

COMISIÓN

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN

de 24 de octubre de 2006

sobre la administración de los recursos financieros destinados a la clausura de instalaciones nucleares y a la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos

(2006/851/Euratom)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y, en particular, su artículo 124,

Considerando lo siguiente:

- (1) El preámbulo del Tratado reconoce la preocupación de los Estados miembros por establecer condiciones de seguridad que eviten todo riesgo para la vida y la salud de las poblaciones.
- (2) El artículo 2, letra b), del Tratado insta a la Comunidad, en particular, a establecer normas de seguridad uniformes para la protección sanitaria de los trabajadores y de la población en general y a velar por su aplicación.
- (3) El capítulo III del Tratado establece normas básicas para que la Comunidad pueda velar por la protección sanitaria y la seguridad de los trabajadores y de la población en general contra los peligros que resulten de las radiaciones ionizantes.
- (4) La Directiva 96/29/Euratom del Consejo ⁽¹⁾ establece las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes.
- (5) La Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente ⁽²⁾, insta a los Estados miembros a adoptar «las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos».
- (6) Las radiaciones ionizantes del material radiactivo pueden tener consecuencias después del período de vida útil de

las instalaciones nucleares y traspasar las fronteras nacionales.

- (7) La seguridad de los trabajadores y de la población en general frente a tales riesgos reviste primordial importancia para las Comunidades Europeas. Por consiguiente, deben observarse estrictas normas de seguridad para garantizar una protección adecuada contra dichos riesgos tanto durante el período de vida útil de las instalaciones nucleares como después de él.
- (8) El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión han subrayado «la necesidad de que los Estados miembros velen por que se disponga efectivamente, para los efectos previstos, de los recursos financieros adecuados para las actividades de desmantelamiento y de gestión de residuos, que serán objeto de auditoría en los Estados miembros, que tales recursos se administran de manera transparente y se evitan, por tanto, los obstáculos a la libre competencia en el mercado de la energía» ⁽³⁾.
- (9) Asimismo, la Comisión ha resaltado la importancia de «velar por que los recursos establecidos para las actividades de desmantelamiento y de gestión de residuos, relacionadas con los objetivos del Tratado Euratom, se administran de manera transparente y se utilizan solo a tal efecto. En este contexto, y en el marco de las competencias que le confiere el Tratado Euratom, la Comisión tiene intención de publicar un informe anual sobre la utilización de fondos para desmantelamiento y gestión de residuos. La Comisión pondrá especial cuidado en asegurarse de la plena aplicación de las disposiciones pertinentes de la legislación comunitaria» ⁽⁴⁾.
- (10) En su Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo ⁽⁵⁾, la Comisión destacaba que era precisa una mayor transparencia y armonización en la gestión de estos recursos financieros. La Comisión también manifestaba su intención de presentar una recomendación en 2005.

⁽¹⁾ DO L 159 de 29.6.1996, p. 1.

⁽²⁾ DO L 175 de 5.7.1985, p. 40. Directiva modificada en último lugar por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 156 de 25.6.2003, p. 17).

⁽³⁾ Declaración interinstitucional publicada en el DO L 176 de 15.7.2003, p. 56.

⁽⁴⁾ Declaración de la Comisión publicada en el DO L 176 de 15.7.2003, p. 56.

⁽⁵⁾ COM(2004) 719, Informe sobre la utilización de los recursos financieros destinados al desmantelamiento de las centrales nucleoelectricas, de 26.10.2004.

