

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Tomáš Kulda

**Evropská směrnice o bezpečnosti jaderných
zařízení: rozhodování v Radě v letech
2004, 2009 a 2014**

Diplomová práce

Praha 2015

Autor práce: **Bc. Tomáš Kulda**

Vedoucí práce: **Mgr. Tomáš Weiss, M.A., Ph.D.**

Rok obhajoby: 2015

Bibliografický záznam

KULDA, Tomáš. *Evropská směrnice o bezpečnosti jaderných zařízení: rozhodování v Radě v letech 2004, 2009 a 2014*. Praha, 2015. 75 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Katedra západoevropských studií. Vedoucí diplomové práce Mgr. Tomáš Weiss, M.A., Ph.D.

Abstrakt

Jaderná energetika patří k jedněm z prvních oblastí, ve kterých docházelo k integraci evropských států v rámci Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom), přesto se ale otázkou bezpečnosti jaderných zařízení začala Evropská unie zabývat až v souvislosti s blížícím se rozšířením v roce 2004. V roce 2003 předložila Komise historicky první návrh evropské legislativy zaměřené na tuto otázku. Rada ho ale nepřijala a následovalo pětileté období, během kterého byl po intenzivních jednáních vypracován zcela nový návrh, který byl následně v roce 2009 schválen. O dva roky později ovšem v souvislosti s jadernou katastrofou ve Fukushima nastala potřeba tuto legislativu novelizovat, což vedlo ke schválení nového návrhu v létě 2014. Tato práce zkoumá hlavní faktory, které měly vliv na rozhodování Rady EU v otázce přijímání těchto směrnic v letech 2004, 2009 a 2014. Východiskem je pětice podmínek definovaných autory Manuelem Citim a Martinem Rhodesem, které mají být předpokladem pro přikročení států k integračním krokům v jisté oblasti. Těmito podmínkami jsou selhávající domácí politika spojená s dostupností lepší alternativy v podobě nabízených opatření, dále vliv vnějších událostí, kterým státy samy nedokážou odpovídajícím způsobem čelit, třetím zkoumaným faktorem pak je přítomnost přeshraničních účinků mezi jednotlivými státy, čtvrtou podmínku představuje konzistentnost návrhu s existující legislativou a aktivitami různých národních a mezinárodních orgánů, a poslední zkoumanou podmínkou pak je přijatelnost integračních kroků pro veřejnost.

Abstract

Even though nuclear energy was one of the first areas in which European countries started integrating their policies through the European Atomic Energy Community (Euratom), the question of nuclear installations safety was only addressed by the EU in the context of the impending enlargement of the Union in 2004. In 2003, the European Commission submitted the first-ever proposal for a European directive on nuclear safety. However, the Council rejected it the following year, opening a five-year-long debate leading to the drafting of a new directive proposal, which was subsequently adopted in 2009. Only two years later, in the wake of the 2011 Fukushima disaster, amending this directive became necessary. Discussions resulted in adopting the amended legislation in the summer of 2014. This master's thesis analyses the main factors influencing the Council's decision-making on either rejecting or adopting the proposed directives in 2004, 2009 and 2014. The analysis is based on the following five scope conditions supposed to lead to integration acceptance by EU member states, as defined by authors Manuele Citi and Martin Rhodes: policy failure and availability of a successful alternative, external influence emanating from foreign countries hardly manageable by the individual states, functional interdependence and trans-boundary effects among the member states, consistency of the proposed legislation with the existing national and international framework, and lastly, domestic public acceptance.

Klíčová slova

Evropská unie, Rada Evropské unie, členské státy, směrnice, jaderná bezpečnost, jaderný balíček, jaderná energetika, rozhodovací proces

Keywords

European Union, Council of the European Union, member states, directive, nuclear safety, nuclear package, nuclear energy, decision making

Rozsah práce: 122 598

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 5.1.2015

Tomáš Kulda

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu práce Mgr. Tomáši Weissovi, M.A., Ph.D. za velmi vstřícný přístup a za cenné rady a připomínky.

TEZE DIPLOMOVÉ PRÁCE

Jméno: Tomáš Kulda
E-mail: kulda.tomas@gmail.com
Semestr: LS
Akademický rok: 2012-2013
Název práce: Evropská směrnice o bezpečnosti jaderných zařízení: rozhodování v Radě v letech 2004, 2009 a 2014
Předpokládaný termín ukončení (semestr, školní rok): ZS 2014/15
Vedoucí diplomového semináře: doc. JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík, LL.M., Ph.D.
Vedoucí práce: PhDr. Tomáš Weiss, M.A., Ph.D.
V čem se oproti původními zadání změnil cíl práce? Práce se bude oproti původnímu záměru věnovat otázce jaderné energetiky výhradně na území Evropské unie. Dále bylo zaměření zúženo na bezpečnost jaderných zařízení a jeho ošetření evropskou legislativou. Věnovat se budu konkrétně třem návrhům směrnic o bezpečnosti jaderných zařízení a budu zkoumat, jaké faktory ovlivnily Radu při rozhodování o jejich přijetí, či zamítnutí.
Jaké změny nastaly v časovém, teritoriálním a věcném vymezení tématu? V práci došlo ke změně geografického vymezení, díky čemuž nebudu dané téma zkoumat v celosvětovém měřítku, ale jen na úrovni Evropské unie. Časově bylo téma zúženo na období 2004-2014.
Jak se proměnila struktura práce (vyjádřete stručným obsahem)? Úvod Analýza literatury Teoreticko-metodologické ukotvení Historická východiska Případová studie jednotlivých zkoumaných návrhů Shrnutí výstupů případové studie Závěr
Jakým vývojem prošla metodologická koncepce práce? Metodologická koncepce zůstala nezměněna, práce je nadále koncipována jako případová studie.
Které nové prameny a sekundární literatura byly zpracovány a jak tato skutečnost ovlivnila celek práce? GREAT BRITAIN: PARLIAMENT: HOUSE OF LORDS: EUROPEAN UNION COMMITTEE. Managing Nuclear Safety and Waste: The Role of the EU. Volume 1: Report; 37th Report of Session 2005-06. London: The Stationery Office, 2006 NUTTALL, William J. Nuclear Energy in the Enlarged European Union. EPRG Working Paper. 2009, č. 0904 POULEUR, Yvan a Petr KRS. The Momentum of the European Directive on Nuclear Safety. Nuclear Law Bulletin [online]. 2010, č. issue 85, s. 5–33. WPNS. Final Report of the Ad hoc Working Party on Nuclear Safety (WPNS). B.m.: Council of the European Union. 2006. s. 14.

AXELROD, Regina S. The European Commission and Member States: Conflict Over Nuclear Safety. Perspectives. 2006, roč. 14, č. 26.

DE ESTEBAN, Fernando. The Future of Nuclear Energy in the European Union. In: European Strategic Exchange. 2002.

Charakterizujte základní proměny práce v době od zadání projektu do odevzdání tezí a pokuste se vyhodnotit, jaký pokrok na práci jste během semestru zaznamenali (v bodech):

- Změna názvu práce
- Nové geografické vymezení práce
- Finální stanovení tématu práce
- Zpracována nová literatura
- Jasnější představa o struktuře práce

Podpis studenta a datum:

Schváleno:

Datum

Podpis

Vedoucí práce

Vedoucí diplomového semináře

Obsah

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	2
ÚVOD	3
ROZBOR LITERATURY	4
1. TEORETICKO-METODOLOGICKÝ RÁMEC	8
1.1. TEORETICKÉ UKOTVENÍ.....	8
1.2. METODOLOGICKÝ RÁMEC.....	11
2. HISTORICKÁ VÝCHODISKA A REGULACE PŘED ROKEM 2003	16
2.1. EURATOM JAKO ZÁKLADNÍ KÁMEN EVROPSKÉ INTEGRACE	16
3. PŘÍPADOVÁ STUDIE	22
3.1. SELHÁVAJÍCÍ POLITIKY, NEJISTOTA A POCIT NEBEZPEČÍ.....	22
3.1.1. <i>Návrh směrnice o všeobecných požadavcích na jadernou bezpečnost.</i>	23
3.1.2. <i>Směrnice Rady 2009/71/Euratom</i>	28
3.1.3. <i>Směrnice Rady 2014/87/Euratom</i>	30
3.2. VLIV VNĚJŠÍCH UDÁLOSTÍ NA ROZHODOVÁNÍ	32
3.2.1. <i>Návrh směrnice o všeobecných požadavcích na jadernou bezpečnost.</i>	32
3.2.2. <i>Směrnice Rady 2009/71/Euratom</i>	35
3.2.3. <i>Směrnice Rady 2014/87/Euratom</i>	36
3.3. PROVÁZANOST JEDNOTLIVÝCH STÁTŮ A PŘÍTOMNOST PŘESHRAŇIČNÍCH ÚČINKŮ	37
3.3.1. <i>Situace před přijetím směrnice Rady 2009/71/Euratom</i>	37
3.3.2. <i>Směrnice Rady 2014/87/EURATOM</i>	43
3.4. KONZISTENTNOST SE STÁVAJÍCÍ LEGISLATIVOU A PŮSOBENÍM DALŠÍCH ORGANIZACÍ	44
3.4.1. <i>Návrh směrnice o všeobecných požadavcích na jadernou bezpečnost.</i>	45
3.4.2. <i>Směrnice Rady 2009/71/Euratom</i>	47
3.4.3. <i>Směrnice Rady 2014/87/EURATOM</i>	50
3.5. PŘIJATELNOST V DOMÁCÍM PROSTŘEDÍ	52
3.5.1. <i>Návrh směrnice o všeobecných požadavcích na jadernou bezpečnost.</i>	52
3.5.2. <i>Směrnice Rady 2009/71/Euratom</i>	54
3.5.3. <i>Směrnice Rady 2014/87/EURATOM</i>	56
4. SHRUTÍ VÝSTUPŮ PŘÍPADOVÉ STUDIE	59
4.1 VLIV ZKOUMANÝCH PODMÍNEK NA JEDNOTLIVÉ PŘÍPADY	59
4.2 ROLE ZKOUMANÝCH PARAMETRŮ PŘI ROZHODOVÁNÍ RADY	61
ZÁVĚR	64
SUMMARY	66
POUŽITÁ LITERATURA	68

Seznam použitých zkratk

AQG	Atomic Question Group/Pracovní skupina Rady pro jaderné otázky
ENSREG	European Nuclear Safety Regulators Group/Skupina evropských dozorných orgánů pro jadernou bezpečnost
EPR	European Pressurized Reactor
ESD	Evropský soudní dvůr
Euratom	Evropské společenství pro atomovou energii
INES událostí	International Nuclear Event Scale/Mezinárodní stupnice jaderných událostí
JE	Jaderná elektrárna
MAAE	Mezinárodní agentura pro atomovou energii OSN
NEA	Nuclear Energy Agency, Agentura pro jadernou energii OECD
NISA	Nuclear and Industrial Safety Agency/Japonský orgán jaderného dozoru
NRWG	Nuclear Regulators' Working Group, Pracovní skupina orgánů jaderného dozoru
PSA	Probabilistic Safety Analysis, Pravděpodobnostní hodnocení bezpečnosti
PSR	Periodic Safety Review, Periodická hodnocení bezpečnosti
SVE	Střední a východní Evropa
WENRA	Western European Nuclear Regulators' Association/Asociace západoevropských jaderných dozorů
WPNS	Working Party on Nuclear Safety/Skupiny pro jadernou bezpečnost

Úvod

Mírové využívání jaderné energie patří mezi jedny z prvních oblastí, kterým se evropská integrace věnovala. Evropské společenství pro atomovou energii (EURATOM) vzniklo na základě Římských smluv, které vešly v platnost na samém počátku roku 1958, a stalo se tak spolu s Evropským hospodářským společenstvím jedním ze dvou pilířů spolupráce zakládající šestice států. Hlavním cílem Euratomu bylo podporovat a koordinovat výzkum a vývoj na poli mírového využívání jaderné energie, především pro potřeby snížení závislosti dovozu energetických surovin. Spolupráce v této oblasti se ovšem v průběhu let ukázala být komplikovanější, než v případě vytváření společného trhu, a státy mající své jaderné programy se rozhodly udržet si v této oblasti co nejširší pravomoci. Role Evropské unie a jejích předchůdců tak zůstávala v tomto odvětví dosti omezena a nová legislativní opatření přesunující pravomoci na unijní úroveň byla přijímána jen zřídka a po velice dlouhých a náročných jednáních. Členské státy si tak dlouhodobě udržovaly naprostou samostatnost, co se týkalo směřování svých jaderných politik či bezpečnostních standardů svých jaderných zařízení, a Euratomu nebyly přiznány žádné prostředky, jak prosazovat svá opatření.

Důležitou roli v této oblasti sehrálo plánované velké rozšíření v roce 2004, přivádějící do Evropské unie státy bývalého východního bloku, které měly na svých územích jaderná zařízení sovětské koncepce, která obzvlášť po nehodě v Černobylu byla vnímána jako nebezpečná a zcela neodpovídající představám stávajících členských států. V průběhu devadesátých let se proto touto otázkou zabývala řada různých institucí a pracovních skupin, jak na mezivládní, tak na evropské úrovni. Jejich aktivita rozproudila debatu o tom, jakým způsobem má tato otázka být před vstupem nových zemí vyřešena, zda má bezpečnost jaderných zařízení zůstat výhradní doménou národních regulátorů jednotlivých členských států a na jejich dobrovolné spolupráci, či zda má být přesunuta na unijní úroveň a být začleněna do evropského *acquis communautaire*.

Rada nakonec v této oblasti rozhodovala třikrát v letech 2004, 2009 a 2014. Samotné návrhy se v mnoha ohledech značně lišily, stejně tak jako okolnosti, za jakých o nich bylo rozhodováno. V této práci vycházím z předpokladu, že se státy chovají při

rozhodování o přistoupení k integračním krokům jako racionální aktéři. První návrh Komise vycházel z nejistoty členských států ohledně bezpečnosti zařízení v kandidátských státech a navrhoval řešení, jak zajistit standardy, které by vedly k vyřešení této situace. Přesto se ovšem členské státy rozhodly tento návrh v Radě zamítnout. Krátce na to však byly započaty přípravy nové směrnice, která byla o pět let později přijata, byť již nebyla původní hrozba východoevropských elektráren aktuální. Třetí rozhodnutí padlo v roce 2014 v souvislosti s návrhem novelizace směrnice přijaté v roce 2009, a to v reakci na jadernou katastrofu ve Fukushima, která nastala v březnu 2011.

Tato práce proto zkoumá hlavní faktory, které měly v jednotlivých případech vliv na rozhodnutí Rady v otázce přijímání navrhovaných směrnic, s cílem určit, které měly rozhodující roli.

První část práce představuje stručný vývoj v této otázce v předchozích obdobích a vysvětluje stav, ve kterém se tato oblast nacházela v době, kdy Evropská komise předložila první ze zkoumaných návrhů, jedná se tedy o historický přehled, který je ale velice důležitý pro pochopení výchozích podmínek. Druhá část obsahuje samotnou případovou studii, která analyzuje různé faktory, které ovlivňovaly Radu při rozhodování o přijetí či zamítnutí předložených návrhů. Parametry této případové studie jsou přesně definovány v první kapitole věnované jejímu metodologickému rámci. Poslední část předkládané práce pak představuje syntézu výstupů této studie.

Rozbor literatury

Téma bezpečnosti jaderných zařízení v Evropské unii je velice specifické, a je mu proto věnováno relativně malé množství literatury. Prameny se tak omezují téměř výhradně na odborné články a na primární zdroje, v drtivé většině případů pocházející od různých evropských institucí. Například i historický vývoj Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom) je téměř vždy zachycen jen v kontextu vývoje Evropského hospodářského společenství, a to většinou jen okrajovou formou.

Jednou z vlastností debat dotýkajících se jaderných otázek navíc je, že mají tendenci být silně polarizované mezi zastáncem a odpůrcem používání tohoto zdroje

energie. Tento jev pak vede k tomu, že dostupné zdroje bývají často zaujaté a je potřeba k nim přistupovat s jistou rezervou. Relativně velký prostor je sice tématu jaderné energetiky věnován například v publikacích nevládních organizací Greenpeace či Friends of the Earth, ale jejich věrohodnost je bohužel značně degradována jejich silně protijaderným zaměřením. Obdobně ovšem působí například i publikace asociace evropského jaderného průmyslu FORATOM, avšak zcela opačným způsobem.

I přesto se ovšem najde řada kvalitních zdrojů, které umožnily detailně prostudovat zkoumaná témata. Velice přínosným zdrojem tak například byl článek „The European Commission and Member States: Conflict Over Nuclear Safety“ od Reginy Axelrod z roku 2006.¹ Tato stať je věnována debatě ohledně tzv. „jaderného balíčku“, který obsahoval zcela první návrh směrnice, která měla upravovat bezpečnost jaderných zařízení v Evropě, a proto představovala jeden z referenčních zdrojů pro další výzkum ohledně návrhu této směrnice. Vztahu rozšiřování Evropské unie a zavádění legislativy zaměřené na bezpečnost jaderných zařízení se věnuje i William J. Nuttall v článku „Nuclear Energy in the Enlarged European Union“.² Tento aspekt je pro celou debatu ohledně potřebnosti evropské legislativy velice důležitý, jelikož byl právě tím faktorem, který celý proces spustil.

Dalším významným zdrojem pak byl článek Yvana Pouleura a Petra Krse „The Momentum of the European Directive on Nuclear Safety“ z roku 2010.³ Autoři působí v jaderných regulačních úřadech Belgie a České republiky, a Petr Krs v době českého předsednictví EU v roce 2009 předsedal Pracovní skupině Rady pro jaderné otázky (Atomic Question Group), kde se projednával návrh směrnice, která jako zcela první zavedla do evropské legislativy opatření týkající se bezpečnosti jaderných zařízení a které se v této práci budu taktéž věnovat. Tento článek podrobně představuje genezi

¹ AXELROD, Regina S. The European Commission and Member States: Conflict Over Nuclear Safety. *Perspectives*. 2006, roč. 14, č. 26.

² NUTTALL, William J. Nuclear Energy in the Enlarged European Union. *EPRG Working Paper* [online]. 2009, č. 0904, s. 24. Dostupné z: <http://www.old.cambridgeprg.com/wp-content/uploads/2009/02/binder15.pdf>

³ POULEUR, Yvan a Petr KRS. The Momentum of the European Directive on Nuclear Safety. *Nuclear Law Bulletin* [online]. 2010, č. issue 85, s. 5–33. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com.ezproxy.is.cuni.cz/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=53497990&lang=cs&site=ehost-live>

zkoumané směrnice a vývoj debat, které předcházely jejímu navržení a pozdějšímu přijetí, díky čemuž se stal jedním ze základních zdrojů pro výzkum spojený s touto směrnicí.

Poněkud omezenější je literatura věnovaná poslední ze zkoumaných směrnic, jelikož byla přijata teprve v létě 2014 a v době psaní této práce bylo k dispozici jen malé množství publikací reagujících na její schválení. Čerpat bylo tedy zapotřebí i ze zdrojů publikovaných v předešlých letech, zejména pak po katastrofě ve Fukushima, která byla hlavním důvodem pro novelizování existující evropské legislativy. Nejpřínosnějším zdrojem pak bylo „EU Initiatives Following Fukushima Nuclear Accident: Amending The Nuclear Safety Directive and Establishing the “EU Liability Regime”“⁴ od Judit Silye, která rozebírá odpověď Evropské unie na zmiňovanou jadernou katastrofu.

Historický vývoj komunitárních aktivit v oblasti bezpečnosti jaderných zařízení přinášejí zprávy publikované v letech 2001-2002. Jedná se o dokument Pracovní skupiny orgánů jaderného dozoru (NRWG), poradního orgánu Komise, „30 years of NRWG activities towards harmonisation of nuclear safety criteria and requirements“⁵ a zprávu publikovanou Evropskou komisí s názvem „25 Years of Community Activities towards Harmonisation of Nuclear Safety Criteria and Requirements - Achievements and Prospects“.⁶ Tyto dva dokumenty představují nejpodrobnější rozbor situace v tomto odvětví před podáním prvního návrhu směrnice Evropskou komisí v roce 2003, a jsou tak neocenitelným zdrojem informací.

Další hojně využívanou kategorií zdrojů pak v této práci představují primární prameny, které přispěly k lepšímu zmapování postojů Evropské komise a Rady EU při navrhování a schvalování zkoumaných směrnic. Jedná se především o pracovní

⁴ SILYE, Judith. *EU Initiatives Following Fukushima Nuclear Accident: Amending The Nuclear Safety Directive and Establishing the “EU Liability Regime”* [online]. B.m.: Hungarian Atomic Energy Authority. 2014. Dostupné z: <http://www.aidn-inla.org.ar/wp-content/uploads/2014/10/18-J-Silye-EU-initiatives-following-Fukushima-nuclear-accident.doc>

⁵ NUCLEAR REGULATORS WORKING GROUP. *30 years of NRWG activities towards harmonisation of nuclear safety criteria and requirements*. EUR 20818. Brussels: European Commission. 2002.

⁶ AEA TECHNOLOGY PLC. *25 Years of Community Activities towards Harmonisation of Nuclear Safety Criteria and Requirements - Achievements and Prospects* [online]. EUR 20055en. Brussels: European Commission. 2001 [vid. 26. listopad 2014]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/energy/nuclear/studies/doc/other/eur20055.pdf>

dokumenty Komise, o zprávy Komise destinované Radě, či závěry zasedání Rady a dokumenty jejích pracovních skupin, zejména pak Pracovní skupiny Rady pro jaderné otázky (AQQ). Cenným zdrojem byla i rozsáhlá zpráva Britského parlamentu z roku 2006,⁷ která obsahuje mimo jiné přepisy několika desítek rozhovorů s představiteli různých orgánů rady členských států EU a přináší tak jejich pohled na „jaderný balíček“ a debatu následující po jeho zamítnutí. Z této zprávy je nicméně cítit značně negativní postoj autorů vůči zavádění unijní legislativy v této oblasti, a samotné rozhovory tak často působí poněkud zaujatě.

⁷ GREAT BRITAIN: PARLIAMENT: HOUSE OF LORDS: EUROPEAN UNION COMMITTEE. *Managing Nuclear Safety and Waste: The Role of the EU. Volume 1: Report; 37th Report of Session 2005-06* [online]. London: The Stationery Office, 2006. ISBN 9780104009109. Dostupné z: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/lducom/211/211i.pdf>; *Managing Nuclear Safety and Waste: The Role of the EU. Volume 2: Evidence; 37th Report of Session 2005-06* [online]. London: The Stationery Office, 2006. ISBN 9780104009109. Dostupné z: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/lducom/211/211ii.pdf>

1. Teoreticko-metodologický rámec

Předkládaná práce je koncipována jako komparativní případová studie o třech případech. Níže budou definovány jak jednotlivé případy, tak soubor závislých a nezávislých proměnných, stanovených na základě vybraných teoretických předpokladů. Tento rámec pak bude v následujících částech použit pro podrobnou analýzu zkoumaných případů s cílem odpovědět na výzkumnou otázku položenou v úvodu.

