



Bruselas, 8.3.2013
COM(2013) 121 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

**sobre la utilización de los recursos financieros destinados a la clausura de las centrales
nucleares y la gestión del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos**

{SWD(2013) 59 final}

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

**sobre la utilización de los recursos financieros destinados a la clausura de las centrales
nucleares y la gestión del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos**

ÍNDICE

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | INTRODUCCIÓN | 4 |
| 1.1. | ANTECEDENTES..... | 4 |
| 1.2. | METODOLOGÍA | 4 |
| 2. | PRÁCTICAS DE FINANCIACIÓN ACTUALES EN BASE A LA RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN | 6 |
| 2.1. | CLAUSURA DE INSTALACIONES NUCLEARES..... | 6 |
| 2.1.1. | Desmantelamiento y gestión de residuos | 6 |
| 2.1.2. | Principio «quien contamina paga» | 6 |
| 2.1.3. | Integridad de los recursos financieros (incluida la gestión de residuos)..... | 7 |
| 2.2. | ASPECTOS INSTITUCIONALES Y DE PROCEDIMIENTO | 7 |
| 2.2.1. | Artículo 41 del Tratado CEEA: propuesta de régimen de financiación de la clausura | 7 |
| 2.2.2. | Organismo nacional | 7 |
| 2.3. | FONDOS DESTINADOS A LA CLAUSURA..... | 8 |
| 2.3.1. | Adecuación y origen de los fondos | 8 |
| 2.3.2. | Tipo de fondo, control del uso y revisión | 9 |
| 2.3.3. | Instalaciones nucleares nuevas..... | 9 |
| 2.4. | ESTIMACIÓN DE LOS COSTES DE CLAUSURA | 9 |
| 2.4.1. | Cálculos de costes separados para el desmantelamiento técnico y la gestión de residuos | 10 |
| 2.4.2. | Cálculos de costes y adecuación | 10 |
| 2.4.3. | Estimaciones de costes específicos del emplazamiento..... | 10 |
| 2.5. | UTILIZACIÓN DE LOS FONDOS PARA LA CLAUSURA..... | 10 |
| 2.5.1. | Utilización para el fin previsto y transparencia..... | 10 |
| 2.5.2. | Perfil de riesgo estable | 11 |
| 2.5.3. | Resultados insuficientes de la gestión del fondo..... | 11 |
| 2.5.4. | Instalaciones nucleares no comerciales..... | 12 |
| 3. | CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS..... | 13 |

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ANTECEDENTES

En octubre de 2004, la Comisión presentó su primer informe al Parlamento Europeo sobre la utilización de los recursos financieros destinados al desmantelamiento de las centrales nucleoelectricas ⁽¹⁾. El informe de 2004 fue en general bien acogido y dio lugar a un informe por propia iniciativa ⁽²⁾ del Parlamento Europeo. En éste se reconocía que el desmantelamiento representaba un asunto complejo y que era necesaria una reflexión más detallada para comprender los distintos mecanismos de financiación de los Estados miembros.

La Comisión aprobó en 2006 una Recomendación ⁽³⁾ sobre los fondos destinados al desmantelamiento de instalaciones aprovechando su experiencia en este campo y tras un amplio diálogo con expertos de los Estados miembros. En diciembre de 2007 presentó su segundo informe al Parlamento Europeo y al Consejo ⁽⁴⁾ comparando las prácticas de financiación de los operadores nucleares y los Estados miembros de la UE con los criterios detallados en la Recomendación de la Comisión.

Una de las conclusiones del segundo informe era que resultaba necesario obtener información más detallada y mejor estructurada de los Estados miembros. El resultado del proceso fue la elaboración de las Directrices y el Cuestionario que constituyen la base del presente informe, expuesta en el siguiente capítulo.

Ahora bien, el presente informe no analiza las consecuencias de la Directiva 2011/70/Euratom del Consejo, de 19 de julio de 2011, por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos ⁽⁵⁾, pero, al igual que los informes anteriores, está basado en el trabajo continuo llevado a cabo por los Estados miembros y la Comisión para llevar a la práctica la Recomendación, en particular dentro del ámbito del Grupo sobre Financiación de las Actividades de Clausura. Su finalidad es presentar una visión global y completa de la situación existente en los Estados miembros. En particular, analiza los avances alcanzados en cuanto a la concordancia de los regímenes nacionales de financiación del desmantelamiento y la gestión de residuos con la Recomendación de la Comisión.

