Athanassoglou a ostatní proti Švýcarsku, rozsudek ze dne 6. 4. 2000

Stěžovatel: Athanassoglou

Žalovaný stát: Švýcarsko

Číslo stížnosti: 27644/95

Datum: 06.04.2000

Článek Úmluvy: čl. 13
čl. 6 odst. 1

Rozhodovací formace: Velký senát

Soud: Evropský soud pro lidská práva

Významnost: 1

VÝBĚR ROZHODNUTÍ EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA PRO JUSTIČNÍ PRAXI Č. 1/2000

Athanassoglou a ostatní proti Švýcarsku, rozsudek ze dne 6. 4. 2000

Evropský soud pro lidská práva zasedající jako Velký senát, který tvořili následující soudci: E. Palmová, předsedkyně, L. Wildhaber, A. Pastor Ridruejo, J. Makarczyk, P. Kūris, R. Türmen, J. P. Costa, Tulkensová, V. Strážnická, M. Fischbach, V. Butkevych, J. Casadevall, B. Zupančič, H. S. Greveová, A. B. Baka, R. Maruste, S. Boutocharová, a dále zástupce tajemníka P. J. Mahoney, po neveřejném zasedání, které se konalo 17. Listopadu 1999 a 8. března 2000, posledně uvedeného data vynesl následující rozsudek:

POSTUP

1. Případ byl předán Soudu v souladu s ustanoveními, která byla platná před tím, než vstoupil v platnost Protokol č. 11 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), Evropskou komisí pro lidská práva (dále jen „Komise“) (článek 5 § 4 Protokolu č. 11 a bývalé články 47 a 48 Úmluvy).

2. Případu předcházelo podání stížnosti (č. 27644/95) proti Švýcarské konfederaci předložené Komisi dvanácti švýcarskými občany Andy Athanassoglouem, Ursulou Athanassoglouovou, Martinem Schlumpfem, Antoinettou Schweickhardtovou, Claudiem Fischerem, Ursulou Brunnerovou, Ernstem Haeberlim, Helgou Haeberliovou, Piem Bessirem, Katharinou Bessirovou, Hansem Vogt Gloorem a Claudií Rüegseggerovou (dále jen „žadatelé“) dne 9. června 1995. Žadatelé prohlásili, že jim byl odepřen přístup k „soudu“ ve smyslu článku 6 § 1 Úmluvy, pokud jde o rozhodnutí Spolkové rady ze dne 12. prosince 1994 rozšířit provozní povolení pro atomovou elektrárnu Beznau II, a že následný postup Spolkové rady nebyl správný. S odvoláním na článek 13 Úmluvy si stěžovali, že neměli účinný prostředek, který by jim umožnil stěžovat si na porušení svého práva na život a na ohled k tělesné integritě, které jsou zaručeny články 2 a 8 Úmluvy.

Komise prohlásila stížnost za přípustnou 7. dubna 1997. Ve své zprávě z 15. dubna 1998 (bývalý článek 31 Úmluvy) vyjádřila názor, že k porušení článku 6 § 1 nedošlo (patnácti hlasy k patnácti, rozhodující byl hlas předsedajícího), a šestnácti hlasy ke čtrnácti prohlásila, že nedošlo k porušení článku 13.

3. Před Soudem byli žadatelé zastoupeni advokátem z Bernu (Švýcarsko) Rainerem Weibelem. Švýcarská vláda (dále jen „Vláda“) byla zastoupena P. Boillatem, náměstkem ředitele odboru mezinárodních záležitostí Spolkového ministerstva spravedlnosti.

4. Dne 14. ledna 1999 po diskusi v plénu Velký senát rozhodl o tom, že případ projedná ve Velkém senátě (ustanovení 100 § 1 Jednacího řádu Soudu).

(…)

6. Po jednání se zástupcem Vlády a právním zástupcem žadatelů Velký senát rozhodl, že není nutno konat ústní jednání.

7. Dne 27. srpna a 10. září 1999 žadatelé podali žádost o předběžné opatření dle ustanovení 39 Jednacího řádu Soudu, kterým by bylo zakázáno jaderné elektrárně Beznau II obnovit činnost po odstávce z důvodu údržby a oprav až do konečného rozhodnutí Soudu. Dne 13. října 1999 Velký senát zamítl (šestnácti hlasy a jeden se zdržel) použití ustanovení 39 na tento případ.

8. Dne 28. února 2000 žadatelé bez účasti právníka zaslali podklady, které se týkaly dodávek jaderného paliva do Beznau II britskou společností v období 1996 až 1998. Předseda Velkého senátu rozhodl, že podklady budou zařazeny do spisu, i když byly předloženy po uzavření písemných podání (ustanovení 38 § 1 in fine).

SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

I. Zvláštní okolnosti případu

9. Žadatelé žijí ve vesnicích Villigen, Würenlingen, Böttstein a Kleindöttingen, které jsou situovány v prvním bezpečnostním pásmu druhého bloku jaderné elektrárny v Beznau (kanton Aargau). Vlastní zde nebo jsou nájemci nemovitostí. Jadernou elektrárnu Beznau II tvoří dvouplášťový vodní reaktor. Místo se nachází 5 kilometrů od německých hranic.

A. Žádost o provozní povolení

10. Dne 18. prosince 1991 se Severošvýcarská energetická, a. s. (dále jen NOK), soukromá společnost, která provozovala jadernou elektrárnu od roku 1971, obrátila na švýcarskou Spolkovou radu (Vládu) za účelem rozšíření provozního povolení na dobu neurčitou. K žádosti byla přiložena technická zpráva a zpráva o bezpečnostní prověrce, které zpracovala NOK. Žádost a uvedené zprávy byly zveřejněny v Úředním listě kantonu Aargau z 27. ledna 1992 a v Úředním listě z 28. ledna 1992 spolu s výzvou, aby osoby oprávněné dle paragrafů 6 a 48 Spolkového správního řádu (viz odstavec 28 níže) podaly námitky.

11. V souladu s těmito ustanoveními bylo k 28. dubnu 1992 předloženo spolkovému energetickému úřadu více než 18 400 námitek, z nichž velká část přišla z Německa a Rakouska. Více než 99 % námitek byly fotokopie.

12. Ve svých námitkách stěžovatelé žádali, aby Spolková rada odmítla rozšířit povolení a nařídila okamžité trvalé uzavření jaderné elektrárny. Ke svým námitkám přiložili znalecký posudek Ústavu aplikované ekologie v Darmstadtu, Německo, a to zprávu z dubna 1992 k některým aspektům

bezpečnostní analýzy NOK z prosince 1991. S odvoláním především na paragraf 5 odst. 1 zákona o jaderné energii (viz odstavec 22 níže) se postavili proti rozšíření provozních povolení z důvodů rizik, která podle jejich názoru ohrožovala jejich právo na život, tělesnou integritu a majetek. Podle nich jaderná elektrárna nevyhovovala současným bezpečnostním standardům z důvodu závažných a neodstranitelných konstrukčních vad, což znamená, že riziko nehody je vyšší, než je běžné. Rovněž žádali, aby v mezidobí byla přijata prozatímní opatření. Žadatelé rovněž zpochybnili nestrannost příslušných správních orgánů. S ohledem na skutečnost, že první i zároveň poslední instancí, která podle platného práva bude rozhodovat o žádosti o provozní povolení, je Spolková rada, odvolali se na své právo přístupu k soudu, jak je zaručeno článkem 6 § 1 Úmluvy.

13. Dne 5. února 1993 Spolkové ministerstvo dopravy, spojů a energetiky, jakožto odpovědný orgán, jehož rozhodnutí předchází rozhodnutí Spolkové rady, zamítlo žádost o předběžné opatření.

B. Rozhodnutí Spolkové rady

14. Dne 12. prosince Spolková rada zamítla všechny námitky jako nepodložené a udělila NOK provozní povolení na dobu do 31. prosince 2004. Povolení bylo provázeno různými podmínkami, jako byly například vyhrazená úroveň pro radioaktivní látky, systémový program vytvořený zvláště pro jadernou elektrárnu Beznau II, dlouhodobý dozor a další průběžné technické vylepšování elektrárny. NOK byla rovněž požádána, aby předkládala pravidelně aktuální zprávy o bezpečnosti.

15. Ve svém rozhodnutí se Spolková rada odvolala na zprávu Švýcarského inspektorátu jaderné bezpečnosti (HSK) o bezpečnostní prověrce. Zpráva se zabývala jadernou bezpečností a ochranou před radioaktivitou, včetně závěrů a návrhů, jak mají být v rozhodnutí o povolení formulovány jeho podmínky. Federální rada se dále odvolala na posouzení Úřadu pro jadernou technologii a bezpečnost Spolkového energetického úřadu a na prohlášení Švýcarské spolkové komise jaderné bezpečnosti (KSA) k základním aspektům žádosti a ke zprávě o bezpečnostní prověrce provedené HSK a na názor kantonálních úřadů.

Pokud jde o stěžovatele žijící v Rakousku, Spolková rada došla k závěru, že není dána místní příslušnost těchto osob, neboť nejsou vystavení znatelně vyššímu riziku než obyvatelé obecně, a to s ohledem na vzdálenost mezi jadernou elektrárnou a švýcarsko-rakouskými hranicemi. Pokud jde o zbylé stěžovatele, Spolková rada konstatovala, že ti žijí v zóně I u jaderné elektrárny a jsou proto účastníky řízení.

Spolková rada konstatovala, že ačkoli elektrárna vybudovaná před dvanácti lety samozřejmě již neodpovídá soudobým technickým požadavkům. přesto může být udržována a modernizována, takže může pracovat docela bezpečně. Spolková rada posoudila postupně každou z námitek proto, aby se ubezpečila, že tomu tak je i ve zkoumaném případě.

Pečlivě přezkoumala stížností ohledně nouzového chladícího systému a odvodu zbytkového tepla, systém nouzového zásobování, zádržný systém reaktoru a systém omezující tlak, požární ochranu. nouzové zásobování elektřinou, nouzový borový systém, řídící okruhy a rovněž vnější vlivy, jako jsou letecká neštěstí a jednání třetích osob. Spolková rada konstatovala. že od doby. kdy byla jaderná elektrárna Beznau II uvedena do provozu, byla provedena různá vylepšení pro zvýšení její bezpečnosti. Poukázala na systém nouzového vypínání a zlepšený systém zásobování elektřinou (NANO), uvedené do provozu v roce 1992, a zádržný větrací systém s filtry. Výsledky pravděpodobnostní bezpečností analýzy provedené v jaderné elektrárně Beznau II ukázaly, že jaderná nehoda je nepravděpodobná. Spolková rada uvedla podrobné důvody, proč shledává námitky neodůvodněnými, a došla k závěru, že na základě předložených důkazů nelze zjistit závažné nedostatky. Spolková rada dále zdůraznila, že hodnocení organizace. řízení a personálu v jaderné elektrárně Beznau II je celkově pozitivní.

Spolková rada dále konstatovala, že hlasováním proti občanské iniciativě z 23. září 1993 (viz odstavce 20 a 21 níže) „Za urychlené upuštění od jaderné energie“ švýcarští občané a většina kantonů vyjádřili přání pokračovat ve využívání jaderné energie. Pokud jde o stížnost založenou na právu na život. Spolková rada zdůraznila, že toto právo je chráněno Ústavou. a upozornila na ustálenou judikaturu Spolkového soudu. kdy pouze úmyslné zásahy mohou toto právo porušit. To se nevztahuje na činnost jaderné elektrárny. minimálně za okolností, kdy byla přijata vhodná technická a provozní opatření k prevenci takového zásahu a pokud tato opatření mohou zaručit úroveň ochrany srovnatelnou s ochranou u jiných technických zařízení. Pokud jde reaktor v Černobylu. Spolková rada zdůraznila, že reaktor černobylské jaderné elektrárny nelze po technické stránce srovnávat s reaktorem s lehkou vodou. jako je ten v jaderné elektrárně Beznau II. Dále černobylský reaktor nikdy neprošel bezpečnostní prověrkou obvyklou v západních zemích. Černobylskou elektrárnu proto nelze použít při hodnocení rizik západních jaderných elektráren. Spolková rada rovněž zdůraznila, že v souladu se Smlouvou z 10. srpna 1982 mezi vládou Švýcarské konfederace a vládou Spolkové republiky Německo o výměně informací o výstavbě a provozu jaderných zařízení v blízkosti hranic německé orgány obdržely příslušné dokumenty o požadovaném provozním povolení pro jadernou elektrárnu Beznau II. Od počátku byla tato otázka diskutována na zasedáních německo-švýcarské komise pro bezpečnost jaderných zařízení (DSK). Ve své zprávě přijaté na zasedání konaném od 5. do 7. října 1994 tato komise vyjádřila názor. že pokud budou dodrženy podmínky povolení, jaderná elektrárna Beznau II bude pracovat bezpečně a pro obyvatele Spolkové republiky Německo nevznikne žádné riziko.

C. Další vývoj

16. Po rozhodnutí Spolkové rady jaderná elektrárna Beznau II, stejně jako veškerá švýcarská jaderná zařízení, podléhala oficiálnímu dohledu HSK ve všech záležitostech jaderné bezpečnosti a ochrany před radiací. HSK v každoročně předkládané zprávě stručně hodnotila podmínky a standardy provozu jaderné elektrárny Beznau II. Z těchto zpráv vyplývalo, že podmínky pro dodržování jaderné bezpečnosti a ochrany před radiací v elektrárně byly hodnoceny jako dobré. Zejména z výroční zprávy za rok 1997 bylo patrno, že byly zaznamenány pouze nehody s minimálním vlivem na jadernou bezpečnost. Byla uskutečněna náležitá zlepšení. Bylo však třeba vyvinout další úsilí pro to, aby byly řešeny problémy v oblasti chování lidí a organizace řízení. Od roku 1996 byl v jaderné elektrárně Beznau II zaveden program dlouhodobého dozoru jako hlavní úkol v oblasti bezpečnostních složek elektrárny. Při přezkoumání příslušných dokumentů HSK neodhalila žádné mezery v bezpečnostních ukazatelích. Kromě toho tyto výsledky ukazovaly, že ani v budoucnu nehrozí nepřijatelné omezení bezpečnosti. Pokud jde o požadavky v souvislosti s provozním povolením z 12. prosince 1994, HSK prohlásila, že veškeré podmínky, které byly spojeny s termínem, byly dodrženy a některé z nich jsou podmíněny pravidelnou aktualizací s ohledem na dokumentaci a analýzy elektrárny.

17. Od 13. listopadu do 1. prosince 1995 byla vyslána do jaderné elektrárny Beznau II skupina z Bezpečnostního přezkumného týmu (OSART) z Mezinárodní agentury pro atomovou energii (IAEA). Experti zejména konstatovali „přísné požadavky na kvalitu a bezpečnost, odbornou výši personálu na všech stupních a velmi uspokojivé podmínky v jaderné elektrárně Beznau II“, ale doporučili ještě některá dodatečná vylepšení.

18. Dne 15. prosince 1997 žadatelé předložili znaleckou zprávu z 26. listopadu 1997 vypracovanou Ústavem aplikované ekologie v Darmstadtu. Podle této zprávy napadené povolení nadále tolerovalo vážné bezpečnostní nedostatky, které byly již uvedeny v předchozích odborných zprávách ústavu z let 1992 a 1994.

