

Jakub Handrlica

55 LET EVROPSKÉ INTEGRACE V OBLASTI MÍROVÉHO VYUŽÍVÁNÍ JADERNÉ ENERGIE: VÝVOJ, SOUČASNOST A PERSPEKTIVY PRÁVNÍHO ŘÁDU EURATOMU

Abstrakt: Zatímco primární právo Evropské unie (včetně jejích předchůdců: Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství) prošlo od r. 1957 řadou klíčových změn, zůstává primární právo Euratomu i dnes v zásadě identické, jako tomu bylo před 55 lety. S ohledem na tuto skutečnost je Euratom často předmětem kritiky. Kritika je směřována nejenom vůči cíli, pro nějž byl Euratom zřízen, ale i ve vztahu k řadě obsoletních ustanovení primárního práva a způsobu vydávání právních předpisů, ve kterém Evropský parlament dodnes nedisponuje spolurozhodovací pravomocí. V této souvislosti se mluví o demokratickém deficitu a Evropské společenství pro atomovou energii je označováno jako „fosilie“. Na straně druhé ovšem došlo zejména pod vlivem judikatury Evropského soudního dvoru k rozsáhlé legislativní činnosti Euratomu, která se opírá o (původně marginální) Kapitulu třetí. Tyto posuny je možné chápat i jako součást šířeji koncipovaného fenoménu „europeizace mezinárodního práva“, tj. absorbování ustanovení mezinárodních úmluv v předpisech evropského práva. Příspěvek se věnuje otázce, jaká je role legislativy Euratomu v novém miléniu a jaké jsou perspektivy tohoto společenství tvář v tvář důsledkům havárie v japonské jaderné elektrárně Fukushima Dai-ichi.

Klíčová slova: Evropské společenství pro atomovou energii, evropská integrace, jaderná bezpečnost, demokratický deficit, jaderná legislativa

ÚVODEM

U příležitosti šedesátého výročí založení Evropského společenství uhlí a oceli (Montánní unie) publikoval V. Malenovský na stránkách tohoto časopisu rozsáhlou studii věnovanou vývoji evropského práva a jeho vztahu k právu mezinárodnímu a k právu vnitrostátnímu na pozadí vývoje judikatury uplynulých desetiletí.¹ Skutečností je, že současně uplyne i 55 let od zřízení jiného specifického západoevropského integračního seskupení, *Evropského společenství pro atomovou energii*. Šest západoevropských států (Francie, Itálie, Belgie, Nizozemsko a (západní) Německo) podepsalo mezinárodní smlouvu o založení nového mezinárodního společenství dne 25. března 1957 v Římě, a to současně s (dnes relativněji známější) smlouvou o založení *Evropského hospodářského společenství*. Jak ovšem plyne z reakcí některých přímých aktérů těchto procesů, část (zejména *frankofonních*) politických elit identifikovala právě Euratom jako perspektivní nástroj další západoevropské integrace.² „Tradiční interpretace historických událostí přisuzují Evropskému společenství pro atomovou energii spíše periferní roli ve vývoji evropské integrace a stavějí jednání vedoucí k přijetí Smlouvy o zřízení Euratomu do stínu jednání o vytvoření společného trhu. Opak je ovšem pravdou.“³ „Koncepte Evrop-

¹ MALENOVSKÝ, V. 60. let Evropských společenství: Od francouzského „supranacionálního“ smluvního projektu k jeho německému „podústavnímu“ provádění. *Právník*. 2012, roč. 151, č. 7, s. 673–722.

² WEILEMAN, P. *Die Anfänge der europäischen Atomgemeinschaft: Zur Gründungsgeschichte von Euratom 1955–1957*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1983, s. 20–45.

³ BARBIER, C. Les négociations franco-germano-italiennes en vue de l'établissement d'une coopération militaire nucléaire au cours des années 1956–1958. *Revue d'Histoire Diplomatique*. 1990, s. 83–84.

ského společenství pro atomovou energii nebyla pouhým druhořadým integračním projektem, ale stála v samotném centru úsilí o evropskou integraci.⁴ Toto tvrzení potvrzuje i pozornost, která byla na přelomu 50. a 60. let minulého století novému západoevropskému společenství věnována v odborné literatuře. Na prvním místě je třeba zmínit obsáhlý, doposud nepřekonaný komentář *J. Errery, E. Symona, J. Meulena a L. Vernaeveho* k zakládací smlouvě, který byl již v r. 1958 publikován v bruselském vydavatelství *Librairie Encyclopédique*.⁵ Procesy vedoucí ke zřízení Euratomu byly intenzivně sledovány zejména ve francouzských odborných periodikách, např. v *Annuaire française de droit international*,⁶ *Revue économique*,⁷ *Revue Trimestrielle de Droit Européen*.⁸ Značnou pozornost věnovaly v tomto období Euratomu i americká odborná periodika, např. *The Journal of Industrial Economics*,⁹ *Business Lawyer*,¹⁰ *Law and Contemporary Problems*,¹¹ *International Conciliation*.¹² Řada odborných *monografií* se v uvedeném období věnovala právním aspektům výkonu jednotlivých politik Euratomu. Předmětem zájmu se staly zejména otázky patentového práva,¹³ otázky zřizování společných podniků,¹⁴ zásobování uranovou rudou¹⁵ a vlastnického práva Euratomu ke zvláštním štěpným materiálům.¹⁶ Pro úplnost je možné uvést, že Euratomu se věnovala i monografie *A. Fajmana a V. Izáka*, vydaná v Ekonomickém ústavu Československé akademie věd v r. 1968.¹⁷

Skutečností ovšem je, že v průběhu uplynulých desetiletí bylo *Evropské společenství pro atomovou energii* zcela upozaděno systémem, vytvořeným v rámci *Evropského hospodářského společenství*, resp. *Evropského společenství* a následně *Evropské unie*. Zatímco primární právo Evropského hospodářského společenství, Evropského společenství a následně Evropské unie přešlo v průběhu uplynulých šedesáti let celou řadou stěžejních změn, existuje právní řád Euratomu dodnes v relativně identické podobě, v jakém byl v r. 1957 vytvořen. Statická forma tohoto integračního společenství má kromě jiného za následek, že právní systém Euratomu se během uplynulého desetiletí dostal na

⁴ CONZE, E. La coopération franco-germano-italienne dans le domaine nucléaire dans les années 1957–1958: un point de vue allemand. *Revue d'Histoire Diplomatique*. 1990, s. 121–122.

⁵ ERRERA, J. – SYMON, E. – MEULEN, J. – VERNAEVE, L. *Euratom: Analyse et Commentaires du Traité*. Brussels: Librairie Encyclopédique, 1958.

⁶ VIGNER, D. – FISCHER, G. Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). *Annuaire française de droit international*. 1956, roč. 2, s. 695–710 a COCATRE-ZIGLIEN, A. Euratom et Marché commun devant le Parlement français. *Annuaire française de droit international*. 1957, roč. 3, s. 517–534.

⁷ VEDEL, G. Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). *Revue économique*. 1958, roč. 9, s. 225–226.

⁸ HÉBERT, J. Communauté européenne de l'énergie atomique. *Revue Trimestrielle de Droit Européen*. 1965, roč. 1, s. 653–657.

⁹ COHEN, K. European Atomic Energy Community. *The Journal of Industrial Economics*. 1959, roč. 7, s. 79–86.

¹⁰ JOHNSON, J. An Introduction to the European Atomic Energy Community. *Business Lawyer*. 1957–58, roč. 13, s. 801–806.

¹¹ MATHIJSSEN, P. Problems Connected with the Creation of Euratom. *Law and Contemporary Problems*. 1961, roč. 26, s. 438–453.

¹² SCHEINMAN, L. Euratom: Nuclear Integration in Europe. *International Conciliation*. 1965/66, roč. 36, s. 1–32.

¹³ SÜNNER, H. – PFANNER, K. *Der gewerbliche Rechtsschutz im Euratomvertrag*. Köln: Carl Heymans Verlag, 1958.

¹⁴ LIBBRECHT, E. *Enterprises à caractère juridiquement international*. Leiden: A. W. Sijthoff Publishers, 1972.

¹⁵ MENGOZZI, P. *L'agenzia di Approvvigionamento dell'Euratom*. Milan: Dott. A. Guiffiré, 1964.

¹⁶ BALLERSTEDT, K. *Das Eigentum an Kernbrennstoffen*. Düsseldorf: Veröffentlichungen des Instituts für Energierecht, 1962.

¹⁷ FAJMAN, A. – IZÁK, V. *Evropské atomové společenství*. Praha: Ekonomický ústav Československé akademie věd, 1968.

pomyslnou periferii zájmu evropské právní vědy. Je symptomatické, že již deset let po podpisu zakládací smlouvy byl Euratom v odborné literatuře označen za „zapomenuté společenství“.¹⁸ Dnes je tedy možné konstatovat, že právní řád Euratomu představuje ve své podstatě *fenomén*, fungující po uplynulá desetiletí ve stínu jiných evropských integračních společenství. Právní řád Euratomu přitom přestál i četné pokusy o provedení změn, resp. o svou integraci do právního systému Evropské unie v průběhu tzv. „lisabonského procesu“.¹⁹ Následující řádky si dávají za cíl se tomuto společenství, ke kterému Česká republika patří od r. 2004, věnovat a objasnit některé kontroverze a paradoxy, které s ním jsou spojeny.

1. EURATOM JAKO STATICKÉ SPOLEČENSTVÍ

Současná zahraniční odborná literatura zcela pravidelně charakterizuje Euratom jako „statické společenství“.²⁰ Toto konstatování reflektuje zejména skutečnost, že ustanovení primárního práva Euratomu zůstávají i po 55 letech od jejich přijetí v identické formě, v jaké byla v r. 1957 šesti západoevropskými státy přijata. Situace je o to flagrantnější, že celá řada uvedených ustanovení se stala s ohledem na vývoj uplynulých desetiletí *obsoletními*, přičemž zakládající státy sami počítaly s jejich *provizorním* charakterem a s jejich *přízpůsobením* pozdější realitě. Statika Euratomu kontrastuje s dynamickými změnami, ke kterým v tomto období došlo v primárním právu Evropského hospodářského společenství, a později Evropského společenství a Evropské unie.