1.1. *Teoretické ukotvení*

Tato práce má za cíl proniknout co nehlouběji do rozhodovacího procesu a vysvětlit kauzální souvislosti, které v jednotlivých případech vedly k zamítnutí či přijetí navrhovaných směrnic. Je zřejmé, že nelze zachytit všechny argumenty všech zúčastněných stran zasahujících do procesu vytváření a přijímání evropské legislativy, a to z několika důvodů: za prvé, diplomová práce by zdaleka neumožňovala se všem do rozumné míry věnovat, aniž by byl mnohonásobně překročen její rozsah. Druhým důvodem je, že mnohé z těchto argumentů ani nejsou nijak dohledatelné, ať už protože se jedná o věci, které záměrně nejsou zpřístupněny veřejnosti, nebo protože se jedná o „podprahové“ myšlenky, které si jejich autoři možná ani neuvědomují a nemohou tak ani nikde být zachycené. Přesto lze z dostupných zdrojů celou řadu faktorů popsat a vyhodnotit a získat poměrně ucelenou představu o jejich roli. Z těchto důvodů je proto potřeba použít rámec, který definuje základní oblasti, které mohou takováto rozhodnutí hmatatelně ovlivnit. Pro uchopení výzkumné otázky se obecně přijímané „velké“ teorie Evropské integrace jeví být příliš široké a neumožňují zkoumat dostatečně podrobně samotnou podstatu vytváření politiky a názorů členských států, které se poté promítají do konečného rozhodnutí Rady v dané věci.

V této práci nicméně vycházím z předpokladu, že se státy chovají při rozhodování o přijetí integračních kroků jako racionální aktéři. Racionalita volby pak je klíčovou součástí jak liberálního mezivládního přístupu definovaného Andrewem

Moravcsikem,⁸ tak racionalistického nového institucionalismu, který podrobněji popisují Hall a Taylor v práci *Political Science and the Three New Institutionalisms*.⁹ Podle Pollacka, který se věnuje otázce racionální volby v rozhodování o politikách v evropské unii, se nicméně shodují v pojetí teorie pán-sluha (principal-agent), která pak pro oba přístupy obdobným způsobem vysvětluje motivace států k přistoupení k integraci. Členské státy jsou podle nich v pozici „pána“, který se chová jako racionální hráč a deleguje část svých pravomocí na „sluhu“, kterého zde představuje Evropská komise. Cílem pak má především být snížení nákladů na vedení dané politiky a čerpání výhod plynoucích z větší expertízy nadnárodní organizace. Tento autor nicméně sám uvádí, že většinou schází konkrétnější definování podmínek racionality pro dané rozhodnutí.¹⁰

Na tomto poznatku staví dvojice autorů Manuele Citi a Martin Rhodese, kteří definují právě soubor podmínek potřebných pro to, aby se státy přiklonily k integračním krokům v jisté oblasti. Při zkoumání faktorů, které ovlivnily rozhodnutí ohledně přijetí či zamítnutí navrhovaných směrnic budou proto vycházet z jejich díla. V článku „New Modes of Governance in the EU: Common Objectives Versus National Preferences“¹¹ autoři tyto podmínky sice definují v kontextu otevřené metody koordinace, ale jejich charakteristika je univerzálnější a tyto podmínky lze očekávat i v jiných případech. Důvodem pro to je jejich nespécifičnost a dostatečně obecná formulace, která je nijak nespojuje s původně zkoumaným tématem. Pětici podmínek, které autoři definují jako hlavní předpoklady pro přistoupení k integraci, proto použijí jako výchozí parametry pro definování zkoumaných faktorů.

Prvním možným předpokladem je selhání stávající politiky, nejistota a pocit nebezpečí (*policy failure, uncertainty and insecurity*), tedy situace, ve které dosavadní

⁸ MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organizations*. č. 51, r. 4, Podzim 1997. s. 513-553. [vid. 20.12.2014].

<https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/preferences.pdf>

⁹ HALL, Peter A. a Rosemary C. R. TAYLOR. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. *Political Studies*. č. 64. 1996. s. 936-957. s. 945-947.

¹⁰ POLLACK, Mark A. Rational Choice and EU Politics. in *Handbook of European Union Politics*. SAGE Publications Ltd, 2006. s 39.

¹¹ CITI, Manuele a Martin RHODES. New Modes of Governance in the EU: Common Objectives Versus National Preferences. *European Governance Papers* [online]. 2007, č. 1. Dostupné z: http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2463/pdf/egp_newgov_N_07_01.pdf

způsob regulace přestává odpovídat potřebám a nenabízí dostatečná řešení. Toto selhání může být zapříčiněno jak vnitřním, tak vnějším vlivem, tedy vycházet z vývoje uvnitř daného státu nebo i ze zahraničí. Autoři nicméně v této souvislosti uvádějí, že v dané situaci musí existovat model, který skutečně nabízí efektivnější řešení. Nelze tedy očekávat integraci v případě, že by domácí selhávající politika a z ní vycházející nejistota byly nahrazeny nejistotou jinou.

Druhý faktor je autory definován jako externí podmíněnost (*external conditionality*), kterou ale spojují především se situací, kde jsou k integračním krokům vedeny státy stojící zcela mimo společenství. Pro podmínky tohoto výzkumu je tak tato konkrétní forma irelevantní, jelikož se zabývá postojem států zastoupených v Radě. Externí faktor nicméně považují za jeden z možných vlivů působících na jejich rozhodování, a to s přihlédnutím na předchozí předpoklad, který definuje vnější vliv jako možný zdroj destabilizace. Adaptace domácí politiky je v takovém případě obtížnější, neboť vláda nemá přístup ke všem instrumentům, potřebným k vyřešení nastalé situace. V takovém případě pak může být pro státy výhodné přistoupit k integraci v dané oblasti, což může vést právě k lepšímu řešení vnějších vlivů. Tento faktor budu proto používat právě pro vyhodnocování vlivu vycházejícího z území mimo hranic Evropské unie.

Třetí oblastí je případ, ve kterém se daná politika netýká vnitřních otázek, ale kde se mezi sebou jednotlivé státy ovlivňují a potýkají se s přeshraničními účinky (*functional interdependence*). V případě, že by u některého z nich došlo k selhání, nesly by následky i okolní státy. V takovém případě nabízí integrace způsob, jak danou problematiku ošetřit s ohledem na celou oblast, které se týká a dodat tak jednotlivým státům větší jistotu, že se nestanou obětí některého ze svých sousedů.

Čtvrtým parametrem je konzistentnost návrhu se stávající legislativou a dalšími aktéry působícími v dané oblasti (*consensus and normative consistency*). Zde se budu zabývat především otázkou vycházející z principu subsidiarity – tedy zda integrace nabízí lepší řešení, než národní politiky. Druhým studovaným aspektem pak je duplicita s jinými nadnárodními organizacemi, v tomto konkrétním případě např. Mezinárodní agenturou pro atomovou energii (MAAE), či jinými institucemi s podobnou působností.

K integraci by tedy mělo docházet pouze za předpokladu, že stát sám o sobě není schopen poskytnout stejně kvalitní úroveň regulace a zároveň tuto roli neplní již jiná organizace.

Posledním faktorem je přijatelnost pro domácí publikum (*domestic receptivity*). Do této oblasti spadá především postoj veřejného mínění, jelikož má veřejnost možnost vyvíjet poměrně silný tlak na své volené představitele a je často považována za jednoho z důležitých aktérů vytváření a přijímání politiky.¹² Autoři nicméně v této souvislosti připomínají, že vlády mají možnost veřejné mínění ovlivňovat a do značné míry si potřebnou podporu zajistit. Pokud ale daný návrh nenarazí na příliš velký odpor, nebo je veřejností dokonce vyloženě vítaný, pak lze očekávat, že v dané oblasti dojde k integraci.

1.2. Metodologický rámec

V této kapitole budou definovány základní metodologické parametry potřebné pro vytvoření výzkumného rámce předkládané studie. V první fázi bude přesně definován předmět výzkumu, dále budou specifikovány a operacionalizovány zkoumané proměnné a nakonec budou určeny jednotlivé případy.¹³

Tato studie spadá svou koncepcí do kategorie disciplinovaných interpretativních případových studií, které se nacházejí na pomezí jedinečných a instrumentálních případových studií, s tím, že si z každé berou část jejich specifik.¹⁴ Věnují se tedy především obsahu zkoumaných případů, aniž by se snažily vyvozovat obecnější teoretické závěry, ať již v podobě testování existujících teorií, nebo vyvíjením teorií nových. Kořan jejich přínosnost v tomto ohledu podkládá tvrzením, že interpretativní porozumění jedinečných studií je přinejmenším stejně přínosné, jako teoretické či příčinné vysvětlení, jelikož každá událost nabízí značnou míru jedinečnosti, která se při

¹² LELIEVELDT, Herman a Sebastiaan PRINCEN. *The Politics of the European Union*. B.m.: Cambridge University Press, 2011. ISBN 9781139498395. s. 108.

¹³ DRULÁK, Petr a KOL. *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. B.m.: Portál, 2008. s. 39.

¹⁴ ODELL, John S. Case Study Methods in International Political Economy. In: Detlef F. SPRINZ a Yael WOLINSKY-NAHMIAŠ *Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations*. B.m.: University of Michigan Press, 2004. s. 58-61.

zobecnování zapříčiněném teorizováním dané problematiky vytrácí. Přesto využívají existujících teorií, které ovšem slouží jako vodítko pro identifikování hlavních procesů a proměnných v rámci případu. „Případ tedy neslouží jako nástroj pro práci s teorií, ale naopak teorie je vodítkem pro práci s případem.“¹⁵

Tento přístup jsem zvolil právě z důvodu výjimečnosti zkoumaných případů. V rámci evropské integrace je jaderná spolupráce oddělena od zbylých oblastí existencí samostatného celku v podobě Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom) věnujícího se výhradně této doméně. Stejně tak zkoumané směrnice představovaly zcela klíčová rozhodnutí, která v této oblasti neměla ani před tím, ani potom obdoby. Tyto důvody tedy vedou k upřednostnění vnitřního výzkumu oproti instrumentálnímu. Teorie popsaná v předchozí kapitole ovšem pomáhá předmět výzkumu lépe uchopit a zkoumané faktory popsat, a proto se disciplinovaná interpretativní studie jeví jako nejefektivnější metodologie pro řešení této práce.

Cílem předkládané práce je nabídnout studii „kontrastu kontextů“, která nabízí empirickou analýzu zkoumaných případů bez snahy vyvozovat teoretické závěry. Smyslem tohoto pojetí tak je odhalení specifických vlastností jednotlivých případů, které se projevují právě při jejich srovnání. Tento druh komparativní studie tak slouží právě spíše k porozumění danému jevu, než k jeho vysvětlení.¹⁶

Předmětem výzkumu je chování členských států Evropské unie při rozhodování o klíčových integračních krocích v oblasti jaderné politiky, s cílem určit faktory, které daná rozhodnutí významným způsobem ovlivnily. Jak upozorňují George a Bennett, slabinou případových studií je poměrně omezená možnost určování *míry*, kterou určitá nezávislá proměnná ovlivňuje výslednou závislou proměnnou. V tomto ohledu podle nich tedy lze spíše odhadovat, než přesně kvantifikovat jejich vliv. Za podstatně přiměřenější výstup pak považují určování nutných nebo postačujících podmínek, za

¹⁵ DRULÁK. *Ibid.* s. 34.

¹⁶ *Ibid.* s. 67

kterých lze očekávat, že se sledovaný jev projeví. I v jejich případě ovšem půjde spíše o to vyvodit, *zda a jaký* měly vliv, než určovat *jak moc* byl tento vliv důležitý.¹⁷

Zkoumané faktory vycházejí z teoretického rámce popsaného v předchozí kapitole. Jednotlivé rámcové podmínky, které v ní byly vyjmenovány, poslouží jako základ pro vymezení nezávislých proměnných zkoumaných případů. V souvislosti s prvním parametrem, tedy se selháním současné politiky, následnou nejistotou s dalším vývojem a pocitem nebezpečí, se budu zabývat aktuálním nastavením regulace bezpečnosti jaderných zařízení v zemích, kterých se tato otázka týkala. Zkoumat zde budu výskyt událostí, které by naznačovaly nefunkčnost stávajících opatření a potřebu změny. Zároveň vzhledem k vedlejší podmínce potřebné přítomnosti nabídky lepší alternativy dojde i ke srovnání s navrhovanými směnicemi a k vyhodnocení, zda nabízejí řešení pro dané vyskytující se problémy. V případě výskytu takových projevů ve spojitosti s návrhem jejich efektivního řešení ze strany EU pak budu považovat tento faktor za splněnou podmínku.

Druhým zkoumaným parametrem bude externí vliv, který mohl rozhodování států ovlivnit. Konkrétně se zde bude jednat o rozbor událostí, ke kterým docházelo mimo území členských států EU, ale které mohly mít dopad na utváření názorů jejich představitelů. Cílem zde bude vyhodnotit, zda se státy nechají dotlačit k přijetí legislativy pod tlakem externích okolností.

Třetí parametr se týká provázanosti jednotlivých států a přítomnosti přeshraničních účinků. Zaměřím se zde na potenciální přítomnost takovýchto účinků a stávající stav spolupráce mezi jednotlivými státy a jejich schopnost takovým projevům čelit. Zároveň budu zkoumat, jakým způsobem navrhovaná opatření Evropské komise nabízela přeshraničním účinkům čelit, a jakým způsobem měla být spolupráce mezi státy ošetřena.

Čtvrtou zkoumanou oblastí je konzistentnost se stávající legislativou a aktivitami dalších aktérů, kteří se tomuto odvětví věnují. Zde se zaměřím na dodržování principu

¹⁷ GEORGE, Alexander L. a Andrew BENNETT. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Fourth Printing edition. Cambridge, Mass: The MIT Press, 2005. s. 25.

subsidiarity v návrzích Komise a budu se podrobně zabírat otázkou, zda nabízené směrnice skutečně nabízely lepší řešení, než která byla v silách jednotlivých států. Zároveň se budu věnovat i roli dalších organizací, které se zabývají oblastí regulace bezpečnosti jaderných zařízení (Mezinárodní agentura pro atomovou energii, Asociace západoevropských jaderných regulátorů, atd.).

Posledním parametrem bude přijatelnost integračních kroků pro domácí publikum. Věnovat se budu především vývoji postoje veřejného mínění k jaderné energetice a hrozeb s ní spojených, společně s pohledem na roli, kterou v této oblasti má Evropská unie hrát. Veřejnost má možnost do rozhodovacího procesu zasáhnout mimo jiné prostřednictvím národních voleb, a proto lze očekávat, že by její nakloněnost navrhované integraci měla být jednou z potřebných podmínek.

Operacionalizaci výzkumu těchto parametrů shrnuje následující tabulka. Těchto pět nezávislých proměnných pak bude zkoumáno z hlediska jejich vlivu na závislou proměnnou, kterou je konečné přiklonění se států v Radě k přijetí, či zamítnutí navrhované směrnice o regulaci bezpečnosti jaderných zařízení.

Zkoumaný parametr	Sledovaný motiv
Selhávající politika	- projevy nefunkčnosti zavedeného systému bezpečnosti jaderných zařízení - dostupnost řešení těchto projevů v navrhovaných směrnících
Vnější vliv	- události mimo území EU, které vytvářejí tlak na členské státy
Přeshraniční účinky	- výskyt událostí a problémů mezi jednotlivými členskými státy přesahující jejich národní hranice
Konzistentnost se stávající legislativou	- dodržování principu subsidiarity - koherentní vztah mezi navrhovanou legislativou a aktivit dalších mezinárodních organizací
Přijatelnost v domácím prostředí	- postoj veřejného mínění k jaderné energetice a hrozbám s ní spojeným - postoj veřejného mínění k roli, kterou by měla v této oblasti hrát EU

Tabulka 1: Přehled zkoumaných parametrů a jejich operacionalizace.

Tyto podmínky budu zkoumat na třech případech, které jsem vybral jako tři nejpodobnější případy, u nichž je co největší množství rysů shodných a liší se právě ve zkoumaných proměnných.¹⁸ Konkrétně se jedná o rozhodování o návrzích evropských směrnic o bezpečnosti jaderných zařízení a o debatu s nimi spojenou, které probíhaly v letech 2002-2004, 2004-2009 a 2011-2014. Za srovnatelné rysy považuji implementační platformu, v rámci které bylo o daných případech rozhodováno, tedy Evropské společenství pro atomovou energii. Dále se jedná o tematický obsah navrhovaných směrnic, tedy ošetření kontroly nad bezpečností jaderných zařízení na územích členských států Evropské unie. Společným rysem je i časová blízkost všech tří případů, jelikož na sebe přímo navazují a samotná rozhodnutí v Radě padla vždy v pětiletém rozmezí.

Snahy o zavedení takovýchto opatření sice probíhaly již v sedmdesátých letech, nicméně časová vzdálenost a několikeré změny ve struktuře a celkové koncepci evropské integrace dělají tento případ příliš odlišný na to, aby mohl být reálně srovnáván s ostatními třemi vybranými návrhy. Věnovat se mu proto budu jen v první části této práce v souvislosti s představením tehdejšího stavu integrace v této oblasti a zasazením navrhovaných opatření do historického kontextu.

¹⁸ GERRING, John. *Case Study Research: Principles and Practice*. B.m.: Cambridge, 2007. s. 131.

2. Historická východiska a regulace před rokem 2003

Pro pochopení situace, která nastala v souvislosti s podáním prvního návrhu směrnice o regulaci bezpečnosti jaderných zařízení Evropskou komisí v roce 2003, a která rozpoutala téměř deset let trvající debatu, je zapotřebí osvětlit předchozí stav a jeho vývoj. Mnohé pozdější argumenty všech zapojených aktérů vycházely často právě z jejich dřívější pozice, která v mnoha ohledech zůstala v oblasti bezpečnosti jaderných reaktorů po dlouhá léta nezměněna. V této kapitole se proto budu nejprve stručně věnovat vývoji samotného Euratomu a prvních snah o regulaci této oblasti v průběhu 70. let. Hlavním tématem ovšem bude především rozbor dění v 90. letech a situace jak v rámci Evropské unie, tak v kandidátských státech, jejichž blížící se přistoupení bylo jedním z hlavních popudů pro Komisi, aby se začala touto oblastí intenzivně zabývat.

2.1. Euratom jako základní kámen evropské integrace

Spolupráce na poli mírového využívání jaderné energie se stala jednou z prvních oblastí evropské integrace, když v březnu 1957 podepsala v Římě šestice zakládajících států smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii. Tato smlouva stanovovala hlavní oblasti, kterými se nové společenství mělo zabývat: 1) rozvoj výzkumu a zajišťování šíření technických poznatků, 2) vypracovávání a zajišťování používání jednotných bezpečnostních standardů na ochranu zdraví obyvatelstva a pracovníků, 3) usnadňování investic a zajišťování vybudování základních zařízení nezbytných pro rozvoj jaderné energetiky a 4) dohled na pravidelné a rovnoměrné zásobování všech uživatelů Společenství rudami a jadernými palivy. Dalšími pravomocemi byla vybavena nově zřízená Agentura Euratom pro zásobování, spadající pod dohled Komise, z nichž zmíním především dozor nad jaderným materiálem a zabraňování jeho zneužívání k jiným než mírovým účelům.¹⁹ Hlavním cílem byla

¹⁹ GILBERT, Mark. *European Integration: A Concise History*. B.m.: Rowman & Littlefield, 2012. ISBN 9780742566644. s. 51.

České znění Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii viz. EUROPA. *Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom)*. [online] http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_euratom_cs.htm Přístup: 24.11.2014

především koordinace výzkumu a vývoje národních jaderných programů, nicméně jak dokládá bod 2), od samého počátku si Euratom kladl také za úkol věnovat se zavádění společných bezpečnostních opatření.

Spolupráce na poli vývoje se ovšem týkala spíše primárního jaderného výzkumu, než skutečné spolupráce na konkrétních technologiích pro elektrárny. Příkladem může být dlouhotrvající rozpor v šedesátých letech mezi Francií a ostatními členy v čele s Německem ohledně základního pojetí jaderných reaktorů. Německo prosazovalo využívání obohaceného uranu, který ovšem byl tehdy dostupný pouze od amerických dodavatelů a země Euratomu nebyly schopné ho vyrábět, zatímco Francie v té době trvala na využívání uranu neobohaceného, který byl pro evropské státy snadněji dostupný a snižovala se tak jejich závislost na Spojených státech.²⁰ Tento téměř deset let trvající rozpor vedl k jistému zablokování spolupráce v rámci Společenství a přesto, že Francie nakonec ze svých pozic ustoupila a taktéž se přiklonila k americkému řešení, znamenalo to snížení kredibility Euratomu a lehké upozadění jeho role.

Hlavním dopadem pak bylo to, že přestože členské státy Společenství měly koordinovat své aktivity na poli vědy a výzkumu, země si nakonec vyvíjely své vlastní typy reaktorů. Různorodost reaktorového parku pak vedla pochopitelně i k různým bezpečnostním kritériím, která se k jednotlivým zařízením vázala. Z tohoto pohledu neměla jejich harmonizace přinejmenším do počátku sedmdesátých let příliš velký smysl, jelikož by stanovená pravidla musela být tak obecná, aby pokryla všechna zařízení, že by to vzhledem k poměrně nízkému počtu reaktorů nemělo smysl. Druhým argumentem pak bylo to, že ne všichni členové Euratomu měli již v šedesátých či na počátku sedmdesátých let jaderné programy a pro ty, co takové technologie vyvíjeli, byla představa, že jim ostatní státy budou prostřednictvím Komise diktovat bezpečnostní pravidla provozu, nepřijatelná.²¹ Výjimkou v tomto ohledu byla Francie – Jean Monnet dokonce z počátku vkládal více nadějí do Euratomu, než do Evropského hospodářského společenství, jelikož považoval za klíčové zabránit Západnímu

²⁰ PEDINI, Mario. *Discours de Mario Pedini devant le Parlement européen (22 septembre 1964)* [online]. 22. září 1964 [vid. 24. listopad 2014]. Dostupné z: http://www.cvce.eu/obj/discours_de_mario_pedini_devant_le_parlement_europeen_22_septembre_1964-fr-d700c758-9c39-4638-9837-2ef305d8d260.html

²¹ AXELROD. *Ibid.* s. 9.

Německu vyvíjet jaderné technologie bez evropského dozoru. Do konkrétních kroků v podobě prosazení společného technického dohledu se ovšem jeho snahy nepromítly.²²

Spolupráce na úrovni Společenství – byť byla poměrně omezená – vedla nicméně k tomu, že mezi státy vznikla jakási forma nezávazného *acqui*, postavená na společných hodnotách a pojetí ochrany. Tato neformální pravidla tak představovala základ všech národních bezpečnostních standardů a jedinou formu „integrace“ v této oblasti. Tento stav se jevil být plně dostačující až do devadesátých let, kdy se začalo jednat o možném rozšíření Evropské unie na východ, čímž by se na jejím území ocitly jaderné elektrárny projektované v Sovětském svazu a zcela neodpovídající západním představám.²³ Po havárii v Černobylu v roce 1986 měla většina západní Evropy obecně negativní postoj k jaderné energii a obzvlášť skepticky nahlížela právě na východní elektrárny.²⁴

O zavedení jednotných bezpečnostních standardů ve státech střední a východní Evropy usilovala i Mezinárodní agentura pro atomovou energii. V roce 1994 tak vznikla Úmluva o jaderné bezpečnosti, která vešla v platnost o dva roky později. Ani v tomto případě se ovšem nejednalo o přesné, technicky specifikované požadavky na zabezpečení jaderných zařízení, ale spíše o definování právního rámce, který utvářel mezinárodní systém pro kontrolu a předcházení jaderným nehodám. K Úmluvě se na samém počátku připojilo na šedesát států včetně sedmnácti provozujících jaderné elektrárny, mezi kterými byly všechny Evropské země využívající takovéto technologie. Počet signatářů se dodnes rozrůstá, nicméně jeden z nejzásadnějších okamžiků nastal,

²² CVCE. *Une communauté européenne de l'énergie atomique* [online]. B.m.: Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. 9. listopad 2012 [vid. 24. listopad 2014]. Dostupné z: http://www.cvce.eu/obj/une_communaute_europeenne_de_l_energie_atomique-fr-19bc7f11-bea1-49c7-b534-18327c303f41.html

²³ DE ESTEBAN, Fernando. The Future of Nuclear Energy in the European Union. In: *European Strategic Exchange* [online]. 2002 [vid. 24. listopad 2014]. s. 5. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/energy/nuclear/doc/brusselsfdemay2002.pdf>

²⁴ TAYLOR, Derek M. *Nuclear safety in an enlarged European Union. The European Commission's „Nuclear Package“*. Brusel, 2002. s. 3. [vid. 18. listopad 2014] Dostupné z: http://ec.europa.eu/energy/nuclear/studies/doc/other/nuclear_engineer_dmt.pdf

když na základě rozhodnutí Rady ze 7. prosince 1998 k této úmluvě připojil počátkem roku 2000 podpis i samotný Euratom.²⁵

Ten krok byl považován za poměrně kontroverzní, jelikož stále panoval obecně přijímaný názor, že bezpečnostní standardy jaderných zařízení jsou stále výhradně v gesci národních regulátorů a Euratom měl mít pravomoci jen v oblasti ochrany osob před ionizujícím zářením. Proto také Rada tento návrh Komise přijala s tím, že se Euratom bude řídit jen těmi částmi Úmluvy, které se týkaly oblastí spadajících do pole působnosti Společenství. Nakonec byla tato záležitost Komisí předložena Evropskému soudnímu dvoru (ESD), který rozhodnutím z 10. prosince 2002 zrušil podmínku omezující působnost Úmluvy s tím, že není vhodné stanovovat umělou hranici mezi ochranou zdraví a bezpečností jaderných zařízení.²⁶ Tímto způsobem se do evropské legislativy dostaly historicky první opatření harmonizující bezpečnost zdrojů ionizujícího záření.²⁷

V listopadu 2002 zároveň Evropská komise představila tzv. Jaderný balíček, který měl napomoci zajistit co nejvyšší úroveň bezpečnosti v Evropě. Tento balíček obsahoval pět dokumentů, mezi kterými byl například návrh na zvýšení stropu půjček Euratomu na stavbu a modernizaci jaderných zařízení ze čtyř na šest miliard eur, což mělo výrazně napomoci kandidátským státům se rychleji a snáze vyrovnat s nutnými úpravami svých vybavení. Vedle toho ale dále obsahoval i dva zcela klíčové návrhy směrnic, první se týkal právě zavedení konkrétních bezpečnostních standardů pro jaderná zařízení, zatímco druhý návrh se zabýval zacházením s jaderným odpadem.²⁸ Do ledna 2003 tyto návrhy prošly připomínkovým řízením expertních skupin a následně byl Komisí vypracován nový návrh, který ji dával ještě více pravomocí ve všech oblastech spojených s jaderným sektorem. Přestože tyto návrhy byly následně velice

²⁵ IAEA. *Convention on Nuclear Safety*. Vienna: International Atomic Energy Agency, last update 9 January 2014. [vid. 24. listopad 2014] Dostupné z:

http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/nuclearsafety_status.pdf

²⁶ Evropský Soudní Dvůr. *Rozhodnutí v případě C29/99 (Komise Evropských společenství vs Rada Evropské Unie)*. 10. prosince 2002. [vid. 20. listopad 2014] Dostupné z:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-29/99>

²⁷ SÖDERSTEN, Anna. The EU and Nuclear Safety: Challengers Old and New. *European Policy Analysis* [online]. 2012, roč. 2012, č. 10, 12 s. s. 4. [vid. 6. prosinec 2014]. Dostupné z:

http://www.sieps.se/sites/default/files/2012_10epa.pdf

²⁸ TAYLOR. *Ibid.* s 1.

kladně přijaty v Evropském parlamentu, byly pak zablokovány Radou ministrů, kde se setkaly s odmítavým názorem, že by Komise získala až příliš silné postavení v tak citlivé oblasti. Hlavními odpůrci byly především Velká Británie, Finsko, Švédsko a Německo, které dohromady disponovaly dostatečným počtem hlasů pro zablokování daného návrhu v Radě.²⁹

Ani následnou znovu revidovanou verzi se v Radě nepodařilo prosadit, a tak bylo již v průběhu roku 2003 jasné, že tyto směrnice nebudou do evropské legislativy zapracovány před velký rozšířením v následujícím roce. K formálnímu rozhodování o tomto návrhu navíc došlo až na červnovém zasedání roku 2004, kterého se již účastnily nové členské státy, proti kterým byla tato opatření namířená. K výše zmíněným odpůrcům se tak přidala ještě Česká republika, Lotyšsko, Maďarsko a Slovensko.³⁰

Rada sice schvalovala další postup v této oblasti, ale konsensus mezi Komisí a Radou byl v nedohlednu. K prvnímu průlomů došlo až v roce 2007, kdy byla Komisí zřízena Evropská skupina na vysoké úrovni pro jadernou bezpečnost a nakládání s odpadem, která se posléze přejmenovala na Skupinu evropských dozorných orgánů pro jadernou bezpečnost (ENSREG).³¹ Na základě doporučení této skupiny byl pak Komisí představen v listopadu 2008 návrh směrnice stanovujícího rámec povinností a základních principů, kterými se měly řídit bezpečnostní standardy pro jaderná zařízení v členských státech EU, ale která zároveň nadále přisuzovala klíčovou roli národním regulátorům.³² Tato směrnice byla nakonec Radou přijata koncem června 2009 pod označením 2009/71/Euratom a na jejím základě musí členské státy vytvořit vnitrostátní právní rámec pro jadernou bezpečnost a dozorný orgán odpovědný za jeho dodržování. Dále definuje povinnosti držitele provozní licence včetně nutnosti zajistit potřebné

²⁹ TAYLOR, Derek M. *The Directives of the "Nuclear Package"*. European Commission, 2003. [vid. 16. listopad 2014] Dostupné z: ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp6-euratom/docs/euradwaste04pro_1-taylor_en.pdf

³⁰ AXELROD. *Ibid.* s. 16.

³¹ EK. Rozhodnutí Komise ze dne 17. července 2007 o zřízení Evropské skupiny na vysoké úrovni pro jadernou bezpečnost a nakládání s odpadem (2007/530/Euratom). in *Úřední věstník Evropské unie*. L 195/44 27.7.2007. [vid. 15. listopad 2014] Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:195:0044:0046:CS:PDF>

³² *The Nuclear Safety Directive*. Autorité de Sureté Nucléaire. 2013. Dostupné z: <http://www.french-nuclear-safety.fr/International/Multilateral-relations-in-Europe/The-European-Union/Nuclear-Safety-Directive>

kompetence personálu a dostatečně průhledně informovat veřejnost o svých aktivitách.³³ Tato směrnice se tak stala prvním vlastním opatřením Evropské unie v oblasti bezpečnosti jaderných zařízení, čímž se uzavřelo mnoho let trvající období, během kterého v této oblasti neměla Unie žádné pravomoci, přestože do jaderného sektoru hojně zasahovala v mnoha jiných otázkách a měla v podobě Euratomu nesmírně rozsáhlý právní rámec zabývající se takřka všemi ostatními oblastmi dotýkajícími se mírového využití jaderné energie.

Jaderná nehoda, která nastala ve Fukushima v březnu 2011, ovšem vedla k potřebě přijatou směrnicí novelizovat, aby evropský rámec pro bezpečnost jaderných zařízení reflektoval i okolnosti spojené s touto událostí. Na zvláštním zasedání Evropské Rady na konci března 2011 bylo rozhodnuto o nutnosti systematicky vyhodnotit úroveň bezpečnosti všech jaderných zařízení na území EU. Tyto tzv. stress testy byly dokončeny v průběhu roku 2012 a v říjnu vydala Komise rozsáhlou zprávu, ze které vyplývalo, že všechna zařízení splňují nejprísnější bezpečnostní standardy a jejich provoz tedy nepředstavuje žádné akutní riziko. Ze zprávy nicméně vyplývá, že je potřeba zajistit lepší regionální a mezinárodní spolupráci v oblasti sdílení zkušeností národních regulačních orgánů, stejně tak jako provozovatelů jaderných zařízení. Na základě této zprávy byl následně vypracován návrh novely směrnice 2009/71/Euratom, která byla Radě předložena v červnu 2013. V červenci následujícího roku pak byla Radou schválena a vstoupila v platnost jako směrnice 2014/87/Euratom. Jejím hlavním přínosem pak bylo zavedení pravidelných „stress testů“, potvrzení a upevnění dominantní role národních regulátorů v evropském systému jaderné bezpečnosti a posílení povinné spolupráce jednotlivých států při sdílení zkušeností a nových poznatků týkajících se jejich jaderných zařízení.³⁴

³³ RADA EU. „Směrnice Rady 2009/71/Euratom ze dne 25. června 2009, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení“ in *Úřední věstník Evropské unie*. L 172/18 2.7.2009. [vid. 17. listopad 2014] Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:172:0018:0022:CS:PDF>

³⁴ SILYE. *Ibid.* s. 2.

3. Případová studie

Předchozí kapitola nastínila souvislosti a historická východiska stojící na počátku debaty, kterou rozproudil návrh tzv. „jaderného balíčku“, který představila v roce 2003 Evropská komise. V této části se již budu věnovat jednotlivým faktorům, které ovlivnily jednání členských států, při rozhodování nejen o směrnicih obsažených v tomto balíčku, ale i v následujících letech, konkrétně při přijetí nové směrnice v roce 2009 a při její následné novelizaci v létě roku 2014.

Vzhledem k tomu, že celá tato deset let trvající debata pokračovala celou dobu téměř nepřerušeně, považuji za přínosnější přistupovat k této případové studii nikoliv po jednotlivých případech, ale po sledovaných faktorech, což napomůže pochopení jejich vývoje a role mezi jednotlivými rozhodnutími. Pomůže to tak ukázat, zda některé z nich zůstaly po celou dobu nezměněny, nebo naopak zda jejich role podstatným způsobem v průběhu let zesílila, či naopak oslabila. Z tohoto postupu by tak mělo lépe vyplývat, proč první návrh členské státy nepřijaly, zatímco v dalších dvou případech rozhodly kladně. Přítomnost zkoumaných parametrů u jednotlivých případů pak bude pro lepší přehlednost shrnut v tabulce v kapitole 4.

3.1. Selhávající politiky, nejistota a pocit nebezpečí

Jak bylo předestřeno dříve, prvním ze zkoumaných parametrů je přítomnost selhávání stávajících opatření, případná následná nejistota s dalším vývojem a pocit nebezpečí. V této části se proto budu zabývat aktuálním nastavením regulace bezpečnosti jaderných zařízení v zemích, kterých se tato otázka týkala, a budu zkoumat výskyt takových událostí, které by naznačovaly nefunkčnost stávajících opatření a potřebu změny. Zároveň budu sledovat, zda jednotlivé návrhy Komise odpovídaly právě na případnou přítomnost takových projevů a zda tak plnily vedlejší podmínku potřebné přítomnosti nabídky lepší alternativy. V případě výskytu takových projevů ve spojitosti s návrhem jejich efektivního řešení ze strany EU pak budu považovat tento faktor za splněnou podmínku.

3.1.1. Návrh směrnice o všeobecných požadavcích na jadernou bezpečnost

Dlouho zažitým a obecně přijímaným principem byla v každém státě přítomnost národního právního rámce, který ošetřoval bezpečnost chodu jaderných zařízení. Vedle zákonů a norem, které stanovovaly jasná pravidla fungování, disponovaly státy institucemi, které zajišťovaly dodržování těchto pravidel a zároveň určovaly technické a zdravotní standardy spojené s využíváním jádra. Klíčovou roli mezi těmito institucemi pak vždy hrál národní regulátor, který měl na starosti udělování provozních licencí a jejich dodržování, s cílem zajistit bezpečný provoz jaderných zařízení. Každý z členských států ovšem tyto principy uváděl do praxe s ohledem na vlastní právní systém, takže každá země v principu disponovala svou specifickou metodou.

Ve většině případů ovšem lze říci, že regulace probíhala na úrovni státu prostřednictvím národního regulačního úřadu, který spadal přímo pod vládu. Výjimku v tomto ohledu představuje Německo, které disponovalo dvěma typy regulátorů: jak na federální úrovni, tak na úrovni jednotlivých spolkových zemí. V některých oblastech se sice jejich působnost překrývala, nicméně v praxi národní úřad měl na starosti určování obecných pravidel a norem, zatímco spolkové orgány rozhodovaly o specifitějších otázkách týkajících se přímo jednotlivých zařízení na svých územích.³⁵

Za zcela zásadní podmínku pro správnou funkčnost tohoto systému, zakotvenou i v Základních bezpečnostních principech pro jaderná zařízení Mezinárodní Agentury pro Atomovou energii (MAAE), byla nezávislost národního regulačního orgánu a jeho ochrana před tlaky ze strany institucí a firem jakkoliv propagujících využívání jaderné energie. Bez splnění této podmínky totiž nelze zaručit, že nedojde k přehlížení potenciálních problémů z důvodu ochrany některé zájmové skupiny.³⁶

³⁵ THE NUCLEAR REGULATORS WORKING GROUP. *Licensing procedures and associated documentation: Review of current practices in France, Germany, Sweden and the United Kingdom*. Nuclear Science and Technology. Luxemburg: European Commission, 1996 [vid. 25. listopad 2014]. ISBN 92-827-3900-7. s. 15-17.

³⁶ INTERNATIONAL NUCLEAR SAFETY ADVISORY GROUP a INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. *Basic safety principles for nuclear power plants: 75-INSAG-3 Rev. 1*. Rev. Vienna: International Atomic Energy Agency, 1999. INSAG, 12. ISBN 9201026994. s. 16.

Ve většině zemí EU15 byl systém zabezpečení jaderných zařízení vyvíjen po dobu několika desetiletí, v některých případech již od 50. let. Přestože tento vývoj probíhal v každé zemi individuálně, měla řada z nich standardy vycházející z těch používaných v USA, což jim dodávalo jistou koherenci. Tento jev byl zapříčiněn tím, že státy podmiňovaly stavbu reaktorů na svém území tím, že musí být licencovány v zemi původu. Jelikož mnoho zemí využívalo právě reaktory amerického původu, sdílely se Spojenými státy jejich standardy zabezpečení těchto zařízení.³⁷

Jedním ze základních principů, na kterém v Evropské unii byla postavena jaderná bezpečnost, byl princip tzv. hloubkové ochrany, která má zajišťovat schopnost zařízení vyrovnat se jak s normálními, tak především krizovými podmínkami. Zkoumanými parametry jsou v tomto ohledu jak technická koncepce, tak samotné zpracování realizace zařízení či organizace provozu, včetně potřebné kvalifikace personálu. Tento koncept ovšem musí být zapracován již do samotného návrhu reaktoru, aby byl skutečně efektivní. Z technického hlediska se projevuje tím, že jsou použité materiály a konstrukční parametry záměrně předimenzovány tak, aby byly schopné absorbovat všechny možné poruchy, které na daném zařízení mohou nastat. Z hlediska operativního pak provozovatel musí mít vypracovány metodické plány na řešení nastalých krizových situací a musí zajistit patřičné vyškolení personálu. Pojem „hloubkový“ se pak váže k tomu, že se počítá s možností celé série negativních okolností, takže zabezpečení má vždy počítat s různými kombinacemi možných poruch a mít tak několik vrstev, které dohromady dokážou nastalým situacím odolat.³⁸

Splňování tohoto principu je jednou z počátečních podmínek pro získání licence na provoz jaderného zařízení, v průběhu času ovšem nastala potřeba provádět pravidelné kontroly provozovaných jaderných zařízení, ve snaze ověřit jejich soulad s počátečními podmínkami hloubkové ochrany. Od konce osmdesátých let proto začaly regulační úřady jednotlivých států provádět vedle běžného, kontinuálního dohledu, ještě celkové kontroly stavu všech zařízení spadajících pod jejich správu. Tato „periodická

³⁷ AEA TECHNOLOGY PLC. *Ibid.* s. 70.

³⁸ EUROPEAN COMMISSION. *Assurance of Safety of Nuclear Plants: Objectives and methods* [online]. Communication from the Commission. COM (88) 788 final. s. 3. Brussels: Commission of the European Communities. 1989 [vid. 27. říjen 2014]. Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/9330/1/9330.pdf>

hodnocení bezpečnosti“ (Periodic Safety Review, PSR) mají tři hlavní cíle: 1) prokázat, že zařízení je stejně bezpečné, jako v okamžiku udělení licence, 2) přesně stanovit technický stav zařízení s ohledem na stárnutí a opotřebení materiálu, s cílem vyhodnotit potenciální vliv na další provoz a 3) vyhodnotit současnou úroveň zabezpečení zařízení ve srovnání s aktuálními standardy bezpečnosti a doporučit případná zlepšení.³⁹

Toto pojetí stanovuje deterministická pravidla pro vyhodnocení úrovně bezpečnosti, která byla od přelomu osmdesátých a devadesátých let doplněna ještě druhým modelem – „pravděpodobnostním hodnocením bezpečnosti“ (Probabilistic Safety Analysis, PSA). Zatímco předchozí princip určoval konkrétní parametry jednotlivých proměnných, model PSA operuje s pravděpodobností jejich výskytu a je o poznání flexibilnější. Pomáhá tak například určovat nejvýznamnější havarijní sekvence a dominantní přispěvatele k riziku, stanovovat třídy a odpovídající frekvence úniků radioaktivních látek, nebo frekvence poškození paliva. Na základě těchto výstupů pak lze vytvářet vnitřní i vnější havarijní plány, optimalizovat údržbu a testové kontroly a periodicky vyhodnocovat stav zařízení.⁴⁰

Podle zprávy Pracovní skupiny orgánů jaderného dozoru (NRWG) se této oblasti hojně věnovala Agentura pro jadernou energii (Nuclear Energy Agency, OECD/NEA), na jejíž půdě docházelo k výměnám zkušeností jednotlivých evropských národních regulátorů a k vytvoření databáze možných příčin nehod a technických závad. Aktivita NRWG tak v této oblasti byla jen velmi slabá a její rolí bylo spíše monitorovat pokrok členských států při vyhodnocování těchto analýz, spíše než do nich aktivně zasahovat.⁴¹

Státy Evropské unie tedy přinejmenším od poloviny osmdesátých let disponovaly jasně definovaným systémem vymezeným národním legislativním rámcem s nezávislými institucemi disponujícími konkrétními nástroji pro vyhodnocování a

³⁹ NUCLEAR SAFETY AND NUCLEAR REGULATORS' WORKING GROUPS. *Periodic safety reviews of nuclear power plants in EC member states, Finland, Sweden and Switzerland: a review of current practices : final report*. Luxembourg: European Commission, Directorate-General Environment, Nuclear Safety and Civil Protection, 1995. ISBN 9282691713 9789282691717. s. 9.

⁴⁰ SÚJB. *Pravděpodobnostní hodnocení bezpečnosti* [online]. Praha: Státní úřad pro jadernou bezpečnost, 2010. Dostupné z:

https://www.sujb.cz/fileadmin/sujb/docs/dokumenty/publikace/G2_O_final_psa_PUBLIKACE.pdf

⁴¹ NUCLEAR REGULATORS WORKING GROUP. *Ibid.* s. 20.

regulaci bezpečnosti jaderných zařízení na svých územích. Přestože každý stát měl v této oblasti vyvinutý svůj vlastní systém vycházející z historické zkušenosti a specifík jednotlivých zařízení přítomných na svém území, existovalo několik platforem, na jejichž půdě jednotlivé orgány mohly sdílet své poznatky a koordinovat své aktivity. Národní systémy byly tedy již před předložením prvního návrhu jaderného balíčku Evropskou komisí provázány, a to především prostřednictvím organizací WENRA (West European Nuclear Regulators Association), Mezinárodní agenturou pro atomovou energii, Agenturou pro jadernou energii (OECD/NEA) a Pracovní skupinou orgánů jaderného dozoru (NRWG) Evropské komise. Konkrétní podobě této spolupráce a roli jednotlivých organizací se budu podrobněji věnovat v kapitole 3.3, nicméně považuji za důležité je na tomto místě zmínit, jelikož hrály důležitou roli v nastavení jaderné bezpečnosti ve státech EU.

Efektivitu tohoto systému lze sice vzhledem k jeho nezměrné komplexnosti na tomto místě těžko analyzovat do příliš velké hloubky, nicméně v jeho prospěch hovoří několik faktorů. Je-li jeho cílem předcházet nehodám na jaderných zařízeních, pak právě počet výskytů takových událostí a jejich závažnost by měly poukazovat na jeho účinnost. V rozmezí let 1990 – 2002 nedošlo na žádném z cca 150 reaktorů provozovaných na území EU k jediné nehodě spadající do vyšší než druhé ze sedmi kategorií Mezinárodní stupnice jaderných událostí (International Nuclear Event Scale, INES). Všechny poruchy, ke kterým došlo tak byly označeny za nehody (stupeň II) nebo anomálie (stupeň I).⁴² V prvním případě jde o situaci, při které dojde k významnému rozšíření kontaminace, nebo nadměrnému ozáření zaměstnance uvnitř zařízení a k významnému poškození bezpečnostních opatření z hlediska principu hloubkové ochrany, nicméně bez jejího prolomení, což znamená, že se nehoda neprojeví vně zařízení. V případě události prvního stupně pak jde jen o odchylku od schváleného provozního režimu bez jakýchkoliv dalších dopadů.⁴³ Z těchto statistik

⁴² *Nuclear power in Europe - INES Directory* [online]. [vid. 1. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.climatesceptics.org/ines-level/table>

⁴³ IAEA a OECD/NEA. *INES - Mezinárodní stupnice hodnocení závažnosti jaderných událostí - Uživatelská příručka* [online]. 2001. s . 9. [vid. 1. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.sujb.cz/fileadmin/sujb/docs/dokumenty/publikace/INES.pdf>

tedy lze vyvodit poměrně dobré výsledky systému zabezpečení jaderných zařízení tak, jak byl před podáním prvního ze zkoumaných návrhů směrnic nastaven.

