

Η Αρχή της προφύλαξης και οι κίνδυνοι που προέρχονται από την πυρηνική ενέργεια

Γιώργος Μπάλιας

Με την καταστροφή του Τσέρνομπιλ (1986) οι τεχνολογικές εξελίξεις στον τομέα της πυρηνικής ενέργειας συνοδεύτηκαν από τη διεύρυνση των επιστημονικών αβεβαιοτήτων, οι οποίες αφορούν σε τρία στοιχεία: Πρώτον, στα αποτελέσματα της συγκεκριμένης τεχνολογίας, Δεύτερον, στους κινδύνους και στα οφέλη που προσδοκούνται από αυτό το αποτέλεσμα, και Τρίτον, στο πώς αντιμετωπίζουμε τόσο τους κινδύνους, όσο και τα οφέλη. Αυτές οι αβεβαιότητες οδήγησαν τα κράτη να ενισχύσουν τη συνεργασία τους όχι μόνο σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης δηλαδή σε περίπτωση πυρηνικού ατυχήματος αλλά γενικότερα στον τομέα της πρόληψης και της προφύλαξης από τους πιθανούς κινδύνους που προέρχονται από την πυρηνική τεχνολογία.

Το θέμα, όπως είναι προφανές, είναι πολυδιάστατο και πολύπλοκο και γι' αυτόν ακριβώς το λόγο θα περιοριστώ σε μια μόνο πλευρά που μας αφορά άμεσα στην παρούσα συγκυρία. Πρόκειται δηλαδή για την ομολογημένη διάθεση της Τουρκίας και της Βουλγαρίας –γείτονες δηλαδή χώρες- να προβούν σε δημιουργία πυρηνικών εγκαταστάσεων για ενεργειακούς σκοπούς.

Για τις ανάγκες της παρουσίασης του θέματος έτσι όπως το οριοθέτησα, οι αναφορές και η ανάλυσή μου θα είναι οι εξής:

- 1 Συνοπτική επισκόπηση της αρχής της προφύλαξης
2. Η Σύμβαση της Βιέννης (1994) για την πυρηνική ασφάλεια και ειδικότερα οι προβλέψεις της σχετικά με την πρόληψη των κινδύνων από την λειτουργία των πυρηνικών εγκαταστάσεων.
3. Η Σύμβαση ESPOO (1991) για τις Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων σε διασυνοριακό πλαίσιο και το Πρωτόκολλο του Κιέβου στην ως άνω Σύμβαση (2003) για τη Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση.
4. Οι δυνατότητες παρέμβασης των πολιτών μιας χώρας που επηρεάζεται πιθανώς από την λειτουργία πυρηνικών εγκαταστάσεων σε άλλη χώρα. Να σημειώσω ότι και τα τρία θέματα (υπ'αρ. 2, 3, και 4) θα εξεταστούν υπό το φως της αρχής της προφύλαξης.

1. Συνοπτική επισκόπηση της αρχής της προφύλαξης (precautionary principle)

Παρά το γεγονός ότι υπάρχουν διάφοροι ορισμοί της αρχής της προφύλαξης, είναι κοινά αποδεκτός ο ορισμός σύμφωνα με τον οποίο, «όταν υπάρχουν κίνδυνοι βλάβης της υγείας ή/και του περιβάλλοντος και δεν υπάρχει οριστική επιστημονική απόδειξη για τη σχέση αιτίου και αποτελέσματος, τότε πρέπει να λαμβάνονται προληπτικά μέτρα.» Όπως γίνεται αντιληπτό πρόκειται για μια σημαντική αλλαγή του τρόπου αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών προβλημάτων. Ενώ μέχρι τώρα έπρεπε να υπάρχει πλήρης επιστημονική απόδειξη σχετικά με τους κινδύνους βλάβης, ώστε να ληφθούν προληπτικά μέτρα, με την υιοθέτηση της ως άνω αρχής δεν τίθεται ως προϋπόθεση η πλήρης επιστημονική απόδειξη παρά μόνο ο επιστημονικά εύλογος κίνδυνος βλάβης. Πρόκειται δηλαδή για αλλαγή «επιστημονικού παραδείγματος» τόσο στο χώρο της επιστήμης, όσο και σε αυτόν του δικαίου. Με άλλες λέξεις, η επιστήμη δεν προσεγγίζεται από την πλευρά των βεβαιοτήτων αλλά από την πλευρά των αβεβαιοτήτων και της απροσδιοριστίας. Πρέπει να τονίσουμε ότι η εν λόγω αρχή περιλαμβάνεται στη Διακήρυξη του Ρίο (1992), είναι γενική αρχή του Κοινοτικού