Tato statika je v literatuře tradičně vysvětlována tím, že *primární právo Euratomu je od počátku produktem kompromisu* mezi různými divergentními zájmy jednotlivých členských států.²¹ Zřejmě v žádném jiném sektoru hospodářství se neprolínají tak partikulární a do značné míry protichůdné zájmy, jako je tomu v sektoru jaderné energetiky. Vytváření pravidel pro využívání jaderné energie se na mezinárodní scéně setkává s divergentními zájmy těch států, které považují jadernou energetiku za strategickou součást svého hospodářství, a „nejaderných“ států, které v něm vidí spíše zdroj potenciálního rizika pro své obyvatelstvo. Stejně tak divergentní jsou i zájmy těch států, které jsou exportéry jaderných technologií, a těch států, které jsou odkázány na jejich zahraniční produkci.

Následující řádky proto budou věnovány jednotlivým projevům těchto kompromisních ujednání, zejména otázce vymezení pravomocí Euratomu, provizorních ustanovení primárního práva a nakonec také velice aktuální otázce vztahu primárního práva Euratomu k primárnímu právu Evropského hospodářského společenství, resp. Evropského společenství a Evropské unie.²²

¹⁸ VOGELAAR, T. Euratom: de vergeten gemeenschap. *Nieuw Europa: maandblad van de Europese Beweging in Nederland*. 1967, roč. 8, s. 14–24.

¹⁹ TRUE, C. The Euratom Community Treaty's prospects at the start of the new millennium. *International Journal of Nuclear Law*. 2006, roč. 1, č. 1, s. 247–260.

²⁰ Např. WOLF, S. Euratom, the European Court of Justice and the Limits of Nuclear Integration in Europe. *German Law Journal*. 2011, roč. 12, s. 1637. Ve stejném smyslu se vyjadřuje také: SELLA, J. El Euratom subsiste, invisible e incompatible con el tinglado comunitario. In: *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*. Madrid: Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional, 2007, s. 319–320.

²¹ PIROTTE, O. – GIRERD, P. – MARSAL, P. – MORSON, S. *Trente ans d'expérience Euratom, La naissance d'une Europe nucléaire*. Brussels: Bruylant, 1988, s. 60–62.

1.1 Vymezení pravomocí Euratomu v primárním právu

Již komentáře uveřejněné v období následujícím po přijetí textu *Smlouvy o založení Euratomu* upozorňovaly na skutečnost, že smluvní strany zde na jedné straně deklarují značně ambiciózní cíle v oblasti „vytvoření mocného jaderného průmyslu“ (tak výslovně Preambule, alinea třetí) na straně druhé ovšem Euratomu svěřují, ve srovnání s právní úpravou ve *Smlouvě o založení Evropského společenství uhlí a ocele* a ve *Smlouvě o založení Evropského hospodářského společenství*, **relativně omezené pravomoci**.²³ V textu Smlouvy o založení Euratomu *nefigurují* žádná výslovná ustanovení, která by Euratomu přiznávala pravomoci v oblasti harmonizace právních předpisů. Ta byla naopak paralelně výslovně zakotvena ve Smlouvě o založení Evropského hospodářského společenství (v čl. 85 a 100). Stejně tak v primárním právu Euratomu chybí jakákoliv ustanovení ve vztahu k problému bezpečnosti jaderných zařízení a její kontroly. Smluvní státy si na jedné straně přály, aby nově založené společenství sloužilo k *podpoře a rozvoje výzkumu* jaderných technologií a ke *koordinaci investic*, vůči jakýmkoliv přímým dozorčím oprávněním Euratomu v oblasti bezpečnosti jaderných zařízení se ovšem stavěly odmítavě.²⁴ Pravomoci Euratomu byly z tohoto důvodu *omezeny* jenom na parciální oblasti (vydávání souhlasu k provedení nebezpečných pokusů v čl. 34 Smlouvy, přístup k monitorovacím zařízením v čl. 35 Smlouvy, vydávání stanovisek k veškerým plánům na zneškodňování radioaktivních odpadů v jakékoli formě v čl. 37 Smlouvy).

Jedinými oblastmi, ve kterých ustanovení Smlouvy výslovně přiznávají Euratomu **normotvorné pravomoci**, jsou *utajování informací* (čl. 24), *ochrana zdraví a obyvatelstva* (čl. 30), *vedení provozních záznamů pro účely zárukového verifikačního systému* (čl. 79), *volný pohyb kvalifikovaných pracovníků* (čl. 96) a *pojištění rizik* (čl. 98). Vedle uvedených zmocnění předpokládá znění Smlouvy také přijímání programových dokumentů, které sice nemají závazný charakter, na straně druhé mají být přijímány formalizovaným konzultativním legislativním procesem.²⁵ Jedná se o *programy výzkumu a vzdělávání Společenství* (čl. 7) a o *ukázkové programy* v oblasti koordinace investic (čl. 40).

Výslovné **exekutivní pravomoci** byly Euratomu přiznány jenom ve specifických oblastech: *ve vztahu k zárukovému verifikačnímu systému, k systému výlučného vlastnictví a v oblasti politiky zásobování*.²⁶ Ve všech ostatních oblastech, které je možné označit z klíčové pro další rozvoj jaderného sektoru (*výzkum a vzdělávání, šíření informací,*

²² Následující partie jsou detailněji rozpracovány v mé monografii *Evropské společenství pro atomovou energii (Euratom): Právní řád pro jadernou Evropu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2012, s. 55–57, 67–69, 71–73 a 79–84.

²³ Tak výslovně: MATHIJSEN, P. Problems Connected with the Creation of Euratom. *Law and Contemporary Problems*. 1961, roč. 26, s. 452; POLACH, J. *Euratom: Its Background, Issues and Economic Implications*. New York: Oceana Publishing, 1964, s. 71; SCHEINMAN, L. *Euratom: Nuclear Integration in Europe. International Conciliation*. 1965/66, roč. 36, s. 31.

²⁴ WOODLIFFE, J. Making Sense of Article 37 of the Euratom Treaty. *European Law Review*. 1989, s. 102–103.

²⁵ K tomu kriticky: KILB, W. The European Atomic Energy Community and Its Primary and Secondary Law. In: OECD (ed.) *International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook*. Paris: OECD, 2010, s. 84.

²⁶ V jiných oblastech byly Euratomu přiznány toliko parciální pravomoci, např. v naléhavém případě může Komise přijmout „směrnici“, kterou vyzve dotýčný členský stát, aby ve stanovené lhůtě přijal opatření nezbytná k zamezení překročení základních standardů a k zajištění dodržování právních předpisů. Použití pojmu „směrnice“ je zde považováno za archaismus, protože se v materiálním smyslu jedná o konkrétní akt, jehož nedodržení je vymahatelné v řízení před Soudním dvorem (čl. 38).

společné podniky, koordinace investic), sdílí Euratom své pravomoci společně se svými členskými státy.

Skutečností je, že pokusy o *extenzivní* výklad pravomocí Euratomu byly od počátku považovány za zásah do oblasti výlučné působnosti jednotlivých členských států. Toto konstatování platí jak o interpretaci normotvorných pravomocí, tak i o interpretaci pravomocí exekutivní povahy.²⁷ „Ve srovnání s konstrukcí Evropského hospodářského společenství jsou pravomoci Evropského společenství pro atomovou energii ve vztahu k integraci v oblasti jaderné energetiky méně působivé, rozsah jeho normotvorných pravomocí je vymezen mnohem restriktivněji, prostředky, kterými Společenství disponuje, jsou mnohem omezenější a mají povahu spíše podpůrnou, než přímou a výlučnou.“²⁸ Jiné komentáře poukazovaly na to, že „původní koncepce Euratomu byla paralyzována partikulárními zájmy jednotlivých států a zájmy průmyslu, přičemž ponechala nově vytvořenému Společenství výslovné pravomoci pouze v parciálních oblastech“.²⁹ Tomu korespondují dobová konstatování, podle kterých se Euratom dostal již v desetiletích po svém zřízení do stavu hluboké krize.³⁰

Výše nastíněná **konstatování o relativně slabém postavení Euratomu** je třeba vnímat v relaci ke dvěma základním tendencím, které jsou promítány do politické vůle jednotlivých států delegovat pravomoc v oblasti využívání jaderné energie na nadnárodní celky. Na straně jedné je zde tendence k zachování suverénního rozhodování státu o využívání jaderné energie na svém území. Suverénní státy se zcela přirozeně *brání* jakýmkoliv pokusům nadnárodních společenství o dosažení kontrolních oprávnění k zařízením na jejich území, nebo přesunu normotvorných pravomocí v tomto strategickém sektoru. Tato rezistence suverénních států je nejsilnější ve vztahu k obranným jaderným zařízením. Na druhé straně v oblasti jaderné energetiky existuje od počátku *potřeba mezinárodní spolupráce*. Zejména pro menší státy západní Evropy byl rozvoj vlastního jaderného komplexu finančně neúnosný a znalostně nedosažitelný. Stejně divergentní zájmy ve vztahu k právní úpravě jaderné energetiky ovšem existují i na vnitrostátní úrovni: Zde vzájemně kolidují zájmy průmyslových subjektů, producentů jaderných technologií, obranných složek, tajných služeb, odborových svazů a zaměstnanců v oblasti využívání jaderné energie a ionizujícího záření (abychom uvedli jenom některé). *Diskrétní* a relativně *zdrženlivá* konstrukce pravomocí Euratomu je reflexí všech výše uvedených zájmů, a je proto v odborné literatuře oprávněně považována za výsledek „delikátního kompromisu“.³¹

1.2 Problém provizorních a obsoletních ustanovení primárního práva

Za výsledek kompromisu mezi jednotlivými divergentními zájmy není považováno jenom vymezení pravomocí Euratomu, ale i skutečnost, že řada jeho ustanovení se v průběhu uplynulých let stala *obsoletními*, nebyla *nikdy v praxi aplikována*, resp. jsou

²⁷ Tomuto fenoménu se obsáhle věnuje již: GOROVE, S. Lessons from the Control of the Peacefull Uses of Atomic Energy in Euratom. *American Society of International Law Proceedings*. 1964, roč. 58, s. 136–140.

