

การต่อต้าน และการกลับไปกลับมาของนโยบายการพัฒนาโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของอิตาลี

โดย

สุนทร คุณชัยมั่ง

ImagePlus Communication

ความสำคัญ

- อิตาลีเป็นกลุ่มประเทศ OECD และปัจจุบันก็เป็นสมาชิกของประชาคมยุโรป เป็นหนึ่งในประเทศที่ดำเนินนโยบาย nuclear phase-out ที่นอกจากอิตาลีแล้วยังมีประเทศอื่นๆอีก เช่น ออสเตรีย (1978) สวีเดน (1980) อิตาลี (1987) เบลเยียม (1999) และเยอรมนี (2000) โดยที่ในกรณีของออสเตรีย เป็นนโยบายที่เกิดขึ้นในระหว่างการเตรียมการก่อสร้าง จนนำไปสู่การไม่ก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์และตรากฎเป็นกฎหมายรองรับนโยบายนี้ ในกรณีของสวีเดนและเบลเยียมนั้น ปัจจุบันทั้งสองยังคงใช้งานโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์อยู่ สำหรับเยอรมนีหลังจากที่มีนโยบายที่จะรื้อฟื้นการใช้พลังงานนิวเคลียร์ต่อไปอีก (กลับมาตีที่เคยมีในปี 2000) แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์ฟูกูชิมะขึ้น รัฐบาลได้สั่งหยุดการเดินเครื่องของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์บางแห่งเพื่อตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยและต่อมาก็ได้มีมติที่ปลดระวางการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในปี 2022 แต่กรณีของอิตาลี นั้น ได้ยุติการใช้พลังงานนี้ลงไปในปี 1987 หลังจากเกิดเหตุการณ์ที่เชอร์โนบิล โดยที่ในขณะนั้นอิตาลีมีโรงไฟฟ้าอยู่ทั้งสิ้น 4 โรง และอยู่แผนงานที่เตรียมการก่อสร้างขึ้นอีก 2 โรง
- การรื้อฟื้นนโยบายพลังงานนิวเคลียร์ของนายกรัฐมนตรีแบร์ลุสโคนี ซึ่งเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองกลุ่มกลาง-ขวา ได้รับการคัดค้านจากพรรคการเมืองกลุ่มกลาง-ซ้าย และมีกำหนดการที่จะจัดการลงประชามติในเรื่องนี้ในเดือนมิถุนายน 2011 โดยที่เหตุการณ์ฟูกูชิมะ เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม 2011 จะส่งผลกระทบอย่างมีนัยยะสำคัญ ต่อการลงประชามติ

ลักษณะเฉพาะของไฟฟ้าในอิตาลี

- จากข้อมูลของ IEA ระบุว่า ในปี 2009 อิตาลีพึ่งพาเชื้อเพลิงชนิดต่างๆในการผลิตไฟฟ้า ประกอบด้วยก๊าซธรรมชาติ 50 % รองลงมาเป็นพลังน้ำ 18 % ถ่านหิน 15 % และน้ำมัน 10 % ตามลำดับ นอกจากนี้ อิตาลียังมีลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งคือการเป็นประเทศที่พึ่งพาการนำเข้าจากประเทศเพื่อนบ้านมากกว่าการส่งออกไฟฟ้าไปยังต่างประเทศ โดยตัวเลขในปี 2008 ของ IEA ระบุว่า มีการนำเข้าสุทธิมากถึง 13 % ของการบริโภคไฟฟ้าของประเทศ ในจำนวนนี้เป็นการนำเข้าจากโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของฝรั่งเศส
- อิตาลีพัฒนาโครงการการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์มาตั้งแต่ปี 1946 โดยจัดตั้งขึ้นเป็น National Committee for Nuclear Research (CNRN) ขึ้นในปี 1952 และในปี 1960 ก็พัฒนาเป็น National

Committee for Nuclear Energy (CNEN และปัจจุบันคือ ENEC : National Agency for Nuclear Technologies ,Energy and Sustainable Economic Development)

- อิตาลีจัดตั้ง Enel : the National Agency for Electricity Energy เป็นองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบการผลิตไฟฟ้าของประเทศขึ้นในปี 1962 ต่อมาจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ - นำหุ้นครึ่งหนึ่งระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ และมีหุ้นที่ลงทุนในนามของกระทรวงเศรษฐกิจและการเงิน และสถาบันการเงินในการดูแลของกระทรวงนี้อีกส่วนหนึ่งด้วย Enel เป็นผู้ปฏิบัติสำหรับการดำเนินการไฟฟ้านิวเคลียร์ของอิตาลี โดยการพัฒนาเทคโนโลยีร่วมกับหลายประเทศทั้งอังกฤษ (British Magnox gas-cooled reactor) และ General Electric และ Westinghouse ของอเมริกา โดยเริ่มก่อสร้างในปี 1961

Italy's former nuclear power reactors

Reactor	Model	Net MWe	First power	Shutdown
Latina	GCR	153 ^k	05/1963	12/1987
Garigliano	BWR	150	01/1964	03/1982
Enrico Fermi (Trino Vercellese)	PWR	260	10/1964	07/1990
Caorso	BWR	860	05/1978	07/1990
Montalto di Castro (Alto Lazio) 1 & 2	BWR	982 each	Cancelled	-
Total operated (4)		1423 MWe		

- เมื่อรัฐบาลได้ประกาศยุติการฟังกานิวเคลียร์และทยอยปิดโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไปในปี 1990 ต่อมาในปี 1999 รัฐบาลอิตาลีจึงได้จัดตั้งบริษัทขึ้นใหม่ คือ Sogin – Nuclear Plant Management Company เพื่อทำหน้าที่ในการรื้อถอน (decommissioning) และจัดการทรัพย์สินที่มีอยู่ โดยเป็นบริษัทของรัฐและเทคโอเวอร์กิจการมาจาก Enel

การกลับไปกลับมาของนโยบายการพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

- พลังงานนิวเคลียร์ในอิตาลีได้รับความสนใจที่จะพัฒนาขึ้นอีกในภายหลัง เพื่อต้องการที่จะลดการพึ่งพาน้ำมัน ก๊าซและการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ โดยรัฐบาลมีแผนที่จะจัดให้มีไฟฟ้าจากนิวเคลียร์กลับมาใช้งานอีกครั้งหนึ่งและมีเป้าหมายที่จะใช้ถึง 25 % ของการผลิตในปี 2030 โดยเริ่มแผนงานต่อเนื่องมาประมาณปี 2004 และเริ่มที่จะดำเนินการใน public consultation ในปี 2010 โดยระบุเป็นแผนงานสำหรับการสร้างความร่วมมือกันท้องถิ่น – unique authorization มีแผนที่จะตอบแทนงบประมาณแผ่นดินให้กับเมือง/จังหวัดที่เป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้า 3000 ยูโร /เมกกะวัตต์/ปี ในระหว่างก่อสร้าง และ 40 ยูโรเซ็นต์ /เมกกะวัตต์ (MWh) ในระหว่างการผลิตใช้งานของโรงไฟฟ้า ขณะที่ 3 รัฐ ที่มีการ

กำหนดไว้เป็นกฎหมายห้ามก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไว้ คือ Puglia / Campania / Basilicata โดยที่ ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) ของอิตาลีมีแผนที่จะยกเลิกกฎหมายดังกล่าว

- ในเดือนมกราคม 2011 กลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายค้านร้องขอให้มีการลงประชามติ โดยมีแผนที่จะลงประชามติในกลางเดือนมิถุนายน 2011 แม้ฝ่ายรัฐบาลจะขัดขวางเรื่องดังกล่าวก็ไม่ใช่เป็นผล นอกจากนั้นในปลายปี 2010 ศาลรัฐธรรมนูญของอิตาลีได้ยกคำร้องการทบทวนกฎหมายห้ามสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของ 3 รัฐข้างต้น สถานการณ์ยังทำให้ฝ่ายต่อต้านได้เปรียบในสถานการณ์
- เมื่อเกิดเหตุการณ์ฟูกูชิมะขึ้นในเดือนมีนาคม 2011 จึงเท่ากับเป็นสัญญาณที่ไม่ดีต่อการผลักดันโครงการของรัฐบาลแบร์ลุสโคนี การลงประชามตินี้รวมทั้งแผนการผลิตไฟฟ้า 25 % จากพลังงานนิวเคลียร์ในปี 2030 ด้วย ผลการลงประชามติของอิตาลีที่มีการดำเนินการในระหว่างวันที่ 12-13 มิถุนายน 2011 โดยมีประเด็นที่ดำเนินการประชามติในประเด็นอื่นด้วย ผลปรากฏว่า ประชาชนปฏิเสธนโยบายและแผนงานนี้ของรัฐบาลอิตาลีมากถึงร้อยละ 94 % ของผู้ลงคะแนนเสียง

Nuclear power

- **Ballot Colour:** grey.
- **Heading:** repeal of sections 1 and 8 of article 5 of decree number 34 of March 31st 2011, made (with amendments) into law on May 26th 2011, decree number 75: partial repeal of regulations?
- **Description:** the question proposes the repeal of new regulations allowing for the production of nuclear power within the territory.

Rejecting
nuclear power
25,643,652
(94.1%)

Confirming
nuclear power
1,622,090
(5.9%)

Results		
Yes or no	Votes	Percentage
✓ Yes	25,643,652	94.05%
No	1,622,090	5.95%
Valid votes	27,265,742	98.7%
Invalid or blank votes	359,180	1.3%
Total votes	27,624,922	100.00%
Voter turnout		54.79%
Turnout required		50%
Electorate		50,594,868

Source: Italian Ministry of the Interior

- ก่อนหน้านั้นในปี 2005 EDF ซึ่งเป็นบริษัทผลิตไฟฟ้าของฝรั่งเศส ได้เปิดโอกาสให้ Enel ของอิตาลีไปร่วมทุน 12.5 % ในการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ the Flamanville 3 EPR รวมทั้งการลงทุนโครงการต่อไปอีก นอกจากนั้นยังมีการร่วมทุนจัดตั้งบริษัทร่วมเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาการสร้างโรงไฟฟ้าขึ้นในอิตาลี
- นอกจากการพัฒนาความร่วมมือกับฝรั่งเศสและ อิตาลียังพัฒนาความร่วมมือร่วมกับ Slovakia สเปน และรัสเซียอีกทางหนึ่งด้วย

