

ODPOVĚDNOST PROVOZOVATELŮ JADERNÝCH ZAŘÍZENÍ ZA ZPŮSOBENOU ŠKODU

MARTIN HOLÍK

Masaryk University, Faculty of Law, the Czech Republic

Abstract in original language:

Příspěvek se zabývá problematikou odpovědnosti provozovatelů jaderných zařízení za způsobené škody. V první části příspěvku je nastíněna stávající právní úprava v této oblasti, a to jak na mezinárodní, tak na vnitrostátní úrovni. S ohledem na stávající systém, který by v případě vzniku závažné havárie nebyl schopen poskytnout prostředky na úhradu veškerých škod, jsou dále rozebrány jednotlivé možnosti jeho změny, které by mohly zabezpečit dostatek finančních prostředků na krytí škod. Vzhledem k možnosti vzniku škod obrovského rozsahu v případě závažné jaderné nehody, je nejvhodnější možností vytvoření systému vzájemného sdílení škody mezi státy.

Key words in original language:

Odpovědnost za jadernou škodu, odpovědnost provozovatelů jaderných elektráren, Vídeňská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody, atomový zákon.

Abstract:

The contribution deals with the liability for reparations of the nuclear facility operators. The first part of the contributions outlines both the current international and legal regulations in this area / sphere. With respect to the current system, which would not be able to provide enough financial resources to cover damages of a serious nuclear accident, possible change suggestions of the system are analyzed, which could guarantee enough financial resources. In view of major damages in case of possible serious accident, the creation of a system of mutual risk sharing by a pool of states presents itself as the most suitable solution.

Key words:

Liability for nuclear damages, liability of nuclear facility operators, Vienna convention on civil liability for nuclear damage, atomic law.

1. MEZINÁRODNÍ ÚMLUVY O ODPOVĚDNOSTI ZA JADERNÉ ŠKODY

S okamžikem zprovoznění prvních jaderných elektráren vyvstaly obavy z možných vážných havárií těchto zařízení a případné odpovědnosti za škody, které v těchto případech dosahují obrovských částek. Tyto obavy plynuly především z možnosti exploze jaderného reaktoru, při které by se do okolního prostředí, v případě selhání bezpečnostních zařízení, uvolnilo velké množství radioaktivních látek. Opodstatněnost těchto obav se ukázala po havárii černobylské jaderné elektrárny.

Před touto havárií byly na mezinárodní úrovni sjednány dvě úmluvy, které se danou problematikou zabývaly.

První byla Vídeňská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody přijatá na úrovni Mezinárodní agentury pro atomovou energii (dále jen „IAEA“) v roce 1963, která vstoupila v platnost v roce 1977. Stranou této úmluvy je i Česká republika.

Druhou úmluvou byla Pařížská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti v oblasti jaderné energie , která byla přijata v rámci Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) v roce 1960, tato vstoupila v platnost šest let poté, tedy roku 1968.

Tyto dvě mezinárodní úmluvy byly sjednoceny v roce 1988 společným protokolem. Pro obě úmluvy jsou společné tyto hlavní principy:

- Odpovědňi jsou výlučně provozovatelé jaderných zařízení.
- Odpovědnost provozovatele zařízení je objektivní, to znamená, že provozovatel odpovídá za škodu bez ohledu na zavinění, vyjma škod způsobených přímo v důsledku ozbrojeného konfliktu, nepřátelství, občanské války nebo povstání.
- Odpovědnost provozovatele je limitována co do rozsahu. Vídeňská úmluva nestanovuje přímo horní hranici. Tato hranice však může být stanovena legislativou každého členského státu. Pařížská úmluva stanovuje odpovědnost na nejvyšší částku odpovídající 360 milionům Euro .
- Odpovědnost je časově limitována. Nárok na náhradu škody zaniká, pokud nebude uplatněna do deseti let od vzniku škody.
- Provozovatel musí zajistit pojištění nebo další finanční zajištění v částce stanovené státem, ve kterém je zařízení provozovatele umístěno. Stát může poskytnout dodatečné zajištění přesahující povinnou část.
- Pravomoc projednávat žaloby mají pouze soudy státu, na jehož území se jaderné zařízení nachází.
- Státy nesmí diskriminovat poškozené z důvodu státního občanství, bydliště či pobytu.

