

COMUNICACION-MARCO DE LA COMISION AL CONSEJO SOBRE LAS CONSECUENCIAS DEL ACCIDENTE DE CHERNOBIL (*)

SUMARIO

I. INTRODUCCION.—II. BASE PARA UNA ACCION COMUN.—
III. AMBITOS DE ACTUACION: A) Protección de la salud.
B) Seguridad de las instalaciones y de su explotación. C) Pro-
cedimientos en caso de crisis. D) Acción internacional. E) In-
vestigación.

I INTRODUCCION

1. El accidente acaecido en el reactor nuclear de Chernobil ha demostrado que la explotación de las instalaciones nucleares implica responsabilidades a escala internacional. Un acontecimiento que se ha producido a más de 1.000 kilómetros del Estado miembro de la Comunidad más próximo, ha tenido un impacto considerable en amplias franjas de la población de la Comunidad. Esto confirma claramente que la Comunidad debe preocuparse de la seguridad nuclear y que deben realizarse a nivel comunitario las acciones apropiadas.

Si bien todavía es demasiado pronto para evaluar en profundidad todas las consecuencias de este accidente, es urgente que la Comunidad tome un primer conjunto de medidas a nivel interno e iniciativas a nivel de sus relaciones exteriores, justificadas por las enseñanzas que ya puede extraer de este suceso.

2. La función de los poderes públicos es asegurar, en primer lugar, que por lo que se refiere a las instalaciones industriales, en general, se tomen las precauciones adecuadas para reducir al mínimo el riesgo de accidentes y, en particular, de accidentes que puedan afectar a la salud y seguridad de las poblaciones; en segundo lugar, deben vigilar que, si a pesar de ello se producen accidentes —lo cual nunca puede excluirse completamente—, se tomen las medidas adecuadas para limitar en la medida de lo posible sus consecuencias.

En el sector nuclear, la probabilidad de que accidentes importantes tengan consecuencias a nivel internacional, es elevada debido a la posible dispersión de sustancias radioactivas en la atmósfera. La seguridad nuclear y la radioprotección deben, por lo tanto, considerarse temas privilegiados de colaboración internacional a escala mundial, en particular en el marco de la AIEA. El accidente de Chernobil

(*) COM(86) 327 final, Bruselas, 16 de junio de 1986.

ha reforzado considerablemente las perspectivas de tal colaboración. Es necesario que la Comunidad, por su parte, las fomente al máximo.

3. Pero la acción de la AIEA no es por sí misma suficiente. Es preciso que se complete mediante medidas comunitarias. El patrimonio de experiencia y conocimientos adquiridos por la Comunidad en los sectores de la seguridad nuclear y de la radioprotección, en especial por la investigación realizada en el marco de los programas comunitarios, es considerable.

Ya con anterioridad al accidente de Chernobil, la Comisión se proponía explotar tales conocimientos para reforzar la protección de los trabajadores, de la población y del medio ambiente contra las radiaciones ionizantes.

4. Junto a las posibilidades de cooperación a nivel mundial y comunitario, también es conveniente que la Comunidad estudie la posibilidad de tomar iniciativas en un contexto europeo más amplio.

5. La emoción que ha creado el accidente de Chernobil en la opinión pública europea y mundial —que encuentra un elocuente reflejo en las numerosas tomas de posición oficiales adoptadas al más alto nivel de responsabilidad—, muestra la gran sensibilidad política de la presente situación y subraya la urgencia de la acción que hay que emprender.

Ello es tanto más necesario cuanto que la energía nuclear es desde ahora un componente esencial del balance energético de la Comunidad. Garantiza la tercera parte de la producción eléctrica y permite ahorrar cada año el equivalente de 100 millones de toneladas de petróleo. Es, pues, importante tener en cuenta de forma especialmente atenta y rigurosa la situación creada por el accidente de Chernobil.

6. Reunidos en Tokyo apenas algunos días después de este accidente, los jefes de Estado o de Gobierno de los siete principales países industrializados y los representantes de la Comunidad Europea, tras haber afirmado que «la energía nuclear, convenientemente administrada, continuará siendo una fuente de energía cada vez más utilizada», han declarado en particular:

«Aprobamos y estimulamos el trabajo de la AIEA con el fin de mejorar la cooperación internacional por lo que se refiere a la seguridad de las instalaciones nucleares, la forma de afrontar los accidentes nucleares y sus consecuencias y la organización de una ayuda mutua de urgencia.

Partiendo de las directivas apropiadas de la AIEA, proponemos encarecidamente el establecimiento a corto plazo de un convenio internacional que obligue a las partes a rendir cuentas e intercambiar informaciones en caso de alerta o accidente nuclear. Esto debería realizarse en los más breves plazos posibles.»