ขบวนการต่อต้านและบริบททางการเมืองของอิตาลี

- ขบวนการต่อต้านโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในอิตาลี เริ่มขึ้นในช่วงปี 1970s เป็นระยะที่อยู่ในระหว่างรัฐบาลสนับสนุนการใช้พลังงานชนิดนี้ในประเทศ ในรายละเอียดของขบวนการต่อต้านนิวเคลียร์ในอิตาลีนี้ มีข้อมูลบางส่วนจากบทความของ Roberto Biorcio นักวิชาการประจำสถาบันวิจัยสังคมของมหาวิทยาลัยแห่งมิลาน สรุปความไว้ว่า
- (1) การเมืองเชิงนิเวศในช่วงปี 1970s มีบทบาทสำคัญในขบวนการต่อต้านนิวเคลียร์ที่เริ่มขึ้นในปี 1975 ในอิตาลี หลังจากที่มีรัฐบาลประกาศแผนก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จำนวน 20 โรง ... เมื่อเริ่มงานก่อสร้างขึ้นที่ Montalto di Castro ได้เกิดการเคลื่อนไหวอย่างกว้างขวาง ในระยะเวลานั้นๆ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านนิวเคลียร์ขึ้น ได้รับการสนับสนุนจากนักวิทยาศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญจำนวนมาก มีการจัดตั้งกลุ่มและมีความแข็งแกร่งในการเคลื่อนไหวโดยมีพื้นฐานที่มีความหลากหลาย (เปรียบเทียบกับยุค 1960s และ 1970s)
- (2) ขบวนการต่อต้านโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ก็เป็นส่วนหนึ่งของการรวมตัวกัน (รวมตัวกันแบบ heterogeneity) ของการเมืองแบบสีเขียวที่เติบโตขึ้นมากหลังจากที่มีการจัดตั้งสมาคม Friends of the Earth association , Lega Ambiente รวมทั้งเกิดกลุ่มสิ่งแวดล้อมใหม่ขึ้นในระดับท้องถิ่นที่จะเชื่อมโยงกับการเคลื่อนไหวในระดับชาติ ในช่วงกลางของปี 1980s ขบวนการเคลื่อนไหวสิ่งแวดล้อมระดมคนได้มากถึง 250,000 คน ในจำนวนนี้ ครึ่งหนึ่งเป็นสมาชิกของ Italian environmentalist associations ผลต่อเนื่องมาจากวิกฤติที่เกิดขึ้นกับขบวนการนักศึกษา และองค์กรจัดตั้งการเมืองฝ่ายซ้ายในช่วงปลาย 1970s ส่งผลให้ขบวนการสันติภาพ – peace movement / กิจกรรมอาสาสมัคร/และขบวนการเคลื่อนไหวใหม่ทางสิ่งแวดล้อม เติบโตมากขึ้น เป็นการนำเอาประเด็นทางระบบนิเวศไปสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็น new social movements ...(Snow and Bebbford 1988, อ้างใน Biorcio)
- (3) กลุ่มการเมืองสีเขียวมีนักเคลื่อนไหวในด้านสิ่งแวดล้อมมาร่วมสนับสนุนไม่มากนัก แต่ได้รับการขานรับจากสมาคมทางวิชาชีพที่เกี่ยวกับนิเวศวิทยา เป็นนัยยะทางการเมืองแบบใหม่ ข้อเรียกร้องไม่ได้มีเฉพาะแต่การปกป้องสิ่งแวดล้อม แต่จะรวมไปถึงเรื่อง การทำงานเฉพาะหน้าแบบทันทีทันใด (improvisation) /ความไม่แน่นอน (precariousness) /ท้องถิ่นนิยม (localism) การเมืองแบบให้ความสำคัญกับความเป็นการเมืองที่ดูเหมือนจะมีความสำคัญน้อย ซึ่งเป็นมิติใหม่ในทางการเมือง การนำเสนอคุณค่าเชิงบวกของการปกป้องสิ่งแวดล้อม สันติภาพ จะไปขัดขวางการเพิ่มขึ้นของสถาบันที่ปกครองซึ่งดูดีดลเมือง การนำเสนอคุณค่าทางชีวิตใหม่ๆในสังคมที่จะอยู่กับธรรมชาติ ใช้ชีวิตแบบทางเลือกและไม่เร่งรีบ เป็นแนวทางสำหรับการขอละเลยและขอความเห็นใจจากผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในระหว่างเลือกตั้ง (Biorcio 1988,186-192)
- (4) การเมืองแบบสีเขียวได้พัฒนาขยายตัวออกไปสร้างความร่วมมือกับพรรคการเมืองในระบบการเมืองในเวลาต่อมา ในกลางปี 1986 มีประชาชนประมาณ 5 แสนคนลงชื่อขอจัดทำประชามติห้ามการล่าสัตว์แต่ศาลไม่เห็นด้วย และต่อมามีการลงประชามติสำหรับการต่อต้านโครงการพัฒนาโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ จนนำไปสู่การยกเลิกในที่สุดในปี 1987 และแม้ว่า กลุ่มการเมืองสีเขียวและพันธมิตรกลาง-ซ้าย จะประสบความสำเร็จในการปกป้องสิ่งแวดล้อมและเรื่องอื่นๆตามแนวทางที่นิยม แต่ฝ่ายแพ้ต่อวาระทางการเมืองที่เกี่ยวกับ การต่อต้านคอร์รัปชัน การขาดดุลงบประมาณ การว่างงาน การเพิ่มภาษี ปัญหาคนอพยพเข้ามาจากกลุ่มนอกยุโรป

ข้อสังเกตจากผู้ประมวล

- ลักษณะการต่อต้านนิวเคลียร์ในอิตาลี เป็นไปตามตัวแบบของ NIMBY เป็นผลพวงมาจากการเคลื่อนไหวทางการเมืองแบบสีเขียว เช่นเดียวกับกรณีของเยอรมนีและประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย รวมทั้งไต้หวัน ที่มีปฏิบัติการทางการเมืองแบบ เคลื่อนไหวมวลชน / นำเอาประเด็นสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นขัดแย้งใหม่แบบ NSMs / ผนวกรวมการเคลื่อนไหวกับการเมืองในระบบผู้แทน ผ่านพรรคการเมือง , การเมืองแบบมีส่วนร่วม ผ่านการลงประชามติ โดยที่กรณีการเมืองแบบมีส่วนร่วม – referendum นี้ ถือได้ว่าเป็น โครงสร้างทางการเมืองแบบเปิดรับต่อข้อเสนอของการเมืองแบบมวลชน หรือที่เรียกว่า political opportunity structure (POS)
- ประเด็นสิ่งแวดล้อม ประเด็นนิวเคลียร์ ยังผนวกรวมกับเรื่องของการจัดการตนเอง ฯลฯ
- การผันผวนแบบกลับไปกลับมา เป็นผลพวงมาจากความขัดแย้งที่เป็น dilemma ของอิตาลี ที่ด้านหนึ่งต้องนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศและเป็นไฟฟ้าที่ผลิตจากนิวเคลียร์ ในขณะที่เดียวกันก็สะท้อนความวิตกกังวลในผลกระทบที่จะได้รับโดยตนเอง เป็นไปตามตัวแบบของ NIMBY ในขณะเดียวกันก็สะท้อนถึงสถานะของการก้ำกึ่ง หรือการเมืองแบบสองขั้วอำนาจ (bipolar politics) ระหว่างกระแสการเมืองที่ปะทะกันระหว่างการเมืองแบบกลาง-ขวา / กลาง-ซ้าย
- ทุกประเด็นที่เป็นข้อสังเกตข้างต้น ล้วนเป็นองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกับกรณีของไทย แต่กรณีของไทยนั้น พรรคการเมืองใหม่ ที่มีบุคลิกบางเรื่องคล้ายคลึงกับพรรคกรีน นั้น ประสบปัญหาในเรื่องอื่นๆที่ทำให้บทบาททางการเมืองหดตัวลง ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ แม้จะใช้บุคลิกแบบพรรคกรีน / ขบวนการเคลื่อนไหวก็ตาม แต่มีแนวโน้มที่จะเปิดรับข้อเสนอการเคลื่อนไหวของขบวนการสิ่งแวดล้อมมากกว่ากรณีของพรรคเพื่อไทย
- ลักษณะทางการเมืองของไทย ในปัจจุบัน คือ การเกิดขึ้นของขบวนการประชานิยม-แบบเคลื่อนไหว เป็น popular movement นี้ ทั้งในขบวนการเสื้อเหลือง แดง และหลากสี ต่างมีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นกลุ่มหรือขบวนการต่อต้านนิวเคลียร์ได้เสมอ.

บรรณานุกรม

1. Nuclear Power in Italy , World nuclear association
2. Nuclear power phase-out, Wikipedia
3. Italian referendums,2011, Wikipedia
4. Green in Italy : changes in organization and activism , Roberto Biorcio,2000