

Bruselas, 16.2.2023
COM(2023) 77 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

**sobre la aplicación, por parte de los Estados miembros, de la Directiva
2006/117/Euratom del Consejo, relativa a la vigilancia y al control de los traslados de
residuos radiactivos y combustible nuclear gastado
Cuarto informe**

{SWD(2023) 43 final}

Índice

1.	Introducción	2
1.1.	Contexto.....	3
2.	Marco jurídico y su ejecución.....	3
2.1.	Implementación de la Directiva	5
2.2.	Dictamen del Comité Consultivo.....	6
2.3.	Autoridades competentes	6
3.	Observaciones	7
3.1.	Estadísticas (2018-2020)	8
4.	Seguimiento y mejora continua	11
5.	Conclusiones.....	12

1. INTRODUCCIÓN

La Directiva 2006/117/Euratom del Consejo¹ (en lo sucesivo, «la Directiva») establece un régimen comunitario de vigilancia y control de los traslados transfronterizos de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado para garantizar una protección adecuada de la población. Este acto garantiza que se informe a los Estados miembros afectados acerca de los traslados de residuos radiactivos y combustible gastado a su territorio o a través de este, y les impone la obligación de dar su consentimiento a cada traslado o motivar su denegación.

Todos los Estados miembros han incorporado ya la Directiva a su Derecho nacional y han estado informando a la Comisión sobre su implementación cada tres años desde el 25 de diciembre del 2011, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20. En el trienio de notificación más reciente, los Estados miembros presentaron sus últimos informes nacionales, correspondientes al período 2018-2020². De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 y tomando como base dichos informes, la Comisión ha elaborado el presente informe resumido³ para el Parlamento Europeo, el Consejo y el Comité Económico y Social Europeo, teniendo en cuenta el dictamen de un Comité Consultivo⁴ y prestando especial atención a las devoluciones relacionadas con traslados no autorizados y con residuos radiactivos no declarados⁵.

El informe da seguimiento al tercer informe⁶ de la Comisión, correspondiente al período 2015-2017, y ofrece una visión de conjunto de las autorizaciones y los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado que se han realizado en la Unión. El presente informe va acompañado de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión, que incluye datos e información detallados en los que se basan las conclusiones.

¹ Directiva 2006/117/Euratom del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado (DO L 337 de 5.12.2006, p. 21).

² Más concretamente, los informes abarcan el período comprendido entre el 26 de diciembre de 2017 y el 25 de diciembre de 2020 (las autorizaciones). Este era el cuarto trienio de notificación para todos los Estados miembros excepto Croacia, país para el que se trataba del tercer trienio, ya que se incorporó a la UE el 1 de julio de 2013. Y este será el último trienio de notificación que incluya un informe del Reino Unido.

³ El artículo 20, apartado 2, de la Directiva establece que la Comisión debe redactar un informe resumido, de conformidad con el procedimiento dispuesto en su artículo 21.

⁴ El Comité Consultivo se creó en 2007 en cumplimiento del artículo 21 de la Directiva.

⁵ Artículo 4 de la Directiva.

⁶ COM(2019) 633 final: Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la aplicación por parte de los Estados miembros de la Directiva 2006/117/Euratom del Consejo, relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado, tercer informe, de 17 de diciembre de 2019 [SWD(2019) 437 final].

1.1. Contexto

Todos los Estados miembros de la Unión Europea producen residuos radiactivos generados por instalaciones tales como las centrales nucleares o los reactores de investigación, y por actividades, tales como las aplicaciones de los radioisótopos en la medicina, la industria, la agricultura, la investigación y la enseñanza.

Las operaciones de los reactores nucleares también generan combustible gastado, es decir, combustible nuclear que se ha irradiado en el núcleo de un reactor y se ha extraído permanentemente de este. Este puede conservarse como un recurso utilizable susceptible de reprocesamiento o destinarse a su almacenamiento definitivo como residuo radiactivo sin que se prevea ninguna utilización ulterior.

En 2020 (final del período de notificación), la energía nuclear representaba el 24,6 % de la producción⁷ de energía eléctrica en los veintisiete Estados miembros de la UE⁸, de los cuales trece tenían algo más de cien reactores nucleares en funcionamiento.