Zpráva zdůraznila, že modernizace, která byla jak technicky možná, tak i požadovaná v případě tlakových vodních reaktorů této generace, nebyla provedena. Veškeré bezpečnostní systémy

instalované v jaderné elektrárně Beznau II byly velmi poruchové ve srovnání s modernějšími tlakovými vodními reaktory ve střední Evropě.

Zpráva například kritizovala, že zabezpečovací komponenty u bezpečnostních systémů nejsou odděleny a chráněny před požárem, dále kritizovala úroveň nouzového chladicího systému a odvodu zbytkového tepla ve srovnání s moderními tlakovými reaktory s lehkou vodou ve střední Evropě, nedostatečné nouzové zásobování elektřinou u součástí důležitých pro bezpečnost elektrárny, samotné řešení nouzového zabezpečení elektřinou s ohledem na zajištění a oddělení od hlavního systému, nouzový systém zásobování, který neodpovídá požadavkům na moderní tlakové vodní reaktory, chybějící nouzový systém s bórovou vodou, jehož účelem je zajistit, aby tlakový vodní reaktor byl vypnutý až do vychladnutí, nemožnost úspěšného vyjmutí reaktorových tyčí v případě řízeného procesu snižování tlaku, samotný způsob řešení systémů udržujících tlak a nedostatečné kontrolní obvody s ohledem na jistící systém, fyzické oddělení, hlavní a nouzové zásobování elektřinou, chybějící bezpečnostní mechanismus a způsob pořizování záznamů. Dále podle zprávy nedostatečné zajištění před vnějšími vlivy činí elektrárnu mnohem zranitelnější při letecké nehodě nebo zásahu třetích osob.

Přesto, že podmínkou udělení povolení bylo, že části elektrárny budou zmodernizovány, nebyl požadován soudobý nouzový systém vyžadovaný pro modernější tlakové vodní reaktory v západní Evropě.

Zpráva porovnávala postoj přijatý dozorčími orgány v poslední době vůči starším vodním tlakovým reaktorům typu Westinghouse první generace v různých evropských zemích, USA a Japonsku a došla k závěru, že standardy aplikované v procesu udělování povolení byly mnohem nižší, než jsou požadovány v jiných zemích střední Evropy – tedy přijatá rizika by neobstála v jiných zemích.

Zpráva se dále odvolávala na skupinu OSART z roku 1995 a na kritiku ze strany expertů v oblasti organizační struktury a řízení jaderné elektrárny Beznau II. Podle zprávy takové nedostatky nejen zvyšovaly riziko nehody, ale vedly i k obavě, zda opatření k omezení škod a ochraně před nebezpečím v případě závažných poruch elektrárny jsou skutečně účinná.

19. Od 30. listopadu do 11. prosince 1998 skupina jedenácti expertů Mezinárodního přezkumu (IRRT) přezkoumala pracovní postupy HSK. Během pobytu šest členů týmu rovněž navštívilo jadernou elektrárnu Beznau II. Ve své zprávě z ledna 1999 kontroloři zjistili „množství dobrých postupů, které byly zaznamenány i u jiných orgánů kontrolujících využití jaderné energie“. Rovněž předložili doporučení a návrhy, která zlepšení je nutno nebo vhodné učinit, aby kontrolní orgány ve Švýcarsku byly dále posíleny.

II. Příslušné domácí právo a praxe

A. Občanské iniciativy

20. Článek 139 Spolkové ústavy z 18. dubna 1999 (dříve články 118, 121 až 123 Spolkové ústavy z 29. května 1874) stanoví, že 100 000 občanů může cestou ústavní nebo občanské iniciativy požadovat dodatek k ústavě v jakékoli záležitosti. Občanské iniciativy nemají původ v parlamentu nebo ve vládě, ale vycházejí od samotných občanů.

21. Dne 18. února 1979 byla občanská iniciativa „Zabezpečení občanských práv a bezpečnosti výstavby a fungování jaderných zařízení“ většinou obyvatel i kantonů odmítnuta. V roce 1981 byla občanská iniciativa „Za přerušení jaderných programů“ neúspěšná, neboť nebylo během osmnácti měsíců shromážděno potřebných 100 000 podpisů. Dne 23. září 1984 občané i kantony odmítli iniciativu „Za budoucnost bez dalších jaderných elektráren“. Dne 23. září 1990 občanská iniciativa

„Zastavte výstavbu jaderných elektráren (Moratorium)“ byla přijata, zatímco iniciativa „Za urychlené upuštění od jaderné energie“ byla téhož dne odmítnuta. Další dvě občanské iniciativy „Moratorium – Plus – za rozšíření moratoria výstavby jaderných elektráren a omezení jaderného rizika“ a „Vyžeňte jadernou energii – za změnu v energetické oblasti a za urychlené uzavření jaderných elektráren (Vyžeňte jadernou energii)“, zahájené 28. září 1999, ve své činnosti stále pokračují.

B. Spolkový zákon o mírovém využívání jaderné energie

22. Podle paragrafu 4 odst. 1 písm. a) spolkového zákona z 23. prosince 1959 o mírovém využívání jaderné energie (dále jen „zákon o jaderné energii“) je k výstavbě a provozu jaderného zařízení a ke změnám v účelu, podstatě nebo rozsahu tohoto zařízení vyžadováno povolení od Konfederace.

Paragraf 5 odst. 1 stanoví, že povolení musí být odmítnuto nebo podrobeno určitým podmínkám nebo závazkům, pokud je to nezbytné pro ochranu osob. majetku jiných nebo důležitých práv.
Paragraf 6 stanoví, že Spolková rada nebo jí určený orgán rozhoduje o žádostech o povolení. Proti těmto rozhodnutím není odvolání.

Paragraf 8 stanoví, že jaderná zařízení a veškeré formy vlastnictví radioaktivního jaderného paliva nebo zbytků podléhají spolkovému dozoru. Spolková rada a jí určený orgán mají právo při výkonu dozoru vydávat nařízení vždy, když je to nezbytné zejména k ochraně osob, majetku jiných a důležitých práv, mají rovněž právo kontrolovat plnění těchto pokynů.

23. Podle judikatury Spolkového soudu Konfederace posuzuje bezpečnost jaderných elektráren pouze v souvislosti s udělováním povolení (rozhodnutí spolkového soudu /ATF/, sv. 119 la, str. 402).

C. Spolková vyhláška k zákonu o jaderné energii

24. K dříve uvedeným povolením článek 1 spolkové vyhlášky ze 6. října 1978 k zákonu o jaderné energii vyžaduje pro všechna jaderná zařízení všeobecné povolení od Spolkové rady jako podmínku pro udělení povoleni k výstavbě a provozu. Spolková rada má výlučnou pravomoc udělovat povolení. Proces udělování všeobecného povolení vyžaduje. V souladu s článkem 5, povolení zveřejnit a dále, podle článku 7, zveřejnit komentáře a názory expertů na žádost.

Rozhodnutí o povolení je založeno na podrobném přezkumu a zhodnocení zprávy o bezpečnostní analýze, na pravděpodobnostní bezpečnostní analýze a na další dokumentech, které je možno od uchazeče požadovat (viz odstavce 25 a 26 níže).

D. Spolkové nařízení o dohledu nad jadernými zařízeními

25. Nařízení z 25. března 1983. které upravuje jaderná zařízení, svěřuje Švýcarskému inspektorátu jaderné bezpečnosti (HSK) úlohu dohledu.

Nařízení formalizuje vytvoření HSK jako orgánu odpovědného za dohled nad jadernými zařízeními po celou dobu jejich existence, včetně odpovědnosti za inspekce jaderných elektráren. HSK kontroluje provozovatele, hodnotí jadernou bezpečnost a radiační ochranu jaderných elektráren. Navrhuje směrnice, které jsou pro provozovatele závazné.

V rámci řízení o udělení licence HSK zevrubně hodnotí žádost a zprávu o bezpečnostní analýze, kterou žadatel předkládá. Cílem hodnocení je zjistit, zda žádost je v souladu s příslušnými předpisy a směrnicemi. Při své práci má HSK rovněž přihlížet k dosažené mezinárodní úrovni vědy a technologie.