δικαίου (άρθρο 174 Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας) και κατά την κρατούσα άποψη –κυρίως στο χώρο της θεωρίας, αλλά και της νομολογίας- είναι αρχή του εθιμικού διεθνούς δικαίου. Το τελευταίο έχει ιδιαίτερη σημασία δεδομένου ότι οι αρχές του διεθνούς εθιμικού δικαίου εφαρμόζονται αδιακρίτως, ανεξάρτητα δηλαδή από το εάν αναφέρονται σε συγκεκριμένες διεθνείς συμβάσεις ή όχι. Εκείνο το οποίο πρέπει να κρατήσουμε κατά νου για τις ανάγκες του ζητήματος που μας απασχολεί είναι: πρώτον, η επιστημονική αβεβαιότητα και δεύτερον, η έννοια του κινδύνου.

Σε ό,τι αφορά στο πρώτο, όπως ήδη τονίσαμε, η αβεβαιότητα έχει να κάνει με τα αποτελέσματα της συγκεκριμένης τεχνολογίας, με τους κινδύνους και τα οφέλη που προσδοκούνται από αυτό το αποτέλεσμα, και με το πώς αντιμετωπίζουμε τόσο τους κινδύνους, όσο και τα οφέλη. Υπάρχουν δηλαδή πολλές επιστημονικές προσεγγίσεις για τα παραπάνω ζητήματα, έτσι ώστε η επιστημονική κοινότητα να μην είναι σε θέση να μας παράσχει οριστικές και αδιαμφισβήτητες λύσεις. Π.χ. ένα από τα κύρια ζητήματα στο οποίο υπάρχουν σοβαρές διαφωνίες είναι αυτό της ασφαλούς αποθήκευσης των πυρηνικών αποβλήτων.

Σε ό,τι αφορά στο δεύτερο, που είναι κατά τη γνώμη μου και το σημαντικότερο, έχει να κάνει με την έννοια του τεχνολογικού κινδύνου. Η κλασική αντίληψη για τον τεχνολογικό κίνδυνο ήταν ότι ο τελευταίος αποτελεί ένα αντικειμενικό επιστημονικό γεγονός που σχετίζεται με την πιθανότητα επέλευσης της βλάβης σε συνδυασμό με τη βαρύτητά της. Είναι δηλαδή μια αυστηρά ποσοτικοποιημένη προσέγγιση και ανήκει αποκλειστικά στους επιστήμονες να την προσδιορίσουν, ένα δε από τα βασικά στοιχεία του προσδιορισμού είναι η ανάλυση κόστους-οφέλους, στην οποία αναγκαστικά κοστολογείται με χρηματιστικούς όρους η ζωή του ανθρώπου και το περιβάλλον. Πρόκειται δηλαδή για απαράδεκτη παρέμβαση της αγοράς σε ηθικές, μη χρηματιστικές αξίες όπως είναι η ζωή του ανθρώπου και το περιβάλλον. Σύμφωνα όμως με τις νεώτερες επιστημονικές απόψεις για τους τεχνολογικούς κινδύνους, οι τελευταίοι δεν είναι «αντικειμενικά» γεγονότα αλλά προσλαμβάνονται στη βάση ηθικών αξιών και κοινωνικών προτιμήσεων. Με άλλες λέξεις, ο κίνδυνος είναι συνάρτηση της ηθικής αξίας που δίνει η κοινωνία για ένα πράγμα και της προτίμησης για την ανάληψη ενός κινδύνου έναντι ενός άλλου. Όση περισσότερη αξία δίνεται σε κάτι, τόσο περισσότερη ασφάλεια θέλουμε να του παράσχουμε. Επομένως, επειδή δεν υπάρχει ο «αντικειμενικός» κίνδυνος, στη θέση του τοποθετούμε τον «αποδεκτό» κίνδυνο, ο οποίος είναι συνάρτηση των παραπάνω παραγόντων. Η έννοια του αποδεκτού κινδύνου είναι βασική θέση του Κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος και ταυτίζεται με το «υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας και του περιβάλλοντος.» Αυτό προκύπτει από τις διατάξεις των άρθρων 2, 152 και 174 της Συνθήκης της Κοινότητας. Ο προσδιορισμός του αποδεκτού κινδύνου δεν γίνεται μόνο από τους επιστήμονες αλλά και από τους πολίτες αφού αυτοί είναι οι φορείς των ηθικών αξιών και των κοινωνικών προτιμήσεων. Το μεγάλο ζητούμενο είναι με ποιες διαδικασίες θα προκύψει το επίπεδο προστασίας που επιθυμούμε δηλαδή ο αποδεκτός κίνδυνος. Στο κοινοτικό και στο διεθνές δίκαιο του περιβάλλοντος προβλέπονται τέτοιες διαδικασίες μέσα από τη θέσπιση της πρόσβασης στις πληροφορίες, της συμμετοχής, και της πρόσβασης στη δικαιοσύνη των πολιτών για θέματα που σχετίζονται με περιβαλλοντικούς κινδύνους. Σημαντική ώθηση προς αυτή την κατεύθυνση είναι η Συνθήκη του Aarhus (1998). Και για τους τρεις ως άνω τομείς, το πλαίσιο εντός του οποίου λαμβάνουν χώρα είναι οι ρυθμίσεις για τις Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων. Για το θέμα που μας αφορά, είναι σημαντικός ο ρόλος του προσδιορισμού του αποδεκτού κινδύνου στα πλαίσια της Σύμβασης Espoo και του Πρωτοκόλλου του Κιέβου που εφαρμόζονται στην περίπτωση που μας απασχολεί και