7. El señor Tindemans, Ministro belga de Relaciones Exteriores, en nombre de su Gobierno, se dirigió al Presidente del Consejo y al Presidente de la Comisión, subrayando la necesidad de prever acciones en los sectores de la seguridad nuclear y pidiendo, en particular, a la Comisión «que haga propuestas tendentes a definir criterios objetivos de seguridad que deberían aplicarse en la concepción de las centrales nucleares». Además, deberían elaborarse «planes de crisis-tipo» en el seno de la Comunidad que incluyan posibilidades de ayuda rápida entre los Estados miembros. Por otra parte, en cuanto a las medidas restrictivas de los in-

DOCUMENTACION

tercambios comerciales intracomunitarios, acaba de manifestarse como necesaria una más estrecha coordinación entre los Estados miembros.

Finalmente, en cuanto a la difusión de informaciones, el accidente de Chernobil ha revelado grandes lagunas que deberían eliminarse sin demora.

8. Por su parte, el señor Kohl, Canciller federal alemán, ha invitado a los jefes de Estado y de Gobierno que tengan centrales nucleares o las estén construyendo, así como a las organizaciones internacionales competentes, a celebrar una conferencia que tendría como objetivo el examen de todas las medidas que habría que adoptar para explotar las instalaciones nucleares con un máximo de seguridad y prevenir las emanaciones accidentales de sustancias radiactivas. También ha expresado la opinión de que en estos ámbitos son posibles y necesarias algunas mejoras.

9. El Gobierno irlandés, por otra parte, acaba de recordar a la Comisión que desde su punto de vista, debe emprenderse una acción a corto y medio plazo por lo que se refiere a la información rápida y ayuda mutua en caso de accidente, así como el establecimiento:

- de controles más estrictos de las normas tecnológicas de seguridad aplicables a las centrales nucleares situadas en la Comunidad;
- de normas más severas en cuanto a la protección contra las radiaciones.

Finalmente, la creación de una inspección comunitaria para la seguridad nuclear y la radioprotección, constituye según el Gobierno irlandés un objetivo prioritario.

10. El Consejo de Ministros de 12 de mayo de 1986, tras confirmar que los Estados miembros se comprometen a comunicar a la Comisión datos homogéneos relativos a la evolución de la radiactividad en sus territorios, así como las disposiciones sanitarias aplicables a nivel nacional, invitó a la Comisión, por una parte, a elaborar en los plazos más breves posibles propuestas para completar, basándose en las disposiciones apropiadas del Tratado Euratom, las normas básicas relativas a la protección sanitaria de la población y, por otra parte, a proponer al Consejo un procedimiento para afrontar en el futuro tales situaciones de urgencia. Con fecha de 30 de mayo, el Consejo de Ministros reiteró su invitación a la Comisión para completar las normas básicas, habida cuenta de los peligros inherentes a la contaminación de los productos.

11. Durante un encuentro informal el 12 de mayo de 1986 en Bruselas, determinados Ministros de Asuntos Exteriores solicitaron a la Comisión, a la vista de la carta del señor Tindemans citada anteriormente, la formulación de propuestas relativas a la definición de criterios objetivos de seguridad para las centrales nucleares. Con el mismo motivo, se acordó que la Comisión debería formular propuestas para el establecimiento de planes de crisis que deberían en especial permitir a los Estados miembros ayudarse mutuamente de forma rápida en caso de accidente nuclear grave. También se acordó que en el seno de la AIEA, los Doce deberían actuar para que las directivas relativas al intercambio de informaciones sean obligatorias, lo que podría hacerse mediante un convenio internacional. Los Ministros también han creído conveniente examinar si en la Conferencia de Viena sobre las consecuencias de la Conferencia sobre la Seguridad y la Coo-

DOCUMENTACION

peración Europea, sería posible dar un mayor contenido a las disposiciones del segundo grupo del Acta final de Helsinki relativas al medio ambiente.

12. En la sesión plenaria del mes de mayo último, el Parlamento Europeo votó dos resoluciones que abarcaban el conjunto de las preocupaciones originadas por el accidente de Chernobil y pedían entre otras medidas que las tasas máximas de radiactividad aplicadas a los productos destinados al consumo humano, se fijaran de forma uniforme por los Estados miembros a un nivel que garantice de forma indubitable la inocuidad de estos productos para la salud humana y que estos límites máximos se apliquen tanto a los productos alimenticios producidos en la Comunidad como a los productos importados.

El Parlamento invitó, por otra parte, a los Estados miembros y a la Comisión a:

- elaborar una posición común para negociar rápidamente normas internacionales que obliguen a redactar un informe inmediato destinado a la AIEA sobre cualquier accidente;
- establecer mecanismos eficaces de inspección a nivel internacional.

También ha pedido a la Comisión un informe sobre las circunstancias del accidente y sus consecuencias sobre la salud de los habitantes de la Comunidad, así como sobre el medio ambiente a medio y largo plazo.

Finalmente, ha invitado a los Estados miembros a adoptar normas comunes para la concepción, el funcionamiento, la seguridad de las centrales nucleares, el cambio de categoría de las centrales obsoletas, el transporte y la evacuación de desechos nucleares, así como el control eficaz de estas operaciones por AIEA.

