

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Petra Dušková

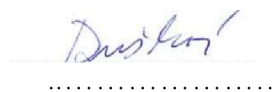
Jaderné právo a ukládání radioaktivního odpadu
v České republice a Finské republice

Bakalářská práce

Olomouc 2023

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Jaderné právo a ukládání radioaktivního odpadu v České republice a Finské republice vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce, včetně poznámek pod čarou má 113 000 znaků, včetně mezer.“



V Córdoba dne 22. dubna 2023

Petra Dušková

Poděkování

Ráda bych zde poděkovala vedoucímu bakalářské práce JUDr. Ondřeji Víchovi, Ph.D. za jeho čas a cenné rady, které mi poskytl při tvorbě této práce. Rovněž bych chtěla poděkovat své rodině za podporu při psaní práce a v průběhu mého studia.

Obsah

Seznam zkratk	5
Úvod	6
1. Energetická politika a snižování emisí	8
2. Jaderná energetika	11
2.1 Právní úprava a organizace veřejné správy v České republice	12
2.2 Právní úprava a organizace veřejné správy ve Finské republice	13
3. Nakládání s radioaktivním odpadem	16
3.1 Radioaktivní odpad v České republice	18
3.2 Radioaktivní odpad ve Finské republice	21
4. Hlubinné úložiště	25
4.1. Participace veřejnosti ve Finsku	27
4.2 Participace veřejnosti v České republice	29
4.3 Změny s novým návrhem zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivního odpadu	36
Závěr	43
Seznam pramenů a literatury	46
Abstrakt	50

Seznam zkratk

ANDRA	Francouzská národní agentura pro nakládání s radioaktivním odpadem
ČR	Česká republika
EIA	Environmental Impact Assessment
EU	Evropská unie
EURATOM	Evropské společenství pro atomovou energii
HÚ	Hlubinné úložiště
IAEA	Mezinárodní agentura pro jadernou energii
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NSS	Nejvyšší správní soud
OSN	Organizace spojených národů
UNFCCC	Úmluva OSN o změně klimatu
STUK	Úřad pro radiační a jadernou bezpečnost (Säteilyturvakeskus)
SÚJB	Státní úřad pro jadernou bezpečnost
SÚRAO	Správa úložišť radioaktivních odpadů
TVO	Teollisuuden Voima Oyj

Úvod

Klimatická změna je jedním z nejzásadnějších témat současnosti. Každá země k ní přistupuje jinak a odlišně přizpůsobuje svou energetiku. V České republice hraje jaderná energetika důležitou roli, stejně jako ve Finské republice. Jaderná energie je nedílnou součástí energetického mixu řady zemí na světě a všechny se potýkají s problémem radioaktivního odpadu a vyhořelého jaderného paliva. Česká republika se snaží dlouhá desetiletí najít cestu konečného řešení uložení radioaktivního odpadu, ale stále se nepodařilo udělat významný pokrok a najít místo pro uložení. Ve světě je zatím pouze jedna země, která byla schopna vybudovat hlubinné úložiště radioaktivního odpadu, Finsko. Proto jsem si vybrala finskou právní úpravu a systém pro komparaci s českým systémem.

V této práci porovnáám organizaci státní správy, právní úpravu jaderného práva a v poslední kapitole se zaměřím na hlubinné úložiště. Jedná se o rozsáhlé téma, jehož dílčí části by mohly být předmětem samostatných prací. Moje práce bude zejména přehled uspořádání dvou zemí a v poslední kapitole hlubinného úložiště se podíváme na participaci veřejnosti a obcí při budování hlubinného úložiště, protože toto je momentálně ta největší překážka pro postup přípravy a budování úložiště v České republice. Chtěla bych odpovědět na otázku, v čem se odlišuje finský právní systém a uspořádání, a v čem by mohl být případně inspirací, zejména v problematice participace obcí. Mají finské obce silnější postavení v rozhodovacích procesech budování hlubinného úložiště než české obce? Jakou změnu připravuje Česká republika pro lepší postavení obcí?

První kapitola je úvodem do problematiky současného světa s klimatickou změnou a odpoví na otázku, jak je jaderná energetika spojena s klimatickou změnou a jejím řešením. Ve druhé kapitole se přesuneme k jadernému právu České republiky a Finska, která začíná porovnávání obou zemí z hlediska právní úpravy a organizace. Vysvětlím, které společnosti jsou hlavními aktéry v energetice obou zemí a také se zmíním o jedinečném principu Mankala, který je odpovědný za výstavbu jaderných elektráren, ale i elektráren z dalších zdrojů. Třetí kapitola se zaměřuje na radioaktivní odpad a nakládání s ním podle mezinárodního práva, adaptace těchto norem do právních norem Česka a Finska a odpovědnost za nakládání s radioaktivním odpadem. Poslední kapitola je věnována hlubinnému úložišti ONKALO ve Finsku, popisu fázi procesu přípravy a role finských obcí v celém procesu. Odlišuje se český systém a model plánování hlubinného úložiště od finského? Zhodnotím také současný stav české fáze přípravy a pokusím se odpovědět na otázku, proč se nedaří dále postupovat, a jak bychom to mohli zkusit napravit s ohledem na finskou zkušenost. V poslední kapitole také představím připravované

změny s ohledem na možnost participace obcí. Je připravovaná změna dostatečná pro poskytování soudní ochrany dotčené veřejnosti s ohledem na závazky z Aarhuské úmluvy? Byl vydán rozsudek na mezinárodní úrovni, který by mohl sloužit jako varování? Závěrem shrnu poznatky, ke kterým jsem došla. Časové období, ve kterém se budeme pohybovat začíná v 70. letech, kdy Finsko začalo s přípravou svého hlubinného úložiště a přejdeme až do současnosti. Pro tuto problematiku je bakalářská práce příliš malého rozsahu a určitě by si toto téma zasloužilo další výzkum z mnoha hledisek. Například, jak zvýšit transparentnost procesu a zlepšení práce s veřejností a informování. Dále bych navrhovala výzkum, zda by mohl být v České republice uplatněn princip Mankala v oblasti budování energetických zdrojů. Určitě by se také bylo vhodné podívat na to, jak zajistit financování, tak nákladného projektu, jakým je hlubinné úložiště.

K této práci bylo možné najít spoustu kvalitních zdrojů, kromě finského zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, který je k dispozici pouze v neoficiální anglické verzi. Oficiální a právně závazné jsou texty ve švédštině a finštině. Hlavními zdroji jsou zahraniční a česká literatura, dále příslušné zákony z České republiky a Finska, právní normy Evropské unie, Pařížská dohoda, Kjótský protokol, Aarhuská úmluva, judikatura Nejvyššího správního soudu, státní energetické koncepce a plány, webové stránky společností zabývajících se ukládáním radioaktivního odpadu a další. V judikatuře Nejvyššího správního soudu se můžeme dočíst, kde jsou ukotveny soudobé problémy participace a nevyřešeného střetu zájmů obcí a státu. Finsko se jeví jako transparentní země ohledně budování hlubinného úložiště, proto bylo snadné najít na internetu spoustu zákonů v anglickém jazyce a také nejrůznější koncepce, plány, postupy a technické zprávy. Také společnost Posiva, která buduje hlubinné úložiště ve Finsku, poskytuje detailní informace na svých webových stránkách. Pro představení chystaných změn jsem použila předložený vládní návrh zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivního odpadu.

1. Energetická politika a snižování emisí

Životní prostředí je po dlouhá léta poškozováno a znečišťováno používáním fosilních paliv pro energetické využití, protože stále většina ekonomik na světě je založena na fosilních palivech. Vědci z celého světa zkoumali tento vliv na životní prostředí a díky jejich pečlivé práci dnes víme, že jsme ohroženi změnou klimatu, která by mohla být katastrofální pro celou planetu, proto se dnes zabýváme dekarbonizací, jako výzvou pro všechny státy. Pro dosažení takové dekarbonizace zmírňující dopady změn klimatu a aby se dosažení udržitelnosti stalo skutečností, budou vyžadovány nové technologie, investice, plány, změny ve společnosti a podpora obnovitelných zdrojů energie. Aby státy byly schopny společně čelit změně klimatu v mezinárodním měřítku, byla přijata Úmluva OSN o změně klimatu (UNFCCC) a na jejím základě přijat Kjótský protokol v roce 1997.¹

Hlavním cílem Kjótského protokolu je snížení emisí skleníkových plynů, s ohledem na rozdíly mezi státy v produkci emisí, bohatství a kapacity. Do roku 2020 byl Kjótský protokol přijat 191 státy (včetně Evropské Unie jako nadnárodní organizace).² Kjótský protokol vyžaduje po státech, aby přijaly plány a podávaly zprávy o plnění jejich závazků z tohoto protokolu. Tyto závazky jsou stanoveny nejen podle současných možností států, ale také se přihlíží k jejich podílu na vypouštění skleníkových plynů v minulosti. První období snížení emisí pro 37 států v rámci jejich ekonomické transformace bylo stanoveno na 5% redukcí emisí oproti roku 1990 v letech 2008 až 2012. Druhé období začalo v roce 2013 a skončilo v roce 2020. Stanovilo závazek snížení emisí o 18 % oproti roku 1990, nicméně zde už vystupuje jiných 37 států než v prvním období.³

Později se ukázalo, že toto snížení emisí není dostatečné a byla přijata Pařížská dohoda 196 smluvními stranami UNFCCC 12. prosince 2015, ratifikace proběhla u 191 stran. Pařížská dohoda se stala předmětem mezinárodního práva a doplňuje UNFCCC. Přináší daleko více, protože se zabývá problematikou environmentální spravedlnosti, chudobou, ochranou a bezpečností.⁴ Evropská unie se stala smluvní stranou Pařížské dohody. ČR je i samostatnou smluvní stranou. Hlavním cílem dohody se stalo „udržení nárůstu průměrné globální teploty

¹ TALUS, Kim. *Research handbook on international energy law*. Cheltenham, England; Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited 2014. S. 407, 408

² HOLWERDA, Marijn, ROGGENKAMP Martha M., WOERDMAN Edwin. *Essential EU Climate Law*. 2nd edition. Edward Elgar Publishing, 2021. S. 15, 16

³ United Nations Climate change. Process and Meetings. *What is the Kyoto Protocol?* [online] 14. února 2022 [cit. 14. února 2022] Dostupné na: <https://unfccc.int/kyoto_protocol>

⁴ HOLWERDA, Marijn, ROGGENKAMP Martha M., WOERDMAN Edwin. *Essential EU Climate Law*. 2nd edition. Edward Elgar Publishing, 2021. S. 17 - 20

výrazně pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a úsilí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí, a uznání, že by to výrazně snížilo rizika a dopady změny klimatu.“⁵ Zároveň požaduje, aby se státy přizpůsobily a posilovaly odolnost vůči klimatickým dopadům a financování nízkoemisního rozvoje s ohledem na vnitrostátní podmínky každého státu.⁶

V roce 2019 Evropská komise předložila jako nejnovější legislativu tzv. zimní balíček nazvaný Čistá energie pro všechny Evropany. S novým balíčkem došlo k přepracování energetické politiky sloužící energetické a ekonomické transformaci k nízkoemisní ekonomice, odklonu od fosilních paliv, čistší energii, a jako to nejdůležitější, naplňování cílů Pařížské dohody. Balíček obsahuje čtyři nařízení a čtyři směrnice. Členské státy EU mají povinnost je přenést do své vnitrostátní právní úpravy.⁷ Jedním z cílů je například společné zajištění členských států, „aby podíl energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie Unie dosáhl v roce 2030 nejméně 32 %.“⁸ Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu⁹ je součástí nového balíčku a stanovuje pět rozměrů pro energetickou unii: energetickou bezpečnost, vnitřní trh s energií, energetickou účinnost, snižování emisí uhlíku a výzkum, inovace a konkurenceschopnost. Zároveň stanovuje právní rámec pro transparentnost a předvídatelnou správu energetické unie.¹⁰

Klíčovým úkolem, aby se naplnily cíle stanovené Pařížskou dohodou bude nutné snížení emisí ve všech členských státech do roku 2030 o 40 % v porovnání s rokem 1990.¹¹ Každá členská země má svá specifika, proto by nebylo možné vytvořit jeden plán pro celou Unii. Kvůli odlišným podmínkám měl každý členský stát předložit Komisi integrovaný vnitrostátní plán do 31. prosince 2019 s ohledem na svá specifika a možnosti v oblasti energetiky a klimatu. Nařízení stanovuje povinné prvky, které musí tyto plány obsahovat. Plány se budou předkládat

⁵ Ustanovení čl. 2 Pařížská dohoda. Konference smluvních stran. 12. prosince 2015. U.N. Doc. FCCC/CP/2015/L.9/Rev/1 (Úřední věstník Evropské Unie 19. 10 2016 L 282/4)

⁶ Ustanovení čl. 2 Pařížská dohoda

⁷ European Commission. Energy Strategy. *Clean energy for all Europeans package*. [online] 14. února 2022 [cit. 14. února 2022] Dostupné na: < https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package_en>

⁸ Čl. 3 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (Úřední věstník Evropské unie 21. 12. 2018 L 328/82)

⁹ Úřední věstník Evropské Unie 21. 12. 2018 L 328/1

¹⁰ Odst. 1 – 4 Preambule Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu

¹¹ Odst. 6 – 8 Preambule Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu

pro desetiletá období, proto první plán pokrývá období od roku 2021 do roku 2030, ale musí se zabývat i výhledem do budoucna po roku 2030.¹²

ČR tento plán zpracovala a uvedla v něm své vize plánovaného energetického mixu. Podíl na hrubé výrobě elektřiny z jaderné energie byl 29 % v roce 2016, zatímco uhlí a ostatní tuhá neobnovitelná paliva představovaly 50 % podílu. Pro splnění plánovaného cílového stavu v roce 2040 by jaderná energie měla tvořit 46 – 58 % tohoto podílu, uhlí a ostatní tuhá neobnovitelná paliva 11 – 21 %. Dále se zvýší podíl obnovitelných zdrojů ze 13 % na 18 – 25 % a zemního plynu z 8 % na 5 – 15 %. V energetickém mixu bude převažovat jaderná energie.¹³ Je tedy zjevné, že česká strategie spočívá v nahrazení uhelných zdrojů jadernými zdroji a obnovitelnými zdroji, protože v ČR je největší zdroj emisí současná energetika závislá na fosilních palivech, přestože emise postupně klesají a významně klesly za posledních 30 let.¹⁴ Podle současných plánů ČR bude pokračovat ve výrobě elektřiny v jaderných elektrárnách, aby snížila své emise při produkci energie uhelných elektráren a zároveň byla schopna produkovat dostatek elektřiny.

Nejprve je nutné definovat, jak vlastně jaderná energetika souvisí se snižováním emisí. Podle čl. 2 odst. 1 Směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů¹⁵ není možné jadernou energii řadit mezi obnovitelné zdroje, protože ty jsou definovány pouze jako „energie větrná, energie slunečního záření (termální a fotovoltaická), geotermální, energie okolního prostředí, energie z přílivu nebo vln a jiná energie z oceánů, energie vody, energie biomasy, energie skládkového plynu, energie kalového plynu z čistíren odpadních vod a energie bioplynu“.

Druhým důvodem, proč se neřadí mezi obnovitelné zdroje, je fakt, že při výrobě jaderné energie se využívá štěpný a fúzní materiál existující na Zemi. Země má rozsáhlé, ale přesto omezené množství uranu a thoria, které mohou pohánět štěpné reakce, podobně jako deuterium, těžký vodík potřebný pro fúzní reakce, který se na Zemi také hojně vyskytuje, ale i jeho zásoba je konečná.¹⁶ Výroba elektřiny v jaderné elektrárně neprodukuje skleníkové plyny, protože se nespálují fosilní paliva (jako je tomu například u energie vyráběné z uhlí). Vedlejším produktem je radioaktivní odpad, který vzniká při štěpné reakci a také vyhořelé jaderné palivo.