που θα αναλύσουμε παρακάτω, αφού προηγουμένως αναφερθούμε στη σύμβαση της Βιέννης για την πυρηνική ασφάλεια.

2. Η Σύμβαση της Βιέννης (1994) για την πυρηνική ασφάλεια και ειδικότερα οι προβλέψεις της σχετικά με την πρόληψη των κινδύνων από την λειτουργία των πυρηνικών εγκαταστάσεων

Μετά το ατύχημα του Τσέρνομπιλ, η πρώτη διεθνής σύμβαση για την πυρηνική ασφάλεια είναι η εν λόγω σύμβαση της Βιέννης. Για τις ανάγκες του θέματός μας θα αναφερθούμε μόνο στους προληπτικούς μηχανισμούς που καθιερώνει. Συγκεκριμένα στο άρθρο 1 της σύμβασης αναφέρονται οι στόχοι της που είναι:

- α) Η επίτευξη και διατήρηση ενός υψηλού επιπέδου πυρηνικής προστασίας σε ολόκληρο τον κόσμο, χάρις στη βελτίωση των εθνικών μέτρων και στη διεθνή συνεργασία.
- β) Η δημιουργία και διατήρηση, εντός των πυρηνικών εγκαταστάσεων, αποτελεσματικών μηχανισμών αποτροπής ραδιολογικών κινδύνων....
- γ) Η πρόληψη των ατυχημάτων που έχουν ραδιολογικές συνέπειες και η μείωση των συνεπειών στην περίπτωση που θα συμβούν τέτοια ατυχήματα.

Για να αντιμετωπίσει την επιστημονική αβεβαιότητα που υπάρχει στον συγκεκριμένο τομέα, η σύμβαση της Βιέννης προβλέπει, μέσα από τις γενικές διατάξεις για ασφάλεια (άρθρα 10 έως 16), μέτρα τα οποία θα χαρακτηρίζαμε «προληπτικά»: προγράμματα ασφάλισης, αξιολόγηση σε βάθος της ασφάλειας πριν από την κατασκευή και πριν από τη θέση σε λειτουργία της εγκατάστασης και τέλος επαλήθευση των δεδομένων μέσω αναλύσεων, επιβλέψεων, δοκιμών και επιθεωρήσεων, ώστε να επιβεβαιωθεί ότι η κατάσταση του περιβάλλοντος και η λειτουργία της εγκατάστασης είναι σύμφωνες με τις απαιτήσεις υψηλής ασφάλειας και προστασίας. Ωστόσο δεν προβλέπεται ο τρόπος με τον οποίο θα αξιολογείται η ασφάλεια, ούτε η εμπλοκή των πολιτών στη διαδικασία καθορισμού του επιπέδου προστασίας. Με άλλες λέξεις, η σύμβαση δεν στηρίζεται στην αρχή της προφύλαξης παρά το γεγονός ότι τον χρόνο της υπογραφής της η εν λόγω αρχή είχε ήδη ενταχθεί σε πολλά κείμενα του διεθνούς δικαίου του περιβάλλοντος (συμβάσεις, πρωτόκολλα κλπ)