13. El Consejo de Gobernantes de la AIEA solicitó el 21 de mayo de 1986:

- La convocatoria en tres meses de una reunión de expertos para examinar en detalle las causas y el desarrollo del accidente de Chernobil;
- La constitución de grupos de expertos:
 - para convertir las «guidelines» de la AIEA en convenios internacionales relativos a la información rápida y la ayuda mutua en caso de accidente;
 - para evaluar las medidas suplementarias que hay que tomar para mejorar la cooperación en el ámbito de la seguridad nuclear, incluido el perfeccionamiento de los «standards»;
- la convocatoria de una conferencia intergubernamental para estudiar todos los problemas que se plantean en el ámbito de la seguridad nuclear.

14. El señor Poniatowski, Presidente de la Comisión para la Energía, la Investigación y la Tecnología del Parlamento Europeo, en una carta dirigida, el 2 de junio de 1986, al Presidente de la Comisión, ha comunicado las primeras conclusiones que se pueden extraer del accidente de Chernobil y del debate de urgencia en el Parlamento Europeo. Las cuestiones examinadas son densas y variadas. La Comisión todavía no ha podido examinarlas de forma completa, pero sin duda lo hará y contestará a continuación.

DOCUMENTACION

15. En vista de las anteriores comunicaciones y con el objetivo de proteger a los trabajadores, a la población y al medio ambiente, la Comisión ha iniciado una reflexión sobre las iniciativas que deberían adoptarse a nivel comunitario para continuar desarrollando una política coherente en este sector.

Estas iniciativas —habida cuenta de las enseñanzas extraídas del accidente de Chernobil y de la especificidad de los problemas encontrados— se refieren a los siguientes sectores de acuerdo con un calendario apropiado:

- A) Protección de la salud.
- B) Seguridad de las instalaciones y de su explotación.
- C) Procedimientos en caso de crisis.
- D) Acción internacional.
- E) Investigación.

Algunas de las iniciativas evocadas se destinan también a subsanar un déficit de información del público, tanto con carácter preventivo como en caso de crisis. En efecto, la necesidad de información no se manifiesta únicamente a nivel nacional sino también a nivel europeo, en donde es preciso, en particular, asegurar la coherencia en este ámbito.

La Comisión tomará cualquier otra iniciativa útil, incluso en el marco de otros foros internacionales, que pueda contribuir a la consecución de una información adecuada de las poblaciones.

II. BASE PARA UNA ACCION COMUN

16. Para afrontar el carácter repentino de las repercusiones del accidente de Chernobil, puesto que se trata esencialmente del funcionamiento del «mercado común», en particular, en el sector de los productos alimenticios, la acción de la Comunidad se ha fundamentado en el Tratado CEE.

Para determinados aspectos de las acciones que hay que iniciar, se deberá continuar recurriendo a las disposiciones del Tratado CEE, y apelar al derecho derivado por lo que se refiere a la protección del medio ambiente y de los consumidores.

17. Sin embargo, el examen de los medios de actuación comunitarios debería fundamentarse esencialmente en el Tratado Euratom.

El Tratado Euratom ha sido suscrito por los jefes de los Estados fundadores de la Comunidad que se declararon:

«Resueltos a crear las condiciones para el desarrollo de una potente industria nuclear, fuente de grandes disponibilidades de energías y de una modernización de la tecnología, así como de otras muchas aplicaciones que contribuyan al bienestar de sus pueblos.»

El artículo 1 del Tratado estipula:

«La Comunidad tendrá por misión contribuir, mediante el establecimiento de las condiciones necesarias para la creación y crecimiento rápido de Industrias nu-

DOCUMENTACION

cleares, a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros y al desarrollo de los intercambios con los demás países.»

Para permitir a la Comunidad cumplir esta misión, el Tratado establece las «disposiciones destinadas a promover el progreso en el ámbito de la energía nuclear» (Título segundo).

18. Entre estas disposiciones, se dedica una importancia especial a las relativas a la protección sanitaria (capítulo III), condición fundamental de la explotación de esta energía, tanto en el aspecto experimental como en el económico. Desde el punto de vista de la protección sanitaria, la energía nuclear se caracteriza por la emisión de radiaciones ionizantes. Pero estas radiaciones también son una consecuencia de actividades económicas y sociales diferentes de la producción de energía (por ejemplo, la radiología), y además existen de forma espontánea en la naturaleza; el entorno está sometido —hasta un cierto grado— a radiaciones ionizantes: radiactividad natural (variable de un lugar a otro) y radiaciones cósmicas. Hay que destacar que en funcionamiento normal, la cantidad de radiaciones emitidas por las instalaciones nucleares sólo representa algunos tantos por ciento del nivel medio de la radiactividad natural. Es por ello que no se ha dictado ninguna disposición institucional dirigida exclusivamente a la explotación científica e industrial de la energía nuclear, aunque el Capítulo III del Tratado Euratom se aplica a la protección de la salud contra todas las radiaciones ionizantes, cualquiera que sean las fuentes y los orígenes.