¹² Čl. 3 Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu

¹³ Vnitrostátní plán České republiky v oblasti energetiky a klimatu z roku 2019, st. 19

¹⁴ Zpráva Ministerstva životního prostředí o stavu životního prostředí z roku 2019, st. 17 - 19

¹⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů

¹⁶ FERGUSON, Charles D. *Nuclear Energy*. New York: Oxford University Press 2011. S. 205

Skleníkové plyny jsou například produkovány při těžbě uranu a přepravě uranu do určeného místa. Z toho vyplývá, že produkce skleníkových plynů s výrobou jaderné energie je v podstatě zanedbatelná oproti energii z fosilních paliv. U jaderné energie je největší problém s řešením, jak naložit s radioaktivním odpadem a vyhořelým jaderným palivem.¹⁷

2. Jaderná energetika

Jak bylo zmíněno výše, vedlejším produktem výroby elektřiny v jaderné elektrárně je radioaktivní odpad. S provozem jaderných elektráren je spojena problematika radioaktivního odpadu, zejména, jak s ním naložit. Bez ohledu na to, zda ČR bude nebo nebude nadále pokračovat s provozem jaderných elektráren, bude se potýkat s problémem, co dělat s radioaktivním odpadem, který byl doposud vyprodukován. V plánu je nadále pokračovat s jadernou energií a množství odpadu, které je nutné někam uložit, poroste. V této práci se podíváme blíže na řešení ČR a Finské republiky. Obě země jsou členy Evropské unie, proto mají stejné právní závazky. Finsko také provozuje jaderné elektrárny a řeší stejný problém jako ČR a dalších 13 států EU.¹⁸

Na mezinárodní úrovni působí organizace, které stanovují právní normy pro mírové využívání jaderné energie. Cílem těchto norem je stanovení právního rámce pro poskytnutí ochrany fyzickým osobám, majetku a životnímu prostředí. Jednou z těchto organizací je Mezinárodní agentura pro atomovou energii (IAEA), pod jejíž gescí byly uzavřeny multilaterální smlouvy. Tyto smlouvy upravují problematiku odpovědnosti, fyzické ochrany, včasného oznamování, pomoci v případě jaderné nehody, kompenzace za jaderné škody, ale také se věnují nakládání s radioaktivním odpadem a vyhořelým jaderným palivem. Další organizace, pod jejichž gescí byly přijaty smlouvy v této oblasti, jsou Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) a Mezinárodní námořní organizace (IMO). Pro ČR je nejdůležitější Evropské společenství pro atomovou energii, které vystupuje jako samostatný subjekt mezinárodního práva a vydává své vlastní právní předpisy v problematice jaderného práva a ukládání radioaktivního odpadu a vyhořelého jaderného paliva.¹⁹ Evropské společenství pro atomovou energii nazývané Euratom bylo založeno na základě Smlouvy o Evropském společenství pro atomovou energii, která vešla v účinnost 1. ledna 1958. „Posláním Společenství je přispět vytvořením podmínek nezbytných pro rychlé vybudování a růst jaderného průmyslu ke zvýšení

¹⁷ FERGUSON, Charles D. *Nuclear Energy*. New York: Oxford University Press 2011. S. 93, 94

¹⁸ VÍCHA, O. *Základy horního a energetického práva*. Praha: Vydavatelství Wolters Kluwer, a. s., 2015. S. 159

¹⁹ HANDRLICA, Jakub. *Jaderné právo a právní futurismus. Jaderné technologie budoucnosti a jejich právní úprava*. Praha: Auditorium 2019, s. 27, 28

životní úrovně v členských státech a k rozvoji vztahů s ostatními zeměmi.²⁰ Spolu s Euratomem bylo založeno Evropské hospodářské společenství a Evropské společenství uhlí a oceli. Na počátku byly členem Euratomu pouze Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Německo a Nizozemsko. Dnes jsou členy všechny členské státy EU. Hlavní orgán EU, který sleduje realizaci úkolů a naplňování cílů stanovených smlouvou, je Evropská komise. Dalším orgánem je Rada v gesci Pracovní skupiny pro atomové otázky a Evropský Parlament, který má pouze konzultativní funkci.²¹

2.1 Právní úprava a organizace veřejné správy v České republice

Rizika, která nese provoz jaderných elektráren, by měla dalekosáhlý důsledek, který by překročil hranice státu. Jaderná energie se smí používat pouze pro mírové účely. Bezpečné využívání jaderné energie je předmětem mezinárodního práva, ze kterého vyplývají závazky pro ČR a jsou základem pro právní úpravu. ČR se stala smluvní stranou Vídeňské úmluvy o odpovědnosti za jaderné škody z roku 1963 a Společného protokolu o aplikaci Vídeňské a Pařížské úmluvy z roku 1988. Mezinárodní právo se vztahuje i na úložiště radioaktivních odpadů a vyhořelého paliva. Základní právní úprava je zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon (dále jen „atomový zákon“).²²

Atomový zákon zpracovává předpisy Evropského společenství pro atomovou energii (EURATOM), jehož součástí jsou další mezinárodní právní dokumenty.²³ Ústřední správní úřad, který vykonává státní správu v této oblasti, je Státní úřad pro jadernou bezpečnost (SÚJB) se sídlem v Praze.²⁴ Ministerstvo průmyslu a obchodu zpracovává Koncepti nakládání s radioaktivním odpadem a vyhořelým jaderným palivem a předkládá ji ke schválení vládě a oznamuje ji Evropské komisi.²⁵ Organizační složkou zabývající se ukládáním radioaktivního odpadu je Správa úložišť jaderných odpadů (SÚRAO).²⁶ Předmět činnosti SÚRAO upravuje atomový zákon a její činnost je financována z prostředků jaderného účtu. V ČR jsou tři úložiště radioaktivních odpadů – úložiště institucionálních odpadů Richard u Litoměřic, úložiště Dukovany určené k ukládání provozních odpadů z jaderné energetiky a úložiště Bratrství určené

²⁰ Podle čl. 1 Konsolidované znění Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii ze dne 25. března 1957 (Úřední věstník Evropské Unie 26. 10. 2012 C 327/1)

²¹ SÚJB. Evropská unie. *Evropské společenství pro atomovou energii*. [online] 17. července 2022 [cit. 17. července 2022] Dostupné na: <<https://www.sujb.cz/evropska-unie/evropske-spolecenstvi-pro-atomovou-energii-euratom>>

²² Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky 2015, str. 32 - 35

²³ Podle § 1 zákon č. 263/2016 Sb. atomový zákon

²⁴ Podle § 206 a § 207 atomového zákona

²⁵ Podle § 212 atomový zákon

²⁶ Ustanovení § 11 a § 51 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

k ukládání nízko a středněaktivních odpadů s obsahem přírodních radionuklidů. Do kompetence SÚRAO spadá veškerá příprava a výstavba hlubinného úložiště (HÚ) vysokoaktivních odpadů, které bude nutné vybudovat v ČR.²⁷ V současné době je v provozu v ČR 6 komerčních reaktorů (EDU 4×VVER 440 typ V-213 a ETE 2×VVER 1000 typ V-320) ve dvou jaderných elektrárnách Temelín a Dukovany.²⁸

Majitel a provozovatel obou jaderných elektráren je společnost ČEZ, a. s.²⁹ Společnost ČEZ je akciová společnost rozdělená mezi akcionáře, jejíž nejvýznamnějším akcionářem s téměř 70 % kapitálu byla ke konci roku 2021 ČR. Podíl kapitálu v rukou státu se za poslední tři roky nijak neměnil. Zbýlími akcionáři jsou právnické osoby, ČEZ, a. s. a fyzické osoby. ČR je zastoupena Ministerstvem financí, které vlastní veškeré akcie ve vlastnictví státu.³⁰ Státní energetická koncepce počítá s tím, že ČEZ, a. s. zůstane i nadále ve vlastnictví státu z důvodu strategického významu energetického sektoru.³¹ Záměrem společnosti ČEZ, a. s. je provozovat jaderné elektrárny po dobu 60 let a také uvést do provozu nové jaderné zařízení. Plány počítají s výstavbou tří nových jaderných zdrojů s dobou provozu 60 let. To také znamená, že společnost ČEZ, a. s. jakožto státní podnik, se bude podílet na nakládání s radioaktivním odpadem a vyhořelým jaderným palivem na základě Koncepce nakládání a radioaktivním odpadem a vyhořelým jaderným palivem. Druhá hlavní instituce, která se bude podílet na plnění cílů Koncepce, je výzkumně inženýrská společnost ÚJV Řež, a. s.³²

2.2 Právní úprava a organizace veřejné správy ve Finské republice

Ve Finsku je základní právní úpravou zákon o jaderné energii (The Nuclear Energy Act), vyhláška o jaderné energii (The Nuclear Energy Decree) a radiační zákon (The Radiation Act) přijatý v roce 2013, obsahující požadavky směrnice Rady 2011/70/Euratom o nakládání s radioaktivním odpadem a vyhořelým palivem.³³ Orgán, který odpovídá a dohlíží na bezpečné využití jaderné energie, je Úřad pro radiační a jadernou bezpečnost (STUK).³⁴ Zákon o jaderné energii ukládá povinnost skladování takového odpadu pouze ve Finsku,³⁵ proto bylo nutné

²⁷ SÚRAO. Naše poslání. Úvodní strana. [online] 25. listopadu 2021. [cit. 25. listopadu 2021]. Dostupné na: <<https://www.surao.cz/o-nas/nase-poslani/>>

²⁸ Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky 2015, str. 43

²⁹ Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky 2015, str. 4

³⁰ ČEZ. *Skupina ČEZ – O společnosti. O ČEZ. Akcionáři.* [online] 23. července 2022 [cit. 23. července 2022] Dostupné na: <<https://www.cez.cz/cs/o-cez/cez/akcionari>>

³¹ Státní energetická koncepce 2015, s. 57

³² SÚRAO. Technická zpráva 528/2020 *Podkladová studie pro zpracování návrhu aktualizace Koncepce nakládání s radioaktivním odpadem a vyhořelým jaderným palivem v ČR.* Praha 2020. S. 29 - 30

³³ Management of spent fuel and radioactive waste in Finland, National programme in accordance with Article 12 of the Council Directive 2011/70/Euratom, str. 4 - 9

³⁴ Section 55 The Nuclear Energy Act of Finland (Act No. 990/1987; amendments up to 964/2020 included)

³⁵ Section 6a The Nuclear Energy Act of Finland (Act No. 990/1987; amendments up to 964/2020 included)

vyřešit, jak a kdo to provede. K tomuto kroku se odhodlala finská společnost Posiva, jenž je specialista na nakládání s odpady, a předložila svou žádost o vybudování projektu trvalého uskladnění radioaktivního odpadu Ministerstvu práce a hospodářství. STUK podpořil záměr Posivy a informoval o tom ministerstvo.³⁶ Finsko má čtyři jaderné reaktory produkující 22 300 GWh(e), dva v Olkiluoto a dva v Loviise. Pátý reaktor bude brzy dokončen a vybudování šestého je v plánu.³⁷

V roce 2018 jaderná energie tvořila 32,45 % podílu v dodávkách elektřiny. Finská energetická soustava, jenž je součástí severské energetické soustavy, je napojena na Švédsko, Norsko a Dánsko. Existuje navíc spojení s Ruskou federací a Estonskem. Za aktivity regionální a distribuční sítě jsou odpovědné energetické společnosti, které mají licenci k provozování svých sítí od příslušného úřadu Fingrid. Přenos elektřiny přes národní síť, jakožto i hraniční propojení s Norskem, Švédskem a Ruskou federací jsou řízeny odpovědnou distribuční společností Fingrid Plc., kterou vlastní dva hlavní výrobci (Fortum a PVO), finští vládní a institucionální investoři. Finský energetický systém je široce decentralizovaný a různorodě organizovaný. Hlavní typy vlastnictví jsou částečně privatizované, státem kontrolované energetické společnosti, průmyslové podniky, komunální a jiné distribuční společnosti. Fortum Power and Heat Oy (FPH) je největším výrobcem elektřiny ve Finsku. Ve Finsku působí v oblasti energie tři hlavní společnosti:

- Fortum: hlavní energetická společnost v severských zemích vlastní jadernou elektrárnu Loviisa. Navíc má minoritní podíl v jaderné elektrárně Olkiluoto, 51 % akcií vlastní stát, konkrétně úřad předsedy vlády.
- Teollisuuden Voima Oyj (TVO): společnost byla založena v roce 1969 finskými průmyslovými společnostmi za účelem výstavby a provozu velkých elektráren. TVO vyrábí elektřinu v jaderné elektrárně Olkiluoto v Eurajoki a v uhelné elektrárně Meri-Pori. Hlavním úkolem TVO je zajistit ekonomickou, bezpečnou a ekologickou výrobu elektřiny pro své akcionáře v současných výrobních jednotkách Olkiluoto. Energie vyrobená TVO je dodávána akcionářům na základě výrobních nákladů (někdy označované jako princip Mankala).

³⁶ World Nuclear News. Finnish regulator approves Posiva's waste repository plan. Homepage. World Nuclear News [online]. 12. února 2015 [cit. 29. listopadu 2021]. Dostupné na: <<https://www.world-nuclear-news.org/Articles/Finnish-regulator-approves-Posiva-s-waste-reposito>>

³⁷ Nuclear Legislation in OECD and NEA Countries. *Regulatory and Institutional Framework for Nuclear Activities*. Finland. OECD 2019

- Fennovoima Oy: nejnovější finská jaderná energetická společnost, jejímž cílem je postavit ve Finsku novou jadernou elektrárnu o výkonu 1400 MW, aby mohla produkovat elektřinu pro svých 60 finských akciových společností. Také Fennovoima bude vyrábět elektřinu pro potřeby svých majitelů na základě principu Mankala. Každý vlastník obdrží podíl na kapacitě úměrný jeho vlastnictví ve společnosti. Mezi vlastníky Fennovoimy patří podniky z průmyslu, obchodu a služeb, jakožto regionální a místní energetické společnosti.³⁸

Protože obě společnosti fungují na tomto zajímavém principu, pokusím se ho vysvětlit. Mankala princip vznikl ve Finsku a je to specifický princip, který v ČR nenajdeme. V modelu Mankala jsou výrobci energie ve společném vlastnictví několika stran, které nesou náklady na provoz společnosti. Vlastníky společností Mankala jsou typicky velkoobchody s energií, maloobchodníci nebo distributoři a velké průmyslové podniky. Jejich povinnosti a práva ve vztahu ke společnosti i navzájem jsou upraveny ve společenské smlouvě a akcionářské smlouvě. Hlavním cílem ovšem není produkovat zisk a místo výplaty dividend mají majitelé právo a povinnost nakupovat energii od společnosti na základě nákladové ceny bez ohledu na to, zda je nákladová cena nižší nebo vyšší než aktuální tržní cena. Navíc majitel elektřiny má právo elektřinu libovolně využít, může ji například prodat na energetické burze nebo použít pro vlastní účely. Energetická burza, na které může prodat elektřinu, se jmenuje Nord Pool Spot. Existence společností Mankala je založena na rozhodnutí finského Nejvyššího správního soudu. Existují určité pochybnosti, zda Mankala neporušuje hospodářskou soutěž, ale zatím nebylo nic takového prokázáno. Mankala naopak podporuje konkurenci na energetických trzích, protože umožňuje menším energetickým společnostem investovat do výrobní kapacity a konkurovat tak větším společnostem. Bez modelu Mankala by finský trh nejspíše ovládlo několik velkých společností a vstup na trh novým hráčům by byl omezen. Tento problém se týká celé Evropy. Finský energetický trh je více konkurenceschopný oproti typickému trhu v EU. Investice v modelu Mankala se netýkají pouze jaderné energie, například většina investic do větrné energie byla realizována právě Mankalou.³⁹

³⁸ International Atomic Energy Agency. *Country Nuclear Power Profile*. Finland. [online] 24. července 2022 [cit. 24. července 2022] Dostupné na: <<https://cnpp.iaea.org/countryprofiles/Finland/Finland.htm>>

³⁹ Lexology. *Commentary. Energy & Natural Resources*. [online] 16. května 2011 [cit. 25. července 2022] Dostupné na: <<https://www.lexology.com/commentary/energy-natural-resources/finland/krogerus-attorneys-ltd/mankala-energy-production-model-under-threat#Comment>>

3. Nakládání s radioaktivním odpadem

Pro jadernou energetiku a nakládání s radioaktivním odpadem dnes existují nastavená pravidla na mezinárodně právní úrovni. Ne vždy tomu tak bylo a vývoj tohoto práva je poněkud čerstvý. Jaderná energetika získala na popularitě zejména po ropné krizi v sedmdesátých letech a byla považována za přínosnou, kde pozitiva výrazně převažovala negativa. To se změnilo na základě katastrofických událostí, jako byly havárie v Černobyli, negativní účinky jaderných testů a skladování radioaktivního odpadu v moři. Po Černobylské havárii se projevilo, jak IAEA má omezené kompetence a jak je právní úprava odpovědnosti za škody velmi slabá. Státy si uvědomovaly rizika, která spolu nese jaderná energie pro lidské zdraví, bezpečnost a životní prostředí. V roce 1997 přijaly členské státy IAEA Společnou úmluvu o bezpečnosti nakládání s vyhořelým palivem a o bezpečnosti nakládání s radioaktivními odpady následující po Úmluvě o jaderné bezpečnosti.⁴⁰ „Společná úmluva je prvním právním nástrojem, který řeší otázku bezpečnosti nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem v celosvětovém měřítku. Činí tak stanovením základních bezpečnostních principů a vytvořením podobného procesu „peer review“ jako Úmluva o jaderné bezpečnosti.“⁴¹