²⁸ SCHEINMAN, L. Euratom: Nuclear Integration in Europe. *International Conciliation*. 1965–67, roč. 36, s. 11.

²⁹ MATHIJSEN, P. Problems Connected with the Creation of Euratom. *Law and Contemporary Problems*. 1961, roč. 26, s. 452.

³⁰ DEUBNER, C. The Final Crisis of Euratom. *Current Research on Peace and Violence*. 1979, roč. 2, s. 53–65.

³¹ CUSACK, T. A Tale of two Treaties: an assessment of the Euratom Treaty in relation to the EC Treaty. *Common Market Law Review*. 2003, roč. 40, s. 121.

aplikována odlišným způsobem, než to stanovuje původní znění Smlouvy. Nedošlo přitom k jejich formálnímu zrušení nebo k jejich změně. Znění Smlouvy bylo sice svými smluvními státy přijato na dobu *neurčitou* (čl. 208), v odborné literatuře je ovšem poukázáno na skutečnost, že zejména ustanovení ohledně politiky zásobování a vlastnického práva Euratomu byly původně navrženy jako provizorní.³² Pro tento *provizorní* charakter uvedených ustanovení byly v zásadě dva důvody: Na jedné straně bylo jejich cílem umožnit rychlý (řešeno slovy Preambule Smlouvy „neodkladný“) rozvoj mírového využití jaderné energie. Na straně druhé byl jaderný průmysl teprve na počátku svého rozvoje a jeho další vývoj představoval do značné míry *neznámou kapitolu*.³³

Smluvní strany si z výše uvedených důvodů inkorporací provizorních ustanovení vyhradily možnost pozdější úpravy znění Smlouvy, a to *mimo konvenční proceduru*, která by jinak byla ke změně mezinárodní smlouvy nutná.

Text Smlouvy obsahuje celkem tři kategorie těchto provizorních ustanovení. Za prvé se jedná o **výhradu přizpůsobení hmotněprávních ustanovení** Kapitoly šesté (čl. 76),³⁴ Kapitoly sedmé (čl. 85)³⁵ a Kapitoly osmé (čl. 90),³⁶ které může provést svým *jednohlasným* usnesením Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem. Za druhé se jedná o **výhradu změny rozsahu aplikace** Kapitoly první (čl. 4),³⁷ Kapitoly čtvrté (čl. 41)³⁸ a Kapitoly deváté (čl. 92),³⁹ kde je Rada zmocněna *kvalifikovanou* většinou měnit na návrh Komise znění příloh smlouvy, které rozsah aplikace uvedených kapitol vymezují. Za třetí se jedná o **výhradu upřesnění rozsahu materiálů**, na které se předmětná ustanovení Kapitoly šesté, sedmé a osmé vztahují (zvláště štěpné materiály, suroviny a rudy) a které může provést Rada usnesením přijatým *kvalifikovanou* většinou na návrh Komise (čl. 197 SESAE).

Z existence těchto ustanovení je možné dovozovat, že zakládající státy Euratomu samy navrhly *celkem šest z deseti* hmotněprávních kapitol druhé části Smlouvy za **ustanovení dočasného charakteru** s tím, že tato ustanovení budou nebo mohou být následně s ohle-

³² HEBERT, J. Observations sur l'arrêt rendu le 14 décembre 1971 par la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire 7/71 opposant la Commission des Communautés européennes à la République française. *Revue trimestrielle de droit européen*. 1972, s. 340.

³³ MANIG, W. *Die Änderung der Versorgungs- und Sicherheitsvorschriften des Euratom – Vertrages durch die nachfolgende Praxis*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1993, s. 23–26.

³⁴ „Na žádost členského státu nebo Komise může Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně měnit ustanovení této kapitoly, zejména pokud by nepředvídané okolnosti vyvolaly obecný nedostatek. Komise prošetří každou žádost členského státu. Po uplynutí období sedmi let ode dne 1. ledna 1958 může Rada potvrdit tato ustanovení jako celek. Jestliže je nepotvrdí, přijme nová ustanovení týkající se předmětu této kapitoly v souladu s postupem podle předchozího pododstavce.“

³⁵ „Vyžadují-li to nové okolnosti, mohou být postupy uplatňování záruk stanovené v této kapitole jednomyslně upraveny Radou na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem; podnět k těmto úpravám může dát každý členský stát nebo Komise. Komise prošetří každou žádost členského státu.“

³⁶ „Vyžadují-li to nové okolnosti, mohou být podrobnosti vlastnického práva stanovené v této kapitole upraveny Radou na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně; podnět k těmto úpravám může dát každý členský stát nebo Komise. Komise prošetří každou žádost členského státu.“

³⁷ „Rada může tento seznam měnit kvalifikovanou většinou na návrh Komise. Komise konzultuje Výbor pro vědu a techniku, stanovený v článku 134.“

³⁸ „Seznam výše uvedených průmyslových odvětví může Rada měnit kvalifikovanou většinou na návrh Komise, která si předem vyžádá stanovisko Hospodářského a sociálního výboru.“

³⁹ „Ustanovení této kapitoly se použijí na zboží a produkty uvedené v seznamech, jež tvoří přílohu IV této smlouvy. Rada může na návrh Komise tyto seznamy měnit; podnět ke změně může dát Komise nebo členský stát.“

dem na skutečný vývoj nového průmyslového odvětví v jednotlivých členských státech Euratomu zrušena, nebo modifikována. Je proto možné konstatovat, že primární právo Euratomu je charakteristické nejenom svojí statickou povahou, ale i vysokou mírou *flexibility*. *Cum grano salis* je možné konstatovat, že se jedná o období časové limitace platnosti Smlouvy o založení Montánní unie.

Nastíněná flexibilita primárního práva Euratomu je ovšem jenom *potenciální*. Pokusy o využití výše uvedených výhrad se datují již do začátku 60. let,⁴⁰ nebyly ovšem nikdy úspěšné. Platnost provizorních ustanovení potvrdil ve svém rozsudku 7/71 „Francie vs. Evropská komise“ i Evropský soudní dvůr, který v této souvislosti zaujal poměrně zdrženlivý postoj: „Nemůže být argumentováno, že platnost předmětných ustanovení vypršela. Smluvní státy se rozhodly založit Společenství na časově neomezenou dobu, se stálými orgány, které disponují reálnými výkonnými pravomocemi, plynoucími z přenosu pravomocí z členských států na Společenství. Pravomoci, svěřené Společenství, proto nemohou být Společenství odňaty a převedeny zpátky na smluvní státy jinak než prostřednictvím změny zakládací smlouvy.“ Je tedy možné konstatovat, že výše uvedená provizorní ustanovení **zůstávají i nadále v platnosti** a stejně tak zůstává zde i možnost modifikace na základě zmocnění v čl. 4, 41, 76, 85, 80 a 92. Tato ustanovení je v současnosti možné považovat za *speciální* ustanovení ve vztahu k obecné úpravě pro řádný postup přijímání změn, zakotvený v čl. 48 SEU.

1.3 Reformní návrhy a příčiny jejich neúspěchu

Zatímco Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství prošla během uplynulého půlstoletí existence evropských integračních společenství celou řadou *signifikantních* změn (Maastrichtská smlouva z r. 1992, Amsterdamská smlouva z r. 1997, Niceská smlouva z r. 2001), **zůstala hmotněprávní konstrukce Euratomu více méně rigidní**.⁴¹ Je možné konstatovat, že změny provedené ve znění primárního práva Euratomu v letech 1958–2001 měly zejména *institucionální* a *procesní* charakter, reagovaly na přistoupení nových členských států a na institucionální změny plynoucí ze skutečnosti, že od r. 1967 měla tři evropská integrační společenství společnou institucionální strukturu. Hmotněprávní ustanovení vymezující jednotlivé pravomoci Euratomu zůstala od r. 1958 v zásadě neměnná.⁴²

Na zasedání Evropské rady v Laekenu v r. 2001 padlo rozhodnutí, že bude vytvořen dokument, který zjednoduší a integruje stávající dokumenty primárního evropského práva. Toto rozhodnutí předpokládalo také unifikaci existujících právních subjektů obou

⁴⁰ Jejich přehled poskytuje MANIG, W. *Die Änderung der Versorgungs- und Sicherheitsvorschriften des Euratom – Vertrages durch die nachfolgende Praxis*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1993, s. 125–127.

⁴¹ Vyčerpávající přehled změn provedených ve Smlouvě o založení Euratomu v letech 1957–1998 poskytuje GRÜNWALD, J. *Neuere Entwicklungen des Euratom – Rechts, Zeitschrift für Europarechtliche Studien*. 1998, roč. 1, s. 276, pozn. č. 6.

