Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos y combustible gastado»

COM(2004) 716 final - 2004/0249 (CNS)

(2005/C 286/07)

El 12 de noviembre de 2004, de conformidad con el artículo 31 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de mayo de 2005 (ponente: Sr. BUFFETAUT).

En su 418º Pleno de los días 8 y 9 de junio de 2005 (sesión del 9 de junio de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 120 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1 La cuestión de la vigilancia y el control de los traslados de residuos radiactivos entre Estados miembros está regulada por la Directiva 92/3 del Consejo, de 3 de febrero de 1992.

1.2 Este texto se aplica tanto a los traslados de residuos radiactivos entre Estados miembros como a las importaciones y a las exportaciones, y asegura que los Estados miembros de destino o de tránsito sean informados del traslado de residuos radiactivos a su país o a través de su país y que puedan aprobar este traslado o tengan oportunidad de oponerse a él.

1.3 En cuanto a las exportaciones, las autoridades del tercer país de destino son informadas del traslado.

1.4 Tras más de diez años de aplicación globalmente satisfactoria, la Comisión considera necesario realizar algunas adaptaciones justificadas por motivos prácticos y jurídicos.

1.5 El proceso de revisión se inscribe el marco de la V Fase de la iniciativa Simplificar la legislación relativa al mercado interior (SLIM, Simple Legislation for the Internal Market).

1.5.1 La revisión tenía por objetivo examinar la conveniencia de:

— incorporar las nuevas prescripciones técnicas;

— adecuar las disposiciones de la Directiva a las nuevas directivas de Euratom y a algunos acuerdos internacionales;

— aclarar y, en su caso, suprimir incoherencias en relación con el derecho de los terceros países a ser consultados sobre los traslados de residuos radiactivos previstos;

— ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva de manera que incluya el combustible gastado destinado al reprocesamiento;

— revisar y aclarar las normas de la Directiva que prevén la denegación de aprobaciones a los traslados de residuos radiactivos;

— simplificar el documento uniforme de notificación;

— prever la sustitución de la Directiva por un Reglamento.

1.5.2 Al final de este proceso se formularon catorce recomendaciones, que sirvieron de base de reflexión para la revisión de la Directiva.

2. **La nueva propuesta de Directiva**

2.1 La Comisión Europea avanza cuatro razones para la modificación de la Directiva 92/3:

— la concordancia con las últimas Directivas EURATOM;

— la concordancia con los convenios internacionales;

— la clarificación del procedimiento en la práctica: se trata de aclarar algunos conceptos, modificar definiciones existentes o añadir nuevas definiciones, suprimir incoherencias y simplificar el procedimiento;

— la ampliación del concepto de combustible gastado: en virtud de la Directiva 92/3, el combustible gastado que no esté destinado a ninguna utilización concreta es considerado como «residuo radiactivo» y, por lo tanto, está sujeto al procedimiento de control establecido por la Directiva. Por el contrario, los traslados de combustible gastado con fines de reprocesamiento no están sujetos a este procedimiento. La Comisión desea incluir el combustible gastado destinado al reprocesamiento en el campo de aplicación de la Directiva, ya que considera que no es lógico aplicar o dejar de aplicar la legislación en función del uso al que esté destinado el combustible gastado, cuando su naturaleza es idéntica.

2.2 Por último, la Comisión desea mejorar la estructura del texto desde el punto de vista de la técnica jurídica.

3. **Observaciones generales**

3.1 Como ha señalado la Comisión, el texto planteó algunos problemas prácticos de aplicación al utilizarlo. Consultado en el marco del procedimiento SLIM, el sector nuclear formuló recomendaciones para que se clarifiquen y simplifiquen los procedimientos existentes, a fin de mejorar la eficacia del sistema y ganar previsibilidad y tiempo.

3.2 La voluntad de la Comisión de actualizar la Directiva para hacerla conforme a las últimas directivas de Euratom y coherente con los convenios internacionales, en particular la Convención conjunta sobre seguridad en la gestión del combustible gastado y sobre seguridad en la gestión de desechos radiactivos, así como para simplificarla, está justificada.