Na úrovni EU byla přijata směrnice Rady 2011/70/Euratom (dále jen „směrnice“)⁴², která stanovuje právní rámec pro nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem pro ČR a Finsko. Směrnice byla zpracována pod záštitou IAEA a obsahuje právní úpravu mezinárodních smluv. Členské státy EU musely předpisy Euratomu zakomponovat do svých vnitrostátních předpisů a vytvořit vnitrostátní rámec ve své legislativě, organizaci a regulacích. Avšak každý členský stát si sám stanovuje a udržuje vnitrostátní politiku pro nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem, tedy má konečnou odpovědnost za odpad, který vyprodukoval.⁴³ Vnitrostátní politika je podle směrnice založena na několika zásadách. „První zásada spočívá v omezení vzniku radioaktivního odpadu na nejnižší možnou úroveň, a to ve smyslu jak aktivity, tak i objemu, pomocí vhodných konstrukčních opatření a postupů při provozu zařízení a jeho vyřazování z provozu, včetně recyklace a opětovného použití

⁴⁰ BIRNIE Patricia. W., BOYLE, Alan. E. *International Law and The Environment*. New York: Oxford University Press., Second Edition 2002. S. 452 - 464

⁴¹ International Atomic Energy Agency. Nuclear Safety Conventions. Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management. [online] 29. března 2022. [cit. 29. března 2022] Dostupné na: <<https://www.iaea.org/topics/nuclear-safety-conventions/joint-convention-safety-spent-fuel-management-and-safety-radioactive-waste>>

⁴² 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 (Úřední věstník Evropské Unie 2. 8. 2011 L 199/48)

⁴³ Čl. 4 odst. 1 Směrnice Rady 2011/70/Euratom

materiálů.⁴⁴ Další zásadou je například požadavek na odpovědnosti za náklady, které jsou vynaloženy při nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem. Náklady nesou původci tohoto odpadu.⁴⁵ „Každý členský stát zajistí provádění svého vnitrostátního programu pro nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem, který se vztahuje na všechny druhy vyhořelého paliva a radioaktivního odpadu spadající do jeho pravomoci a na všechny fáze nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem od jejich vzniku po uložení.“⁴⁶ Členské státy předkládají Komisi zprávy o provádění této směrnice každé tři roky.⁴⁷

Na celém světě do roku 2013 bylo vyprodukováno asi 370 000 tun vyhořelého paliva, největší množství se produkuje v zemích západní a východní Evropy, severní Ameriky a Dálného východu.⁴⁸ Země produkující radioaktivní odpad musí vyřešit, kde ho bezpečně a dlouhodobě skladovat. Dnes známe dva režimy palivového cyklu. Tím prvním je tzv. otevřený palivový cyklus. V tomto režimu palivo neputuje k dalšímu využití a přepracování, ale je uloženo do úložiště. „Druhý režim se nazývá uzavřený palivový cyklus, ve kterém probíhá přepracování vyhořelého jaderného paliva s tím, že je produkováno nově využitelné palivo. Přepracování vyhořelého jaderného paliva jednoznačně představuje technologii, která může posílit energetickou soběstačnost státu, a také snížit objem odpadů, které bude nutno následně ukládat.“ Jedním z důvodů, proč se druhý režim hojně nevyužívá, je jeho finanční náročnost.⁴⁹

Přestože by palivo bylo přepracováno, stále zde zbude odpad, který se musí uložit, i když to bude menší množství. Za možností současných technologií je nejbezpečnějším řešením uložit radioaktivní odpad do HÚ, avšak, takové úložiště žádný stát zatím nemá. Nejběžnější metoda skladování radioaktivního odpadu je v přípovrchových úložištích. Země, která je dnes nejbližší provozování vlastního HÚ, je Finsko, a proto bude tomuto úložišti věnována čtvrtá kapitola. Ovšem i další země plánují výstavbu HÚ, mezi nimi jsou například ČR, Švédsko a Francie.⁵⁰ Všeobecně uznávaný názor je takový, že hloubkové geologické ukládání je nejbezpečnější a nejudržitelnější způsob.⁵¹

⁴⁴ Čl. 4 odst. 3 písm. a) Směrnice Rady 2011/70/Euratom

⁴⁵ Čl. 4 odst. 3 písm. e) Směrnice Rady 2011/70/Euratom

⁴⁶ Čl. 11 Směrnice Rady 2011/70/Euratom

⁴⁷ Čl. 14 Směrnice Rady 2011/70/Euratom

⁴⁸ International Atomic Energy Agency. *Status and Trends in Spent Fuel and Radioactive Waste Management*. Vienna. IAEA, 2018, s. 35

⁴⁹ HANDRLICA, Jakub. *Jaderné právo a právní futurismus*. Jaderné technologie budoucnosti a jejich právní úprava. Praha: Auditorium 2019, s. 22 - 25

⁵⁰ HANDRLICA, Jakub. *Jaderné právo a právní futurismus*. Jaderné technologie budoucnosti a jejich právní úprava. Praha: Auditorium 2019, s. 22

⁵¹ Čl. 23 Preambule Směrnice Rady 2011/70/Euratom

3.1 Radioaktivní odpad v České republice

„Radioaktivní odpad je věc, která je radioaktivní látkou nebo předmětem nebo zařízením ji obsahujícím nebo jí kontaminovaným, pro kterou se nepředpokládá další využití a která nesplňuje podmínky stanovené atomovým zákonem pro uvolňování radioaktivní látky z pracoviště.“⁵² Naproti tomu vyhořelé jaderné palivo je definováno jako „palivem ozářené jaderné palivo, které bylo trvale vyjmuta z aktivní zóny jaderného reaktoru.“⁵³ „Nakládání s radioaktivním odpadem jsou 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.“⁵⁴

Atomový zákon definuje úložiště radioaktivního odpadu pouze jako prostor, objekt nebo zařízení sloužící k ukládání radioaktivního odpadu.⁵⁵ ČR jako stát má konečnou odpovědnost za bezpečné nakládání s radioaktivním odpadem a musí zajistit jeho odpovědné uložení. To i tehdy, pokud je radioaktivní odpad vyvezen, protože podle atomového zákona je možné vyvézt radioaktivní odpad do členských zemí Euratomu, ale také do zemí, které uzavřely dohodu s Euratomem o 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. Odpad lze vyvézt i do dalších zemí, které splňují stejné bezpečnostní standardy a jejich předpisy se dají srovnat s předpisy Euratomu.⁵⁶

Na druhou stranu, dovážet radioaktivní odpad a vyhořelé jaderné palivo je do ČR obecně zakázáno, až na výjimky, jako například zpětný dovoz radioaktivního odpadu vzniklého při zpracování materiálu vyvezeného z ČR nebo jeho zpětný transfer z členského státu Euratomu.⁵⁷

„ČR je povinna zajistit nakládání s vyhořelým jaderným palivem a radioaktivním odpadem vzniklými na jejím území, není-li zajištěno podle § 106 až 117, a to včetně monitorování radiační situace okolí úložiště radioaktivního odpadu a institucionální kontroly po uzavření úložiště radioaktivního odpadu.“⁵⁸ Ministerstvo průmyslu a obchodu stanovuje v koncepci nakládání s radioaktivním odpadem a vyhořelým jaderným palivem pravidla pro ukládání radioaktivního odpadu a průzkum míst pro ukládání dalšího radioaktivního odpadu tak, aby

⁵² Podle § 3 odst. 2 písm. a) zákona č. 263/2016 Sb. atomový zákon

⁵³ Podle § 3 odst. 2 písm. d) zákona č. 263/2016 Sb. atomový zákon

⁵⁴ Podle § 3 odst. 2 písm. b) zákona č. 263/2016 Sb. atomový zákon

⁵⁵ Podle § 3 odst. 2 písm. c) zákona č. 263/2016 Sb. atomový zákon

⁵⁶ Podle § 107 zákona č. 263/2016 Sb. atomový zákon

⁵⁷ Podle § 7 odst. 3 a 4 zákona č. 263/2016 Sb. atomový zákon

⁵⁸ Podle § 107 odst. 4 zákona č. 263/2016 Sb. atomový zákon

současným a budoucím generacím nebyla způsobena újma.⁵⁹ Aktuální znění Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v ČR bylo schváleno 26. srpna 2019 usnesením vlády ČR č. 597/2019. Dále Ministerstvo průmyslu a obchodu zřídilo SÚRAO zmíněnou ve druhé kapitole.

SÚRAO je organizační složkou státu, která zajišťuje činnost ohledně ukládání radioaktivního odpadu na základě povolení podle atomového zákona. Předmět činnosti SÚRAO je vymezen v zákoně. Kromě přípravy, výstavby a uvádění do provozu úložiště radioaktivního odpadu spadá do její kompetence také správa poplatků za ukládání radioaktivních odpadů, poskytování služeb původci, monitorování vlivů úložiště na okolí a institucionální kontrola.⁶⁰ „Svou činnost vykonává SÚRAO na základě vládou schváleného statutu a ročního, tříletého a dlouhodobého plánu činnosti.“⁶¹ „Držitel povolení k nakládání s radioaktivním odpadem nebo původce radioaktivního odpadu, nebyl-li radioaktivní odpad předán držiteli povolení k nakládání s radioaktivním odpadem, je povinen vypracovat strategii nakládání s radioaktivním odpadem, která zohlední principy obsažené v koncepci nakládání s radioaktivním odpadem a vyhořelým jaderným palivem. Další povinností je nést veškeré náklady spojené s nakládáním s radioaktivním odpadem od jeho vzniku až po uložení. Smlouva o převodu práva nakládat s radioaktivním odpadem nebo o převodu vlastnického práva k radioaktivnímu odpadu vyžaduje písemnou formu. Tyto povinné náklady jsou hrazeny formou poplatků na jaderný účet.“⁶² Jaderný účet je spravován Ministerstvem financí a je součástí účtů státních finančních aktiv. Příjmy jaderného účtu jsou poplatky za ukládání radioaktivních odpadů, výnosy z operací s peněžními prostředky jaderného účtu na finančním trhu podle § 116 (sem patří například dluhopisy vydané ČR), příjmy SÚRAO, dotace, peněžní dary a granty.⁶³

„Původcem radioaktivních odpadů je osoba (fyzická i právnická), která ke své činnosti používá zdroj ionizujícího záření. Mezi původce patří i ten, komu radioaktivní odpady vzniknou až po ukončení provozu, tedy při vyřazení jejich strojů či pracoviště z provozu.“⁶⁴ Mezi hlavní původce radioaktivního odpadu patří jaderné elektrárny, dále pak výzkumné reaktory, školní

⁵⁹ Podle § 108 zákona č. 263/2016 Sb. atomový zákon

⁶⁰ Podle § 113 zákona č. 263/2016 Sb. atomový zákon

⁶¹ Podle § 113 odst. 5 zákona č. 263/2016 Sb. atomový zákon

⁶² Podle § 111 zákona č. 263/2016 Sb. atomový zákon

⁶³ Podle § 115 zákona č. 263/2016 Sb. atomový zákon

⁶⁴ SÚRAO. Radioaktivní odpady. Kdo jsou původci radioaktivních odpadů. [online] 7. července 2022 [cit. 7. července 2022]. Dostupné na: <<https://www.surao.cz/pro-verejnost/radioaktivni-odpady/kdo-jsou-puvodci-radioaktivnich-odpadu/>>

reaktory, ale také zdravotnictví a průmysl.⁶⁵ Kolik takového odpadu v ČR vznikne každý rok? Podle SÚRAO vznikne asi 80 – 100 tun radioaktivního odpadu ročně.⁶⁶ Toto číslo nebude klesat, protože podle energetického a klimatického plánu ČR se má zvýšit podíl jaderné energetiky v energetickém mixu a také se plánuje stavět další reaktory.⁶⁷

Radioaktivní odpady od různých původců jsou v ČR ukládány už od roku 1959. O ukládání radioaktivních odpadů a stavu přípovrchových úložišť vydávají SÚRAO i SÚJB výroční zprávy o výsledcích dozoru pro účely Společné úmluvy o bezpečnosti při nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem. Pro účely HÚ se vydávají zprávy o odhadu množství odpadu v budoucnosti. V přípovrchových úložištích je uložen radioaktivní odpad, který má charakter převážně nízko a středněaktivních odpadů. Tato přípovrchová úložiště existují čtyři: Dukovany, Richard, Bratrství a Hostim, které je uzavřeno.

- Úložiště Dukovany obsahuje 7639 m³ radioaktivního odpadu, jeho zaplněnost je 20,9 %. Jedná se o největší úložiště, objem jeho úložných prostor je 55 000 m³.
- Úložiště Richard obsahuje 2962 m³ radioaktivního odpadu se zaplněností 72,3 %.
- Úložiště Bratrství obsahuje 371 m³ radioaktivního odpadu, jeho objem je zaplněný ze 77,3 %.
- Úložiště Hostim obsahuje 320 m³ radioaktivního odpadu.

Radioaktivní odpady lze obecně rozdělit na odpady, které mohou být uloženy do přípovrchového úložiště, a ty, které bude nutné uložit do HÚ, které zatím není k dispozici a v nejbližších letech nebude.⁶⁸ Existující odhady konstatují, že už dnes máme odpad, který je určený pouze do HÚ, protože jeho uložení v přípovrchovém úložišti není přijatelné. „Tato skupina odpadů zahrnuje zejména aktivovaný provozní materiál a předměty, které se skladují po celou dobu provozu na jaderných elektrárnách. Zneškodněny budou při vyřazování jaderných elektráren z provozu (např. aktivovaná měřicí čidla, termočlánky, vložené tyče, kazety svědečných vzorků či absorbátory). Během vyřazování jaderných elektráren z provozu vzniknou radioaktivní odpady, u nichž je důvodem pro uložení v HÚ převýšení limitních

⁶⁵ SÚRAO. Radioaktivní odpady. Kdo jsou původci radioaktivních odpadů. [online] 7. července 2022 [cit. 7. července 2022]. Dostupné na: <<https://www.surao.cz/pro-verejnost/radioaktivni-odpady/kdo-jsou-puvodci-radioaktivnich-odpadu/>>

⁶⁶ SÚRAO. Pro veřejnost. Připravované úložiště vysokoaktivních odpadů. [online] 7. července 2022 [cit. 7. července 2022]. Dostupné na: <<https://www.surao.cz/pro-verejnost/pripavovane-uloziste/co-je-to-hlubinne-uloziste/>>

⁶⁷ Plánovaný energetický mix je vysvětlen v 1. kapitole

⁶⁸ Usnesení vlády České republiky č. 597/2019 Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v České republice 2019, s. 20 (dále jen Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v České republice 2019)

hodnot objemových aktivit sledovaných radionuklidů aktivovaných v konstrukčních částech reaktorů po ukončení provozu. Jde zejména o ^{63}Ni , ^{59}Ni , ^{94}Nb (návary tlakové nádoby), ^{14}C (vnitroreaktorové části) a ^{41}Ca (pro serpentinitové betony a zásypy).⁶⁹ Při vyřazování jaderných elektráren se počítá s uložením až 4200 tun odpadu do HÚ.⁷⁰ V souvislosti s novými jadernými zdroji, které zatím nejsou známe, není možné přesně odhadnout, jaká by mohla být bilance vzniku radioaktivních odpadů a proto bude potřeba provést další aktualizace odhadů.⁷¹ Vyhořelé jaderné palivo je další položka, která se bude muset uložit do HÚ. Koncepce stanovuje bilanci vyhořelého jaderného paliva na období 40 a 60 let k uložení ze čtyř bloků v Dukovanech a dvou bloků v Temelíně, zároveň počítá se třemi novými jadernými zdroji, jejichž produkce je odhadována na 60 let. Společnost ČEZ, a. s., jako provozovatel obou jaderných elektráren se ve své strategii zabývá také možností recyklace vyhořelého jaderného paliva na základě vyhodnocení technicko-ekonomické výhodnosti. Recyklace se provádí ve formě paliva MOX v lehkovodních reaktorech, nebo využití plutonia z přepracovaného vyhořelého jaderného paliva v rychlých reaktorech IV. generace. I přesto se zbylé vzniklé odpady budou muset uložit do HÚ.⁷²

3.2 Radioaktivní odpad ve Finské republice

Stejně jako český atomový zákon, finský zákon o jaderné energii definuje, co je to radioaktivní odpad a vyhořelé jaderné palivo. Radioaktivní odpady jsou „radioaktivní odpady ve formě vyhořelého jaderného paliva nebo v jiné formě, vzniklé v souvislosti s využíváním jaderné energie nebo v důsledku jejího využívání, a materiály, předměty a stavby, které se staly radioaktivními v souvislosti s nebo v důsledku využívání jaderné energie a po vyřazení z používání vyžadují zvláštní opatření z důvodu nebezpečí vyplývajícího z jejich radioaktivity.“⁷³ „Nakládáním s radioaktivním odpadem jsou veškerá opatření nezbytná k využití, skladování a nakládání s radioaktivním odpadem a k trvalému odstranění (zneškodnění), včetně opatření souvisejících s vyřazováním jaderného zařízení z provozu.“⁷⁴ „Jaderným zařízením se rozumí zařízení sloužící k výrobě jaderné energie, včetně výzkumných reaktorů, zařízení provádějící velkokapacitní ukládání radioaktivního odpadu a zařízení sloužící

⁶⁹ Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v České republice 2019, s. 23

⁷⁰ Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v České republice 2019, s. 23

⁷¹ Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v České republice 2019, s. 22

⁷² Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v České republice 2019, s. 23, 24