⁴² V průběhu 90. let byl učiněn pokus o změnu primárního práva Euratomu z iniciativy Irska (s podporou Lucemburska, Rakouska a Švédska). Tato iniciativa byla ovšem v průběhu r. 1997 v zásadě paralyzována. Dalším pokusem byla iniciativa Belgie a Itálie ohledně inkorporace zvláštního ustanovení o udržitelném rozvoji do primárního práva Evropského společenství, která ovšem také skončila nezdarem. Relativně detailní přehled těchto iniciativ poskytuje PRIETO SERANO, N. *Wakening the serpent: reflections on the possible modification of the Euratom Treaty. International Journal of Nuclear Law*. 2006, roč. 1, s. 15 a poznámky na ni navazující.

evropských integračních společenství.⁴³ V následujících letech bylo vypracováno a předloženo několik reformních návrhů, týkajících se budoucího uspořádání Euratomu.⁴⁴

První z návrhů je známý jako *Penelope Proposal* a byl vypracován zvláštní pracovní skupinou v rámci Evropské komise pod vedením *F. Lamoureuuxa*. Tento návrh předpokládal vytvoření *zvláštního* právního předpisu sekundárního práva, který by komplexně upravoval oblast mírového využívání atomové energie a který by nahradil doposud existující ustanovení primárního práva Euratomu. Tento zvláštní právní předpis měl odstranit duplicitu ustanovení v existujícím primárním právu, stejně jako některá dnes již neaplikovatelná, resp. obsoletní ustanovení. Uvedený návrh počítal s inkorporací stávající Kapitoly třetí (Ochrana zdraví), čtvrté (Koordinace investic), páté (Společné podniky) a sedmé (Systém záruk) do textu nového právního předpisu. Druhý z návrhů, známý jako *Praesidium Proposal*, předpokládal další existenci Smlouvy o založení Euratomu s tím, že by obsahovala generální klauzuli (navrhovanou jako čl. 107 Smlouvy), která by suspendovala ustanovení o institucionálním rámci Euratomu ve prospěch právní úpravy v Ústavě pro Evropu. Tento návrh předpokládal, že smlouva bude i nadále součástí primárního komunitárního práva, ovšem Euratom měl pozbýt své *právní subjektivity* a vnějších pravomocí. Třetí z návrhů, známý jako *Nagy Proposal*, předpokládal úplné zrušení zvláštního právního režimu, který smlouva vytváří. Tento návrh počítal nejenom se zrušením obsoletních ustanovení Kapitoly šesté a osmé, ale i se zrušením ustanovení o koordinaci investic (Kapitola čtvrtá) a o společných podnicích (Kapitola pátá). Zvláštní ustanovení týkající se ochrany zdraví a zárukového verifikačního systému měla být inkorporována do znění Ústavy pro Evropu.

V červenci 2003 ovšem padlo politické rozhodnutí, že Evropské společenství atomové energie a Smlouva o jeho založení bude existovat i *pro futuro*.⁴⁵ Zasedání Evropské rady, které se konalo v Lisabonu dne 19. října 2007, schválilo návrh tzv. Lisabonské smlouvy, která byla připravena po odmítnutí Smlouvy o Ústavě pro Evropu, a to včetně Protokolu pozměňujícího Smlouvu o založení Euratomu. Ratifikací tzv. Lisabonské smlouvy⁴⁶ bylo **znění primárního práva Euratomu modifikováno, ovšem v zásadě jenom co se týče stránky institucionální a rozpočtové**. Hmotněprávní ustanovení ovšem v zásadě nebyla (až na *marginální* výjimky) výše uvedenými procesy dotčena.⁴⁷

Jaké jsou důvody toho, že primární právo Evropského společenství pro atomovou energii zůstává i po půlstoletí své existence v *téměř* totožném stavu, v jakém bylo v r. 1957 přijato? *N. Prieto Serrano* uvádí ve své detailní studii věnované snahám o reformu Euratomu⁴⁸ několik vysvětlení, se kterými se je možné ztotožnit.

⁴³ Tradičními kritiky, resp. odpůrci existence Euratomu jsou různé zájmové skupiny, působící v oblasti ochrany životního prostředí.

⁴⁴ Těmto procesům se detailně věnuje WOLF, S. Zur Zukunft des Euratoms-Vertrages. *Integration*. 2006, roč. 29, 2006, s. 297–302.

⁴⁵ JASPER, M. Vertragsentwurf des europäischen Konvents und mögliche Konsequenzen für das Energie- bzw. Atomrecht. *Zeitschrift für neues Energierecht*. 2003, roč. 7, s. 292–293.

⁴⁶ Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007.

⁴⁷ Změny ve znění Smlouvy o založení Euratomu byly provedeny Protokolem č. 2 k Lisabonské smlouvě pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007.

⁴⁸ PRIETO SERRANO, N. Wakening the serpent: reflections on the possible modification of the Euratom Treaty. *International Journal of Nuclear Law*. 2006, roč. 1, č. 1, s. 11–18.

Na prvním místě je možné konstatovat, že členské státy evropských integračních společenství přistupují k řešení problémů, týkajících se průmyslového využití atomové energie, již tradičně s velkou mírou opatrnosti. Protože se jedná o oblast, na kterou je veřejné mínění ve většině členských států nesmírně citlivé, vyhovuje exekutivám v zásadě více *status quo* než reforma stávající úpravy.

Dále je možné konstatovat, že stávající znění primárního práva Euratomu ponechává členským státům tohoto integračního seskupení velkou míru autonomie v oblasti stanovování cílů národní energetické politiky. Skutečností totiž je, že ani státy původní evropské „šestky“ se v průběhu uplynulých desetiletí nezachovaly k otázce mírového využívání jaderné energie jednotně. Čl. 194 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) přitom garantuje „právo členského státu Evropské unie stanovit podmínky pro využívání svých energetických zdrojů, jeho volby mezi různými energetickými zdroji a základní skladby jeho zásobování energií“. Ve znění Smlouvy o založení Euratomu obdobné ustanovení chybí, její čl. 1 naopak stanovuje, že cílem SESAE je „vytvořit podmínky pro rozvoj mocného jaderného průmyslu, který rozšíří zdroje energie, povede k modernizaci technologií a přispěje k blahobytu jejich národů v mnoha dalších oblastech“. Členství v Evropské unii je přitom vázáno na členství v Euratomu *a vice versa*.⁴⁹ Má se tedy za to, že **členský stát Euratomu má suverénní právo volby co se týče své energetické politiky** a skladby energetických zdrojů, stejně jako právo volby, jestli využívat jiné aplikace ionizujícího záření (např. ve zdravotnictví, ve výzkumu).

1.4 Otázka vzájemného vztahu tří smluv primárního práva (SESAE, SEU a SFEU)

Evropské společenství pro atomovou energii zůstává i po přijetí „Lisabonské smlouvy“ samostatným subjektem mezinárodního práva (čl. 184), fungujícím na základě ustanovení Smlouvy o založení a to paralelně vedle dalšího samostatného právního subjektu, Evropské unie, která se řídí ustanoveními Smlouvy o Evropské unii (SEU) a Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). To je potvrzeno v úvodních ustanoveních Protokolu č. 2 k Lisabonské smlouvě pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsané v Lisabonu dne 13. prosince 2007.⁵⁰ **Uvedené tři smlouvy jsou ovšem vzájemně provázány**, a to nejenom celou řadou ustanovení, která na ně vzájemně odkazují, ale také tím, že obě společenství (Evropská unie i Evropské společenství pro atomovou energii) mají *společné institucionální zabezpečení* (společné orgány).

Podle čl. 106a Smlouvy o založení Euratomu jsou na Euratom přímo použitelné čl. 7 a 13 až 19, čl. 48 odst. 2 až 5 a články 49 a 50 SEU. K aplikaci čl. 50 SEU o vystoupení z Evropské unie, resp. z Euratomu je nutné podotknout, že ačkoliv se v případě obou existujících integračních společenství jedná o samostatné subjekty mezinárodního práva veřejného, jejich vzájemná organizační, hospodářská a rozpočtová provázanost má ovšem za následek, že členský stát musí být zároveň členem Evropské unie i členem Euratomu.⁵¹

⁴⁹ KILB, W. The European Atomic Energy Community and Its Primary and Secondary Law. In: OECD (ed.) *International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook*. Paris: OECD, 2010, s. 70–71.

⁵⁰ „Majíce na paměti, že je nezbytné, aby ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii i nadále měla plné právní účinky.“

⁵¹ PTASEKAITE, R. *The Euratom Treaty vs. Treaties of the European Union: limits of competence and interaction*. Stockholm: Swedish Radiation Safety Authority, 2011, s. 30.

Vystoupení z Euratomu by mělo zároveň za následek nutnost vystoupit z Evropské unie *a vice versa*. Čl. 106a SESAE dále obsahuje *taxativní* výčet ustanovení SFEU, která jsou aplikovatelná na Euratom. Ve srovnání s aplikovatelnými předpisy SEU se jedná o větší počet předpisů,⁵² co je pochopitelné s ohledem na skutečnost, že SFEU upravuje celkové *fungování* Unie. Ačkoliv ovšem čl. 106a SESAE *odkazuje* na použití obecných ustanovení o právních aktech a o postupu jejich přijímání (čl. 288–304 SFEU), systematická analýza jednotlivých ustanovení (čl. 24,⁵³ 31,⁵⁴ 79,⁵⁵ 96,⁵⁶ 98,⁵⁷ 203⁵⁸) ukazuje, že Evropský parlament a Hospodářský a sociální výbor mají pouze *konzultativní* funkci.⁵⁹ V odborné literatuře se tento postup označuje jako **konzultativní legislativní postup**. Aplikace řádného legislativního postupu, zakotveného v čl. 294 SEU, je zde *vyloučena*. Tento závěr podporuje i explicitní dikce čl. 294 (1) SFEU, podle kterého se ustanovení o řádném legislativním postupu použijí „odkazují-li (na něj) Smlouvy, pokud jde o přijetí aktu“. Klade se tak teoretická otázka, jaký význam má odkaz na čl. 294 SFEU v čl. 106a SESAE. R. Ptasekaite vyjádřila ve své studii o vzájemném vztahu SESAE a SFEU názor, že tento odkaz má význam pro aplikaci jiných ustanovení SFEU na Euratom (např. čl. 15, 322 a 336 SFEU).⁶⁰

S ohledem na výše uvedené je možné ještě jednou konstatovat, že změny, které v primárním právu Euratomu přinesla Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007, nejsou *materiální*, ale toliko *institucionální* a *organizačního charakteru*. Hmotněprávní úprava pravomocí Euratomu, včetně mechanismu přijímání sekundárních právních předpisů zůstává od r. 1958 v téměř nezměněné, statické podobě a dodnes tak reflektuje jak hospodářskou realitu 50. let, tak i tehdejší rozdělení pravomocí mezi jednotlivé orgány evropských integračních společenství.⁶¹ V této souvislosti se v zahraniční odborné literatuře objevuje i kritika ohledně „demokratického deficitu“ Euratomu.⁶²

⁵² Jedná se o čl. 15, čl. 223 až 236, čl. 237 až 244, čl. 245, čl. 246 až 270, čl. 272, čl. 273, čl. 274, čl. 277 až 281, čl. 285 až 304, čl. 310 až 320, čl. 322 až 325, čl. 336, čl. 342 a 344 SFEU.