Este Capítulo contiene, por lo tanto, el conjunto de disposiciones que permiten conseguir este «objeto de la Comunidad», que consiste según la letra b) del artículo 2 en «establecer normas de seguridad uniformes para la protección sanitaria de la población y de los trabajadores y velar por su aplicación».

19. Además, por lo que se refiere al aspecto internacional de las acciones que hay que iniciar, procede recordar que la letra h) del artículo 2 del Tratado Euratom estipula que la Comunidad debe establecer con los demás países y con las organizaciones internacionales aquellas relaciones que promuevan el progreso en la utilización pacífica de la energía nuclear. Un capítulo entero del Tratado (Capítulo X) está, por otra parte, dedicado a las relaciones internacionales.

20. Finalmente, en el caso en que las disposiciones anteriormente citadas fueren insuficientes, se podría recurrir al artículo 203 (1), que en el Tratado Euratom es el equivalente del artículo 235 del Tratado CEE.

III. AMBITOS DE ACTUACION

A) Protección de la salud

21. Ante todo, hay que realizar una evaluación rigurosa del estado de aplicación del Capítulo III del Tratado Euratom citado en el § 18 anterior. Este estudio

(1) «Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes.»

DOCUMENTACION

ya habia sido iniciado como consecuencia de solicitudes formuladas antes del accidente de Chernobil, en particular en el seno del Parlamento Europeo y, sobre un punto preciso, por el Gobierno luxemburgués el 20 de febrero de 1986.

22. En primer lugar, hay que saber si las normas básicas contra los peligros derivados de las radiaciones, establecidas en 1959 y desde entonces revisadas con periodicidad (la última vez en 1984) para recoger el progreso técnico-científico, necesitan o no ser completadas.

23. Aparte de esta cuestión fundamental, hay que revisar también otras disposiciones del Capítulo III:

- Adopción por los Estados miembros de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas adecuadas para garantizar la observancia de las normas básicas y comunicación de estas disposiciones a la Comisión (artículo 33);
- Instalaciones de control de la radiactividad y comunicación de los datos relativos a los niveles de radiactividad (artículos 35 y 36);
- Procedimientos de examen de los proyectos de evacuación de residuos radiactivos (artículo 37).

24. Se puede afirmar desde ahora y sobre la base de la experiencia obtenida inmediatamente después del accidente de Chernobil, que es necesario seguramente que la Comisión adopte, previa consulta con los Estados miembros, las disposiciones necesarias para acelerar, uniformar y automatizar la recogida de datos relativa a los niveles de radiactividad (artículo 36), así como para explotar y publicar regularmente los resultados de esta explotación.

25. La Comisión transmitirá una comunicación de conjunto sobre los problemas de aplicación del Capítulo III del Tratado Euratom y sobre sus soluciones antes de finales de julio de 1986.

26. Inmediatamente después del accidente y la dispersión atmosférica de la radiactividad, la Comunidad se ha visto enfrentada al problema de la contaminación de los productos alimenticios. Ha podido adoptar determinadas medidas urgentes relativas a los regímenes comerciales que les son aplicables. No han podido adoptarse otras medidas a falta de un acuerdo. Estas dificultades han revelado la necesidad de fijar «límites de tolerancia de contaminación radiactiva» (2), establecidos con anterioridad para que no provoquen controversias en caso de urgencia. Estos límites serían coherentes para el conjunto de las producciones interiores y de los productos importados.

27. La Comisión ya ha tomado determinadas iniciativas para preparar una propuesta tendente a establecer límites de tolerancia de contaminación radiactiva de los productos. La Comisión se verá asistida por la más amplia asesoría científica y concentrará sus esfuerzos en esta propuesta para conseguir resultados lo más rápidamente posible y tener muy en cuenta la petición del Consejo cuyo Reglamento expira a finales de septiembre de 1986.

(2) Esta expresión designa el nivel máximo admisible de contaminación; en algunos documentos del Consejo, la expresión «tolerancia máxima» también ha sido utilizada con este fin.

B) Seguridad de las instalaciones y su explotación

28. Desde el punto de vista tecnológico, la seguridad de las instalaciones se caracteriza por su aptitud para mantener un confinamiento adecuado de la radiactividad, tanto en circunstancias accidentales como durante su explotación normal; el accidente de Chernobil ha revelado el problema de la seguridad en una central nuclear. También hay que considerar otros tipos de instalaciones y/o operaciones, en especial los paquetes de materias radiactivas (la mayoría de los cuales contienen fuentes de radiografía industrial y de productos radiofarmacéuticos) y los depósitos de residuos radiactivos.

29. El objetivo final de la seguridad de las instalaciones nucleares y de su explotación es asegurar la protección del hombre y del medio ambiente.

Ello se consigue, por una parte, confinando las fuentes de radiación de forma apropiada y, por otra parte, velando por el respeto de la integridad de los confinamientos.