⁷³ Section 3 paragraph 3 The Nuclear Energy Act of Finland (Act No. 990/1987; amendments up to 964/2020 included)

⁷⁴ Section 3 paragraph 4 The Nuclear Energy Act of Finland (Act No. 990/1987; amendments up to 964/2020 included)

k velkovýrobě, výrobě, použití, zpracování nebo skladování jaderného materiálu a radioaktivního odpadu.“⁷⁵

Radioaktivní odpad, který ve Finsku vznikne při výrobě energie smí být ukládán pouze ve Finsku. Ve výjimečných případech může být malé množství radioaktivního odpadu vyvezeno do zahraničí za účelem výzkumu. To stejné platí pro radioaktivní odpad obsahující menší množství radioaktivního materiálu, pokud je dodáván do jiné země za účelem ošetření vhodným způsobem a poslední výjimkou je radioaktivní odpad vzniklý ve finském výzkumném reaktoru. Stejně jako ČR, smí Finsko vyvézt radioaktivní odpad do členských států Euratomu na základě dohody podle čl. 4 Směrnice Rady 2011/70/Euratom a do třetích zemí, které splňují bezpečnostní standardy jako Euratom s informováním Evropské komise.⁷⁶ Dovážet a skladovat radioaktivní odpad, který není vyprodukován ve Finsku při výrobě energie, je obecně zakázáno, až na výjimky, jakou je například výzkum.⁷⁷ Aktivity spojené s jadernou energií je možné provozovat jen s udělenou licenci.⁷⁸ Držitel licence má povinnost zajistit bezpečné využívání jaderné energie. Tuto povinnost nelze delegovat na jinou stranu. Pokud při provozu vznikl radioaktivní odpad, držitel licence (strana s povinností nakládání s radioaktivními odpady) odpovídá za veškeré nakládání s radioaktivním odpadem prostřednictvím vhodných příprav, opatření i nákladů.⁷⁹ STUK nebo Ministerstvo práce a hospodářství, které udělily licenci provozům, při nichž vzniká radioaktivní odpad, po případné konzultaci s Ministerstvem životního prostředí stanoví zásady, na jejichž zásadě se má nakládat s radioaktivním odpadem. Strana s povinností nakládání s radioaktivními odpady předkládá plán pro nakládání s radioaktivním odpadem k posouzení. Držitel licence předkládá tento plán pravidelně v obvyklém intervalu tří let.⁸⁰

Pokud by Ministerstvo obchodu a průmyslu došlo k závěru, že strana s povinností nakládání s radioaktivními odpady podstatně nedodržela potvrzené časové harmonogramy pro nakládání s jaderným odpadem, který vznikl, nebo jinak porušila předpisy úřadů k provádění nakládání s radioaktivními odpady, předloží ministerstvo věc vládě, aby rozhodla, zda výše uvedené jednání držitele povolení, posuzováno jako celek, je v pořádku. V případě zjištění porušení uvedených povinností může vláda nařídit převedení radioaktivního odpadu státu nebo tuzemské společnosti pod kontrolou státu, aby byla provedena opatření, která nesplnil držitel licence.⁸¹

⁷⁵ Section 3 paragraph 5 The Nuclear Energy Act of Finland (Act No. 990/1987; amendments up to 964/2020 included)

⁷⁶ Section 6a The Nuclear Energy Act of Finland (Act No. 990/1987; amendments up to 964/2020 included)

⁷⁷ Section 6b The Nuclear Energy Act of Finland (Act No. 990/1987; amendments up to 964/2020 included)

⁷⁸ Section 8 The Nuclear Energy Act of Finland (Act No. 990/1987; amendments up to 964/2020 included)

⁷⁹ Section 9 The Nuclear Energy Act of Finland (Act No. 990/1987; amendments up to 964/2020 included)

⁸⁰ Section 28 The Nuclear Energy Act of Finland (Act No. 990/1987; amendments up to 964/2020 included)

⁸¹ Section 31 The Nuclear Energy Act of Finland (Act No. 990/1987; amendments up to 964/2020 included)

Strana s povinností nakládání s radioaktivními odpady odpovídá za náklady spojené s nakládáním radioaktivního odpadu a zároveň každý rok platí poplatky do Národního jaderného fondu pro nakládání s radioaktivními odpady za účelem zajištění jako preventivního opatření při platební neschopnosti.⁸² Národní fond pro nakládání s jaderným odpadem je nezávislý na státním rozpočtu, ale je řízen Ministerstvem obchodu a průmyslu. Národní fond pro nakládání s jadernými odpady má správní radu jmenovanou vládou vždy na tři kalendářní roky a jeho podrobnější právní úprava je v nařízení vlády.⁸³

Ministerstvo hospodářství a zaměstnanosti publikovalo druhý aktualizovaný národní program podle čl. 11 a 12 Směrnice Rady 2011/70/Euratom s anglickým názvem Management of spent nuclear fuel and radioactive waste in Finland (Národní program Nakládání s vyhořelým jaderným palivem a radioaktivním odpadem ve Finsku). Česká Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem je stejně jako tento finský národní program vypracována na základě Směrnice Rady 2011/70/Euratom. Národní program popisuje cíle nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivními odpady, bezpečnostní cíle stanovené úřady a informace, plány a zprávy o realizaci nakládání s odpady a souvisejících řešeních obdržené především od provozovatelů. Na zpracování a aktualizaci Národního programu se podílí STUK, Ministerstvo sociálních věcí a zdravotnictví a Ministerstvo hospodářství a zaměstnanosti.⁸⁴

Také ve Finsku pochází většina radioaktivního odpadu z výroby jaderné energie. Tyto odpady jsou dnes uloženy v areálech elektráren, výzkumném reaktoru Otaniemi a v likvidačním zařízení Olkiluoto. V roce 2019 naplněnost sila s nízkoaktivním odpadem (MAJ silo) v Olkiluoto byla 65 % a silo na středně aktivní odpad (KAJ silo) vykazovalo naplněnost z 57 %. Zařízení na ukládání nízkoaktivního odpadu v Loviise je plné (HJT 1), další zařízení na údržbu odpadů (HJT 2) v roce 2019 bylo plné z 61 % a třetí (HJT 3) ze 16 %. Úložiště středněaktivních odpadů v Loviise bylo zahájeno v roce 2019 s naplněním 0,1 %. Obě úložiště středněaktivních a nízkoaktivních odpadů budou mít dostatečnou kapacitu ještě po dlouhou dobu. Navýšení kapacity bude podstatné až v době vyřazování a demontáže bloků elektráren. Konkrétní množství radioaktivního odpadu je v Národním plánu určeno podle typu odpadu. Velmi nízkoaktivní odpad, který byl skladován v roce 2019, představoval množství 204 m³. Objem skladovaného nízkoaktivního odpadu byl 1691 m³ a likvidovaného 6541 m³. Skladovaný

⁸² Section 35 and 36 The Nuclear Energy Act of Finland (Act No. 990/1987; amendments up to 964/2020 included)

⁸³ Section 38 The Nuclear Energy Act of Finland (Act No. 990/1987; amendments up to 964/2020 included)

⁸⁴ Management of spent nuclear fuel and radioactive waste in Finland 2022, s. 11

středněaktivní odpad představoval 1970 m³ a likvidovaný 2117 m³. Finsko má také odhady pro množství radioaktivního odpadu v budoucnu, jehož množství samozřejmě poroste. Vyřazením jaderných elektráren Loviisa a Olkiluoto z provozu vznikne přibližně 57 000 m³ radioaktivního odpadu. Vyřazením výzkumného reaktoru z provozu vznikne přibližně 40 m³ radioaktivního odpadu.⁸⁵

Položme si otázku: Kam dlouhodobě radioaktivní odpad a vyhořelé jaderné palivo ukládat? Je očividné, že bude potřeba dlouhodobější řešení, které by umožnilo trvalé uložení bez negativních účinků na lidské zdraví a životní prostředí. Finsko je země, která se odpovědi na tuto otázku přiblížila jako první. Jak již bylo zmíněno, původci radioaktivních odpadů mají povinnost vyřešit nakládání s radioaktivním odpadem. Tito původci jsou společnosti Fortum a TVO, které vlastní společnost Posiva. Posiva staví zařízení na zapouzdření vyhořelého paliva a zařízení na likvidaci v Olkiluoto, Eurajoki. Zařízení na zapouzdření a úložiště tvoří komplex dvou jaderných zařízení. Zařízení na zapouzdření je navrženo způsobem, aby sloužilo potřebám zapouzdření po celou dobu likvidace. Na druhou stranu bude podzemní úložiště postupně rozšiřováno podle postupu ukládání tak, aby bylo ukládání optimalizováno z hlediska času, prostoru a použitých zdrojů. Vyhořelé palivo vzniklé vlastníky Posiva (Fortum a TVO) při provozu jejich jaderných zařízení bude uloženo v tomto budovaném úložišti. Vyhořelé palivo bude přemístěno z Olkiluoto a přepraveno z meziskladu Loviisa do úložiště na zapouzdření. Poté má být uloženo ve skalním podloží v hloubce přibližně 400 metrů. Třetí společnost působící ve Finsku, Fennovoima Oy, se na tomto úložišti nepodílí. Finsko bude první země na světě s HÚ radioaktivního odpadu, které ČR nutně potřebuje. Jelikož se Finsku podařilo překonat veškeré překážky, které brzdí výstavbu HÚ, mohlo by sloužit pro ČR jako vzor. Následující kapitola se bude věnovat tomuto pozoruhodnému úložišti.⁸⁶

⁸⁵ Management of spent nuclear fuel and radioactive waste in Finland 2022, s. 40, 41

⁸⁶ Management of spent nuclear fuel and radioactive waste in Finland 2022, s. 61

4. Hlubinné úložiště

Zatímco v ČR se zatím debatuje, kde by se mohlo HÚ vybudovat, ve Finsku mají již vybrané místo. Finsko začalo s plánováním už v sedmdesátých letech minulého století, takže má oproti ČR podstatný náskok. Na počátku roku 2000 bylo vybráno místo pro uložení radioaktivního odpadu na ostrově Olkiluoto v obci Eurajoki. Na ostrově Olkiluoto se nyní nachází jaderná elektrárna a nové HÚ by sloužilo pro radioaktivní odpad z této elektrárny a z jaderné elektrárny Loviisa. Kromě toho finská vláda rozhodla o vybudování podzemního výzkumného zařízení, které se používá k výzkumům a testování techniky v budoucím úložišti. Výstavba zařízení začala v roce 2004 a dostalo název ONKALO.⁸⁷ ČR a Finsko používají rozdílné modely konečné odpovědnosti a nakládání s radioaktivními odpady – ve Finsku je uplatňován decentralizovaný model, kde nakládání s radioaktivními odpady je přenecháno původcům. Decentralizovaný model je uplatňován i ve Švédsku a Švýcarsku. V ČR je uplatňován centralizovaný model, kde stát provádí nakládání s radioaktivním odpadem přímo.⁸⁸

Jak probíhá proces výstavby HÚ ve Finsku? HÚ je považováno za jaderné zařízení, které musí pro zahájení výstavby projít stupňovitým licenčním procesem. Začíná to s procesem posuzování vlivu na životní prostředí (EIA). Prvním licenčním krokem je vydání rozhodnutí a na to navazuje stavební povolení, provozní povolení a také povolení k vyřazování z provozu. Povaha rozhodnutí je v zásadě politická, včetně veřejné konzultace. Aby bylo rozhodnuto ve prospěch návrhu, musí tento návrh být v souladu s celkovým dobrem společnosti („in accordance with the overall good of society“) a stanovení technického rámce řešení. STUK vystupuje jako bezpečnostní regulátor a předběžně hodnotí bezpečnost návrhu. Také obec, kde se má jaderné zařízení vybudovat, má své slovo. Obec musí projekt schválit a v praxi má tedy právo veta. Rozhodnutí v zásadě činí finská vláda s ratifikací finského parlamentu.⁸⁹

Životní cyklus jaderného zařízení má ve finském licenčním systému čtyři fáze: 1. EIA – studie proveditelnosti a vydání rozhodnutí, 2. Stavební povolení, 3. Provozní licence – výstavba, 4. Licence na vyřazení z provozu – úkon. U všech těchto fází vystupuje STUK v posuzování bezpečnosti. Proces EIA probíhal v letech 1998–1999 (oblast nakládání s vyhořelým jaderným palivem). O procesu EIA bylo v zásadě rozhodnuto v parlamentu v letech 1999–2001. Tímto

⁸⁷ Management of spent fuel and radioactive waste in Finland, National programme in accordance with Article 12 of the Council Directive 2011/70/Euratom, str. 5, 19

⁸⁸ HANDRLICA, Jakub. Jaderné právo a právní futurismus. Jaderné technologie budoucnosti a jejich právní úprava. Praha: Auditorium 2019, s. 136 - 140

⁸⁹ Säteilyturvakeskus. The World's First Spent Fuel Repository. How to tackle safety, security and safeguards needs? September 2021. ISBN 978-952-309-518-2 (pdf), s. 7-8

rozhodnutím bylo vybráno místo Olkiluoto jako úložiště, zároveň byla stanovena hloubka a koncepce uložení, čímž získala Posiva povolení postavit podzemní zařízení pro charakterizaci hornin, které bude součástí budoucího úložiště. Stavební povolení a provozní licence jsou spíše technického rázu. Tyto licence jsou udělovány vládou, ale STUK bude vždy posuzovat bezpečnost a soulad navrhovaného jaderného zařízení s požadavky stanovenými na bezpečné používání jaderné energie. Nadále i po udělení licencí, STUK dohlíží na stavební práce a provoz zařízení. V roce 2012 Posiva předložila žádost o stavební povolení na zapouzdřování vyhořelého jaderného paliva a úložiště. Vláda udělila povolení v roce 2015. Podle zprávy od STUK z roku 2021 probíhaly stavební práce a Posiva měla v plánu požádat o udělení licence k provozu v roce 2021.⁹⁰ Skutečně se tak stalo. Dne 30. prosince 2021 Posiva podala žádost o provozní licenci zařízení pro zapouzdření a konečné ukládání na Ministerstvo hospodářství a zaměstnanosti.⁹¹ „Nakládání s radioaktivním odpadem ve Finsku se řídí velkým množstvím právních předpisů. Základním právním předpisem je již zmíněný zákon o jaderné energii (990/1987), dále vyhláška o jaderné energetice (161/1988), nařízení vlády o bezpečnosti nakládání s jaderným odpadem (736/2008), zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (468/1994), zákon o přepravě nebezpečných věcí (719/1994), zákon o využití půdy a stavebním zákoně (132/1999), zákon o ochraně životního prostředí (527/2014), zákon o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci (738/2002) a zákon o záchraně (379/2011). Ve Finsku je dbán důraz na transparentnost. Občané se mohou zúčastnit procesu výstavby jaderného zařízení na nakládání s radioaktivními odpady. Ustanovení o participaci občanů jsou obsažena zejména v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí, zákonu o využití půdy a stavebním zákonu a zákonu o ochraně životního prostředí. Činnost úřadů se řídí např. zákonem o správním řádu (434/2003) a zákonem o otevřenosti činnosti státní správy (621/1999). Vzhledem k těmto zákonům zahrnuje licenční řízení jaderných zařízení široké projednání a dokumenty jsou převážně veřejné a snadno dostupné na webových stránkách úřadů.“⁹²

⁹⁰ Säteilyturvakeskus. The World's First Spent Fuel Repository. How to tackle safety, security and safeguards needs? September 2021. ISBN 978-952-309-518-2 (pdf), s. 7-8

⁹¹ Posiva. News. *Posiva submits application for operating licence for encapsulation and final disposal facility of spent nuclear fuel.* [online] 30. prosince 2021 [cit. 27. října 2022] Dostupné na: <<https://www.posiva.fi/en/index/news/pressreleasesstockexchangerelases/2021/posivasubmitsapplicationforoperatinglicenceforencapsulationandfinaldisposalfacilityofspentnuclearfuel.html>>

⁹² Management of spent fuel and radioactive waste in Finland, National programme in accordance with Article 12 of the Council Directive 2011/70/Euratom, str. 19

4.1. Participace veřejnosti ve Finsku

EIA je první fáze celého procesu výstavby jaderného zařízení, která začíná, když zpracovatel předloží program EIA koordinačnímu orgánu.⁹³ Koordinační orgán bezodkladně vyhlásí program hodnocení EIA vyvěšením veřejné vyhlášky po dobu nejméně 14 dnů na nástěnkách obcí (úřední deska) v oblasti pravděpodobného dopadu záměru, jak stanoví zákon o veřejných vyhláškách. Vyhláška bude rovněž uveřejněna v elektronické podobě a alespoň v jednom místním tisku v oblasti dopadu záměru. Další ustanovení o obsahu vyhlášky vydá vláda nařízením. Koordinační orgán rovněž zajistí, aby byla k programu hodnocení požadována nezbytná prohlášení, a poskytne příležitost k vyjádření názorů. Obce dotčené záměrem mají možnost vyjádřit se k programu hodnocení. Stanoviska a vyjádření se předkládají koordinačnímu orgánu ve lhůtě uvedené ve vyhlášce, která začíná dnem uveřejnění vyhlášky a trvá nejméně 30 a nejvýše 60 dnů. Veřejnost tedy může podat své připomínky k oznámenému záměru.⁹⁴