⁵³ „Rada přijme na návrh Komise nařízení o utajovaných skutečnostech, které určí v souladu s tímto článkem různé stupně utajení a bezpečnostní opatření, jež se na každý z nich použijí.“

⁵⁴ „Základní standardy přijme Rada po konzultaci s Evropským parlamentem kvalifikovanou většinou na návrh Komise, která jí předá obdržená stanoviska výborů.“

⁵⁵ „Povahu a rozsah povinností uvedených v prvním pododstavci tohoto článku vymezí nařízení vypracované Komisí a schválené Radou.“

⁵⁶ „Rada může na návrh Komise, která předtím požádala o stanovisko Hospodářský a sociální výbor, po konzultaci s Evropským parlamentem kvalifikovanou většinou přijmout směrnice k provedení tohoto článku.“

⁵⁷ „Rada přijme na návrh Komise, která předtím požádala o stanovisko Hospodářský a sociální výbor, po konzultaci s Evropským parlamentem kvalifikovanou většinou směrnice k provedení tohoto článku.“

⁵⁸ „Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů Společenství je nezbytná určitá činnost Společenství, a tato smlouva mu k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření.“

⁵⁹ KILB, W. The European Atomic Energy Community and Its Primary and Secondary Law. In OECD (ed.) *International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook*. Paris: OECD, 2010, s. 56–58.

⁶⁰ PTASEKAITE, R. *The Euratom Treaty vs. Treaties of the European Union: limits of competence and interaction*. Stockholm: Swedish Radiation Safety Authority, 2011, s. 31.

⁶¹ CENEVSKA, I. The European Parliament and the European Atomic Energy Community: a Legitimacy Crisis? *European Law Review*. 2010, roč. 35, s. 415–424.

⁶² Např. TRUE, C. EU-Kompetenzen für Energierecht, Gesundheitsschutz und Umweltschutz und die Position der Euratom nach dem Verfassungsentwurf des Konvents. *Juristenzeitung*. 2004, s. 779–780.

2. EURATOM JAKO DYNAMICKÉ SPOLEČENSTVÍ

Jak bylo uvedeno výše, celá řada ustanovení Smlouvy o založení Euratomu byla smluvními stranami zamýšlena jako *provizorní*. Smluvní strany si byly dobře vědomy toho, že další vývoj nového průmyslového odvětví je relativně těžké předpokládat, co je vedlo k inkorporaci výhrad pozdějších změn do jednotlivých ustanovení. Tato potenciální flexibilita jednotlivých ustanovení, která by smluvním stranám umožňovala adaptovat vybraná ustanovení primárního práva Euratomu mimo konvenční revizní procesy, nebyla nikdy využita. Důvodem bylo zřejmě i to, že pozornost členských států byla v uplynulých desetiletích upřena jiným směrem, než to předpokládali signatáři zakládací smlouvy v r. 1957.

Byla to zejména **havárie v jaderné elektrárně Černobyl**, která nastolila problém realizace pravomocí Euratomu v oblasti ochrany zdraví obyvatelstva.⁶³ Skutečností bylo, že smluvní státy zakládací Smlouvy delegovaly Euratomu v této oblasti jenom velice omezené pravomoci. To je možné ilustrovat na tom, že zatímco problematice patentů, uživatelských vzorů a licencí v jaderné oblasti je věnováno celkem osmnáct článků zakládací smlouvy, ochraně zdraví obyvatelstva je jich věnováno jenom deset. Byla to ovšem právě tato ustanovení, která v „postčernobylském“ období sehrála klíčovou roli v oblasti evropské normotvorby a která se stala předmětem relativně významné judikatury Soudního dvora. Zahraniční odborná literatura přitom konstatuje, že fenomén „statiky Euratomu“ byl v průběhu uplynulých dvou desetiletí vyvažován právě judikaturou, která „adaptovala pravomoci Společenství na aktuální realitu“.⁶⁴

2.1 Vymezení pravomocí Euratomu v oblasti ochrany zdraví obyvatelstva

Právní základ pro normotvornou činnost Euratomu v oblasti ochrany zdraví obyvatelstva byl smluvními stranami zakotven v kapitole třetí. Podle čl. 30 Smlouvy se v rámci Společenství stanoví **základní standardy ochrany zdraví obyvatelstva** a pracovníků před nebezpečím ionizujícího záření.⁶⁵ Kapitola třetí přitom v zásadě nerozlišuje zdroje těchto záření. Vztahuje se tedy nejenom na průmyslovou produkci elektrické energie v jaderných zařízeních, ale i na aplikace ionizujícího záření ve zdravotnictví (radioterapie, radiochirurgie, radiofarmaka) a v jiných oblastech lidských činností (např. výzkum, nakládání s opuštěnými zdroji záření atd.).

Význam legislativního zmocnění Euratomu, zakotveného v čl. 30 Smlouvy, byl plně reflektován v „postčernobylském“ období vývoje,⁶⁶ kdy bylo nutné upravit celou řadu aspektů spojených s přeshraničními následky havárie v jaderném zařízení. Jednalo se zejména o *problematiku radioaktivní kontaminace potravin*,⁶⁷ *včasné výměny infor-*

⁶³ GRÜNWALD, J. Tchernobyl et les Communautés européennes: aspects juridiques. *Revue du Marché Commun*. 1987, s. 396.

⁶⁴ Např. PIASEKAITE, R. *The Euratom Treaty vs. Treaties of the European Union: limits of competence and interaction*. Stockholm: Swedish Radiation Safety Authority, 2011, s. 31.

⁶⁵ Výrazem „základní standardy“ se rozumí: a) nejvyšší přípustné dávky poskytující dostatečnou bezpečnost, b) nejvyšší přípustný stupeň ozáření a zamoření, c) základní zásady lékařského dohledu nad pracovníky.

⁶⁶ Detailně k tomu: GRÜNWALD, J. Tchernobyl und das Gemeinschaftsrecht. *Europarecht*. 1986, s. 133–139.

⁶⁷ Nařízení Rady (Euratom) č. 3954/87 ze dne 22. prosince 1987, kterým se stanoví nejvyšší přípustné úrovně radioaktivní kontaminace potravin a krmiv po jaderné havárii nebo jiném případě radiální mimořádné situace.

*mací*⁶⁸ a *informování obyvatelstva pro případ mimořádné radiační situace*.⁶⁹ Zatímco tyto problémy se vážou zejména na rizika, spojená s provozem stacionárních energetických jaderných zařízení, byla pocítována i potřeba řešit rizika *spojená s jinými zdroji záření*⁷⁰ (např. *opuštěnými zářiči*). Na uvedené skutečnosti sekundární legislativa Euratomu po r. 1986 na základě zmocnění v čl. 30 reagovala vytvořením relativně komplexního rámce sekundárního práva.

Významný německý znalec práva Euratomu *J. Grünwald* konstatuje, že primární právo tohoto společenství rozděluje pravomoci v oblasti ochrany obyvatelstva mezi tři aktéry: **Evropskou komisi, Radu a členské státy**.⁷¹ Evropská komise disponuje nejenom legislativní iniciativou, co se týče sekundární legislativy („základních standardů“),⁷² ale i řadou jiných pravomocí exekutivní povahy.

J. Grünwald tyto pravomoci rozděluje na pravomoci obecné a zvláštní povahy. **Obecnou pravomocí Evropské komise** je vydávat doporučení týkající se úrovně radioaktivity v ovzduší, ve vodě a v půdě. Kapitola třetí dále obsahuje **tři zvláštní pravomoci Komise**: jedná se o *pravomoc vydávat souhlas k provedení nebezpečných pokusů* (čl. 34), *právo přístupu k monitorovacím zařízením* (čl. 35) a o *pravomoc vydávat stanovisko k veškerým plánům na zneškodňování radioaktivních odpadů v jakékoli formě* (čl. 37).

Nastíněným taxativním výčtem je pozitivní vymezení pravomocí orgánů Euratomu *uzavřeno*. Z uvedeného je zřejmé, že smluvní státy nedelegovaly na Evropskou komisi žádná oprávnění ohledně výkonu dozoru nad bezpečností zařízení, provozovaných na jejich území. Tyto pravomoci si smluvní státy rezervovaly pro sebe. Konstrukce kapitoly třetí proto koresponduje s modelem, který je v odborné literatuře označován i jako „správa bez impéria“.⁷³ Státy tradičně považovaly výkon dozoru nad zařízeními provozovanými na svém území za projev své suverenity nad vymezeným teritoriem. Skutečnost, že primární právo Euratomu nezakotvilo v r. 1957 jakoukoliv referenci ve vztahu k dozorčím oprávněním Evropské komise vůči jaderným zařízením, reflektuje fakt, že jednotlivé státy považovaly provoz těchto zařízení za strategickou záležitost a neměly se v úmyslu dělit o související pravomoci s nově vzniklým nadnárodním společenstvím. Evropská komise na straně druhé mohla případnou kritiku ohledně nevyhovujícího stavu provozovaných technologií odmítnout s poukazem na absenci odpovídajících pravomocí. Koncepce „slabého“ Euratomu a „silných“ členských států ovšem doznala v průběhu desetiletí, následujících po černobylské havárii, značných změn. **Hybatelem těchto procesů se stal Evropský soudní dvůr**, který statický rámec primárního práva Euratomu podrobil nové, flexibilnější interpretaci.