3.3 Los esfuerzos de simplificación de los procedimientos existentes, como, por ejemplo, la generalización del procedimiento automático de aprobación (art. 6), la introducción de un acuse de recibo de la solicitud de aprobación (art. 8), o la adaptación del régimen lingüístico del documento uniforme (art. 13), merecen destacarse y recibir aprobación. Quizás se podría haber ido todavía más lejos en el sentido del procedimiento SLIM. En efecto, persisten varias dificultades identificadas en la práctica. Algunas modificaciones sugeridas generan además interrogantes sobre su aplicación práctica. Otras modificaciones presentan el riesgo de obstaculizar el buen funcionamiento de los traslados de residuos radiactivos y combustibles gastados. Por último, los círculos industriales han manifestado su preocupación por la extensión del ámbito de aplicación de la Directiva 92/3/Euratom a los combustibles gastados destinados al reprocesamiento, con el consiguiente riesgo de dificultar los traslados e incrementar los procedimientos administrativos sin aumentar el grado de protección de la población y de los trabajadores que ya garantizan otros instrumentos jurídicos, en particular, la Convención conjunta sobre seguridad en la gestión del combustible gastado y sobre seguridad en la gestión de desechos radiactivos, así como las normas vigentes sobre el transporte de materiales radiactivos.

4. **Observaciones particulares**

La redacción actual de la propuesta plantea algunas cuestiones de principio importantes.

4.1 *La nueva directiva y la libre circulación del combustible gastado destinado al reprocesamiento*

4.1.1 Una de las principales modificaciones de la nueva propuesta consiste en ampliar el campo de aplicación de la Directiva al conjunto de los combustibles gastados, sin distinguir su destino, ya sea el tratamiento o el almacenamiento definitivo.

En la actualidad, los combustibles gastados destinados al reprocesamiento, que, a diferencia de los residuos radiactivos, se consideran mercancías en espera de utilización, no entran en el campo de aplicación de la Directiva 92/3.

4.1.2 Esta distinción entre los combustibles gastados destinados al almacenamiento definitivo, que se consideran residuos radiactivos, y los combustibles gastados destinados al reprocesamiento ha sido explicada en varias ocasiones con claridad por la Comisión (respuestas a las preguntas escritas parlamentarias E-1734/97 y P-1702/02). Refleja, además, el derecho de cada Estado miembro a definir y aplicar su propia política de gestión del combustible gastado, así como las diferencias de estrategia existentes en la materia.

4.1.3 La Comisión aduce argumentos de protección radiológica y de lógica (se trata de los mismos materiales, lo único que cambia es su destino) para extender el ámbito de aplicación a los combustibles gastados destinados al reprocesamiento. Puesto que los materiales radiactivos están sujetos al mismo régimen, con independencia de su destino, hay que evitar que la nueva reglamentación propuesta se desvíe de su objetivo para crear obstáculos a los traslados de combustibles gastados. Por este motivo, el mecanismo denominado de aprobación automática representa un elemento equilibrador del texto que debe mantenerse. Contribuye también a este equilibrio una definición más estricta de los motivos para no autorizar los traslados por parte de los Estados de tránsito.

4.2 *La problemática del Estado de tránsito*

4.2.1 La nueva propuesta da la definición siguiente de país de tránsito: «cualquier país distinto del país de origen o el país de destino a través de cuyo territorio esté previsto o tenga lugar un traslado». ¿Qué hay que entender por territorio? ¿Incluye el espacio terrestre, las aguas territoriales, la zona económica exclusiva y el espacio aéreo?

4.2.2 Sería necesario precisar bien los conceptos, ya que las consecuencias de las disposiciones pueden variar de manera importante en función de que, por ejemplo, la zona económica exclusiva se considere o no como parte integrante del territorio. Conviene recordar que, en Derecho Internacional, las competencias de un Estado varían en función de la parte de territorio considerada.

4.2.3 Puesto que el Derecho Internacional Público reconoce a los Estados la plena soberanía sobre las aguas territoriales, pero no sobre la zona económica exclusiva ni la plataforma continental, donde sus derechos son limitados, el CESE considera que es conveniente entender por territorio del Estado de tránsito su territorio terrestre y aéreo, así como sus aguas territoriales sin incluir la zona económica exclusiva.

4.2.4 Esta posición está tanto más justificada cuanto que, por ejemplo, en el mar Mediterráneo no existe ninguna zona económica exclusiva, ya que su cuenca no es lo suficientemente extensa para permitirlo. Sin embargo, la Unión Europea cuenta con numerosos Estados mediterráneos que, por este motivo, no disfrutarían de los mismos derechos que otros Estados miembros. El CESE recomienda, asimismo, que esta definición más precisa del territorio del Estado de tránsito se aplique a la luz de los derechos y libertades de navegación reconocidos por el Derecho Internacional y, en particular, el principio de paso inocente en las aguas territoriales, con arreglo a las disposiciones específicas del artículo 27 (3) (i) de la Convención conjunta.