K programu hodnocení koordinační orgán vypracuje své hodnocení. Své vyjádření k programu hodnocení musí doručit nejpozději do dvou měsíců ode dne konce lhůty pro vyjádření a připomínky. V případě potřeby koordinační orgán ve svém prohlášení upřesní způsoby, jakými musí být program hodnocení revidován. Dále ve svém vyjádření vysvětlí, jak budou provedeny nezbytné studie požadované zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí, jak bude zajištěno veřejné oznámení a projednání a případně koordinace postupu s jinými stanovenými zákony, které by se mohly projektu dotknout. Souhrn dalších vyjádření a stanovisek se uvede ve vyjádření. Kromě zpracovatele doručí koordinační orgán své vyjádření také dalším příslušným orgánům. Zpracovatel nebo developer má právo na veškeré informace od koordinačního orgánu, které má k dispozici pro potřeby posuzování vlivů záměru na životní prostředí.⁹⁵ Obvyklým koordinačním orgánem je Středisko pro hospodářský rozvoj, dopravu a životní prostředí. Zajímavostí může být to, že koordinačním orgánem pro projekty jaderných elektráren podle zákona o jaderné energii je Ministerstvo hospodářství a zaměstnanosti. Finská

⁹³ Section 8 Act on Environmental Impact Assessment Procedure of Finland (Act No. 468/1994; amendments up to 1812/2009 included)

⁹⁴ Section 8a Act on Environmental Impact Assessment Procedure of Finland (Act No. 468/1994; amendments up to 1812/2009 included)

⁹⁵ Section 9 Act on Environmental Impact Assessment Procedure of Finland (Act No. 468/1994; amendments up to 1812/2009 included)

vláda stanovuje nařízením podrobnější ustanovení o rozdělení působnosti mezi Středisko pro hospodářský rozvoj, dopravu a životní prostředí a Ministerstvo hospodářství a zaměstnanosti.⁹⁶

Po obdržení vyjádření koordinačního orgánu začíná posuzování. Developer posoudí vlivy záměru a jeho jednotlivých variant na základě programu hodnocení a následně zpracuje zprávu o posouzení vlivů na životní prostředí. Tuto hodnotící zprávu poskytne koordinačnímu orgánu k dokumentaci žádosti, týkající se projektu způsobem, který se poskytuje samostatně.⁹⁷ Po obdržení hodnotící zprávy koordinační orgán oznámí veřejnosti informace o této zprávě vyvěšením vyhlášky nejméně na 14 dnů na úředních deskách obcí pravděpodobného dopadu záměru, v elektronické podobě a alespoň v jednom obecném tisku v oblasti dopadu záměru. Obce v oblasti dopadu záměru dostanou prostor pro své vyjádření k hodnotící zprávě. Svá stanoviska a vyjádření podávají koordinačnímu orgánu ve lhůtě uvedené ve vyhlášce. V této souvislosti může být také provedeno veřejné projednání.⁹⁸ Koordinační orgán podává vlastní vyjádření ke zprávě o hodnocení a její adekvátnosti. Vyjádření k posudku se doručí developerovi do dvou měsíců od konce lhůty pro vyjádření a stanoviska. Souhrn dalších vyjádření a stanovisek se uvede ve vyjádření. Posudkové řízení je ukončeno okamžikem, kdy koordinační orgán doručí své vyjádření spolu se stanovisky developerovi. Vyjádření se rovněž předá pro informaci orgánům, které se záměrem zabývají, obcím v oblasti dopadu záměru a podle potřeby krajským úřadům a dalším příslušným úřadům.⁹⁹

Participace veřejnosti je možná u prvních třech kroků při posuzování vlivů na životní prostředí. V prvním kroku při oznámení záměru může veřejnost podat své připomínky ústně nebo písemně. Při realizaci EIA a předložení zprávy od developera veřejnost opět může podávat připomínky ústně nebo písemně, navíc se může účastnit shromáždění pořádaného v této souvislosti (veřejné projednání). Veřejné projednání umožňuje účastníkům podávat připomínky. V tomto kroku procesu EIA končí možnost účasti veřejnosti, ale ne u celého projektu. Veřejnost má ještě možnost odvolání k vrchnímu správnímu soudu, když developer podá žádost o stavební povolení, které uděluje finská vláda u projektů jaderného zařízení. Žádosti o stavební povolení předchází ještě žádost o rozhodnutí v zásadě včetně zprávy a vyjádření EIA, o kterém rozhoduje v principu finská vláda, poslední krok před žádostí

⁹⁶ Section 6 (3) and Section 6a (1) Act on Environmental Impact Assessment Procedure of Finland (Act No. 468/1994; amendments up to 1812/2009 included)

⁹⁷ Section 10 Act on Environmental Impact Assessment Procedure of Finland (Act No. 468/1994; amendments up to 1812/2009 included)

⁹⁸ Section 11 Act on Environmental Impact Assessment Procedure of Finland (Act No. 468/1994; amendments up to 1812/2009 included)

⁹⁹ Section 12 Act on Environmental Impact Assessment Procedure of Finland (Act No. 468/1994; amendments up to 1812/2009 included)

o stavební povolení je investiční rozhodnutí (výzva k podávání nabídek). Úplně poslední krok pro realizaci projektu je žádost o provozní licenci udělená finskou vládou a v tomto stádiu už nemá veřejnost prostředky pro své zapojení. Před vládním rozhodováním probíhá konzultace v obci nebo obcích, kterých se projekt týká. Je však důležité zdůraznit fakt, že při podání žádosti o rozhodnutí v zásadě včetně zprávy a vyjádření EIA má rada obce v oblasti dopadu záměru právo veta. Může tedy celý projekt zastavit.¹⁰⁰ Ve fennoskandinávských zemích (oblast zahrnující Skandinávii, Finsko, Karélii a poloostrov Kola) je kladen důraz na silné zásady místní samosprávy. Na základě těchto zásad, mají obce ve Finsku absolutní veto na umístění jaderného zařízení. Obce, které chtějí mít na svém území jaderné zařízení obvykle v raných fázích územního plánování obce, navrhnou možnosti umístění jaderného zařízení (regionální plány, místní územní plány a místní podrobné plány). Účelem těchto plánů není závaznost a nutnost výstavby jaderného zařízení, spíše je to způsob, jak přitáhnout podniky do regionu a usnadnit případný licenční proces. Důležité je zmínit, že tyto územní plány mohou být dokonce ex post změněny po procesu EIA (za náhradu utrpěných ztrát dohodnutou mezi radou obce a společností, která má zájem postavit jaderné zařízení). Možnost účasti veřejnosti procesu územního plánování je jasně vymezena v zákonech, ale mezi městy a venkovskými oblastmi často panují rozsáhlé rozdíly. Například veřejné konzultace dosahují jiné kvality u městských komunit, kvůli administrativní kapacitě a také politické ideologii. Města mají také jiné odborné možnosti pro sestavení výboru pro životní prostředí a následnou konzultaci s občany ohledně územních plánů.¹⁰¹

4.2 Participace veřejnosti v České republice

V roce 1992 byly vybrány první potencionálně vhodné lokality (27) pro výstavbu HÚ v ČR. Později, v roce 2002 bylo po kritickém zhodnocení vybráno 11 lokalit. SÚRAO tento výběr zúžila na šest lokalit v granitovém horninovém prostředí.¹⁰² Vláda ČR ve svém usnesení ze dne 18. července 2018 pověřila ministryni průmyslu a obchodu zúžením počtu lokalit na čtyři lokality a předložením návrhu vládě do 31. ledna 2019. Dále měla ministryně za úkol informovat o dalším postupu prací k výběru dvou kandidátních lokalit, který se měl uskutečnit

¹⁰⁰ STRAUSS, Hannah. Involving the Finnish public in nuclear facility licensing: participatory democracy and industrial bias. *Journal of Integrative Environmental Sciences*. [online] 14. září 2010. s. 217. [cit. 30. prosince 2022]. Dostupné na: <<https://doi.org/10.1080/1943815X.2010.506486>>

¹⁰¹ STRAUSS, Hannah. Involving the Finnish public in nuclear facility licensing: participatory democracy and industrial bias. *Journal of Integrative Environmental Sciences*. [online] 14. září 2010. s. 215. [cit. 30. prosince 2022]. Dostupné na: <<https://doi.org/10.1080/1943815X.2010.506486>>

¹⁰² HANDRLICA, Jakub. Jaderné právo a právní futurismus. *Jaderné technologie budoucnosti a jejich právní úprava*. Praha: Auditorium 2019, s. 205

v roce 2022.¹⁰³ Státní technická organizace od SÚRAO tento úkol splnila. Avšak do roku 2025 by měla být vybrána jedna finální lokalita a jedna záložní lokalita. Plánované HÚ by mělo být uloženo asi 500 metrů pod zemským povrchem ve vhodném horninovém masivu. Předpokládané zahájení provozu je stanoveno na rok 2065. Výběr čtyř lokalit byl prováděn vysoce kvalifikovanými odborníky z předních českých odborných institucí a technických organizací. Nad celým hodnocením a výběrem čtyř finálních lokalit měl dohled SÚJB. Z mezinárodních expertů se nad rámec poradního panelu expertů vyjádřili experti od finské společnosti Posiva a další experti z IAEA s kladným stanoviskem k procesu hodnocení. Všechny hodnocené lokality splnily požadavky pro hodnocení, ale na základě přednosti a vhodnosti byly vládě ČR doporučeny tyto čtyři lokality: Březový potok, Horka, Hrádek a Janoch. Ostatní lokality jsou považovány za lokality záložní. Lokality byly vybírány na základě předchozích geologických průzkumů na základě rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (MŽP) o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásahy do zemské kůry podle zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích. Jako příklad mohu uvést rozhodnutí MŽP ze dne 20. října 2014 č. j. 67528/ENV/13 1131/510/13 ve kterém stanovilo pro SÚRAO průzkumné území v lokalitě Magdaléna. SÚRAO po dokončení prací vydalo technickou zprávu č. 19/2015 Projekt geologických prací PÚZZZK a lokalita byla stanovena jako lokalita záložní. Ke konci roku 2022 byly v lokalitách prováděny pouze práce, které umožňují zachování dosavadního stavu znalostí (například monitoring vod, složek životního prostředí).¹⁰⁴ „Pro plné prokázání bezpečnosti, technické proveditelnosti a vlivů na životní prostředí, a pro výběr finální a záložní lokality pro umístění HÚ, je nezbytné zahájení relevantních prací. Jedná se o práce, jejichž výstupy v dostatečné podrobnosti naplní požadavky vyhlášky č. 378/2016 Sb., o umístění jaderného zařízení, a požadavky zákona č. 100/2001Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí. Aby mohla být spolehlivě vybrána finální a záložní lokalita, je potřeba provést takové práce, které s definitivní platností potvrdí umístění podzemní části HÚ, najdou optimální polohu povrchového areálu a přístupové infrastruktury a vyřeší střety zájmů mj. podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (NSS) č. 2 As 377/2018 – 61 z 29. května 2020.“¹⁰⁵ Podle předpokládaného harmonogramu měla SÚRAO zahájit práci na přípravě žádosti o stanovení

¹⁰³ Usnesení Vlády České republiky ze dne 18. července 2018, č. 464 k Výroční zprávě o činnosti Správy úložišť radioaktivních odpadů v roce 2017

¹⁰⁴ SÚRAO. Proces výběru lokalit. *Výsledky technického hodnocení potenciálních lokalit k umístění hlubinného úložiště VJP a RAO – podkladový materiál*. S. 2 – 6. Dostupné na: <https://www.surao.cz/wp-content/uploads/2020/06/proces_vyberu_lokalit_web_novy.pdf>

¹⁰⁵ SÚRAO. Proces výběru lokalit. *Výsledky technického hodnocení potenciálních lokalit k umístění hlubinného úložiště VJP a RAO – podkladový materiál*. S. 6. Dostupné na: <https://www.surao.cz/wp-content/uploads/2020/06/proces_vyberu_lokalit_web_novy.pdf>

průzkumného území a řešit střet zájmů na preferovaných lokalitách od roku 2021. SÚRAO podá žádost o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry až po nabytí účinnosti připravovaného zákona o zapojení dotčených obcí a jejich občanů do řízení směřujících k výběru lokality pro ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech. Žádost by SÚRAO podala v případě souhlasu dotčených obcí.¹⁰⁶ Tento nový zákon měl být přijat na základě § 108 odst. 4 atomového zákona. Návrh tohoto zákona byl ke dni 19. 1. 2023 předložen do Poslanecké sněmovny, jako zákon o řízeních souvisejících s HÚ radioaktivního odpadu.¹⁰⁷

Výstavba HÚ radioaktivního odpadu je zvláštní zásah do zemské kůry.¹⁰⁸ Pro zvláštní zásah do zemské kůry je vyžadováno povolení od obvodního báňského úřadu.¹⁰⁹ Podle zákona o geologických pracích¹¹⁰ se při vyhledávání a průzkumu území vhodného pro zvláštní zásah do zemské kůry postupuje obdobně jako například při průzkumu území za účelem vyhledávání výhradního ložiska.¹¹¹ Proto se tento zvláštní zásah může provést pouze na stanoveném průzkumném území podle zákona o geologických pracích.¹¹² Průzkumné území, které slouží k prozkoumání lokality z geologického hlediska její vhodnosti, se stanovuje na základě rozhodnutí Ministerstva životního prostředí.¹¹³ Toto je fáze, na které je příprava HÚ pozastavena, protože nejsou vyřešeny střety zájmů a odpor obcí k HÚ. Dále si vysvětlíme současné problémy ohledně stanovení průzkumného území. Pro srovnání s Finskem mohu uvést, že tyto průzkumné práce probíhaly v zařízení ONKALO před podáním žádosti o stavební povolení. ONKALO zkoumalo vlastnosti horninového podloží Olkiluoto, které tvoří převážně magmatická slídová rula. Důkladně bylo místo analyzováno pomocí geologických, hydrologických a geochemických studií.¹¹⁴

Účastníkem řízení o stanovení průzkumného území je žadatel, obec, na jejímž území je návrh průzkumného území nebo jeho část situována, popřípadě osoba, které zvláštní zákon postavení

¹⁰⁶ SÚRAO. Proces výběru lokalit. *Výsledky technického hodnocení potenciálních lokalit k umístění hlubinného úložiště VJP a RAO – podkladový materiál*. S. 6. Dostupné na: <https://www.surao.cz/wp-content/uploads/2020/06/proces_vyberu_lokalit_web_novy.pdf>

¹⁰⁷ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Jednání a dokumenty. Sněmovní tisk 367. [online] 9. února 2023 [cit. 9. února 2023]. Dostupné na: <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=367>>

¹⁰⁸ Podle § 34 odst. 1 písm. b) zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon

¹⁰⁹ Podle § 11 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě

¹¹⁰ Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích

¹¹¹ Podle § 22 zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích

¹¹² Podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon

¹¹³ Podle § 4 zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích

¹¹⁴ NS Energy. Home. *Onkalo Nuclear Waste Disposal Facility, Olkiluoto, Finland*. [online] 12. 1. 2023 [cit. 12. 1.2023]. Dostupné na: <<https://www.nsenerybusiness.com/projects/onkalo-nuclear-waste-disposal-facility/>>