V jeho prospěch pak mluví i zpráva samotné Evropské komise z října 2001 nazvaná „25 Years of Community Activities Towards Harmonisation of Nuclear Safety Criteria and Requirements – Achievements and Prospects“, která označuje dosavadní nastavení za spolehlivé a mezi hlavní doporučení pro další vývoj řadí právě zachování klíčové role národních regulátorů a jejich samostatnost.⁴⁴

Samotný návrh směrnice ovšem nakonec šel proti těmto závěrům, když chtěl zavést závazná pravidla, která by byla určována na unijní úrovni, čímž by právě významná část výsad národních regulačních úřadů byla porušena. V příloze navrhované směrnice Komise argumentuje tím, že podle čl. 2 Smlouvy o Euratomu má EU zajistit jednotné bezpečnostní standardy na ochranu pracovníků a veřejnosti před ionizujícím zářením. Vzhledem k rozhodnutí Evropského soudního dvoru z roku 2002, podle kterého nelze oddělovat ochranu osob od zabezpečení zařízení produkujících radioaktivní záření, považovala Komise zavedení jednotných standardů pro jaderná zařízení na celoevropské úrovni za součást své role v oblasti jaderné bezpečnosti.⁴⁵

Komise pak tento návrh předkládala s tím, že východní rozšíření naruší stávající rovnováhu. Přístup států, které pocházely ze zcela jiného prostředí a nesdílely se stávajícími členy mnohaletý vývoj, tak podle Komise představoval právě situaci, kterou tehdejší nastavení nebylo schopné efektivně vyřešit. Podrobněji se roli východního rozšíření budu věnovat v následující kapitole. Tento argument nicméně zazníval především ze strany Komise, zatímco členské státy v něm obecně nespatořovaly tak neřešitelný problém. Důvodem byla především jejich již dlouholetá spolupráce s jadernými regulátory států bývalého východního bloku, která mezi tím vedla do značné míry k dorovnání rozdílů mezi západními a východními státy.

⁴⁴ AEA TECHNOLOGY PLC. *Ibid.* s. 167.

⁴⁵ EUROPEAN COMMISSION. *Proposal for a COUNCIL (Euratom) DIRECTIVE - Setting out basic obligations and general principles on the safety of nuclear installations* [online]. 30. leden 2003. s. 18-19. [vid. 1. prosinec 2014]. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003PC0032\(01\)&qid=1417310149746&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003PC0032(01)&qid=1417310149746&from=EN)

V případě prvního návrhu tedy nelze říci, že by se členské státy Evropské unie nacházely v situaci, kdy by jejich stávající opatření selhávala a nebyla schopna zajistit potřebnou míru zabezpečení jaderných zařízení na jejich územích. Jediný problém tedy představovala zařízení mimo jejich území, na jejichž zabezpečení se ale již delší dobu podílely. Návrh směrnice předložený Evropskou komisí byl zaměřen právě na řešení této situace, a opatření, která měla být zavedena, se tak jevila být přehnaná a nepotřebná. S ohledem na tyto okolnosti se tedy Komisí navrhované integrační kroky nejevily být potřebné.

3.1.2. Směrnice Rady 2009/71/Euratom

Vzhledem k zamítavému postoji členů Rady v následujícím období ke změně zavedených opatření nedošlo. Při zkoumání druhého případu, tedy debaty a postojů států v Radě ve spojitosti s návrhem směrnice „zavádějící komunitární rámec pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení“ tak budu vycházet ze stejného nastavení pravidel jako v prvním případě. Zabezpečení jaderných zařízení bylo nadále zajišťováno stejně, jako při rozhodování o prvním návrhu jaderného balíčku, a nemá tedy smysl tento systém dále rozebírat. Za pozornost nicméně stojí obsah nově navržené směrnice a jeho změny oproti prvnímu návrhu ve vztahu k aktuální politice.

Hrozba ze strany reaktorů sovětského koncepce, které se po rozšíření v roce 2004 ocitly na území Unie, již nebyla vnímána tak silně, jako v předchozích letech. Důvodem byly mimo jiné dobré výsledky dlouholeté a velice vstřícné spolupráce regulačních úřadů a operátorů jaderných zařízení z těchto států jak s asociací WENRA, tak s Pracovní skupinou orgánů jaderného dozoru (NRWG), které jim pomohly restrukturalizovat institucionální systém ochrany a modernizovat svá zařízení.⁴⁶

Vysokou aktivitu nových členských států v oblasti modernizace jaderných sektorů vysvětluje William J. Nuttal mimo jiné velkou oblíbeností tohoto zdroje energie, obzvláště v kontextu přestárých uhelných elektráren, které v té době představovaly hlavní zdroj výroby elektřiny. Právě středoevropský region se podle něj měl stát kolébkou očekávané jaderná renesance, a pro samotné státy tak bylo důležité

⁴⁶ AXELROD. *Ibid.* s. 9.

zajistit na svých zařízeních vysokou míru bezpečnosti zaručenou modernizovanými technologiemi a dobře fungujícími odpovědnými orgány.⁴⁷

Zatímco první ze zkoumaných směrnic měla zavést závazné standardy, které by byly určovány na úrovni EU, v druhém návrhu byla role Unie omezena jen na vytvoření komunitárního rámce, který měl za cíl „udržovat a průběžně rozvíjet bezpečnost jaderných zařízení a jejich regulaci“. Toto opatření je jedním ze dvou deklarovaných cílů navrhovaného aktu, společně s poměrně obecnou formulací ohledně zajištění toho, že členské státy mají přijmout opatření zajišťující pracovníkům a široké veřejnosti vysokou míru ochrany před ionizujícím zářením z civilních jaderných zařízení.⁴⁸

Přestože stávající nastavení fungovalo dostatečně dobře a poskytovalo potřebnou míru zabezpečení, navrhovaná směrnice dokázala státům nabídnout zároveň jak zachování existujícího stavu, tak možnost jeho mírné evoluce. Jak bude podrobněji popsáno v kapitole týkající se konzistentnosti s ostatní existující legislativou, tato směrnice se opírá především o Úmluvu o jaderné bezpečnosti MAAE, které se účastnily všechny členské státy i samotný Euratom, a nijak neduplikuje její funkci. Jejím hlavním přínosem je zavedení závaznosti této Úmluvy pro státy EU a její vynutitelnosti v rámci evropského práva, zatímco ostatní státy jsou vystavovány jen „vzájemnému tlaku“.⁴⁹ Díky tomu pro členské státy nepředstavovala návrh, který by destabilizoval fungující systém, a to navíc v situaci, kdy to ani současný stav nevyžadoval, ale skutečně prostředek jak posílit bezpečnost v souladu s již zavedenými a široce uznávanými pravidly.

Z těchto důvodů tedy sice nelze říci, že by druhý ze zkoumaných případů splňoval sledovanou podmínku nefungující politiky, která by státy vedla k integračním krokům, nicméně se Komisi do jisté míry podařilo naplnit sekundární podmínku

⁴⁷ NUTTALL. *Ibid.*.s. 24.

⁴⁸ EUROPEAN COMMISSION. *Proposal for a Council Directive (Euratom) - Setting up a Community framework for nuclear safety COM(2008)0790* [online]. 26. listopad 2008 [vid. 7. prosinec 2014].

Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1417999681998&uri=CELEX:52008PC0790)

[content/EN/TXT/?qid=1417999681998&uri=CELEX:52008PC0790](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1417999681998&uri=CELEX:52008PC0790)

⁴⁹ POULEUR. *Ibid.* s. 13.

nabídkou „alternativy“, která daný stav upevňovala, a byla tak pro členské státy z tohoto hlediska přijatelná.

3.1.3. Směrnice Rady 2014/87/Euratom

Návrh novely směrnice „zavádějící komunitární rámec pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení“,⁵⁰ který představuje třetí ze zkoumaných případů, vychází z požadavků vyjádřených členskými státy v závěrech zasedání Rady z 25. března 2011, tedy v těsné návaznosti na jadernou katastrofu ve Fukushima z 11. března téhož roku. Rada zde pověřila Komisi a ENSREG vyhodnocením aktuálního stavu zabezpečení jaderných zařízení na území EU a navržením možných vylepšení, která by vedla k zvýšení současných standardů.⁵¹

Po nehodě ve Fukushima bylo identifikováno několik selhání právě na straně institucionálního nastavení japonského jaderného sektoru. Mimo jiné se jednalo o to, že tamní regulační úřad NISA spadal pod ministerstvo průmyslu a obchodu, které ale patřilo mezi propagátory jaderné energetiky, v důsledku čehož nebyl považován za dostatečně nezávislý orgán. Tento úřad byl proto následně zrušen a nahrazen novým regulačním úřadem spadajícím pod japonské ministerstvo životního prostředí.⁵²

Právě nedostatečná nezávislost regulátora je ve zprávě nově založeného jaderného regulačního úřadu označována jako jeden z důvodů, které vedly k zanedbání modernizace a prohlubování zabezpečení elektrárny ve Fukushima. Zatímco provozovatelé některých elektráren dříve sami od sebe překročili k zesílení ochran proti tsunami, které je v březnu 2011 prokazatelně ušetřily katastrofy, NISA několik let

⁵⁰ EUROPEAN COMMISSION. *Draft proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2009/71/EURATOM establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations* [online]. 13. červen 2013 [vid. 11. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0343&qid=1418262014617&from=EN>

⁵¹ EUROPEAN COUNCIL. *European Council 24/25 March 2011 Conclusions - EUCO 10/1/11* [online]. 20. duben 2011. s. 11. [vid. 6. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2011-REV-1/en/pdf>

⁵² Japan gets a new nuclear safety body, now needs to write rules. *The Asahi Shimbun* [online]. 2012 [vid. 12. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://ajw.asahi.com/article/0311disaster/fukushima/AJ201209200081>

nevydala žádná novelizovaná opatření, která by zesilování ochran nařizovala ostatním jaderným elektrárnám.⁵³

Tato nehoda sice nepředstavovala selhání přímo na území Evropské unie, nicméně jak bylo předestřeno výše, členské státy nebyly ani po přijetí poslední směrnice vázané o mnoho přísnějšími pravidly, než Japonsko. Nehoda ve Fukushima tedy ukázala, že i vyspělý národní regulační systém zastřešený Úmluvou o jaderné bezpečnosti není dostačujícím garantem předcházení nehodám na jaderných zařízeních.

Tyto okolnosti vedly Komisi k plošnému nařízení tzv. „stress testů“ všech jaderných reaktorů na území EU. Testy prováděly národní regulační úřady, jejich výstupy pak ale byly předloženy k vzájemné kontrole ostatním regulátorům ze zemí EU, a nakonec doplněny ještě návštěvami komisí složených z expertů jiných členských států. Tímto způsobem byla vyhodnocena odolnost všech jaderných reaktorů vůči přírodním katastrofám a selháním bezpečnostních systémů a připravenost provozovatelů reagovat na krizové situace.⁵⁴

Následně navržená novela směrnice pak vycházela jak z nedostatků v Japonsku, tak ze závěrů stress testů, které byly dokončeny v roce 2012. Tento návrh vyžadoval mimo jiné zajištění naprosté nezávislosti regulačních úřadů a posílení jejich pravomocí, zaváděl systém vzájemných kontrol států prostřednictvím ENSREG a pobízel k využívání technických znalostí skupiny WENRA pro zdokonalování technických parametrů jaderných zařízení.

V tomto případě tedy považují hlavní zkoumaný parametr za splněný a to i přesto, že se selhání dosavadního nastavení neprojevalo přímo u členských států. Nicméně srovnatelnost obou prostředí samy uznávaly a jejich požadavek vůči Komisi byl podložen právě tímto vědomím. Navržená opatření pak skutečně pro státy

⁵³ NUCLEAR REGULATION AUTHORITY. *Lessons Learned from the Fukushima Dai-ichi Accident and Responses in New Regulatory Requirements* [online]. 17. březen 2014 [vid. 12. prosinec 2014]. s. 27. Dostupné z: <http://www-pub.iaea.org/iaeameetings/cn233p/OpeningSession/1Fuketa.pdf>

⁵⁴ ENSREG. *Stress tests and Peer Review Process Joint statement of ENSREG and the European Commission* [online]. 26. duben 2012 [vid. 12. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.ensreg.eu/sites/default/files/EC%20ENSREG%20Joint%20Statement%2026%20April%202012%20-Final%20to%20publish.pdf>

představovala vidinu zlepšení dosavadního nastavení, jelikož přímo odpovídala identifikovaným nedostatkům a nabízela efektivní a přiměřené řešení. Díky tomu splňovala i sekundární podmínku, tedy možnosti zlepšení situací při přistoupení k integračním krokům.

3.2. Vliv vnějších událostí na rozhodování

Druhým ze zkoumaných parametrů je přítomnost externích vlivů v podobě událostí, které by vytvářely tlak na členské státy a mohly je přimět k tomu, aby přijaly nová integrační opatření. Externí faktor považuji za jeden z možných vlivů působících na jejich rozhodování, a to mimo jiné s přihlédnutím k předchozí kapitole, která identifikovala některé vnější události jako možné zdroje destabilizace zavedeného systému jaderného zabezpečení. Adaptace domácí politiky je v takovém případě obtížnější, neboť vláda nemá přístup ke všem instrumentům, potřebným k vyřešení nastalé situace. V takovém případě pak může být pro státy výhodné přistoupit k integraci v dané oblasti, a lépe se tak s vnějšími vlivy vyrovnat.

3.2.1. Návrh směrnice o všeobecných požadavcích na jadernou bezpečnost

Jak již bylo naznačeno dříve, Komise přikročila k přípravě návrhu směrnice o bezpečnosti jaderných zařízení v souvislosti s blížícím se východním rozšířením, ke kterému mělo dojít na jaře roku 2004. Již v Agendě 2000 z roku 1997 si Evropská Komise stanovila za cíl vyřešit otázku jaderné bezpečnosti ve státech střední a východní Evropy, a to nehledě na to, zda budou dané státy do Unie následně vstupovat, či nikoliv. Samotná Evropská rada pak ve svých závěrech ze summitu v Kolíně nad Rýnem v červnu 1999 zdůrazňuje důležitost dosažení vysokých bezpečnostních standardů na jaderných zařízeních ve střední a východní Evropě, a to obzvláště v souvislosti s plánovaným rozšířením EU.⁵⁵

⁵⁵ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Presidency Conclusions - Cologne European Council, 3 and 4 June 1999* [online]. 4. červen 1999. par. 60. [vid. 10. prosinec 2014]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm

V rámci EU se v té době ozývaly hlasy požadující úplné uzavření všech jaderných reaktorů v kandidátských státech před jejich přijetím do Unie. Tato varianta se sice jevila jako nejefektivnější, nicméně si Komise uvědomovala, že nahrazování takového množství zdrojů energie by bylo nesmírně nákladné a složité. Přiklonila se tedy k možnosti vyžadovat důkladnou modernizaci části provozovaných zařízení a požadovat uzavření jen takových reaktorů, u kterých by nebylo možné dosáhnout podstatných kvalitativních zlepšení za rozumné náklady.⁵⁶

Neexistence jasných technických specifikací ovšem představovala závažnou překážku. Nebylo zřejmé, jaká konkrétní bezpečnostní pravidla mají kandidátské státy zahrnout do svých legislativ, aby dosáhly Evropského *acquis communautaire*. Právě taková legislativa by ovšem představovala ten nejsilnější nástroj v ruce Komise při vyjednávání o dalším nakládání s nevyhovujícími jadernými elektrárnami. Evropský účetní dvůr na tento nedostatek upozorňoval i v souvislosti s efektivitou poskytování prostředků na úpravy jaderných zařízení v zemích střední a východní Evropy. Ve své zprávě z roku 1998 tak píše, že „vzhledem k chybějícímu právnímu rámci stále chybí konsensus na Evropské úrovni týkající se technických standardů v oblasti projektování a provozování jaderných zařízení. Dvacet pět základních bezpečnostních pravidel stanovených MAAE je tak implementováno pouze v součinnosti s technickými standardy a regulacemi jednotlivých členských států, což značně ztěžuje úkony prováděné v této souvislosti Evropskou unií v zemích SVE a v nových nezávislých státech.“⁵⁷

Podle Komise se navíc EU nacházela v poněkud paradoxní situaci, kdy kandidátské státy vyvíjely značnou aktivitu s cílem zvýšit bezpečnost svých jaderných zařízení, popřípadě se chystaly na jejich uzavření, aby jim mohl být umožněn přístup do Unie, zatímco stávající členské státy nemusely podnikat žádné nové kroky v oblasti jaderné bezpečnosti. Pokud by nebyla zavedena žádná společná pravidla, mohla by EU být obviňována z rozdílného přístupu ke starým a novým členským státům. Zatímco u

⁵⁶ CHARLES KRUPNICK. *The Foreign Policy of Nuclear Reactors in Central and Eastern Europe* [online]. B.m.: US Army War College. 29. březen 2003. s. 5. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/7064/1/000433_1.PDF

⁵⁷ EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. „Special report 25/98“ in *Official Journal C35*. 9.2.1999. s. 39.

těch prvních by Unie v podstatě nijak nezasahovala do jejich systému zabezpečení jaderných elektráren, u těch druhých by její vliv mohl mít poměrně rozsáhlé dopady na jejich hospodářství.⁵⁸

Potřeba zajistit vysokou úroveň bezpečnosti v těchto státech navíc nebyla zapříčiněna pouze otázkou starých reaktorů, které již byly v provozu, ale i kvůli možnému dalšímu rozvoji tohoto odvětví. Nutnost ukončit provoz některých reaktorů, doplněný ještě o nejistotu ohledně budoucích vztahů s Ruskem a jejich možného negativního dopadu na dodávky energetických surovin, na kterých byly kandidátské země silně závislé, znamenalo nutnost zajistit v příštích letech nové zdroje energie. Vzhledem k vesměs kladnému vztahu k jaderné energetice, dlouholetým zkušenostem a omezeným možnostem jiné diverzifikace, se právě stavba nových reaktorů jevila jako dobré řešení. Byť by se pravděpodobně jednalo již o moderní typy splňující západní bezpečnostní představy, stále by existovalo například nebezpečí špatně fungujícího institucionálního systému, který by nedokázal řádně zajistit jejich bezpečný chod.⁵⁹

S tímto navíc souvisí i možnost dalšího rozvoje jaderného sektoru v původních členských státech. Pokud by totiž na území EU existovaly jaderné elektrárny s pochybnou pověstí a veřejnost by se jimi cítila být ohrožena, pravděpodobně by byl obecně postoj k jádru v celé Unii podstatně negativnější a bylo by tak těžší najít podporu pro výstavbu nových bloků i v západních zemích. Tuto tezi dokládá i vyjádření Fernanda de Estebana z května 2002, podle kterého „mají-li být stavěné nové reaktory, je potřeba zajistit širší podporu veřejnosti, čemuž může napomoci právě zajištění srovnatelných bezpečnostních standardů v rámci celé Evropské unie“.⁶⁰

V případě rozhodování o návrhu jaderného balíčku je tedy zcela zřejmé, že se stávající členské státy potýkaly s vnějším vlivem, na základě kterého se přijetí integračních kroků jevílo být efektivním řešením – tento zkoumaný faktor tedy považují

⁵⁸ EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Nuclear safety in the European Union (COM/2002/0605 final)* [online]. 11. červen 2002. s. 3. [vid. 24. listopad 2014]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NOT/?uri=CELEX:52002DC0605>

⁵⁹ AXELROD. *Ibid.*, s. 6.

⁶⁰ DE ESTEBAN. *Ibid.*, s. 7.

za splněný. Stanovení celounijních bezpečnostních standardů by vyřešilo jak samotnou otázku bezpečnosti, tak by dodalo legitimitu požadovaným opatřením Evropské komise, která po kandidátských státech žádala poměrně razantní zásahy do jejich energetických sektorů. Na tomto místě je obzvláště důležité připomenout, že konečné zamítavé rozhodnutí Rady přišlo až 28. června 2004, tedy necelé dva měsíce po přistoupení nových členských států, proti kterým byl tento návrh de facto namířen. Je nicméně zjevné, že se tak stalo právě proto, že se mezi samotnými státy EU15 nenašla dostatečná podpora pro tento návrh, takže nebyla dostatečná vůle pro jeho zařazení do agendy některého z dřívějších zasedání.

3.2.2. Směrnice Rady 2009/71/Euratom

Po východním rozšíření Evropské unie v roce 2004 se přestalo jednat o bezpečnosti jaderných zařízení jako o něčem souvisejícím s blížícím se vstupem nových členských států. Přestože EU čekalo přinejmenším ještě rozšíření v roce 2007 o další dva státy využívající jadernou energii – Bulharsko a Rumunsko, nebylo již jejich přijímání do Unie pokládáno za důvod pro zavádění nové legislativy.

Hlavním důvodem pro upozadění tohoto vlivu byl fakt, že otázka bezpečnosti zařízení v těchto dvou státech se řešila společně s těmi, které přistoupily již v roce 2004, takže i u nich byla do značné míry již vyřešena. Rumunsko navíc disponovalo pouze poměrně moderními reaktory kanadské provenience, které díky tomu byly považovány za plně odpovídající západním představám o bezpečnosti, a tato otázka zde tedy nepředstavovala příliš velký problém.⁶¹

Bulharsko sice muselo přikročit k podstatně razantnějším opatřením, nicméně i zde byla již v roce 2002 situace považována za vyřešenou. Bloky 1 a 2 elektrárny Kozloduj, které byly vnímány jako nejméně bezpečné, byly koncem roku 2002 uzavřeny, zatímco zbylým dvěma reaktorům byl povolen provoz až do roku 2006. Pracovní skupina Rady pro jaderné otázky provedla v letech 2001 a 2003 podrobné vyhodnocení stavu jednotlivých reaktorů, a shledala, že mezi oběma návštěvami došlo

⁶¹ WORLD NUCLEAR ASSOCIATION. Nuclear Power in Romania. *World Nuclear Association* [online]. říjen 2014 [vid. 14. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-O-S/Romania/>

k výraznému kvalitativnímu zlepšení bezpečnosti bloků 3 a 4 této elektrárny. Bulharská vláda navíc mezitím vyjednala u Evropské komise povolení jejich provozu až do konce jejich životnosti, tedy let 2011 a 2013, což svědčí o dostatečné úrovni jejich bezpečnosti. Bulharsko se nakonec rozhodlo i přesto tyto dva bloky těsně před vstupem do Unie uzavřít, nicméně je zřejmé, že stav jeho jaderného sektoru již nepředstavoval pro občany EU o nic větší hrozbu, než v ostatních státech.⁶²

V případě rozhodování Rady o přijetí směrnice 2009/71/Euratom zavádějící rámec pro bezpečnost jaderných zařízení tedy žádný vnější vliv roli hrát nemohl. Tuto podmínku proto v tomto případě považuji za nesplněnou.

3.2.3. Směrnice Rady 2014/87/Euratom

Při rozhodování o třetím ze zkoumaných případů, tedy novely směrnice přijaté v roce 2009, hrál tlak zahraničních událostí opět podstatně výraznější roli, než tomu bylo v předchozím případě. Jak již bylo popsáno v předešlé kapitole, Rada pověřila Komisi návrhem nových opatření na zvýšení bezpečnosti jaderných zařízení právě na základě událostí ve Fukushima. Tato katastrofa upozornila na neustálou potřebu zdokonalovat zabezpečení jaderných zařízení a nutnost provádět pravidelné kontroly jak technického stavu jednotlivých reaktorů, tak celkového regulačního systému a jeho institucionálního uspořádání.

Rada proto rozhodla, že má proběhnout kompletní a transparentní vyhodnocení stavu jaderných zařízení na území EU a jejich potenciálního nebezpečí. Výstupy z uskutečněných kontrol, známých pod pojmem „stress tests“, se pak staly základem pro nově navržená opatření zachycená v novele směrnice o bezpečnosti jaderných zařízení.⁶³ Zahraniční události tedy v tomto případě sehrály podstatnou roli a zkoumanou podmínku vnějšího vlivu tak lze považovat za splněnou.

⁶² WORLD NUCLEAR ASSOCIATION. Nuclear Power in Bulgaria. *World Nuclear Association* [online]. prosinec 2014 [vid. 14. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-A-F/Bulgaria/>

⁶³ EUROPEAN COUNCIL. *European Council 24/25 March 2011 Conclusions - EUCO 10/1/11* [online]. 20. duben 2011. s. 11. [vid. 6. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2011-REV-1/en/pdf>

3.3. Provázanost jednotlivých států a přítomnost přeshraničních účinků

Třetím ze zkoumaných parametrů je provázanost jednotlivých států a přítomnost přeshraničních účinků. Zaměřím se zde na potenciální přítomnost takovýchto vlivů a stávající stav spolupráce mezi jednotlivými státy a jejich schopnost takovým projevům čelit. Zároveň budu zkoumat, jakým způsobem navrhovaná opatření Evropské komise nabízela přeshraničním účinkům čelit, a jakým způsobem měla být spolupráce mezi státy ošetřena. Cílem této kapitoly pak bude především vyhodnotit, zda existující podmínky v jednotlivých případech vyžadovaly přesun kompetencí na unijní úroveň, nebo jestli taková opatření potřebná nebyla. Vzhledem k velice dlouhodobému a stabilnímu charakteru této otázky nebudu v této kapitole oddělovat první a druhý ze zkoumaných případů, ale budu se věnovat jen situaci *před* přijetím první evropské směrnice upravující oblast bezpečnosti jaderných zařízení a situaci *po* jejím přijetí.

Je zcela zřejmé, že v případě jaderné havárie se hrozba šíření radioaktivních zplodin může týkat podstatně širšího území, než představuje samotný stát, ve kterém k takovéto události došlo. Evropa s tímto ostatně měla vlastní zkušenost v souvislosti s katastrofou v Černobyli, která silně zasáhla nejen celý kontinent, ale dokonce i další oblasti světa. Klíčovou otázkou v tomto ohledu ovšem je, zda tyto okolnosti skutečně vyžadují co nejvíce centralizovat řízení bezpečnosti jaderných zařízení, nebo zda může být dosaženo dostatečné úrovně, i když bude hlavní zodpovědnost ležet na jednotlivých státech.

3.3.1. Situace před přijetím směrnice Rady 2009/71/Euratom

Za zmínku zde stojí případ, který velice dobře ilustruje napětí mezi některými členskými státy a pohled Evropského soudního dvora na otázku rozdělení kompetencí mezi státy a Komisí. Jedná se o dlouholetý spor mezi Rakouskem a Českou republikou o jadernou elektrárnu Temelín. Právě přeshraniční účinky zde byly hlavním předmětem sporu a Rakousko požadovalo, aby česká strana přihlížela k jeho bezpečnostním standardům v souvislosti s provozem zmíněné elektrárny. Spolková země Horní

Rakousy podala v roce 2001 spolu s řadou soukromých vlastníků žalobu k zemskému soudu v Linzu s cílem dosáhnout ukončení provozu JE Temelín.⁶⁴

K tomuto kroku přikročila na základě doporučení generálního advokáta ESD Miguela Poiarese Madura, podle kterého v případě radioaktivního znečištění území jiného členského státu mají poškození právo se odvolat jak k soudu v zemi provozovatele jaderného zařízení, tak ve své vlastní zemi. První z oslovených soudů pak má mít plné kompetence pro rozhodnutí celého sporu.⁶⁵ V tomto případě lze samozřejmě předpokládat, že by Rakouský soud rozhodl spíše ve prospěch žalující strany, a to na základě rakouských zákonů, které využívání jaderné energie zcela zakazují.

Obě strany se obávaly dopadu externalit způsobených druhou stranou. České republice hrozilo, že by mohla být donucena aplikovat na Temelín rakouské bezpečnostní standardy, které by zakazovaly jeho provoz, a to i přesto, že tato elektrárna řádně prošla schvalovacím a licenčním řízením a splnila všechna česká i mezinárodní pravidla pro provoz takového zařízení. Rakousko se zase cítilo být ohroženo potenciálním dopadem škodlivých vlivů spojených s provozem JE a případnou havárií, které na ně uvalila Česká republika, když povolila provoz reaktorů v Temelínu. Podle nich mělo, vzhledem k blízkosti k rakouským hranicím (cca 50 km), být více přihlédnuto k jejich zákonům a bezpečnostním normám, které by zprovoznění tohoto zařízení vůbec neumožňovaly.⁶⁶

Evropský soudní dvůr ovšem nakonec rozhodl, že v tomto případě chybí skutečný přeshraniční faktor, který by ospravedlňoval takovýto postup na straně Horního Rakouska. Zdůraznil právě národní dimenzi této otázky, kdy byla českým

⁶⁴ WOLF, Sebastian. Euratom, the European Court of Justice, and the Limits of Nuclear Integration in Europe. *German LJ* [online]. 2011, roč. 12, s. 1641. [vid. 23. listopad 2014]. Dostupné z: http://heinonlinebackup.com/hol/cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/germlajo12§ion=85

⁶⁵ KEITH NUTHALL. *Czech Republic Austria Nuclear Contamination ECJ Case Temelin* [online]. B. m.: International News Service. 2006 [vid. 15. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.internationalnewsservices.com/articles/36-archive/12775-czech-republic-austria-nuclear-contamination-ecj-case-temelin>

⁶⁶ MÖSTL, Markus. Case C-115/08 Land Oberösterreich v. ČEZ: Judgment of the Grand Chamber of 27 October 2008. *Common Market Law Review* [online]. 2010, roč. 47, č. 4, s. s. 1221 [vid. 23. prosinec 2014]. ISSN 0165-0750. Dostupné z: <https://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=COLA2010053>

regulačním úřadem udělena česká licence na provoz jaderného zařízení vyskytujícího se na českém území. Hrozbu dopadů na okolní země pak označil za vedlejší faktor, na základě kterého se Rakousku nezakládal nárok právně postupovat proti České republice.⁶⁷

Případ Temelínu ovšem nebyl ojedinělý, obdobný spor rozděloval například i Velkou Británii a Irsko. Britská jaderná elektrárna v Sellafieldu, ležící na břehu Irského moře, byla Iry dlouhodobě považována za hrozbu pro jejich životní prostředí a obyvatelstvo a taktéž požadovali ukončení provozu zde ležících jaderných zařízení. Irsko má stejně jako Rakousko zákonem zakázanou výrobu elektřiny z jaderných zdrojů a obecně patří k jedněm z největších odpůrců jádra v Evropě.⁶⁸

Zavedení evropské legislativy, která by jasněji definovala rámec zajišťování bezpečnosti jaderných zařízení na unijní úrovni, by do značné míry vyřešilo tento druh sporů, jelikož by existovala závazná pravidla, která by byla přijata všemi členskými státy, a tudíž by je musely respektovat a těžko by mohly nadále argumentovat nedostatečným zabezpečením daných jaderných elektráren. Paradoxem ovšem v tomto ohledu je to, že různé organizace bojující proti jádru nebyly příliš nakloněné posílení evropského rámce a zavedení přísnějších pravidel. Například Greenpeace nebo Friends of the Earth viděly v posílení bezpečnostního systému v Evropě cestu ke snížení odporu veřejnosti k radioaktivním technologiím a umožnění dalšího rozvoje tohoto odvětví. Přestože jejich primárním zájmem by mělo být zvyšování bezpečnosti, aby se co nejvíce omezila možnost znečištění životního prostředí radioaktivními látkami a hrozba ozáření obyvatel, v tomto případě považovaly za strategičtější navrhaná opatření odmítat.⁶⁹

Přínosnost unijní legislativy v této oblasti ale nemusí být jen v případě nehod a dalších negativních událostí. Spolu s neustále se zvyšujícími náklady na výstavbu jaderných elektráren a velkou nejistotou jejich ekonomické rentability se stavba nových bloků stává pro většinu zemí nedostupná. Na začátku tisíciletí se ovšem začalo mluvit o

⁶⁷ WOLF. *Ibid.* s. 1646.

⁶⁸ IRISH STATUTE BOOK. Electricity Regulation Act [online]. 1999. para. 18(1) [vid. 17. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.irishstatutebook.ie/1999/en/act/pub/0023/index.html>

⁶⁹ AXELROD. *Ibid.* s. 17.

několika projektech, na kterých by spolupracovalo vždy více zemí najednou a sdíleli by jak stavební a provozní náklady, tak vyrobenou energii a případné zisky z ní plynoucí.

Jedním z nich měla například být stavba jaderné elektrárny Ignalina-3 na území Lotyšska, na jejíž realizaci se mělo podílet konsorcium zemí složené z Lotyšska, Estonska, Litvy a Polska. Z hlediska určování bezpečnostních standardů by pochopitelně hrály hlavní roli lotyšské zákony, a to nejen, protože se elektrárna měla nacházet na území tohoto státu, ale také protože ostatní tři zapojené země neměly žádné předchozí zkušenosti s provozováním tohoto druhu elektráren, což znamenalo de facto neexistenci vlastních předpisů. Vzhledem k jejich značnému zapojení do celého projektu a odpovědnostem spojeným s vlastnickými právy a povinnostmi, je na místě očekávat i jejich zapojení v otázce bezpečnosti tohoto zařízení. Vyvinout v takovém případě celý systém bezpečnostních pravidel je nesmírně náročné a těmto státům chyběly jakékoliv historické zkušenosti. Účast Polska v tomto případě byla chápána jako způsob, jak získat potřebné know-how před stavbou vlastních, čistě polských elektráren, tento argument nicméně neplatí pro Litvu a Estonsko, na jejichž územích by stavba dalších reaktorů neměla žádný smysl.⁷⁰

Tento scénář pak Nuthall považuje za jednu z velmi pravděpodobných cest dalšího rozvoje jaderného sektoru v Evropě. Jako další z možných příkladů nabízí potenciální výstavbu nového reaktoru v Nizozemsku, které v roce 2008 vyjádřilo zájem o takovýto projekt. Ve strategickém dokumentu přijatém parlamentem ovšem jako jednu z podmínek stanovují, že se musí jednat o reaktor 3. generace s přinejmenším srovnatelnými bezpečnostními parametry, které nabízí model EPR (European Pressurized Reactor) francouzské Arevy. Jelikož reaktory tohoto typu mají výkon v rozmezí 1,1-1,7 GWe, do značné míry převyšují potřeby elektřiny na nizozemském území. Zapojení dalších států Beneluxu by pak představovala logický krok, jak takový projekt financovat a následně plně zužitkovat. I zde by se pak naskytovala stejná otázka

⁷⁰ WISE. *Ignalina-3 - a public debate in Latvia starting; Poland moving forward without public debate* [online]. B.m.: World Information Service on Energy. 8. únor 2007 [vid. 16. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.wiseinternational.org/node/3316>

ohledně role jednotlivých států v zabezpečení takového zařízení, jako tomu je v případě pobaltské elektrárny.⁷¹

Zavedení legislativy v otázce bezpečnosti jaderných zařízení na unijní úrovni by tedy představovalo řešení, které by napomohlo stabilizovat řadu problematických situací a umožnilo by další rozvoj jaderného sektoru v EU. Otázkou zůstává, jakou roli by Komise v této oblasti měla hrát. Oba návrhy – tedy jak ten obsažený v jaderném balíčku v roce 2003, tak návrh směrnice Rady 2009/71/Euratom – představovaly řešení této situace. Jak zavedení konkrétních technických standardů, tak zajištění jednotných právních systémů a plného vzájemného uznání národních standardů spolu s institucionalizováním spolupráce mezi regulačními orgány jednotlivých členských států by zajistilo dostatečnou harmonizaci pro provoz a rozvoj jaderných zařízení v Evropské unii.

Rada nicméně v tomto ohledu preferovala zachování ústřední role národních regulátorů, což potvrzuje i usnesení č. 10746/04 z 28. června 2004, podle kterého Rada „s cílem nadále zvyšovat jadernou bezpečnost a bezpečnost nakládání s jaderným palivem a radioaktivním odpadem zdůrazňuje, že národní zodpovědnost za bezpečnost jaderných zařízení je fundamentálním principem, na kterém je regulace jaderné bezpečnosti v mezinárodním prostředí postavena“.⁷²

V dubnu 2007 přijala pracovní skupina Rady pro jaderné otázky (AQG) nové závěry (5407/07), které Rada schválila v květnu stejného roku. Klíčovým bodem bylo převedení iniciativy na představitele národních orgánů činných v oblasti regulace využívání jádra a zodpovědných za nakládání s jaderným odpadem. Za tímto rozhodnutím stála zpráva WPNS z roku 2006, která označovala tyto zástupce za nejlépe postavené a kvalifikované pro předkládání návrhů Evropské komisi na zlepšení harmonizace postojů k jaderné bezpečnosti. Toto rozhodnutí bylo významné především pro upevnění postavení národních orgánů jakožto hlavních a nenahraditelných hráčů. Pro přijetí tohoto rozhodnutí pak byla klíčová dlouholetá činnost asociace WENRA,

⁷¹ NUTTALL. *Ibid.*. s. 24.

⁷² COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Press Release 2593rd Council Meeting - Environment. 10746/04 (Presse 203)* [online]. 28. červen 2004. s. 36. [vid. 6. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10746-2004-INIT/en/pdf>

kteřá měla s koordinací států mnoholeté zkušenosti a značné úspěchy při řešení stavu zabezpečení jaderných elektráren ve východní Evropě.⁷³

Ze zprávy WPNS dále vyplývá, že tehdejší nastavení legislativy a interakce mezi jednotlivými mezinárodními a národními orgány zcela pokrývaly všechny oblasti jaderné bezpečnosti a společně naplňovaly „celosvětový režim pro jadernou bezpečnost“ („Global Nuclear Safety Regime“). WPNS pak doporučoval především svěřit Euratomu koordinaci sdílení poznatků, vycházejících v jednotlivých státech z implementace mezinárodních pravidel a doporučení pocházejících především od MAAE či WENRA.⁷⁴

Za účelem dalšího vývoje evropské legislativy v této oblasti byla Komisí v létě 2007 vytvořena Evropská skupina na vysoké úrovni pro jadernou bezpečnost a nakládání s odpadem (High Level Group on Nuclear Safety and Waste Management), která byla složena z jednoho představitele jaderného regulačního orgánu každého z 27 členských států. Později se tato skupina přetvořila ve Skupinu evropských dozorných orgánů pro jadernou bezpečnost (ENSREG), která se stala hlavním orgánem EU pro spolupráci v oblasti bezpečnosti jaderných zařízení.⁷⁵

V obou zkoumaných případech se tedy vedle očividné a všudypřítomné hrozby šíření radioaktivních zplodin v případě nehody vyskytovaly i další přeshraniční účinky, které představovaly problematické situace, se kterými se stále více integrovaný evropský energetický trh nedokázal řádně vypořádat. Obě směrnice pak nabízely rozdílné způsoby jak těmto situacím čelit, které vždy představovaly funkční řešení. V obou případech tedy lze považovat zkoumanou podmínku přítomnosti přeshraničních účinků a navrhovaného řešení za splněnou.

⁷³ POULEUR. *Ibid.* s. 7.

⁷⁴ WPNS. *Final Report of the Ad hoc Working Party on Nuclear Safety (WPNS)* [online]. B.m.: Council of the European Union. 2006. s. 13. [vid. 3. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15475-2006-REV-2/en/pdf>

⁷⁵ EUROPEAN COMMISSION. *Commission decision on establishing the European High Level Group on Nuclear Safety and Waste Management 2007/530/Euratom* [online]. B.m.: Official Journal of the European Union: L 195/44. 27. červenec 2007 [vid. 14. prosinec 2014]. Dostupné z: [http://www.ensreg.eu/sites/default/files/HLG\(2007\)1.1.P.pdf](http://www.ensreg.eu/sites/default/files/HLG(2007)1.1.P.pdf)

3.3.2. Směrnice Rady 2014/87/EURATOM

V případě třetího zkoumaného případu hrály přeshraniční účinky poněkud odlišnou roli, než při rozhodování o předchozích dvou směrnicích. Přijetím společného rámce pro bezpečnost jaderných zařízení v roce 2009 se do značné míry vyřešily vnitřní problémy v evropském prostoru. Nadále tak zůstal především problém potenciálního šíření radioaktivních zplodin v případě jaderné nehody, což je ovšem okolnost, kterou nelze nijak omezit. Jediným efektivním způsobem, jak takovému šíření zabránit, je pochopitelně předejití samotné nehody.

Jak bylo popsáno již v předchozí kapitole, katastrofa ve Fukushima v březnu 2011 byla hlavním důvodem, proč se Evropská komise začala na žádost Rady otázkou legislativního rámce bezpečnosti jaderných zařízení opět zabývat. V závěrech ministerské konference, která proběhla na poli Mezinárodní agentury pro atomovou energii bezprostředně po této události, stojí, že si představitelé zúčastněných států „uvědomují, že jaderné nehody mají přeshraniční důsledky“.⁷⁶ Tato skutečnost byla samozřejmě všem známá i dříve, nicméně v tomto případě posloužila jako konkrétní důvod pro další postup v rozvoji spolupráce jak na poli Evropské unie, tak MAAE.

Navrhovaná směrnice se tedy zaměřovala především na zlepšení celého systému zabezpečení s cílem ještě více snížit možnost vzniku krizových situací. Mezi konkrétními opatřeními pro případ nehody pak bylo především zlepšení komunikace mezi provozovatelem postiženého zařízení, příslušným národním regulačním orgánem a orgány ostatních států, především těch, kterým hrozí přímé dopady spojené s danou událostí. Včasné vyrozumění ostatních států spolu s předáním dostatku relevantních informací je jediným způsobem, jak zajistit účinné aplikování ochranných opatření, která mohou snížit závažnost dopadů na populaci a životní prostředí. Původní podoba novely obsahovala i poměrně kontroverzní návrh na vytvoření harmonizovaných

⁷⁶ INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY (IAEA). *Declaration By the IAEA Ministerial Conference on Nuclear Safety in Vienna on 20 June 2011* [online]. Vienna: IAEA, 2011 [vid. 28. listopad 2014]. INFCIRC/821. Dostupné z: <http://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/2011/infcirc821.pdf>

bezpečnostních pravidel a celoevropského systému udělování provozních licencí, ovšem z její finální podoby byl vypuštěn.⁷⁷

V případě třetí zkoumané směrnice se tedy přeshraniční účinky promítly do rozhodování poněkud odlišným způsobem. Nejednalo se již o potřebu řešit inherentní problémy evropského prostoru a vztahů mezi jednotlivými členskými státy, ale spíš reagovat na potenciální krizové situace a jejich dopady. Tuto podmínku tedy sice lze považovat za splněnou, nicméně její role byla poněkud omezená a překrývá se se zkoumaným parametrem vnějšího vlivu, který je diskutován v kapitole 3.2. této práce.

3.4. Konzistentnost se stávající legislativou a působením dalších organizací

V této kapitole budu zkoumat, jakým způsobem navrhované směrnice svým obsahem navazovaly na existující národní a mezinárodní legislativu a konvence. Pokud by do tohoto rámce nezapadaly a jejich přijetím by vznikaly situace, které by buďto nebyly kryty žádnými pravidly, případně byly řešeny pravidly protichůdnými, či jakkoliv jinak nekonzistentními, bylo by z pohledu členských států racionálnější taková opatření nepřijímat a zůstat u stávajícího nastavení, a to i v případě, že by ostatní parametry k integraci vybízely. Naopak pokud se navrhované směrnice ukáží být v souladu s existující legislativou a budou se vhodně doplňovat či rozvíjet, bude to moci být vnímáno jako splnění jednoho z parametrů potřebných pro přikročení k integraci.

Věnovat se zde budu třem úrovním, na kterých mohou existovat pravidla upravující bezpečnost jaderných zařízení: národní úroveň, dosavadní evropská legislativa a nadnárodní konvence. První z nich má v principu nejpřísnější a nejkonkrétnější pravidla, která ale lze relativně jednoduše v případě přijetí evropské legislativy upravovat. V rámci zachování dostatečné úrovně bezpečnosti ovšem není vhodné přistupovat k příliš výrazným změnám, které by vedly buď jen k dočasné destabilizaci systému a tím ohrožení jeho účinnosti. Nadnárodní konvence

⁷⁷ WORLD NUCLEAR NEWS. EU updates its nuclear safety rules. *World Nuclear News* [online]. 8. červenec 2014 [vid. 19. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.world-nuclear-news.org/rs-eu-updates-its-nuclear-safety-rules-0807141.html>

naopak představují většinou spíše méně závazný soubor pravidel, do kterých ovšem lze jen velmi stěží zasahovat. Chce-li navíc EU a její členské státy fungovat jako normativní hráč v této oblasti, je v jejich zájmu se těchto pravidel držet a neporušovat je.