El combustible gastado y los residuos radiactivos generados se almacenan de forma segura antes de su posible (re)procesamiento y almacenamiento definitivo. La gestión segura de tales materiales puede requerir el movimiento de estos, también denominado «traslado», desde los emplazamientos en los que se han generado o gestionado. Este tipo de traslados tienen lugar en la mayoría de los Estados miembros, independientemente de la magnitud de sus programas nucleares. Los traslados se producen principalmente por carretera, ferrocarril, mar y, en casos excepcionales, por aire.

Es habitual en la Unión que se importen, exporten y desplacen residuos radiactivos y combustible gastado a través de uno o de varios Estados miembros.

2. MARCO JURÍDICO Y SU EJECUCIÓN

La gestión segura y responsable de los residuos radiactivos y el combustible gastado, en particular el traslado de tales materiales dentro y fuera del territorio de los Estados miembros de forma segura, constituye un requisito legal derivado del Derecho tanto internacional como de la Unión Europea.

A escala internacional, la principal referencia en este ámbito es la Convención conjunta sobre seguridad en la gestión del combustible gastado y sobre seguridad en la gestión de desechos radiactivos (en lo sucesivo, «la Convención conjunta»)⁹. Entre

⁷ Estadísticas de la energía nuclear. Eurostat. Febrero de 2021. ISSN 2443-8219.

⁸ Bélgica, Bulgaria, República Checa, Alemania, España, Francia, Hungría, Países Bajos, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia.

⁹ La Convención conjunta entró en vigor el 18 de junio de 2001. Se aplica al combustible gastado y los residuos radiactivos resultantes de reactores nucleares y aplicaciones para usos civiles, así como a los procedentes de programas militares o de defensa, siempre y cuando tales materiales

otras disposiciones, la Convención conjunta impone obligaciones a las Partes contratantes en lo que respecta a la seguridad de los traslados transfronterizos de combustible gastado y residuos radiactivos (importación, exportación y tránsito). Además, obliga a las Partes contratantes que lleven a cabo desplazamientos transfronterizos a seguir los pasos oportunos para garantizar que dichos movimientos se ajusten a lo dispuesto en el texto de la Convención conjunta y en los instrumentos internacionales vinculantes pertinentes. Los veintisiete Estados miembros de la Unión así como la Comunidad Europea de la Energía Atómica son Partes contratantes en la Convención conjunta¹⁰, lo cual demuestra su compromiso de garantizar un elevado nivel de seguridad para el combustible gastado y los residuos radiactivos, desde su generación hasta su almacenamiento definitivo.

En la Unión, un marco jurídico amplio garantiza la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes, en particular las que se producen durante los traslados de combustible gastado y residuos radiactivos. El marco actual está formado por la Directiva y las Directivas 2013/59/Euratom¹¹ (en lo sucesivo «las normas de seguridad básicas») y 2011/70/Euratom¹² (en lo sucesivo «la Directiva sobre los residuos radiactivos») del Consejo, que repercuten en el ámbito de aplicación de la Directiva.

Dentro de este marco jurídico de la Unión sobre seguridad nuclear y radiológica, la Directiva se refiere específicamente a las autorizaciones normativas y los aspectos procedimentales de los traslados transfronterizos de residuos radiactivos y combustible gastado procedentes de instalaciones y actividades civiles. El objetivo general es mejorar la protección frente a los riesgos derivados de la exposición a las radiaciones ionizantes a través de la vigilancia y el control de los traslados de combustible gastado y residuos radiactivos. La Directiva se aplica cuando:

- el país de origen, el país de destino o cualquier país de tránsito del combustible gastado o los residuos radiactivos sea un Estado miembro de la Unión;

se transfieran permanentemente a programas exclusivamente civiles y sean gestionados en el marco de estos, o cuando sean declarados combustible gastado y residuos radiactivos a los efectos de la Convención por la Parte contratante. La Convención también se aplica a las emisiones al medioambiente planificadas y controladas de materiales radiactivos en forma líquida o gaseosa procedentes de instalaciones nucleares reguladas.