Výsledky a názory o přezkoumání a zhodnocení jsou zachyceny ve zprávě o bezpečnostní prověrce. O

tuto zprávu se pak Spolková rada opírá při rozhodnutí o žádosti provozovatele jaderné elektrárny.

HSK zajišťuje informace o otázkách jaderné bezpečnosti a ochrany před radiací ve švýcarských jaderných elektrárnách, rovněž informuje o své vlastní činnosti a zpracovává výroční zprávy.
Poté, co je povolení uděleno. je pravidelně přezkoumáváno konstrukční řešení fungujících jaderných elektráren, jak v případě nehody, tak v rámci běžného provozu. Bezpečnost je nutno přezkoumávat v intervalu asi deset let. Je třeba určit, jaké nedostatky jaderné elektrárny mají ve srovnání s aktuálním stavem vědy a techniky. Pokud tyto nedostatky mají vliv na bezpečnost, je třeba je za pomoci dodatečného zajištění vyloučit.

HSK je nezávislá na jakékoli jiné organizaci, která podporuje nebo přímo využívá jadernou energii. I když je součástí Spolkového ministerstva životního prostředí, dopravy, energetiky a spojů a je přidružena ke Spolkovému energetickému úřadu, v technických věcech jedná nezávisle na úřadu i spolkovém ministerstvu. Zákonem požadovaný přezkum a zhodnocení žádostí. které HSK činí, se řídí výlučně hledisky jaderné bezpečnosti a jiné vlivy jsou vyloučeny.

E. Spolkové nařízení o Švýcarské spolkové komisi pro jadernou bezpečnost

26. Podle paragrafu I tohoto nařízení z 14. března 1983 je Švýcarská spolková komise pro jadernou bezpečnost (KSA) poradním orgánem Spolkové rady a Spolkového ministerstva životního prostředí, dopravy, energetiky a spojů. Je administrativní součástí Spolkového energetického úřadu.

Paragraf 2 stanoví, že KSA se vyjadřuje k žádostem o povolení a k tomu, zda jsou přijata nezbytná a dostačující opatření k ochraně osob a životního prostředí před účinky ionizujícího záření a k tomu, zda tato opatření odpovídají dosaženému stavu poznání a rozvoje vědy a technologie.

Úlohou KSA je předložit další odbornou expertizu z prostředí mimo státní správu a zajistit Spolkové radě další názor. KSA je odpovědná přímo Spolkové radě. Je proto na jiných vládních orgánech, které se zabývají využitím jaderné energie, nezávislá.

F. Spolkový zákon o soudnictví

27. Paragraf 97 spolkového zákona o soudnictví z 16. prosince 1943 stanoví, že Spolkový soud, jakožto poslední odvolací soudní instance, projednává odvolání proti správním rozhodnutím spolkových úřadů. Paragraf 100 písm. u) však stanoví, že proti rozhodnutí ve věcech povolování jaderných zařízení a v předběžném řízení o nich není odvolání přípustné.

G. Spolkový zákon o správním řízení

28. Paragraf 6 Spolkového zákona o správním řízení z 20. prosince 1969 stanoví, že osoby, jejichž práva by mohla být příslušným rozhodnutím dotčena, jsou považovány za účastníky řízení, a rovněž stanoví, které osoby, organizace nebo úřady mají právo podat proti tomuto rozhodnutí odvolání. Paragraf 44 zakotvuje princip možnosti odvolání proti správnímu rozhodnutí. Paragrafem 46 je však vyloučeno odvolání proti správnímu rozhodnutí, vůči kterému se podává odvolání ke Spolkovému soudu, dále se nelze odvolat vůči konečnému rozhodnutí vydanému podle jiných spolkových zákonů. Podle paragrafu 48 písm. a) je připuštěno odvolání osoby, která je rozhodnutím dotčena a jejíž zájem vyžaduje ochranu zrušením nebo změnou rozhodnutí.

H. Občanský zákoník

29. Článek 28 občanského zákoníku chrání právo osoby na integritu, žaloby na ochranu práv se pak řídí článkem 28 písm. a).
Další relevantní ustanovení občanského zákoníku uvádějí následující:

Článek 679

„Každý, kdo utrpí nebo je vystaven škodě, protože vlastník zneužívá svých práv, může podat žalobu proti vlastníkovi a požadovat, aby byl obnoven předešlý stav nebo byla přijata preventivní opatření, přičemž toto není překážkou pro náhradu škody."

Článek 684

„1. Při výkonu svých práv, zejména při průmyslové výrobě, se vlastníci musejí vyvarovat jednání, které poškozuje sousední nemovitosti. 2. Zejména je zakázáno: znečišťování kouřem nebo sazemi, agresivní zápachy a škodlivé vibrace překračující hranice tolerance, které musí mít k sobě sousedé navzájem s přihlédnutím k místním zvyklostem a situaci a typu stavby."

I. Spolkový zákon o vyvlastnění

30. Podle paragrafu 30 spolkového zákona o vyvlastnění z 20. června 1930 lze vyvlastnit „za účelem staveb, které jsou v zájmu Konfederace nebo velké části země, a za účelem jiného veřejného zájmu, který stanoví spolkové právo".

Paragraf 5 odst. 1 stanoví:

„Vyvlastnit lze následující: věcná práva k pozemkům, práva vyplývající z vlastnictví pozemků, která se týkají vztahů mezi vlastníky a držiteli přilehlých území, a osobní práva nájemců nebo farmářů, která se vztahují k vyvlastňovanému majetku."

31. S přihlédnutím k uvedenému ustanovení Spolkový soud rozhodl takto:

„Žaloby podle článků 679 a 684 až 686 (občanského zákoníku) ... spadají pod práva, která lze vyvlastnit podle paragrafu 5 ... Pokud ze stavby nebo využívání schválené budovy, pro jejíž výstavbu byla půda vyvlastněna, plyne znečištění nebo jiné škodlivé následky, pak v souladu s platnou právní úpravou nelze soukromoprávní žalobou dosáhnout zákazu nebo náhrady. Nárok na náhradu za vyvlastnění nahrazuje soukromoprávní žalobu a musí být předložen soudci, který provádí vyvlastnění. Tento soudce je příslušný nejen rozhodnout o náhradě, ale i o tom, zda právo ... existuje. Pokud orgán odpovědný za vyvlastňování odmítne zahájit řízení, lze se proti tomuto rozhodnutí v posledním stupni odvolat podle ustanovení o odvolání dle správního práva ke Spolkovému soudu."

V jiném rozhodnutí Spolkový soud uvedl:

„Na základě ustanovení paragrafu 5 ... práva vyplývající z vlastnictví půdy, která se týkají vztahů mezi vlastníky a držiteli přilehlých území, mohou být vyvlastněna a mohou propadnout nebo být omezena, dočasně nebo trvale, za předpokladu, že je dodržen princip proporcionality ..." (ATF, sv. 119 Ib, str. 341).

32. Paragraf 5 zákona byl použit v případě osob žijících blízko velmi frekventovaných hlavních silnic, které byly obtěžovány znečištěním výfukovými plyny (ATF, sv. 118 Ib, str. 205). Podle judikatury Spolkového soudu je náhrada poskytována, pokud zásah nebyl předvídatelný a způsobil značnou škodu a pokud vlastník utrpěl zvláštní ztrátu (cit. rozh. str. 205).

Předvídatelnost se posuzuje z hlediska toho, zda vlastník mohl důvodně vědět o budoucím zásahu v době, kdy se stal vlastníkem dotčeného majetku (ATF, sv. 111 Ib, str. 234).