30. De acuerdo con las normas básicas, la protección se funda en el principio de que todas las exposiciones a radiaciones ionizantes deben mantenerse en un «nivel tan bajo como sea razonablemente posible» (As low as reasonably achievable - ALARA) y en la obligación de limitar las dosis individuales de los trabajadores expuestos y de la población.

En la práctica los trabajadores expuestos están sometidos a una vigilancia individual y colectiva para obtener la seguridad objetiva de que no se superan los límites de dosis. Por lo que se refiere a la población, no es posible una vigilancia individual. (Ello explica en parte el por qué los límites de dosis individuales para la población son más bajos que los límites de dosis para los trabajadores).

31. En el sector de las actividades no nucleares y para otros peligros que no sean las radiaciones ionizantes, también se establecen límites de exposición de la población y del medio ambiente a los contaminantes (concentraciones en el aire y en el agua). Pero además, directivas recientes (3) han resaltado más la utilización del concepto de la mejor tecnología disponible que no contiene costes excesivos, para definir «normas de emisión» aplicables a determinados tipos de industrias y para ciertos contaminantes.

Hasta el momento no existe ninguna norma comunitaria obligatoria por lo que se refiere a la limitación de las emisiones radiactivas en el aire y en el agua.

La Comisión ha iniciado una reflexión para saber si convendría aplicar el concepto de normas de emisión a las instalaciones nucleares, teniendo en cuenta que en cualquier caso las normas básicas seguirán en vigor. Informará al Consejo y al Parlamento del resultado, junto con eventuales propuestas.

32. En un reactor nuclear, los productos de fisión engendrados en el combustible constituyen la principal fuente de radiaciones ionizantes que interesa aislar

(3) Directiva 84/360/CEE, DO, L 188 de 16-7-1984 (lucha contra la contaminación atmosférica procedente de instalaciones industriales); directiva 76/864/CEE, DO, L 129 de 18-5-1976 (contaminación provocada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la CEE) y directivas derivadas (82/176/CEE; 83/513/CEE; 84/156/CEE; 84/491/CEE).

de la biosfera en cualquier circunstancia. Las condiciones que deben satisfacer los diferentes elementos que contribuyen a este confinamiento (por ejemplo: el revestimiento del combustible y el recubrimiento de los circuitos primarios), constituyen los criterios de seguridad de las instalaciones. Al igual que los artículos de una directiva expresan las intenciones del legislador, los criterios enuncian los objetivos particulares de la seguridad.

Por ejemplo, la necesidad de que las estructuras y los componentes resistan a los sismos se manifiesta por medio de criterios apremiantes. En este ejemplo, uno de los criterios corresponde a la determinación de los sismos de referencia (que dependen de la localización de la instalación) que deberán utilizarse para la evaluación de las sollicitaciones de las estructuras y de los componentes. La puesta en práctica, es decir, el respeto a los criterios, se hace por medio de normas detalladas que son respecto a los criterios lo mismo que los reglamentos de aplicación respecto a las directivas. En el ejemplo citado, unas normas de concepción y de construcción precisan los métodos de cálculo y los métodos de fabricación. Las normas utilizadas deben ser aceptadas por las partes contratantes y por las autoridades de seguridad. Pueden evolucionar en función del progreso tecnológico.

33. En cada Estado, los criterios y las normas forman un conjunto reglamentario coherente. Este conjunto varía de un Estado al otro. Esta heterogeneidad de carácter reglamentario es acompañada por una parcelación de hecho de determinados mercados nacionales de manera que la gestión comunitaria debe destinarse al mismo tiempo a aproximar las regulaciones y realizar el «mercado común» nuclear.

34. Esta gestión se enfrenta a dificultades objetivas debidas a la complejidad del problema que debe resolverse, pero puede apoyarse en dos circunstancias favorables.

La primera circunstancia favorable reside en el hecho de que los criterios de seguridad, incluso si son cerrados y precisos tienen esencialmente un carácter general y por consiguiente se prestan a aproximaciones.

La segunda reside en el hecho de que el mercado de los reactores nucleares tiende a estrecharse en torno a los reactores de agua ligera (LWR), a los que se añaden, a largo plazo, los reactores de neutrones rápidos enfriados por un metal líquido (LMFBR). Los reactores de agua ligera derivan de una concepción común y aunque se hayan desarrollado en determinados Estados miembros de forma autónoma, los modelos europeos se parecen mucho entre ellos. Por lo tanto, no debería constituir una tarea imposible el aproximar en la Comunidad los criterios de seguridad de estos reactores para conducir a su armonización. En cuanto a los reactores de neutrones rápidos que se han desarrollado en Europa —partiendo de un mismo concepto— en el marco de una estrecha cooperación entre Estados miembros y empresas particularmente interesadas. Por ello, con mayor motivo, deberían poder establecerse en común los criterios y las normas.