3.4.1. Návrh směrnice o všeobecných požadavcích na jadernou bezpečnost

V případě návrhu „jaderného balíčku“ představovala právě tato otázka jeden z často kritizovaných bodů. Z hlediska konzistentnosti s národními systémy zajištění bezpečnosti jaderných zařízení byla problémem právě snaha převést část pravomocí na unijní úroveň, což, jak bylo zmíněno již v předchozích kapitolách, bylo vnímáno jako destabilizování pozice národních regulátorů, kteří byli díky svým dlouholetým zkušenostem považováni za nejlépe informované ohledně stavu a potřeb zařízení na územích jednotlivých států. Tím, že navrhovaná směrnice neobsahovala konkrétní opatření, která by po jejím přijetí měla být implementována, nebyla předem nijak zaručena návaznost na aktuální národní pravidla, což v kombinaci s poměrně specifickými a odlišnými potřebami jednotlivých zemí představovalo zásadní problém pro členské státy.⁷⁸

Vzhledem k do té doby neexistující evropské legislativě zaměřené přímo na bezpečnost jaderných zařízení je třeba navrhovanou směrnicí zasadit do širšího rámce smlouvy o Euratomu. Jak bylo řečeno v kapitole 2 této práce, Evropské společenství dříve stanovovalo jen pravidla ochrany osob před ionizujícím zářením. Nicméně po rozhodnutí ESD z roku 2002, které označuje bezpečnost zařízení a ochranu osob za neoddělitelné, byla Euratomu přiznána působnost i v oblasti technického zabezpečení. Navrhovaná směrnice se tak díky tomu mohla opírat o články 30 až 32 smlouvy o Euratomu, které definují základní bezpečnostní standardy – původně v souvislosti právě jen s ochranou zdraví osob – a mechanismus jejich přijímání a upravování. Tento

⁷⁸ GREAT BRITAIN: PARLIAMENT. *Volume 1*. s. 18.

mechanismus tak měl nově sloužit i pro stanovování pravidel pro provoz jaderných zařízení.⁷⁹

Ve vztahu k Úmluvě o jaderné bezpečnosti MAAE ovšem navrhovaná směrnice obsahovala několik usnesení, která si fundamentálně odporovala. Zaváděním konkrétních technických parametrů a opatření pro zajištění bezpečnosti jaderných zařízení by totiž Euratom do jisté míry převzal část funkcí náležitých regulačním orgánům, čímž by sám začal fungovat jako jaderný regulátor. Euratom byl ovšem od roku 2000 vázaný touto Úmluvou, mezi jejíž klíčové body patří právě to, že je jaderná bezpečnost záležitostí národních regulátorů – přijetí navrhované směrnice by v podstatě popíralo samotnou konvenci.⁸⁰

Druhým bodem, ve kterém se tento návrh rozcházel s pravidly MAAE, pak bylo to, že regulaci využívání atomové energie nesmí zajišťovat organizace, která jádro jakkoliv propaguje, ani organizace podléhající takto zaměřenému orgánu. Euratom si ovšem od svého založení právě toto kladl za cíl, a to hned v prvním článku smlouvy o jeho založení, podle kterého má za úkol vytvoření podmínek nezbytných pro rychlé vybudování a růst odvětví jaderného průmyslu.⁸¹

Tato směrnice by tedy v případě přijetí přinesla řadu nejasností a problémů ve vztahu k existujícím jak národním, tak mezinárodním pravidlům a zavedeným systémům zajišťování bezpečnosti jaderných zařízení. Konzistentní byla tedy v podstatě jen s evropským rámcem, a to především díky tomu, že konkrétně v této oblasti žádná pravidla ještě neexistovala a Komise svoji roli zakládala na poměrně čerstvém rozhodnutí ESD, které jí pravomoci v této oblasti zrovna přiznal. Podmínku konzistentnosti navrhovaných integračních kroků s existující legislativou a ostatními aktéry tak u návrhu této směrnice nelze považovat za splněnou.

⁷⁹ *Treaty Establishing the European Atomic Energy Community* [online]. B.m.: March, 1957. Art. 30-32. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:EN:PDF>

⁸⁰ SÖDERSTEN. *Ibid.* s. 10

⁸¹ AXELROD. *Ibid.* s. 17.

3.4.2. Směrnice Rady 2009/71/Euratom

Nový návrh předkládaný Evropskou komisí v roce 2008 již vycházel z kritiky těchto nedostatků a díky klíčové roli pracovní skupiny Rady pro jaderné otázky (AQG) a jí podřízené skupiny pro jadernou bezpečnost (WPNS) – tedy orgánů představujících především členské státy – byl nově vypracovaný návrh nastavený tak, aby lépe zapadal do existujícího rámce.

V tomto případě začnu od úrovně mezinárodní a ke konzistentnosti s evropskou a národní legislativou se dostanu až dále. Důvodem je právě to, že tento návrh byl postaven tak, aby zároveň co nejlépe zapadal do existujících mezinárodních pravidel. V závěrečné zprávě WPNS z roku 2006, která byla jedním z hlavních pilířů, na kterých byla nová směrnice postavena, jsou rozebrány aktivity a role všech hlavních mezinárodních aktérů, které upravují systém zajišťování jaderné bezpečnosti. Konkrétně se jedná o MAAE, Agenturu pro atomovou energii (NEA/OECD), Asociaci západoevropských jaderných dozorů (WENRA) a samotnou Evropskou komisi a na základě vyhodnocení tohoto systému byla navržena konkrétní opatření pro navrhovanou směrnici.⁸²

Text směrnice začíná rozsáhlým recitálem, obsahujícím více než dvacet odkazů na organizace a další zdroje pravidel, a to jak národních, tak mezinárodních, do jejichž kontextu je tento akt zasazen.⁸³

- body 1-3 a 7 odkazují na smlouvu o Euratomu a sekundární evropskou legislativu
- body 4-6 na rozhodnutí ESD ohledně sdílených pravomocí Unie a členských států v oblasti bezpečnosti jaderných zařízení
- bod 8 na Úmluvu o jaderné bezpečnosti MAAE
- body 8-12 a 18-20 na národní povinnosti členských států
- body 13 a 21 na Základní bezpečnostní principy MAAE a Integrovanou službu pro přezkum regulačního rámce MAAE

⁸² WPNS. *Ibid.* s. 14.

⁸³ POULEUR. *Ibid.* s. 12.

- bod 14 na referenční úrovni bezpečnosti pro energetické reaktory asociace WENRA
- body 15-17 na Skupinu evropských dozorných orgánů pro jadernou bezpečnost ENSREG⁸⁴

Snaha o navázání této směrnice na existující rámec je tedy patrná již z jejího úvodu. Po obsahové stránce se pak většina textu opírá především o Úmluvu o jaderné bezpečnosti, ke které všechny členské státy přistoupily již mnoho let před přijetím této směrnice, a o Základní bezpečnostní principy MAAE představující soubor nezávazných doporučení pro zvýšení úrovně jaderné bezpečnosti, které byly členskými státy taktéž široce aplikovány. Článek 4 směrnice tak nařizuje obdobná opatření, jako článek 7 Úmluvy, a to povinnost ustanovit a udržovat vnitrostátní legislativní, dozorný a organizační rámec, který zajišťuje součinnost jednotlivých státních orgánů zasahujících do oblasti bezpečnosti jaderných zařízení. Tento rámec má jasně definovat zodpovědnosti za určování bezpečnostních požadavků, nastavit systém udělování provozních licencí, ustanovit dozorový orgán a zajistit vymahatelnost těchto opatření. Dále shodným způsobem státům ukládá povinnost tento systém průběžně zdokonalovat na základě nových poznatků, a to jak z hlediska nastavení samotného systému, tak na základě technologického vývoje a výsledků výzkumu. Článek 5 směrnice obdobným způsobem přebírá i článek 8 Úmluvy, podle kterého mají státy zajistit naprostou funkční nezávislost příslušného dozorového orgánu od všech organizací nebo jiných subjektů zabývajících se podporou nebo používáním jaderné energie. Šestý článek směrnice pak ukládá srovnatelná pravidla ohledně udělování a správy provozních licencí, stejně jako článek 9 Úmluvy o jaderné bezpečnosti. Tato pravidla ovšem zůstávají velice obecná a ani jeden z těchto dokumentů nestanovuje konkrétní požadavky, které má licence obsahovat. Mezi další shodné body pak patří povinnost zajistit dostatečné finanční a lidské zdroje na provoz a zajištění bezpečnosti všech zařízení po celou dobu jejich životnosti (články 6.5 a 7 směrnice a článek 11 Úmluvy).⁸⁵

⁸⁴ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2009/71/Euratom s. 18-19.

⁸⁵ Viz příslušné články v: COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2009/71/Euratom a IAEA. *Convention*.

Směrnice se Úmluvě o jaderné bezpečnosti v některých případech dokonce přizpůsobuje. Členské státy například mají povinnost každé tři roky podávat Komisi zprávu o stavu implementace této směrnice, nicméně podle článku 9.1. tak mohou činit při příležitosti přezkumu a podávání zpráv, které MAAE vyžaduje na základě Úmluvy. Státy se dále mají podle směrnice alespoň jednou za deset let podrobit vlastnímu hodnocení svého národního rámce a pozvat zahraniční misi, která zajistí jeho mezinárodní vyhodnocení. Výstupy jsou pak dále podrobeny vzájemnému hodnocení (*peer review*) členských států a sdíleny s Evropskou komisí. V tomto ohledu je dokonce směrnice znatelně měkčí, než Úmluva o jaderné bezpečnosti, která tato hodnocení ukládá dělat podstatně častěji, a to jednou za tři roky. EU navíc na rozdíl od MAAE ani nevyžaduje pořádání pravidelných hodnotících konferencí, které by sdružovaly představitele všech zúčastněných států. Anna Södersten nicméně v tomto ohledu dodává, že zkoumanou směrnicí nelze automaticky označit za slabší, jelikož disponuje na rozdíl od Úmluvy i některými opatřeními, která ji dodávají větší váhu. Jedná se například o fakt, že neobsahuje žádnou klauzuli o utajení, díky čemuž jsou státy a dozorové orgány podrobovány nejen tlaku ostatních států, ale i veřejnosti, což zvyšuje míru bezpečnosti.⁸⁶

Směrnice přijatá v roce 2009 tedy zaváděla jen velice málo nových pravidel, která by členské státy musely dodržovat, jejím klíčovým přínosem ve vztahu k již existující legislativě ovšem je to, že zatímco Úmluva o jaderné bezpečnosti sice také je uznávaným a v principu závazným dokumentem mezinárodního práva, MAAE nedisponuje žádným přijatelně silným instrumentem na vynucování jejího dodržování. Výhodou této směrnice tedy je to, že pravidla – v zásadě převzata z Úmluvy – se stala pro členské státy skutečně závaznými a díky Evropskému soudnímu dvoru a nástrojům, kterými Evropská komise disponuje, i skutečně vymahatelnými.⁸⁷

Rolí tohoto aktu tedy skutečně je upevňování vztahu mezi národními systémy a mezinárodní Úmluvou o jaderné bezpečnosti, spíše než dodání Komisi moci v oblasti,

⁸⁶ SÖDERSTEN. *Ibid.* s. 5

⁸⁷ GARRIBA, Massimo, Amelia CHIRTES a Monika NAUDUZAITE. The Directive Establishing a Community Framework for Nuclear Safety of Nuclear Installations: The EU Approach to Nuclear Safety. *Nuclear Law Bulletin* [online]. 2009, roč. 2009, č. issue 84, s. 23–33. s 30. [vid. 7. prosinec 2014]. Dostupné z: <https://www.oecd-nea.org/law/nlb/NLB-84-E.pdf>

kteřou státy považovaly spíše za svoji doménu. Tato směrnice tedy zcela jistě splňuje podmínku konzistentnosti s již existující legislativou a nabízí státům v tomto ohledu jak zachování osvědčeného a dobře fungujícího systému, tak možnost jeho posílení. Z hlediska členských států tedy přistoupení k těmto integračním krokům bylo racionálním rozhodnutím.

3.4.3. Směrnice Rady 2014/87/EURATOM

Novela směrnice navržená po katastrofě ve Fukushima do velké míry přebírá dříve platnou směrnici z roku 2009, takže většina bodů zmíněných výše platí i pro ni. Nicméně vzhledem k předešlému vyvážení rolí mezi unijní a národní/mezinárodní úrovní, v případě snahy o posílení rámce definovaného touto směrnicí byl tedy volný prostor jedině v posílení působnosti EU. Vzhledem k tomu, že byla do evropské legislativy zahrnuta všechna relevantní pravidla MAAE, nezbývalo než přikročit k přijetí vlastních, unijních opatření.

Podoba směrnice z roku 2014 tak do evropské legislativy přináší celounijní cíl zajišťovat jadernou bezpečnost, který má především napomáhat omezení následků případné jaderné katastrofy a ošetřuje zabezpečení zařízení po celou dobu jejich životnosti (od výběru lokace, přes návrh jaderného zařízení, stavbu, udělení licence a následného provozování, až po vyřazení z provozu a rozebrání daného zařízení, včetně ošetření jaderného odpadu a radioaktivních částí reaktoru). S těmito opatřeními je spojena i povinnost zvýšit připravenost čelit kritickým situacím a včas na ně reagovat.⁸⁸

Vedle těchto opatření zaměřených přímo na provozní stránku zabezpečení jaderných zařízení přinášela zkoumaná novela i další posílení role a především nezávislosti národních regulačních orgánů, čímž rozšiřuje dříve používaná pravidla MAAE. Nově nestačí, aby byl regulátor institucionálně oddělen od orgánu, který

⁸⁸ WORLD NUCLEAR ASSOCIATION. Nuclear Power in the European Union [online]. prosinec 2014 [vid. 10. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Others/European-Union/>

propaguje používání jaderné energie, ale národní systém musí i zaručit, že regulační úřad nebude moci být takovýmto orgánem jakkoliv ovlivňován, a to ani z vlastní vůle.⁸⁹

Tato směrnice dále zavádí vedle dříve využívaného sebehodnocení a vzájemných kontrol regulatorní a organizační struktury národních bezpečnostních systémů, které zaváděla směrnice z roku 2009 na základě obdobného systému kontrol vyžadovaných MAAE, i povinnost provádět tematicky zaměřené vzájemné kontroly, které by počínaje rokem 2017 měly probíhat v šestiletém cyklu. Jednotlivá témata pak mají být společně vybírána samotnými členskými státy s cílem vytvořit ucelený a kontinuálně se rozvíjející systém vzájemného vzdělávání a sdílení poznatků.⁹⁰

Tento návrh pak navazuje na rámec MAAE i tím, že do něj byl zařazen výčet a popisy jednotlivých kategorií jaderných události, od odchylky až po havárii, obdobně jako tomu je u Mezinárodní stupnice jaderných událostí zavedené MAAE a Agenturou pro jadernou energii OECD. Přítomnost tohoto výčtu v článku 3, který definuje pojmy používané v souvislosti s touto směrnicí, má jen velice okrajovou úlohu, pomáhá nicméně tento legislativní akt silněji přimknout k mezinárodním konvencím.⁹¹

Novelizovaná směrnice tedy stejně jako její předchozí verze velmi silně navazovala na existující národní a mezinárodní rámec, který nově posilovala o řadu specifických unijních opatření. Tato ovšem opět vycházela z již existujícího systému a zůstávala v souladu s jeho hlavními cíly, a především zpřísňovala již zavedená pravidla. Soulad s již existující národní a mezinárodní legislativou tedy byl i v tomto případě zachován a přijatá nová opatření dokázala svěřit EU nové pravomoci, aniž by ale jakkoliv narušila stávající nastavení. I v tomto případě tedy lze zkoumanou podmínky považovat za splněnou.

⁸⁹ BOROVAS, George a Helen COOK. *EU Council Adopts Revised Nuclear Safety Directive* [online]. B.m.: Shearman & Sterling. 14. srpen 2014. s. 11-12. [vid. 11. říjen 2014]. Dostupné z: <http://www.shearman.com/~media/Files/NewsInsights/Publications/2014/08/EU-Council-Adopts-Revised-Nuclear-Safety-Directive-GNG-081414.pdf>

⁹⁰ FEDERAL MINISTRY FOR THE ENVIRONMENT, NATURE CONSERVATION, BUILDING AND NUCLEAR SAFETY. *EU adopts amended directive on nuclear safety* [online]. 25. červenec 2014 [vid. 22. listopad 2014]. Dostupné z: www.bmub.bund.de/P2175-1/

⁹¹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Council Directive 2014/87/Euratom amending Directive 2009/71/Euratom establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations* [online]. 8. červenec 2014. Článek 3. [vid. 18. říjen 2014]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.219.01.0042.01.ENG

3.5. Přijatelnost v domácím prostředí

Posledním zkoumaným parametrem je přijatelnost integračních kroků pro domácí publikum členských států. Věnovat se budu především vývoji postoje veřejného mínění k jaderné energetice a hrozeb s ní spojených, společně s pohledem na roli, kterou v této oblasti má Evropská unie hrát. Veřejnost má možnost do rozhodovacího procesu zasáhnout mimo jiné prostřednictvím národních voleb, a proto lze očekávat, že by její nakloněnost navrhované integraci měla být jednou z potřebných podmínek.

3.5.1. Návrh směrnice o všeobecných požadavcích na jadernou bezpečnost

Postoj evropské veřejnosti k používání jádra se výrazným způsobem zhoršil po jaderné katastrofě v Černobylu v roce 1986, jejíž dopady se projeví na území celého kontinentu a způsobily nenapravitelné škody na životním prostředí. Z řady průzkumů vyplývá, že se občané necítí být ohledně využívání jaderné energie dostatečně informováni. Jejich postoje tak často bývají postavené na chybných předpokladech a reflektují spíše předsudky, než racionální názory. Tento stav ovšem většinou nahrává právě větší skepsi vůči tomuto zdroji energie a značným způsobem ztěžuje jeho další rozvoj.⁹²

Antony Froggatt zmiňuje zprávy dvou environmentálních skupin – Global 2000 a Greenpeace – podle kterých přes 80 % populace EU se cítilo být ohroženo východoevropskými reaktory, a očekávalo od svých vlád, že budou rozšíření Unie podmiňovat uzavřením těchto zařízení.⁹³ Tyto zprávy se ovšem nepodařilo dohledat a ověřit, proto je nutné je brát s rezervou. K opatrnosti pak svádí i to, že tyto dvě skupiny jsou známé svými velice silnými protijadernými postoji a tyto zprávy proto mohou být poněkud přehnané a zavádějící.

První Eurobarometr se této otázce bohužel věnoval až v roce 2006. Nejbližším spolehlivým zdrojem informací tak je průzkum Eurobarometru o jaderném odpadu z

⁹² GREAT BRITAIN: PARLIAMENT. *Volume 1*. s. 15.

⁹³ FROGGATT, Antony. *Nuclear Power and The Enlargement of the European Union*. [online]. 1999. s. 45. [vid. 22. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.eu-energy.com/fteuenlarge.pdf>

roku 2002, ze kterého ale lze vyčíst řadu poznatků relevantních pro postoj občanů EU k jaderné energetice obecně a k otázce integrace v této oblasti. Za připomenutí zde stojí fakt, že Komisí navrhovaný „jaderný balíček“ obsahoval dvě směrnice, z čehož jedna byla věnována otázce bezpečnosti zařízení a druhá právě problematice nakládání s jaderným odpadem. Toto spojení tak dodává zde použitému průzkumu veřejného mínění ještě vyšší relevantnost i pro samotné téma zkoumané v této práci.

Z tohoto průzkumu lze vyčíst především dvě důležité informace. První z nich se týká vnímání hrozeb spojených s jadernou energií. V tomto případě se právě ukazuje, že občané vnímají jako největší bezpečnostní hrozbu spojenou s používáním jaderné energie spíše nakládání s radioaktivním odpadem, než bezpečnost reaktorů. Na dotaz, zda by se v případě vyřešení této otázky přikláněli k dalšímu využívání jádra pro výrobu elektřiny, odpovědělo 51 % dotazovaných souhlasně, 25 % nesouhlasně a 24 % řeklo, že neví. Vezmou-li se tedy v potaz jen lidi s vyhraněným názorem, byl by pak poměr podporovatelů a odpůrců jádra dva ku jedné, což již představuje poměrně výraznou převahu.⁹⁴

Druhým zajímavým faktorem pak je vnímání hrozby spojené s jaderným odpadem v kandidátských státech. Téměř 50 % dotazovaných se přiznalo být touto otázkou silně znepokojeno („very worried“) a dalších skoro 30 % alespoň mírně znepokojeno („fairly worried“). V případě Rakouska, Švédka a Dánska dosahovaly tyto hodnoty v součtu dokonce více než 90 %. Otázka jaderné bezpečnosti kandidátských států tedy byla mezi veřejností členských států EU15 vnímána jako velice palčivý problém a jejich důvěra v budoucí členy Unie byla v tomto ohledu skutečně nízká.⁹⁵ Lze tedy předpokládat, že by přijetí legislativních opatření, která by zvyšovala bezpečnost používání jádra v celé Evropské unii, včetně kandidátských zemí, představovala pro veřejnost krok směrem k zajištění nižších rizik.

Jak již bylo dříve zmíněno, Komise si kladla za úkol vyřešit otázku jaderné bezpečnosti ve státech střední a východní Evropy ve svém strategickém dokumentu

⁹⁴ EUROPEAN COMMISSION. *Eurobarometer 56.2 Europeans and Radioactive Waste* [online]. B.m.: DG Press and Communication. 19. duben 2002. s. 45. [vid. 20. prosinec 2014]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_165_en.pdf

⁹⁵ *Ibid.* s. 40.

Agenda 2000. V souvislosti s touto otázkou zde uvádí, že „veřejné mínění bude pravděpodobně čím dál tím citlivější ve věci jaderné bezpečnosti v důsledku vyskytujících se problémů u některých reaktorů v kandidátských zemích, což by mohlo mít závažný dopad na další rozvoj komunitárních politik v tomto odvětví“.⁹⁶

Bertrand Barré, místopředseda Výboru pro vědu a techniku Euratomu v rozhovoru pro Výbor pro evropské záležitosti Britského parlamentu uvádí, že jaderný balíček byl Komisí navržen právě s cílem snížit strach veřejnosti z jadra a zajistit tomuto zdroji energie větší podporu tím, že bude problematika jaderné bezpečnosti ošetřena na úrovni Evropské unie.⁹⁷ Tento postoj se ovšem setkal s kritikou některých členských států v čele s Velkou Británií, kterým se nelíbilo, že Komise používá evropskou legislativu jako nástroj pro manipulaci s veřejným míněním.⁹⁸

Vzhledem k nedostatku podkladů je tedy obtížné vyhodnotit roli veřejného mínění na rozhodování o směrnice o bezpečnosti jaderných zařízení zahrnutou v jaderném balíčku. Je nicméně zjevné, že obavy z bezpečnosti tohoto zdroje energie byly mezi obyvateli EU15 rozšířené, a to obzvláště ve vztahu k reaktorům provozovaným na území kandidátských států. Vzhledem k poměrně špatné informovanosti veřejnosti ohledně této problematiky je navíc pravděpodobné, že většina obyvatel nevěděla o probíhajících modernizačních aktivitách v těchto zemích, které vedly k zvýšení bezpečnosti zdejších jaderných elektráren. Postoj obyvatel k samotné zkoumané směrnici a jejich tlak na vlády tak nelze zcela vyhodnotit. V tomto případě tedy lze jen odhadovat, že vzhledem k jejich podpoře druhé směrnice obsažené v jaderném balíčku byla podpora veřejnosti vysoká i pro směrnici o bezpečnosti jaderných zařízení. Tuto podmínku budu tedy považovat za splněnou, byť s výhradami.

3.5.2. Směrnice Rady 2009/71/Euratom

Pro vyhodnocení podpory veřejného mínění pro druhý ze zkoumaných návrhů má velký přínos průzkum Eurobarometru zaměřený na jadernou bezpečnost, který byl

⁹⁶ EUROPEAN COMMISSION. *Agenda 2000 - Volume II - Communication : Reinforcing the Pre-Accession Strategy (DOC/97/7)*. B.m.: European Commission. 15. červenec 1997. s. 65.

⁹⁷ GREAT BRITAIN: PARLIAMENT. *Volume 2*. s. 151.

⁹⁸ GREAT BRITAIN: PARLIAMENT. *Volume 1*. s. 26.

publikován na začátku roku 2007. Jednou z dotazovaných oblastí byla role, kterou by EU měla hrát v oblasti zajišťování bezpečnosti jaderných zařízení na území Unie. Jeden z dotazů zkoumal názor veřejnosti na to, zda má EU harmonizovat legislativu jednotlivých členských států a zajistit její konzistentnost. 57 % dotazovaných odpovědělo, že určitě ano („totally agree“) a dalších 30 % že spíše ano („tend to agree“). Celkem tedy téměř 90 % občanů bylo pro zapojení EU do otázky jaderné bezpečnosti a vyžadovalo harmonizaci legislativy v této oblasti. S téměř stejnou podporou se setkala i role EU při zprostředkovávání spolupráce mezi evropskými jadernými experty s cílem identifikovat, rozvíjet a implementovat nová opatření pro prohlubování bezpečnosti jaderných zařízení.⁹⁹

Na otázku, zda má mít každý členský stát právo rozhodovat o legislativě zaměřené na tuto oblast samostatně, se názory různily podstatně více: pro každou ze čtyř možností (zcela souhlasí, spíše souhlasí, spíše nesouhlasí a zcela nesouhlasí), se přiklonila vždy zhruba čtvrtina dotazovaných. Velice zajímavé ovšem je rozprostření těchto názorů mezi jednotlivými členskými státy. Ukazuje se totiž, že nové členské státy, které přistoupily v roce 2004, jsou podstatně méně nakloněné integraci v této oblasti, než členové EU15. Konkrétně se průměrná podpora u nových členských států nacházela na 46 %, zatímco u starých členů dosahovala v průměru 63 %.¹⁰⁰ Regina Axelrod vysvětluje nižší podporu u nových členských států možným pocitem, že se po nadvládě Moskvy v předchozích desetiletích dostávají další integrací pod příliš silnou nadvládu Bruselu.¹⁰¹ Pravděpodobnějším vysvětlením ovšem je, že se po implementaci všech požadavků, které byly součástí přístupového procesu, tyto státy nechtěly ihned pouštět do dalších zásahů do svých jaderných sektorů.

Posledním dotazem pak bylo, jakým způsobem by podle občanů mělo docházet k rozhodování o přijímání legislativy v tomto odvětví. V celoevropském měřítku odpovědělo 39 %, že by do rozhodování měly zasahovat nevládní neziskové organizace, 31 % by nechalo rozhodnutí výhradně na národních zákonodárných orgánech a 21 % by

⁹⁹ EUROPEAN COMMISSION. *Special Eurobarometer 271 Europeans and Nuclear Safety* [online]. B.m.: DG Communication. únor 2007. s. 53. [vid. 20. prosinec 2014]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_271_en.pdf

¹⁰⁰ *Ibid.* s. 54.

¹⁰¹ AXELROD. *Ibid.* s. 16.

do rozhodnutí chtělo zasahovat osobně. Ovšem i u této otázky se poměrně značným způsobem liší odpovědi mezi obyvateli států EU15 a nových členských států. První z nich by uvítali znatelně větší zapojení nevládních organizací (40 % vs. 33 %), naopak podstatně menší roli přisuzují příslušným vládním orgánům (28 % vs. 44 %) a o poznání více by do procesu zasahovali osobně (23 % vs. 12 %).¹⁰²

S ohledem na roli nevládních organizací ovšem stojí za připomenutí již zmiňovaný ambivalentní postoj některých z nich. Například Global 2000, Greenpeace či Friends of the Earth se stavěly proti přijetí této směrnice, aby zabránily možnému nárůstu podpory jaderné energii, způsobené případným zvýšením její bezpečnosti. Nelze ovšem generalizovat a tvrdit, že by odpůrci jádra automaticky byli i proti přijetí evropské legislativy ohledně jeho bezpečnosti. Například Rakousko, které lze považovat za největšího odpůrce jádra v Evropě, bylo zároveň velkým podporovatelem navrhované směrnice.

V případě návrhu této směrnice byla tedy veřejnost zcela jasně pro její přijetí. Podpora role evropské unie v oblasti bezpečnosti jaderných zařízení je z dostupných průzkumů veřejného mínění zcela zřejmá a zkoumaná podmínka přijatelnosti návrhu pro veřejnost je bezesporu splněna.

3.5.3. Směrnice Rady 2014/87/EURATOM

Vyhodnocení nakloněnosti obyvatel třetímu zkoumanému návrhu je opět poněkud obtížnější, než v předchozím případě. Důvodem je dosavadní neexistence obdobného průzkumu veřejného mínění na téma jaderné bezpečnosti. Speciální Eurobarometry na jednotlivá témata obvykle vychází v tříletých intervalech, po průzkumech z let 2007 a 2010 tedy měl další vyjít v roce 2013. Komise se v návaznosti na nehodu ve Fukushimě ovšem rozhodla odložit i průzkum zaměřený na otázky týkající se jaderného odpadu, který byl plánován na duben 2011, a slibovala na rok

¹⁰² EUROPEAN COMMISSION. *Special Eurobarometer 271*. s. 55.

2013 publikování širokého průzkumu Eurobarometru zaměřeného na celou řadu témat spojených s jadernou energetikou, nicméně k tomu nedošlo ani do konce roku 2014.¹⁰³

K dispozici jsou tedy v podstatě jen poměrně omezené a útržkovité statistiky z několika jednotlivých států ohledně názoru na využívání jádra pro energetické účely, většinou ale bez podrobností ohledně role, kterou by podle dotazovaných měla v této otázce hrát Evropská unie. Nehoda ve Fukushima zcela jistě měla dopad na veřejné mínění, nicméně jeho rozsah se v jednotlivých případech značně liší. Například v Německu či Švýcarsku se odpor k jaderné energii velmi výrazně zvýšil a v obou státech vlády odpověděly razantními zásahy do tohoto odvětví – ať již okamžitým ukončením provozu některých zařízení, rozhodnutím o postupném opuštění této technologie, či zrušením výstavby plánovaných nových reaktorů. V jiných státech, jako například Francii či Velké Británii sice taktéž došlo k jistému poklesu podpory veřejnosti, nicméně odpor nedosáhl takových měřítek jako u prvních zmiňovaných zemí.¹⁰⁴ Za zmínku nicméně stojí fakt, že po prvotním nárůstu odporu v bezprostřední návaznosti na události ve Fukushima se v průběhu následující let podpora v řadě států zase zvedla. Tímto způsobem se například ve Velké Británii, Francii, Nizozemí, Španělsku, nebo i zmiňovaném Švýcarsku následně dostala téměř zpět na úroveň před rokem 2011.¹⁰⁵

Z obecné podpory či odporu k jádru samozřejmě nelze automaticky vyvodit závěry ohledně názoru veřejnosti na navrhovanou směrnici. Vezmeme-li ale v potaz, že veřejnost vnímala po Fukushima jadernou energetiku jako zdroj nebezpečí, ale i přesto ji považovala za potřebnou součást energetického mixu a viděla ji jako jeden ze zdrojů energie, které mají být nadále používány, lze předpokládat, že by zavedení další legislativy, která měla zvýšit bezpečnost provozu jaderných elektráren, podporovala.

¹⁰³ FORATOM. *EU Nuclear Energy Policy Developments Expected in 2013* [online]. B.m.: European Atomic Forum. 27. únor 2013. s. 8. [vid. 27. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.foratom.org/publications/nuclear-policy-summaries/8585-eu-policy-developments-2013-1/file.html>

¹⁰⁴ FORATOM. *What People Really Think About Nuclear Energy* [online]. Brusel: European Atomic Forum. září 2014. s. 4. [vid. 26. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.foratom.org/public/topical-publications/8596-opinion-poll/file.html>

¹⁰⁵ IPSOS. *After Fukushima: Global Opinion on Energy Policy* [online]. B.m.: Ipsos Public Affairs. březen 2012 [vid. 18. prosinec 2014]. Dostupné z: https://www.ipsos-mori.com/DownloadPublication/1461_ipsos-sri-after-fukushima-march-2012.pdf

Svoji podporu této směrnici pak v roce 2014 výslovně vyjádřila i evropská asociace jaderného průmyslu FORATOM, podle které „posiluje roli a nezávislost evropských národních regulačních orgánů a zavádí dohodnuté bezpečnostní cíle pro jaderné elektrárny, a to v souladu s Asociací západoevropských jaderných dozorů WENRA“.¹⁰⁶

Vzhledem k výše zmiňovaným argumentům, spolu s faktem, že tato směrnice byla Evropskou radou vyžádána do značné míry právě jako nástroj na uklidnění veřejného mínění po katastrofě ve Fukushima a zároveň nepřinášela příliš razantní opatření, která by mohla vyvolávat silnější kritiku, budu tuto podmínku považovat za splněnou.

¹⁰⁶ FORATOM. Revised Safety Directive to Reinforce National Legislative and Regulatory Framework [online]. 2. červenec 2014 [vid. 22. listopad 2014]. Dostupné z: <http://www.foratom.org/newsfeeds/273-revised-safety-directive-to-reinforce-national-legislative-and-regulatory-framework.html>

4. Shrnutí výstupů případové studie

Přítomnost zkoumaných faktorů u jednotlivých případů je pro lepší přehlednost zachycena v následující tabulce. Závorky značí, že se daný faktor neprojevil plně a daná hodnota mu byla přiřazena s výhradami. V případě přijatelnosti pro domácí publikum u návrhu jaderného balíčku tomu bylo z důvodu nedostatku relevantních zdrojů, kvůli čemuž nemohl být tento zkoumaný parametr dostatečně prozkoumán. V případě selhávající politiky v roce 2009 tomu bylo kvůli nesplnění hlavní zkoumané podmínky, ale splnění podmínky vedlejší. U třetího ze zkoumaných případů se pak jen velice omezeným způsobem projevíly přeshraniční účinky a mezinárodní dimenze byla vyhodnocena spíše v souvislosti se zkoumaným parametrem vnějšího vlivu, a proto byla tomuto bodu přiřazena hodnota v závorce.

	2004	2009	2014
Selhávající politika	Ne	(Ne)	Ano
Vnější vliv	Ano	Ne	Ano
Přeshraniční účinky	Ano	Ano	(Ano)
Konzistentnost se stávající legislativou	Ne	Ano	Ano
Přijatelnost v domácím prostředí	(Ano)	Ano	Ano
Rozhodnutí Rady	Návrh zamítnut	Návrh přijat	Návrh přijat

Tabulka 2: Přehled výskytu zkoumaných proměnných u jednotlivých případů.

4.1 Vliv zkoumaných podmínek na jednotlivé případy

Ze studie vyplývá, že v případě rozhodování v roce 2004 o směrnici o všeobecných požadavcích na jadernou bezpečnost, obsažené v tzv. jaderném balíčku, byly splněny podmínky přítomnosti vnějšího vlivu a přeshraničních účinků. Přijetí

tohoto návrhu by pravděpodobně bylo kladně přijato veřejností, byť se tento závěr nepodařilo dostatečně pevně doložit. Naopak se zde neprojevila ani selhávající politika a ani navrhovaná směrnice nezapadala do stávajícího legislativního a institucionálního rámce. Právě nekompatibilita se zavedeným systémem zabezpečení jaderných zařízení a aktivitami dalších národních a mezinárodních aktérů působících v této oblasti, byla v případě tohoto návrhu nejvíce kritizovaným bodem. Argument Evropské komise, že by přijetí této směrnice pomohlo vyřešit potíže s bezpečností jaderných zařízení v kandidátských státech, které měly přistoupit v roce 2004, se pro Radu zjevně neukázal být dostatečně silným na to, aby byla ochotna přistoupit na možnou destabilizaci fungujícího systému a polevit z národních zájmů jednotlivých členských států.

Návrh směrnice 2009/71/Euratom pak ze zkoumaných podmínek splňoval přítomnost přeshraničních účinků a byl konzistentní se zavedeným systémem bezpečnosti jaderných zařízení, a podle průzkumů bylo posílení role EU v této oblasti veřejností vnímáno velice pozitivně. V tomto případě se dále ukázalo, že ani selhávající domácí politika v dané oblasti, ani vnější vliv nebyly nutnými podmínkami pro přistoupení k integračním krokům. Návrh totiž nepřinášel do zavedeného systému žádný zásadní zvrát, ale naopak ho upevnil a posílil, a to díky tomu, že v rámci celého mezinárodního systému dokázal najít prostor, ve kterém žádným jiným institucím nezasahoval do kompetencí, ale pouze doplňoval jejich činnost. Rada tak přijetím tohoto návrhu nadále zajistila klíčovou roli národním regulačním orgánům a delegovala na unijní úroveň především koordinaci jejich spolupráce v oblasti vyhodnocování a vývoje bezpečnostních opatření pro provoz jaderných zařízení.

Poslední zkoumaný případ, tedy návrh novely směrnice o bezpečnosti jaderných zařízení, který byl připraven v návaznosti na jadernou katastrofu ve Fukushima, splňoval všechny zkoumané podmínky. Právě tato událost hrála u většiny z nich významnou roli. Selhání japonského systému zabezpečení atomových elektráren, které bylo považováno za srovnatelné s nastavením pravidel v Evropě, poukázalo na potenciální nedostatky i u členských států EU. Rada pak pod vlivem tohoto vnějšího vlivu přijala předkládanou směrnici, která napomohla ještě více posílit již existující právní rámec a doplnila ho o několik nových opatření, která zvýšila intenzitu spolupráce mezi jednotlivými státy, aniž by jim ale ubírala na suverenitě. Vzhledem k zvýšenému

strachu z jaderné energetiky v návaznosti na zmiňovanou katastrofu pak byla navrhovaná směrnice, z hlediska veřejného mínění, vítaným nástrojem, jak omezit hrozby spojené s provozem této technologie a umožnit její využívání i v budoucnosti.

4.2 Role zkoumaných parametrů při rozhodování Rady

Selhávající národní politika se tedy u zkoumaných případů neukázala být zcela nutnou podmínkou pro přistoupení k integračním krokům. V roce 2009 Rada přijala navrhovanou směrnici i přes to, že stávající systém zajišťování bezpečnosti jaderných zařízení byl zcela funkční a nevykazoval žádné známky selhání. U tohoto faktoru byla ovšem u jednotlivých případů zkoumána i podoba navrhovaných politik nabízených danými směrnici s cílem zjistit, zda nabízely lepší alternativu, než byla současná politika. Právě tento parametr pak zřejmě hrál při rozhodování Rady podstatnou roli. V případě směrnice přijaté v roce 2009 totiž návrh skutečně nabízel zlepšení situace i přesto, že stávající stav byl sám o sobě funkční. Naopak v prvním ze zkoumaných případů byla potřeba zavedení unijní legislativy v této oblasti potenciálně potřebnější, avšak návrh nenabízel členským státům jistotu zlepšení při jeho přijetí a spíše přinášel hrozbu destabilizace stávajícího systému.

Přítomnost vnějšího vlivu se naopak ukázala být podmínkou nedostačující, ani nutně potřebnou. Při rozhodování o jaderném balíčku v roce 2004 se totiž jednalo o jeden z hlavních argumentů Komise, proč by Rada tento návrh měla přijmout. Přestože by pravděpodobně pomohl zlepšit otázku bezpečnosti jaderných elektráren v kandidátských zemích, nestačilo to na to, aby byl návrh Radou přijat navzdory jeho jiným negativním stránkám. Naopak u druhého ze zkoumaných případů, směrnice přijaté v roce 2009, již nehrál vnější vliv žádnou roli. Po rozšíření EU v letech 2004 a 2007 již všechny kandidátské státy využívající jadernou energii byly součástí Unie a tato otázka tedy byla čistě vnitřní záležitostí a i přesto byl návrh přijat. Po jaderné katastrofě ve Fukushima se pak sice vnější vliv ukázal být klíčovým důvodem pro přijetí nové evropské legislativy, ovšem tento návrh na rozdíl od prvního případu splňoval i všechny ostatní zkoumané podmínky a nejednalo se tedy de facto o jediný argument pro jeho přijetí.

Přeshraniční účinky jsou v otázce jaderné bezpečnosti do jisté míry nevyhnutelným jevem. Je zřejmé, že dopad jaderných katastrof se může týkat i dalších států mimo těch, ve kterých k dané události došlo. V prvních dvou případech se nicméně prokázalo, že existovaly i další skutečnosti přesahující národní hranice, které by jistá míra integrace napomohla řešit. Jednalo se například o spory ohledně uznávání bezpečnostních norem upravujících provoz jaderných zařízení v sousedních zemích, které některými státy nebyly považovány za dostatečné. Přijetí evropské legislativy by tak jejich vzájemné uznávání mělo zajistit na celounijní úrovni. Dalším aspektem pak byla možnost spolupráce více států na stavbě a provozu společných jaderných elektráren. I v tomto ohledu by zavedení harmonizovaného legislativního rámce pomohlo vyřešit řadu nejasností ohledně role jednotlivých orgánů a kritérií, které by jejich činnost měla splňovat. Ve třetím zkoumaném případě se již vzhledem k předchozímu přijetí směrnice 2009/71/Euratom přeshraniční účinky mezi jednotlivými státy omezovaly téměř výhradně na potencionální dopad radioaktivního spadu v případě nehody. I tak ovšem představovalo zpřísnění jaderné bezpečnosti všech členských států přijetím navrhované legislativy snížení potencionální hrozby projevu takovýchto účinků.

Ze zkoumaných případů dále vyplývá, že klíčovou podmínkou pro přijetí navrhovaných směrnic byla konzistentnost se stávající národní i mezinárodní legislativou a aktivitami případných dalších aktérů. Právě tento bod byl hlavním nedostatkem směrnice obsažené v jaderném balíčku v roce 2004 a členské státy ostře kritizovaly zejména hrozící destabilizaci zavedeného systému tím, že dojde k necitlivým změnám pravomocí jednotlivých aktérů, zejména pak národních regulačních orgánů. Problematický byl i vztah k Úmluvě o jaderné bezpečnosti Mezinárodní agentury pro atomovou energii, se kterou si zkoumaný návrh v několika ohledech fundamentální odporoval. Tyto argumenty se tak staly jedním z hlavních důvodů pro zamítnutí předkládaného návrhu. Naopak směrnice přijatá v roce 2009 byla po zkušenostech s předchozím návrhem navržena právě tak, aby co nejlépe do existujícího rámce zapadla. Díky tomu především upevňuje již existující pravidla obsažená v Úmluvě MAAE a doplňuje je o zvýšení vzájemné spolupráce národních orgánů, jejichž ústřední roli ještě výslovně stvrzuje. Zachování dosavadní stability zavedeného systému spojené s faktickým posílením systému bezpečnosti jaderných zařízení pak bylo Radou

považováno jako dostatečný důvod pro přijetí dané legislativy, a to například i přes zmiňovanou dostatečnou efektivitu dosavadního uspořádání. Novela, která byla přijata v roce 2014, pak tento stav nadále upevňovala. Ústřední role národních regulátorů a Úmluvy o jaderné bezpečnosti tak zůstaly plně zachovány a nově zavedená opatření sice svěřovala EU nové pravomoci, ale nijak nenarušovala zavedený systém, díky čemuž byla Rada tomuto návrhu nakloněna.

Poslední ze zkoumaných podmínek, přijatelnost navrhovaných integračních kroků pro veřejnost, byla splněna u všech tří zkoumaných případů, byť zejména v prvním případě chyběl dostatek spolehlivých zdrojů pro její vyhodnocení. Skutečný dopad tohoto faktoru na přijatá rozhodnutí je ovšem poněkud diskutabilní, jelikož se jednalo o velice technické směrnice, jejichž specifika byla pro většinu veřejnosti neuchopitelné. Nicméně i tak lze u všech tří případů z dostupných průzkumů veřejného mínění alespoň vyčíst, že veřejnost skutečně vnímala hrozby spojené s provozem jaderných zařízení a posílení bezpečnosti jejich provozu považovala za žádoucí. V případě směrnice přijaté v roce 2009 je pak tato hypotéza výslovně potvrzena výsledky Eurobarometru věnovanému právě tomuto tématu v roce 2007.

Závěr

Otázka bezpečnosti jaderných zařízení byla po několika desetiletích oblastí spadající výhradně do gesce národních orgánů členských států a Evropskému společenství pro atomovou energii v této oblasti nebyla přisouzena žádná role. Zvrat nastal na počátku tisíciletí, kdy souběh několika okolností vedl ke změně tohoto stavu. Kombinace blížícího se východního rozšíření spolu s rozhodnutím ESD v roce 2002, podle kterého měla Evropská komise získat kompetence v oblasti bezpečnosti jaderných zařízení, aby mohla naplno zajišťovat ochranu veřejnosti před ionizujícím zářením, vedly k předložení historicky prvního návrhu evropské legislativy zaměřené na tuto otázku. Tento návrh ale Radou přijat nebyl a následovalo pětileté období, během kterého byl vypracován zcela nový návrh, který byl následně v roce 2009 přijat. O dva roky později ovšem v souvislosti s jadernou katastrofou ve Fukushima nastala potřeba tuto legislativu novelizovat, aby lépe odpovídala hrozbám spojeným s provozem jaderných elektráren.

Předkládaná diplomová práce zkoumala, na základě podmínek definovaných autory Manuelem Citim a Martinem Rhodesem, které hlavní faktory měly vliv na rozhodování Rady EU v otázce přijímání těchto směrnic v letech 2004, 2009 a 2014. Pozornost byla věnována zejména pěti oblastem, které dle autorů hrají roli při přijímání integračních kroků členskými státy. Jednalo se o selhávající domácí politiku a dostupnost lepší alternativy v podobě nabízených opatření, dále o vliv vnějších událostí, kterým státy samy nedokážou odpovídajícím způsobem čelit, třetím zkoumaným faktorem pak byla přítomnost přeshraničních účinků mezi jednotlivými státy, které by integrační opatření pomohla vyřešit, čtvrtou podmínkou byla konzistentnost návrhu s existující legislativou a aktivitami různých národních a mezinárodních orgánů, a poslední zkoumanou podmínkou nakonec byla přijatelnost integračních kroků pro veřejnost.

Odpověď na tuto výzkumnou otázku je podrobně rozvedena v předešlé kapitole, která nabízí shrnutí výstupů případové studie věnované právě vlivu jednotlivých faktorů při schvalování zkoumaných návrhů směrnic. Mezi hlavní poznatky, které studie přináší, patří, že při přijímání zkoumaných rozhodnutí hrála klíčovou roli především konzistentnost navrhované legislativy se stávajícími opatřeními a reálná přínosnost

těchto návrhů pro systém regulace provozu a zabezpečení jaderných zařízení. Dále se ukázalo, že selhání domácí politiky není nutnou podmínkou pro integraci, pokud daný návrh i tak přináší zlepšení situace. Přeshraniční účinky, stejně tak jako přijatelnost návrhů pro veřejnost se neukázaly hrát příliš významnou roli, a to i přesto, že se vyskytovaly ve všech třech zkoumaných případech. Posledním poznatkem pak je, že vnější vliv nebyl dostatečnou podmínkou pro přijetí nových integračních opatření, pokud daný návrh nesplňoval první dvě zmiňované podmínky. Zároveň ale nebyl ani podmínkou nutnou, jelikož se tento faktor neprojevil při přijímání druhého zkoumaného návrhu, který byl přesto Radou schválen.

Použitý teoreticko-metodologický model disciplinované interpretativní případové studie neumožňuje tyto závěry zobecňovat a aplikovat na širší škálu případů. Přínosem této práce tak zůstává především porozumění genezi evropské legislativy v oblasti bezpečnosti jaderných zařízení a interpretování role hlavních faktorů, které přijetí těchto legislativních aktů ovlivnily.

Zavedení unijní legislativy v oblasti bezpečnosti jaderných zařízení představuje velice významný krok ve vývoji Euratomu a EU se tak stala první mezinárodní organizací, která zavedla skutečně závazná a vymahatelná pravidla pro provoz jaderných reaktorů. Díky tomu, že Unie často bývá vzorem pro zavádění norem a opatření i mimo území svých členských států, představuje upevnění evropského systému zabezpečení jaderných zařízení pozitivní krok i pro posílení bezpečnosti v dalších oblastech světa.

Přijatá opatření pak hrají velice důležitou roli i pro možnost dalšího rozvoje jaderné energetiky v EU. Právě toto odvětví je často považováno za jednu z nezbytných složek energetického mixu evropských zemí, jelikož představuje stabilní nízkoemisní zdroj energie a zároveň napomáhá snižovat závislost členských států na dovozu energetických surovin. Právě otázky spjaté s jeho bezpečností ovšem bývají často zdrojem kritiky a omezují možnosti jeho využívání. Přijetí harmonizovaných bezpečnostních pravidel tak je považováno za významný krok směrem k dalšímu rozvoji tohoto odvětví na evropském území.

Summary

This master's thesis deals with the issue of nuclear safety legislation in the European Union. After a first part devoted to theory and methodology, the thesis consists of a historical chapter elaborating on the evolution of the Euratom and nuclear safety related issues in the EU. This part leads to clarifying the context of the subsequent debates connected to the analyzed directives between 2003 and 2014. However, the core of this paper consists of a case study assessing the main factors influencing the Council's decision-making on either rejecting or adopting the directives on nuclear safety proposed in 2004, 2009 and 2014.

Even though the European Atomic Energy Community (Euratom) has been one of the cornerstones of European integration, safety of nuclear facilities stayed for nearly five decades under the sole authority of member states. It wasn't addressed by the Commission until the impending enlargement of 2004, when a first draft directive dealing with this issue was proposed in 2003. Subsequent debates led to a refusal of this first draft by the Council, followed after several years of negotiations by a new proposal, which was ultimately adopted in 2009. However, the 2011 Fukushima nuclear disaster brought the necessity of amending this directive which resulted in adopting a new proposal in the summer of 2014.

The case study assesses the three mentioned nuclear safety directives proposals based on the following five scope conditions supposed to lead to integration acceptance by EU member states, as defined by authors Manuele Citi and Martin Rhodes: policy failure and availability of a successful alternative, external influence emanating from foreign countries hardly manageable by the individual states, functional interdependence and trans-boundary effects among the member states, consistency of the proposed legislation with the existing national and international framework, and lastly, domestic public acceptance.

The findings of the study reveal that the main necessary conditions were the consistency of the proposed directive with the existing national and international legislative framework as well as prospects of a substantial policy improvement in case

of its adoption. It also turned out that domestic policy failure was not a necessary condition in case that the legislation offers policy improvement anyway. Further on, trans-boundary effects, as well as public acceptance, didn't seem to play a particularly influential role even though they were the only two conditions met in all three analyzed cases. Finally, external influence was not a sufficient condition if it wasn't accompanied by prospects of palpable policy improvement. It wasn't either a necessary condition as it wasn't met in the 2009 case, which however has ultimately been adopted.

Použitá literatura

Primární zdroje

AEA TECHNOLOGY PLC, 2001. 25 Years of Community Activities towards Harmonisation of Nuclear Safety Criteria and Requirements - Achievements and Prospects [online]. EUR 20055en. Brussels: European Commission [vid. 26. listopad 2014]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/energy/nuclear/studies/doc/other/eur20055.pdf>

AUTORITÉ DE SURETÉ NUCLÉAIRE. The Nuclear Safety Directive. Autorité de Sureté Nucléaire. 2013. [vid. 22.11.2014]Dostupné z: <http://www.french-nuclear-safety.fr/International/Multilateral-relations-in-Europe/The-European-Union/Nuclear-Safety-Directive>

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 1999. Presidency Conclusions - Cologne European Council, 3 and 4 June 1999 [online]. 4. červen 1999. [vid. 10. prosinec 2014]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2004. Press Release 2593rd Council Meeting - Environment. 10746/04 (Presse 203) [online]. 28. červen 2004. [vid. 6. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10746-2004-INIT/en/pdf>

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2009. Council Directive 2009/71/Euratom establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations [online]. 25. červen 2009. [vid. 18. říjen 2014]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0071&rid=2>

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2014. Council Directive 2014/87/Euratom amending Directive 2009/71/Euratom establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations [online]. 8. červenec 2014. [vid. 18. říjen 2014]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.219.01.0042.01.ENG

ENSREG, 2012. Stress tests and Peer Review Process Joint statement of ENSREG and the European Commission [online]. 26. duben 2012. [vid. 12. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.ensreg.eu/sites/default/files/EC%20ENSREG%20Joint%20Statement%2026%20April%202012%20-Final%20to%20publish.pdf>

EUROPEAN COMMISSION, 1957. Treaty Establishing the European Atomic Energy Community [online]. B.m.: March 1957. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:EN:PDF>

EUROPEAN COMMISSION, 1989. Assurance of Safety of Nuclear Plants: Objectives and methods [online]. Communication from the Commission COM (88) 788 final. Brussels: Commission of the European Communities [vid. 27. říjen 2014]. Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/9330/1/9330.pdf>

EUROPEAN COMMISSION, 1997. Agenda 2000 - Volume II - Communication : Reinforcing the Pre-Accession Strategy (DOC/97/7). 15. červenec 1997. B.m.: European Commission.

EUROPEAN COMMISSION, 2002a. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Nuclear safety in the European Union (COM/2002/0605 final) [online]. 11. červen 2002. [vid. 24. listopad 2014]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NOT/?uri=CELEX:52002DC0605>

EUROPEAN COMMISSION, 2002b. Eurobarometer 56.2 Europeans and Radioactive Waste [online]. 19. duben 2002. B.m.: DG Press and Communication. [vid. 20. prosinec 2014]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_165_en.pdf

EUROPEAN COMMISSION, 2003. Proposal for a Council Directive (Euratom) - Setting out basic obligations and general principles on the safety of nuclear installations COM(2003)32 final [online]. 30. leden 2003. [vid. 1. prosinec 2014]. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003PC0032\(01\)&qid=1417310149746&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003PC0032(01)&qid=1417310149746&from=EN)

EUROPEAN COMMISSION, 2007a. Commission decision on establishing the European High Level Group on Nuclear Safety and Waste Management 2007/530/Euratom [online]. 27. červenec 2007. B.m.: Official Journal of the European Union: L 195/44. [vid. 14. prosinec 2014]. Dostupné z: [http://www.ensreg.eu/sites/default/files/HLG\(2007\)1.1.P.pdf](http://www.ensreg.eu/sites/default/files/HLG(2007)1.1.P.pdf)

EUROPEAN COMMISSION, 2007b. Special Eurobarometer 271 Europeans and Nuclear Safety [online]. únor 2007. B.m.: DG Communication. [vid. 20. prosinec 2014]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_271_en.pdf

EUROPEAN COMMISSION, 2008. Proposal for a Council Directive (Euratom) - Setting up a Community framework for nuclear safety COM(2008)0790 [online]. 26. listopad 2008. [vid. 7. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1417999681998&uri=CELEX:52008PC0790>

EUROPEAN COMMISSION, 2013. Draft proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2009/71/EURATOM establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations [online]. 13. červen 2013. [vid. 11. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0343&qid=1418262014617&from=EN>

EUROPEAN COUNCIL, 2011. European Council 24/25 March 2011 Conclusions - EUCO 10/1/11 [online]. 20. duben 2011. [vid. 6. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2011-REV-1/en/pdf>

FEDERAL MINISTRY FOR THE ENVIRONMENT, NATURE CONSERVATION, BUILDING AND NUCLEAR SAFETY, 2014. EU adopts amended directive on nuclear safety [online] [vid. 22. listopad 2014]. Dostupné z: www.bmub.bund.de/P2175-1/

GREAT BRITAIN: PARLIAMENT: HOUSE OF LORDS: EUROPEAN UNION COMMITTEE, 2006a. Managing Nuclear Safety and Waste: The Role of the EU. Volume 1: Report; 37th Report of Session 2005-06 [online]. London: The Stationery Office. ISBN 9780104009109. Dostupné z: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldeucom/211/211i.pdf>

GREAT BRITAIN: PARLIAMENT: HOUSE OF LORDS: EUROPEAN UNION COMMITTEE, 2006b. Managing Nuclear Safety and Waste: The Role of the EU. Volume 2: Evidence; 37th Report of Session 2005-06 [online]. London: The Stationery Office. ISBN 9780104009109. Dostupné z: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldeucom/211/211ii.pdf>

IAEA, 1994. Convention on Nuclear Safety [online]. 1994. B.m.: International Atomic Energy Agency. [vid. 10. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.iaea.org/publications/documents/infcircs/convention-nuclear-safety>

IAEA a OECD/NEA, 2001. INES - Mezinárodní stupnice hodnocení závažnosti jaderných událostí - Uživatelská příručka [online]. 2001. [vid. 1. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.sujb.cz/fileadmin/sujb/docs/dokumenty/publikace/INES.pdf>

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY (IAEA), 2011. Declaration By the IAEA Ministerial Conference on Nuclear Safety in Vienna on 20 June 2011 [online]. Vienna: IAEA. INFCIRC/821 [vid. 28. listopad 2014]. Dostupné z: <http://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/2011/infcirc821.pdf>

INTERNATIONAL NUCLEAR SAFETY ADVISORY GROUP a INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, 1999. Basic safety principles for nuclear power plants:

75-INSAG-3 Rev. 1. Rev. Vienna: International Atomic Energy Agency. INSAG, 12. ISBN 9201026994.

IRISH STATUTE BOOK, 1999. Electricity Regulation Act [online] [vid. 17. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.irishstatutebook.ie/1999/en/act/pub/0023/index.html>

PEDINI, Mario, 1964. Discours de Mario Pedini devant le Parlement européen (22 septembre 1964) [online]. 22. září 1964. [vid. 24. listopad 2014]. Dostupné z: http://www.cvce.eu/obj/discours_de_mario_pedini_devant_le_parlement_europeen_22_septembre_1964-fr-d700c758-9c39-4638-9837-2ef305d8d260.html

NUCLEAR REGULATORS WORKING GROUP, 2002. 30 years of NRWG activities towards harmonisation of nuclear safety criteria and requirements. EUR 20818. Brussels: European Commission.

NUCLEAR SAFETY AND NUCLEAR REGULATORS' WORKING GROUPS., 1995. Periodic safety reviews of nuclear power plants in EC member states, Finland, Sweden and Switzerland: a review of current practices : final report. Luxembourg: European Commission, Directorate-General Environment, Nuclear Safety and Civil Protection. ISBN 9282691713 9789282691717.

THE NUCLEAR REGULATORS WORKING GROUP, 1996. Licensing procedures and associated documentation: Review of current practices in France, Germany, Sweden and the United Kingdom [online]. Nuclear Science and Technology. Luxemburg: European Commission [vid. 25. listopad 2014]. ISBN 92-827-3900-7. Dostupné z: http://bookshop.europa.eu/ga/licensing-procedures-and-associated-documentation-pbCRNA16801/downloads/CR-NA-16-801-EN-C/CRNA16801ENC_001.pdf;pgid=y8dIS7GUWMdSR0EAIMEUUsWb0000heigMSKA;sid=gdYtY8xA4zotWp8US-uzxK5lIxVRM26D_YY=?FileName=CRNA16801ENC_001.pdf&SKU=CRNA16801ENC_PDF&CatalogueNumber=CR-NA-16-801-EN-C

WPNS, 2006. Final Report of the Ad hoc Working Party on Nuclear Safety (WPNS) [online]. 2006. B.m.: Council of the European Union. [vid. 3. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15475-2006-REV-2/en/pdf>

Knihy, odborné články a publikace

ANON., nedatováno. Nuclear power in Europe - INES Directory [online]. [vid. 1. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.climatesceptics.org/ines-level/table>

AXELROD, Regina S., 2006. The European Commission and Member States: Conflict Over Nuclear Safety. Perspectives. roč. 14, č. 26.

BOROVAS, George a Helen COOK, 2014. EU Council Adopts Revised Nuclear Safety Directive [online]. 14. srpen 2014. B.m.: Shearman & Sterling. [vid. 11. říjen 2014].

Dostupné z:

<http://www.shearman.com/~media/Files/NewsInsights/Publications/2014/08/EU-Council-Adopts-Revised-Nuclear-Safety-Directive-GNG-081414.pdf>

CITI, Manuele a Martin RHODES, 2007. New Modes of Governance in the EU: Common Objectives Versus National Preferences. European Governance Papers [online]. č. 1. Dostupné z:

http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2463/pdf/egg_newgov_N_07_01.pdf

CVCE, 2012. Une communauté européenne de l'énergie atomique [online]. 9. listopad 2012. B.m.: Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. [vid. 24. listopad 2014].

Dostupné z:

http://www.cvce.eu/obj/une_communaute_europeenne_de_l_energie_atomique-fr-19bc7f11-bea1-49c7-b534-18327c303f41.html

DE ESTEBAN, Fernando, 2002. The Future of Nuclear Energy in the European Union. In: European Strategic Exchange [online]. [vid. 24. listopad 2014]. Dostupné z:

<http://ec.europa.eu/energy/nuclear/doc/brusselsdemay2002.pdf>

DRULÁK, Petr a KOL., 2008. Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích. B.m.: Portál. ISBN 9788073673857.

FORATOM, 2013. EU Nuclear Energy Policy Developments Expected in 2013 [online]. 27. únor 2013. B.m.: European Atomic Forum. [vid. 27. prosinec 2014].

Dostupné z: <http://www.foratom.org/publications/nuclear-policy-summaries/8585-eu-policy-developments-2013-1/file.html>

FORATOM, 2014a. Revised safety directive to reinforce national legislative and regulatory framework [online] [vid. 22. listopad 2014]. Dostupné z:

<http://www.foratom.org/newsfeeds/273-revised-safety-directive-to-reinforce-national-legislative-and-regulatory-framework.html>

FORATOM, 2014b. What People Really Think About Nuclear Energy [online]. září 2014. B.m.: European Atomic Forum. [vid. 26. prosinec 2014]. Dostupné z:

<http://www.foratom.org/public/topical-publications/8596-opinion-poll/file.html>

- FROGGATT, Antony, 1999. Nuclear Power and The Enlargement of the European Union. Draft Manuscript [online]. 10.7. [vid. 22. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.eu-energy.com/fteuenlarge.pdf>
- GARRIBA, Massimo, Amelia CHIRTES a Monika NAUDUZAITE, 2009. The Directive Establishing a Community Framework for Nuclear Safety of Nuclear Installations: The EU Approach to Nuclear Safety. Nuclear Law Bulletin [online]. 12., roč. 2009, č. issue 84, s. 23–33 [vid. 7. prosinec 2014]. Dostupné z: <https://www.oecd-nea.org/law/nlb/NLB-84-E.pdf>
- GEORGE, Alexander L. a Andrew BENNETT, 2004. Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Fourth Printing edition. Cambridge, Mass: The MIT Press. ISBN 9780262572224.
- GERRING, John, 2007. Case Study Research: Principles and Practice. B.m.: Cambridge.
- GILBERT, Mark, 2012. European Integration: A Concise History. B.m.: Rowman & Littlefield. ISBN 9780742566644.
- CHARLES KRUPNICK, 2003. The Foreign Policy of Nuclear Reactors in Central and Eastern Europe [online]. 29. březen 2003. B.m.: US Army War College. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/7064/1/000433_1.PDF
- HALL, Peter A. a Rosemary C. R. TAYLOR. Political Science and the Three New Institutionalisms. Political Studies. č. 64. 1996. s. 936-957.
- IPSOS, 2012. After Fukushima: Global Opinion on Energy Policy [online]. březen 2012. B.m.: Ipsos Public Affairs. [vid. 18. prosinec 2014]. Dostupné z: https://www.ipsos-mori.com/DownloadPublication/1461_ipsos-sri-after-fukushima-march-2012.pdf
- KEITH NUTHALL, 2006. Czech Republic Austria Nuclear Contamination ECJ Case Temelin [online]. 2006. B.m.: International News Service. [vid. 15. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.internationalnewsservices.com/articles/36-archive/12775-czech-republic-austria-nuclear-contamination-ecj-case-temelin>
- LELIEVELDT, Herman a Sebastiaan PRINCEN, 2011. The Politics of the European Union. B.m.: Cambridge University Press. ISBN 9781139498395.
- MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. International Organizations. č. 51, r. 4, Podzim 1997. s. 513-553. [vid. 20.12.2014]. <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/preferences.pdf>

- MÖSTL, Markus, 2010. Case C-115/08 Land Oberösterreich v. ČEZ: Judgment of the Grand Chamber of 27 October 2008. *Common Market Law Review* [online]. 1.8., roč. 47, č. 4, s. 1221–1232 [vid. 23. prosinec 2014]. ISSN 0165-0750. Dostupné z: <https://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=COLA2010053>
- NUCLEAR REGULATION AUTHORITY, 2014. Lessons Learned from the Fukushima Dai-ichi Accident and Responses in New Regulatory Requirements [online]. 17. března 2014. [vid. 12. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www-pub.iaea.org/iaeameetings/cn233p/OpeningSession/1Fuketa.pdf>
- NUTTALL, William J., 2009. Nuclear Energy in the Enlarged European Union. EPRG Working Paper [online]. č. 0904, s. 24. Dostupné z: <http://www.old.cambridgeprg.com/wp-content/uploads/2009/02/binder15.pdf>
- ODELL, John S., 2004. Case Study Methods in International Political Economy. In: Detlef F. SPRINZ a Yael WOLINSKY-NAHMIAS Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations. B.m.: University of Michigan Press.
- POLLACK, Mark A. Rational Choice and EU Politics. in *Handbook of European Union Politics*. SAGE Publications Ltd, 2006
- POULEUR, Yvan a Petr KRS, 2010. The Momentum of the European Directive on Nuclear Safety. *Nuclear Law Bulletin* [online]. č. issue 85, s. 5–33. Dostupné z: <http://search.ebscohost.com.ezproxy.is.cuni.cz/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=53497990&lang=cs&site=ehost-live>
- RAUL KLEINBERG, 2013. Nuclear Power in Europe: Study on the status of the nuclear power sector and its future in the European Union [online]. 13. říjen 2013. B.m.: Finnish Energy Industries. [vid. 26. prosinec 2014]. Dostupné z: http://energia.fi/sites/default/files/raul_kleinberge.pdf
- SÖDERSTEN, Anna, 2012. The EU and Nuclear Safety: Challengers Old and New. *European Policy Analysis* [online]. 9., roč. 2012, č. 10, s. 12 s. [vid. 6. prosinec 2014]. Dostupné z: http://www.sieps.se/sites/default/files/2012_10epa.pdf
- SÚJB, 2010. Pravděpodobnostní hodnocení bezpečnosti [online]. Praha: Státní úřad pro jadernou bezpečnost. Dostupné z: https://www.sujb.cz/fileadmin/sujb/docs/dokumenty/publikace/G2_O_final_psa_PUBLIKACE.pdf
- TAYLOR, Derek M. The Directives of the “Nuclear Package”. European Commission, 2003. [vid. 19. listopadu 2014] Dostupné z: ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp6-euratom/docs/euradwaste04pro_1-taylor_en.pdf

TAYLOR, Derek M. Nuclear safety in an enlarged European Union. The European Commission's „Nuclear Package“. Brusel, 2002. [vid. 19. listopadu 2014] Dostupné z: http://ec.europa.eu/energy/nuclear/studies/doc/other/nuclear_engineer_dmt.pdf

THE ASAHI SHIMBUN, 2012. Japan gets a new nuclear safety body, now needs to write rules. The Asahi Shimbun [online]. 20.9. [vid. 12. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://ajw.asahi.com/article/0311disaster/fukushima/AJ201209200081>

WISE, 2007. Ignalina-3 - a public debate in Latvia starting; Poland moving forward without public debate [online]. 8. únor 2007. B.m.: World Information Service on Energy. [vid. 16. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.wiseinternational.org/node/3316>

WOLF, Sebastian, 2011. Euratom, the European Court of Justice, and the Limits of Nuclear Integration in Europe. German LJ [online]. roč. 12, s. 1637 [vid. 23. listopad 2014]. Dostupné z: http://heinonlinebackup.com/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/germlajo12§ion=85

WORLD NUCLEAR ASSOCIATION, 2014a. Nuclear Power in Bulgaria. World Nuclear Association [online] [vid. 14. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-A-F/Bulgaria/>

WORLD NUCLEAR ASSOCIATION, 2014b. Nuclear Power in Romania. World Nuclear Association [online] [vid. 14. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-O-S/Romania/>

WORLD NUCLEAR ASSOCIATION, 2014c. Nuclear Power in the European Union [online] [vid. 10. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Others/European-Union/>

WORLD NUCLEAR NEWS, 2014. EU updates its nuclear safety rules. World Nuclear News [online] [vid. 19. prosinec 2014]. Dostupné z: <http://www.world-nuclear-news.org/rs-eu-updates-its-nuclear-safety-rules-0807141.html>