účastníka řízení přiznává.¹¹⁵ Rozhodnutí o stanovení průzkumného území vydaná v minulosti byla předmětem soudních sporů mezi obcemi, MŽP a SÚRAO a také za účasti občanského sdružení NEHCEME ÚLOŽIŠTĚ KRAVÍ HORA.¹¹⁶ „MŽP vydalo celkem sedm rozhodnutí, kterými stanovilo na žádost SÚRAO průzkumná území pro zvláštní zásahy do zemské kůry v různých lokalitách. Ve všech sedmi lokalitách došlo ke střetu zájmů státní správy s obcemi a spolky, který vyústil ve správní žaloby.“¹¹⁷ České obce nemají ani zdaleka tak silné postavení jako obce ve Finsku, a přesto tam nebylo budování HÚ pozastaveno odporem místních obyvatel, ani neprobíhala obecní referenda, jako tomu bylo v ČR, kde se lidé v referendech postavili proti výstavbě HÚ, což může pro zastupitelstvo sloužit jako představa o názoru obyvatel, ale jejich výsledek není právně závazný, protože v obecním referendu se rozhoduje pouze o záležitostech samostatné působnosti. Uskutečnění referenda působí zbytečně, protože nemá šanci nijak ovlivnit výstavbu úložiště, ale může prozradit postoj obyvatelstva, jenže tím, že obce nemají příliš mnoho pravomocí, jak zasahovat do výstavby a plánování, snaží se chránit své zájmy ve správních žalobách pro ochranu veřejného zájmu a také proti nevýhodným podmínkám jejich postavení (snaží se utnout snahy pro provedení geologických prací, protože poté už by mohlo být pozdě pro jakoukoliv ochranu jejich zájmů). Provedení geologických prací je nezbytné pro správné stanovení, zda je lokalita vhodná či není pro HÚ, ale automaticky neznamená, že by tam mělo být úložiště postaveno. Je poněkud zvláštní, že se na výstavbu HÚ uplatňují stejná pravidla, jako pro vyhledávání výhradního ložiska (podle NSS by se tak nemělo dít v plném rozsahu), přestože vyhledávání výhradních ložisek je z historického hlediska běžná činnost již dříve prováděná, kdežto HÚ je něco úplně nového a může lidem v dotčených obcích zásadně ovlivnit životy, pozitivně i negativně. Vybudování HÚ je veřejný zájem nejvyšší priority a nemá jinou proveditelnou alternativu.¹¹⁸ Tím se dostává do střetu s veřejným zájem v dané obci, který se musí posoudit individuálně. To, jestli bude nějaká lokalita vhodná nebo nevhodná, lze říct až po provedení bližšího geologického zkoumání, nikoli pouze na základě zájmu obce. Budou se porovnávat výsledky geologických prací, kritéria vhodnosti jednotlivých lokalit a také se přihlédnou na veřejný zájem obce. Až bude vybraná jedna lokalita, její zájmy ustoupí vyššímu zájmu ČR vybudovat HÚ. Tím, že tato obec bude „obětována“, měla by za to dostat kompenzaci. Ovšem jako veřejný zájem se nepovažuje to, že někdo nechce mít HÚ ve své blízkosti („not in my backyard“). Protože dojde k obětování určitých zájmů, je důležité, aby

¹¹⁵ Podle § 4a odst. 2 zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích

¹¹⁶ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 131/2015 - 112

¹¹⁷ Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2020, sp. zn. 2 As 377/2018 - 61

¹¹⁸ Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2018, sp. zn. 6 A 131/2015 - 112

všichni, kdo tím budou dotčeni, měli právo uplatnit svůj názor, postoje a všechny argumenty jednotlivých stran by měly být zváženy. Podle NSS by se na provádění průzkumu mělo nahlížet z hlediska zájmů, které mohou být dotčeny samotným průzkumem, ne celá výstavba HÚ. Jako důvod pro odmítnutí průzkumného území nemůže být pouze odpor obyvatel.¹¹⁹ Hodnotit veřejné zájmy je předčasné a poněkud přísné pro správní orgány již ve fázi geologického průzkumu, protože geologický průzkum nezaručuje to, že budou poté navazovat další procesní fáze. Kdyby se tak stalo, bylo by to pouze v jedné z lokalit. Je předčasné požadovat detailní informace o parametrech jednotlivých úložišť pro další fáze povolovacích řízení, protože tyto detaily mohou být ověřeny právě až po provedení průzkumu.¹²⁰

S ohledem na současný vývoj můžeme předpokládat, že ještě pár let potrvá, než se dostaneme do stejné fáze procesu EIA jako ve Finsku, který byl popsán výše s jeho možnostmi účasti veřejnosti. V ČR je proces EIA podobný a začíná oznámením záměru příslušnému úřadu. Příslušný úřad zveřejní oznámení záměru a zašle oznámení s žádostí o vyjádření dotčeným orgánům a dotčeným územním samosprávným celkům. K tomuto oznámení se mohou veřejnost, dotčená veřejnost, dotčené orgány a dotčené územní samosprávné celky vyjádřit formou písemných vyjádření k oznámení příslušnému úřadu do 30 dnů ode dne zveřejnění informace o oznámení.¹²¹

Protože se jedná o úložiště radioaktivního odpadu, bude vždy podléhat zjišťovacímu řízení a celém procesu EIA. Příslušným úřadem je MŽP podle přílohy č. 1, b. 12 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Jako jednotlivec nemám příliš silné postavení, ale mohu podat písemná vyjádření k oznámení a dokumentaci a účastnit se veřejného projednání. Silnější postavení mají spolky, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, ochrana veřejného zdraví a vznikla alespoň tři roky před zahájením navazujícího řízení nebo před dnem vydání rozhodnutí ve zjišťovacím řízení, anebo má písemnou podporu alespoň 200 osob. Tyto spolky se nazývají dotčená veřejnost a mají právo domáhat se zrušení rozhodnutí vydaného ve zjišťovacím řízení žalobou. Výstavba úložiště je záměr, který je obligatorně posuzován, takže proces nebude nikdy končit ve zjišťovacím řízení, a proto dotčená veřejnost nemá možnost odvolání nebo podání žaloby.¹²² Po zjišťovacím řízení následuje dokumentace, ke které se může vyjádřit písemně do 30 dnů veřejnost, dotčená veřejnost, dotčené orgány a dotčené územně

¹¹⁹ Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2020, sp. zn. 2 As 377/2018 - 61

¹²⁰ VÍCHA, Ondřej. *Zákon o geologických pracích (č. 62/1988 Sb.). Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, 300 s.

¹²¹ Podle § 6 zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí

¹²² Podle § 3 písm. i) a § 7 zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí

samosprávné celky.¹²³ Pokud úřad obdrží nesouhlasné vyjádření k dokumentaci, nařídí veřejné projednání a poté zašle zápis z veřejného projednání oznamovateli, dotčeným orgánům, dotčeným územním samosprávným celkům a zveřejní jej na internetu.¹²⁴ MŽP zajistí zpracování posudku od oprávněné osoby na základě dokumentace a výsledku případného veřejného projednání.¹²⁵ Vydáním závazného stanoviska na základě dokumentace, vyjádření k ní podaných, veřejného projednání a posudku končí proces EIA a toto závazné stanovisko je podkladem pro rozhodnutí vydaná v navazujícím řízení.¹²⁶ Navazujícím řízením se rozumí například řízení o povolení hornické činnosti.¹²⁷

Veřejnost může v navazujících řízeních podávat připomínky a správní orgán se s nimi musí vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí. Dotčená veřejnost (spolky a osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena ve svých právech nebo povinnostech) se stává účastníkem navazujícího řízení, pokud se podáním písemného oznámení přihlásí správnímu orgánu, který navazující řízení vede, do 30 dnů ode dne zveřejnění informací. Odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení může podat dotčená veřejnost i v případě, že nebyla účastníkem řízení v prvním stupni. Dotčená veřejnost se může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí.¹²⁸

Zvláštní zásah do zemské kůry, který by byl proveden v případě výstavby úložiště, je hornickou činností, jedná se tedy o navazující řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.¹²⁹ Účastníky řízení o povolení hornické činnosti jsou žadatel, právnické a fyzické osoby, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny, a obec, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána. Účastníci řízení mohou uplatnit svoje stanoviska a námitky, nejpozději však při ústním jednání nebo místním šetření.¹³⁰ Pokud jsou hornickou činností ohroženy právem chráněné objekty a zájmy, musí být se žádostí o povolení hornické činnosti předloženy doklady o vyřešení střetů zájmů.¹³¹ Podle § 34 horního zákona se pro zvláštní zásah do zemské kůry použije přiměřeně také § 17, který stanovuje zřízení chráněného ložiskového území. Chráněné ložiskové území stanoví ministerstvo

¹²³ Podle § 8 zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí

¹²⁴ Podle § 17 zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí

¹²⁵ Podle § 9 zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí

¹²⁶ Podle § 9a zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí

¹²⁷ Podle § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí

¹²⁸ Podle § 9c a 9d zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí

¹²⁹ Podle § 2 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě

¹³⁰ Podle § 18 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě

¹³¹ Podle § 17 odst. 2 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě

životního prostředí po projednání s orgánem kraje v přenesené působnosti rozhodnutím vydaným v součinnosti s Ministerstvem průmyslu a obchodu, obvodním báňským úřadem a po dohodě s orgánem územního plánování a stavebním úřadem. Řízení o stanovení chráněného ložiskového území se zahájí na návrh organizace nebo z podnětu orgánu státní správy. Účastníkem řízení o stanovení chráněného ložiskového území je pouze navrhovatel.¹³² Obec, ani nikdo jiný není účastníkem a nezasahuje do tohoto řízení.

HÚ je stejně jako ve Finsku považováno za jaderné zařízení.¹³³ Povolení SÚJB je vyžadováno pro činnosti spojené s jaderným zařízením jako umístění jaderného zařízení, jeho výstavba, uvádění do provozu, a provoz jaderného zařízení bez jaderného reaktoru.¹³⁴ Toto povolení se vydává na základě žádosti, na kterou navazuje řízení s žadatelem jakožto jediným účastníkem.¹³⁵ Zvláštní požadavky na rozsah a způsob posuzování území k umístění HÚ stanovuje vyhláška č. 378/2016 Sb. o umístění jaderného zařízení. K povolení od SÚJB se obec ani nikdo jiný nemůže vyjadřovat, avšak během pokračování ve fázích výstavby HÚ se dostaneme i ke stavebnímu zákonu, který dává obcím možnost zásahu do výstavby. Nový stavební zákon ustanovuje řízení o povolení záměru, ze kterého vyplývají práva a postavení obcí a veřejnosti. Stavební řízení je také navazujícím řízením podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, takže účast veřejnosti se k tomuto řízení zakládá také tímto zákonem.¹³⁶ Stavební úřad vydá na žádost stavebníka rámcové povolení v případě staveb v areálu jaderného zařízení, včetně staveb souvisejících.¹³⁷

V řízení o povolení záměru jsou účastníky stavebník, obec, na jejímž území má být záměr uskutečněn, vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být záměr uskutečněn, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo sousedním pozemkům může být rozhodnutím o povolení záměru přímo dotčeno, osoby, o kterých tak stanoví jiný zákon.¹³⁸ Pokud stavebník není vlastníkem pozemku, na němž má být záměr uskutečněn, a není-li ani oprávněn k realizaci záměru z práva stavby nebo ze služebnosti, dokládá stavebník souhlas vlastníka pozemku.¹³⁹ Účastníci řízení mohou uplatňovat své námitky a veřejnost může uplatňovat připomínky.¹⁴⁰

¹³² Podle § 17 zákona č. 44/1988 Sb., horního zákona

¹³³ Podle § 3 odst. 2 písm. c) atomového zákona

¹³⁴ Podle § 9 odst. 1 písm. a), b), e) a f) atomového zákona

¹³⁵ Podle § 19 odst. 1 atomového zákona

¹³⁶ Podle § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí

¹³⁷ Podle stanovení § 221 zákona č. 283/2021 Sb. stavebního zákona

¹³⁸ Podle § 182 zákona č. 283/2021 Sb. stavebního zákona

¹³⁹ Podle § 187 zákona č. 283/2021 Sb. stavebního zákona

¹⁴⁰ Podle § 188 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb. stavební zákon

Obec jako účastník řízení může uplatňovat námitky pouze v rozsahu své samostatné působnosti. Také ostatní účastníci řízení mají pouze omezené důvody k podání námítky. Například vlastník pozemku může uplatňovat námitky pouze v rozsahu možného přímého dotčení svých práv. Pokud je námitka důvodná, vyzve stavební úřad stavebníka, aby se k této námitce vyjádřil.¹⁴¹ Při veřejném ústním jednání může kdokoliv podat své připomínky.¹⁴²

Toto jsou současné možnosti účasti obcí a veřejnosti na fázích budování HÚ. Jak můžeme vidět, máme spoustu příležitostí podle jednotlivých složkových zákonů, jak se k budování HÚ vyjadřovat a uplatňovat svá práva. Jenže žádný složkový předpis neupravuje specificky pouze HÚ, které je svou povahou výjimečné. Přišel čas pro nový zákon upravující práva a postavení obcí na základě atomového zákona, jak již bylo zmíněno výše. V poslední podkapitole se budeme zabývat tím, co nám přinese připravovaný zákon nového.

4.3 Změny s novým návrhem zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivního odpadu

Dne 19. ledna 2023 vláda předložila sněmovně návrh zákona o řízeních souvisejících s HÚ radioaktivního odpadu (dále jen „návrh zákona o HÚ“) ve Sněmovním tisku č. 367. Přijetí nového zákona zaměřeného na budování HÚ je určitě krok správným směrem, protože HÚ je ze své povahy velmi specifické a současné složkové předpisy nejsou dostatečné, minimálně z hlediska participace obcí a účasti vlády. Návrh nového zákona upravuje jednotlivé fáze, které jsem představila v předchozí kapitole z hlediska participace obcí a veřejnosti, kde zakládá nová práva a povinnosti. V § 2 nově definuje HÚ jako jaderné zařízení sloužící k trvalému ukládání radioaktivního odpadu nejméně v hloubce 300 m pod zemským povrchem tak, aby jeho umístění vyhovovalo podmínkám jaderné bezpečnosti pro ukládání radioaktivního odpadu.¹⁴³

V řízení o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry Ministerstvo životního prostředí nařídí ústní jednání v obci, na jejímž území se má průzkumné území nebo jeho část nacházet. Obec bude moci podávat připomínky a návrhy.¹⁴⁴ SÚRAO má za úkol předložit Ministerstvu průmyslu a obchodu návrh výběru hlavního a záložního umístění HÚ společně s rozhodnutím o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásah do zemské kůry. Obec, na jejímž území má být umístěno hlavní nebo záložní HÚ zašle své vyjádření Ministerstvu průmyslu a obchodu. Toto vyjádření je podkladem pro určení umístění HÚ

¹⁴¹ Podle § 190 odst. 3 a 4 zákona č. 283/2021 Sb. stavební zákon

¹⁴² Podle § 192 zákona č. 283/2021 Sb. stavební zákon

¹⁴³ Poslanecká Sněmovna Parlamentu České republiky. Jednání a dokumenty. Sněmovní tisk 367. [online] 9. února 2023 [cit. 9. února 2023]. Dostupné na: <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=367>>

¹⁴⁴ Podle § 3 návrh zákona o HÚ.

vládou.¹⁴⁵ V řízení o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry se použije horní zákon, pokud nebude stanoveno jinak v návrhu tohoto zákona. Nově bude účastníkem řízení o stanovení chráněného území pro zvláštní zásah do zemské kůry i dotčená obec. MŽP nařídí ústní jednání nejdříve 30 dnů ode dne zahájení řízení. Dotčená obec může podávat připomínky a návrhy.¹⁴⁶ V řízení o povolení hornické činnosti spočívající ve zvláštním zásahu do zemské kůry nepřinese nový zákon nic nového v možnosti participace obcí a dalších účastníků, kromě možnosti dotčené obce požádat obvodní báňský úřad o prodloužení lhůty k připomínkám a návrhům.¹⁴⁷ Řízení o umístění, výstavbě nebo uvádění do provozu jaderného zařízení se bude jako doposud řídit podle atomového zákona. Dotčená obec se může vyjádřit k obsahu zveřejnitelné části dokumentace pro povolovanou činnost do 90 dnů ode dne obdržení výzvy žadatele o povolení k umístění HÚ. Součástí žádosti o povolení k umístění HÚ je i vyjádření dotčené obce, pokud dotčená obec vyjádření poskytla v uvedené lhůtě. Vyjádření dotčené obce je v takovém případě podkladem rozhodnutí o povolení k umístění HÚ a SÚJB se s ním vypořádá v jeho odůvodnění.¹⁴⁸

Návrh zákona zakládá obcím také povinnosti ve vztahu k veřejnosti, kdy by dotčená obec měla respektovat zájmy svých občanů. Dotčená obec bude občany informovat o zahájení jednotlivých řízení a při svém vystupování v úkonech v rámci řízení a postupů zohlední zájmy svých občanů. Správní orgány jsou rovněž povinny informovat veřejnost na svých webových stránkách o zahájení řízení, pravomocná rozhodnutí a další informace. SÚRAO bude průběžně informovat veřejnost o aktuálních procesech přípravy, výstavby a provozování HÚ na svých webových stránkách. Z mého pohledu se SÚRAO už dávno snaží o informování veřejnosti na svých webových stránkách a při psaní práce bylo možno dohledat spoustu informací na jejich webových stránkách. A navíc bude zřízena pracovní skupina pro komunikaci a zapojení dotčených územních samosprávných celků do procesu přípravy výstavby a provozování HÚ. Tuto skupinu zřídí Ministerstvo průmyslu a obchodu spolu se SÚRAO.¹⁴⁹

Participace obcí a veřejnosti není upravena pouze ve vnitrostátní právní úpravě, ale můžeme ji najít také v mezinárodních smlouvách a právních předpisech EU, které jsou závazné pro ČR. Jak například ČR plní své závazky vyplývající z Aarhuské úmluvy od 4. 10. 2004, kdy vstoupila