Συναφής προς την παραπάνω σύμβαση είναι αυτή που υιοθετήθηκε στη Βιέννη (5-9-1997) και αφορά στην ασφάλεια της διαχείρισης χρησιμοποιημένων καυσίμων και στην ασφάλεια της διαχείρισης των ραδιενεργών αποβλήτων. Σ' αυτή γίνεται μνεία για τα δικαιώματα των μελλοντικών γενεών, για την αρχή ALARA, για καταβολή εγγύησης για την καλή λειτουργία και ασφαλή διαχείριση κλπ. Εκείνο που πρέπει να σημειώσουμε εδώ είναι ότι ο ενταφιασμός των ραδιενεργών αποβλήτων μπορεί να επιφέρει μη αναστρέψιμες βλάβες στην υγεία του ανθρώπου και στο περιβάλλον, καθώς οι επιστημονικές απόψεις διχάζονται βαθιά στο θέμα αυτό.

Εν όψει λοιπόν του γεγονότος ότι στη σύμβαση γίνεται μνεία στα δικαιώματα των μελλοντικών γενεών σε συνδυασμό με την επιστημονική αβεβαιότητα, μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι επιβάλλεται η εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης. Δηλαδή η λήψη μέτρων με την μορφή απαγόρευσης του ενταφιασμού των αποβλήτων λόγω του μη αναστρέψιμου χαρακτήρα της βλάβης.

3. Η Σύμβαση ESPOO (1991) για τις Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων σε διασυνοριακό πλαίσιο και το Πρωτόκολλο του Κιέβου στην ως άνω Σύμβαση (2003) για τη Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση

Η προκείμενη σύμβαση, που τέθηκε σε ισχύ το 1997 παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον κυρίως εν όψει της βούλησης της Τουρκίας και της Βουλγαρίας για δημιουργία πυρηνικών εγκαταστάσεων για ενεργειακούς σκοπούς. Το ενδιαφέρον εστιάζεται στο ότι η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) για πυρηνικές εγκαταστάσεις, που είναι προϋπόθεση για την αδειοδότηση, αποτελεί αντικείμενο αξιολόγησης όχι μόνο της χώρας που θα γίνει η εγκατάσταση αλλά και των χωρών που πιθανόν θα υποστούν αρνητικές επιπτώσεις από την εγκατάσταση. Αυτή η ρητή πρόβλεψη (άρθρα 4-6) είναι καθοριστικής σημασίας για την δημιουργία ή μη πυρηνικών εγκαταστάσεων, καθώς δεν ανήκει αποκλειστικά στα αρμόδια κρατικά όργανα η λήψη απόφασης αλλά και στους πολίτες μέσω των θεσπιζόμενων διαδικασιών συμμετοχής. Η αρχή της προφύλαξης αν και δεν αναφέρεται ρητά στη σύμβαση προκύπτει εμμέσως αλλά σαφώς από την πρόβλεψη του Παραρτήματος II όπου επισημαίνεται ότι πρέπει να περιλαμβάνεται στη ΜΠΕ οποιοδήποτε κενό στη γνώση μας, όπως επίσης και οι επιστημονικές αβεβαιότητες που υφίστανται. Επομένως η αξιολόγηση των κινδύνων από την πυρηνική εγκατάσταση δεν αποτελεί έργο μόνο των επιστημόνων αλλά και των πολιτών, οι οποίοι με βάση την αρχή της προφύλαξης μπορούν να αξιολογήσουν διαφορετικά από τους επιστήμονες τους κινδύνους. Είναι λοιπόν υποχρέωση της χώρας μας να συμμετάσχει στη διαδικασία της ΜΠΕ εάν και εφόσον ξεκινήσουν οι διαδικασίες στις χώρες κατασκευής πυρηνικών εγκαταστάσεων και να θέσει στη διάθεση των πολιτών όλες τις πληροφορίες, όπως επίσης να οργανώσει τη δημόσια συζήτηση.

Το Πρωτόκολλο του Κιέβου για τη Στρατηγική Εκτίμηση των Επιπτώσεων, συμπληρώνει τη σύμβαση Esproo ορίζοντας ότι πριν από την ΜΠΕ για ένα συγκεκριμένο έργο, πρέπει να υπάρχει Περιβαλλοντική Έκθεση για σχέδια και προγράμματα που αφορούν στην ενέργεια, συμπεριλαμβανομένης και της πυρηνικής. Ορίζεται ρητά ότι απαιτείται η συμμετοχή των πολιτών όλων των χωρών που πιθανόν θα υποστούν αρνητικές επιπτώσεις από τέτοια σχέδια ή προγράμματα. Η Περιβαλλοντική Έκθεση πρέπει να λαμβάνει υπόψη τα αποτελέσματα της συμμετοχής των πολιτών (άρθρα 2 και 8) τα οποία θα αποτυπώνουν το επίπεδο προστασίας που επιθυμούν. Το τελευταίο μπορεί να ταυτίζεται με τη μηδενική ανοχή, πράγμα που θα οδηγήσει στην απαγόρευση του υπό κρίση σχεδίου ή προγράμματος. Το γεγονός ότι δεν έχει τεθεί σε ισχύ το Πρωτόκολλο δεν έχει μεγάλη σημασία δεδομένου ότι οι προβλέψεις του είναι ίδιες με εκείνες της Οδηγίας 2001/42 της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση. Στο βαθμό λοιπόν που οι χώρες οι οποίες θα προβούν σε δημιουργία τέτοιων εγκαταστάσεων είναι υποψήφιες προς ένταξη, πρέπει να την εφαρμόσουν στα πλαίσια του κοινοτικού κεκτημένου.

4. Οι δυνατότητες παρέμβασης των πολιτών μιας χώρας που επηρεάζεται πιθανώς από την λειτουργία πυρηνικών εγκαταστάσεων σε άλλη χώρα

Το διεθνές και κοινοτικό δίκαιο του περιβάλλοντος δίνει, όπως διαπιστώσαμε από τα παραπάνω, μεγάλη σημασία στην πληροφόρηση και τη συμμετοχή των πολιτών στα ζητήματα περιβάλλοντος και ανθρώπινης υγείας, αυτό δε ισχύει και για το πρόβλημα των πυρηνικών εγκαταστάσεων. Ωστόσο οι διακρατικές σχέσεις

καθορίζονται κυρίως από οικονομικούς όρους και την προσπάθεια προνομιακής ένταξης στην παγκόσμια αγορά. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα, ζητήματα όπως αυτό που μας απασχολεί να μην αποτελεί προτεραιότητα για τις κρατικές αρχές. Εναπόκειται λοιπόν στους πολίτες, μέσω των συλλογικών τους εκφράσεων, να εντάξουν στην ατζέντα της εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής της χώρας τους το ζήτημα της πυρηνικής ενέργειας. Να θυμίσουμε ότι στις ευρωεκλογές του 1989 (τρία χρόνια μετά το Τσέρνομπιλ) ένα από τα κύρια θέματα ήταν αυτό της πυρηνικής ενέργειας, πράγμα που οδήγησε στην ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης. Σήμερα βρισκόμαστε σε ένα πιο ώριμο στάδιο, καθώς τόσο οι διεθνείς συμβάσεις όσο και η κοινοτική νομοθεσία συμβάλλουν σημαντικά στην αντιμετώπιση των σχετικών προβλημάτων. Οι πολίτες μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο χρησιμοποιώντας το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο. Έτσι, στην περίπτωση π.χ. που η χώρα μας δεν θέλει να ενταχθεί στις διαδικασίες που αφορούν στη ΜΠΕ διασυνοριακού χαρακτήρα ή που δεν διεξάγει δημόσιο διάλογο, μπορούν να προσβάλλουν στα δικαστήρια αυτή την παράλειψη, στηριζόμενοι στη Σύμβαση Aarhus και στις κοινοτικές οδηγίες που εκδόθηκαν με βάση την ανωτέρω σύμβαση. Ομοίως, στα πλαίσια των διαδικασιών σχετικά με τη ΜΠΕ διασυνοριακού χαρακτήρα, μπορούν και πρέπει να οργανώσουν κοινές διασκέψεις, συζητήσεις κλπ για τα προβλήματα που σχετίζονται με την πυρηνική ενέργεια. Αυτό θα αποτελέσει ένα καθοριστικό βήμα στον προσδιορισμό του αποδεκτού κινδύνου, που για άλλη μια φορά πρέπει να τονίσουμε ότι μπορεί να πάρει τη μορφή της μηδενικής ανοχής. Το παρόν συνέδριο αποτελεί ένα λαμπρό παράδειγμα προς αυτή την κατεύθυνση.