¹⁰ El Reino Unido también es una Parte contratante. A 11 de febrero de 2022, se habían adherido ochenta y ocho Partes contratantes (https://www-legacy.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/jointconv_status.pdf).

¹¹ Directiva 2013/59/Euratom del Consejo, de 5 de diciembre de 2013, por la que se establecen normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes, y se derogan las Directivas 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom y 2003/122/Euratom (DO L 13 de 17.1.2014, p. 1).

¹² 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 (DO L 199 de 2.8.2011, p. 48).

- las cantidades y la concentración del combustible gastado o de los residuos radiactivos que vayan a trasladarse (a los que se hace referencia como «el envío») superen los niveles establecidos en las normas de seguridad básicas.

Si no puede llevarse a término un traslado o no se cumplen las condiciones para un traslado con arreglo a la Directiva, las autoridades competentes del Estado miembro de origen deben asegurarse de que el poseedor¹³ del material en cuestión vuelva a hacerse cargo de este, salvo que pueda concertarse un arreglo alternativo seguro. Las autoridades competentes deben cerciorarse de que la persona responsable del traslado adopte, si procede, medidas de seguridad correctivas. En ese caso, el poseedor es responsable de los costes que ocasione el hecho de que el traslado no pueda llevarse a término¹⁴.

Las decisiones de denegar traslados de combustible gastado o residuos radiactivos: i) deben justificarse con arreglo a los criterios establecidos en la Directiva; ii) no deben ser arbitrarias, y iii) deben basarse en el Derecho nacional, de la Unión o internacional que corresponda. Las decisiones de los Estados miembros en materia de autorización o denegación deben ajustarse a lo dispuesto en la Convención conjunta y en la Directiva¹⁵, que prohíben la exportación de residuos radiactivos o combustible gastado a destinos situados al sur de los 60° de latitud sur, a países de África, el Caribe o el Pacífico o a un tercer país que no disponga de recursos para gestionar los residuos radiactivos o el combustible gastado de manera segura.

Además de presentar los informes trienales a la Comisión, los Estados miembros tienen la obligación de notificar¹⁶ anualmente a la Comisión y al Comité Consultivo todo traslado no autorizado a un tercer país y proporcionar¹⁷ a la Comisión la información de contacto de la autoridad o autoridades competentes y toda la información necesaria para comunicarse rápidamente con ellas.

2.1. Implementación de la Directivas

La Directiva exige el uso de un documento uniforme¹⁸ para todos los traslados incluidos en su ámbito de aplicación (importación, exportación y tránsito entre Estados miembros y hacia/desde la Unión). Dicho documento, que se estableció mediante una Decisión de la Comisión en 2008¹⁹, modificada en 2011²⁰, incluye

¹³ Por poseedor se entiende cualquier persona física o jurídica que, antes de efectuar el traslado de residuos radiactivos o combustible gastado, sea responsable de dicho material con arreglo al Derecho nacional aplicable y tenga previsto efectuar su traslado a un destinatario (artículo 5, apartado 9, de la Directiva).

¹⁴ Artículo 12 de la Directiva.

¹⁵ Artículo 16 de la Directiva.

¹⁶ Artículo 16, apartado 1, letra c), de la Directiva.

¹⁷ Artículo 18 de la Directiva.

¹⁸ De conformidad con el artículo 17 de la Directiva.

¹⁹ Decisión de la Comisión, de 5 de marzo de 2008, por la que se establece el documento uniforme para la vigilancia y el control de los traslados de residuos radiactivos y combustible gastado a que se refiere la Directiva 2006/117/Euratom del Consejo [notificada con el número C(2008) 793], (2008/312/Euratom) (DO L 107 de 17.4.2008, p. 32).

formularios para los fines siguientes:

- solicitud de autorización para el traslado de combustible gastado o de residuos radiactivos;
- acuse de recibo de la solicitud y petición de información no facilitada sobre el combustible gastado y los residuos radiactivos;
- consentimiento o denegación del traslado de residuos radiactivos o combustible gastado por parte de las autoridades competentes implicadas;
- autorización del traslado de combustible gastado y residuos radiactivos;
- descripción del envío de residuos radiactivos y lista de bultos;
- acuse de recibo de los residuos radiactivos y el combustible gastado.

Cuando se prevea trasladar tales materiales a terceros países para su almacenamiento definitivo, los Estados miembros también deberán, en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los residuos radiactivos, aplicar los criterios de traslado establecidos por la Comisión con arreglo al artículo 16, apartado 2, de la Directiva y la Recomendación de la Comisión aplicable²¹.

2.2. Dictamen del Comité Consultivo

El 7 de noviembre de 2022, tuvo lugar en Luxemburgo la decimosegunda reunión del Comité Consultivo con el objetivo de debatir el proyecto del presente informe y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña.

El Comité Consultivo emitió un dictamen favorable.

2.3. Autoridades competentes

En julio de 2022, todos los Estados miembros habían facilitado información sobre sus autoridades competentes, definidas en el artículo 5, punto 13²², de la Directiva.

La lista de autoridades competentes en los Estados miembros se encuentra anexa al documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe.

²⁰ Corrección de errores de la Decisión 2008/312/Euratom de la Comisión, de 5 de marzo de 2008, por la que se establece el documento uniforme para la vigilancia y el control de los traslados de residuos radiactivos y combustible gastado a que se refiere la Directiva 2006/117/Euratom del Consejo (DO L 343 de 23.12.2011, p. 149).

²¹ Recomendación 2008/956/Euratom de la Comisión, de 4 de diciembre de 2008, relativa a los criterios aplicables a la exportación a terceros países de residuos radiactivos y combustible gastado [notificada con el número C(2008) 7570] (2008/956/Euratom).

²² En el artículo 5, punto 13, de la Directiva se define «autoridades competentes» como «todas las autoridades que, con arreglo a las disposiciones legales o reglamentarias del país de origen, de tránsito o de destino, estén habilitadas para aplicar el régimen de vigilancia y control de los traslados de residuos radiactivos y combustible gastado».

3. OBSERVACIONES

La Comisión ha observado que ningún Estado miembro informó de que no se hubieran realizado traslados transfronterizos de residuos radiactivos o combustible gastado durante este trienio de notificación.

Los Estados miembros no notificaron ninguna cuestión que se ajustara a lo dispuesto en el artículo 4 «Devoluciones relacionadas con traslados no autorizados y con residuos radiactivos no declarados»; en el artículo 12 «No realización del traslado», ni en la letra c) del apartado 1 del artículo 16, «Exportaciones prohibidas». Por tanto, según la información facilitada, durante el período sobre el que se informa no se llevó a cabo ningún traslado no autorizado en el territorio de la Unión.

Durante el período de notificación hubo cuatro casos en los que se denegó el consentimiento:

- Un Estado miembro denegó el consentimiento en el caso de dos solicitudes debido a la inaccesibilidad temporal de las instalaciones de tratamiento definitivo.
- Un Estado miembro denegó su consentimiento en relación con dos solicitudes para el tránsito de chatarra contaminada al considerar que la solicitud quedaba fuera del ámbito de aplicación de la Directiva²³. Estos tránsitos, sin embargo, se llevaban a cabo con regularidad con arreglo a la legislación local aplicable.

Tres Estados miembros (Croacia, Chipre y Malta) nunca han notificado traslados autorizados dentro de su territorio desde que la Directiva les impuso la obligación de notificar.

En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a este informe se incluye una presentación detallada de los traslados transfronterizos de residuos radiactivos y combustible gastado en la Unión durante el período de notificación actual.

²³ Existen distintos puntos de vista entre los Estados miembros sobre si los traslados transfronterizos de chatarra contaminada, que se trata y se recicla, quedan dentro del ámbito de aplicación de la Directiva o no. Los Estados miembros que no contemplan como residuo la chatarra contaminada que vaya a ser reciclada no autorizan su correspondiente traslado.

3.1. Estadísticas (2018-2020)

Este apartado proporciona un resumen estadístico sobre las autorizaciones y los traslados.