Po černobylské havárii zahájila IAEA činnosti vedoucí ke zlepšení stávajících úmluv a k zakotvení jednotného režimu odpovědnosti. Výsledkem těchto snah a spolupráce s Agenturou pro atomovou energii při OECD bylo přijetí Společného protokolu týkajícího se aplikace Vídeňské úmluvy a Pařížské úmluvy. Tento protokol, který vstoupil v platnost v roce 1992, rozšířil rozsah obou úmluv a sjednotil je v jeden režim. Záměrem bylo především vyloučit možné konflikty právních režimů při mezinárodních transportech jaderného materiálu.

Dalším krokem vedoucím ke zvýšení odpovědnosti provozovatele jaderného zařízení za možné škody bylo přijetí Protokolu o doplnění Vídeňské úmluvy o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody z roku 1997, který výrazně zvýšil limit odpovědnosti provozovatelů na nejméně 300 milionů SDR, což je přibližně 360 milionů Euro. Tento protokol také rozšířil pojem jaderné škody o škody na životním prostředí a dále rozšířil dobu, po kterou mohou být uplatněny nároky z titulu usmrcení či osobního zranění. I když protokol vstoupil v platnost v roce 2003, žádný stát provozující na svém území jaderné elektrárny jej prozatím nepřijal.

V roce 1997 byla mezi členskými státy IAEA přijata Úmluva o dodatkovém odškodnění jaderných škod, která by měla posílit právní rámec odškodnění. Úmluva zavazuje státy, bez ohledu na to, zda jsou vázány jinou smlouvou, či zda jsou na jejich území provozovány jaderné elektrárny, k tomu, aby deponovaly dodatečné zajištění, které by bylo okamžitě k dispozici pro úhradu škod v případě jaderné havárie. Pro vstup této úmluvy v platnost je zapotřebí, aby ji ratifikovalo minimálně pět států, které na svém území mají jaderná zařízení, což se doposud nestalo.

Bez ohledu na výše uvedené existuje určitý minimálně tichý souhlas, že státy, na jejichž území jsou umístěna jaderná zařízení, by v případě vážné havárie poskytly prostředky na úhradu škod přesahující výše uvedené částky, a to stejně jako v případě jiných velkých havárií a přírodních katastrof. Tato skutečnost však nemění nic na primární odpovědnosti provozovatelů jaderných zařízení.

Dále je nutno zmínit skutečnost, že řada států, na jejichž území je provozována většina reaktorů, nejsou stranou žádné z výše uvedených úmluv.

2. SPECIFICKÝ PŘÍSTUP USA

Zcela odlišný přístup učinily Spojené státy, které nejsou stranou žádné z výše uvedených úmluv. Spojené státy přijaly v roce 1957 zákon, který byl vůbec prvním zákonem upravující odpovědnost za jaderné škody. Na základě tohoto zákona je v současné době připraveno 10 bilionů dolarů na úhradu případných škod, a to bez jakýchkoliv nákladů z veřejných prostředků. Tento fond byl vytvořen na krytí případných havárií jaderných reaktorů, výzkumných reaktorů a ostatních jaderných zařízení. Všichni provozovatelé jaderných zařízení jsou povinni být na základě tohoto zákona pojištěni ve dvou úrovních. Každý provozovatel individuálně je jednak povinen zajistit pojištění až do výše 300 milionů dolarů od soukromých společností. Druhá úroveň je tvořena společně všemi provozovateli jaderných zařízení ve Spojených státech. Je financována na základě zpětných plateb jednotlivých operátorů jaderných reaktorů. Každý operátor je povinen v případě potřeby odvést do společného fondu až 112 milionů dolarů za každý provozovaný reaktor, přičemž tato částka je splácena v ročních splátkách ve výši 17,5 milionu dolarů. Do fondu přispívá i ministerstvo pro energetiku, a to za jím provozovaná jaderná zařízení. Čerpání z fondu by v případě závažné jaderné havárie bylo závislé na rozhodnutí kongresu, který by v poslední instanci rozhodoval o způsobu poskytnutí financí.

Z fondu bylo prozatím na náhradu škod a soudních nákladů vyplaceno více než 200 milionů dolarů, přičemž zhruba 71 milionů dolarů bylo použito na náhradu škody po havárii jaderného zařízení v Three Mill Island.

Samotný zákon je v mnoha ohledech kontroverzní. Kritické upozorňují především na skutečnost, že se jedná o ohromnou podporu daňových plátců jadernému průmyslu, který značně redukuje náklady těchto podnikatelů. Někteří z oponentů namítají, že jaderný průmysl by nemohl přežít bez stanovení hranice ručení za způsobené škody. Tomuto zákonu je dále namítáno, že byl původně přijat pro uklidnění investorů, chystajících se investovat do nového a z tehdejšího pohledu riskantního podnikání. V současnosti se však již jedná o rozvinuté průmyslové odvětví a jednotliví podnikatelé by měli být plně odpovědní za škody způsobené v případě jaderné havárie a měli by si sami hradit pojištění všech škod, které mohou být jejich činnostmi způsobeny. Dle kritiků tak i po 40 letech po přijetí tohoto zákona jaderný průmysl

využívá podpory, která deformuje náklady za využívání jaderné energie a v případě závažné jaderné havárie přenechává úhradu škod na daňové plátce.

3. PŘÍSTUP VYBRANÝCH ZEMÍ VYUŽÍVAJÍCÍCH JADERNOU ENERGIÍ

Ve většině evropských zemí byly přijaty jednotlivé zákony na základě mezinárodních úmluv, přičemž odlišný je většinou zákonem stanovený horní limit náhrady škod. Výjimkou je Německo, kde provozovatelé ručí neomezeně a každý provozovatel jaderného zařízení musí složit zálohu ve výši 2,5 miliardy euro za každé jím provozované zařízení.

Ve Švýcarsku musí mít každý provozovatel jaderného zařízení pojištění do výše 700 milionů euro. V případě vzniku škody by dotčené osoby nemusely prokazovat zavinění, postačovalo by prokázání vzniku škody. V případě vyčerpání horní hranice by byly další finanční prostředky poskytnuty vládou.

Ve Velké Británii byla stávající legislativa uvedena energetickým zákonem z roku 1983 do souladu s Pařížskou a Bruselskou úmluvou, přičemž byly stanoveny nové limity odpovědnosti pro jednotlivá jaderná zařízení. V roce 1984 byl tento limit zvýšen na 140 milionů liber za každé významné jaderné zařízení. Každý provozovatel je povinen pojistit jím provozované zařízení na tuto částku.

V Evropě byly dále přijaty dva vzájemné pojišťovací mechanismy, které doplňují komerční systém hromadného pojištění provozovatelů jaderných zařízení. Jedná se o Vzájemné evropské pojištění pro jaderný průmysl (European Mutual Assurance for the Nuclear Industry - EMANI), který byl založen v roce 1978 a Evropské pojištění odpovědnosti pro jaderný průmysl (European Liability Insurance for the Nuclear Industry - ELINI), který byl založen v roce 2002. V rámci ELINI je plánováno vytvořit finanční zdroje ve výši 100 milionů euro pro krytí případných škod. Členy tohoto programu je většina evropských provozovatelů jaderných zařízení. V rámci EMANI bylo doposud shromážděno pouze 500 milionů eur.

Kanadský zákon o odpovědnosti za jaderné škody z roku 1976 je v souladu s mezinárodními úmluvami a zakotvuje absolutní a výhradní odpovědnost za škody vzniklé třetím osobám. Případné škody by byly hrazeny ze společného pojištění provozovatelů.