¹⁴⁵ Podle § 4 návrhu zákona o HÚ

¹⁴⁶ Podle § 5 návrhu zákona o HÚ

¹⁴⁷ Podle § 6 návrhu zákona o HÚ

¹⁴⁸ Podle § 7 návrhu zákona o HÚ

¹⁴⁹ Podle § 8 návrhu zákona o HÚ

v platnost?¹⁵⁰ Aarhuská úmluva stanovuje povinnost přijmout nezbytná právní, správní a jiná opatření, včetně opatření, která zajistí slučitelnost ustanovení implementujících ustanovení této úmluvy, jež se týkají informací, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně, včetně přiměřených opatření pro prosazování práva, s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení této úmluvy.¹⁵¹ Pojďme se například podívat na přístup k soudní ochraně, který není v novém zákoně nijak vymezen. Žalobní legitimace je založena v § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, kdy se může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. NSS ve svém rozsudku 10 As 350/2021 – 72 ze dne 2. listopadu 2022 potvrdil, že být účastníkem řízení není nutný předpoklad pro napadení prvostupňového rozhodnutí žalobou. Žalobní legitimace založená § 65 odst. 1 soudního řádu správního totiž není podmíněna účastenstvím ve správním řízení, nýbrž tvrzeným dotčením žalobcovy právní sféry. Typický žalobce v těchto řízeních bývá ekologický spolek, obec nebo jednotlivec.¹⁵² Jak již bylo zmíněno, ekologické spolky jako dotčená veřejnost mají právo domáhat se zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení, ale to pouze za předpokladu, že ta dotčená veřejnost má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena.¹⁵³ Z tohoto hlediska není tedy rozhodující, zda někdo byl účastníkem řízení, ale zda byla dotčena právní sféra žalobce, což může být předmětem výkladu soudů, jako tomu bylo například ve zmíněném rozsudku NSS 10 As 350/2021 – 72. V tomto rozsudku rozhodoval NSS o žalobě skupiny obcí proti vládě a SÚRAO. Předmětem žaloby bylo usnesení vlády, které schválilo plán činnosti SÚRAO a návrh zúžení počtu lokalit pro budoucí HÚ na čtyři preferované a informaci o dalším postupu prací k výběru dvou kandidátních lokalit. Žalobci mají pocit, že jsou obcházeni kvůli absenci právní úpravy zajišťující respektování zájmů obcí a podle jejich názoru byly veškeré informace a podklady získány nelegálně. Také se jim nelíbí výklad NSS § 65 odst. 1 soudního řádu správního, který omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje nalezení porušeného veřejného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Žalovaná vláda má za to, že

¹⁵⁰ Ministerstvo životního prostředí. Mezinárodní smlouvy v oblasti životního prostředí. [online] 3. března 2023 [cit. 3. března 2023]. Dostupné na: <https://www.mzp.cz/cz/umluva_pristup_informace>

¹⁵¹ Podle čl. 3 odst. 1 Sdělení č. 124/2004 Sb. m. s. o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“)

¹⁵² Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. listopadu 2022, sp. zn. 10 As 350/2021 - 72

¹⁵³ Podle § 9d zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí

toto usnesení je adresováno pouze pro SÚRAO pro směřování jejich interní činnosti a nezasahuje nikomu konkrétně do právní sféry. NSS ovšem může posuzovat pouze, zda toto usnesení má povahu rozhodnutí. NSS usoudil, že nikoliv, protože se jedná o interní akt, kterým vláda sjednocuje svou činnost. Aby se jednalo o rozhodnutí podle soudního řádu správního, musí toto rozhodnutí přímo zkrátit veřejná subjektivní práva svých adresátů a být vydáno v oblasti veřejné správy. Obce tedy nemají proti tomuto žádné prostředky obrany a musí se spolehnout na možnost účasti v navazujících řízeních.¹⁵⁴

Pokud bude žalobní legitimace posuzována případ od případu soudem, který bude moci žalobu zamítnout pro nedostatek aktivní legitimace, může dojít k porušení čl. 6 odst. 1 Aarhuské úmluvy. Něco takového se stalo ve Francii v souvislosti s úložištěm radioaktivního odpadu, kdy případ došel až před Evropský soud pro lidská práva, kdy francouzské soudy nesprávně zúžily právní úpravu k žalobní legitimaci enviromentální organizace MIRABEL-LNE ve věci odškodnění za nedostatečné informování veřejnosti, kterého se dopustila ANDRA (Francouzská národní agentura pro nakládání s radioaktivním odpadem), protože uvedla nepravdivé nebo zavádějící informace o připravovaném projektu. ANDRA byla žalována několika organizacemi pro zaplacení odškodného za nemajetkovou újmu při selhání poskytování informací. Francouzský soud rozhodl o zamítnutí žaloby pro nedostatek aktivní legitimace všech organizací. Při odvolání proti tomuto rozsudku se domohla pouze MIRABEL-LNE svého práva žalobní legitimace, ostatní organizace byly odmítnuty. Rozhodujícím byl předmět činnosti těchto organizací, který měla MIRABEL-LNE stanovena obecněji jako ochranu životního prostředí. Francouzské soudy se hájily tím, že chtěly zabránit zneužití postavení některých organizací a zabránit zahlcení soudů. Podle Evropského soudu pro lidská práva by mělo vždy dojít k přiměřenosti při omezování práva na přístupu k soudu. Soudy tedy určovaly, zda má enviromentální organizace žalobní legitimaci na základě toho, co je předmět jejich činnosti a zda se chystaný projekt HÚ může dotknout sféry předmětu jejich činnosti. Francouzské soudy aplikovaly příliš zužující výklad, který se však ukázal jako nesprávný a právo organizace bylo porušeno.¹⁵⁵

Na základě těchto faktů soudím, že nový zákon nepřinese pro soudní ochranu obcí nic výjimečného, protože uvedená navazující řízení se budou řídit podle složkových předpisů a nadále se bude postupovat podle soudního řádu správního, který určuje žalobní legitimaci bez

¹⁵⁴ Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. listopadu 2022, sp. zn. 10 As 350/2021 - 72

¹⁵⁵ Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek Association BURESTOP 55 a ostatní proti Francii ze dne 1. července 2021, ECHR 208 (2021)

ohledu, zda je někdo účastníkem řízení. Pokud by mohl podávat žalobu každý, mohlo by dojít k zahlcení soudů a protahování, ale na druhou stranu, pokud se právo žalobní legitimace určuje pouze výkladem soudu, může dojít k nesprávnému zúžení a tím pádem i k porušení Aarhuské úmluvy. Proto si myslím, že nový zákon nepřinesl dostatečnou soudní ochranu. Navíc čl. 9 Aarhuské úmluvy stanovuje, že každá strana by měla zajistit, aby osoby z řad dotčené veřejnosti mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení čl. 6. To platí pro dotčenou veřejnost, která má na rozhodnutí dostatečný zájem, nebo u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku.¹⁵⁶ Pokud Aarhuská úmluva stanovuje jako podmínku pouze dostatečný zájem, potom by naše žalobní legitimace na základě dotčené právní sféry byla příliš úzkým výkladem, protože dostatečný zájem automaticky nemusí znamenat narušení konkrétní právní sféry. Enviromentální spolky by pak měly mít automaticky žalobní legitimaci v případě navazujících řízení HÚ a nemá docházet k jejich omezování, jako tomu bylo například ve Francii, protože enviromentální spolek má zájem na ochraně životního prostředí, které bude ovlivněno rozhodnutími vydanými v navazujících řízeních. To samé platí pro obce dotčené budováním HÚ, kdy má obec své zájmy, které mohou být ovlivněny rozhodnutími, proto by měly mít jistotu, že se jim případně dostane soudní ochrany.

Z předpisů EU se k našemu novému zákonu v oblasti participace vztahuje Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „Směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí“). Obecně by se dalo říct, že ustanovení o možnostech participace veřejnosti a dotčené veřejnosti jsou v souladu s touto evropskou směrnicí. Směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí stanovuje nutnost informování veřejnosti o postupu a o možnostech vyjádření k záměru, což je splněno. Dále stanovuje pro státy povinnost zajistit dotčené veřejnosti možnost účastnit se rozhodovacích řízení ve věcech životního prostředí a musí mít za tím účelem právo vyjádřit své připomínky a stanoviska příslušnému orgánu nebo orgánům v době, kdy jsou všechny možnosti ještě otevřené, tedy před učiněním rozhodnutí o žádosti o povolení. I tato podmínka je v českých předpisech naplněna.¹⁵⁷ Problém by mohl teoreticky nastat při poskytování soudní ochrany ze stejného důvodu jako ze závazků Aarhuské úmluvy. Členské státy mají povinnost zajistit, aby dotčená veřejnost, která má dostatečný zájem nebo namítá

¹⁵⁶ Podle čl. 9 Aarhuské úmluvy

¹⁵⁷ Ustanovení čl. 6 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

porušování práv v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako podmínku, měla možnost přezkoumání soudem nebo jiným nestranným orgánem zřízeným zákonem a mohla tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost vydaných rozhodnutí, aktů nebo nečinnost. Každý stát si stanovuje, v jaké fázi může být rozhodnutí napadeno. Členské státy také stanovují, co přesně představuje dostatečný zájem a porušování práva s cílem širokého přístupu k právní ochraně. Směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí považuje za dotčenou veřejnost s dostatečným zájmem každou nevládní organizaci, která má za cíl ochranu životního prostředí a také veřejnost, která je, nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními týkající se životního prostředí. Možnost přezkoumání by neměla být nepřiměřeně nákladná a členské státy by měly poskytnout praktické informace k postupům správního a soudního přezkumu.¹⁵⁸ I tady může nastat situace, že dojde k příliš úzkému výkladu soudu a právo na soudní ochranu by mohlo být znemožněno.

Je naprosto jasné, že výstavba HÚ by zásadně ovlivnila kvalitu života v dané obci a vzhledem k tomu, že ČR je poměrně hustě osídlená země, jakákoliv havárie by měla rozsáhlý dopad. V ČR nemají obce ani spolky příliš mnoho možností, jak do celého procesu zasahovat a v porovnání s Finskem nemají ani tak silné postavení proti státu. Jak je tedy možné, že se podařilo ve Finsku překonat odpor obcí, přestože mají právo veta a mohou měnit své územní plány ex post po procesu EIA? Je možné, že právě rozhodující postavení obce, transparentnost celého procesu a kvalitní komunikace s veřejností dopomohly k snadnému procesu a vybudování úložiště, aniž by muselo být pošlapáno něčí právo a nikdo nebyl k ničemu nucen (přestože místní referendum není v této otázce závazné, může to sloužit jako odraz názoru a vůle občanů v obcích). Pokud by bylo HÚ vybudováno navzdory odporu obce a obyvatel, nejednalo by se o příliš demokratickou cestu. SÚRAO by se měla pokusit si získat důvěru od obyvatel a obcí, protože získaná důvěra by mohla pomoci k přijetí vybudování HÚ. Ve finském případě byla důvěra považována za kritický faktor vedoucí ke společenské akceptaci úložiště radioaktivního odpadu. Vybudovaná důvěra sníží negativní pocity, pocit vyloučení a podvedení v rozhodovacím procesu. Když Posiva prováděla proces EIA, hlavní účel tohoto procesu byla komunikace s rezidenty čtyř finálních lokalit Eurajoki, Äänekoski, Kuhmo a Loviisa. V roce 2000 přijala finská vláda v zásadě příznivé rozhodnutí poté, co obecní rada Eurajoki schválila vytvoření konečného úložiště vyhořelého jaderného paliva ve své obci. Protože souhlas obecní rady byl nutný k vydání rozhodnutí finské vlády schválené parlamentem, Posiva byla nucena

¹⁵⁸ Podle čl. 11 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

brát vážně obavy místních obyvatel a naslouchat jejich potřebám. Obce mají navíc právo veta udělené zákonem o jaderné energii, takže všechny společnosti musely nutně zvážit obavy a potřeby místních lidí, protože tento proces je vyžadován u všech projektů, které mohou mít rozsáhlé sociální a environmentální dopady. Jak Posiva postupovala v praxi při procesu EIA? Používala nejrůznější prostředky komunikace s obyvateli a osobami s rozhodovací pravomocí ve vybraných lokalitách a sousedních obcích. Používaly se například brožury, zpravodaj EIA, pořádaly se veřejné akce, setkávaly se malé skupiny, pracovní skupiny a pořádaly se výstavy.¹⁵⁹ V našem případě teprve uvidíme, co přinese nový zákon o zapojení obcí a zda skutečně vyřeší tyto problémy. SÚRAO je dlouhodobě kritizována obcemi za nedostatečnou komunikaci, a to by se mělo určitě změnit. Podle momentálně dostupných informací to vypadá, že ani nový zákon nepřinese obcím právo veta, je tedy otázkou, zda dokáže vylepšit současnou situaci a podaří se dojít k vzájemné shodě.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Yunhee CHOI. Trust in Nuclear Companies and Social Acceptance of a Nuclear Waste Repository in Finland. *Journal of Environmental Information Science 2018-1*. [online] 30. zaří 2018 [cit. 30. prosince 2022] S. 44–50. Dostupné na: <https://doi.org/10.11492/ceispapersen.2018.1_44>

¹⁶⁰ Ekonews. *Při výběru úložiště jaderného odpadu má pomoci nový zákon*. [online]. 10. ledna 2023 [cit. 25. ledna 2023]. Dostupné na <<https://www.ekonews.cz/pri-vyberu-uloziste-jaderneho-odpadu-ma-pomoci-novy-zakon-obcim-vadi-ze-ani-pak-nebudou-mit-pravo-veta/>>

Závěr

Hlavním cílem byla komparace České republiky a Finska v oblasti jaderné energetiky a plánování hlubinného úložiště s tím, jestli bychom se mohli v něčem inspirovat. S ohledem na poznatky, ke kterým jsem ve své práci došla, musím konstatovat, že existují podobnosti mezi zeměmi, ale převažují zejména rozdíly. Česká republika uplatňuje centralizovaný model ukládání radioaktivního odpadu a obecně celá jaderná energetika je v rukou státu prostřednictvím majoritního vlastnictví akcií společnosti ČEZ, a. s., a také kvůli konečné odpovědnosti za radioaktivní odpad. Finsko uplatňuje decentralizovaný model, který se jeví jako pružnější a efektivnější, vzhledem k tomu, že to jsou právě Finsko a Švédsko, kdo jsou nejbližší vlastnímu úložišti a uplatňují tento model. Ve Finsku působí tři jaderné společnosti, z toho dvě založené na principu Mankala, v České republice existuje pouze společnost ČEZ, a. s., která vlastní všechny reaktory.

Fortum a Teollisuuden Voima Oyj založily společnost Posiva, která dostala za úkol postavit hlubinné úložiště a skutečně se tak stalo. Hlavním rozdílem je ten, že Posiva je soukromá společnost a Správa úložišť radioaktivních odpadů je státem zřízená společnost závislá na finančních prostředcích státu. Právní úprava se shoduje v tom, že obě země mají jako svou hlavní právní úpravu atomový zákon (Finsko má zákon o jaderné energii) s vyhláškami a nařízeními na ně navazující. Také je v obou zemích ústřední orgán státní správy, v Česku to je Státní úřad pro jadernou bezpečnost a ve Finsku Úřad pro radiační a jadernou bezpečnost. Liší se kompetence ministerstev. Kompetence spadá do rukou v Česku zejména Ministerstvu průmyslu a obchodu a Ministerstvu životního prostředí. Příslušným ústředním orgánem státní správy ve Finsku je Ministerstvo práce a hospodářství, ale figurují i další ministerstva.

Finský proces EIA je základní fáze, kde se může veřejnost účastnit na přípravě výstavby budování hlubinného úložiště. Dokonce jsem zjistila, že je to proces, ve kterém obce mohou uplatit své právo veta a ukončit celý projekt, což je velmi odlišný přístup od českého. Finské obce také mohou do svých územních plánů začlenit projekt výstavby jaderného zařízení, ale tento plán mohou změnit ex post po procesu EIA za náhradu pro developera. V České republice jsme se tak daleko nedostali a zatím není známo, jak bude vyřešen konflikt mezi zájmy státu a obcí při provádění geologických prací. Přijde mi zvláštní, že se postup výstavby hlubinného úložiště řídí podle hledání výhradního ložiska, když se jedná o naprosto rozdílné činnosti s rozdílným účinkem a možnými dopady. České obce nemají tak silné a rovné postavení jako obce ve Finsku. To je dáno naší právní úpravou a také tím, že ve Finsku je dbán daleko větší důraz na pravomoci samospráv. Svoji roli hraje také větší důvěra Finů ve státní správu

a schopnost spolupráce. V České republice jsme nedali obcím tak významné postavení a práva možná ze strachu, že by nebylo možné výstavbu uskutečnit, protože by každá obec uplatnila své právo veta. Nicméně ani přesto se pořád nepodařilo najít shodu a obce se spolky se to snaží blokovat různými ostatními způsoby, které jsou možné. Zkusme se zamyslet, zda bychom to nemohli vyzkoušet jinak, když to nefunguje tímto způsobem a narovnat práva obcí. Pokud bude někdo k něčemu přinucen a nebude mít ani právo nijak ovlivnit celý proces, nesvědčí to o příliš zdravém demokratickém přístupu, ještě ke všemu, pokud Správa úložišť radioaktivních odpadů není schopna dostatečně komunikovat s lidmi, spolky a obcemi. Kdybychom obcím dali tu jistotu, že budou moct projekt ze své vlastní vůle zastavit, pokud se jim nebude líbit, nemusel by být problém provádět geologické průzkumy a Správa úložišť by si mohla podle těchto průzkumů vybrat nejvhodnější kandidátní obec na kterou by se poté mohla zaměřit. Takto obce blokují i pouhý průzkum, který ani není předpokladem, že se tam úložiště postaví, ale zároveň je nutné ho provést pro podrobnou znalost geologických podmínek. Po výběru nejvhodnější lokality by se Správa úložišť měla pečlivě zaměřit na komunikaci a zabývat se starostmi lidí a obcí. Je nutné vysvětlit jaká jsou rizika projektu, ale také jeho výhody zejména po ekonomické a příležitostní stránce pro obce. Tento projekt si musí získat důvěru lidí a mělo by to být co nejvíce transparentní.

Na druhou stranu je možné, že ani s právem veta by nebyla celá situace vyřešena a obce by mohly projekt rovnou zablokovat – ne z důvodu ochrany například cenného přírodního bohatství, ale čistě pro zmiňovaný důvod „not in my backyard“. Nicméně i nadále podle mého názoru bude lepší způsob dát obcím rovné postavení a zkusit je pro kladné rozhodnutí motivovat možnými benefity, zejména finanční odměnou a kompenzacemi. Výstavba hlubinného úložiště je důležitý veřejný zájem a zájem obcí bude tomuto vyššímu muset ustoupit, ale mělo by to proběhnout důstojnou a demokratickou cestou. Nyní si musíme počkat, zda nový zákon přinese řešení a bude se zamlouvat i obcím, které ani tentokrát nedostanou právo veta.

Vláda letošního roku předložila do poslanecké sněmovny návrh nového zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivního odpadu, který by měl posílit postavení obcí, zlepšit transparentci a určit pravomoc vlády. Nyní máme novou definici hlubinného úložiště. Uvedená navazující řízení se budou nadále řídit složkovými předpisy, ale nový zákon upravuje nové možnosti participace a dává obcím také nové povinnosti. Soudní ochrana v řízeních budování hlubinného úložiště se ukázala jako problematická a nový zákon zřejmě také nevyřeší tento problém, kdy může dojít k porušení Aarhuské úmluvy jako tomu bylo ve zmiňovaném francouzském případě Association BURESTOP 55 a ostatní proti Francii. Tím, že je žalobní

legitimace v Česku podmíněna dotčením žalobcovy právní sféry, může dojít ke zúžení práva na soudní ochranu, kdy Aarhuská úmluva vyžaduje pouze dostatečný zájem na daném rozhodnutí, který nemusí automaticky znamenat přímé porušení žalobcovy právní sféry. Vidím to tak, že obce a spolky mají poměrně limitovaný přístup k ochraně jejich práv a určení žalobní legitimace přísluší pouze danému soudu, který ji může limitovat a nevyložit dostatečně široce, jak by tomu mělo být podle Aarhuské úmluvy a Směrnici o posuzování vlivů na životní prostředí. Ze zmíněných rozsudků Nejvyššího správního soudu to vypadá, že obce, kde by teoreticky mohlo být vybudováno úložiště, se cítí obcházeny a podváděny státem při fázích přípravy hlubinného úložiště, což určitě není dobrý předpoklad pro nalezení vhodného řešení a je jasné, že se obce a spolky budou snažit hledat způsoby, jak celý proces co nejvíce zdržovat, což je další problém, protože už takto se hledá vhodné místo desetiletí a pořád se v podstatě nenašlo finální místo a předpokládá se, že to další roky potrvá. A čas se nám rychle krátí.

Kromě participace finských obcí se mi rovněž zamlouvá i princip Mankala, který se zdá být efektivní při budování nových zdrojů energie. Možná by stálo za to, abychom se podrobněji zabývali i touto metodou, jestli by nám mohla pomoci vyřešit energetické problémy. Popravdě si teď neumím realizaci principu Mankala a také budování hlubinného úložiště soukromou společností v České republice moc představit. Muselo by dojít k velké změně právní úpravy a transformaci energetiky.

Seznam pramenů a literatury

Literatura

- [1] BIRNIE Patricia. W., BOYLE, Alan. E. International Law and The Environment. New York: Oxford University Press., Second Edition 2002.
- [2] FERGUSON, Charles D. Nuclear Energy. New York: Oxford University Press 2011.
- [3] HANDRLICA, Jakub. Jaderné právo a právní futurismus. Jaderné technologie budoucnosti a jejich právní úprava. Praha: Auditorium 2019
- [4] HOLWERDA, Marijn, ROGGINKAMP Martha M., WOERDMAN Edwin. Essential EU Climate Law. 2nd edition. Edward Elgar Publishing, 2021.
- [5] Säteilyturvakeskus. The World's First Spent Fuel Repository. How to tackle safety, security and safeguards needs? September 2021. ISBN 978-952-309-518-2 (pdf)
- [6] STRAUSS, Hannah. Involving the Finnish public in nuclear facility licensing: participatory democracy and industrial bias. Journal of Integrative Environmental Sciences. [online] 14. září 2010. s. 217. [cit. 30. prosince 2022]. Dostupné na: <<https://doi.org/10.1080/1943815X.2010.506486>>
- [7] TALUS, Kim. Research handbook on international energy law. Cheltenham, England; Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited 2014.
- [8] VÍCHA, O. Základy horního a energetického práva. Praha: Vydavatelství Wolters Kluwer, a. s., 2015.
- [9] VÍCHA, Ondřej. Zákon o geologických pracích (č. 62/1988 Sb.). Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020, 300 s.
- [10] Yunhee CHOI. Trust in Nuclear Companies and Social Acceptance of a Nuclear Waste Repository in Finland. Journal of Environmental Information Science 2018-1. [online] 30. září 2018 [cit. 30. prosince 2022] Dostupné na: <https://doi.org/10.11492/ceispapersen.2018.1_44>

Internetové zdroje

- [11] ČEZ. Skupina ČEZ – O společnosti. O ČEZ. Akcionáři. [online] 23. července 2022 [cit. 23. července 2022] Dostupné na: <<https://www.cez.cz/cs/o-cez/cez/akcionari>>
- [12] Ekonews. Při výběru úložiště jaderného odpadu má pomoci nový zákon. [online]. 10. ledna 2023 [cit. 25.ledna 2023]. Dostupné na <<https://www.ekonews.cz/pri-vyberu-uloziste-jaderneho-odpadu-ma-pomoci-novy-zakon-obcim-vadi-ze-ani-pak-nebudou-mit-pravo-veta/>>
- [13] European Commission. Energy Strategy. Clean energy for all Europeans package. [online] 14. února 2022 [cit. 14. února 2022] Dostupné na: <https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package_en>
- [14] International Atomic Energy Agency. Country Nuclear Power Profile. Finland. [online] 24. července 2022 [cit. 24. července 2022] Dostupné na: <<https://cnpp.iaea.org/countryprofiles/Finland/Finland.htm>>
- [15] International Atomic Energy Agency. Nuclear Safety Conventions. Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management. [online] 29. března 2022. [cit. 29. března 2022] Dostupné na: <<https://www.iaea.org/topics/nuclear-safety-conventions/joint-convention-safety-spent-fuel-management-and-safety-radioactive-waste>>

- [16] Lexology. Commentary. Energy & Natural Resources. [online] 16. května 2011 [cit. 25. července 2022] Dostupné na: <<https://www.lexology.com/commentary/energy-natural-resources/finland/krogerus-attorneys-ltd/mankala-energy-production-model-under-threat#Comment>>
- [17] Ministerstvo životního prostředí. Mezinárodní smlouvy v oblasti životního prostředí. [online] 3. března 2023 [cit. 3. března 2023]. Dostupné na: <https://www.mzp.cz/cz/umluva_pristup_informace>
- [18] NS Energy. Home. Onkalo Nuclear Waste Disposal Facility, Olkiluoto, Finland. [online] 12. 1. 2023 [cit. 12. 1.2023]. Dostupné na: <<https://www.nsenerybusiness.com/projects/onkalo-nuclear-waste-disposal-facility/>>
- [19] Posiva. News. Posiva submits application for operating licence for encapsulation and final disposal facility of spent nuclear fuel. [online] 30. prosince 2021 [cit. 27. října 2022] Dostupné na:<<https://www.posiva.fi/en/index/news/pressreleasesstockexchangereleases/2021/posivasubmitsapplicationforoperatinglicenceforencapsulationandfinaldisposalfacilityofspentnuclearfuel.html>>
- [20] SÚJB. Evropská unie. Evropské společenství pro atomovou energii. [online] 17. července 2022 [cit. 17. července 2022] Dostupné na: <<https://www.sujb.cz/evropska-unie/evropske-spolecenstvi-pro-atomovou-energii-euratom>>
- [21] SÚRAO. Naše poslání. Úvodní strana. [online] 25. listopadu 2021. [cit. 25. listopadu 2021]. Dostupné na: <<https://www.surao.cz/o-nas/nase-poslani/>>
- [22] SÚRAO. Pro veřejnost. Připravované úložiště vysokoaktivních odpadů. [online] 7. července 2022 [cit. 7. července 2022]. Dostupné na: <<https://www.surao.cz/pro-verejnost/pripravovane-uloziste/co-je-to-hlubinne-uloziste/>>
- [23] SÚRAO. Radioaktivní odpady. Kdo jsou původci radioaktivních odpadů. [online] 7. července 2022 [cit. 7. července 2022]. Dostupné na: <<https://www.surao.cz/pro-verejnost/radioaktivni-odpady/kdo-jsou-puvodci-radioaktivnich-odpadu/>>
- [24] United Nations Climate change. Process and Meetings. What is the Kyoto Protocol? [online] 14. února 2022 [cit. 14. února 2022] Dostupné na: <https://unfccc.int/kyoto_protocol>
- [25] World Nuclear News. Finnish regulator approves Posiva's waste repository plan. Homepage. World Nuclear News [online]. 12. února 2015 [cit. 29. listopadu 2021]. Dostupné na: <<https://www.world-nuclear-news.org/Articles/Finnish-regulator-approves-Posiva-s-waste-reposito>>

Judikatura

Evropský soud pro lidská práva

- [26] Rozsudek Association BURESTOP 55 a ostatní proti Francii ze dne 1. července 2021, ECHR 208 (2021)

Nejvyšší správní soud

- [27] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2018, sp. zn. 6 A 131/2015 – 112
- [28] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2020, sp. zn. 2 As 377/2018 - 61
- [29] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. listopadu 2022, sp. zn. 10 As 350/2021 - 72

Právní předpisy

Předpisy EU

- [30] Konsolidované znění Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii ze dne 25. března 1957 (Úřední věstník Evropské Unie 26. 10. 2012 C 327/1)
- [31] 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 (Úřední věstník Evropské Unie 2. 8. 2011 L 199/48)
- [32] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí
- [33] Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu (Úřední věstník Evropské Unie 21. 12. 2018 L 328/1)
- [34] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (Úřední věstník Evropské unie 21. 12. 2018 L 328/82)

Předpisy ČR

- [35] Zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon
- [36] zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě
- [37] Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích
- [38] Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
- [39] Zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí
- [40] Zákon č. 263/2016 Sb. atomový zákon
- [41] Zákon č. 283/2021 Sb. stavební zákon
- [42] Návrh zákona o řízeních souvisejících s hlubinným úložištěm radioaktivního odpadu ze dne 19. ledna 2023 ve Sněmovním tisku č. 367

Předpisy Finské republiky

- [43] The Nuclear Energy Act of Finland (Act No. 990/1987; amendments up to 964/2020 included)
- [44] Act on Environmental Impact Assessment Procedure of Finland (Act No. 468/1994; amendments up to 1812/2009 included)

Mezinárodní smlouvy

- [45] Pařížská dohoda. Konference smluvních stran. 12. prosince 2015. U.N. Doc. FCCC/CP/2015/L.9/Rev/1 (Úřední věstník Evropské Unie 19. 10 2016 L 282/4)
- [46] Sdělení č. 124/2004 Sb. m. s. o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí („Aarhuská úmluva“)

Plány a koncepce ČR

- [47] Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky 2015
- [48] Státní energetická koncepce 2015
- [49] Vnitrostátní plán České republiky v oblasti energetiky a klimatu z roku 2019

Plány a koncepce Finské republiky

- [50] Management of spent fuel and radioactive waste in Finland, National programme in accordance with Article 12 of the Council Directive 2011/70/Euratom
- [51] Management of spent nuclear fuel and radioactive waste in Finland 2022

Ostatní

- [52] International Atomic Energy Agency. Status and Trends in Spent Fuel and Radioactive Waste Management. Vienna. IAEA, 2018
- [53] Nuclear Legislation in OECD and NEA Countries. Regulatory and Institutional Framework for Nuclear Activities. Finland. OECD 2019
- [54] Poslanecká Sněmovna Parlamentu České republiky. Jednání a dokumenty. Sněmovní tisk 367. [online] 9. února 2023 [cit. 9. února 2023]. Dostupné na: <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=367>>
- [55] SÚRAO. Proces výběru lokalit. Výsledky technického hodnocení potenciálních lokalit k umístění hlubinného úložiště VJP a RAO – podkladový materiál. S. 2 – 6. Dostupné na: <https://www.surao.cz/wp-content/uploads/2020/06/proces_vyberu_lokalit_web_novy.pdf>
- [56] SÚRAO. Technická zpráva 528/2020 Podkladová studie pro zpracování návrhu aktualizace Koncepce nakládání s radioaktivním odpadem a vyhořelým jaderným palivem v ČR. Praha 2020.
- [57] Usnesení vlády České republiky č. 597/2019 Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v České republice 2019
- [58] Usnesení Vlády České republiky ze dne 18. července 2018, č. 464 k Výroční zprávě o činnosti Správy úložišť radioaktivních odpadů v roce 2017
- [59] Zpráva Ministerstva životního prostředí o stavu životního prostředí z roku 2019

Abstrakt

Abstrakt bakalářské práce

V České republice využíváme energii z jaderných elektráren, která se stala volbou pro Českou republiku a další země, jako Finsko, pro přechod k nízkoemisní ekonomice. Jeden z největších problémů jaderné energie je otázka, jak naložit s radioaktivním odpadem a vyhořelým jaderným palivem. V této práci jsem provedla komparaci českého a finského systému jaderného práva a nakládání s radioaktivním odpadem. Česká republika už desítky let hledá vhodné místo pro vybudování hlubinného úložiště, které je obecně uznáváno jako nejlepší řešení uložení radioaktivního odpadu. Finsko je první země na světě, která byla schopna najít vhodné místo, vyřešit odpor obyvatel a vybudovat hlubinné úložiště. Proto jsem se rozhodla pro porovnání fází budování hlubinného úložiště mezi Finskem a Českou republikou, abych zjistila, zda by nám mohlo Finsko posloužit jako vzor, který bychom mohli následovat. Při rozebírání fází českého systému jsem vysvětlila současný problém, a jak změní nový zákon participaci obcí a zda splňujeme své závazky z mezinárodních smluv. Na základě zjištěných informací se dá konstatovat, že oba systémy jsou značně rozdílné už od svého základu právní úpravy a organizace. Finské obce mají právo veta pro rozhodnutí, zda bude hlubinné úložiště vybudováno na jejich území, což české obce zdaleka nemají, a přesto se ve Finsku podařilo obce přesvědčit k souhlasu a proces byl úspěšně dokončen díky transparentci, rovnému právnímu postavení, komunikaci a důvěře.

Klíčová slova: radioaktivní odpad, jaderná energetika, jaderné právo, participace obcí, hlubinné úložiště, Finsko, právo veta, Česká republika

Bachelor thesis abstract

In the Czech Republic, we use energy from nuclear power plants, which has become the choice for the Czech Republic and other countries, such as Finland, to transition to a low-emission economy. One of the biggest problems with nuclear power is the question of how to deal with radioactive waste and spent nuclear fuel. In this paper I have made a comparison between the Czech and Finnish systems of nuclear law and radioactive waste management. The Czech Republic has been searching for decades for a suitable site for a nuclear waste repository, which is generally recognised as the best solution for the disposal of radioactive waste. Finland is the first country in the world that has been able to find a suitable site, resolve the opposition of the population and build a deep repository. I therefore decided to compare the phases of building a nuclear waste repository between Finland and the Czech Republic to see whether Finland could serve as a model for us to follow. In discussing the phases of the Czech system, I explained the current problem and how the new law will change the participation of municipalities and whether we are meeting our obligations under international treaties. On the basis of the information that has been gathered, it can be said that the two systems are very different from the very basis of their regulation and organisation. Finnish municipalities have a veto right for deciding whether a nuclear waste repository will be built on their territory, which Czech municipalities are far from having, and yet in Finland, municipalities have been persuaded to agree and the process has been successfully completed thanks to transparency, equal legal status, communication and trust.

Keywords: nuclear waste, nuclear energy, nuclear law, participation of municipalities, nuclear waste repository, Finland, veto right, Czech republic