4.3 *La definición de los derechos del Estado de tránsito*

4.3.1 Conviene interrogarse sobre el alcance de los derechos que se reconocen a los Estados de tránsito en el marco de esta Directiva.

4.3.2 La propuesta prevé el acuerdo previo de los Estados de tránsito, ya se trate de Estados miembros de la Comunidad o de *terceros* países.

4.3.3 Cuando los Estados miembros tengan que solicitar la autorización previa para transitar por un tercer país, deberán asegurarse de que este país respete las normas de seguridad de la Convención.

4.4 *Las condiciones de ejercicio por el Estado de tránsito de los derechos que se le confieren*

4.4.1 El artículo 27.3 i) de la Convención conjunta de la AIEA precisa que ninguna de las disposiciones de la Convención «prejuzga o afecta el ejercicio de los derechos y libertades de navegación marítima, fluvial y aérea que, según se estipula en el Derecho Internacional, corresponde a los buques y aeronaves de todos los Estados».

4.4.2 El equipo SLIM sugirió de hecho añadir una disposición comparable en la Directiva, lo cual resultaría efectivamente oportuno.

4.4.3 En todo caso, sería necesario delimitar con mayor precisión las razones que puede invocar un Estado miembro de tránsito para denegar su consentimiento a un traslado. La Directiva 92/3 creó un régimen de excepciones a los principios del mercado común de la energía atómica y, como tal, este régimen de excepciones debe aplicarse estrictamente. Así, en virtud de esta Directiva, los Estados de tránsito sólo pueden oponerse a los traslados por motivos de incumplimiento de la reglamentación internacional y comunitaria relativa al transporte, pero la propuesta actual de la Comisión se limita a hacer referencia a la «legislación pertinente en vigor», fórmula imprecisa.

4.4.4 Sería útil y más claro distinguir los casos del Estado miembro de tránsito y del Estado miembro de destino. Para el Estado miembro de tránsito, la preocupación principal es garantizar que la operación de traslado previsto satisfaga adecuadamente las condiciones impuestas por la reglamentación internacional y comunitaria relativa a los traslados de materiales radiactivos. Para el Estado miembro de destino, las preocupaciones son más amplias, y no se refieren exclusivamente a las cuestiones de transporte, sino también a las relativas a la gestión de los materiales radiactivos.

4.4.5 Así, el artículo 6.3 podría redactarse de la manera siguiente:

«La denegación o el establecimiento de condiciones para la autorización deberán estar debidamente justificados:

i) para los Estados miembros de tránsito, tomando como fundamento la reglamentación internacional, comunitaria y nacional relativa a los traslados de materiales radiactivos;

ii) para los Estados miembros de destino, tomando como fundamento la legislación pertinente en vigor en materia de gestión de residuos radiactivos y de gestión de combustibles gastados o la reglamentación internacional, comunitaria y nacional relativa a los traslados de materiales radiactivos.»

4.4.6 Por último, el mecanismo de aprobación automática, que permite evitar que los Estados recurran a medidas dilatorias o alarguen los procedimientos, resulta muy útil y no debe cuestionarse (art. 6.2 de la propuesta).

4.5 *Dificultades prácticas de aplicación de ciertos procedimientos*

4.5.1 La propuesta de Directiva aporta simplificaciones reales a los procedimientos existentes, de lo cual hay que felicitarse. No obstante, persisten algunas dificultades y algunos interrogantes en cuanto a la aplicación práctica de algunas de las modificaciones.

4.6 *Clarificar las normas de control de las importaciones y las exportaciones (arts. 10, 11 y 12)*

4.6.1 La estructura de la Directiva se ha modificado para identificar con mayor claridad las distintas etapas del procedimiento. Se aplican disposiciones específicas a las importaciones y a las exportaciones, pero debería clarificarse su articulación con las normas generales que especifican las etapas del procedimiento.

4.6.2 Así, una lectura combinada del artículo 10.1 con las disposiciones generales de la propuesta llevaría al Estado miembro de destino a presentarse a sí mismo una solicitud de aprobación, lo cual resulta curioso.