1.2. METODOLOGÍA

En 2004 la Comisión creó un grupo de expertos *ad hoc*, el Grupo sobre Financiación de las Actividades de Clausura (GFAC). El GFAC se creó formalmente mediante la Recomendación de 2006 con el objetivo de asistir a la Comisión Europea en:

- el fomento de una comprensión clara de las políticas y estrategias de clausura y de las consiguientes tareas y actividades;
- la aportación de conocimientos actualizados sobre las estimaciones de los costes de clausura y la gestión de las provisiones o los fondos;
- la exploración de posibles alternativas en cuanto a nuevas formas de cooperación y armonización a nivel europeo.

¹ Informe sobre la utilización de los recursos financieros destinados al desmantelamiento de las centrales nucleoelectricas [COM(2004) 719 final] de 26.10.2004

² Resolución del Parlamento Europeo sobre la utilización de los recursos financieros destinados al desmantelamiento de las centrales nucleoelectricas (2005/2027(INI)), P6_TA-PROV(2005)0432.

³ DO L 330 (28.11.2006).

⁴ COM(2007) 794 final de 12.12.2007,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0794:FIN:ES:PDF>

⁵ DO L 199, 2.8.2011, p. 48, en adelante llamada «Directiva de residuos nucleares»

El GFAC es el único órgano de la UE que reúne a los Estados miembros y a la Comisión para reflexionar y debatir en común sobre los problemas de financiación de la clausura. Por lo tanto, ni el Grupo Europeo de Reguladores de la Seguridad Nuclear (ENSREG) ni el Foro Europeo de la Energía Nuclear (ENEF) han formado grupos más pequeños para tratar exclusivamente los problemas de financiación de la clausura.

Las conclusiones del segundo informe pusieron de manifiesto los beneficios de explorar metodologías de financiación de la clausura armonizadas a nivel de la Unión Europea, teniendo en consideración las diferencias existentes en las estrategias de los Estados miembros.

Los expertos nacionales del GFAC desarrollaron, junto con la Comisión, Directrices orientadas a explorar en detalle los distintos aspectos de la financiación de la clausura a fin de llegar a una comprensión común de la Recomendación ⁽³⁾ adoptada en 2006 por la Comisión sobre la financiación de la clausura. Posteriormente el GFAC y la Comisión elaboraron un cuestionario dirigido a los Estados miembros basado en esas Directrices.

Los cuestionarios se enviaron a todos los Estados miembros en septiembre de 2010 y la mayoría devolvieron los documentos completados durante los primeros meses de 2011. Las conclusiones se debatieron por primera vez durante la reunión del GFAC de 2011 celebrada el 16 de marzo de ese año. La recopilación de respuestas continuó durante 2011. También se pidió a algunos Estados miembros concretos que completaran o aclararan ciertos datos que faltaban o que no resultaban lo suficientemente claros.

Durante la reunión del GFAC el 12 de marzo de 2012 se debatió en detalle el primer borrador del documento de trabajo de los servicios de la Comisión. La mayoría de los países que asistieron a la reunión proporcionaron información actualizada, correcciones y datos adicionales para su inclusión en el borrador, en particular relacionados con el capítulo en el cual se describían sus respectivos sistemas de financiación de la clausura.

En el apartado siguiente se comparan fragmentos de la Recomendación de 2006 y las Directrices con la situación de la financiación de la clausura en los Estados miembros, según se refleja en las respuestas al cuestionario y la información proporcionada posteriormente. Los párrafos numerados siguen la lógica de la Recomendación de 2006 y resumen la información recabada de los Estados miembros durante el ejercicio, en relación con las disposiciones clave de la Recomendación.

2. PRÁCTICAS DE FINANCIACIÓN ACTUALES EN BASE A LA RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN

2.1. CLAUSURA DE INSTALACIONES NUCLEARES

2.1.1. Desmantelamiento y gestión de residuos

Todos los Estados miembros coinciden en el principio de que, tras el cierre permanente, las instalaciones nucleares deben desmantelarse y debe abordarse adecuadamente la gestión de los residuos. No obstante, han elegido formas muy distintas de hacerlo: algunos Estados miembros optan por una clausura inmediata, mientras que otros prefieren una clausura diferida una vez transcurrido un periodo inicial de contención en condiciones de seguridad. En cuanto a la situación final del emplazamiento, algunos se proponen que el resultado final sea una zona verde y otros, un solar industrial. Dado que la conversión en una zona verde resulta más cara, se hace necesario constituir más recursos durante la vida útil de la central.

Conforme a la Recomendación adoptada por la Comisión en 2006, cada instalación nuclear debe contar con una estrategia de clausura que se ajuste a una política de clausura. En la mayoría de los Estados miembros existen ambos elementos, si bien en algunos, aunque tanto la estrategia como el plan existen en forma de principio, la puesta en práctica concreta queda para después. Solo una planificación detallada puede garantizar la obtención de la financiación adecuada.

2.1.2. Principio «quien contamina paga»

Todos los Estados miembros están de acuerdo en el principio según el cual «quien contamina paga». En aquellos Estados miembros donde existe una actividad nuclear con fines comerciales, se han creado sistemas exhaustivos que obligan al titular de la licencia de explotación a constituir los recursos financieros suficientes antes del final del periodo de vida útil de las instalaciones con el fin de garantizar que estén disponibles cuando se necesiten para su clausura.

Deben identificarse claramente las obligaciones individuales de cada instalación nuclear. En todos los Estados miembros rige el principio de que el titular de la licencia es responsable, y se sabe quién es el titular.

Desde el último informe sobre la financiación de la clausura, se han producido grandes avances en la aplicación de esta recomendación. Ahora existe un consenso acerca de los objetivos, lo que permitirá a la Comisión centrarse más en los detalles de los regímenes de financiación en el futuro.

Ejemplos recientes de buenas prácticas:

- en los Países Bajos, la última revisión de la Ley de la energía nuclear, en vigor desde abril de 2011, estableció una clara obligación jurídica de crear un fondo de clausura con el que cubrir íntegramente los costes de la misma. Así, si bien en el pasado existía un acuerdo acerca de la aplicación del principio «quien contamina paga», los fondos se creaban de manera voluntaria; ahora este principio constituye una obligación jurídica clara;
- en Francia, donde dicha legislación se aprobó en 2006, existen ahora planes concretos de crear también un fondo destinado a la clausura de las instalaciones de investigación financiadas por el Estado;
- en España, tras algunos cambios legislativos recientes, se ha hecho pasar un mayor peso de la financiación de las clausuras de la recaudación de una tasa general a las aportaciones de fondos por parte de los titulares de las licencias de explotación.

2.1.3. Integridad de los recursos financieros (incluida la gestión de residuos)

Los costes derivados de la gestión de los residuos también deben considerarse parte de las actividades de clausura.

Puede decirse que todos los Estados miembros han abordado esta cuestión y que en toda la Unión Europea existen cálculos separados. En particular en los Estados miembros con programas nucleares comerciales importantes existen metodologías de costes sólidas y creíbles que comprenden todos los aspectos de las actividades de clausura. En principio lo mismo puede afirmarse respecto a los costes derivados de la gestión de los residuos nucleares, si bien es cierto que estos costes presentan un mayor grado de incertidumbre, dado que la mayoría de los países se encuentran en una fase temprana en lo que se refiere a la eliminación final de los residuos.

Algunos Estados miembros han creado regímenes de financiación independientes para el desmantelamiento y para la gestión de los residuos.

2.2. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y DE PROCEDIMIENTO

2.2.1. Artículo 41 del Tratado CEEA: propuesta de régimen de financiación de la clausura

En general las notificaciones enviadas más recientemente a la Comisión respetaron el principio según el cual el régimen de financiación de la clausura debe notificarse conforme al procedimiento de notificación que establece el artículo 41 del Tratado CEEA. Sin embargo, la notificación no siempre contiene un régimen de financiación de la clausura completo e incorporado a la legislación. Esto requeriría una descripción de los proyectos de inversión y del régimen de financiación previsto para la clausura (cuantía, plan de constitución de los activos del fondo, modalidades de gestión del mismo...).

Se espera que esta descripción detallada se incluya en todas las futuras notificaciones conforme al artículo 41, al menos en forma de proyecto de ley. Esto haría posible consultar al GFAC acerca de la propuesta.

Esta recomendación se refiere explícitamente al GFAC y le atribuye una función. Así, sienta las bases del trabajo del grupo: el mandato y los criterios conforme a los cuales el GFAC emita su opinión serán determinados por el GFAC sobre la base de una propuesta de la Comisión.

2.2.2. Organismo nacional

El organismo nacional deberá poseer experiencia tanto técnica como financiera para desempeñar sus funciones.

En una amplia mayoría de los Estados miembros existen organismos nacionales muy especializados. En los casos más avanzados existe una organización creada específicamente para llevar a cabo un control independiente del fondo. En otros Estados miembros, las funciones del organismo nacional son desempeñadas por el ministerio competente o por auditores independientes altamente especializados.

En algunos casos deben mejorarse aspectos relativos al grado de independencia del operador y a quién desempeña realmente las funciones de control independiente del fondo. Por lo general, la cuestión de la independencia del organismo nacional debería desarrollarse más en el futuro trabajo del GFAC y en futuros informes.

Todos los organismos nacionales tienen la capacidad de imponer medidas correctivas, en particular en el caso de que los recursos no alcancen el nivel esperado. En general los titulares de licencias de explotación tienen la obligación de poner remedio a cualquier insuficiencia de recursos que detecte el organismo nacional.

Todos los organismos nacionales llevan a cabo controles periódicos de las estimaciones de los costes de clausura. Los controles se realizan al menos cada cinco años, aunque a menudo hay controles más frecuentes.

El organismo nacional desempeña una función importante a la hora de revisar la adecuación entre el nivel del fondo y el de los pasivos que se derivan de la clausura. Si los costes de clausura aumentaran durante el periodo de vida útil de la instalación, sería el operador el responsable de dicho aumento, por lo que debería incrementar igualmente el fondo. Los Estados miembros ya consideran este punto muy seriamente. Para generar más confianza, se recomienda que los organismos nacionales desempeñen un papel aún más importante en este ámbito (por ejemplo, merced a revisiones más frecuentes o a una aplicación más rápida de medidas correctivas).

2.3. FONDOS DESTINADOS A LA CLAUSURA

2.3.1. Adecuación y origen de los fondos

Los sistemas de todos los Estados miembros que llevan a cabo actividades nucleares comerciales responden al modelo de constitución de fondos de clausura sobre la base de los ingresos obtenidos de las actividades de las centrales durante su vida útil.

En general, hasta la fecha la tasa de constitución de fondos parece adecuada. La mayoría de los Estados miembros que cuentan con programas nucleares comerciales han acumulado recursos sustanciales e incluso algunos de ellos están acercándose a la cuantía necesaria prevista. Cuando las sumas constituidas, consideradas proporcionalmente a la suma total necesaria, no alcanzan la cifra prevista para una determinada fase de la vida útil de las instalaciones, ello puede deberse a que están negociándose extensiones del periodo de vida útil. No obstante, la expectativa de una extensión de la vida útil no debería resultar en una reducción de los esfuerzos de acumulación de fondos.

El marco temporal para la constitución de fondos normalmente comprende el periodo íntegro de explotación previsto, si bien esto no excluye la posibilidad de establecer periodos más cortos como medio de protección ante situaciones imprevistas, como el cierre anticipado.

En los casos de cierres anticipados debido a decisiones políticas, generalmente corresponde al gobierno responsable cubrir la insuficiencia de fondos resultante. En caso de accidente es de aplicación el régimen de responsabilidad nuclear internacional conforme a los respectivos convenios internacionales.

Por razones históricas en algunos Estados miembros existen excepciones a la regla según la cual los fondos deben proceder de ingresos procedentes de las actividades nucleares: esto puede deberse a un cierre anticipado (referéndum tras el accidente de Chernobil), a la inexistencia de fondos previamente a la adhesión a la UE o a la quiebra del operador. Aun en aquellos casos en los que la Unión Europea haya creado un sistema de fondos para contribuir a de la clausura de instalaciones, en última instancia seguirá siendo responsabilidad del titular de la licencia y del Estado respectivo reunir los fondos necesarios para llevar a cabo la clausura y para gestionar los residuos. A este respecto será necesario realizar un esfuerzo adicional cuando los fondos no resulten suficientes para cubrir íntegramente los costes derivados de la clausura.

Aparte de los casos históricos mencionados, para todas las demás instalaciones nucleares el régimen de financiación debe ajustarse íntegramente a la Recomendación y la Directiva 2011/70/Euratom en cuanto a la gestión de residuos.

El programa de clausura de las instalaciones nucleares de las que es titular la Comisión Europea en virtud del Tratado Euratom (las instalaciones nucleares del Centro Común de

Investigación) es objeto de comunicaciones específicas regulares al Parlamento y al Consejo. El Centro Común de Investigación gestiona los fondos destinados a la clausura de acuerdo con un calendario plurianual aprobado por la Autoridad presupuestaria.

Ejemplo de buenas prácticas:

- deben citarse Finlandia y Suecia como ejemplos de adecuación de las cuantías constituidas hasta la fecha en un fondo segregado.

2.3.2. *Tipo de fondo, control del uso y revisión*

Los modelos adoptados por los Estados miembros responden a los siguientes tipos básicos:

- el fondo interno segregado, gestionado por el operador de la instalación como un presupuesto diferenciado que solo puede utilizarse a efectos del desmantelamiento de instalaciones y de la gestión de residuos y bajo el control del organismo nacional. Este tipo de fondos existe por ejemplo en Francia, Bélgica y la República Checa;
- el fondo externo segregado, desvinculado del operador de la instalación; existe en Finlandia y Suecia, donde además es externo al presupuesto estatal, y en Hungría, Rumanía, Eslovaquia y Bulgaria. En estos últimos Estados miembros, sin embargo, los fondos se encuentran de algún modo dentro del presupuesto estatal;
- los fondos no segregados que existen en Alemania, donde la Ley de comercio requiere que las empresas que operen centrales nucleoelectricas cuenten con importantes reservas de fondos en sus balances para cubrir los futuros costes de desmantelamiento de las instalaciones y de la gestión de los residuos.

Aunque la opción recomendada es el fondo segregado, un sistema de fondos no segregados bien controlados también puede resultar seguro. Cuando los recursos financieros constituidos en fondos segregados recaigan en poder de los titulares de las licencias, será necesario un mayor grado de control por parte de un organismo independiente.

En sus revisiones, el organismo nacional debe ser plenamente independiente del operador y tener la autoridad necesaria para garantizar la ejecución de cualquier acción correctiva propuesta. Dicha autoridad podría ponerse en duda si los representantes del titular de la licencia tienen la capacidad de designar representantes en el consejo del organismo nacional, tal como sucede en algunos Estados miembros.

2.3.3. *Instalaciones nucleares nuevas*

Los Estados miembros que actualmente no dispongan de un régimen de financiación de clausuras plenamente funcional y tengan previsto construir nuevas instalaciones nucleares, y en particular nuevas centrales nucleoelectricas, deberían elaborar, en el momento en que tomen la decisión de invertir, las leyes necesarias para establecer un régimen consistente de financiación.

Ejemplos más recientes de nuevos regímenes de financiación:

- en el Reino Unido se creará un fondo externo segregado para las nuevas instalaciones;
- Lituania, que decidió construir una nueva central nucleoelectrica cercana al emplazamiento de otra central anterior, está desarrollando actualmente un régimen de financiación;
- Polonia ha aprobado recientemente un régimen de financiación de la clausura de instalaciones, con gran anticipación a la decisión pendiente de construcción de la central o centrales nucleoelectricas planeadas.

2.4. ESTIMACIÓN DE LOS COSTES DE CLAUSURA

2.4.1. Cálculos de costes separados para el desmantelamiento técnico y la gestión de residuos

El principio de cálculo separado de los costes correspondientes al desmantelamiento de la instalación y a la gestión de los residuos es aceptado por todos los Estados miembros, algunos de los cuales han creado fondos generales segregados y separados para el desmantelamiento y la gestión de los residuos.

Dado que la planificación del almacenamiento definitivo se encuentra en una fase temprana, el cálculo de los costes derivados de la gestión de los residuos tiende a presentar un mayor grado de incertidumbre que el de los costes de desmantelamiento.

La incorporación de la Directiva 2011/70/Euratom del Consejo de 19 de julio de 2011, por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos ⁽⁶⁾, permitirá un progreso sustancial en cuanto a la planificación financiera de los costes derivados de la gestión de los residuos.

2.4.2. Cálculos de costes y adecuación

Tal como se ha mencionado anteriormente, la Comisión ha desarrollado y propuesto, junto con la Agencia para la Energía Nuclear (AEN), la metodología del «Libro Amarillo», un instrumento que ayuda a elaborar las estimaciones de costes. Si bien se recomienda encarecidamente utilizarla para realizar cálculos o establecer referencias, este procedimiento no es de carácter obligatorio; sin embargo, en algunos países podría contribuir a informar y reforzar las metodologías. Recientemente, la publicación por parte de la Agencia para la Energía Nuclear de la OCDE en 2012 del informe «International Structure for Decommissioning Costing» (ISDC) (Estructura internacional de costes de clausura) (AEN n° 7088) ha actualizado y reemplazado el «Libro Amarillo». Sin embargo, por ahora no existe ningún equivalente para la evaluación del coste de los residuos nucleares.

La cuestión de si el organismo nacional revisa todas las estimaciones de costes, tal como debería hacer, no está clara en todos los Estados miembros. La Comisión seguirá observando la situación.

2.4.3. Estimaciones de costes específicos del emplazamiento

En relación con la expresión «específicos del emplazamiento», y en aras de la exactitud y la transparencia, los costes de los emplazamientos con unidades nucleares múltiples deberían desglosarse hasta el nivel de la unidad. Los costes podrán enfocarse desde la perspectiva de un «planteamiento de parque» cuando ello resulte apropiado.

Existe una tendencia general en los Estados miembros a pasar de estimaciones de costes genéricas a estimaciones específicas del emplazamiento. La mayoría de los Estados miembros ya cumple plenamente este criterio, lo que representa un avance muy positivo.

2.5. UTILIZACIÓN DE LOS FONDOS DE CLAUSURA

2.5.1. Utilización para el fin previsto y transparencia

Los fondos destinados a la clausura de instalaciones solo deberían utilizarse para el fin detallado para el cual fueron creados según lo definido en el plan de clausura final y para ningún otro fin. El organismo nacional ostenta una función importante durante la fase de clausura: supervisar y vigilar que los fondos se utilizan correctamente.

⁶ DO L 199 de 2.8.2011, p. 48.

Sobre este asunto, las respuestas tanto al cuestionario como a las posteriores solicitudes de información aún no son lo suficientemente detalladas. Ello podría deberse al hecho de que la mayoría de los fondos aún no han llegado a la fase de desembolso. Por tanto esta cuestión deberá analizarse en el futuro.

Ejemplos de buenas prácticas a este respecto:

- Suecia, donde el fondo nacional publica anualmente en su sitio web un informe muy detallado con toda la información relevante en sueco y en inglés: <http://www.karnavfallsfonden.se/>;
- el sitio de la Agencia británica para el desmantelamiento de las instalaciones nucleares (NDA), <http://www.nda.gov.uk/>, también contiene información similar.

2.5.2. *Perfil de riesgo estable*

Para mantener un perfil de riesgo estable resultan preferibles los activos de bajo riesgo, aunque esto no excluye los activos de alto riesgo, si bien fijando límites de exposición. La finalidad de la estrategia de gestión debería ser cubrir íntegramente el coste de la clausura y garantizar su disponibilidad, siempre bajo el control del organismo nacional.

Debería obtenerse un rendimiento del capital satisfactorio sin riesgos excesivos: en algunos Estados miembros el fondo puede prestar hasta un máximo del 75 % del capital al operador, que debe abonar un interés fijado por el gobierno, mientras que en otros el fondo siempre debe cubrir las provisiones descontadas, y los activos en los que se puede invertir están definidos por decreto, pero los operadores pueden, sobre esta base, decidir libremente. En un caso concreto, el fondo también tiene limitaciones en lo que respecta a la idoneidad de ciertos activos y debe perseguir, en estas condiciones, el mayor rendimiento posible. En una serie de Estados miembros, el fondo lo tiene o lo crea el Ministerio de Hacienda. En tales casos, de las respuestas al cuestionario no puede inferirse con total claridad cómo se invierte el capital.

Muchos Estados miembros requieren que los fondos inviertan en gran medida en bonos del Estado. Tras los recientes acontecimientos que se han producido en los mercados financieros y que han planteado serias dudas acerca de la absoluta seguridad de los bonos del Estado, puede ser aconsejable revisar los supuestos implícitos sobre los que se basa la legislación existente al respecto.

Como posible ejemplo de buenas prácticas en cuanto a la inversión del fondo cabría mencionar Francia, donde existen reglas muy detalladas respecto a los tipos de activos en los que se puede invertir y donde además está llevándose a cabo una revisión.

2.5.3. *Resultados insuficientes de la gestión del fondo*

En caso de identificarse un desfase entre el valor del fondo y los pasivos derivados de la clausura deberían definirse inmediatamente medidas correctivas aplicables a corto plazo. En este sentido, resultan de primordial importancia la revisión anual de los fondos constituidos y la revisión de las estimaciones de costes por parte del organismo nacional.

Este principio se está aplicando adecuadamente en todos los Estados miembros que optaron por establecer regímenes de fondos internos. En todos los casos este requisito esencial está sometido a un control periódico por parte del organismo nacional.

2.5.4. *Instalaciones nucleares no comerciales*

Las instalaciones que aborda este apartado son por lo general infraestructuras de servicios de propiedad estatal, como centros médicos, centros de investigación, instalaciones de producción de isótopos y aceleradores de partículas. Dado que normalmente estas instalaciones son de responsabilidad estatal, su clausura suele realizarse con cargo al

presupuesto nacional. Aun así debería elaborarse un plan de clausura final que detalle el nivel de los pasivos y los costes asociados. Todos los Estados miembros que cuentan con este tipo de instalaciones o bien disponen ya de planes de clausura o se encuentran en el proceso de elaboración de los mismos.

3. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Desde la presentación del segundo informe de clausura en 2007, el marco jurídico en materia de desmantelamiento de instalaciones y gestión de residuos ha cambiado de forma significativa con la adopción de la Directiva 2011/70/Euratom del Consejo, de 19 de julio de 2011, por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos⁽⁷⁾. Dicha Directiva, que los Estados miembros deberán incorporar a su legislación nacional a más tardar el 23 de agosto de 2013, contempla en su artículo 9 que «los Estados miembros se asegurarán de que el marco nacional obligue a dotar los recursos económicos suficientes de modo que estén disponibles cuando se necesiten para la ejecución de los programas nacionales mencionados en el artículo 11, en particular para la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos, teniendo debidamente en cuenta la responsabilidad de los productores de combustible nuclear gastado y de residuos radiactivos».

Este principio, compartido con la Recomendación, constituye ahora una ley vinculante que todos los Estados miembros deberán incorporar a su legislación nacional. Los programas nacionales en materia de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos tendrán que cubrir todos los tipos de residuos y todas las fases de gestión, desde la generación hasta el almacenamiento definitivo, además de incluir un método lo suficientemente detallado para estimar los costes a largo plazo como base para constituir los fondos necesarios para la gestión de los residuos. La obligación de cubrir todas las fases de gestión desde la generación de los residuos en adelante implica que también quedará cubierta una gran parte de las actividades de desmantelamiento.

Los programas nacionales deberían incluir una estimación de costes detallada que tenga en consideración todas las etapas de la gestión de los residuos hasta su eliminación, incluidas las actividades asociadas, tales como la investigación y el desarrollo. También debe proporcionar información sobre la financiación.

Si un programa nacional considera solo el almacenamiento provisional a largo plazo, pero no el definitivo, el ahorro económico resultante podría permitir al operador reforzar su posición en el mercado respecto de los competidores de aquellos Estados miembros donde la financiación de un sistema de almacenamiento definitivo de residuos constituya un elemento obligatorio. Tal situación podría considerarse una clara alteración de la competencia. Así, algunas estimaciones muestran una posible reducción de costes del orden del 3,5 % o 4 % del coste total de generación asumido⁽⁸⁾.

La Directiva también contiene reglas vinculantes respecto a los planes de financiación y la transparencia, lo cual refleja igualmente algunos principios básicos de la Recomendación. El artículo 10 sobre transparencia garantiza la información pública y el derecho a poder participar de forma efectiva en el proceso de toma de decisiones. El artículo 12 sobre los programas nacionales recoge la obligación de contar con planes nacionales y de evaluación de costes en vigor, así como con una política o un proceso de transparencia.

⁷ DO L 199 de 2.8.2011, p. 48.

⁸ DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN, documento que acompaña a la propuesta revisada de DIRECTIVA (Euratom) DEL CONSEJO relativa a la gestión del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos EVALUACIÓN DEL IMPACTO COM(2010) 618, capítulo 2.3.3.

Al establecer la obligación de los Estados miembros de mantener actualizados sus programas nacionales y de que dichos programas se encuentren sujetos a revisiones *inter pares*, la Directiva mejora la transparencia y la calidad de los mecanismos de financiación de la clausura de instalaciones y de la gestión del combustible gastado y los residuos radioactivos.

La Directiva 2009/71/Euratom de «seguridad nuclear»⁹⁾ es relevante para la clausura porque incluye en su ámbito de aplicación todas las instalaciones nucleares de tipo civil que operan con licencia, lo que comprende las licencias para clausurar una instalación nuclear. Constituye un paso más allá que es de primordial importancia para avanzar hacia el establecimiento de reglas vinculantes para la constitución de los recursos financieros suficientes para el desmantelamiento y la gestión de los residuos de las instalaciones nucleares. Estas reglas forman una base sólida para desarrollar un marco jurídico común y una cultura de seguridad fuerte dentro de la UE. Junto con la Recomendación de 2006 de la Comisión, establecerán el marco para el trabajo continuo orientado a mejorar la situación en todos los Estados miembros en lo referente a la adecuación, la disponibilidad y la seguridad de los recursos financieros destinados al desmantelamiento de instalaciones y a la gestión de los residuos.

Incluso tras la plena incorporación de la Directiva de «residuos nucleares», el GFAC tendrá que continuar su trabajo con la Comisión para promover una clara comprensión de las políticas y estrategias de clausura proporcionando información actualizada sobre las estimaciones de costes de clausura y sobre la gestión de los fondos y explorando posibles alternativas en cuanto a una mayor cooperación o incluso armonización.

En una reunión del GFAC en marzo de 2012 se debatió otra serie de temas de interés para el futuro. Los informes que exigen tanto la Recomendación como la Directiva sobre «residuos nucleares» deberían alinearse: tras el primer informe previsto por la Directiva sobre residuos nucleares, será necesaria una reflexión acerca de los informes previstos por la Recomendación. En este contexto, otro aspecto importante será la reflexión acerca de la relación del GFAC con la Directiva sobre residuos nucleares, también en lo que se refiere al proceso de incorporación a la legislación nacional y a los vínculos existentes con ENSREG y ENEF. Asimismo deberá elaborarse un mandato revisado del GFAC en colaboración entre el GFAC y la Comisión.

Un aspecto importante de la reflexión común podría residir en las conclusiones que deben extraerse de las recientes crisis del sistema bancario y la deuda soberana. En todos los Estados miembros se hace necesaria una reacción al revuelo que ha venido produciéndose en los mercados financieros durante el último par de años y la colaboración dentro del GFAC podría contribuir a mejorar en el futuro la solidez de los sistemas de financiación de la clausura.

⁹⁾ DO L 172 de 02.07.09, p. 218.