35. Teniendo en cuenta esta situación, la gestión comunitaria debería destinarse, ante todo, a la búsqueda de un consenso entre Estados miembros interesados en la armonización de los criterios de seguridad. Esta armonización facilitaría el desarrollo del mercado común y respondería al mismo tiempo a las preocupaciones de la población.

DOCUMENTACION

La formalización del consenso así obtenido, igualmente importante a este respecto, se realizaría en una fase posterior a la acción. Esta gestión por etapas sucesivas se ha iniciado en el pasado, en aplicación de la Resolución del Consejo de 22 de julio de 1975 relativa a los problemas tecnológicos de seguridad nuclear (DO n.º C 185 de 14-8-1975). En esta Resolución, el Consejo teniendo en cuenta las prerrogativas y responsabilidades asumidas por las autoridades nacionales competentes en este campo, había al mismo tiempo:

- reconocido que las propias autoridades nacionales, los productores electro-nucleares y los constructores podían sacar ventajas de una aproximación de los criterios de seguridad en el plano comunitario;
- subrayado que los problemas de seguridad nuclear rebasaban no sólo las fronteras de los Estados miembros sino también las de la Comunidad en su conjunto y que por lo tanto correspondía a la Comisión ejercer un papel de catalizador de las iniciativas que se hubiesen tomado en un plano internacional más amplio;
- señalado su acuerdo sobre una línea de acción por etapas (4) en lo que respectaba a la armonización progresiva de los criterios nacionales de seguridad.

36. Las acciones previstas para esta Resolución, hasta ahora, se han llevado a buen término sólo en parte, debido a la complejidad de los problemas.

La Comisión espera que la voluntad de los Estados miembros que recientemente se ha manifestado en favor de una cooperación internacional ampliada se destine igualmente a realizar progresos significativos en la armonización de los criterios de seguridad.

La Comisión, en julio de 1986, hará un informe al Consejo y al Parlamento sobre el estado de la aplicación de la Resolución del Consejo de 22 de julio de 1975 sobre los problemas relativos a la armonización de los criterios de seguridad y sobre las acciones que deban emprenderse.

37. La industria nuclear está ya sometida en el marco de las normas de base Euratom a disposiciones relativas a determinadas medidas preventivas para reducir los riesgos de accidente: notificación en lo relativo a las características de las instalaciones, los planes de urgencia, etc... Por el contrario no existe ninguna disposición a nivel comunitario sobre la información previa a las poblaciones.

38. Otras actividades industriales, en particular las que ponen o pueden poner en juego determinadas sustancias particularmente peligrosas son objeto igualmente de medidas preventivas destinadas a limitar los riesgos de accidentes mayores (Directiva 82/501/CEE de 26-6-82, DO L 230 de 5-8-82).

En particular, estas medidas prevén que se informe previamente de forma apropiada a las personas que puedan ser afectadas por un accidente mayor, sobre el comportamiento que deban adoptar en caso de un posible accidente.

(4) Inventario y confrontación de las exigencias y criterios de seguridad aplicados; establecimiento del balance de las convergencias y divergencias; establecimiento de recomendaciones de la Comisión en virtud del segundo guión del artículo 124 del Tratado Euratom; eventual sumisión al Consejo de los proyectos de descripciones comunitarias mejor adaptados.

DOCUMENTACION

La Comisión examinará si las disposiciones de las normas de base Euratom que cubren estos aspectos preventivos son suficientes para la protección y la información de las poblaciones y si se aplican de forma correcta. Comunicará al Consejo el resultado de sus trabajos antes de fines de 1986.

39. Determinadas informaciones recogidas por las autoridades nacionales sobre los incidentes que se producen en las centrales nucleares se comunican —en base facultativa— a nivel internacional (sistemas IRS Incident Reporting System de la OCDE y de la AIEA). Este intercambio de información tiene por objeto permitir el análisis, por las autoridades de seguridad, de los acontecimientos más significativos desde el punto de vista de la seguridad.

En el marco de la ERDS (European Reliability Data System), la Comisión (CCR) ha desarrollado un banco de datos que puede reunir y analizar los datos relativos a los incidentes producidos en las instalaciones nucleares. Este banco tiene por objeto aumentar el conocimiento colectivo sobre los aspectos tecnológicos de las anomalías de estas centrales. Por otra parte, el CCR ejerce las funciones de operating-agent para el sistema IRS en la zona OECD almacenando, tratando y analizando las informaciones de este sistema.

La Comisión estima que sería necesario hacer más eficaz el intercambio internacional y el análisis común de las informaciones sobre los incidentes de las instalaciones nucleares y adoptar un sistema de declaración comunitaria obligatoria.

La Comisión dirigirá al Consejo, antes de fines de 1986, una propuesta sobre el tema.

40. En lo relativo a la seguridad de los transportes, la Comisión ha estudiado, a consecuencia del accidente del buque de carga Mont Louis, todos los problemas suscitados por el transporte de las sustancias y residuos peligrosos y tóxicos de los que forman parte las sustancias radioactivas.