PRÁVNÍ ZJIŠTĚNÍ

33. Dne 16. července 1999 právní zástupce žadatelů informoval Soud, že čtyři žadatelé. jmenovité paní Ursula Brunnerová. pan Ernst Hacberli. paní Helga Haeberliová a pan Hans Vogt-Gloor, nehodlaji dále v řízeni před Soudem pokračovat.

34. Soud toto prohlášení čtyř žadatelů vzal na vědomí a jejich stížnosti vyškrtl ze seznamu (článek 37 § I písm. a/ Úmluvy).
II. Údajné porušení článku 6 § 1 Úmluvy

35. Žadatelé tvrdili. že jim byl odepřen účinný přístup k soudu, což tvoří porušení článku 6 § 1 Úmluvy, který v relevantní části stanoví:

„.. Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla ... projednána ... soudem, ... který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích“

Žadatelé si zejména stěžovali, že švýcarská právní úprava jim neumožnila dosáhnout soudního přezkumu zákonnosti rozhodnutí Spolkové rady ze dne 12. prosince 1994. kterým bylo NOK uděleno povolení k provozu jaderné elektrárny Beznau II.

A. Předběžná námitka Vlády k tomu, že nebyly vyčerpány vnitrostátní prostředky

36. Vláda předběžně namítla, že nebyly vyčerpány vnitrostátní prostředky. Stejně jako před Komisí Vláda tvrdila, že žadatelé mohli podat občanskoprávní žalobu na základě článků 679, 684 a 928 a článku 28 písm. a) bod 1 švýcarského občanského zákoníku. Proti rozhodnutí o udělení provozního povolení jaderné elektrárně se sice nelze odvolat, občanskoprávní žaloby na ochranu vlastnických a sousedských práv by ale umožnily soudu, za předpokladu splnění podmínek. ochranu těchto práv například příkazem k uzavření jaderné elektrárny. i když by toto rozhodnutí samo o sobě neznamenalo přímo neplatnost povolení k provozu jaderné elektrárny.

37. Soud je toho názoru, že argumentace Vlády je natolik těsně spjata s podstatou stížnosti podle článku 6 § 1. že předběžnou námitku lze projednat společně s věcí (viz rozsudek ve věci Kremzow v. Rakousko z 21. září 1993, řada A. č. 268-B. str. 41. § 42).

B. Použití článku 6 § 1

1. Argumenty před Soudem

38. Žadatelé tvrdili, že jejich stížnosti v předloženém případě a podstata jimi zpochybňovaného rozhodnutí – souhlas s rozšířením provozního povolení jaderné elektrárny – jsou totožné se stížnosti a podstatou napadeného rozhodnuti ve věci Balmer-Schafroth a další v. Švýcarsko (rozsudek z 26. srpna 1997. Záznamy o rozsudcích a rozhodnutích, 1997 – IV). Tvrdili, že na tento případ se článek 6 § 1 vztahuje. Rozhodnutí udělit NOK povolení k provozu jaderné elektrárny Beznau II účinně „stanovilo“ jejich občanská práva na ochranu majetku a tělesné integrity. „Občanský“ charakter práva na život a tělesnou integritu vyplývá ze švýcarského právního řádu. Ochrana tělesné integrity se řídí občanským zákoníkem a závazkovým právem. Paragraf 5 zákona o jaderné energii pouze více konkretizuje občanskoprávní ochranu v oblasti právní úpravy jaderných zařízení. Dále, mezi nimi a Vládou byly vážné rozpory v tom, zda právní podmínky pro udělení provozního povolení byly splněny. Konečně, výsledek sporu byl přímo rozhodující pro jejich oprávnění domáhat se ochrany proti činnosti jaderné elektrárny. Žadatelé se odvolali zejména na znalecký posudek z 26. listopadu 1997, který vypracoval Ústav aplikované ekologie v Darmstadtu (viz odstavec 18 výše). Tato zpráva poukázala na některé bezpečnostní nedostatky v jaderné elektrárně Beznau II a podle jejich názoru tak ukázala, že elektrárna nevyhovuje standardům pro tlakové vodní reaktory, které jsou ve střední Evropě obvyklé. Podle tvrzení žadatelů švýcarské úřady, zejména Spolková rada, nesprávně a nedbale zhodnotily úroveň bezpečnosti. Dále Spolková rada nevzala v úvahu kritiku inspekce OSART, která poukázala na závažné nedostatky v organizační a řídící struktuře jaderné elektrárny Beznau II. Dále poukázali na zprávu z 19. ledna 1999, vypracovanou týmem Mezinárodní ho přezkumu (IRRT) (viz odstavec 19 výše), která obsahovala nejen pozitivní zjištění, ale vyjádřila se i značné kriticky například o nedostatečném počtu pracovníků a chybějících instrukcích, což vede ke značnému riziku

zejména v oblastech protipožární a seismologické ochrany. Žadatelé tvrdili, že důkazní hodnota znalecké zprávy (stavu aplikované ekologie nemůže být jednoduše vyvrácena odkazem na vážnost zpráv předložených švýcarským inspektorátem jaderné bezpečnosti (HSK). Dále tvrdili, že početné technické bezpečnostní zprávy pravděpodobnostní studie k jadernému štěpení prokázaly, k jakému množství konkrétních poruch může dojít – a již také došlo – v různých atomových elektrárnách, a tak se vždy přítomné riziko stalo skutečnosti. Žadatelé došli k závěru, že jak v průběhu vnitrostátního řízení o udělení povolení, tak znaleckou zprávou z Ústavu aplikované ekologie prokázali souvislost mezi rozšířením provozního povolení a existencí vážného, určitého a bezprostředního nebezpečí, které odůvodňuje použití článku 6 § 1 Úmluvy. Podle žadatelů otázku, zda relativně vysoké riziko je slučitelné s vnitrostátní legislativou a jejich právem na ochranu tělesné integrity a majetku, může uspokojivě přezkoumat pouze nezávislý soud.

39. Vláda souhlasila se žadateli, že jejich stížnosti v předloženém případě a podstata jimi zpochybňovaného rozhodnutí – souhlas s rozšířením provozního povolení jaderné elektrárny – jsou totožné se stížností a podstatou napadeného rozhodnutí ve věci Balmer-Schafroth. Vláda tedy připomněla svá podání v uvedeném případě. ve kterých tvrdila, že záležitosti napadené žadateli nespadají do působnosti článku 6 § 1 Úmluvy (viz výše uvedený rozsudek ve věci Balmer-Schafroth a další, str. 1358. § 35). Vláda rovněž sdílí odlišný názor šesti členů Komise, ve kterém prohlásili, že „politika země ve věcech energetického zásobování je záležitosti obecného zájmu a musí o ni být rozhodováno v demokratickém politickém procesu, který je za tímto účelem vytvořen na národní úrovní“ (viz odlišná mínění pp. Trechsela, Gözübüyüka, Confortiho, Švábyho, Lorenzena a Herndla, příloha názoru Komise ve věci Balmer-Schafroth a další, ibid., str. 1376).

Na druhé straně Vláda zaznamenala odůvodnění Soudu v rozsudku ve věci Balmer-Schafroth a další a nezpochybnila, že žadatelé se odvolávali na práva zaručená švýcarským právním řádem, konkrétně na právo na život, tělesnou integritu a majetek, a že došlo k závažnému sporu ohledně rozšíření provozního povolení, a to zejména s ohledem na skutečnost, že Spolková rada prohlásila námitky žadatelů za přípustné (viz výše uvedený rozsudek ve věci Balmer-Schafroth a další, str. 1358 a 1359, § 34 a 38).

Pokud jde o otázku. zda výsledek napadeného řízení byl přímo rozhodující pro uplatňovaní práva. Vláda tvrdila, že se žadatelům, podobně jako ve věci Balmer-Schafroth, nepodařilo prokázat, že činnost jaderné elektrárny je osobně vystavila nebezpečí, které bylo nejen závažné, ale i určité a bezprostřední. Podle názoru Vlády nový znalecký posudek vypracovaný Ústavem aplikované ekologie v Darmstadtu nelze považovat za nezávislý znalecký posudek, neboť zaujal postoj ve prospěch jedné ze stran, zatímco Spolková rada se při rozhodování 12. prosince 1994 opírala o vážné a podrobné znalecké posudky vypracované Švýcarským inspektorátem jaderné bezpečnosti (HSK) a Spolkovou komisí pro jadernou bezpečnost (KSA) – oba orgány jsou na provozovateli jaderné elektrárny nezávislé. Na rozdíl od Ústavu aplikované ekologie v Darmstadtu tyto orgány podrobně znají jaderná zařízení ve Švýcarsku, což je činí způsobilými hodnotit otázky spojené s bezpečností jaderné elektrárny Beznau II.

Ze zpráv těchto orgánů vyplynulo, že úroveň jaderné elektrárny Beznau II je v souladu s normami jaderné bezpečnosti. To prokázala také skutečnost, že události, ke kterým v době provozu této elektrárny došlo, byly výjimečné a minimálně závažné.

Vláda dále poukázala na mezinárodní odborné inspekce OSART a IRRT, které se kladně vyjádřily o bezpečnosti jaderné elektrárny. a práci HSK (viz odstavce 17 a 19 výše).

Vláda došla k závěru, že souvislost mezi rozhodnutím Spolkové rady a právy, na která žadatelé poukázali, je proto minimální a značně vzdálená. Podle názoru Vlády se z těchto důvodů na předložený případ článek 6 § 1 nevztahuje.

Vláda dodala, že v každém případě právo na tělesnou integritu není občanským právem tak, aby na něj článek 6 § 1 byl použitelný. Toto ustanovení je použitelné tam, kde na rozdíl od tohoto případu je žalobní nárok peněžité povahy a je založena na porušení těch práv, která jsou rovněž právy vyjádřitelnými v penězích.

40. Komise, která přezkoumávala okolnosti tohoto případu ve světle rozsudku ve věci Balmer Schafroth a další, rovněž došla k podobně odůvodněnému závěru, že článek 6 § 1 je nepoužitelný.

41. Patnáct nesouhlasících členů Komise však vyjádřilo názor, že zpráva z 26. listopadu 1997 připravená Ústavem aplikované ekologie je dostatečným důkazem pro určení určitého a bezprostředního nebezpečí, kterému žadatelé byli vystaveni na základě provozu jaderné elektrárny Beznau II. Výsledek řízení před Spolkovou radou proto přímo určoval práva, na která žadatelé poukázali, což má za důsledek, že článek 6 § 1 Úmluvy lze v tom případě aplikovat. Podle názoru nesouhlasících, protože žadatelé neměli právo na přístup k nezávislému a nestrannému soudu s plnou soudní pravomocí k přezkumu skutkových i právních otázek, došlo k porušení uvedeného ustanovení.

2. Hodnocení Soudu

42. Soud souhlasí se stranami, že použitá vnitrostátní právní úprava a podstata sporu podle článku 6 § 1 jsou totožné s předchozím případem Balmer Schafroth a další.
Soud proto přezkoumá podstatu předloženého případu z hlediska zásad použitých v rozsudku ve věci Balmer Schafroth a další.

I. Obecné zásady

(a) Použité obecné zásady

43. Soud znovu připomíná, že v souladu s jeho ustálenou judikaturou se na článek 6 § 1 Úmluvy mohou odvolat jednotlivci, kteří se domnívají, že zásah do některého z jejich občanských práv je nezákonný, a stěžovat si, že neměli možnost předložit nárok soudu v souladu s požadavky článku 6 § 1 (viz rozsudek ve věci Le Compte, Van Leuven a De Meyere v. Belgie z 23. června 1981, řada A č. 43, str. 20, § 44). V rozsudku Soudu ve věci Golder bylo řečeno, že článek 6 § 1 zakotvuje „právo na soud“, jehož jedním aspektem je právo zahájit řízení před soudy v občanskoprávních záležitostech (viz rozsudek ve věci Golder v. Spojené království z 21. února 1975, řada A č. 18, str. 18, § 36). Toto právo na soud se vztahuje pouze na „spory“ o „občanských právech závazcích“, které jsou přiznávány vnitrostátním právem, článek 6 § 1 sám o sobě nezaručuje žádný zvláštní obsah „občanským právům a závazkům“ v hmotném právu Vysokých smluvních stran. „Spor“ musí být skutečný a závažný, může se týkat nejen toho, zda právo existuje, ale i jeho šíře a způsobu výkonu. Výsledek řízení musí být pro sporné právo přímo určující. Jak Soud již mnohokrát rozhodl, pouze vzdálená spojitost nebo nepřímé důsledky nejsou dostačující k tomu, aby bylo možno článek 6 § 1 použít (viz následující rozsudky: Le Compte, Van Leuven a De Meyere, str. 21–22, § 47, Fayed v. Spojené království z 21. září 1994, řada A č. 294 B, str. 45–46, § 56, Masson a Van Zon v. Nizozemsko z 28. září 1995, řada A č. 327 A, str. 17, § 44, Balmer Schafroth a další, str. 1357, § 37, Le Calvez v. Francie z 29. července 1998, Zprávy 1998 V, str. 1899, § 56).

(b) Existence jednoho nebo více práv uznávaných vnitrostátním právem

44. Žadatelé tvrdili, že chtěli mít možnost napadnout před soudem zákonnost rozhodnutí Spolkové rady z 12. prosince 1994 o tom, že NOK bylo povoleno obnovit provoz, a tím nárokovat svá práva na život, tělesnou integritu a vlastnictví. Dřívější stížnost podaná 28. dubna 1992 podle paragrafu 48 písm. a) spolkového zákona o správním řízení (viz odstavec 28 výše), která se odvolávala na paragraf

5 odst. 1 zákona o jaderné energii, který se vztahuje k ochraně „osob, majetku jiných a důležitých práv“ (viz odstavec 22 výše), vede k závěru, že tyto pochybnosti se vskutku vztahují k odporu žadatelů proti obnovení povolení. Práva, na která poukazují žadatelé, jak soustavně tvrdila Vláda, jsou ta, která přiznává jednotlivcům švýcarské právo, zejména ústava a ustanovení občanského zákoníku, která upravují sousedská práva (viz odstavce 29 až 32 výše).

(c) Existence možného soudního „sporu“ o těchto „právech“

45. Ve světle rozhodnutí tohoto Soudu ve věci Balmer Schafroth a další Vláda nezpochybnila, že mezi žadateli a orgány příslušnými k rozhodování byl „skutečný a závažný spor“ o to, zda má být rozšířeno provozní povolení elektrárny. K tomuto bodu Soud připomíná své odůvodnění uvedeného rozsudku:

„… Ačkoli, jak Vláda sdělila, rozhodnutí, které měla přijmout Spolková rada, muselo nutně být založeno na velmi složitých technických údajích, je to skutečnost, která sama o sobě nebrání použití článku 6. Jediným účelem těchto údajů bylo umožnit Spolkové radě ověřit, zda byly splněny všechny zákonem požadované podmínky pro to, aby rozšíření bylo povoleno.
… Protože to vedlo k přezkoumání, zda zákonné požadavky jsou splněny, rozhodnutí Spolkové rady bylo proto více podobné soudnímu aktu než obecnému politickému rozhodnutí …

Navíc z pohledu výše uvedených úvah a vzhledem ke skutečnosti, že Spolková rada prohlásila námitky žadatelů za přípustné, nelze pochybovat o tom, že spor byl skutečný a závažný“ (cit. rozsudek, str. 1358–1359, § 37–38).

Soud je toho názoru, že tytéž úvahy a stejný závěr se vztahují k předloženému případu, kde Spolková rada rovněž přezkoumala podstatu námitek žadatelů a odmítla je jako neodůvodněné (viz odstavec 14 výše).

46. Zbývá určit, zda „spor“ o zákonnost rozhodnutí Spolkové rady obnovit provozní povolení lze považovat za spor o vnitrostátní práva, o kterých žadatelé prohlásili, že si je přejí uplatnit u soudu, to jest, zda výsledek řízení vedoucího k rozhodnutí o obnovení byl přímo rozhodující pro tato práva podle vnitrostátního právního řádu. Toto se týká téhož problému vzdálené spojitosti jako ve věci Balmer-Schafroth – zda spojitost mezi rozhodnutím Spolkové rady a právy žadatelů na přiměřenou ochranu života, tělesné integrity a majetku byla natolik úzká, že se týkala článku 6 š I. a nebyla naopak vzdálená nebo nepřímá. Ve věci Balmer-Schafroth a další Soud uvedl následující:

„… (Žadatelé) … neprokázali přímou souvislost mezi podmínkami provozu elektrárny, které zpochybnili, a svým právem na ochranu tělesné integrity, neboť se jim nepodařilo dokázat, že provoz elektrárny Mühlberg je osobně vystavil nebezpečí, které bylo nejen závažné, ale i určité a především bezprostřední. Pokud toto zjištění chybí, dopad opatření, které by bývala mohla nařídit Spolková rada v tomto případě, na obyvatele zůstává proto hypotetický. Tedy ani nebezpečí, ani prostředky nebyly určeny s takovou pravděpodobností, která by prokázala, že výsledek řízení je přímo rozhodující pro práva žadatelů, což předpokládá judikatura tohoto Soudu. Podle názoru Soudu spojitost mezi rozhodnutím Spolkové rady a právy, na která poukázali žadatelé, byla příliš vzdálená a nepřímá. Proto nelze na tento případ aplikovat článek 6 § 1.“ (Cit. rozs., str. 1359, § 40.)

47. Výše (odstavce 38 a 41) se připomíná názor žadatelů i nesouhlasících členů Komise, že skutkový děj tohoto případu je nutno odlišit od případu Balmer Schafroth, neboť v tomto případě žadatelé, na rozdíl od žadatelů v předešlém případě, předložili dostatečné důkazy ve formě zprávy Ústavu pro aplikovanou ekologii v Darmstadtu, aby určili zvláštní a bezprostřední nebezpečí, jemuž jsou vystaveni z důvodu činnosti jaderné elektrárny Beznau II.

48. Soud musí zjistit, zda žadatelé mohli svou argumentaci ustát, nemusí rozhodovat, zda byla odůvodněná ve smyslu použitelné švýcarské právní úpravy (viz mutatis mutandis rozhodnutí ve věci Le Calvez v. Francie, str. 1899–1900, § 56, a Editions Périscope v. Francie ze dne 26. března 1992,

řada A č. 234 B, str. 65, § 38).

49. Na počátku Soud zjišťuje, že jako v případě Balmer Schafroth Spolková rada odůvodnila své rozhodnutí z 12. prosince 1994 udělit povolení v tomto případě závěry, ke kterým došla na konci podrobného přezkumu a zhodnocení zprávy o bezpečnostních prověrkách, kterou jí předložila odpovědná společnost, zprávy o bezpečnostním zhodnocení, která byla založena na kritériích jaderné bezpečnosti a předložená Švýcarským inspektorátem jaderné bezpečnosti (HSK), a vyjádření Švýcarské spolkové komise jaderné bezpečnosti (KSA), která přezkoumala a vyjádřila se jak k žádosti o povolení, tak k příslušné zprávě o hodnocení bezpečnosti zpracované HSK (viz odstavec 15 výše). V technických věcech HSK jedná nezávisle na Spolkovém energetickém úřadu a Spolkovém ministerstvu životního prostředí, dopravy, energetiky a spojů (viz odstavec 25 výše). KSA na druhé straně je administrativní součástí Spolkového energetického úřadu, ale odpovídá přímo Spolkové radě (viz odstavec 26 výše). Je proto nezávislá na ostatních vládních orgánech, které se zabývají využíváním jaderné energie. Oba bezpečnostní orgány, HSK a KSA, jsou nezávislé na provozovateli.

50. Soud rovněž zjišťuje, že následné inspekce a zprávy, včetně těch, které provedly mezinárodní skupiny, jakkoli nemají přímý vztah k nebezpečím existujícím v okamžiku napadeného rozhodnutí o obnovení provozu, přesto spíše potvrdily než podlomily znalecký posudek, na který se odvolala Spolková rada. Mezinárodní inspekce OSART a IRRT dokonce zaznamenaly „přísné požadavky na kvalitu a bezpečnost, odbornou výši personálu na všech stupních a velmi uspokojivé podmínky v jaderné elektrárně Beznau II“, ale doporučily ještě některá dodatečná vylepšení. Rovněž zjistily „množství dobrých postupů, které byly zaznamenány i u jiných orgánů kontrolujících využití jaderné energie“ (viz odstavce 17 a 19 výše). Dále podle výročních zpráv HSK podmínky a úroveň řídicího systému jaderné elektrárny Beznau II byly hodnoceny jako dobré s ohledem na jadernou bezpečnost a ochranu před radiací. Jmenovitě z výroční zprávy za rok 1997 vyplývá, že nehody byly bezvýznamné z hlediska jaderné bezpečnosti a byla přijata odpovídající opatření. Jaderná elektrárna Beznau II byla vybavena jisticím systémem odpovídajícím modernímu vývoji v oblasti jaderné bezpečnosti. NOK splnila provozní podmínky ve vztahu k povolení z 12. prosince 1994 a některé podmínky měly projít pravidelnou aktualizací s přihlédnutím k dokumentaci a analýzám elektrárny (viz odstavec 16 výše).

51. S ohledem na předešlá zjištění Soud konstatuje, že skutkový děj tohoto případu neodůvodňuje jeho odlišení od případu Balmer Schafroth. Soud zejména nezjišťuje žádný věcný rozdíl mezi tímto případem a případem Balmer Schafroth, pokud se týká osobních okolností žadatelů. Ani v jednom případě žadatelé v žádném stadiu řízení nenárokovali, že utrpěli jakoukoli hospodářskou či jinou škodu, za kterou chtějí požadovat náhradu (viz odstavce 12 výše a citované rozhodnutí ve věci Balmer Schafroth, str. 1352 a 1357–1358, § 29 a 33). V předešlém případě rovněž žadatelé přiložili „několik znaleckých posudků“ k námitkám, které předali Spolkové radě proti žádosti provozovatele o rozšíření provozního povolení (srov. cit. rozs.). Na rozdíl od názoru žadatelů a patnácti nesouhlasících členů Komise (viz odstavce 38 a 41 výše) Soud nemůže říci, že nový posudek Ústavu pro aplikovanou ekologii v tomto případě více než znalecké posudky předložené stěžovateli ve věci Balmer Schafroth a další prokázal, že v rozhodné době činnost jaderné elektrárny Beznau II vystavila žadatele přímému nebezpečí, které bylo nejen závažné, ale i určité a především bezprostřední. Tento důsledek neprokazují ani podklady předložené žadateli bez pomoci právníka po uzavření písemné části procesu, které se týkají zásobování elektrárny jaderným palivem v následném období (viz odstavec 8 výše). Soud tedy nemůže v tomto případě dojít na základě skutečností k jinému závěru než ve věci Balmer Schafroth (viz výňatek z rozhodnutí ve věci Balmer Schafroth uvedený v odstavci 45), tedy výslovně k tomu, že spojitost mezi rozhodnutím Spolkové rady a vnitrostátními právy uvedenými žadateli byla příliš vzdálená a nepřímá.