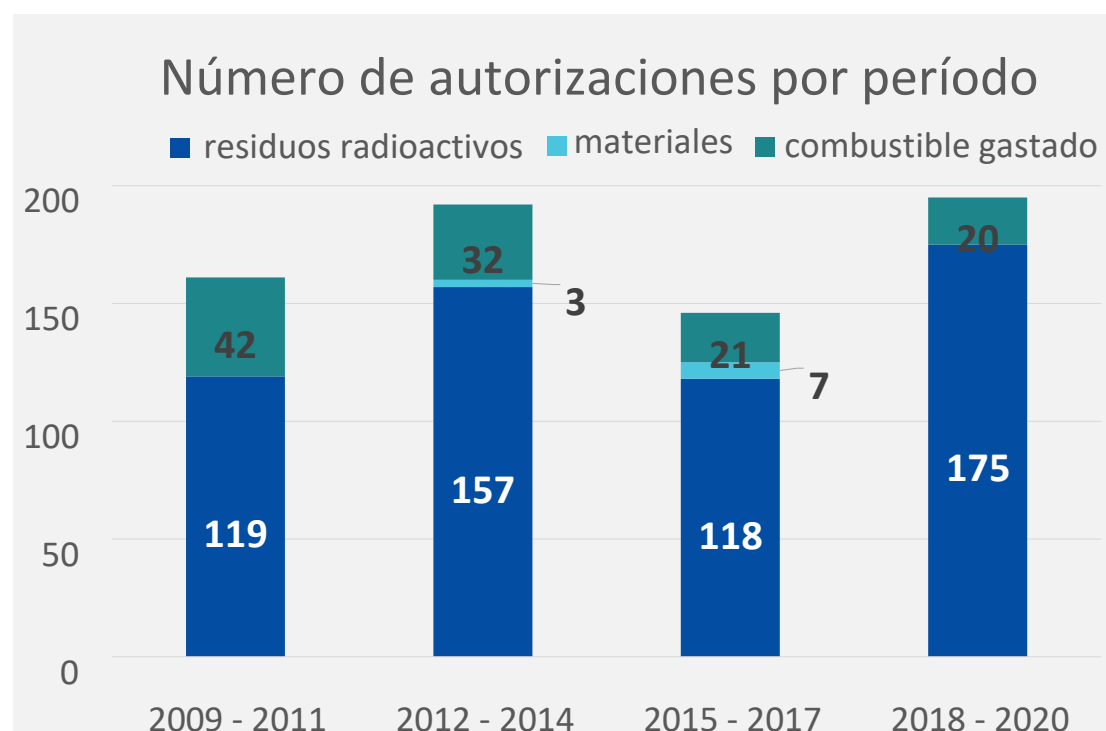


Gráfico 1. Número de autorizaciones

Las 195 autorizaciones notificadas por 21 Estados miembros en el período 2018-2020 corresponden a 1 770 traslados autorizados. Una autorización suele hacer referencia a varios traslados, que pueden tener lugar más allá del período cubierto por el presente informe.

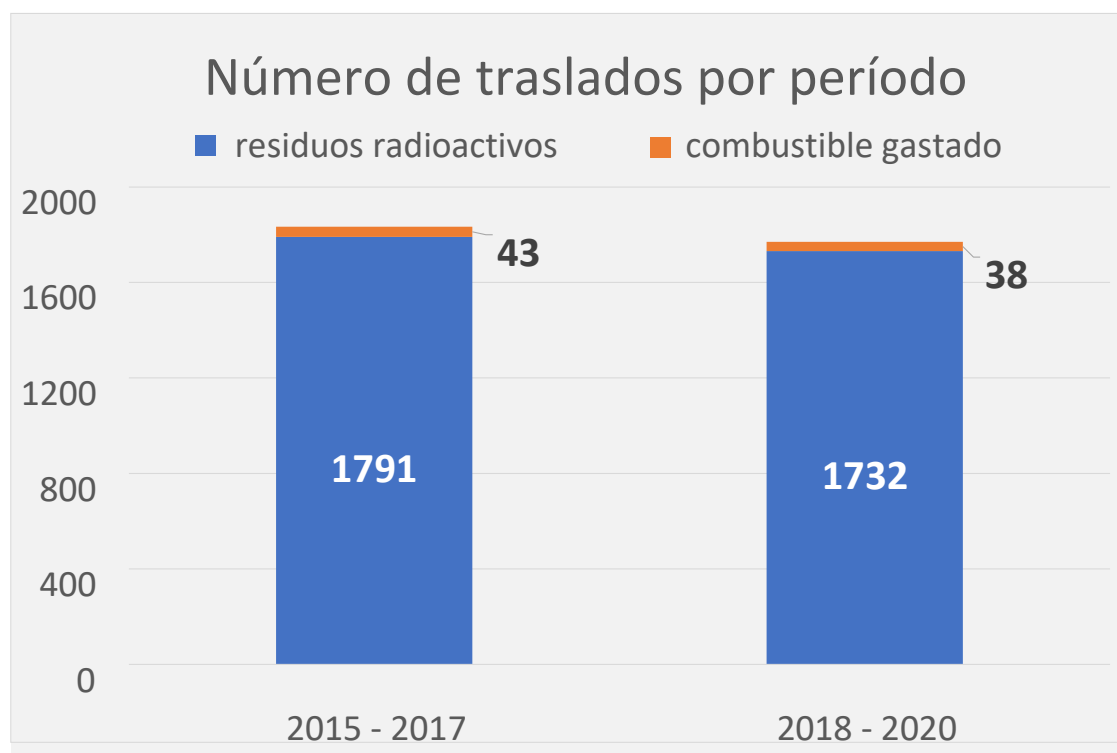


Gráfico 2. Número de traslados

En cuanto a los traslados autorizados, el 98 % (1 732 traslados) corresponde a residuos radiactivos y el 2 % (38 traslados), a combustible gastado.

La mayoría de autorizaciones y de traslados corresponden a desplazamientos dentro de la Unión. En general, el 92,6 % de los traslados se llevaron a cabo entre Estados miembros (tipo MM), mientras que el 2,7 % fueron exportaciones (tipo ME) y el 4,7 %, importaciones (tipo IM).

Las estadísticas indican que los residuos radiactivos del 79 % de todos los traslados dentro de la Unión procedían de la industria nuclear, mientras que el 21 % restante se originaba en otras actividades no relacionadas con la energía nuclear (por ejemplo, la medicina o la investigación).

El principal objetivo de los traslados era el procesamiento de los residuos radiactivos (como el tratamiento para la reducción de volumen o el acondicionamiento) en instalaciones especializadas, así como la devolución de residuos radiactivos procesados o de combustible gastado al país de origen. Suecia y Alemania fueron los países que otorgaron el mayor número de autorizaciones, como país de origen y como país de destino.

Se trasladó combustible gastado para su reprocesamiento o devolución al país de origen.

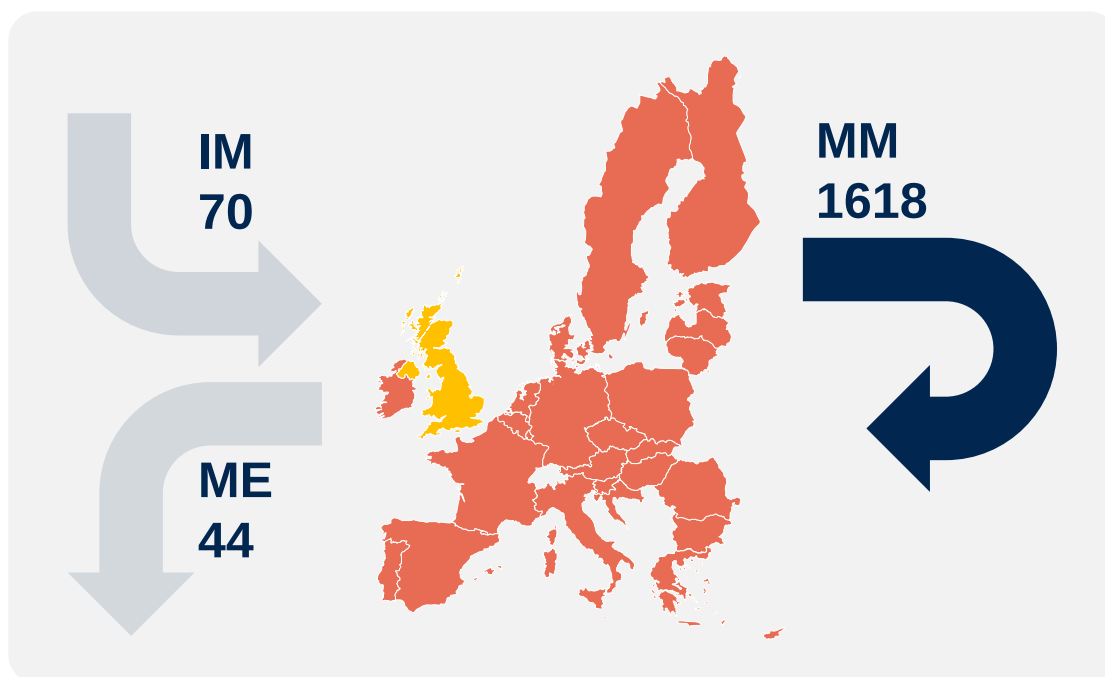


Gráfico 3. Traslados de residuos radiactivos: dentro de la Unión (MM), exportaciones (ME) e importaciones (IM)

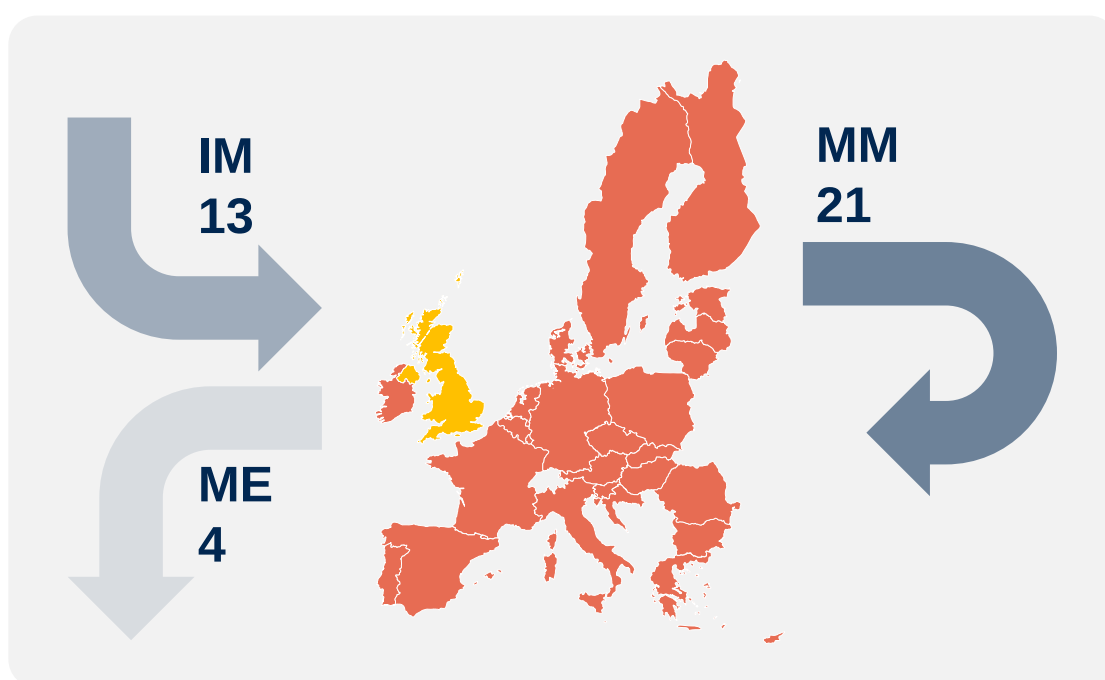


Gráfico 4. Traslados de combustible gastado: dentro de la Unión (MM), exportaciones (ME) e importaciones (IM)

4. SEGUIMIENTO Y MEJORA CONTINUA

El tercer informe de la Comisión sobre la implementación de la Directiva constató dos necesidades: mejorar la adaptación del documento uniforme a los requisitos del modelo de notificación, así como hacer un seguimiento de los efectos de las normas de seguridad básicas en la ejecución de la vigilancia y el control de los traslados transfronterizos.

En su labor de seguimiento mencionada en el punto anterior, la Comisión ha propuesto, a partir de una propuesta de un Estado miembro, que se revise el documento uniforme de acuerdo con el artículo 17, apartado 2, y el artículo 21 de la Directiva, con objeto de incluir información sobre los traslados iniciales en el documento uniforme modificado. Por tanto, en caso de devoluciones, los Estados miembros involucrados podrán hacer un seguimiento de los traslados. Asimismo, tal y como sugirieron dos Estados miembros, la Comisión ha presentado un documento uniforme digital.

En cuanto a los posibles efectos de las normas de seguridad básicas sobre la implementación de la Directiva, la Comisión no observó ningún asunto digno de mención. No obstante, el caso notificado de dos denegaciones de traslado de residuos radiactivos a través de un Estado miembro planteó una cuestión importante sobre la aplicación de la Directiva. De hecho, existían distintos puntos de vista entre los Estados miembros sobre si el traslado transfronterizo de chatarra contaminada, que va a ser tratada y reciclada, queda dentro del ámbito de aplicación de la Directiva o no, ya que un órgano regulador de un Estado miembro podría clasificar dicho material como residuo radiactivo. De conformidad con la definición de «residuo radiactivo»²⁴, si los órganos reguladores controlan el material radiactivo como residuo radiactivo, según el marco jurídico y regulador de los países de origen y destino, para el cual dichos países no prevén ningún uso ulterior, este material se considera residuo radiactivo con arreglo a la Directiva. En consecuencia, la Comisión consideraría necesario el consentimiento en tales casos, a pesar de que el país de tránsito no considere el material como residuo radiactivo.

Asimismo, un Estado miembro indicó su preferencia por que los traslados de residuos NORM²⁵ siempre se incluyan en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/117/Euratom del Consejo. A este respecto, la Comisión recuerda²⁶ que, desde un punto de vista jurídico, todos los residuos que contengan materiales radiactivos naturales que requieran control normativo y estén clasificados como residuos radiactivos se incluyen en el ámbito de aplicación de la Directiva.

²⁴ El artículo 5, apartado 1, de la Directiva dispone lo siguiente: «residuos radiactivos»: todos los materiales radiactivos, en forma gaseosa, líquida o sólida, para los cuales los países de origen y destino o una persona física o jurídica cuya decisión sea aceptada por estos países no prevean ningún uso ulterior, y que estén sujetos a control del órgano regulador como residuos radiactivos según el marco legislativo y reglamentario de los países de origen y destino.

²⁵ Material radiactivo natural.

²⁶ Tal como se indica en el tercer informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la aplicación de la Directiva.

Durante la decimosegunda reunión, el Comité Consultivo pidió a la Comisión que actualizase el documento uniforme, concretamente con información sobre el origen del residuo, es decir, con información referente a los traslados iniciales.

5. CONCLUSIONES

La implementación de la Directiva garantizó que todos los movimientos transfronterizos de residuos radiactivos y combustible gastado dentro de la Unión se realizasen con el consentimiento informado previo de las autoridades competentes de todos los Estados miembros implicados (también los países de tránsito) a través del documento uniforme. Todos los Estados miembros facilitaron periódicamente a la Comisión información sobre todos los traslados autorizados dentro de un período de notificación concreto (tres años). De este modo, se ha velado por la vigilancia y el control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado en toda la Comunidad. Para tal fin, el uso del «modelo de notificación» facilitado, si bien no es obligatorio, sigue siendo sumamente recomendable, puesto que permitió recuperar datos de manera sencilla y redujo el riesgo de que se malinterprete la información.

De manera general, la Comisión concluye que el actual marco jurídico de Euratom formado por la Directiva, las normas de seguridad básicas y la Directiva sobre los residuos radiactivos garantiza el mayor nivel de seguridad en lo relativo a los riesgos de radiaciones ionizantes en el territorio de la Unión en el contexto de los traslados transfronterizos. No obstante, la Comisión observa que las posibles diferencias entre Estados miembros al definir «residuo radiactivo» puede dar lugar a ciertos problemas durante los procesos de información y consentimiento. Por tanto, esta es una cuestión que debe mejorarse, explorando opciones para una mayor armonización en este ámbito con el acuerdo de los Estados miembros.