⁶⁸ Rozhodnutí Rady č. 87/600/Euratom ze dne 14. prosince 1987 o opatřeních Společenství pro včasnou výměnu informací v případě radiační mimořádné situace (tzv. „ECURIE Decision“).

⁶⁹ Směrnice Rady č. 89/618/Euratom ze dne 27. listopadu 1989 o informování obyvatelstva o opatřeních na ochranu zdraví, která se mají použít, a o krocích, které je třeba učinit v případě radiační mimořádné situace.

⁷⁰ Směrnice Rady 2003/122/Euratom ze dne 22. prosince 2003 o kontrole vysokoaktivních uzavřených zdrojů záření a opuštěných zdrojů (tzv. „HASS Directive“).

⁷¹ GRÜNWALD, J. *Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften: EGKS, Euratom, EG. Grundlagen, Geschichte, geltende Regelungen*. Berlin: De Gruyter Recht, 2003, s. 223–224.

⁷² Ty přijímá Rada na návrh Komise kvalifikovanou většinou. Komise si má vyžádat *stanovisko* skupiny expertů jmenovaných Výborem pro vědu a techniku a *stanovisko* Hospodářského a sociálního výboru. Evropský parlament má zde toliko *konzultativní* roli.

⁷³ Např. POMAHÁČ, R. – HANDRLICA, J. *Evropské správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 11–12.

2.2 Otázka pravomocí Euratomu ve vztahu k bezpečnosti vojenských jaderných zařízení

Prvním problémem, se kterým se Evropský soudní dvůr musel ve své rozhodovací činnosti vypořádat, byla otázka pravomocí Euratomu ve vztahu k vojenským jaderným technologiím, resp. otázka, je-li normativní systém „základních standardů“ aplikovatelný i na tyto technologie.

Tato otázka byla předmětem diskuzí již v průběhu jednání, vedoucích k založení Euratomu. Sama Preambule obsahuje hned dvě reference směrem k „mírovému“ (*a contrario* vojenskému) využívání jaderné energie: „jaderná energie představuje zdroj nezbytný k rozvoji a obnově výroby a k *mírovému* pokroku“, Euratom si přeje spolupracovat s „mezinárodními organizacemi, které se zabývají *mírovým* rozvojem atomové energie“. Skutečností ovšem je, Smlouva ve svém znění nedělá rozdíly mezi státy, které provozují vlastní *vojenský* jaderný program, a těmi, které takovým programem nedisponují. Smlouva dále neobsahuje žádné ustanovení, které by svým členským státům vojenské využívání jaderné energie zakazovalo. Aplikovatelnost jednotlivých ustanovení primárního práva na vojenské jaderné technologie byla již od založení Euratomu předmětem senzitivní diskuze,⁷⁴ a to zejména proto, že na parciální aplikační problémy nedává znění SESAE jednoznačnou odpověď.⁷⁵

V prvním případě (věc C-61/03), který byl předmětem řízení před Soudem, se jednalo o aplikaci čl. 37⁷⁶ na jaderný reaktor „Jason“, který byl používán ministerstvem obrany Velké Británie v Royal Naval College v Greenwichi od roku 1962 do roku 1996. Sloužil k tréninku složek ve služebním poměru k britským ozbrojeným složkám a k výzkumu podporujícímu program jaderného pohonu zavedený vládou Velké Británie pro jaderné ponorky královského námořnictví.

Dne 30. ledna 2001 zaslala Evropská komise Velké Británii výzvu dopisem, ve kterém byly uvedeny argumenty odůvodňující její stanovisko, podle kterého tento členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 37, tím, že jí neposkytl všeobecné údaje

⁷⁴ BREDA, E. Alla ricerca del delicato equilibrio tra protezione della salute e difesa della sicurezza nazionale nell'ambito del Trattato Euratom. *Diritto pubblico comparato ed europeo*. 2005, s. 1126–1131.

⁷⁵ Jedinou nepřímou referenci k vojenskému využití jaderné energie obsahuje čl. 84 Smlouvy, který stanovuje, že „při uplatňování záruk není činěn rozdíl podle účelu použití rud, výchozích materiálů nebo zvláštních štěpných materiálů (...) dozor se netýká látek určených k účelům obrany, jsou-li ve fázi zavádění do zvláštních zařízení k těmto účelům nebo jsou-li po ukončení zavádění nasazeny v souladu s operačním plánem na vojenském zařízení nebo tam skladovány“. Systém záruk, upravený v kapitole sedmé, je provázán se systémem vlastnického práva Euratomu, upraveném v kapitole osmé. Čl. 86 stanovuje, že vlastnické právo Společenství se „vztahuje na veškeré zvláštní štěpné materiály vyprodukované nebo dovezené některým členským státem, osobou nebo podnikem a podléhající zárukám podle kapitoly sedmé“. Je tedy možné konstatovat, že Smlouva explicitně *vylučuje* jak aplikaci ustanovení kapitoly sedmé, tak i kapitoly na suroviny, které jsou určeny k vojenskému jadernému programu. *A contrario* bylo soudobou literaturou (např. HAHN, H. Control Under the Euratom Compact. *American Journal of Comparative Law*. 1958, roč. 7, s. 39–40) dovozeno, že jiná ustanovení primárního práva jsou na tyto suroviny, resp. vojenská jaderná zařízení aplikovatelná. Tomu svědčí i skutečnost, že Francie při jaderných pokusech na Saháře začátkem 60. let postupovala v souladu s čl. 34 (opatření k ochraně zdraví a bezpečnosti při zvláště nebezpečných pokusech).

⁷⁶ „Každý členský stát je povinen poskytnout Komisi všeobecné údaje, které se týkají veškerých plánů na zneškodňování radioaktivních odpadů v jakékoli formě, aby mohla určit, zda provedení takového plánu může vést k radioaktivnímu zamoření vody, půdy nebo vzdušného prostoru jiného členského státu. Komise po poradě se skupinou odborníků zmíněnou v článku 31 vydá své stanovisko ve lhůtě šesti měsíců.“

týkající se plánu na zneškodňování radioaktivních odpadů vzešlých z demontáže reaktoru „Jason“. Britské orgány odpověděly na tuto výzvu dopisem ze dne 30. března 2001, který vysvětluje důvody, pro které orgány usuzují, že se čl. 37 *neuplatní* na vojenská zařízení, a v němž uplatňují, že neexistuje žádný závazek tohoto členského státu poskytnout Komisi údaje týkající se demontáže reaktoru Jason. Za těchto podmínek se Komise rozhodla podat žalobu.

Komise ve své žalobě tvrdila, že se čl. 37 Smlouvy uplatní na zneškodňování radioaktivních odpadů pocházejících z civilních i vojenských zařízení. Argumentovala hlavně tím, že toto ustanovení směřuje k zabránění *jakéhokoli* rizika radioaktivního zamoření jiného členského státu. Velká Británie, podporovaná Francií, namítala, že se čl. 37 nemůže uplatnit na zneškodňování radioaktivních odpadů pocházejících z vojenských zařízení vzhledem k tomu, že se smluvní systém Euratomu týká *pouze civilního využití jaderné energie* a že ustanovení Kapitoly „nemohou mít širší oblast působnosti než oblast působnosti ustanovení zařazených do jiných kapitol téže Smlouvy“.⁷⁷ Ve svém rozsudku ze dne 12. dubna 2005 Soud žalobu Komise zamítnul s následujícím odůvodněním:

(36) „Je nicméně zřejmé, že uplatnění takových ustanovení na zařízení, na výzkumné programy a na ostatní vojenské činnosti by mohlo ohrozit podstatné zájmy národní obrany členských států. V důsledku toho, jak to právem uplatnila Velká Británie a Francouzská republika, umožňuje neexistence jakékoli odchylky v této Smlouvě upravující podmínky, za jakých by byly členské státy oprávněny se dovolávat těchto podstatných zájmů a chránit je, dojít k závěru, že činnosti spadající do vojenské oblasti nespádají do oblasti působnosti této Smlouvy.“

Ve druhém případě (věc C-65/04) se jednalo o otázku aplikování právního předpisu přijatého na základě čl. 30 Smlouvy na případ nehody, ke které došlo v britské jaderné ponorce „Tireless“, kotvicí v přístavu Gibraltar.

Komise obdržela v průběhu roku 2000 několik stížností týkajících se provádění oprav na jaderné ponorce britských námořních sil „Tireless“, a to v souvislosti s nehodou, která zasáhla jaderný reaktor této ponorky. Komise požádala dopisem ze dne 10. října 2000 Velkou Británii, aby jí sdělilo informace poskytnuté obyvatelstvu ohledně opatření na ochranu zdraví, která se mají použít, jakož i kroků, které je třeba učinit v případě radiační mimořádné situace podle existující sekundární legislativy. Britské orgány v odpovědi ze dne 14. listopadu 2000 poukázali na to, že právní systém Euratomu se na vojenské využití jaderné energie neuplatní. Komise následně zaslala Velké Británii odůvodněné stanovisko, ve kterém poukázala na to, že kapitola třetí nevyklučuje ionizující záření pocházející z vojenských činností a vyzvala orgány tohoto členského státu k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby vyhověly tomuto stanovisku ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení. Následovalo podání žaloby k Evropskému soudnímu dvoru.

Skutečností je, že v případě „Tireless“ se Komise ve své žalobě nesnažila dovodit aplikovatelnost Smlouvy na vojenské jaderné programy *per se*. Komise však při jednání upřesnila, že „informace, které jsou členské státy povinny poskytnout svému obyvatelstvu ohledně opatření na ochranu zdraví, která se mají použít v případě radiační mimo-

⁷⁷ GERVASONI, S. Le traité Euratom ne s'applique pas aux activités nucléaires militaires. *Revue française de droit administratif*. 2005, s. 828–830.

řádné situace na základě čl. 5 předmětné směrnice, nespádají do vojenské oblasti, nýbrž do oblasti civilní ochrany. Použitelnost této směrnice tedy podle tvrzení Komise nemůže poškodit vojenské zájmy uvedených států.⁷⁸ I v tomto případě byl ovšem rozsudek Soudu zamítavý.

Je tedy možné konstatovat, že judikatura Soudního dvora je ve věci pravomocí Euratomu vůči vojenským jaderným programům konstantně zdrženlivá. **I přes absenci výslovných ustanovení jsou pravomoci Euratomu na tyto programy vylučovány.**⁷⁹ Tuto zdrženlivost je možné interpretovat tak, že Soud se v obou případech zabýval problémem, který hraničí se samotným jádrem národní suverenity (dvou) členských států: s otázkou národní bezpečnosti a obranných technologií. Odůvodnění dvou nastíněných rozhodnutí bylo tedy spíše záležitostí *politickou*, než *právní*. *Quid pro quo*. Soud zajisté nepovažoval za politicky vhodné zasáhnout do suverenity členských států právě na tak citlivém místě.⁸⁰ Extenzivní interpretace pravomocí byla proto zvolena v jiné, ovšem neméně klíčové oblasti: ve vztahu k bezpečnosti civilních jaderných zařízení.

2.3 Pravomoci Euratomu ve vztahu k bezpečnosti *civilních* jaderných zařízení

I otázky bezpečnost jaderných zařízení, sloužících civilním účelům (zejména produkci elektrické energie) byly jednotlivými státy tradičně považovány za záležitost, která je předmětem jejich *vylučného suverénního rozhodování*.⁸¹ To koresponduje nejenom s objemem veřejných financí, které byly za účelem výzkumu, vývoje, výstavby a provozu v této oblasti vynaloženy, ale i s významem, který provoz těchto zařízení pro jednotlivé státy představují. Vůči svěření normotvorných nebo kontrolních pravomocí v oblasti bezpečnosti těchto technologií nadnárodním společenstvím nebo mezinárodním organizacím proto byly jednotlivé státy tradičně *rezistentní*. Jak již bylo uvedeno výše, ani primární právo Euratomu nepředpokládá v této oblasti jakékoliv výslovné pravomoci. Ingerence Euratomu v této oblasti se proto tradičně omezovala jenom na nezávazná *doporučení* (nejvýznamnější z nich byla vydána v r. 1975 a v r. 1992).⁸²

Zlomovým okamžikem se stalo rozhodnutí Evropského soudního dvora (C-29/99) z r. 2002, jehož předmětem se stala ta samá otázka, která již byla v předchozí části rozebírána ve vztahu k vojenským jaderným zařízením: Disponuje Euratom pravomocí ve vztahu k bezpečnosti civilních jaderných zařízení?

Dne 15. září 1994 předložila Evropská komise Radě návrh na vydání rozhodnutí, kterým by povolila přistoupení Euratomu k mezinárodní Úmluvě o jaderné bezpečnosti z r. 1994. Dne 7. prosince 1998 vydala Rada rozhodnutí, ve kterém schválila přistoupení Evropského společenství pro atomovou energii k Úmluvě o jaderné bezpečnosti z r. 1994.

⁷⁸ Rozsudek C-65/04 Evropská komise vs. Velká Británie, SbSD, 2006, I-2239, paragraf 21.

⁷⁹ V posledně uvedeném rozsudku ve věci C-65/04 si ovšem Soudní dvůr otevírá cestu i k jinému způsobu, jak na problém reagovat („neposkytuje-li Smlouva Společenství zvláštní nástroj pro sledování tohoto cíle, nelze vyloučit, že na základě relevantních ustanovení Smlouvy o ES mohou být přijata vhodná opatření“).

⁸⁰ CENEVSKA, I. The exercise of giving way to ‘giving in’ – some aspects of the Member States Euratom obligations revisited. *Journal of European Environmental and Planning Law*. 2009, roč. 4, s. 492–493.

⁸¹ BARKENBUS, J. – FORSBERG, C. Internationalising Nuclear Safety: The Pursuit of Collective Responsibility. *Annual Review of Energy and the Environment*. 1995, roč. 20, s. 191.

⁸² GARIBBA, M. – CHIRTES, A. – NAUDUZAITE, M. The Directive Establishing a Community Framework for the Nuclear Safety of Nuclear Installations. *Nuclear Law Bulletin*. 2009, roč. 84, s. 26–27.

Odůvodnění předmětného rozhodnutí znělo následovně: „Společenství disponuje na základě čl. 2 písm. b) a korespondujících ustanovení kapitoly třetí Smlouvy o založení Euratomu společně s členskými státy příslušné pro oblasti úpravy, vymezené v čl. 15 (*radiační ochrana* – pozn. autora) a v čl. 16 (*protihavarijní opatření* – pozn. autora) Úmluvy.“ Komise podala následně dne 5. února 1999 v souladu s čl. 146 SESAE na rozhodnutí Rady ze dne 7. prosince 1998 žalobu u Evropského soudního dvora. Komise opírala svojí žalobu zejména o tvrzení neplatnosti třetího odstavce rozhodnutí Rady o přistoupení k Úmluvě o jaderné bezpečnosti z r. 1994, zejména o tvrzení, že Společenství disponuje ve vztahu k oblastem upraveným Úmluvou *vylučně* pravomocemi ve vztahu k radiační ochraně a k protihavarijním opatřením. Komise namítala, že Rada tímto výslovně popřela pravomoc Společenství v jiných oblastech, které Úmluva upravuje.

Generální advokát Jacobs se ve svém předběžném stanovisku vyjádřil ve vztahu k pravomocím Euratomu v oblasti jaderné bezpečnosti pozitivně:

„ve světle stávajících vědeckých poznatků je nejenom nemožné, ale ani žádoucí udržovat umělé hranice mezi jednotlivými oblastmi radiační ochrany a jaderné bezpečnosti. Skutečnost, že si členské státy doposud udržují výlučné pravomoci ve vztahu k technologickým aspektům jaderné bezpečnosti, nemá automaticky za následek, že Společenství nemůže přikročit k přijetí bezpečnostních standardů, požadavků na autorizaci, inspekce a systému vynucování těchto pravidel.“⁸³

I Soud se zde přiklonil k extenzivní interpretaci ustanovení primárního práva, co odůvodnil následovně:

(89) „I když Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii výslovně nepřiznává Společenství pravomoci v oblasti povolování výstavby, nebo provozu jaderných zařízení, podle čl. 30 až 32 Smlouvy Společenství disponuje pravomocí vytvořit za účelem ochrany zdraví právní systém, který musí být aplikovaný v jednotlivých členských státech. Právní předpis (v oblasti bezpečnosti jaderných zařízení) představuje nástroj, který navazuje na základní standardy uvedené ve výše uvedeném ustanovení.“

Tato **relativně extenzivní interpretace pravomocí**, zakotvených v čl. 30 Smlouvy i na oblast bezpečnosti jaderných zařízení se stala základem pro následnou legislativní činnost Euratomu v oblasti přepravy jaderných materiálů (2006/117/Euratom), jaderné bezpečnosti (2009/71/Euratom) a nakládání s radioaktivními odpady (2011/70/Euratom). Skutečností tedy je, že zatímco Soudního dvůr se v případě vymezení pravomocí Euratomu v oblasti bezpečnosti *vojenských* zařízení zachoval značně zdrženlivě, extenzivní interpretace pravomocí společenství ve vztahu k bezpečnosti *civilních* jaderných zařízení je považována za fenomén, který ve své podstatě nahrazuje relativní neměnnost znění Smlouvy za poslední půlstoletí.⁸⁴

Skutečností je, že rozhodnutí Evropského soudního dvora a následná normotvorná činnost Euratomu měly za následek přesun značné části normotvorné pravomoci z rukou členských států do bruselského centra. Tyto procesy se v uplynulých letech staly před-

⁸³ Stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 13. prosince 2001 k věci C-29/99, body 166–167.

⁸⁴ MABILE, M. – MABILE, S. – MIGNARD, J. *Sûreté nucléaire, Droit et gouvernance mondiale*. Bruxelles: Bruylant, 2012, s. 18.

mětem kritiky⁸⁵ jak ze strany zastánců evropské integrace, tak i ze strany odpůrců další integrace. První podrobili obsah sekundárních předpisů kritice pro jejich přílišnou obecnost, absenci exaktních termínů pro plnění povinností a kvůli skutečnosti, že vynucování povinností a ukládání sankcí má být i nadále *vylučně* v pravomoci národních dozorových orgánů.⁸⁶ Nutnost vytvoření komplexní evropské právní úpravy je zde odůvodňována i argumentem, že oblast jaderné energetiky byla po desetiletí vyloučena z působnosti řady předpisů mezinárodního práva.⁸⁷ Pro druhý myšlenkový proud je rozšíření ingerence Společenství do nových oblastí vnímáno jako důsledek zcela *arbitrárního* rozhodování Soudu, vedeného aktuální politickou objednávkou.⁸⁸ Kritikové extenzivní interpretace, provedené Soudem, poukazují zejména na skutečnost, že takové interpretace neodpovídá výslovnému vymezení pravomocí v primárním právu, a nereflkuje proto vůli smluvních stran zakládací Smlouvy.

Relativně rozsáhlou legislativní činnost Euratomu během posledního desetiletí je možné reflektovat také jako projev procesu, označovaného jako „evropeizace mezinárodního práva“, tj. proces přejímání jednotlivých ustanovení pramenů mezinárodního práva do práva evropského.⁸⁹ Např. závazky, plynoucí ze směrnice o jaderné bezpečnosti, do značné míry kopírují jednotlivá ustanovení Úmluvy o jaderné bezpečnosti z r. 1994, závazky plynoucí ze směrnice o nakládání s radioaktivními odpady kopírují ustanovení Společné úmluvy o bezpečném nakládání s radioaktivními odpady z r. 1997. Transformace závazků mezinárodněprávních v závazky plynoucí z evropského práva má zejména za následek zejména **značný posun, co se týče jejich vymahatelnosti ve vztahu k jednotlivým členským státům**. Vedle toho má za následek i potenciál budoucí detailnější právní úpravy, jejíž přijetí a změny by byly flexibilnější, než je tomu u pramenů mezinárodního práva.

2.4 Euratom po Fukushima

Na otázku, jakým způsobem ovlivní fukushimská havárie Evropské společenství pro atomovou energii je v současnosti, několik měsíců po této události, těžko odpovědět.⁹⁰ Je ovšem možné identifikovat několik směrů, kterými se může další vývoj ubírat. Na prvním místě je zapotřebí poukázat na silící **tendence k přesunu pravomocí v oblasti dozoru**

⁸⁵ Detailně se judikatuře Evropského soudního dvora ve vztahu k Euratomu věnuje WOLF, S. Euratom, the European Court of Justice and the Limits of Nuclear Integration in Europe. *German Law Journal*. 2011, roč. 12, s. 1637–1657.

⁸⁶ Např. SOUSA FERRO, M. Directive 2009/71/Euratom: the losing battle against discrimination and protection of sovereignty. *International Journal of Nuclear Law*. 2009, roč. 2, s. 295–312.

⁸⁷ Srov. čl. 1 odst. 3 Úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování z roku 1989, čl. 2 odst. 2 písm. a) Úmluvy o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států z roku 1992, čl. 59 Bruselské úmluvy o příslušnosti a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech z roku 1968; Bruselská úmluva z roku 1969 byla nahrazena nařízením č. 44/2001 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí, které obsahuje obdobné ustanovení.

⁸⁸ Např. TRUE, C. Legislative competences of Euratom and the European Community in the energy sector: the „Nuclear Package of the Commission“. *European Law Review*. 2003, roč. 28, s. 664–685.

⁸⁹ Např. WOUTERS, J. – NOLLKAEMPER, A. – DE WET, E. Introduction: The „Europeanisation“ of International Law. In: J. Wouters, A. Nollkaemper, E. De Wet (eds.) *The „Europeanisation“ of International Law*. The Hague: T. M. C. Asser Press, 2008, s. 1–16.

⁹⁰ Obsáhlé úvahy nad touto otázkou prezentuje KUS, S. International Nuclear Law 25 Years Between Chernobyl and Fukushima and Beyond. *Nuclear Law Bulletin*. 2011, roč. 87, s. 2–22.

nad bezpečností na nadnárodní úrovni. Je možné konstatovat, že tyto tendence jsou dlouhodobějšího charakteru. Již v r. 2007 byla zřízena Evropská skupina na vysoké úrovni pro jadernou bezpečnost a nakládání s odpadem.⁹¹ Jejím cílem je „z vlastního podnětu nebo na žádost Komise poskytovat Komisi rady a být jí nápomocná při postupném rozvoji společného porozumění a případně při vytváření dalších evropských předpisů v oblastech bezpečnosti jaderných zařízení a bezpečnosti nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem. Měla by usnadnit konzultace, koordinaci a spolupráci vnitrostátních regulačních orgánů.“ Mezi klíčové výstupy práce této skupiny doposud patří zejména sekundární legislativa, zmiňovaná výše, tj. směrnice v oblasti přepravy jaderných materiálů, jaderné bezpečnosti a nakládání s radioaktivními odpady. Vytvoření a práce skupiny⁹² ovšem otevřely také otázku případného vytvoření dozorového orgánu v oblasti jaderné bezpečnosti na evropské úrovni.⁹³

Další krok směrem k faktickému přesunu pravomocí učinila Evropská rada na svém zasedání 25. března 2011, když rozhodla o provedení mimořádných bezpečnostních prověrek evropských jaderných elektráren – tzv. „zátěžových testů“. Cílem bylo posoudit, zda a jak jsou jaderné elektrárny připraveny na stejné či obdobné hrozby, jakou byla přírodní katastrofa v Japonsku a zda dokáží odolat jejich následkům a udržet jaderné reaktory v bezpečném stavu. Uvedené rozhodnutí Evropské rady představuje další průlom do teritoriální suverenity jednotlivých členských států, které tímto způsobem umožnily výkon prověřování na svém území orgánům nadnárodního společenství. Skutečností ovšem zůstává, že výkon tzv. „zátěžových testů“ nemá ve stávajícím primárním ani sekundárním právu Euratomu žádný výslovný právní základ, a jejich realizace je tak *zcela závislá* na dobrovolném přístupu dotčených členských států.

Paralelně s těmito procesy probíhají i **posuny směrem k přijetí nových předpisů sekundárního práva.** Diskuse jsou vedeny nejenom o novelizaci směrnice o jaderné bezpečnosti, ale i o využití normotvorných pravomocí Euratomu, které byly původně smluvními státy tomuto společenství svěřeny, doposud ovšem nebyly využity.⁹⁴

3. BUDOUCNOST EURATOMU

Analýza znění jednotlivých ustanovení Smlouvy o založení Euratomu napovídá tomu, že úmyslem evropské „šestky“ nebylo vytvořit statické integrační společenství, ale naopak, společenství *flexibilní a dynamické.* Řada vzájemně provázaných geopolitických a hospodářských souvislostí, vzájemná nevraživost francouzského a německého průmyslu, symptomatická averze Francie vůči evropským strukturám a také úsilí Sovětského svazu torpédovat fungování Euratomu, který považoval za produkt americké zahraniční politiky: to vše byly skutečnosti, které vedly k *paralyzaci* Euratomu a k tomu, že toto evropské

⁹¹ Rozhodnutí č. 2007/530/Euratom ze dne 17. července 2007 o zřízení Evropské skupiny na vysoké úrovni pro jadernou bezpečnost a nakládání s odpadem.

⁹² Skupina na vysoké úrovni se skládá z 27 představitelů členských států z představitel Komise. Skupina může prostou většinou rozhodnout o rozšíření svého členstva tím, že do něj zahrne zastupující členy.

⁹³ Např. GARRIBA, M. Towards a European nuclear regulator? The European high level group on nuclear safety and waste management. In: AIDN/INLA (ed.) *Nuclear Inter Jura 2009*. Brussels: Bruylant, 2008, s. 47–49.

⁹⁴ Např. v oblasti pojištění provozovatelů jaderných zařízení. K tomu srov. můj článek Evropské společenství pro atomovou energii a právní úprava odpovědnosti za jaderné škody. *Právník*. 2009, roč. 148, s. 1270–1298.

integrační společenství se za poslední desetiletí dostalo zcela do stínu jiných integračních procesů. Divergentní a vzájemně si odporující zájmy jednotlivých členských států měly za následek, že hmotněprávní ustanovení primárního práva Euratomu existují i dnes, po 55 letech od jejich přijetí, v téměř identické a nezměněné verzi.

„Statické“ ponětí Euratomu mělo za následek, že vymezení jeho pravomocí přestalo v průběhu desetiletí následujících po přijetí Smlouvy odpovídat realitě. Tomu odpovídaly i interpretace již obsoletních ustanovení. Tak bylo například výlučné vlastnické právo interpretováno jako „prázdná skořápka“, nemající reálný obsah.⁹⁵ Zejména „postčernobylská“ etapa vývoje je ovšem charakteristická přijímáním nových multilaterálních úmluv, které upravily i oblasti, jež byly do té doby považovány za oblast výlučné suverenity jednotlivých států. Klíčovou se v tomto období stala celkem přirozeně otázka bezpečnosti jaderných zařízení. Absenci výslovného vymezení normotvorných pravomocí v této oblasti překlenul svojí extenzivní interpretací Evropského soudního dvora. Statiku primárního práva Euratomu tedy do jisté míry vyvažuje dynamická judikatura Soudu a následná sekundární normotvorba.

Zdá se, že po 55 letech by mohlo dojít k synergii mezi statickým vymezením pravomocí a jejich dynamickou interpretací. Za situace, kdy není reálně předpokládat změnu znění Smlouvy, tak budou muset být i pro následující období použity ty nástroje, které byly v r. 1957 v primárním právu nově vzniklého společenství zakotveny. Odborná literatura v souvislosti s legislativní činností Euratomu v novém miléniu dokonce mluví o „zmrtvýchvstání Euratomu“.⁹⁶ Evropské společenství pro atomovou energii se v novém miléniu také opětovně stalo předmětem zvýšeného zájmu odborné literatury. Jak je ovšem z výše uvedených řádků patrné, tento nový Euratom je v mnoha ohledech nepodobný původně zamýšlenému záměru. Je dokonce možné konstatovat, že společenství, jež bylo původně smluvními stranami zamýšleno jako nástroj k podpoře rozvoje jaderné energie, se pozvolna mění ve společenství, kterého primární aktivitou bude výkon dozoru nad bezpečností a stanovování pravidel provozu jaderných zařízení. Tento posun je dalším z řady paradoxů, které jsou s historií Evropského společenství pro atomovou energii dnes již nerozlučně spojeny.

Tento článek je výstupem projektu Grantové agentury České republiky P408/12/P617 „Jaderná renesance a nové atomové právo v České republice“.

JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D., LL.M.

Právnická fakulta Karlovy univerzity v Praze

⁹⁵ BOUQUET, A. The Mysteries of the Euratom Community's Ownership Right. In: V. Lamm (ed.) *Nuclear Inter Jura*. Budapest: Archaeolingua, 2002, s. 395–396.

⁹⁶ BARNES, P. The Resurrection of the Euratom Treaty. *Yearbook of European Environmental Law*. 2008, roč. 8, s. 182–215.