- (11) Las propias operaciones que llevan a la clausura también pueden entrañar riesgos en los ámbitos de la sanidad y el medio ambiente, especialmente si no se adoptan en el momento oportuno las medidas necesarias para hacer frente a los riesgos radiológicos de tales operaciones.
- (12) Para afrontar todos estos riesgos, es necesario velar por una clausura segura de las instalaciones nucleares, garantizando la gestión a largo plazo de los residuos radiactivos y del combustible gastado.
- (13) Una clausura segura de las instalaciones nucleares que incluya la gestión a largo plazo de los residuos radiactivos y del combustible gastado exige sustanciales recursos financieros. La falta de tales recursos en el momento en que son necesarios puede tener efectos negativos en el proceso de clausura. Se ha de poder disponer en el momento oportuno de recursos financieros suficientes que hagan posible la clausura completa de las instalaciones nucleares de acuerdo con las normas de seguridad.
- (14) De conformidad con el principio de que «quien contamina, paga», los responsables de instalaciones nucleares deben reservar recursos financieros suficientes para hacer frente a los futuros costes de la clausura durante el período de vida útil de dichas instalaciones.
- (15) En el contexto específico de las negociaciones para la adhesión se abordó la cuestión del cierre anticipado de los reactores nucleares cuya modernización no se consideraba rentable. Así, la Comunidad ha participado por iniciativa propia en la recogida de recursos financieros y, de acuerdo con ciertas condiciones, presta ayuda económica a varios proyectos de clausura en algunos nuevos Estados miembros.
- (16) En virtud del artículo 26 de la Convención conjunta sobre seguridad en la gestión del combustible gastado y sobre seguridad en la gestión de desechos radiactivos, que entró en vigor el 18 de junio de 2001, «cada Parte contratante adoptará las medidas adecuadas para garantizar la seguridad durante la clausura de una instalación nuclear. Dichas medidas garantizarán que se disponga de personal cualificado y recursos financieros adecuados». El artículo 22, inciso ii), de dicha Convención insta a las Partes contratantes a adoptar las medidas adecuadas para asegurar que se disponga de «recursos financieros suficientes para mantener la seguridad de las instalaciones de gestión de combustible gastado y de desechos radiactivos durante su vida operacional y para la clausura».
- (17) El artículo 2, letra c), del Tratado establece que la Comunidad debe facilitar las inversiones y garantizar el establecimiento de las instalaciones básicas necesarias para el desarrollo de la energía nuclear en la Comunidad. El desarrollo de este tipo de energía no puede desligarse del proceso de clausura de tales instalaciones. Según el artículo 41 del Tratado, los proyectos de inversión en el sector de la energía nuclear han de notificarse a la Comisión para que esta pueda proceder a su examen. El Reglamento (Euratom) nº 2587/1999 del Consejo, de 2 de diciembre de 1999, relativo a la definición de los proyectos de inversión que deberán comunicarse a la Comisión de conformidad con el artículo 41 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica ⁽¹⁾, incluye las actividades de clausura entre los proyectos de inversión que se han de notificar a la Comisión y examinar con ella. Por tanto, las personas y empresas ⁽²⁾ deben informar a la Comisión de las disposiciones adoptadas para financiar las actividades de clausura con respecto a las instalaciones nucleares de nueva construcción.
- (18) A fin de disponer de recursos financieros suficientes cuando son necesarios, es preciso un análisis sólido y prudente de las fuentes de financiación y de los costes derivados de la clausura de las instalaciones. A la hora de determinar los fondos destinados a la clausura deben tenerse en cuenta los aspectos tecnológicos y los imperativos de seguridad nuclear.
- (19) Al objeto de disponer de recursos en el momento en que se necesitan para proceder a la clausura de instalaciones nucleares, reviste crucial importancia garantizar una gestión transparente, con una supervisión externa apropiada de esos recursos financieros, lo cual también contribuirá a evitar obstáculos a la competencia leal en el mercado de la energía. Existen varias opciones de gestión adecuadas para alcanzar estos objetivos. Conviene crear un organismo nacional específico que proporcione asesoramiento especializado en materia de gestión de fondos y costes de clausura.
- (20) La presente Recomendación no establece excepciones respecto de las normas sobre ayudas estatales. En este contexto, la intervención del Estado abarca las cuestiones reguladas por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y, por tanto, debe evaluarse en consecuencia. No obstante, en la medida en que no sea necesaria para alcanzar los objetivos de dicho Tratado o los supere, o falsee o pueda falsear la competencia en el mercado interior, debe evaluarse a la luz del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.
- (21) Es necesario examinar cuidadosamente de qué manera se invierten estos recursos financieros para así evitar cualquier posible utilización incorrecta. Las inversiones han de hacerse a largo plazo y tener un perfil de riesgo estable, protegiendo al mismo tiempo de forma adecuada el valor real de los fondos.

⁽¹⁾ DO L 315 de 9.12.1999, p. 1.

⁽²⁾ Personas y empresas que realicen actividades relacionadas con los sectores industriales enumerados en el anexo II del Tratado Euratom.

- (22) En aras de la seguridad, cuando se reúnan los recursos necesarios para la clausura de instalaciones nucleares se deben tener presentes las circunstancias específicas de determinadas instalaciones.
- (23) La experiencia demuestra que el intercambio de información entre expertos nacionales sobre los diversos sistemas y disposiciones de financiación para la clausura y gestión de los residuos constituye un método excelente para favorecer una respuesta común a las cuestiones de seguridad. En su empeño por intensificar la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros, la Comisión anuncia su intención de crear un grupo permanente sobre financiación de las actividades de clausura. Es conveniente que dicho grupo asista a la Comisión en sus actuaciones en el contexto de la presente Recomendación.
- (24) Sin perjuicio del principio general de subsidiariedad, es adecuado sugerir cierto grado de armonización con respecto a las definiciones empleadas en el ámbito de las actividades de clausura. Dicha armonización debería llevarse a cabo a través del Grupo sobre financiación de las actividades de clausura, en el que convendría llegar a una interpretación común de la presente Recomendación con miras a su aplicación y, en particular, a la armonización de los métodos de cálculo de costes de tales actividades.
- (25) El Centro Común de Investigación, creado sobre la base del artículo 8 del Tratado, lleva a cabo programas de investigación en el sector nuclear que pueden entrañar riesgos de ionización una vez finalizado el período de vida útil de sus instalaciones. A fin de garantizar la seguridad de tales instalaciones, la Comisión ha de velar por que dicho Centro cumpla las presentes recomendaciones. En particular, la Comisión debe comprobar la adecuación de los recursos financieros a los efectos de la clausura de las instalaciones del Centro. Los departamentos de la Comisión responsables de asuntos nucleares y presupuestarios son los más indicados para llevar a cabo estas tareas.
- a) «clausura»: todas las actividades de que consta la clausura técnica de la instalación nuclear (descontaminación, desmantelamiento y demolición) y la gestión de residuos (gestión y eliminación de residuos radiactivos y combustible gastado) conducentes a la suspensión de las restricciones de índole radiológica impuestas a las instalaciones nucleares;
- b) «fondo para clausura»: todo tipo de recursos financieros destinados específicamente a cubrir los gastos necesarios para la clausura de instalaciones nucleares;
- c) «fondo para clausura externo»: el fondo para clausura gestionado por un organismo específico e independiente de los contribuyentes al fondo a la hora de adoptar sus decisiones;
- d) «fondo para clausura interno»: el fondo para clausura administrado por el responsable de la instalación nuclear;
- e) «fondo para clausura separado»: el fondo para clausura interno o externo independiente de los demás;
- f) «responsable de la instalación nuclear»: la persona jurídica que explota la instalación nuclear y en quien recae la principal responsabilidad en materia de seguridad nuclear;
- g) «instalación nuclear»: toda instalación civil y sus terrenos, edificios y equipos en los que se produce, transforma, utiliza, manipula, almacena o elimina material radiactivo.

SECCIÓN 3

CLAUSURA DE INSTALACIONES NUCLEARES

- 1) Es conveniente que todas las instalaciones nucleares se clausuren tras su cierre definitivo y que los residuos se gestionen debidamente.
- 2) Las actividades de clausura deberían llevarse a cabo sin riesgos innecesarios para la salud y seguridad de los trabajadores y los ciudadanos en general.
- 3) Debería aplicarse plenamente el principio de que «quien contamina, paga» a lo largo de todo el proceso de clausura de instalaciones nucleares. A este respecto, los responsables de instalaciones nucleares han de velar ante todo por que se disponga de recursos financieros suficientes para garantizar una clausura segura en el momento en que la instalación nuclear cierre definitivamente.
- 4) Los recursos financieros disponibles deberían abarcar todos los aspectos de las actividades de clausura, desde la clausura técnica de la instalación hasta la gestión de residuos.

RECOMIENDA:

SECCIÓN 1

OBJETO

Teniendo presentes los objetivos de seguridad establecidos en el Tratado, la presente Recomendación propone medidas para garantizar que se dispone de recursos financieros suficientes en el momento oportuno para todas las actividades de clausura de instalaciones nucleares y para la gestión del combustible gastado y de los residuos radiactivos.

SECCIÓN 2

DEFINICIONES

A los efectos de la presente Recomendación, se entenderá por:

SECCIÓN 4

ASPECTOS INSTITUCIONALES Y DE PROCEDIMIENTO

- 5) Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 41 del Tratado y en los reglamentos vigentes relativos a su aplicación ⁽¹⁾, las personas y empresas deberían notificar el régimen de financiación de la clausura previsto en el contexto del procedimiento establecido en el artículo 41 del Tratado en lo relativo a la construcción de nuevas instalaciones nucleares.

A la hora de examinar el régimen de financiación de la clausura propuesto, la Comisión consultará al Grupo sobre financiación de las actividades de clausura, de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 44 de Tratado.

- 6) Cuando ello no esté aún previsto, es conveniente que los Estados miembros creen o designen un organismo nacional que preste asesoramiento especializado en materia de gestión de fondos y de costes de clausura. Dicho organismo ha de ser independiente de los contribuyentes al fondo.

El organismo nacional debe examinar anualmente los recursos financieros reunidos y analizar periódicamente, al menos cada cinco años, las estimaciones de los costes de clausura. En caso de que los recursos reunidos sean inferiores a las estimaciones de costes, se deberían tomar las medidas oportunas con la debida antelación.

Los Estados miembros deberán informar anualmente a la Comisión de las conclusiones de las actas del organismo nacional competente citado.

SECCIÓN 5

FONDOS PARA CLAUSURA

- 7) Los responsables de instalaciones nucleares deberían crear fondos para clausura adecuados sobre la base de los ingresos obtenidos de sus actividades nucleares durante el período de vida útil previsto.
- 8) En todas las instalaciones nucleares conviene optar preferentemente por un fondo separado con un control adecuado que garantice una utilización prudente. El examen del organismo nacional previsto en la presente Recomendación cumple una función esencial con miras a garantizar una gestión y utilización adecuadas de los fondos.
- 9) Las nuevas instalaciones nucleares deberían establecer fondos para clausura separados con un control adecuado que garantice una utilización prudente de los mismos.

⁽¹⁾ Reglamento (Euratom) n° 2587/1999 del Consejo, de 2 de diciembre de 1999, relativo a la definición de los proyectos de inversión que deberán comunicarse a la Comisión de conformidad con el artículo 41 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO L 315 de 9.12.1999, p. 1), y Reglamento (Euratom) n° 1352/2003 de la Comisión, de 23 de julio de 2003, que modifica el Reglamento (CE) n° 1209/2000 por el que se determinan los procedimientos de ejecución de la obligación de comunicación establecida en el artículo 41 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO L 192 de 31.7.2003, p. 15).

SECCIÓN 6

ESTIMACIÓN DE LOS COSTES DE CLAUSURA

- 10) Dadas las diferencias en la utilización de los fondos para clausura reunidos, la clausura técnica de la instalación, por una parte, y la gestión de los residuos, por otra, deberían abordarse por separado sobre la base de cálculos de costes diferentes.
- 11) A fin de garantizar la disponibilidad de recursos financieros suficientes, los costes se deberían calcular eligiendo entre las opciones realistas existentes una opción prudente, que se someterá a supervisión externa y a la aprobación del organismo nacional previsto en la presente Recomendación.
- 12) Todas las estimaciones de costes deberían referirse a una instalación determinada y basarse en las mejores estimaciones disponibles.
- 13) En caso de que, al procederse a la clausura, el importe del proyecto sea superior a la cuantía prevista en las estimaciones de costes aprobadas, el responsable de la instalación nuclear debería cubrir los gastos suplementarios. Debe prestarse especial atención a este aspecto en caso de que se produzca un cambio de responsable tanto durante el período de vida útil de la instalación nuclear como tras él.
- 14) Conviene dedicar la debida atención a situaciones en que, por motivos históricos, lo más adecuado sea optar por una solución especial. Esta fórmula caso por caso ha de ser transparente y contar con la plena participación del organismo nacional previsto en la presente Recomendación.

SECCIÓN 7

UTILIZACIÓN DE LOS FONDOS PARA CLAUSURA

- 15) Los recursos financieros deberían utilizarse exclusivamente para los fines para los que se han establecido y gestionado. En este contexto, es conveniente prestar especial atención a la transparencia. Toda la información que no sea delicada desde el punto de vista comercial debería ponerse a disposición del público.
- 16) Al invertir el activo debería buscarse un perfil de riesgo estable que asegure beneficios positivos a plazo.
- 17) El responsable de la instalación nuclear no tiene influencia alguna en la gestión financiera de un fondo para clausura externo, por lo que el Estado debería garantizar el valor de las inversiones para que así pueda disponerse de fondos suficientes cuando sea necesario, incluso si el gestor independiente de las sumas invertidas sufre una pérdida nominal cuando vayan a utilizarse esos recursos financieros. En tal caso, los fondos deberían completarse con una suma superior a la que se ha perdido en la inversión.

- 18) En caso de gestión insuficiente de un fondo interno, el responsable de la instalación nuclear debería velar por que se disponga de fondos suficientes cuando sea necesario.
- 19) En el caso de las instalaciones nucleares cuyo principal objetivo no sea la venta de productos o servicios, la clausura debería planificarse y presupuestarse debidamente para así poder disponer de fondos suficientes para una clausura segura y tempestiva de tales instalaciones.
- 20) La programación presupuestaria debería ser examinada por el organismo nacional previsto en la presente Recomen-

ción. De no existir dicho organismo nacional, los Estados miembros pueden solicitar asesoramiento a la Comisión sobre las medidas que deban adoptarse.

Hecho en Bruselas, el 24 de octubre de 2006.

Por la Comisión
Andris PIEBALGS
Miembro de la Comisión