La Comisión tiene la intención de dirigir al Consejo, antes de fines de 1986, una propuesta tendente a hacer aplicar de forma obligatoria a los transportes interiores y a los transportes internacionales, las disposiciones contenidas en los acuerdos Internacionales sobre el transporte de materias peligrosas (5).

En lo relativo a las materias radioactivas, que constituyen una de las categorías de materias peligrosas, éstas serán sometidas en esta perspectiva, para todos los transportes, tanto en el interior de los Estados miembros, como entre Estados miembros, a un conjunto uniforme de disposiciones basadas en las recomendaciones de la AIEA conocidas con el nombre de «Reglamento de transporte de las materias radioactivas» (Colección seguridad n.º 6; edición de 1985).

41. Por otra parte, la Comisión examinará la posibilidad de dirigir recomendaciones a los Estados miembros para armonizar determinadas medidas de «training» y de información del personal asignado al transporte de materias radioactivas.

(5) Road - Economic Commission for Europe, ADR Agreement.
Rail - Office of International Rail Transport, RID Regulations.
Sea - International Maritime Organisation, IMDG Code, etc.
Air - International Civil Aviation Organisation, Technical Instructions.
Inland Waterway - Central Rhine Commission, ADN Agreement.

DOCUMENTACION

42. En lo relativo a la evacuación de los residuos radioactivos, la realización del plan de acción comunitario (1980-1992) prosigue de forma satisfactoria. Cubre los puntos siguientes:

- análisis permanente de la situación para adoptar las soluciones necesarias;
- examen a nivel comunitario de las medidas que puedan asegurar el almacenamiento a largo plazo o definitivo de los residuos radioactivos en condiciones óptimas;
- consulta sobre las prácticas relativas a la gestión de los residuos, la calidad y las propiedades de los residuos acondicionados y las condiciones de evacuación de los residuos;
- continuidad del esfuerzo de investigación y desarrollo de la Comunidad durante el período de duración del plan;
- información periódica del público.

De conformidad con este plan de acción, se ha dirigido al Consejo en 1983 un primer informe consagrado al análisis de la situación actual y a las perspectivas en materia de gestión de los residuos radioactivos en la Comunidad (COM 83/262). Se está preparando una puesta al día de este informe y se dirigirá al Consejo antes de fines de 1986.

43. Por otro lado, la evacuación al mar de los residuos radioactivos queda sometida, como la de los residuos de cualquier naturaleza, a las disposiciones del Convenio de Londres sobre la inmersión (London Dumping Convention). El Convenio prohíbe la descarga de determinados residuos peligrosos, en particular los residuos de alta actividad y solicita un sistema de autorización para la descarga de otros residuos. Todos los Estados miembros, a excepción de Luxemburgo, forman parte de este Convenio, pero no la Comunidad como tal.

Estos últimos años, la descarga al mar de los residuos radioactivos ha dado lugar a un debate muy apasionado en el Convenio de Londres y, en la práctica, no ha tenido lugar ninguna evacuación al mar de residuos radioactivos durante los tres últimos años.

Como ella misma ha indicado en su Comunicación al Consejo (COM/86/76 f de 19-2-86) sobre las nuevas orientaciones de la política de medio ambiente, la Comisión va a realizar propuestas, antes de fines de 1986, para la adhesión de la Comunidad como tal a la London Dumping Convention.

C) Procedimientos en caso de crisis

44. El accidente de Chernobil ha demostrado la necesidad de intercambiar muy rápidamente, en su caso, informaciones sobre el peligro radioactivo y disponer, con esta finalidad, en cualquier momento de datos que permitan dirigir, recibir y explotar estas informaciones. Se va a negociar, firmar y en su momento ratificar, en el marco de la AIEA, un convenio internacional que obligue a las partes contratantes a rendir cuentas y a intercambiar informaciones en caso de alerta o de accidente radioactivo. Este convenio se inspirará en un documento de la AIEA

titulado: «Guidelines on reportable events, integrated planning and information (INFCIRC/321) que determina de forma bastante detallada las disposiciones que deben tomarse en la materia.

45. A pesar de que numerosos países han manifestado su voluntad de llegar en corto plazo a este nuevo convenio, los procedimientos de negociación y, aún más, los procedimientos de ratificación tomarán un determinado tiempo.

En un deseo de actuar más rápidamente en el plano de la Comunidad, sería necesario establecer a este nivel un dispositivo interino. En efecto, en un marco regional, los plazos para su aplicación deberían ser mucho más cortos. Este dispositivo tendría también como objeto garantizar en cada país de la Comunidad una fuente de información única, controlada y autenticada que podría responder a las necesidades de información del público, de los consumidores y de los media para evitar divergencias sobre los hechos y sobre su interpretación, cuyos efectos son siempre negativos.

46. La Comisión dirigirá al Consejo antes de fines de julio de 1986 una propuesta de reglamento para la aplicación de un dispositivo comunitario interino para la Información rápida en caso de accidente nuclear.

47. El accidente de Chernobil ha puesto también de manifiesto la utilidad de un sistema de asistencia mutua a nivel internacional, lo que no excluye la posibilidad de acuerdos bilaterales complementarios. Se negociará un convenio internacional en base al documento de la AIEA titulado: «Guidelines for mutual emergency assistance arrangement in connection with a nuclear accident on radiological emergency» (INFCIRC/310 de enero de 1984).

48. Sin embargo, estas directivas contrariamente a las directivas en materia de Información rápida, citadas en el apartado 46, son poco detalladas. Ante esta comprobación la Comisión estima que en este campo, la Comunidad no debería contentarse con prefigurar el futuro régimen internacional que deba establecerse en la materia, sino que debería ser más ambiciosa y sacar pleno provecho de los vínculos de solidaridad que unen ya a los Estados miembros. Además, el estado muy avanzado del desarrollo nuclear en la Comunidad debería permitir a ésta situarse en la vanguardia en materia de asistencia mutua en caso de urgencia.

49. Se trata, sin embargo, de un campo complejo en el que las competencias nacionales predominan sobre las de la Comunidad.

Por estas razones, la Comisión debe proceder a un cierto número de consultas antes de presentar al Consejo una propuesta para la aplicación de un sistema comunitario de asistencia mutua en caso de urgencia. Esta propuesta no podrá estar preparada antes de fin de año.

D) Acción Internacional

50. Fuera de las acciones que está justificado llevar a cabo en el marco de la Comunidad en virtud de su misión y de sus objetivos y de la rapidez y eficacia buscadas, el marco internacional apropiado lo proporciona la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) que está reforzando sus vínculos de colaboración

DOCUMENTACION

con otros organismos internacionales competentes por determinadas consecuencias del accidente de Chernobil (WHO, WMO, UNEP y UNSCEAR) (6).

51. El marco jurídico de las relaciones de cooperación y de consulta entre la Comunidad (Euratom) y la AIEA se define por un acuerdo de alcance general (1 de diciembre de 1975) que permite a la Comunidad como tal estar representada en los sectores de actividad de la Agencia fuera del de las garantías (safeguards) en el que está en vigor una cooperación específica.

52. La Comunidad deberá ser parte, en la medida en que afecte a sus competencias directa o indirectamente, de los convenios internacionales cuya negociación acaba de decidir el Consejo de Gobernadores de la AIEA (cf. apartados 45 a 51). En este terreno existe un precedente importante. Se trata del «Convenio Internacional sobre la Protección Física de las Materias Nucleares» que se ha concluido igualmente en el marco de la AIEA.

53. Otros temas que podrían desembocar posiblemente en la aplicación de dispositivos a escala mundial, a los que la Comunidad y sus Estados miembros deberían asociarse, son: la responsabilidad civil en caso de accidente nuclear, el Incident Reporting System, ya mencionado en el apartado 39 de la presente Comunicación, los criterios de seguridad y el control de la radioactividad acompañada por la aplicación de standards uniformes en materia de medida de niveles de las radiaciones.

54. Por otra parte, la Comunidad y sus Estados miembros participarán en los trabajos de evaluación del accidente de Chernobil que se llevan a cabo en el seno de la AIEA. Estos trabajos son de capital importancia. Ayudarán a la Comisión a hacer un informe al Parlamento sobre las circunstancias del accidente y las consecuencias sobre la salud de la población de la Comunidad así como el medio ambiente a medio y largo plazo.

55. Finalmente, la Comisión aporta su apoyo a la iniciativa del Canciller Kohl de organizar una conferencia intergubernamental sobre el conjunto de las cuestiones de seguridad nuclear.

56. La Comisión tomará toda iniciativa apropiada para permitir a la Comunidad participar en los trabajos internacionales en base a posiciones comunes o mandatos de negociación.

57. Al lado de las posibilidades de cooperación a nivel comunitario y a nivel mundial, la Comunidad debe explotar cualquier marco de cooperación bilateral o multilateral que exista o que deba crearse.

E) Investigación

58. Casi todas las acciones definidas anteriormente dependen de forma importante de los conocimientos y de las competencias derivadas de los programas comunitarios de investigación, tanto de los ejecutados en el pasado como de

(6) World Health Organisation; World Meteorological Organisation; United Nations Environment Program; United Nations Scientific Committee on effects of Atomic Radiations.

DOCUMENTACION

aqueños en curso. Algunos problemas particulares que han sido planteados por la experiencia de Chernobil hacen necesaria la adaptación de los programas comunitarios de investigación en curso. En particular habrá que desarrollar más determinados temas de Investigación (por ejemplo mejora de las metodologías en materia de evaluación de riesgos, estudio sobre los accidentes mayores y sobre las vías y medios para limitar las consecuencias; profundización de determinadas Investigaciones sobre la radioprotección). La Comisión presentará posteriormente propuestas apropiadas. Habrá que consagrarle los recursos necesarios.