52. Skutečně žadatelé ve svých prohlášeních před Soudem spíše zaujímali pozici, která se netýkala tak určitého a bezprostředního jim hrozícího nebezpečí, jako nebezpečí obecného, které se týká

všech jaderných elektráren. Četné důvody, které uvedli, se vztahují a jsou vlastní bezpečnosti, ochraně životního prostředí a technickým záležitostem využití jaderné energie. Tak ve své odpovědi na otázky Soudu žadatelé spojili nebezpečí pro svou tělesnou integritu s tvrzením, že „každá atomová elektrárna vyzařuje během své běžné činnosti … a tak je zdraví lidí ohroženo“, a došli k závěru:

„Závěrem je nutno říci, že z lékařského hlediska činnost atomové elektrárny v sobě zahrnuje zvláštní a přímé riziko ohrožení zdraví jak při své normální činnosti, tak při nezávažných poruchách … Je nutno dojít k zásadnímu rozhodnutí ve vztahu k jaderné energii. Činnost atomových elektráren je vysoce riziková a může – a s velkou pravděpodobností se tak i stane – poškodit majetek a tělesnou integritu těch, kteří žijí v jejím okolí.“

53. V této šíři se žadatelé pokoušejí vytvořit z článku 6 § 1 Úmluvy prostředek pro zpochybnění samotného principu využití jaderné energie nebo přinejmenším prostředek, kterým by se odpovědnost za konečné rozhodnutí o spuštění jednotlivé jaderné elektrárny na základě technických podkladů přesunula z Vlády na soudy. Jak žadatelé prohlásili ve svém podání, „pokud odpovědný orgán má přesně zvážit taková rizika – jmenovitě vysoké riziko nepředvídatelných jevů a nepředvídatelného postupu událostí, které vedou k závažné škodě – a zhodnotit, zda příslušné jisticí systémy jsou přijatelné, potom je nutno požadovat, aby byl skutečně nezávislý, a jen soudy obvykle disponují takovou nezávislostí“. Ve své odpovědi na otázky Soudu vysvětlili svůj postoj stejně: „Pouze soudní přezkum v řízení s opravnými prostředky se jeví jako vhodný způsob zjištění a prozkoumání všech možných nedostatků dříve, než bude příliš pozdě.“

54. Soud však má za to, že způsob nejvhodnější úpravy využití jaderné energie je politickým rozhodnutím každé Vysoké smluvní strany, která ho přijímá v svém demokratickém procesu. Článek 6 § 1 nelze vykládat jako diktát přednosti jednoho postupu před jiným.

Článek 6 § 1 požaduje, aby jednotlivci měli přístup k soudu kdykoli, kdy tvrdí, že do výkonu některého z jejich občanských práv, která jsou zaručena vnitrostátním právem, bylo nezákonně zasaženo.

V tomto ohledu švýcarské právo dává žadatelům možnost námitek proti rozšíření provozního povolení elektrárny na základě důvodů uvedených v paragrafu 5 spolkového zákona o jaderné energii. Nedává jim však jiná práva ve vztahu k následnému rozšíření povolení a provozu elektrárny než ta, která stanoví občanský zákoník pro případ porušení sousedských práv a faktického vyvlastnění (viz odstavce 29 až 32 výše). Není úkolem Soudu, aby zkoumal hypotetickou otázku, zda, pokud by žadatelé byli schopni prokázat závažné, skutečné a bezprostřední nebezpečí pro své osobní zájmy jako výsledek činnosti jaderné elektrárny Beznau II. by prostředky poskytované občanským zákoníkem byly dostačující ve smyslu požadavků článku 6 § 1, jak prohlásila Vláda v rámci předběžné námitky.

Proto není důvod, aby Soud rozhodoval o předběžné námitce Vlády (viz odstavce 36 – 37 výše).

55. Lze tedy shrnout, že výsledek řízení před Spolkovou radou byl rozhodující pro základní otázku, zda provozní povolení má být rozšířeno, ale nikoli pro „určení“ nějakého „občanského práva“, jakým je právo na život, na tělesnou integritu a na vlastnictví, které švýcarské právo přiznává žadatelům individuálně.
Článek 6 § 1 tedy v předloženém případě nelze aplikovat.
II. Údajné porušení článku 13 Úmluvy

56. Před Komisí žadatelé rovněž tvrdili, že byl porušen článek 13 Úmluvy, neboť rozhodnutí obnovit provozní povolení jaderné elektrárny Beznau II nebylo přezkoumatelné žádným dostupným vnitrostátním prostředkem, který by určil, zda bylo porušeno jejich právo na život chráněné článkem 2 nebo jejich právo na ochranu tělesné integrity dle článku 8.

Článek 13 stanoví:

„Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností."

57. Komise a Vláda považují článek 13 za nepoužitelný z týchž důvodů jako článek 6 § 1. Vláda dále tvrdila, že pokud by se články 2 a 8 Úmluvy nějakým způsobem vztahovaly k předloženému případu, pak žaloba dle občanského zákoníku, na kterou se odvolává tvrzení o tom, že vnitrostátní prostředky podle článku 6 § 1 nebyly vyčerpány (viz odstavce 29 až 32 výše), tvoří účinný soudní prostředek, který je žadatelům k dispozici na ochranu jejich života, tělesné
integrity a majetku.

58. Článek 13 byl Soudem soustavně vykládán tak, že prostředek je vyžadován pouze u stížností, které je možno považovat za „sporovatelné" ve smyslu Úmluvy (viz například rozsudek ve věci Boyle a Rice v. Spojené království ze dne 27. dubna 1988, řada A č. 131, str. 23, § 52).

59. Jak již bylo uvedeno, stížnost žadatelů podle článku 13, stejně jako stížnost podle článku 6 § 1, směřovala proti tomu, že švýcarská právní úprava neposkytuje právní prostředek k napadení rozhodnutí Spolkové rady. Soud rozhodl, že souvislost mezi tímto rozhodnutím a vnitrostátní právní úpravou na ochranu života, tělesné integrity a majetku, kterou uvedli žadatelé, byla příliš odtažitá a vzdálená k tomu, aby podléhala aplikaci článku 6 § 1 (viz odstavce 48 až 51 výše). Důvody pro toto rozhodnutí obdobně vedou k závěru, že s ohledem na vágní souvislost s rozhodnutím Spolkové rady jako takovým není žádný pozorovatelný nárok na stížnost na porušení článku 2 nebo 8 Úmluvy, a proto se žadatelé nepokusili o žádný prostředek ve smyslu článku 13. Soud tedy jako v případě Balmer Schafroth dochází k závěru, že článek 13 nelze aplikovat.

60. Pokud jde o článek 6 § 1 (viz odstavec 54 výše), nepřísluší Soudu v tomto případě zkoumat další hypotetické otázky, zda v případě sporovatelného tvrzení o porušení článku 2 a 8 v důsledku činnosti jaderné elektrárny Beznau II by občanskoprávní žaloba, na kterou poukázala Vláda, byla účinným prostředkem požadovaným článkem 13.

VÝROK

Z TĚCHTO DŮVODŮ SOUD

1. Jednomyslně *rozhoduje*, že ze seznamu žadatelů budou vyškrtnuty stížnosti paní Ursuly Brunnerové, pana Ernsta Haeberliho, paní Helgy Haeberliové a pana Hanse Vogt Gloora,
2. Jednomyslně *se připojuje* k předběžné námitce Vlády, že ve věci nebyly vyčerpány vnitrostátní prostředky, a jednomyslně rozhoduje, že není nutno se o tomto usnášet,
3. Dvanácti hlasy k pěti *potvrzuje*, že článek 6 § 1 Úmluvy se na tento případ nevztahuje,
4. Dvanácti hlasy k pěti *potvrzuje*, že článek 13 Úmluvy se na tento případ nevztahuje.

Vyhotoveno v anglickém a francouzském jazyce a vyhlášeno veřejně na zasedání v Paláci lidských práv ve Štrasburku dne 6. dubna 2000.

Paul MAHONEY
zástupce tajemníka

Elisabeth PALMOVÁ
předsedkyně