Japonsko není stranou žádné z mezinárodních úmluv, jeho právní úprava je s nimi z větší míry shodná. Ručení provozovatele jaderného zařízení je výlučné a neomezené, každý provozovatel zařízení musí složit finanční záruku ve výši 60 miliard jenů. Není však jasné, co by se stalo v případě, kdy by tato hranice byla vyčerpána. Při vážné nehodě v jaderném zařízení Tokaimura byla na základě pojištění vyplacena jedna miliarda jenů a společnost provozující toto zařízení vyplatila 13,5 milionů jenů.

Ukrajina ratifikovala všechny významné mezinárodní úmluvy v této oblasti. Odpovědnost provozovatele jaderného zařízení je limitována částkou přibližně 180 milionů euro. Speciální ustanovení byla přijata i pro financování krytu černobylské elektrárny.

Rusko ratifikovalo Vídeňskou úmluvu v roce 2005 a vytvořilo systém hromadného pojištění, zahrnující 23 pojišťoven ručících do výše 350 milionů dolarů.

Ačkoliv Čína není stranou žádné mezinárodní úmluvy, je aktivním členem mezinárodního systému hromadného pojištění. Národní právo ustavilo systém odpovědnosti za nukleární

škody, který odpovídá standardům mezinárodních úmluv a výše ručení byla postupně zvýšena na úroveň běžnou v ostatních zemích.

4. VNITROSTÁTNÍ ÚPRAVA

V českém právním řádu je odpovědnost provozovatele jaderného zařízení upravena v hlavě páté atomového zákona (zákon č. 18/1997 Sb.) a dále ve Vídeňské úmluvě, na kterou atomový zákon odkazuje. Obecná ustanovení občanského zákoníku, týkající se odpovědnosti příp. výše a rozsahu hrazené škody, se použijí pouze tehdy, nestanoví-li atomový zákon či Vídeňská úmluva jinak. Ustanovení občanského zákoníku by se tedy použila především pro stanovení rozsahu a způsobu náhrady jaderné škody.

Odpovědnost provozovatelů jaderných zařízení za jadernou škodu způsobenou každou jednotlivou jadernou událostí je omezena v případě jaderných zařízení pro energetické účely, skladů a úložišť vyhořelého jaderného paliva, určeného pro tato zařízení, nebo jaderných materiálů, vzniklých zpracováním tohoto paliva částkou 6 miliard Kč. U ostatních jaderných zařízení a přeprav je škoda limitována částkou 1,5 miliardy Kč. Do výše těchto částek poskytuje stát záruku za uspokojení přiznaných nároků, pokud nebyly uhrazeny z pojištění či jiného finančního zajištění. Provozovatelé jaderných zařízení musí sjednat pojištění na pojistnou částku větší než 1,5 miliardy Kč v případě, kdy jejich ručení je limitováno částkou 6 miliard Kč, či do výše 200 milionů Kč v ostatních případech.

V současné době byla Poslaneckou sněmovnou přijata novela atomového zákona, která zvyšuje odpovědnost provozovatelů jaderných zařízení na 8 miliard Kč a limit pojistné částky na 2 miliardy Kč.

Právo na náhradu jaderné škody se promlčí, jestliže nárok na její náhradu nebyl uplatněn ve lhůtě tří let ode dne, kdy se poškozený o události, která vedla k jaderné škodě, a o tom, kdo za ni odpovídá, dozvěděl nebo mohl dozvědět, nejpozději však ve lhůtě deseti let ode dne vzniku takové události, popřípadě po uplynutí platnosti pojištění, pokud byla platnost pojištění delší.

5. LIMITY A MOŽNOSTI DOPLNĚNÍ STÁVAJÍCÍHO SYSTÉMU

Při stanovení vhodného systému zajištění odpovědnosti provozovatelů jaderných zařízení je na jedné straně nutno zohlednit relativně malou pravděpodobnost nastání závažné havárie, která je však na straně druhé zastíněna hrozbou vzniku škod obrovského rozsahu v případě jejího vzniku.

V současnosti je ve většině států odpovědnost provozovatelů jaderných zařízení omezena výší povinného plnění, přičemž tento systém odpovídá platným mezinárodním úmluvám, které byly v této oblasti uzavřeny.

Případné prostředky na finanční odškodnění jsou omezeny na (a) krytí z povinného pojištění provozovatele jaderného zařízení, (b) příspěvky od států, které jsou stranami mezinárodních úmluv, (c) příspěvky států, na jehož území by škoda vznikla a (d) případné jmění společnosti, která by byla odpovědna za vzniklou škodu.

Skutečnost je však taková, že v případě vzniku jaderného havárie závažného rozsahu by nebyly k dispozici zdroje na úhradu veškerých škod. V případě jaderné havárie v hustě zalidněných oblastech by bylo postiženo obrovské množství jednotlivců, firem a států. Daná

situace by vyžadovala i přijetí závažných politických rozhodnutí, které by na danou situaci musely reagovat a jejichž realizace by vyžadovala obrovské finanční prostředky. Bylo odhadnuto, že havárie černobylské elektrárny způsobila jen na území Běloruska škodu ve výši 235 miliard dolarů. Stávající systém však dokáže pokrýt pouze malou část celkových škod, které by v případě závažné havárie vznikly. Klade se tedy otázka, do jaké míry je stávající systém únosný a kdo by měl být za způsobené škody zodpovědný.

V první řadě by měl být v souladu s principem „znečišťovatel platí“ odpovědný provozovatel jaderného zařízení. Tento princip je však efektivní pouze v případě, kdy výše jmění případného znečišťovatele stačí ke krytí možných škod, které mohou být jeho činnostmi způsobeny. V případě vzniku závažné jaderné havárie by škody dalece přesáhly jmění každého provozovatele. Princip „znečišťovatel platí“ nachází své limity právě ve výši jmění provozovatele. Na tomto místě je nutno zdůraznit, že v řadě zemí bývají provozovatelem jaderného zařízení dceřiné společnosti, jejíž jmění je na rozdíl od mateřské společnosti značně limitované, a to většinou právě na provozované jaderné zařízení. V případě odpovědnosti za jaderné škody je tedy pouhá odpovědnost provozovatele nedostačující.

Druhou možností, která se logicky nabízí, je zvýšení pojistného limitu pojištění. Je však odhadováno, že soukromé pojišťovny nebudou ochotny akceptovat pojištění přesahující částku 700 milionů dolarů. Tato skutečnost je daná především tím, že pojišťovny nemají dostatek informací pro vypočtení celkového rozsahu pojistného plnění, které by v případě vážné jaderné havárie bylo nutno vyplatit. Dalším možným důvodem je obrovský rozsah plnění, které by pojišťovny musely uhradit v případě takové havárie. Nelze se tedy spolehnout na to, že veškeré škody by byly uhrazeny z komerčního pojištění provozovatelů jaderných zařízení.

Dalším subjektem, na který by mohla být odpovědnost za jaderné škody přenesena, je jaderný průmysl. Vzorem by mohl být výše uvedený model platný ve Spojených státech, který je postaven na kombinaci společného fondu, do kterého přispívají jednotliví provozovatelé jaderných zařízení a povinného pojištění provozovatelů. Mohlo by se jednat o kombinaci vertikální odpovědnosti, v rámci které by byli odpovědni výrobci a distributoři jaderné energie s odpovědností horizontální, tj. společnou odpovědností všech výrobců jaderné energie. Tento systém však předpokládá nelehkou harmonizaci právních ráďů států, které by se chtěly do systému zapojit. Dalším úskalím zavedení takového systému je, že jeho strany by musely souhlasit s případným plněním ve prospěch třetí osoby, a to mnohdy proti vlastním zájmům. Strany s modernější technologií by tak mohly blokovat příslušná jednání o vytvoření takového systému. Vytvoření tohoto systému je tak možné pouze v rámci jedné země případně Evropské unie. Podobně jako v případě pojištění je i zde otázkou, zda by daný systém byl schopen shromáždit dostatek finančních prostředků pro krytí případných škod.

Dalším subjektem, který by měl být v případě závažné jaderné havárie odpovědný, je stát, na jehož území by došlo k havárii. Odpovědnost státu za jaderné škody je dána především tím, že každý stát rozhoduje o tom, zdali na jeho území budou jaderná zařízení provozována a o tom, jaká bezpečnostní kritéria musí tato zařízení splňovat. V mnoha státech je jaderný průmysl vlastněn nebo spolu-vlastněn státem. Stát také benefituje na jaderném průmyslu prostřednictvím daní. Často také bývá zdůrazňováno, že jaderný průmysl přispívá ke snížení emisí skleníkových plynů.

Je jasné, že v případě závažné jaderné havárie by příslušný stát musel přijmout opatření, která by na danou situaci reagovala. Důležitou roli by nepochybně sehrál i tlak veřejnosti. Postižený

stát by byl nucen reagovat pod hrozbou civilních nepokojů a v krajním případě i mezinárodních konfliktů. V současné době však nebyla přijata žádná mezinárodní úmluva, která by přímo zakotvila odpovědnost států za škody způsobené haváriemi jaderných zařízení umístěných na jejich území. S ohledem na těžkosti spojené s vyjednáváním takové úmluvy je nepravděpodobné, že by podobná úmluva byla na mezinárodní úrovni přijata.

V rámci Evropské unie je přijetí systému odpovědnosti států za jaderné škody vzniklé na jeho území představitelné. Opět je zde ale problém s rozsahem škod závažné havárie, který by u menších států mohl být na hraně jejich finančních možností. Je tedy otázkou jak zajistit, aby byl tento systém všeobecně akceptovatelný.

Jedním z možných řešení je takový systém, ve kterém by státy byly odpovědny za škody způsobené jadernými zařízeními umístěnými na jejich území, přičemž by tento systém zároveň zakotvil vzájemné sdílení případných škod jaderných havárií mezi jednotlivými členskými státy. Výše příspěvků jednotlivých států by mohla být limitována procentuálně v závislosti na hrubém domácím produktu. Existují v podstatě dva možné způsoby vzniku takového systému. První předpokládá ustanovení takového systému mezi dvěma státy, a to na základě mezinárodní smlouvy, přičemž tento systém by byl otevřen i dalším státům. Čím více států by se do tohoto systému zapojilo, tím více prostředků by v jeho rámci mohlo být připraveno, což by bylo motivací pro vstup ostatních států. Druhou možností je vytvoření tohoto systému v rámci Evropské unie, kde by mohl být takový systém v případě politické vůle zaveden.

6. ZÁVĚR

Stávající systém odpovědnosti provozovatelů jaderných zařízení za jaderné škody, který vychází z mezinárodních úmluv, by nedokázal v případě závažné havárie poskytnout dostatek finančních prostředků na krytí všech škod. Za současného stavu by tak většinu škod musel uhradit stát na základě ad hoc řešení, jejichž přijetí by si daná katastrofa vyžádala. Vzhledem k této skutečnosti se dostává provozovatelům jaderných reaktorů ze strany států značné podpory. Na druhou stranu je jen stěží představitelné, že provozovatelé budou moci zajistit úhradu všech škod, které by při havárii provozovaného jaderného zařízení mohly vzniknout.

Jediným možným subjektem, který může dostatek finančních prostředků zabezpečit je stát. Vzhledem k rozsahu možných škod by závažná havárie mohla být na hranici finančních možností jednoho státu. Nejvhodnějším řešením je proto vytvoření systému vzájemného sdílení škod jaderných havárií mezi jednotlivými státy, přičemž Evropská unie by mohla zajistit optimální prostředí pro vznik takového systému.

Literature:

- Ian Hore-Lacy, Civil liability for nuclear damage. World Nuclear Association, 2008.
- Göran Skogh, A European Accident Pool, The Geneva Papers, 2008, str. 277.
- Dudová, J., Jančářová, I., Pekárek, M., Průchová, I., Právo životního prostředí. 2. díl., 2. přeprac. vyd., Brno : Masarykova univerzita, 2006.
- Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 2. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2007.

*Dávid R., Neckář J., Sehnálek D., (Editors). COFOLA 2009: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4821-8*

Reviewer:

Ivana Průchová

Contact – email:

marlik@seznam.cz