4.6.3 En el artículo 10.2, la noción de «persona que tenga la responsabilidad de gestionar el traslado» no es muy explícita y podría abarcar a varios protagonistas. Si se refiere a una responsabilidad jurídica, ¿se definirá esta última de manera contractual o por la vía reglamentaria o legislativa?

4.6.4 Se plantea un interrogante sobre la articulación del artículo 10.2 y el artículo 12, donde se especifican las condiciones en que se prohíben las exportaciones. Así, ¿deberá valorar el Estado miembro de tránsito, entre otras cuestiones, la capacidad del tercer país de destino para gestionar los residuos radiactivos de manera segura (art.12.1 c))? ¿Qué sucedería si el Estado de tránsito considera que el tercer país de destino no tiene capacidad para ello?

4.6.5 Con el fin de definir más claramente los principios que rigen la exportación fuera de las fronteras de la UE de residuos radiactivos y de combustible gastado, se propone revisar el texto del artículo 12.1. c) de la Directiva mencionando que las autoridades competentes de los Estados miembros no autorizarán los traslados a un país tercero que no posea los recursos técnicos, jurídicos o administrativos para gestionar con seguridad los residuos radiactivos o cuyas normas no prevean la participación social en la toma de decisiones a este respecto, por lo menos en el nivel vigente para los países de la UE.

4.6.6 El artículo 11 relativo al control de las exportaciones fuera de la Comunidad no aporta precisión alguna en cuanto a la manera en que se pedirá u obtendrá la autorización de las autoridades del tercer país de destino. Además, la aplicación de las normas generales de la propuesta se enfrenta a la extraterritorialidad de los terceros países de destino que no pertenecen al ordenamiento jurídico comunitario.

4.6.7 La denegación de la aprobación del traslado por el Estado de destino. A semejanza de lo que se dijo para los Estados de tránsito, sería conveniente definir mejor y delimitar los motivos que pueden aducirse para justificar la no autorización de un traslado (el artículo 6.3 se refiere a las dos categorías de Estado).

4.7 *Clarificación o armonización de determinados conceptos*

4.7.1 «Residuos radiactivos»: el artículo 3.1 proporciona una nueva definición de los residuos radiactivos, que se presenta como calcada de la que figura en la Convención conjunta, aunque presenta algunas diferencias. Este es el caso particular a la hora de saber qué país decide la calificación de los residuos radiactivos. Sería, pues, deseable atenerse a la definición de la Convención conjunta.

4.7.2 «Especificaciones técnicas»: el artículo 9 se refiere al concepto de «especificaciones técnicas con arreglo a las cuales se aprobó el traslado», sin precisar el significado de esta expresión. Este concepto se utiliza a menudo en la reglamentación del transporte de residuos radiactivos y de combustible gastado, por lo que sería conveniente, a fin de evitar cualquier riesgo de confusión, definir claramente el significado de esta expresión.

4.7.3 «Autorización — aprobación — aceptación — consentimiento»: varios artículos de la propuesta (arts. 4 a 7 y arts. 10,11 y 13) se refieren indistintamente a estos conceptos. Una armonización de la terminología facilitaría la lectura y la interpretación del texto. El CESE propone que se mantengan dos términos: «autorización» y «consentimiento». «Autorización»: este término se referiría al acuerdo dado por el país de origen. «Consentimiento»: este término se referiría, por su parte, al acuerdo dado por el país de destino o de tránsito. Esta distinción permitiría, en efecto, reflejar las dos grandes etapas del procedimiento de control introducidas por la Directiva.

5. **Conclusiones**

5.1 El CESE apoya la revisión de la Directiva para hacerla coherente con las últimas directivas de Euratom y los convenios internacionales, así como la simplificación y la clarificación de los procedimientos existentes. Se felicita por la introducción en la propuesta de un mecanismo de aprobación automática que permite impedir las maniobras dilatorias.

5.2 Señala, no obstante, la necesidad de definir correctamente las normas relativas al tránsito, a fin de que estas normas no puedan tener por efecto obstaculizar indebidamente el traslado de combustibles gastados destinados al reprocesamiento en la Comunidad, lo cual sería contrario a las normas relativas al mercado común de la energía atómica.

5.3 Por último, sería necesario clarificar las normas relativas a las importaciones y las exportaciones y volver a definir de manera más estricta los motivos que pueden justificar la no autorización por parte de los Estados de tránsito y de destino.

Bruselas, 9 de junio de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND