



มาตรการควบคุมการจูงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้อง
ดำเนินการจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เพ็ญพิชชา ทวีพงษ์

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปีการศึกษา 2565

MEASURES TO CONTROL DELIBERATE PROJECT DOWNSIZING OR
SALAMI-SLICING ACCORDING TO THE ENVIRONMENTAL IMPACT
ASSESSMENT LAW.

PENPITCHA THAWEEPONG

A Thematic Paper Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law, Pridi Bhanomyong Faculty of Law
Dhurakij Pundit University
Academic Year 2022



ใบรับรองสารนิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อสารนิพนธ์ มาตรการควบคุมการจูงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมาย
 ที่ต้องดำเนินการจัดการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

เสนอโดย นางสาวเพ็ญพิชชา ทวีพงษ์

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ อาจารย์ ดร.ดลนภา นันทวโรไพโร

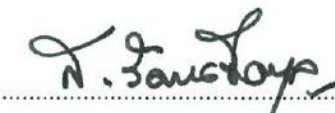
 ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์แล้ว

.....  ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร.ประพจน์ คล้ายสุขพรต)

.....  กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์
(อาจารย์ ดร.ดลนภา นันทวโรไพโร)

.....  กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื้อสกุล)

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมมยงค์ รับรองแล้ว

.....  คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมมยงค์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื้อสกุล)
วันที่ ๑๒ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

หัวข้อสารนิพนธ์ มาตรการควบคุมการจูงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้อง
ดำเนินการจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
ชื่อผู้เขียน เพ็ญพิชชา ทวีพงษ์
อาจารย์ที่ปรึกษา ดร.ดลนภา นันทวโรไพโร
หลักสูตร นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2565

บทคัดย่อ

สารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาหลักการที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะ
หามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการป้องกันการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยการจ
ูงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ โดยศึกษาเปรียบเทียบจากกฎหมายไทย กฎหมายต่างประเทศ ได้แก่
กฎหมายเยอรมัน กฎหมายเวียดนาม กฎหมายอังกฤษ และกฎหมายมาเลเซีย รวมทั้งพิจารณากรณีศึกษาจาก
คำพิพากษาศาลปกครองไทย และคำพิพากษาของต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า แนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันและแก้ปัญหาดังกล่าว ได้แก่ การแก้ไข
ปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
รวมทั้งประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินโครงการ
สามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดให้โครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ เป็นโครงการที่
ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย เพิ่มเติมจากโครงการที่ระบุไว้ในบัญชีรายชื่อแบบ Positive
List โดยนำประเด็นหรือกำหนดให้มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมมาเป็นข้อพิจารณาด้วย และอาจให้
ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมี
นัยสำคัญ ทั้งนี้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ
ให้ชัดเจนเพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจ นอกจากนี้ ยังควรนำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มา
พิจารณาในระดับนโยบาย แผน และแผนงาน ก่อนการอนุมัติหรืออนุญาตให้จัดทำโครงการ โดยกำหนดให้การ
ประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย เพื่อให้การตัดสินใจเลือกดำเนินโครงการหรือ
อนุญาตให้ดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามหลักการป้องกันหรือ
ระวังไว้ก่อน และมีความสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนได้มากที่สุด

คำสำคัญ: หลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, ลดขนาดโครงการ, แยกส่วนโครงการ,
การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

Thematic Paper Title	MEASURES TO CONTROL DELIBERATE PROJECT DOWNSIZING OR SALAMI-SLICING ACCORDING TO THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT LAW
Author	Penpitcha Thaweepong
Thematic Paper Advisor	Dr. Dolnapa Nantawaroprai
Program	Master of Laws
Academic Year	2022

ABSTRACT

This independent study focuses on the principles related to environment impact assessment (EIA) in order to find appropriate legal measures to prevent EIA avoidance by deliberately downsizing or salami-slicing projects. The study compares Thai laws with foreign laws, including German law, Vietnamese law, English law, and Malaysian law, as well as considering case studies from the judgment of the Thai Administrative Court and foreign cases.

The study found that an appropriate way to prevent and solve such problems is the amendment of the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992) and its amendments, as well as the relevant ministry announcements. The amendment will allow authorities to use their discretion to designate projects that may have a significant impact on the environment to require the cumulative environmental impact study, by taking the issues or by taking the cumulative environmental impact study into consideration, in addition to the projects listed in the positive list (prescribed by the relevant ministry announcements). This process may allow the public or stakeholders to participate in the determination of projects that may have a significant impact on the environment. Importantly, the regulations for project approval must be clearly set out. It is also suggested that strategic environmental assessments should also be taken into account at the policy, plan, and program levels prior to approving or allowing the projects. The strategic environmental assessment must be legally enforceable so that a decision to commence or approve any projects will be in accordance with the goals and purpose of the EIA under the prevention or precautionary principle and will conform to the principles of sustainable development in full measure.

Keywords: Avoiding Environmental Impact Assessment (EIA), Downsizing Project, Salami-slicing Project, Strategic Environmental Assessment (SEA)

Dolopa Nantawangprai

Advisor

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์เรื่องมาตรการควบคุมการจูงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้ สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความรู้และคำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งจากคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์ทุกท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร. ประพจน์ คล้ายสุบรรณ ประธานกรรมการสอบสารนิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล กรรมการสอบสารนิพนธ์ ที่ให้ความกรุณาสละเวลามาเป็นกรรมการสอบสารนิพนธ์เล่มนี้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ ดร.ดลนภา นันทวิโรไพทร กรรมการสอบและอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ที่ได้คอยชี้แนะแนวทาง ติดตามงาน และตรวจทานแก้ไขสารนิพนธ์เล่มนี้จนเสร็จเรียบร้อยสมบูรณ์

ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าของผลงานวิชาการและแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่ผู้เขียนได้นำมาใช้ประกอบการศึกษา ค้นคว้า และจัดทำสารนิพนธ์ รวมตลอดทั้งเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพี่ ๆ เจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ หลักสูตรปริญญาโททุกท่าน ที่ได้อำนวยความสะดวก เป็นกำลังใจ และให้คำแนะนำที่ประโยชน์ต่อการเรียนปริญญาโทและจัดทำสารนิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณทุกท่าน มา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อน ๆ ทุกคนที่ได้ให้กำลังใจ และช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่ผู้เขียนในหลาย ๆ ด้านจนกระทั่งการศึกษาในระดับปริญญาโทครั้งนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี รวมทั้งเพื่อน ๆ พี่ ๆ ที่ทำงานทุกท่านที่ได้สนับสนุนและเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนในการเรียนปริญญาโทและจัดทำสารนิพนธ์เล่มนี้มาโดยตลอด

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ที่ห่วงใยให้ความรัก เป็นพลังผลักดัน และสนับสนุนผู้เขียนในทุกด้านเสมอมา และขอบคุณน้องสาว ผู้เป็นหนึ่งในกำลังสำคัญที่ช่วยให้สารนิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณความดีของสารนิพนธ์เล่มนี้หากจะมีอยู่บ้างไม่มากก็น้อยแก่คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต และบุคคลทั้งหลายที่ได้กล่าวถึงข้างต้น โดยหากสารนิพนธ์เล่มนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับคำติชมและข้อชี้แนะทุกประการไว้เพื่อปรับปรุงแก้ไขในงานทางวิชาการอื่น ๆ ต่อไปด้วยความยินดีเป็นอย่างยิ่ง

เพ็ญพิชชา ทวีพงษ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญ.....	ซ
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย / วิธีการดำเนินการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. หลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุมการจูงใจลดขนาดหรือแยกส่วน.....	9
โครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	
2.1 หลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	9
2.2 การกลั่นกรองโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม.....	32
2.3 หลักการ แนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการสร้างมาตรการ.....	38
ควบคุมการจูงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้องดำเนินการ จัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	
3. หลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการควบคุมการจูงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้.....	53
กฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศและ ในประเทศไทย	
3.1 กฎหมายต่างประเทศ.....	54
3.2 กฎหมายไทย.....	79
4. บทวิเคราะห์.....	117
4.1 ปัญหาของข้อกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับ “ประเภท” และ “ขนาด” ของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	117

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
4.2	ปัญหาของการไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาได้ใช้..... ดุลพินิจกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการที่มีผลกระทบ อย่างมีนัยสำคัญ	131
4.3	ปัญหาของการไม่มีแนวทางการพิจารณาว่าการลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ..... กิจการ หรือการดำเนินการอย่างไร จึงจะเป็นการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม	137
4.4	ปัญหาของการที่ประชาชนไม่มีสิทธิเข้าร่วมเสนอโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบ..... สิ่งแวดล้อม	142
5.	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	147
5.1	บทสรุป.....	147
5.2	ข้อเสนอแนะ.....	149
	บรรณานุกรม.....	154
	ประวัติผู้เขียน.....	161

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 รายชื่อกรณีที่จะต้องรับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ตามรัฐกฤษฎีกาว่าด้วย การวางแผนคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และแผนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2015	62
3.2 ประเภทโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการที่มีการกำหนดเกณฑ์ขนาดของโครงการฯ ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามเอกสารท้ายประกาศ 3 ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	94
3.3 ประเภทโครงการฯ กิจกรรม หรือการดำเนินการที่มีการกำหนดเกณฑ์ขนาดของโครงการฯ ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการ กิจกรรม หรือ การดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง (EHIA) ตามเอกสารท้าย ประกาศ 1 ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนด โครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้อง จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	98

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 หลักการมีส่วนร่วม การบริหารจัดการจากภาครัฐสู่ประชาชน (Top-down Approach).. และกรณีที่ประชาชนเป็นฝ่ายริเริ่มโครงการ (Bottom-top Approach)	18
2.2 ลักษณะการเกิดผลกระทบสะสมทางสิ่งแวดล้อมสะสม.....	26
3.1 ภาพแสดงที่ตั้งโครงการ Devil's Slide By-Pass Freeway และทางหลวงหมายเลข 1..... ตั้งแต่ซานฟรานซิสโกทางตอนเหนือลงไปถึงเมือง Half Moon Bay	78
3.2 แผนผังโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา.....	103
3.3 การก่อสร้างท่าเทียบเรือบ้านโพธิ์ ท่า B.....	104
3.4 การขนส่งแ่งมันสำปะหลังบริเวณโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือบ้านโพธิ์..... จังหวัดฉะเชิงเทรา	104
3.5 ขอบเขตและความแตกต่างของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์.... (SEA) กับระดับโครงการ (EIA)	109

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) เป็นกระบวนการศึกษาและประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดจากกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้มีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตได้ตัดสินใจอย่างรอบคอบ รอบด้าน มิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือสังคมเพียงอย่างเดียว แต่ต้องคำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมประกอบการพิจารณาด้วย เพื่อให้สามารถตัดสินใจเลือกดำเนินโครงการหรืออนุญาตให้ดำเนินการโดยสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนได้มากที่สุด เพราะความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนนั้น หากเกิดขึ้นแล้วจะไม่อาจเยียวยาแก้ไขหรือฟื้นฟูให้กลับคืนได้โดยง่าย ดังนั้น เพื่อให้เกิดการป้องกันผลกระทบด้านลบเป็นการล่วงหน้าตามหลักการเฝ้าระวังหรือป้องกันล่วงหน้า ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นวิธีทางที่ดีกว่าการแก้ไขเยียวยา EIA จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในการทำหน้าที่ปกป้องสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน

ในทางสากล การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับหลักการเฝ้าระวังหรือป้องกันล่วงหน้า เนื่องจากแนวคิดที่ว่า การป้องกันย่อมดีกว่าการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน

รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผลของการศึกษามีหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับเนื้อหาของรายงานว่าเป็นการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบในระดับใด ตามกฎหมายไทยมีการจัดทำรายงานดังกล่าวอยู่ 3 รูปแบบ คือ การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination : IEE) รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) และรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง (Environmental and Health Impact Assessment : EHIA) โดยโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการใดที่จะต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยได้รับการกำหนดในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งใช้บังคับกับโครงการฯ ทั้งที่เป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเอง และที่เป็นการดำเนินการของเอกชน โดยใช้ “ประเภท” และ “ขนาด” ของโครงการฯ ตามที่ปรากฏในเอกสารท้ายประกาศเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาว่าโครงการฯ ใดที่ต้องจัดทำรายงาน

การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการฯ ที่ต้องจัดทำรายงานมีข้อดีในแง่ของการลดภาระค่าใช้จ่ายและระยะเวลาในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แก่เจ้าของโครงการ เพราะ

แม้ว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะมีความสำคัญต่อการพิจารณาตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินโครงการฯ ของผู้มีอำนาจ แต่ก็สร้างภาระด้านค่าใช้จ่ายและระยะเวลาดำเนินการให้แก่เจ้าของโครงการได้ โดยเฉพาะในโครงการที่มีขนาดไม่ใหญ่ หรือไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ วิธีการกลั่นกรองโครงการฯ ที่ต้องดำเนินการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความนิยมในประเทศต่าง ๆ¹ ได้แก่ การกลั่นกรองโดยใช้ดุลพินิจพิจารณาเป็นรายกรณี และการกลั่นกรองโดยการกำหนดหรือจัดทำบัญชีรายชื่อโครงการ ซึ่งมี 2 รูปแบบ คือ การกำหนดหรือจัดทำบัญชีรายชื่อแบบ Positive List ซึ่งมีเฉพาะโครงการฯ ที่รัฐกำหนดเท่านั้นที่ต้องจัดทำรายงาน และการกำหนดหรือจัดทำบัญชีรายชื่อแบบ Negative List ซึ่งเป็นการกำหนดว่าเฉพาะโครงการฯ ใดที่ไม่ต้องจัดทำรายงาน โดยโครงการฯ ที่ไม่ได้กำหนดไว้จะต้องจัดทำรายงานเสมอ

สำหรับประเทศไทย เมื่อพิจารณาจากประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง จะพบว่ารูปแบบวิธีการกลั่นกรองโครงการฯ เป็นแบบ Positive List คือ เฉพาะแต่โครงการฯ ตามที่ปรากฏในประกาศที่ออกโดยรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเท่านั้นที่ต้องจัดทำรายงาน IEE, EIA หรือ EHIA แล้วแต่กรณี ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการหลีกเลี่ยงปฏิบัติตามกฎหมายโดยการจงใจลดขนาดโครงการฯ เพื่อจะได้ไม่ต้องจัดทำรายงานดังกล่าว

ปัญหาการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมักเกิดขึ้นในขั้นตอนการกลั่นกรองโครงการฯ ในกรณีที่ใช้การบัญชีรายชื่อโครงการฯ ที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบบ Positive List นั้น มักปรากฏในลักษณะที่เจ้าของโครงการฯ จงใจกำหนดขนาดหรือกำลังการผลิตของโครงการฯ ที่จะขออนุญาตให้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดเพียงเล็กน้อย หรือเปลี่ยนสภาพโครงการฯ ให้เข้าลักษณะที่เกณฑ์กำหนดให้จัดทำ หรือแยกส่วนโครงการฯ ขนาดใหญ่ให้กลายเป็นโครงการฯ ย่อย ๆ ที่มีขนาดเล็กลงจนโครงการฯ ย่อยเหล่านั้นมีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด ด้วยเจตนาเพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนด

ตัวอย่างเช่น คดีท่าเทียบเรือบริเวณแม่น้ำบางปะกง อ.บ้านโพธิ์ จ.ฉะเชิงเทรา มีข้อเท็จจริงโดยสรุป คือ ท่าเทียบเรือบริเวณแม่น้ำบางปะกงมีการขออนุญาตก่อสร้างจำนวนทั้งสิ้น 6 ท่า เป็นท่าเรือ A B C D E F แต่ละท่าอยู่ห่างจากกัน และมีขนาดไม่เกิน 500 ตันกรอส ซึ่งไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องจัดทำ EIA หรือ EHIA หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างท่าเทียบเรือทั้ง 6 ท่าได้โดยไม่ต้องจัดทำ EIA หรือ EHIA ต่อมาประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากกิจการดังกล่าวได้รวมตัวกันฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่ศาลปกครองระยองพิพากษาว่า ท่าเรือแต่ละท่าแยกห่างจากกันไม่ได้ตั้งอยู่ต่อเนื่องกัน และอยู่ห่างจากกันอย่างชัดเจน การประกอบกิจการในแต่ละท่าสามารถดำเนินกิจการได้อย่างเป็นอิสระไม่ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน

¹ ปวันรัตน์ คงวานิช, 'มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกลั่นกรองโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558).

จึงต้องพิจารณาแยกเป็นรายท่า และเมื่อท่าเรือแต่ละท่ามีความยาวหน้าท่าที่เรือเข้าเทียบ และมีพื้นที่หน้าท่าไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จึงไม่ต้องจัดทำรายงานดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในประเด็นดังกล่าวมีความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อยว่า ในข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นถึงแผนหรือเค้าโครง รวมทั้งองค์ประกอบที่ใช้ร่วมกันในโครงการ การเว้นระยะห่างของแต่ละท่าเรือย่อมไม่ส่งผลให้จำนวนเรือเข้าเทียบท่าน้อยลง แต่ในทางกลับกัน การเว้นระยะของท่าเทียบเรือแต่ละท่าอาจเพิ่มความสะดวกและเพิ่มจำนวนเรือเข้าเทียบท่าได้มากขึ้น ทั้งนี้ การที่บริษัทแยกเป็นรายท่าเรือย่อมเป็นไปเพื่อประโยชน์ของบริษัท มิได้มีผลต่อจำนวนเรือที่มาใช้ตามความยาวของท่าเทียบเรือแต่อย่างใด ประกอบกับระยะห่างของท่าเทียบเรือแต่ละท่ามีไม่มากนัก ดังนั้น เมื่อสามารถให้บริการจำนวนเรือเข้าเทียบท่าได้จำนวนมาก ย่อมต้องมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงเป็นโครงการที่จะต้องจัดทำ EHIA ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำแยกออกเป็น 6 ใบ และกำหนดให้เจ้าของโครงการไม่ต้องจัดทำ EHIA จึงเป็นการใช้ดุลพินิจไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย เห็นควรพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตทั้ง 6 ใบ² ขณะนี้คดีอยู่ในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

จะเห็นได้ว่า จากคดีตัวอย่างดังกล่าว เป็นกรณีที่ถือว่าเป็นปัญหาการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายโดยการจงใจลดขนาดโครงการฯ โดยถึงแม้จะเป็นคดีที่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการจัดทำรายงาน EIA และ EHIA ฉบับเดิม (ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2555 และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และ วิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 ตามลำดับ) ซึ่งปัจจุบันถูกยกเลิกแล้ว แต่ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ก็มิได้มีการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการจงใจลดขนาดโครงการฯ เพื่อที่จะได้ไม่ต้องจัดทำรายงาน EIA และ EHIA แต่อย่างใด ในประเด็นที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ด้านขนาดโครงการฯ คงมีเพียงการกำหนดให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตจะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใหม่เสมอเมื่อโครงการฯ มีการเปลี่ยนแปลงในภายหลังเท่านั้น เช่น เดิมมีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องจัดทำรายงาน แต่ต่อมามีขนาดถึงเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยการจงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการในช่วงแรกเริ่มดำเนินการขออนุมัติหรือขออนุญาตดำเนินการได้

² กองบรรณาธิการสำนักข่าวสิ่งแวดล้อม, “ยกฟ้อง’ ท่าเรือบางปะกงเสียง ‘อีไอเอ’ ชาวบ้านสู้ต่อ – อุทธรณ์ศาลปกครองสูงสุด’ (Green News, 3 ตุลาคม 2559) <<https://greennews.agency/?p=10651>> สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2564.

นอกจากนี้ คดีดังกล่าวก็สะท้อนให้เห็นปัญหาของการที่ประกาศมิได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับประเภทโครงการฯ อื่น ๆ ในลักษณะที่จะเป็นการเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจพิจารณาได้ใช้ดุลพินิจกรณีโครงการฯ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบได้แต่ไม่อยู่ในรายการที่ประกาศกำหนด ซึ่งทำให้ผู้มีอำนาจพิจารณาในคดีดังกล่าวได้ใช้ดุลพินิจออกใบอนุญาตให้ดำเนินการได้ทันทีโดยไม่ต้องจัดทำรายงาน EIA และ EHIA เพราะถือว่าขนาดไม่ถึงเกณฑ์ตามที่ประกาศกำหนดให้ต้องจัดทำแล้ว

การที่ประเทศไทยมีการกำหนดบัญชีรายชื่อประเภทและขนาดของโครงการ กิจการ หรือ การดำเนินการที่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง (Positive List) โดยไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการจงใจหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วยการจงใจลดขนาด หรือแยกส่วนโครงการให้มีขนาดต่ำกว่าหรือไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดตามประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นเหตุให้มีเฉพาะแต่โครงการฯ ตามที่ปรากฏในประกาศที่ออกโดยรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเท่านั้น ที่ต้องจัดทำรายงาน IEE, EIA หรือ EHIA แล้วแต่กรณี ก่อให้เกิดปัญหาการเลี่ยงปฏิบัติตามกฎหมายโดยการจงใจลดขนาดโครงการฯ เพื่อจะได้ไม่ต้องจัดทำรายงานดังกล่าว และเป็นที่มาของปัญหาในการศึกษา ดังนี้

ประการแรก ปัญหาของข้อกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับ “ประเภท” และ “ขนาด” ของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นการกำหนดประเภทและขนาดแบบเฉพาะเจาะจง โดยเฉพาะกรณีข้อกำหนดเกี่ยวกับขนาดในโครงการฯ บางประเภทมีการกำหนด “เกณฑ์ขั้นต่ำ” ที่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น ท่าเทียบเรือที่รับเรือขนาดไม่เกิน 500 ตันกรอส เป็นต้น ซึ่งหากโครงการฯ ที่จะดำเนินการหรือขออนุญาตดำเนินการมีขนาดต่ำกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำดังกล่าว ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตก็ไม่จำเป็นต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งปรากฏว่าโครงการฯ ที่จะดำเนินการหรือขออนุญาตดำเนินการนั้น มีขนาดต่ำกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดเพียงเล็กน้อย ซึ่งเป็นการยากที่จะพิสูจน์เจตนาของผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตด้วยว่าจงใจกำหนดขนาดโครงการฯ ในลักษณะดังกล่าวเพื่อหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการจงใจหลีกเลี่ยงหรือไม่ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก็ปรากฏว่ามีประชาชนได้รับผลกระทบทางลบจากการจัดทำโครงการฯ โดยไม่มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนเพื่อเตรียมรับมือกับปัญหาทางสิ่งแวดล้อม และ/หรือสุขภาพอนามัยที่อาจเกิดขึ้นได้จากการดำเนินโครงการฯ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อกำหนดทางกฎหมายที่มีอยู่ได้กำหนดเกณฑ์ “ขนาด” ไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงดังกล่าว

ประการที่สอง ปัญหาของการไม่มีข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาได้ใช้ดุลพินิจกำหนดให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือชุมชน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกำหนดประเภทและขนาดโครงการฯ ที่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นแบบบัญชีรายชื่อ (Positive List) โดยกำหนดประเภทโครงการฯ

อย่างเฉพาะเจาะจง เป็นผลให้ผู้มีอำนาจพิจารณาไม่สามารถใช้ดุลพินิจกำหนดให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาต จัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการฯ ที่ปกติไม่อยู่ในบัญชีรายชื่อหรือมีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดได้ เนื่องจากจะเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยไม่มีฐานอำนาจทางกฎหมายรองรับให้กระทำการได้ และคำสั่งที่กำหนดให้จัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการฯ ที่ไม่อยู่ในบัญชีรายชื่อหรือมีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดอาจถูกยกเลิกรื้อถอนในภายหลังได้

ประการที่สาม ปัญหาของการไม่มีแนวทางการพิจารณาว่าการลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการอย่างไร จึงจะเป็นการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจาก เป็นการยากที่จะพิสูจน์เจตนาของผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตว่า ขนาดของโครงการฯ ที่จะดำเนินการ หรือ การแยกส่วนโครงการฯ นั้น เป็นการกำหนดโดยมีเหตุผลความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หรือเป็นการจงใจ หลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพราะหากได้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการฯ ที่มุ่งหมายจะดำเนินการนั้น ผลการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอาจทำให้ผู้มีอำนาจพิจารณา ไม่อนุมัติหรือ อนุญาตให้ดำเนินการก็เป็นได้ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่แน่นอนใน การพิจารณาว่าการดำเนินการที่ขออนุมัติหรืออนุญาตเข้าข่ายการจงใจหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือไม่ รวมทั้งไม่มี หลักเกณฑ์แนวทางในการพิจารณาที่เหมาะสมในกรณีที่เป็นข้อพิพาทขึ้นสู่ศาล

ประการที่สี่ ปัญหาของการที่ประชาชนไม่มีสิทธิเข้าร่วมเสนอโครงการ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจาก การกำหนดประเภทและขนาดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมเป็นแบบบัญชีรายชื่อ (Positive List) อย่างเฉพาะเจาะจง และหากเกิดกรณีที่มีผู้มีอำนาจพิจารณา มีคำสั่งให้ดำเนินโครงการฯ ได้โดยไม่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ผู้มีส่วนได้เสียหรือ ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ หรือมีข้อคัดค้าน ข้อกังวล หรือมีข้อมูลหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ใด ๆ ที่ทำให้เห็นว่าไม่ควรดำเนินโครงการฯ ในพื้นที่ดังกล่าว ผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนก็ไม่มีช่องทางตาม กฎหมายที่จะเสนอให้จัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการฯ ที่จะเกิดขึ้นนั้นได้แต่อย่างใด ซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนและเจ้าของโครงการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ ที่เกี่ยวข้อง

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และมาตรา 258 ค. (1) ประกอบกับประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 หัวข้อ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหาร จัดการภาครัฐได้กำหนดให้ภาครัฐดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย โดยจัดให้มีกฎหมายที่สอดคล้องและ เหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลง เท่าที่จำเป็น และสอดคล้องกับหลักสากล เพื่อเป็นเครื่องมือ ในการสนับสนุนการพัฒนา เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

กรณีดังกล่าว อาจพิจารณาในเบื้องต้นได้ว่าบทบัญญัติทางกฎหมายที่มีอยู่นั้น ไม่เพียงพอต่อ การควบคุมพฤติกรรมที่เป็นความเสี่ยงในกรณีจงใจหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจาก

มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่เป็นเพียงการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการฯ ที่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในบัญชีรายชื่อท้ายประกาศกระทรวงอย่างเฉพาะเจาะจง โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตได้มีการใช้ดุลพินิจหรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการฯ ที่เห็นสมควรให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม ดังนั้น จึงนำมาสู่ความสำคัญในการศึกษาเพื่อปรับปรุงกฎหมายให้มีบทบัญญัติที่เป็นการป้องกันการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยการจงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการฯ ให้มีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยดำเนินการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายและคำพิพากษาของศาลต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยการจงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการฯ ให้มีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเหมาะสมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการจงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการจงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์มาตรการควบคุมการจงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1.2.4 เพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการจงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

จากการศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้อง พบว่า ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการจงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการให้มีขนาดต่ำกว่าหรือไม่ถึงเกณฑ์ตามที่ประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้องกำหนด เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเหตุให้มีเฉพาะแต่โครงการตามที่ปรากฏในประกาศที่ออกโดยรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเท่านั้นที่ต้องจัดทำรายงาน IEE, EIA หรือ EHIA แล้วแต่กรณี ก่อให้เกิดปัญหาการเลี่ยงปฏิบัติตามกฎหมายโดยการจงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ เพื่อจะได้ไม่ต้องจัดทำรายงานดังกล่าว การสร้างมาตรการควบคุมการจงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการจูงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายเยอรมัน กฎหมายเวียดนาม กฎหมายอังกฤษ และกฎหมายมาเลเซีย รวมถึงศึกษาคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลเปรียบเทียบกับคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย/วิธีการดำเนินการศึกษา

ศึกษาด้วยวิธีการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รูปแบบของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ การกลั่นกรองโครงการที่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการจูงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ตำราวิชาการทางนิติศาสตร์ บทความทางวิชาการต่าง ๆ เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ คำพิพากษาของศาล และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งเอกสารที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เพื่อทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการจูงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1.6.2 เพื่อทราบถึงกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการจูงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1.6.3 เพื่อทราบถึงมาตรการควบคุมการจูงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1.6.4 เพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการจูงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

บทที่ 2

หลักการ แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุมการจางใจลดขนาดหรือ แยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดทำการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม

2.1 หลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2.1.1 นิยามความหมาย

นิยามความหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการควบคุมการจางใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีดังนี้

(1) ความหมายของสิ่งแวดล้อม

คำว่า “สิ่งแวดล้อม (Environment)” มีการให้นิยามไว้หลายแหล่ง ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้ให้นิยามไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 ดังนี้

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งทีมนุษย์ได้ทำขึ้น

(2) ความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) หรือบางแห่งเรียกว่า การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Analyses) มีผู้ให้นิยามไว้หลายท่าน ดังเช่น สหภาพยุโรปให้นิยามการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้โดยมีพื้นฐานมาจากคำสั่งสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA Directive : Directive 2011/92/EU แก้ไขเพิ่มเติมโดย Directive 2014/52/EU) ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมแห่งยุโรปในคดี C-50/09 ระหว่างคณะกรรมการยุโรปกับสาธารณรัฐไอร์แลนด์ สรุปได้ดังนี้ “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องระบุ อธิบาย และประเมิน ในลักษณะที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงแต่ละกรณีและตามข้อ 4 ถึง 12¹ ผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมของโครงการที่มีต่อมนุษย์ สัตว์และพืชพรรณ ดิน น้ำ อากาศ ภูมิอากาศ และภูมิทัศน์ ทรัพยากรทางวัตถุและมรดกทางวัฒนธรรม รวมทั้งปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิ่งต่าง ๆ ข้างต้น โดยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมที่มีอำนาจในการดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการในการตรวจสอบให้แน่ใจว่ามีการประเมินปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิ่งต่าง ๆ ข้างต้นที่อาจได้รับผลกระทบทั้งทางตรงหรือทางอ้อม²”

¹ หมายถึง Article 4 ถึง 12 ของ EIA Directive

² Directive 2011/92/EU, as amended by Directive 2014/52/EU, Article 3 ประกอบกับ the European Court of Justice decision in case C-50/09.

ข้อตกลงอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity : CBD) ให้นิยามการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ว่า “เป็นกระบวนการประเมินผลกระทบที่น่าจะเกิดขึ้นจากโครงการหรือการพัฒนาที่เสนอ โดยคำนึงถึงผลกระทบทั้งในด้านบวกและด้านลบต่อสังคม-เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสุขภาพมนุษย์³”

ศ.ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต ได้นิยามว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง กระบวนการในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเกิดจากการตัดสินใจในการริเริ่มกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานหรือผู้ที่ดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ได้ตัดสินใจอย่างรอบคอบก่อนดำเนินการ⁴”

รศ.ดร.ฉัตรชัย รัตนไชย ได้นิยามว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง การวิเคราะห์ทำนาย และประเมินขนาดและความสำคัญของผลกระทบของกฎหมาย นโยบาย โครงการ และกิจกรรมอื่น ๆ ของมนุษย์ที่อาจมีต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย และคุณภาพชีวิต รวมทั้งการเสนอแนะมาตรการลดป้องกัน และติดตามตรวจสอบผลกระทบ ตลอดจนการนำเสนอข้อมูลให้อยู่ในรูปแบบที่สามารถสื่อสารเป็นที่เข้าใจกันได้อย่างชัดเจน⁵”

จากนิยามดังกล่าวข้างต้น จึงอาจสรุปความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ กระบวนการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการใด ๆ ที่มีต่อสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ซึ่งในบางกรณีรวมถึงผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย เศรษฐกิจสังคม และคุณภาพชีวิตของมนุษย์ เพื่อให้ได้แนวทางป้องกัน แก้ไข และบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งมีการระดมมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบที่เหมาะสม เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจอย่างรอบคอบและรอบด้านของผู้มีอำนาจก่อนพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ดำเนินการ ซึ่งต้องนำเสนอให้เป็นที่เข้าใจได้ชัดเจนไม่คลุมเครือ

(3) ความหมายของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) มีผู้ให้นิยามไว้หลากหลาย ขึ้นอยู่กับบริบทของการนำไปใช้ อาทิ

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD) ได้ให้นิยามไว้ว่า Strategic Environmental Assessment (SEA) หรือการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ “เป็นกรอบในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และ

³ United Nations Environment Programme, ‘What is Impact Assessment?’ (Convention on Biological Diversity, 27 April 2010) <<https://www.cbd.int/impact/whatis.shtml>> accessed 5 October 2022.

⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 4, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562) 98.

⁵ ฉัตรชัย รัตนไชย, *การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551) 1.

บ่อยครั้งรวมถึงผลกระทบทางสังคมของนโยบาย แผน และแผนงาน เป็นที่ทราบกันมากขึ้นว่า SEA เป็นกระบวนการที่ช่วยให้นโยบาย แผน และแผนงานต่างๆ มีความยั่งยืนมากขึ้น”⁶

สมาคมระหว่างประเทศเพื่อการประเมินผลกระทบ (International Association for Impact Assessment : IAIA) ได้ให้นิยามการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ว่า “เป็นกระบวนการและเครื่องมือในการประเมินผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของนโยบาย แผน และแผนงานที่เสนอ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์จึงต้องใช้มุมมองที่กว้างขวางในการพิจารณา ซึ่งรวมถึงมิติด้านความยั่งยืนทั้ง 3 ด้าน และประเด็นด้านสถาบัน เหตุเพราะต้องเผชิญกับแรงกดดันที่เป็นผลมาจากประเพณี ขนบธรรมเนียม และปัจจัยทางสถาบัน เช่น ความเป็นเจ้าของและการบริหารจัดการที่ดิน จึงเป็นไปได้ที่จะวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายบนพื้นฐานของทรัพยากรทางกายภาพโดยปราศจากความเข้าใจในสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และบริบททางสถาบันที่มีการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเกิดขึ้น”⁷

Patricia Rodriguez Fortun ได้ให้นิยามการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ว่า “เป็นกระบวนการที่เป็นระบบสำหรับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของนโยบาย แผน และแผนงานที่เสนอ และเสนอวิธีการในการพิจารณาและระบุผลกระทบสะสมอย่างเหมาะสมในขั้นตอนแรกของการตัดสินใจ ควบคู่ไปกับการพิจารณาทางเศรษฐกิจและสังคม”⁸

ส่วนประเทศไทย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้นิยามการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) ไว้ว่า “กระบวนการที่เป็นระบบ เพื่อใช้สนับสนุนกระบวนการตัดสินใจในการวางแผน โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล รวมทั้งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน”⁹

(4) ความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม

อมรเทพ อำนวยพล ได้ให้นิยามการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมไว้ในวิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกัน

⁶ OECD, ‘Strategic Environmental Assessment in Development Practice A Review of Recent Experience’ (OECD iLibrary, 14 February 2012) <<https://shorturl.asia/5aCbu>> accessed 11 January 2022.

⁷ International Association for Impact Assessment, ‘Strategic Environmental Assessment’ (International Association for Impact Assessment) <<https://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=24>> accessed 10 January 2022.

⁸ European Union. Strategic, ‘Strategic Environmental Assessment’ (European Union) <<https://shorturl.asia/zNuQS>> accessed 11 January 2022.

⁹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ‘แนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (ฉบับปรับปรุง)’ (Strategic Environmental Assessment) <<http://sea.nesdc.go.th/pdf/gl/SEA-GL-1.pdf>> สืบค้นเมื่อ 21 มกราคม 2565.

ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม เมื่อปี พ.ศ. 2563 ว่าหมายถึง “เป็นกระบวนการหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากการพัฒนาหลาย ๆ โครงการที่พัฒนาในระบบนิเวศหรือพื้นที่เดียวกันในอดีต ปัจจุบันเพื่อพยากรณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีสาเหตุจากผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต”¹⁰

2.1.2 หลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(1) หลักความปลอดภัย (Safety Principle)

(1.1) ความเป็นมา

หลักความปลอดภัย (Safety Principle) ประกอบด้วยหลักการเฝ้าระวังล่วงหน้า (The Precautionary Principle) และหลักการป้องกัน (The Prevention Principle) ในทางระหว่างประเทศได้ยอมรับว่าหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่ดีและเหมาะสมที่สมควรจะบัญญัติไว้เป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศตั้งแต่ในที่ประชุมนานาชาติ The First International Conference on the Protection of North Sea in 1984 และ The Second International Conference in 1987 เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมมักไม่สามารถแก้ไขให้กลับคืนดังเดิมได้ ดังนั้น การป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญสูงสุดเป็นลำดับแรก หลักการดังกล่าวเป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับพฤติกรรมที่รอบคอบในการใช้ความระมัดระวังตามความสามารถของแต่ละรัฐเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้รับการประกาศอย่างเป็นทางการในปฏิญญาเบอร์เกน ค.ศ. 1990¹¹ ว่า ในกรณีที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม การปราศจากความแน่ชัดทางวิทยาศาสตร์ไม่อาจใช้เป็นข้ออ้างสำหรับรัฐเพื่อมิต้องใช้มาตรการที่มุ่งจะป้องกันการเสื่อมเสียของสิ่งแวดล้อม ต่อมาหลักการนี้ปรากฏอยู่ในหลักการรับรองสิทธิอธิปไตยของรัฐในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้ความรับผิดชอบที่จะต้องป้องกันหรือควบคุมไม่ให้เกิดความเสียหาย

¹⁰ อมรเทพ อำนวยพล, ‘มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563) 20.

¹¹ The 1990 Bergen Declaration on Sustainable Development :- “In order to achieve sustainable development, policies must be based on the precautionary principle. Environmental measures must anticipate, prevent and attack the causes of environmental degradation. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to prevent environmental degradation.”

ต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นตามปฏิญญาสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 ข้อ 21¹² และปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 ข้อ 2¹³ ทั้งนี้ หลักการป้องกันหรือระงับล่วงหน้าปรากฏชัดเจนในปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 ข้อ 15¹⁴ ซึ่งถือเป็นหมุดหมายสำคัญของหลักการดังกล่าว โดยแต่ละรัฐจะต้องนำไปปรับใช้ตามความสามารถของแต่ละรัฐ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่จะมีการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรงหรือไม่สามารถทำให้กลับฟื้นคืนดีได้ ซึ่งการไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ยืนยันถึงความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน ไม่ถือเป็นเหตุที่ทำให้รัฐจะไม่ปรับใช้มาตรการเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด และข้อ 17¹⁵ ยังได้วางหลักการให้เป็นหน้าที่ประการหนึ่งของรัฐที่จะต้องประเมินล่วงหน้าซึ่งผลเสียที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมที่มีแผนจะดำเนินการด้วย

(1.2) ความหมาย

จากการศึกษาความเป็นมาและหลักการตามที่ปรากฏในปฏิญญาต่าง ๆ อาจสรุปความหมายหลักการ และความแตกต่างของหลักการเฝ้าระวังล่วงหน้า (The Precautionary Principle) กับหลักการป้องกัน (The Prevention Principle) ได้ดังนี้

¹² Stockholm Declaration 1972, Principle 21 “States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.”

¹³ Rio Declaration on Environment and Development 1992, Principle 2 “States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.”

¹⁴ Ibid, Principle 15 “In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”

¹⁵ Ibid, Principle 17 “Environmental impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority.”

1) หลักการเฝ้าระวังล่วงหน้า (The Precautionary Principle) คือ การเตรียมการล่วงหน้าและหลีกเลี่ยงความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมก่อนที่มันจะเกิดขึ้น¹⁶ ใช้กับกรณีที่มีความเสี่ยงนั้นไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน แต่มีสมมติฐานทางวิทยาศาสตร์ว่ามีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้น ซึ่งรัฐต้องมีการประกาศเตือนเป็นการล่วงหน้าเป็นการเปลี่ยนภาระการพิสูจน์ในด้านหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม จากเดิมเป็นของผู้ที่คัดค้านโครงการหรือกิจกรรม ให้ตกเป็นของผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตเป็นผู้มีภาระการพิสูจน์แทน

2) หลักการป้องกัน (The Prevention Principle) หลักการนี้มีความคล้ายคลึงกับหลักการเฝ้าระวังล่วงหน้า กล่าวคือ การป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไม่ให้เกิดขึ้นหรือเกิดน้อยที่สุด โดยหลักการป้องกันมีนัยของการใช้ในกรณีที่ความเสี่ยงนั้นเคยเกิดขึ้นมาแล้ว หรือคาดการณ์ได้ว่าอาจจะเกิดขึ้นได้จากความรู้ของมนุษย์เอง เช่น ภัยธรรมชาติ โรคระบาดประจำฤดูกาล ซึ่งรัฐก็ต้องมีมาตรการป้องกันไว้เป็นการล่วงหน้า

(1.3) หลักความปลอดภัย (Safety Principle) กับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

หลักการเฝ้าระวังหรือป้องกันล่วงหน้าวางอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดว่าการป้องกันเป็นวิถีทางที่ถูกต้องและดีกว่าการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง ในทางสิ่งแวดล้อมจึงเกี่ยวข้องกับการวางข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์ทางสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เช่น การกำหนดค่ามาตรฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานคุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ ค่านิยมพิษในดิน เป็นต้น หรือการกำหนดโทษและค่าเสียหาย เพื่อจูงใจให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตใช้ความระมัดระวังในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมมากขึ้น รวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment : EIA) ก็เป็นส่วนหนึ่งของหลักการนี้

แนวคิดในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ภายใต้กระบวนการศึกษาและประเมินผลกระทบดังกล่าว จะทำให้ทราบมาตรการที่เหมาะสมในการลด ป้องกัน หรือแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ หรือแม้แต่เป็นข้อมูลสำคัญสำหรับบางประเทศที่ทำให้ตัดสินใจไม่ดำเนินการต่อก็ได้ เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมบางกรณีเป็นสิ่งที่คาดการณ์เป็นการล่วงหน้าได้ เพราะมีข้อมูลที่เพียงพอต่อการวางแผนป้องกันหรือลดผลกระทบ แต่บางครั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน ทำให้แม้ปัจจุบันยังไม่มีข้อมูลหรือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ยืนยันว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าผลกระทบที่คาดการณ์นั้นจะไม่เกิดหรือการดำเนินโครงการนั้นจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอื่นใดอีก การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้แนวคิดของหลักความปลอดภัยจึงมีความจำเป็นเพื่อพิจารณาความเสี่ยงและเป็นการหาแนวทางป้องกันและเฝ้าระวังไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นการเฝ้าระวังมิให้ทรัพยากรธรรมชาติและ

¹⁶ Mary Stevens, 'The Precautionary Principle in the International Arena' (2002) 2 Sustainable Development Law and Policy 13-15 <<https://shorturl.asia/mALeV>> accessed 11 January 2022.

สิ่งแวดล้อมต้องสูญเสียไปจากการขาดความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอในการใช้และการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของมนุษย์

(2) สิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right to Environment)

(2.1) ความเป็นมา

แนวคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right to Environment) มีพื้นฐานมาจากแนวความคิดว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind) และถือเป็นหน้าที่ของทุก ๆ คน ที่จะต้องร่วมมือกันอนุรักษ์ให้คงอยู่ต่อไป เพื่อให้มนุษย์ได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสมทั้งในปัจจุบันและอนาคต ในปฏิญญาสตอกโฮล์มซึ่งนับเป็นก้าวแรกของความพยายามผลักดันให้มีกฎหมาย หลักการ หรือแนวทางในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนว่ามนุษย์มีสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะมีเสรีภาพ ความเสมอภาค และมีเงื่อนไขเพียงพอที่จะได้ดำรงชีวิตในสภาพแวดล้อมที่มีคุณภาพได้อย่างสงบและมีศักดิ์ศรี¹⁷ ทำให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมจัดเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐ และเป็นหลักการที่ได้รับการสนับสนุนในระดับสากล

(2.2) ความหมาย

สิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right to Environment) หมายถึง สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดปราศจากมลพิษ และมีทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ให้ได้ใช้ประโยชน์อย่างเพียงพอแก่ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

(2.3) แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right to Environment) กับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เมื่อถือว่าสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวน รักษา และควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของตน หากคุณภาพของสิ่งแวดล้อมถูกคุกคาม เช่น เกิดมลพิษ หรือจะมีโครงการที่อาจมีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติก็สามารถใช้สิทธิเพื่อปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อปกป้องคุณภาพชีวิตของตนได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าได้เกิดความเสียหายหรืออันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้นั้นแล้วหรือไม่เพียงใด

ดังนั้น สิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเครื่องมือในการกล่าวอ้างความชอบธรรมในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประชาชน และเป็นข้อต่อสู้เพื่อพิทักษ์สิทธิของท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นผู้มีสิทธิในทรัพยากรนั้น เพราะเป็นผู้ดูแลและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ของเขา ตราบเท่าที่เขาไม่ได้ทำลายหรือก่อให้เกิดผลกระทบจนเกินสมควร ส่วนในแง่มุมมองที่เกี่ยวข้องกับรัฐ การเรียกร้องของประชาชนเพื่อใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อมก็เป็นไปเพื่อมิให้รัฐใช้อำนาจหน้าที่อย่างไร้ขอบเขต จนเป็นเหตุให้เกิดการทำลายหรือเสื่อมสลายซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อประชาชน

¹⁷ Stockholm Declaration 1972, Principle 1.

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักการที่เกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ¹⁸ ในอีกมุมหนึ่ง การร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพก็เป็นหน้าที่ของบุคคล¹⁹ ด้วย สิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงมีลักษณะไม่เด็ดขาด หรือเป็นสิทธิสัมพัทธ์ (Relative Rights) ที่บุคคลต้องคำนึงถึงผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ของตนที่อาจมีต่อผู้อื่นด้วย

ในกรณีที่จะมีการดำเนินโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการใด ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม บุคคลและชุมชนก็มีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตจัดทำโครงการหรือกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม²⁰ ซึ่งสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมนั้นก็สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation Principle) เช่นกัน การจัดทำโครงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเครื่องมือที่จะทำให้ประชาชนทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่กำลังจะมีการดำเนินการ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการนั้นได้

เมื่อสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ในอีกด้านจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องตอบสนองต่อการใช้สิทธิดังกล่าวของประชาชนด้วย รัฐธรรมนูญจึงกำหนดหน้าที่ให้รัฐอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการและใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ²¹ รวมทั้งการสนับสนุนข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนรับทราบหรือจัดหาข้อมูลให้ตามที่ประชาชนร้องขอ การเผยแพร่รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้สาธารณชนรับทราบก่อนตัดสินใจดำเนินโครงการ จึงเป็นวิธีการหนึ่งของรัฐในการตอบสนองต่อการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนด้วยการให้ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องให้ประชาชนรับทราบนั่นเอง

(3) หลักการมีส่วนร่วม (Participation Principle)

(3.1) ความเป็นมา

ในระบอบประชาธิปไตยซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งด้วยลักษณะของรัฐในปัจจุบันที่มีประชากรมาก ดินแดนมีอาณาเขตกว้างขวาง และสังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น รูปแบบของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองจึงเป็นไปได้โดยอ้อม

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 (2).

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50 (8).

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58 วรรคสอง.

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 (2).

ได้แก่ การเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม ปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกับประชาชนก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองโดยการเลือกผู้แทนของตนเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพออีกต่อไป จึงมีแนวคิดเสนอให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองประเทศโดยตรงด้วย เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

ในทางระหว่างประเทศ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้รับการรับรองในกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น ปฏิญญาริโอ ข้อ 10 ซึ่งวางหลักการว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมจะดำเนินการได้ดีที่สุดก็ด้วยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องทุกคน ในระดับประเทศประชาชนทุกคนจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลด้านวัตถุและกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อชุมชน และโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะอำนวยความสะดวกและสนับสนุนให้ประชาชนตื่นตัวและมีส่วนร่วมด้วยการจัดทำฐานข้อมูลให้เข้าถึงได้อย่างกว้างขวาง รัฐต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการทางศาลและทางปกครองอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งประกอบด้วยการแก้ไขและเยียวยาความเสียหาย²²

(3.2) ความหมาย

หลักการสำคัญของหลักการมีส่วนร่วม (Participation Principle) ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในสิ่งแวดล้อม คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย เมื่อรัฐจะดำเนินโครงการหรืออนุญาตให้มีการดำเนินการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กระบวนการการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับ ขึ้นอยู่กับรัฐจะยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องใดบ้าง เช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายริเริ่มโครงการและเห็นว่าควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการด้วยจึงได้แจ้งให้ประชาชนเข้าร่วมตัดสินใจ เป็นลักษณะของการสั่งการจากรัฐสู่ประชาชน (Top-down Approach) ซึ่งประชาชนอาจจะไม่เห็นความสำคัญหรือความจำเป็นในการเข้าไปมีส่วนร่วมนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะนี้จึงอยู่ในระดับต่ำ ในขณะที่กรณีที่ประชาชนเป็นฝ่ายริเริ่มโครงการ (Bottom-top Approach) การมีส่วนร่วมของประชาชนจะอยู่ในระดับสูง แต่บางครั้งการดำเนินการดังกล่าวก็ยังคงอาศัยความช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐ หรือต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐก่อน ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับโครงการที่ริเริ่มโดยประชาชนดังกล่าว โครงการนั้นก็ไม้อาจบรรลุเป้าหมายได้

²² Rio Declaration 1992, Principle 10.

หลักการมีส่วนร่วม (Participation Principle)



ภาพที่ 2.1 หลักการมีส่วนร่วม การบริหารจัดการจากภาครัฐสู่ประชาชน (Top-down Approach) และกรณีที่ประชาชนเป็นฝ่ายริเริ่มโครงการ (Bottom-top Approach)

(3.3) หลักการมีส่วนร่วม (Participation Principle) กับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียหรือจะได้รับผลกระทบจากโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการนั้น ได้รับรู้และแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการดังกล่าว ในประเทศที่พัฒนาแล้วจะจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่การริเริ่มโครงการ การพิจารณาขอบเขตการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม การพิจารณาร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบองค์กรเอกชน นักวิชาการ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาร่างรายงานดังกล่าว เพื่อให้ข้อคิดเห็นในประเด็นผลกระทบสิ่งแวดล้อมและความเห็นในภาพรวมว่าเห็นด้วยกับโครงการนั้นหรือไม่ และผู้เสนอความเห็นจะจัดทำความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรเสนอหน่วยงานเจ้าของโครงการ หากมีการคัดค้านจากผู้ที่ไม่เห็นด้วย ผู้บริหารโครงการจะต้องพิจารณาข้อคิดเห็นนั้นประกอบด้วยและต้องผนวกไว้ท้ายรายงาน โดยอาจจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นอีกครั้งด้วย ส่วนขั้นตอนการติดตามผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ ประชาชนมีสิทธิที่จะขอทราบถึงความคืบหน้าด้านการติดตามผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายหลังที่โครงการดำเนินการไปแล้วได้ และเจ้าของโครงการมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลนั้นให้ประชาชนทราบตามที่มีการร้องขอ

(4) หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Principle)

(4.1) ความเป็นมา

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนสืบเนื่องมาจากความตระหนักถึงปัญหาวิกฤตด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรมลงจนไม่อาจฟื้นฟูได้ ซึ่งเกิดขึ้นนับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างมุ่งแสวงหาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมากอย่างฟุ่มเฟือย โดยไม่ได้คำนึงถึงปริมาณของทรัพยากรธรรมชาติที่ลดน้อยลงไปเรื่อย ๆ อีกทั้งการประกอบอุตสาหกรรมยังก่อให้เกิดภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่จัดขึ้น ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดนเมื่อปี ค.ศ. 1972 เป็นผลให้เกิดการตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับสากล และเกิดปฏิญญาสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 (Stockholm Declaration 1972) ซึ่งได้กำหนดแนวทาง หลักการ หรือ

กฎเกณฑ์ทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อปรับปรุงสภาพของสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ เช่น หลักการบริสุทธิอธิปไตยของรัฐในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในดินแดนของตน โดยต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น²³ อย่างไรก็ตาม ปฏิญญาสตอกโฮล์มยังไม่มีผลผูกพันเป็นกฎหมาย เป็นเพียงการโน้มน้าวให้แต่ละประเทศเห็นความสำคัญของอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อมาในการประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา เมื่อปี ค.ศ. 1992 (UN Conference on Environment and Development 1992) ซึ่งเป็นผลทำให้เกิดปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 (Rio Declaration 1992) นั้น นอกจากจะได้ยืนยันหลักการตามปฏิญญาสตอกโฮล์มแล้ว²⁴ ยังได้วางหลักการเพิ่มเติมว่าสิทธิในการพัฒนาที่รัฐนั้นสามารถมีได้ โดยความต้องการในการพัฒนาและการรักษาสิ่งแวดล้อมต้องดำเนินไปควบคู่กันอย่างเป็นธรรมชาติ ตอบสนองต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต²⁵ ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นรากฐานของหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ในแผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) ยังได้วางหลักให้มีการร่วมมือกันในการลดผลกระทบที่เกิดจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมทั้งในบริบทระดับชาติและระดับระหว่างประเทศ เพื่อเร่งให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทุก ๆ ประเทศ²⁶

ในปี ค.ศ. 2000 ประชาคมโลกได้ร่วมกันกำหนด “เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals : MDGs)” ขึ้น เพื่อสร้างเสริมมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดในปี ค.ศ. 2015 และเพื่อเป็นการสานต่อเป้าหมายการพัฒนาร่วมกันของโลก จึงได้มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งจะมีผลไปจนถึง ค.ศ. 2030

(4.2) ความหมาย

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายจากรายงานวิจัยของคณะกรรมการว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาโลก (World Commission on Environment and Development : WCED) เรื่อง “Our Common Future” หรือที่รู้จักทั่วไปในชื่อ “Brundland Report ค.ศ. 1987”

นิยามของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ตามที่ปรากฏใน Brundland Report หมายความว่า แนวทางการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ลดทอนความสามารถในการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นหลัง โดยการบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืนมีองค์ประกอบ

²³ Stockholm Declaration 1972, Principle 21.

²⁴ เช่น Rio Declaration 1992, Principle 2 ซึ่งยืนยันหลักสิทธิอธิปไตยในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในรัฐของตน โดยต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น เช่นเดียวกับหลักการที่กำหนดใน Stockholm Declaration 1972, Principle 21.

²⁵ Rio Declaration 1992, Principle 3.

²⁶ Agenda 21 – Chapter 21 ENVIRONMENTALLY SOUND MANAGEMENT OF SOLID WASTES AND SEWAGE-RELATED ISSUES, 21.1.

สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) ความครอบคลุมทางสังคม (Social Inclusion) และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection)²⁷

(4.3) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) กับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

วาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 (2030 Agenda for Sustainable Development) ซึ่งได้รับการลงนามรับรองโดยประเทศสมาชิกสหประชาชาติ 193 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ในการประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติ สมัยสามัญ ครั้งที่ 70 เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2558 ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ สำหรับเป็นกรอบการพัฒนาของโลกเพื่อร่วมกันบรรลุการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ภายในปี ค.ศ. 2030 นั้น ได้กำหนดให้มีเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เป็นแนวทางให้แต่ละประเทศดำเนินการร่วมกันทั้งสิ้น 17 เป้าหมาย 169 เป้าหมายย่อย (SDG Targets) ที่มีความเป็นสากล เชื่อมโยงและเกื้อหนุนกัน และกำหนดให้มี 247 ตัวชี้วัด เพื่อใช้ติดตามและประเมินความก้าวหน้าของการพัฒนา โดยสามารถจัดกลุ่ม SDGs ตามปัจจัยที่เชื่อมโยงกันใน 5 มิติ (5P) ได้แก่

- 1) การพัฒนาคน (People) ให้ความสำคัญกับการขจัดปัญหาความยากจนและความหิวโหย และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม
- 2) สิ่งแวดล้อม (Planet) ให้ความสำคัญกับการปกป้องและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสภาพภูมิอากาศเพื่อพลเมืองโลกรุ่นต่อไป
- 3) เศรษฐกิจและความมั่งคั่ง (Prosperity) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีและสอดคล้องกับธรรมชาติ
- 4) สันติภาพและความยุติธรรม (Peace) ยึดหลักการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ มีสังคมที่สงบสุข และไม่แบ่งแยก และ
- 5) ความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา (Partnership) ความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อนวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน²⁸

จะเห็นได้ว่าแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนมีความมุ่งหมายในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมควบคู่ไปกับการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมได้ถูกกำหนดให้เป็นเป้าหมายโดยตรงในหลาย ๆ หัวข้อ และยังมีสอดแทรกอยู่โดยอ้อมในเป้าหมายด้านอื่นอีกด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากความสำคัญของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว แสดงให้เห็นว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเพื่อการพัฒนาไม่ว่าในด้านใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากได้มีการจัดทำ การประเมินผล

²⁷ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 'เกี่ยวกับ SDGs' (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) <<https://shorturl.asia/z0tOP>> สืบค้นเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2564.

²⁸ เพิ่งอ้าง.

กระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ อย่างรอบคอบรอบด้านก่อนตัดสินใจดำเนินการ ภายใต้มาตรการทางกฎหมายที่ครอบคลุมเพียงพอที่จะอุดช่องว่างไม่ให้เกิดการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ ย่อมเป็นผลให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมหลาย ๆ โครงการ ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด และมีความพร้อมด้านมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นซึ่งสามารถนำมาใช้รับมือได้อย่างทัน่วงที การพัฒนาประเทศก็จะเป็นไปอย่างสมดุลระหว่างการพัฒนาให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม กับการอนุรักษ์ ป้องกัน และแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนนั่นเอง

2.1.3 ที่มาและความสำคัญของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เหตุผลสำคัญที่เป็นที่มาของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สืบเนื่องมาจากปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผลมาจากการเร่งรัดให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และอุตสาหกรรมในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งการเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวของเมืองในที่ต่าง ๆ ซึ่งปราศจากการวางแผนการพัฒนาโดยคำนึงถึงศักยภาพในการฟื้นตัวของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการพัฒนาต่าง ๆ ก็มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านมลพิษ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทอย่างไม่อาจฟื้นฟูกลับคืนมาได้ จึงกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ทั่วโลกต่างต้องหาแนวทางหรือมาตรการในการป้องกันและแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมิให้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ซึ่งเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาให้มีคุณภาพและยั่งยืนประการหนึ่ง ได้แก่ “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment)”

แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเริ่มต้นที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อสภาองเกรสได้ออกกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2512 (The National Environmental Act of 1969 : NEPA 1969) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการประกาศนโยบายแห่งชาติในการส่งเสริมความปรองดองระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม เพื่อสนับสนุนความพยายามในการป้องกันหรือขจัดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและชีวมณฑล ส่งเสริมสุขภาพและสวัสดิภาพของมนุษย์ รวมทั้งเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อชาติ พร้อมทั้งก่อตั้งคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality)²⁹ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางที่มีอำนาจ

²⁹ The National Environmental Policy Act of 1969, as amended, Sec. 2 [42 USC § 4321]. “The purposes of this Act are: To declare a national policy which will encourage productive and enjoyable harmony between man and his environment; to promote efforts which will prevent or eliminate damage to the environment and biosphere and stimulate the health and welfare of man; to enrich the understanding of the ecological systems and natural resources important to the Nation; and to establish a Council on Environmental Quality.”

หน้าที่ในการออกกฎหมายหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มีหน้าที่ที่ต้องรวบรวมข้อเสนอแนะหรือรายงานโดยละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของมนุษย์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย โดยรายงานจะต้องประกอบไปด้วยผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมดังกล่าว ผลกระทบด้านลบต่อสิ่งแวดล้อมที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้หากมีการดำเนินกิจกรรมนั้น ทางเลือกอื่น ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นในระยะสั้นกับการบำรุงรักษาและปรับปรุงเพื่อเพิ่มผลประโยชน์ในระยะยาว รวมทั้งระบุถึงความรับผิดชอบต่อทรัพยากรที่ไม่สามารถนำกลับคืนมาได้³⁰ ในเวลาต่อมา แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้ได้แพร่หลายและได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย

หลักการสำคัญของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การเป็นเครื่องมือ “คาดการณ์หรือทำนายล่วงหน้า” ถึง “ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น” จากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเป็นผลให้การตัดสินใจของผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมมีข้อมูลที่รอบด้าน เนื่องจากได้พิจารณาภายใต้ชุดข้อมูลที่มีความเป็นกลางมากที่สุด มีการชั่งน้ำหนักผลได้ผลเสีย โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านผลประโยชน์จากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม และปัจจัยด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างครบถ้วน มิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งในบางกรณี ผลการประเมินดังกล่าวอาจเป็นเหตุให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจพิจารณาไม่อนุมัติโครงการก็เป็นได้ และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังเป็นเครื่องมือในการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระหว่างดำเนินโครงการ รวมทั้งการกำหนดมาตรการตรวจสอบติดตามและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายหลังการก่อสร้างหรือดำเนินโครงการเสร็จสิ้น เนื่องจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะช่วยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจทราบข้อมูลได้ว่า ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในด้านลบ มีหรืออาจมีอยู่ใน

³⁰ Ibid, Sec. 102 [42 USC § 4332]. The Congress authorizes and directs that, to the fullest extent possible: ... (2) all agencies of the Federal Government shall -- ...

(C) include in every recommendation or report on proposals for legislation and other major Federal actions significantly affecting the quality of the human environment, a detailed statement by the responsible official on --

- (i) the environmental impact of the proposed action,
- (ii) any adverse environmental effects which cannot be avoided should the proposal be implemented,
- (iii) alternatives to the proposed action,
- (iv) the relationship between local short-term uses of man's environment and the maintenance and enhancement of long-term productivity, and
- (v) any irreversible and irretrievable commitments of resources which would be involved in the proposed action should it be implemented.

...

ระดับที่มากน้อยเพียงใด และเจ้าของโครงการได้มีมาตรการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างไร เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในบริเวณโครงการหรือไม่ ทั้งในระหว่างก่อสร้างหรือดำเนินโครงการและภายหลังก่อสร้างแล้วเสร็จ ดังนั้น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญต่อการวางแผนการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม อย่างสมดุลกับการอนุรักษ์ ป้องกันและแก้ไขปัญหาจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนา อย่างไรก็ตาม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งในการพิจารณาของผู้มีอำนาจ ไม่มีผลบังคับถึงขนาดว่าหากผลการศึกษาได้ปรากฏว่าโครงการมีผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว จะต้องตัดสินใจไม่ดำเนินโครงการเท่านั้น ทั้งนี้ ในบางประเทศก็ถือเป็นเหตุผลหนึ่งในการตัดสินใจไม่อนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินโครงการเช่นกัน

ความสำคัญในเชิงเนื้อหาของสาระของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงอยู่ที่การกำหนดกฎเกณฑ์ให้โครงการที่ต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ควรเป็นโครงการขนาดใหญ่ซึ่งหากได้ดำเนินการแล้ว สามารถคาดหมายได้ว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยอาจพิจารณาความเป็นโครงการขนาดใหญ่ได้จากพื้นที่ตั้งโครงการ ขนาด ศักยภาพ หรือกำลังการผลิต สำหรับโครงการที่ได้รับการพิจารณาแล้วภายใต้ข้อมูลข้อเท็จจริงและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างเพียงพอว่าไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดกฎเกณฑ์ให้จัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีเป้าหมายเพื่อเครื่องมือในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมจากการโครงการหรือกิจกรรมเพื่อการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งผู้ออกกฎเกณฑ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาให้จัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคมที่จะได้จากโครงการ กับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และหลักความได้สัดส่วนก่อนที่จะพิจารณากำหนดกฎเกณฑ์หรือมีคำสั่งให้โครงการใดต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2.1.4 รูปแบบของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีหลายรูปแบบและหลายระดับ ขึ้นอยู่กับการกำหนดวัตถุประสงค์ หรือขอบเขตของการศึกษา ในที่นี้ขอนำเสนอเบื้องต้นถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรูปแบบของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination: IEE) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental and Health Impact Assessment : EHIA) เพื่อให้เห็นภาพของรูปแบบที่ประเทศไทยนำมาประยุกต์ใช้กับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายปัจจุบัน ทั้งนี้ ยังมีการประเมินผลกระทบอีกหลายรูปแบบที่รัฐอาจนำมาปรับใช้กับการศึกษาและประเมินผลกระทบของโครงการพัฒนาที่มุ่งหมายจะดำเนินการได้ เช่น การประเมินผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment) ซึ่งมุ่งเน้นศึกษาผลกระทบต่อสังคมในแง่มุมต่าง ๆ อาทิ ผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนดั้งเดิม ชนบทประเพณี วัฒนธรรม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม (Cumulative Impact Assessment : CIA) ซึ่งมุ่งเน้นศึกษาถึงการสะสมตัวของผลกระทบสิ่งแวดล้อมในพื้นที่หนึ่ง ๆ เป็นต้น

(1) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination: IEE)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นเป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการประเมินว่า โครงการที่จะดำเนินการมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ สามารถใช้มาตรการบรรเทาหรือขจัดผลกระทบนั้นได้หรือไม่ และใช้เป็นกรอบในการจัดทำขอบเขตการศึกษาในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ต่อไป เพราะรายงาน IEE จะระบุประเด็นสำคัญที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญไว้ ซึ่งทำให้กำหนดขอบเขตในการศึกษาในรายงาน EIA ต่อไปได้อย่างชัดเจน บางประเทศนำมาใช้สำหรับการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในโครงการขนาดเล็ก หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเล็กน้อย

(2) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA)

ดังที่ได้กล่าวถึงไปแล้วข้างต้นในหัวข้อ นิยามความหมาย หลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมถึงที่มาและความสำคัญของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะเห็นว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป คือ กระบวนการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการใด ๆ ที่มีต่อสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ เพื่อกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือบรรเทาผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้น โดยระบุมาตรการติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบอย่างเหมาะสม เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจของผู้มีอำนาจ โดยผลการศึกษาคงจัดทำออกมาเป็นรายงาน เรียกว่า รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งบางแหล่งอาจใช้คำว่า Environmental Impact Statement (EIS) หรือ Environmental Impact Report (EIR) โดยต้องนำเสนอให้เป็นที่เข้าใจได้ชัดเจนไม่คลุมเครือ

(3) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental and Health Impact Assessment : EHIA)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นรูปแบบหนึ่งของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเพิ่มเติมกระบวนการศึกษาด้านสุขภาพอนามัยของบุคคลหรือชุมชนที่อยู่ในพื้นที่โครงการหรือใกล้เคียง เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบของโครงการที่อาจมีต่อสุขภาพอนามัยของบุคคลหรือชุมชน สร้างความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยกำหนดสุขภาพกับปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม ระบบบริการสุขภาพ และพฤติกรรมสุขภาพ³¹ ซึ่งส่วนมากกรณีที่จะจัดทำ EHIA มักเป็นโครงการที่ได้รับการกั้นกรองเบื้องต้นแล้วว่าอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของบุคคลและชุมชน เช่น กรณีของประเทศไทย รายงาน EHIA ใช้ชื่อว่า “รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการ กิจกรรมหรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนใน

³¹ คณะกรรมาธิการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา, ‘รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment : SEA)’ (วุฒิสภา)

<https://www.senate.go.th/document/Ext27140/27140530_0002.PDF> สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2565.

ชุมชนอย่างรุนแรง” ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าจากระบบการกลั่นกรองโครงการของประเทศไทย โครงการที่ต้องจัดทำรายงานดังกล่าวมีความสำคัญสูงในแง่ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมทั้งคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างรุนแรงได้

(4) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม (Cumulative Impact Assessment : CIA)

(4.1) ความเป็นมา

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมเริ่มต้นขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1970 จากความตระหนักว่าโครงการที่เสนอจำเป็นต้องได้รับการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ของที่ตั้งโครงการและสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบ ประกอบกับการที่หน่วยงานซึ่งได้อนุมัติให้ดำเนินโครงการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันและอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะเดียวกันหลายโครงการพร้อม ๆ กัน เกิดการตระหนักว่าการอนุมัติจำเป็นต้องพิจารณาอนุญาตโครงการที่อยู่ในพื้นที่และเวลาที่ใกล้เคียงรวมกันทั้งหมด เนื่องจากโครงการแต่ละโครงการดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบสะสมได้³²

คำว่า “ผลกระทบสะสม (Cumulative Effect)” ปรากฏเป็นครั้งแรกในแนวทางของสภาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (The Council on Environmental Quality : CEQ) ของสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1973 ซึ่งต่อมาได้มีข้อบังคับที่กำหนดนิยามของผลกระทบสะสมในปี ค.ศ. 1979 ว่าหมายถึง “ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผลมาจากผลกระทบของกิจกรรมที่เพิ่มขึ้น เมื่อรวมกิจกรรมต่าง ๆ ในอดีต ปัจจุบัน และอนาคตที่คาดการณ์ได้อย่างสมเหตุสมผล โดยไม่คำนึงถึงว่าหน่วยงานใด (รัฐบาลกลางหรือไม่ใช้รัฐบาลกลางก็ตาม) หรือบุคคลใดจะเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมอื่นดังกล่าว ผลกระทบสะสมอาจเป็นผลมาจากการดำเนินการเพียงเล็กน้อยของกิจกรรมหนึ่ง แต่เมื่อรวมกิจกรรมทั้งหมดที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่งจะเกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ”³³ ในเวลาต่อมาก็มีหลายประเทศนำแนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบสะสมมาปรับใช้กับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น สหภาพยุโรป ซึ่งได้ออกข้อกำหนด (Environmental Impact Assessment Directive) ซึ่งได้แนะนำให้มีการพิจารณาผลกระทบสะสมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือพระราชบัญญัติการประเมินสิ่งแวดล้อมของแคนาดา (Canadian Environmental Assessment Act) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมในกฎหมายแต่อย่างใด

(4.2) หลักการที่สำคัญ

³² International Association for Impact Assessment, ‘Strategic Environmental Assessment’ (International Association for Impact Assessment) <<https://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=24>> accessed 10 January 2022.

³³ Ibid.

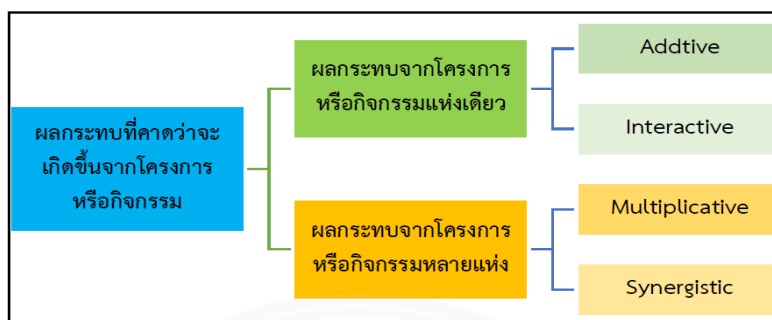
เนื่องจากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมสะสมสามารถเกิดได้จากหลายสาเหตุ เช่น “การสูญเสียพื้นที่อย่างต่อเนื่อง (Nibbling Loss)” ซึ่งหมายถึง พื้นที่เป้าหมายถูกรบกวนอย่างต่อเนื่องหรือการสูญเสียพื้นที่อยู่อาศัย

“การเคลื่อนย้ายทางกายภาพและเคมี (Physical-chemical Transport)” ซึ่งหมายถึง ผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมหนึ่ง ได้ทำปฏิกิริยาหรือสะสมรวมกับผลกระทบที่เกิดจากโครงการหรือกิจกรรมอื่น ๆ จนทำให้องค์ประกอบทางกายภาพและทางเคมีในพื้นที่เป้าหมายเปลี่ยนแปลงไป เช่น การปล่อยน้ำทิ้ง

“การรวมตัวภายในพื้นที่ช่วงระยะเวลาหนึ่ง (Spatial and Temporal Crowding)” ซึ่งหมายถึง การที่ผลกระทบขนาดเล็กที่โดยปกติอาจไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ มารวมตัวกันจนมากเกินไปจนจำกัดของพื้นที่เป้าหมายจนพื้นที่ไม่ทัน ซึ่งตามปกติผลกระทบเล็กน้อยดังกล่าวอาจเกิดขึ้นเพียงชั่วคราวและธรรมชาติสามารถฟื้นตัวได้ แต่เมื่อผลกระทบขนาดเล็กเหล่านั้นมารวมตัวกันในปริมาณมากจากหลาย ๆ กิจกรรม จนทำให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญในเวลาอันสั้น หรือผลกระทบขนาดเล็กเหล่านั้นมารวมตัวสะสมกันเป็นระยะเวลานานก่อนจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน เช่น ฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ที่เกิดจากการสะสมตัวของฝุ่นละอองที่ถูกปล่อยออกมาจากท่อไอเสียรถยนต์และโรงงานจำนวนมากเป็นระยะเวลานาน

“ศักยภาพในการขยายตัวของโครงการหรือกิจกรรม (Growth-inducing Potential)” ซึ่งหมายถึง โครงการหรือกิจกรรมมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นในพื้นที่เป้าหมาย โดยอาจหมายถึงการเพิ่มจำนวนโครงการหรือกิจกรรมไม่ว่าจะเป็นประเภทเดียวกันหรือไม่ในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งตามปกติหากไม่มีการเพิ่มจำนวนโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่ดังกล่าวอีก ผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจไม่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญ หรือหมายถึงกรณีที่มีการขยายขนาดของโครงการเพิ่มเติมจากเดิม ซึ่งทำให้ผลกระทบที่เดิมอาจไม่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญ กลายเป็นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจนได้

โดยลักษณะของผลกระทบสะสมทางสิ่งแวดล้อมสะสมที่สำคัญสามารถแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ³⁴ คือ



ภาพที่ 2.2 ลักษณะการเกิดผลกระทบสะสมทางสิ่งแวดล้อมสะสม³⁵

³⁴ Owen Harrop and Ashley Nixon, *Environmental Assessment in Practice* (Routledge 1999) 154.

³⁵ Larry Canter and Sam Atkinson, *Cumulative Effects Assessment* (U.S. Environmental Protection

1) การรวมตัว (Additive Impact) ซึ่งหมายถึง โครงการหรือกิจกรรมเดียวก่อให้เกิดผลกระทบหนึ่ง ๆ ซ้ำ ๆ และสะสมจนส่งผลกระทบอย่างเป็นรูปธรรม โดยขนาดโครงการ ปริมาณผลกระทบ และระยะเวลาต่างเป็นปัจจัยสำคัญของความรุนแรงของผลกระทบสะสมในรูปแบบนี้

2) การทำปฏิกริยาต่อกัน (Interactive Impact) ซึ่งหมายถึง โครงการหรือกิจกรรมเดียวก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่สองผลกระทบขึ้นไป และผลกระทบเหล่านั้นทำปฏิกริยาระหว่างกันจนเกิดเป็นผลกระทบสะสมในรูปแบบการทำปฏิกริยาต่อกัน

3) การทวีคูณ (Multiplicative Impact) ซึ่งหมายถึง โครงการหรือกิจกรรมตั้งแต่สองโครงการหรือกิจกรรมขึ้นไป ก่อให้เกิดผลกระทบบางอย่างซึ่งส่งผลกระทบลักษณะเดียวกันและสะสมรวมกันเป็นทวีคูณ ในลักษณะของผลรวมของผลกระทบแบบ Additive Impact

4) การสัมพันธ์ร่วมกัน (Synergistic Impact) ซึ่งหมายถึง โครงการหรือกิจกรรมตั้งแต่สองโครงการหรือกิจกรรมขึ้นไป ก่อให้เกิดผลกระทบบางอย่างที่แตกต่างกัน แล้วสะสมรวมกันจนส่งผลกระทบสะสม ในลักษณะของผลรวมของผลกระทบแบบ Interactive Impact

ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ อาจพิจารณาได้ว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมเป็น “กุญแจสำคัญ” หรือ “เครื่องมือ” ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ได้ เนื่องจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมมุ่งเน้นการศึกษาและประเมินว่า ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งมีผลกระทบสะสมจากโครงการหรือกิจกรรมเดียวกัน หรือหลายโครงการหรือกิจกรรมรวมกัน จนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ ซึ่งผลการศึกษาสามารถเป็นข้อมูลในการจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ได้ และด้วยเหตุที่การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมจะประเมินจากโครงการหรือกิจกรรมเดียวก็ได้ หรือประเมินจากโครงการหรือกิจกรรมมากกว่าหนึ่งโครงการหรือกิจกรรมที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันก็ได้ จึงเป็นจุดแตกต่างจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ซึ่งมุ่งเน้นที่การศึกษาและประเมินผลกระทบในระดับนโยบาย แผน และแผนงาน ซึ่งย่อมมีโครงการในนโยบาย แผน และแผนงานหลายโครงการ

ดังนั้น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมจึงอาจพิจารณาได้ว่า มีหลักการสำคัญ คือ การประเมินผลกระทบของโครงการหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นในโครงการหรือกิจกรรมเดียวกัน หรือหลายโครงการหรือกิจกรรมร่วมกันที่อยู่ในขอบเขตพื้นที่เดียวกันในระยะเวลาหนึ่ง โดยพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นในอดีต ปัจจุบัน และอนาคตที่คาดการณ์ได้อย่างสมเหตุสมผล ทั้งทางตรงและทางอ้อม และต้องคำนึงถึงลักษณะของการสะสมของผลกระทบว่า อาจส่งผลอย่างมีนัยสำคัญในทันทีหรือใช้เวลานานจนกระทั่งแหล่งกำเนิดผลกระทบหมดไปแล้วก็เป็นได้ ดังนี้

Agency 1999) 12-13 อ้างถึงใน อมรเทพ อำนวยพล, ‘มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563)

- 1) ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมเกิดจากโครงการหรือกิจกรรมในอดีต ปัจจุบันและโครงการหรือกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
- 2) ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมเป็นผลมาจากผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งมีสาเหตุจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมทุกประเภท
- 3) การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องวิเคราะห์ลักษณะเจาะจงของทรัพยากรระบบนิเวศและพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ตลอดจนระบุผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนโดยไม่แบ่งตามเขตการปกครอง
- 4) ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมอาจเกิดอยู่นานกว่าตัวต้นเหตุหรือแหล่งกำเนิดผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- 5) การวิเคราะห์จำเป็นต้องคำนึงถึงความสามารถที่จะรองรับผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้นในอนาคต
- 6) ข้อมูลโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ และข้อมูลสิ่งแวดล้อมในอดีต ปัจจุบันเป็นปัจจัยสำคัญในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรวมถึงข้อมูลทางสังคมและเศรษฐกิจ

(4.3) ประโยชน์ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

- 1) เป็นข้อมูลสนับสนุนประกอบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เพราะในนโยบาย แผน หรือแผนงานหนึ่ง จะประกอบด้วยโครงการย่อย ๆ ระดับดำเนินการเป็นจำนวนหลายโครงการ ซึ่งโดยลำพังอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่มาก แต่เมื่อดำเนินการรวมกันในระดับนโยบาย แผน หรือแผนงาน อาจก่อให้เกิดผลกระทบสะสมอย่างมีนัยสำคัญได้
- 2) เป็นข้อมูลในการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตให้ดำเนินโครงการที่จะมีในภายหลัง แม้โครงการดังกล่าวโดยตัวมันเองได้รับการพิจารณาในเบื้องต้นจากการกลั่นกรองโครงการแล้วว่า ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้ เพราะการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะทำให้ทราบความสามารถที่จะรองรับผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้นในอนาคตของพื้นที่ที่จะดำเนินการหรืออนุญาตให้ดำเนินการต่อไป

2.1.5 ข้อดีและข้อเสียของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ดังที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อที่มาและความสำคัญของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อการวางแผนการพัฒนาให้มีการพิจารณาอย่างรอบด้านมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยเป็นข้อมูลสำคัญในด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ผู้มีอำนาจประกอบการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตโครงการ แต่ในขณะเดียวกัน หากพิจารณาในแง่มุมมองของเจ้าของโครงการไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือผู้ประกอบการเอกชน ซึ่งอยู่ในฐานะผู้ดำเนินการหลักของการขับเคลื่อนโครงการให้ประสบความสำเร็จ การจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินการหรือขออนุญาตดำเนินการ อาจกลายเป็นอุปสรรคในการดำเนินโครงการก็เป็นได้ ดังนั้น หากจะจำแนกข้อดีและข้อเสียของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อาจพิจารณาได้ดังนี้

- (1) ข้อดีของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำให้มีการนำประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาเป็นประกอบการพิจารณาก่อนการอนุมัติหรืออนุญาตโครงการโดยผู้มีอำนาจ เนื่องจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเสมือนเครื่องมือหนึ่งในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการจัดทำโครงการ ในฐานะที่เป็นข้อมูลสำคัญด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดทำโครงการ โดยในบางครั้งจะมีการศึกษาที่ลึกลงไปในประเด็นผลกระทบด้านอื่น ๆ อีก เช่น ผลกระทบด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อาศัยในบริเวณที่ตั้งโครงการหรือบริเวณใกล้เคียง ซึ่งผลการศึกษาจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเป็นข้อมูลอีกด้านที่ผู้มีอำนาจจำเป็นต้องนำมาพิจารณาด้วย เพื่อให้การอนุมัติหรืออนุญาตโครงการผ่านการพิจารณาอย่างครอบคลุมทั้งประเด็นด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือสังคมที่จะได้รับการดำเนินโครงการ และประเด็นด้านผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและ/หรือสุขภาพอนามัยที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการ สอดคล้องกับแนวทางของหลักการพัฒนายั่งยืนตามที่กล่าวถึงในหัวข้อที่ 2.1.2 หลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องการให้การดำเนินการเพื่อการพัฒนาใด ๆ ต้องคำนึงถึงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย เพื่อให้การพัฒนามีความสมดุลทั้งด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม และการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำให้มาตรการในการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมเข้ามาเป็นเงื่อนไขของผู้ประกอบการตลอดเวลาในการดำเนินโครงการ เนื่องจากลักษณะของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการศึกษาเพื่อคาดการณ์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ดังนั้น เมื่อทราบแล้วว่าโครงการอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบใดแล้ว เพื่อป้องกันมิให้ผลกระทบนั้นเกิดขึ้น หรือเมื่อเกิดผลกระทบแล้วจะมีวิธีการอย่างไรในการแก้ไขบรรเทาผลกระทบ ก็จำเป็นที่ผลการศึกษาจะต้องมีการวางมาตรการเพื่อลดผลกระทบจากการดำเนินโครงการที่ได้คาดการณ์ไว้ว่าอาจจะเกิดขึ้น โดยกฎหมายมักจะบังคับให้มาตรการดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่เจ้าของโครงการจะต้องปฏิบัติตามตลอดเวลาที่โครงการยังคงดำเนินการอยู่รวมถึงเมื่อสิ้นสุดโครงการไปแล้วระยะเวลาหนึ่งด้วย เพราะผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยอาจเกิดได้ตลอดเวลาทั้งช่วงที่โครงการยังดำเนินการอยู่และช่วงที่โครงการสิ้นสุดลงแล้ว มาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะเป็นเสมือนหลักประกันให้แก่ประชาชนที่อาศัยในบริเวณที่ตั้งโครงการหรือใกล้เคียงได้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสุขภาพอนามัยของประชาชนจะไม่ถูกรบกวนจากการดำเนินโครงการมากเกินไปจนสมควรและมาตรการหรือแนวทางเยียวยา แก้ไข หรือบรรเทาผลกระทบที่เหมาะสมเพียงพอ

3. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำให้ระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินไปได้จากการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบ หรือให้ความเห็นต่อรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีการจัดทำขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม ดังที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อ 2.1.2 หลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แล้วข้างต้น

(2) ข้อเสียของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1. ความซับซ้อน และลักษณะทางเทคนิคของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากการศึกษาถึงลักษณะของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะจัดทำในระดับใด หรือมุ่งผลของการศึกษาด้านใดเป็นสำคัญ ผลการศึกษาจะต้องสามารถให้คำอธิบายได้ว่าโครงการจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรบ้าง และจะใช้มาตรการใดเพื่อป้องกันและแก้ไขผลกระทบเหล่านั้น ซึ่งจากที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้นแล้วว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเป็นการ “คาดการณ์” หรือ “ทำนาย” ถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และเป็นการวางมาตรการสำหรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งหมายความว่าผลกระทบต่าง ๆ เหล่านั้น ยังไม่ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมในขณะที่ดำเนินการศึกษา ดังนั้น ความยากของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงอยู่ที่ลักษณะของความเป็นเทคนิคที่ต้องใช้ในการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีความซับซ้อนในการจัดทำรายงานสูง เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดผลการศึกษาด้านผลกระทบของโครงการต่อสิ่งแวดล้อมในระดับที่เข้มข้นกว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) ซึ่งจะมุ่งเน้นให้เกิดการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการในระดับเบื้องต้นเท่านั้น แต่ในขณะเดียวกันหากเทียบกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) ซึ่งเรียกร้องให้เจ้าของโครงการต้องศึกษา ประเมิน และกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนในบริเวณพื้นที่โครงการเพิ่มเติมจากประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมแต่เพียงอย่างเดียว ก็จะเห็นได้ว่าการจัดทำ EHIA มีระดับหรือข้อเรียกร้องที่เจ้าของโครงการจำเป็นต้องศึกษา ประเมิน และสร้างมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบที่มากกว่าการจัดทำ EIA แต่หากต้องการให้ผลการศึกษาแสดงถึงการสะสมตัวของผลกระทบในบริเวณที่ตั้งโครงการเพิ่มเติมอีก เจ้าของโครงการก็จำเป็นต้องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวก็ยังเป็นการดำเนินการศึกษาเฉพาะรายโครงการเท่านั้น หากมุ่งผลการศึกษาในด้านการสะสมตัวของผลกระทบ ก็อาจจะต้องทำการศึกษาเพิ่มเติมเป็นรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม (CIA) เป็นต้น

ดังนั้น ด้วยความซับซ้อน และความเป็นเทคนิคในการจัดทำสูงดังกล่าว การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงอาจมีเนื้อหาไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และเนื้อหาที่มีความยากต่อการทำความเข้าใจของชาวบ้าน ชุมชน ผู้มีส่วนได้เสีย หรือประชาชนทั่วไปที่มิได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เมื่อบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถเข้าใจเนื้อหาของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการจัดทำขึ้นว่าครบถ้วนสมบูรณ์ ถูกต้องหรือไม่ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จัดทำขึ้นย่อมไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการเป็นข้อมูลสำหรับพิจารณาโครงการให้แก่ชาวบ้าน ชุมชน ผู้มีส่วนได้เสีย หรือประชาชนทั่วไป ในการพิจารณาด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมและ/หรือสุขภาพอนามัยที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการได้อย่างแท้จริง

2. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใช้ระยะเวลาในการดำเนินการระยะยาว (Time Consuming) โดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ เนื่องจากกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองอย่างหนึ่งที่มีขั้นตอนในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องหลายขั้นตอนดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ซึ่งเป็นข้อเสียที่ทำให้เจ้าของโครงการโดยเฉพาะภาคเอกชนมักจะหลีกเลี่ยงการดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพราะมีต้นทุนด้านเวลาในการจัดทำ ตั้งแต่การเก็บข้อมูล การศึกษาและประเมินผลกระทบ

วางมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันและบรรเทาผลกระทบ ไปจนถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรายงานให้สมบูรณ์ตามคำสั่งของผู้มีอำนาจพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ในการขออนุญาตดำเนินโครงการของเอกชนโดยส่วนใหญ่แล้วยังมีกระบวนการขั้นตอนที่เกี่ยวข้องตามมาอีกกว่าจะสามารถดำเนินการได้จริง เช่น การก่อสร้างโรงงานซึ่งต้องได้รับการพิจารณา รายงาน EIA หรือ EHIA ให้ผ่านก่อน จึงจะขออนุญาตก่อสร้างโรงงานได้ กระบวนการจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเพียงขั้นตอนในลำดับต้น ๆ ของกระบวนการขออนุญาตดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เจ้าของโครงการในภาคเอกชนเลือกที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายที่กำหนดให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วยการกำหนดขนาดโครงการให้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดเพียงเล็กน้อย หรือแยกส่วนโครงการใหญ่ให้เป็นโครงการย่อย ๆ ที่มีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อที่จะได้ลดระยะเวลาในช่วงขั้นตอนการขออนุญาตให้เร็วขึ้น โดยมีได้ค้ำประกันว่าแท้จริงแล้วโครงการที่เสนอขออนุญาตโดยหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและ/หรือสุขภาพอนามัยในภายหลังได้

สำหรับกรณีที่เป็นโครงการในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ ต้นทุนด้านเวลาในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ต้องดำเนินการให้เสร็จเรียบร้อยก่อนเริ่มจัดทำโครงการ ย่อมส่งผลให้หน่วยงานของรัฐหรือประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากโครงการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในกำหนดเวลาที่ช้าออกไปเมื่อเทียบกับกรณีที่ไม่ต้องจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน ซึ่งหากเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุข การได้ใช้ประโยชน์จากโครงการล่าช้าอาจทำให้การบริการสาธารณสุขไม่เกิดความต่อเนื่องตามหลักการบริการสาธารณสุข ซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อ 2.3.3

3. ค่าใช้จ่ายในการจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีจำนวนสูง เนื่องจากค่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อดำเนินการจัดทำ EIA มีค่าใช้จ่ายสูง เป็นจำนวนหลายล้านบาทต่อโครงการ ตัวอย่างเช่น โครงการของหน่วยงานของรัฐที่ต้องจัดจ้างที่ปรึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องจัดทำราคากลางตามหลักเกณฑ์และแนวทางการกำหนดราคากลางงานจ้างที่ปรึกษาที่กรมบัญชีกลางกำหนด³⁶ ซึ่งปกติมักอยู่ในระดับหลักล้านบาทขึ้นไปต่อโครงการ นอกจากนี้ เจ้าของโครงการที่ต้องจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังมีค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาโครงการตามที่กำหนดไว้เพิ่มขึ้นมาอีกด้วย ดังนั้น โครงการที่ต้องจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงมีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งเจ้าของโครงการต้องรับภาระค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นต้นทุนที่เพิ่มขึ้น

4. ปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interests) ระหว่างเจ้าของโครงการกับที่ปรึกษาผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในกรณีที่ปรึกษาด้วยกันทั้งสองฝ่าย เพราะความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของโครงการกับที่ปรึกษาผู้รับจ้างจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเป็นไปในลักษณะ “นายจ้าง - ลูกจ้าง”³⁷ หรือผูกพันกันตาม “สัญญาต่างตอบแทน” ซึ่งที่ปรึกษามีความผูกพันตามสัญญาที่จะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ผ่านการตรวจสอบและอนุมัติจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้รับค่าจ้างในการจัดทำรายงานตามสัญญา ดังนั้น รายงานดังกล่าวอาจ

³⁶ หนังสือคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง ส่วนที่ 300 ที่ กค (กวจ) 0405.2/ว 1203 ลงวันที่ 27 กันยายน 2565 เรื่อง แนวทางการจ้างที่ปรึกษา

³⁷ iLaw, ‘แถลงการณ์ ร่าง พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมฯ ฉบับใหม่ ไม่แก้ปัญหาและขัดจุดประสงค์การทำ EIA’ (iLaw, 19 ธันวาคม 2560) <<https://shorturl.asia/PbqWo>> สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2566.

ได้รับการจัดทำขึ้นในลักษณะที่มุ่งผลเพื่อให้ “ผ่าน” การพิจารณาและได้รับอนุมัติหรืออนุญาตให้จัดทำโครงการต่อไปเป็นสำคัญ ซึ่งในบางกรณีผลการศึกษาจากการทำรายงานในลักษณะนี้อาจไม่ได้สะท้อนผลกระทบจากโครงการที่แท้จริงก็เป็นได้

นอกจากนี้ กรณีการต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ หนึ่งในข้อพิจารณาที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการเอกชน คือ การปฏิบัติตามรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้จัดทำขึ้นในขั้นตอนขออนุญาต การประเมินดังกล่าวยังคงดำเนินการประเมินโดยที่ปรึกษา ซึ่งย่อมก่อให้เกิดปัญหาด้านความเป็นกลาง อันเนื่องมาจากที่ปรึกษา มีความสัมพันธ์ในลักษณะต่างตอบแทนกับเจ้าของโครงการผู้ขอต่อใบอนุญาตนั่นเอง

สำหรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของโครงการ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเกิดจากการจัดจ้างที่ปรึกษาเอกชนมาเป็นผู้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งกรณีที่มีที่ปรึกษา เข้ายื่นข้อเสนอหลายราย ในขั้นตอนการพิจารณาผลการยื่นข้อเสนอ หน่วยงานของรัฐจะตรวจสอบการมีผลประโยชน์ร่วมกันของที่ปรึกษา แต่ละรายตามกระบวนการของกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มีการตรวจสอบการมีผลประโยชน์ร่วมกันในการยื่นข้อเสนอกับหน่วยงานของรัฐระหว่างที่ปรึกษา แต่ละรายเท่านั้น แต่ไม่ได้มีการตรวจสอบว่าที่ปรึกษา มีผลประโยชน์ร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาผลการยื่นข้อเสนอหรือไม่ ดังนั้น ในกรณีโครงการที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเองจึงยังมีปัญหาการขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างเจ้าของโครงการกับที่ปรึกษาผู้จัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2.2 การกลั่นกรองโครงการที่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การกลั่นกรองโครงการ (Screening) เป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังมีข้อเสียต่อเจ้าของโครงการในด้านภาระค่าใช้จ่ายและต้นทุนด้านเวลาดังที่กล่าวไปข้างต้น แต่ผลจากการกลั่นกรองโครงการในบางครั้งก็ทำให้มีโครงการที่หลุดออกจากระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน และเป็นเหตุให้เกิดการจงใจหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ ในที่นี้จึงสมควรศึกษาถึงความสำคัญ รูปแบบ และข้อดีข้อเสียของการกลั่นกรองโครงการในแต่ละรูปแบบเพื่อประโยชน์ต่อการสร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อไป

2.2.1 ความสำคัญของการกลั่นกรองโครงการที่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ดังที่ได้กล่าวถึงความสำคัญและข้อดีของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปแล้วข้างต้น หากมีการกำหนดให้ก่อนมีการอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินการ ทุกโครงการต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงความเป็นโครงการขนาดใหญ่จากประเภทหรือขนาดของโครงการ ย่อมมีข้อดีในแง่ของการป้องกันการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากการใช้ดุลพินิจกำหนดโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ และป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยการลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ เพราะโครงการทุกประเภททุกขนาดต่างต้องดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่การกำหนดในลักษณะดังกล่าวยังคงมีข้อเสียในแง่ของภาระค่าใช้จ่ายและต้นทุนด้านเวลาที่เจ้าของโครงการจะต้องแบกรับเพื่อจัดทำ

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หลายประเทศจึงกำหนดให้มีมาตรการกั้นกรองโครงการที่จะต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน ซึ่งทำให้ไม่จำเป็นที่จะต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในทุกโครงการที่จะดำเนินการหรือขออนุญาตดำเนินการ โดยอาจพิจารณาจากประเภทหรือขนาดของ โครงการเป็นเกณฑ์สำคัญในการกั้นกรองว่า โครงการประเภทใดหรือขนาดใดไม่จำเป็นต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือกรณีที่ไม่จำเป็นต้องจัดทำนั้น จะต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับใด

2.2.2 กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(1) การกั้นกรองโครงการ (Screening)

เป็นขั้นตอนแรกของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาว่าโครงการใดที่มีความจำเป็นต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนจัดทำโครงการ และต้องจัดทำในระดับใด

(2) การกำหนดขอบเขตการศึกษา (Scoping) และระบุประเด็นผลกระทบ (Identification)

เป็นการกำหนดกรอบประเด็นการศึกษาและจัดลำดับความสำคัญของแต่ละประเด็นให้สอดคล้องกับประเภท ขนาด และที่ตั้งโครงการ เพื่อให้สามารถกำหนดข้อมูลที่ต้องรวบรวมและวิธีการที่เหมาะสมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ โดยเครื่องมือในการระบุประเด็นผลกระทบมีหลายวิธี เช่น การปรึกษาผู้มีส่วนได้เสีย ตารางเมทริกซ์ ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ เป็นต้น

(3) การทำนาย (Prediction) ประเมิน (Evaluation) และกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบ (Mitigation)

หลังจากทราบขอบเขตการศึกษาและระบุประเด็นผลกระทบได้แล้ว ก็จะเข้าสู่ขั้นตอนการคาดการณ์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ทั้งทางบวกและทางลบ โดยอธิบายให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างเหตุและผลของผลกระทบในแต่ละประเด็น ขนาด ความรุนแรง ความถี่ของผลกระทบในด้านต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม จากนั้นนำข้อมูลที่ได้จากการคาดการณ์ดังกล่าวมาประเมินถึงความรุนแรงของผลกระทบว่าส่งผลอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ อย่างไร โดยอาศัยเกณฑ์มาตรฐานตามหลักวิชาการต่าง ๆ ซึ่งเมื่อทราบถึงผลกระทบในประเด็นต่าง ๆ แล้ว ก็ต้องดำเนินการกำหนดมาตรการป้องกัน บรรเทา และแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นให้เป็นรูปธรรม ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ³⁸ คือ

1) มาตรการแบบโครงสร้าง (Structural Measures) คือ มาตรการที่มีการก่อสร้าง หรือใช้เทคโนโลยี เพื่อป้องกัน บรรเทา หรือแก้ไขผลกระทบ

2) มาตรการแบบไม่ใช่โครงสร้าง (Non-structural Measures) คือ มาตรการที่อาศัยนโยบาย แนวปฏิบัติ เพื่อใช้ควบคุมป้องกัน บรรเทาหรือแก้ไขผลกระทบ

(4) การพิจารณารายงาน (Review) และการตัดสินใจ (Decision Making)

เป็นขั้นตอนในส่วนของผู้มีอำนาจพิจารณา ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาตให้จัดทำโครงการนั่นเอง เช่น หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการอุตสาหกรรม หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการชลประทาน

³⁸ อมรเทพ อำนวยพล (เชิงอรรถ 10) 16.

เป็นต้น หรืออาจเป็นหน่วยงานทางสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการพิจารณาด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันโครงการพัฒนาต่าง ๆ จำเป็นต้องคำนึงถึงเป้าหมาย SDGs โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่กับด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วยนั้น ข้อมูลตามรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตโครงการ

(5) การติดตามและตรวจสอบ (Monitoring)

เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสินใจให้ดำเนินโครงการแล้ววัตถุประสงค์ของขั้นตอนนี้เป็นไปเพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อป้องกัน บรรเทา และแก้ไขผลกระทบ เนื่องจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการทำนายสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น ซึ่งในขณะที่ดำเนินโครงการแล้ว อาจมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ทำให้ผลกระทบที่คาดการณ์ไว้ไม่เกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นรุนแรงกว่าที่คาดการณ์ หรือเกิดผลกระทบอื่น ๆ นอกเหนือไปจากที่คาดการณ์ไว้แต่แรกก็เป็นได้ การติดตามตรวจสอบในขั้นตอนนี้จึงช่วยให้เกิดการทบทวนปรับปรุงมาตรการป้องกัน บรรเทา และแก้ไขผลกระทบให้เหมาะสมกับสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้นได้

2.2.3 รูปแบบของการกั้นกรองโครงการที่ต้องจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(1) การกำหนดเป็นบัญชีรายชื่อ (Lists) ซึ่งเป็นการวางกฎเกณฑ์กำหนดไว้อย่างชัดเจนเป็นมาตรฐาน (Prescriptive or Standardized Approach) แบ่งเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

1) การกำหนดบัญชีรายชื่อโครงการที่ต้องจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Positive List) กรณีนี้หมายความว่า โครงการที่ปรากฏในบัญชีรายชื่อเป็นโครงการที่จะต้องจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดเป็น “ประเภท” ของโครงการที่ต้องจัดทำ และบางกรณีใช้ “ขนาด” มาเป็นเกณฑ์ร่วมด้วย หากปรากฏว่าโครงการที่จะดำเนินการไม่อยู่ในบัญชีรายชื่อประเภทโครงการที่ต้องจัดทำ หรือเป็นประเภทที่ต้องจัดทำ แต่มีขนาดไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด เช่น ขนาดต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ย่อมไม่ต้องจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ข้อดีของรูปแบบนี้ คือ ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาต รวมทั้งผู้มีอำนาจพิจารณาสามารถทราบได้อย่างชัดเจนว่าโครงการที่จะดำเนินการนั้น ต้องจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ หากโครงการไม่เข้าเกณฑ์ที่กำหนดและพิจารณาแล้วเห็นควรให้ดำเนินการได้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนา ก็สามารถมีคำสั่งอนุมัติหรืออนุญาตได้โดยไม่ต้องให้เจ้าของโครงการจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งในแง่มุมมองของเจ้าของโครงการย่อมเป็นการลดภาระต้นทุนทางค่าใช้จ่ายในการจัดทำโครงการ

อย่างไรก็ตาม ข้อเสีย คือ การกำหนดแบบบัญชีรายชื่อเช่นนี้ไม่มีความยืดหยุ่นเพียงพอ เนื่องจากหากโครงการไม่เข้าเกณฑ์ประเภทและขนาดที่กำหนด ก็จะไม่ต้องจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นโครงการที่ไม่อยู่บัญชีรายชื่อ หรือมีอยู่ในบัญชีรายชื่อ แต่มีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดให้จัดทำ ทั้งที่ผู้มีอำนาจพิจารณาเล็งเห็นได้ หรือมีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ หรือการคาดการณ์ใด ๆ ว่าโครงการที่ประสงค์จะจัดทำหรือมีผู้ขออนุญาตนั้น อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยได้ อีกทั้งทำให้เกิด

การหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยวิธีการลดขนาดโครงการเพียงเล็กน้อยหรือแบ่งโครงการเป็นขนาดย่อย ๆ³⁹ ซึ่งจะทำให้โครงการมีขนาดต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดและทำให้ไม่เข้าข่ายที่ต้องจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ปัญหาการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มักเกิดขึ้นในขั้นตอนการกั้นกรองโครงการ ในกรณีที่ใช้การบัญญัติรายชื่อโครงการที่ต้องจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบบ Positive List นี้ อาจเกิดจากเจ้าของโครงการกำหนดขนาดหรือกำลังการผลิตของโครงการที่จะขออนุญาตให้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดเพียงเล็กน้อย หรือเปลี่ยนสภาพโครงการมิให้เข้าลักษณะที่เกณฑ์กำหนดให้จัดทำ หรือแยกส่วนโครงการ ซึ่งจากลักษณะดังกล่าว อาจจำแนกลักษณะของการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้

1.1) การจงใจกำหนดขนาดหรือกำลังการผลิตของโครงการหนึ่ง ๆ ให้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดเพียงเล็กน้อย เช่น กฎหมายกำหนดให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีจะดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาดตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป เจ้าของโครงการจึงกำหนดขนาดของโครงการโรงไฟฟ้าไว้เพียง 9.9 เมกะวัตต์ ซึ่งไม่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพราะมีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด

1.2) การจงใจแยกส่วนโครงการให้มีขนาดเล็กลงจนมีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด กรณีนี้อาจใช้นิยามของ “Salami – slicing” ของสหภาพยุโรปมาอธิบายได้ดังนี้

“การปฏิบัติในการแบ่งโครงการออกเป็นส่วน ๆ แยกจากกันต่างหาก ซึ่งแต่ละส่วนมีขนาดไม่เกินเกณฑ์ในการกั้นกรองโครงการที่ต้องจัดทำ EIA หรือไม่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญเมื่อพิจารณาเป็นส่วน ๆ ไป ซึ่งทำให้โครงการที่ถูกแยกส่วนนั้น แต่ละโครงการอาจไม่ต้องจัดทำ EIA แต่อาจมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญเมื่อพิจารณาโดยรวมทั้งโครงการ”⁴⁰ หรือ

“การปฏิบัติในการแบ่งโครงการออกเป็นสองส่วนขึ้นไป เพื่อให้แต่ละส่วนไม่ต้องจัดทำ EIA และโครงการโดยรวมไม่ได้รับการประเมิน”⁴¹

ดังนั้น การจงใจแยกส่วนโครงการให้มีขนาดเล็กลงจนมีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด จึงหมายถึงการแยกส่วนโครงการจากโครงการขนาดใหญ่ 1 โครงการ ให้เป็นโครงการย่อย ๆ ที่แต่ละโครงการมีขนาดเล็กลงจนไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อหลีกเลี่ยงการจัดการจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนด

³⁹ อำนวย วงศ์บัณฑิต (เชิงอรรถ 4) 181.

⁴⁰ EC. 2003. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application and effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC as amended by Directive 97/11/EC). How successful are the Member States in implementing the EIA Directive. COM/2003/0334. Brussels: European Commission.

⁴¹ Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application and effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC, as amended by Directives 97/11/EC and 2003/35/EC). COM/2009/0378. Brussels: European Commission.

แต่ทั้งนี้ ยังมีข้อพิจารณาว่าการแยกส่วนโครงการอาจไม่ได้เป็นไปได้เพื่อหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่านั้น เนื่องจากอาจมีเหตุผลจำเป็นอื่นที่ยอมรับได้ เช่น⁴²

- 1) เขตอำนาจ (Jurisdiction) โดยเฉพาะในโครงการที่มีพื้นที่ดำเนินการข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ
- 2) ธุรกิจ ซึ่งขึ้นอยู่กับเจ้าของโครงการ ความเป็นไปได้ในการลงทุน หรือวัตถุประสงค์ทางธุรกิจ
- 3) ความจำเป็นในการแยกส่วนโครงการจากขั้นตอนการดำเนินการ
- 4) งบประมาณ
- 5) ความเชี่ยวชาญในกิจกรรมที่แตกต่างกันภายใต้โครงการเดียวกัน

ศาลฎีกาแห่งราชอาณาจักรสเปน⁴³ ได้วางหลักการเกี่ยวกับการแยกส่วนโครงการที่สามารถยอมรับได้ในคดีต่าง ๆ โดยอาจสรุปได้ว่า การแยกส่วนโครงการจะเป็นที่ยอมรับได้ต่อเมื่อไม่มีอันตรายจากการแยกส่วนโครงการ หรือโครงการที่แยกส่วนไม่จำเป็นต้องดำเนินการร่วมกัน หรือเจ้าของโครงการไม่ได้ปิดบังความจริงว่าโครงการของตนเป็นส่วนหนึ่งของโครงการขนาดใหญ่ รวมทั้งการแยกส่วนโครงการไม่ได้เป็นไปได้เพื่อลดความสำคัญของผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น การจะพิจารณาว่าการแยกส่วนโครงการเป็นไปได้เพื่อหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่จึงเป็นสิ่งที่พิจารณาได้ยาก สาระสำคัญคือต้องทราบว่าการแยกส่วนนั้นเป็นไปได้โดยจงใจที่จะหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่⁴⁴

ดังนั้น ข้อเสียของการกั้นกรองโครงการในรูปแบบ Positive List จึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นรูปแบบที่ทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าของโครงการจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ง่ายที่สุด ด้วยการจงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ซึ่งการจะพิจารณาว่าเจ้าของโครงการจงใจหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือมีเหตุผลความจำเป็นเพียงพอก็เป็นสิ่งที่พิจารณาเจตนาของเจ้าของโครงการได้ยากเช่นกัน หากปราศจากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ชัดเจนเพียงพอ

2) การกำหนดบัญชีรายชื่อโครงการที่ไม่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Negative List) กรณีนี้หมายความว่า โครงการที่ปรากฏในบัญชีรายชื่อเป็นโครงการที่ไม่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดเป็น “ประเภท” และ “ขนาด” ของโครงการที่ไม่ต้องจัดทำไว้เป็นบัญชีรายชื่อ อีกนัยหนึ่งจึงหมายถึง โครงการใดที่ไม่อยู่ในบัญชีรายชื่อจะเป็นโครงการที่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสมอ เช่น ตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2512 (The National Environmental Act of 1969 : NEPA 1969) ของประเทศสหรัฐอเมริกา

⁴² Álvaro Enríquez-de-Salamanca, 'Project splitting in environmental impact assessment' (2016) 2 Impact Assessment and Project Appraisal 155 <<https://doi.org/10.1080/14615517.2016.1159425>> accessed 10 January 2022.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

ข้อดีของรูปแบบนี้ คือ ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นหลักก่อนจะดำเนินการหรืออนุญาตให้ดำเนินโครงการ การไม่จัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรูปแบบนี้จึงเปรียบเสมือนเป็นข้อยกเว้นให้เฉพาะบางโครงการเท่านั้น ภายใต้การศึกษาและข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอว่าโครงการที่อยู่ในบัญชีรายชื่อแบบ Negative List เป็นโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยมากอย่างไม่มีนัยสำคัญ รูปแบบนี้จะทำให้โครงการส่วนใหญ่เข้าสู่ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะช่วยให้เกิดการคาดการณ์และระบุผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไข และตรวจสอบติดตามการดำเนินการได้ครอบคลุมกิจกรรมส่วนใหญ่ของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ดำเนินการ

ส่วนข้อเสียของรูปแบบนี้ คือ โครงการส่วนใหญ่ต้องเข้าสู่ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้เกิดต้นทุนค่าใช้จ่ายในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของโครงการแก่เจ้าของโครงการเพิ่มขึ้น รวมทั้งต้นทุนภาระด้านเวลาที่เสียไปเพื่อการจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะดำเนินโครงการได้

(2) การกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาใช้ดุลพินิจ (Discretionary or Customized Approach) เป็นการกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณา ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาตให้จัดทำโครงการนั่นเอง เช่น หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการอุตสาหกรรม หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการชลประทาน เป็นต้น ในฐานะที่เป็นผู้มีข้อมูล มีความเชี่ยวชาญในโครงการที่จะทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจ กำหนดว่าโครงการใดที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ กฎหมายมักกำหนดให้มีการรับฟังความเห็นหรือความเห็นชอบจากหน่วยงานทางสิ่งแวดล้อมก่อนการพิจารณาด้วย ประเทศที่ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อาทิ สหภาพยุโรป ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น หรือบางประเทศ เช่น ประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้หน่วยงานทางสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะในลักษณะเป็นหน่วยงานกลางในการพิจารณาด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาใช้ดุลพินิจในการกลั่นกรองโครงการ

การกลั่นกรองโครงการในรูปแบบนี้มักนำมาใช้ในกรณีที่มีความไม่แน่ชัดว่าโครงการจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ส่วนมากจะนำมาใช้กับโครงการที่มีเงื่อนไขต่ำกว่าหรือใกล้เคียงกับโครงการในระบบบัญชีรายชื่อ⁴⁵ โดยยังคงมีหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจอยู่ เช่น ตำแหน่งที่ตั้งพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อสุขภาพและสังคมของประชาชนในบริเวณนั้น เป็นต้น⁴⁶

⁴⁵ ปวันรัตน์ คงวานิช, 'มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกลั่นกรองโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558) 24.

⁴⁶ เฟิ่งอ้าง.

ข้อดีของรูปแบบนี้ คือ มีความยืดหยุ่นในการพิจารณากลับกรองโครงการที่จำเป็นต้องได้รับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากผู้ที่มีอำนาจพิจารณาที่มีข้อมูลอย่างสมเหตุสมผลและเพียงพอ จนสังเกตเห็นได้ว่าควรจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตต่อไป จะสามารถกำหนดให้โครงการที่บางครั้งอาจไม่ใช่โครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือมีขนาดต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดในบัญชีรายชื่อเพียงเล็กน้อย ให้กลายเป็นโครงการที่ต้องดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งจะช่วยปกป้องสิ่งแวดล้อมตามเจตนารมณ์ของหลักการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และยังช่วยป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยการลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการได้

อย่างไรก็ตาม รูปแบบดังกล่าวมีข้อเสีย คือ ปัญหาเรื่องการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เพราะหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจมักจะมีลักษณะกว้าง ๆ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น ครอบคลุมโครงการหลายประเภทเป็นการทั่วไป ซึ่งอาจทำให้ถูกโต้แย้งถึงความโปร่งใสในการใช้ดุลพินิจได้ และส่งผลถึงความล่าช้าของโครงการ อีกทั้งหากกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจร่วมกันระหว่างหน่วยงาน องค์กร หรือผู้เชี่ยวชาญหลายฝ่าย เพื่อให้ข้อมูลครบถ้วนรอบด้านมากที่สุด ก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้โครงการล่าช้าได้

(3) การกำหนดแบบผสมระหว่างบัญชีรายชื่อกับการให้ผู้มีอำนาจพิจารณาใช้ดุลพินิจ (Lists with Discretionary Approach) เป็นการนำเอาข้อดีของทั้งสองรูปแบบมาผสมกัน ซึ่งทำให้ทราบได้อย่างชัดเจนแน่นอนว่าโครงการใดต้องดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในขณะที่เดียวกันการเปิดช่องให้มีการใช้ดุลพินิจเพิ่มเติมโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ ย่อมเป็นการป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมายได้

สำหรับประเทศไทย ขั้นตอนการกลับกรองโครงการใช้วิธีการกำหนดบัญชีรายชื่อ “ประเภท” และ “ขนาด” ของโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรูปแบบ Positive List เพียงรูปแบบเดียว ซึ่งจะกล่าวถึงโดยละเอียดในบทที่ 3 ในส่วนของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องต่อไป

2.3 หลักการ แนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการสร้างมาตรการควบคุมการจ้องใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2.3.1 หลักประโยชน์สาธารณะ

(1) ความหมายของประโยชน์สาธารณะ

ในพจนานุกรมศัพท์กฎหมายมหาชน (ฝรั่งเศส-ฝรั่งเศส) ของ Philippe Foillard ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าประโยชน์สาธารณะ (intérêt général) ไว้ว่า ได้แก่ “ข้อพิสูจน์ข้อแรกของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง”⁴⁷ ทว่าในทางวิชาการของกฎหมายมหาชน คำว่า ประโยชน์สาธารณะ หรือ Public Interest หรือ

⁴⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, ‘ความหมายของประโยชน์สาธารณะ’ (Public Law Net, 27 ธันวาคม 2547)

<<http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=461>> สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2566.

ประโยชน์มหาชน (intérêt général) หรือประโยชน์ส่วนรวมนั้น ไม่มีการให้นิยามไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าในกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือคำพิพากษาของศาล⁴⁸ เนื่องจากเนื้อหาของประโยชน์สาธารณะอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามกาลเวลา สถานที่ หรือความคิดความเชื่อต่าง ๆ ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อูวรรณโณ ได้ให้คำอธิบายเรื่องนี้ไว้⁴⁹ พอสรุปได้ดังนี้

ในกฎหมายมหาชน มีการคิดค้น “รัฐ” ขึ้นมาเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อน หรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน หากปัจเจกชนไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็จะต้องให้รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะแทนและในนามของคนหมู่มากในสังคมได้ โดยให้สามารถใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการของคนหมู่มากในสังคมจึงเป็นหัวใจของกิจการของรัฐและเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ”

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ประโยชน์สาธารณะ หมายถึง “ประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคม” โดยในบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ อาจมีการใช้ถ้อยคำอื่น ๆ ที่แตกต่างไปจากนี้ก็ได้

(2) หลักการพิจารณาความเป็นประโยชน์สาธารณะ

แม้ประโยชน์สาธารณะจะมีความเกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมาก แต่การนำจำนวนของผู้คนมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ เพราะประโยชน์สาธารณะไม่ได้หมายความว่าทุกคนจะต้องได้ประโยชน์เท่าเทียมหรือทั่วถึงแต่อย่างใด⁵⁰ อีกทั้งความต้องการของผู้คนเหล่านั้นอาจมีความต้องการไม่บริสุทธิ์อยู่ก็เป็นได้ ซึ่งย่อมไม่สะท้อนประโยชน์หรือผลดีที่จะเกิดแก่ส่วนรวมอย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาความเป็นประโยชน์สาธารณะของการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐ จึงควรนำหลักการดังต่อไปนี้⁵¹ มาพิจารณาประกอบไปด้วย ได้แก่

1) เกณฑ์การพิจารณาประโยชน์สาธารณะที่ไม่ได้คำนึงถึงแต่เพียงกาลปัจจุบัน กล่าวคือ สิ่งที่จะเป็นประโยชน์สาธารณะต้องเป็นประโยชน์ระยะยาวต่อคนรุ่นหลัง มิใช่เพียงแต่พิจารณาบนฐานของประโยชน์ที่จะได้รับในปัจจุบันเท่านั้น ซึ่งจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในปัจจุบันที่ได้มีการ

⁴⁸ ทั้งนี้ ในบางประเทศก็มีการกำหนดนิยามไว้ในกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่การใช้และการตีความกฎหมายเช่นกัน เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งใช้คำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม”

⁴⁹ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี* (สำนักพิมพ์ นิติธรรม 2538) 298-301.

⁵⁰ อนันต์ คงเครือพันธ์, ‘ประโยชน์สาธารณะ1 ในแง่มุมคดีปกครอง’ (2561) 3 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 722 <<https://shorturl.asia/N2kgC>> สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2566.

⁵¹ เพิ่งอ้าง.

กำหนดให้ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ทำให้การดำเนินการที่จะเป็นประโยชน์สาธารณะได้นั้นต้องคำนึงถึงความยั่งยืนประกอบด้วย

2) เกณฑ์การพิจารณาประโยชน์สาธารณะในมุมมองที่ยึดโยงกับหลักการตามระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ หลักการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ อย่างเหมาะสม เพื่อให้ความคิดเห็นหรือทัศนคติของผู้คนในสังคมได้สะท้อนออกมาผ่านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ อีกทั้งหลักการยอมรับความเป็นพหุนิยม (Pluralism) ก็เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึง การยอมรับความหลากหลายของกลุ่มคนต่าง ๆ ที่อยู่ร่วมกันในสังคม หลักการดังกล่าวจะอำนวยให้กลุ่มคนที่มีความแตกต่างกันสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและเคารพซึ่งกันและกัน หลักการที่จะนำไปสู่การยอมรับความเป็นพหุนิยมได้นั้น ได้แก่ หลัก Majority Rule with Respect to Minority Rights กล่าวคือ การปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่ที่เคารพสิทธิของเสียงข้างน้อย เนื่องจากแม้สาระสำคัญของหลักประชาธิปไตยคือการยึดเอาเสียงข้างมากเป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกันจะต้องให้ความเคารพ ค้ำครอง หรือสร้างหลักประกันให้แก่เสียงข้างน้อยด้วยว่า ความเห็นของฝ่ายข้างน้อยจะได้รับการรับฟัง และนำไปพิจารณาร่วมด้วย เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินการตามเสียงส่วนใหญ่กลายเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อย การดำเนินการที่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยดังกล่าว จะประกันได้ว่า ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการจะเป็นประโยชน์ที่สะท้อนความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่อย่างบริสุทธิ์แท้จริง โดยไม่ละเลยคนส่วนน้อย เกิดผลดีต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง

3) เกณฑ์ตามหลักถ้อยคำในกฎหมายที่ไม่ตายตัว เนื่องจากประโยชน์สาธารณะเป็นถ้อยคำในกฎหมายที่ไม่ตายตัวประเภทหนึ่ง⁵² ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการตีความ 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายบนพื้นฐานของเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวคือ เจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นมุ่งเน้นสิ่งใด สิ่งนั้นต้องได้รับการตีความอย่างเคร่งครัด จึงจะไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดจากการดำเนินการตามกฎหมายนั้น ประการที่สอง การพิจารณาบนพื้นฐานของวิญญูชน ในที่นี้ย่อมหมายถึงวิญญูชนในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง ดังนั้น การตีความจึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับหลักหรือทฤษฎีในทางกฎหมายที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นสากล รวมทั้งเงื่อนไขในกฎหมายส่วนอื่นๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึง “มาตรฐาน” อย่างชัดเจน และยังคงอาศัยหลักความสมเหตุสมผลมารองรับด้วย⁵³ และประการที่สาม การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายบนเกณฑ์ของอำนาจผูกพัน ซึ่งทำให้กรณีที่มีปัญหาในการใช้การตีความคำว่า ประโยชน์สาธารณะ จะถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลมีอำนาจวินิจฉัยตีความได้

4) เกณฑ์การพิจารณาโดยคำนึงถึงแง่มุมที่หลากหลายของประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ พิจารณาผลดีที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการให้ครอบคลุมทุกด้านทุกมิติ เพื่อให้การดำเนินการก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมแท้จริง

⁵² เฟิงอ่าง, 723.

⁵³ เฟิงอ่าง, 725.

2.3.2 หลักการบริการสาธารณะ

(1) ความหมายของหลักบริการสาธารณะ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ สืบเนื่องมาจากข้อความคิดเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ กล่าวคือ รัฐเป็นสถาบันซึ่งเกิดจากการรวมตัวของคนในสังคมที่มีเจตจำนงร่วมกันและยินยอมมอบอำนาจอธิปไตยให้แก่ประชาชนเพียงมีให้แก่รัฐ เพื่อให้รัฐใช้อำนาจดังกล่าวทำให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขภายใต้กฎกติกาที่วางร่วมกัน ซึ่งนำมาสู่แนวคิดที่ว่า รัฐเกิดขึ้นมาโดยมีหน้าที่หรือ “ภารกิจ” เพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยอาจเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมจัดระเบียบสังคมให้มีความสงบเรียบร้อย หรืออาจเป็นการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานโดยการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น ภารกิจของฝ่ายปกครองในรัฐสมัยใหม่จึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การใช้อำนาจควบคุมโดยการออกกฎหมายหรือคำสั่งให้คนในสังคมปฏิบัติตาม หรือใช้อำนาจปฏิบัติการทางปกครอง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง และจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้บริการสนองตอบความต้องการด้านต่าง ๆ ของคนในสังคม⁵⁴

ในทางวิชาการ มีผู้ให้นิยามที่เกี่ยวข้องกับหลักการบริการสาธารณะ อาทิ ศ.ประยูร กาญจนกุล ได้ให้นิยามของ “การบริการสาธารณะ” ไว้ว่าหมายถึง “กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน”⁵⁵ ซึ่งอาจทำให้จำแนกประเภทของการบริการสาธารณะได้เป็น 2 รูปแบบ กล่าวคือ

1. กิจการที่อยู่ในความอำนาจการของฝ่ายปกครอง เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการเอง ไม่สามารถมอบหมายให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการหรือทำแทนฝ่ายปกครองได้ เช่น การรักษาความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินของคนในรัฐ เป็นต้น และ

2. กิจการที่อยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจมอบหมายให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการหรือทำแทนได้ โดยอาจอาศัยเครื่องมือที่เรียกว่าสัญญาทางปกครอง เช่น การสาธารณสุข การคมนาคม การศึกษา กิจการดังกล่าวต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม

(2) หลักการบริการสาธารณะ

หลักการบริการสาธารณะ ประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ ดังนี้

1. หลักความเสมอภาค (Equality Principle) หลักการดังกล่าวมีที่มาจากแนวคิดที่ว่าเหตุผลที่รัฐเข้ามาเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชน มิได้มุ่งหมายจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะเนื่องจากประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์หรือได้รับการปฏิบัติจาก

⁵⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (เชิงอรรถ 49).

⁵⁵ ประยูร กาญจนกุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2549) 108.

การเข้ารับบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน รัฐเองก็มีหน้าที่ต้องให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

2. หลักความต่อเนื่อง (Continuity Principle) หลักการนี้มีฐานคิดมาจากความสำคัญและจำเป็นของบริการสาธารณะที่มีต่อประชาชนดังกล่าว หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงหรือไม่สามารถจัดทำให้ต่อเนื่องได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ผลเสียย่อมตกแก่ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะได้ เพราะอาจกระทบต่อความมั่นคง ความปลอดภัย และความสงบเรียบร้อยโดยรวมได้ ดังนั้น บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องตลอดเวลาขึ้นอยู่กับประเภทของการบริการสาธารณะนั้น แม้แต่ในกรณีที่มีการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเกิดขึ้นโดยเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนตามสัญญาทางปกครอง หากมีเหตุที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาต่อไปได้ตามปกติ เช่น มีการยกเลิกสัญญา หรือข้อกำหนดในสัญญาที่การเปลี่ยนแปลงจนไม่อาจคาดหมายได้ว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะสามารถปฏิบัติตามได้อีก ฝ่ายปกครองจะต้องเข้าไปดำเนินการเองหรือรับภาระร่วมกับเอกชนเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะนั้นดำเนินการต่อไปได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ⁵⁶

3. หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Adaptation Principle) หลักการดังกล่าวอยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่าสังคมมีพลวัต บริการสาธารณะที่ดีจึงต้องสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขให้ดีขึ้นได้ตลอดเวลาตามสภาพสังคมและความต้องการของส่วนรวมที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะบริการสาธารณะที่มีอยู่อาจไม่เป็นที่ต้องการหรือไม่จำเป็นต่อส่วนรวมอีกต่อไป

2.3.3 หลักการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

(1) ความหมายของดุลพินิจ

ตามหลักนิติรัฐ กฎหมายเป็นทั้งที่มาและข้อจำกัดของการใช้อำนาจในการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁵⁷ อำนาจที่กฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองมี 2 ลักษณะ ได้แก่ อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) และอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power)⁵⁸ ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองโดยบัญญัติไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นแล้ว ฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะต้องใช้อำนาจกระทำการ และกระทำการโดยมีเนื้อความตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีสิทธิเลือกเนื้อหาของการกระทำหรือเลือกมาตรการในการดำเนินการเอง เช่น การจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่าย

⁵⁶ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.314/2554

⁵⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง* (สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2545) 133.

⁵⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 'การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ' (2532) 8 วารสารกฎหมายปกครอง, 37-38.

ปกครองมีหน้าที่ต้องจดทะเบียนให้แก่ผู้มีสิทธิที่ยื่นคำขอจดทะเบียนที่มีคุณสมบัติและยื่นเอกสารหลักฐานครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีอำนาจปฏิเสธไม่จดทะเบียนหรือดำเนินการอย่างอื่นแต่อย่างใด

อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองโดยบัญญัติว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถเลือกใช้อำนาจปฏิบัติการหรือตัดสินใจกระทำการใดหรือไม่ และการปฏิบัติหรือการตัดสินใจนี้อาจทำได้หลายอย่าง ซึ่งแต่ละอย่างล้วนชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น เช่น การออกใบอนุญาตพกพาอาวุธปืน ซึ่งฝ่ายปกครองมีอำนาจออกใบอนุญาตหรือไม่ก็ได้ แม้ว่าผู้มีสิทธิยื่นคำขอจะมีคุณสมบัติและยื่นคำขอตามหลักเกณฑ์ โดยมีเหตุผลเพียงพอในกรณีปฏิเสธการออกใบอนุญาต หรือการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งผู้มีอำนาจสั่งลงโทษสามารถเลือกได้ว่าจะลงโทษในลักษณะใดระหว่างการให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก เป็นต้น ทั้งนี้ อาจจำแนกลักษณะของบทบัญญัติทางกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองได้ 3 ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่ 1 กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจใช้อำนาจ โดยมีสิทธิเลือกมาตรการดำเนินการหรือเนื้อหาของการกระทำ หรือกล่าวคือ กฎหมายบังคับให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจกระทำการ แต่จะใช้มาตรการใดดำเนินการนั้น กฎหมายกำหนดไว้หลายมาตรการและให้อำนาจฝ่ายปกครองเลือกได้ว่าจะใช้มาตรการใด เมื่อเลือกแล้วฝ่ายปกครองต้องดำเนินการไปตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับมาตรการนั้น⁵⁹

ลักษณะที่ 2 กฎหมายกำหนดให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะเลือกใช้อำนาจหรือไม่ก็ได้ โดยหากตัดสินใจแล้วจะไม่มีสิทธิเลือกมาตรการหรือเนื้อหาของการกระทำได้ แต่จะต้องดำเนินการตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น⁶⁰ หรือกล่าวคือ กฎหมายกำหนดทางเลือกให้ฝ่ายปกครองเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการก็ได้ แต่เมื่อเลือกกระทำการ ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ไม่มีอำนาจเลือกมาตรการอื่นได้อีก

ลักษณะที่ 3 การกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำการใดก็ได้ และหากตัดสินใจแล้วย่อมมีสิทธิเลือกมาตรการดำเนินการหรือเนื้อหาของการกระทำได้⁶¹ หรือกล่าวคือ ฝ่ายปกครองมีอำนาจเลือกที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการก็ได้ และยังมีอำนาจเลือกมาตรการหรือการดำเนินการตามที่กฎหมายเปิดช่องการใช้อำนาจไว้ด้วยก็ได้

จากลักษณะของอำนาจดุลพินิจจะเห็นได้ว่า ดุลพินิจเกิดจากการที่ตัวบทกฎหมายเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองใช้กฎหมายได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะราย⁶² ดุลพินิจจึงมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีที่มีความแตกต่างกันไป⁶³ อย่างไรก็ตาม

⁵⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 'ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ'

(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) <<https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/03-4-1.pdf>> สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2566.

⁶⁰ เฟ็งอ้าง.

⁶¹ เฟ็งอ้าง.

⁶² เฟ็งอ้าง.

⁶³ บรรเจิด สิงคะเนติ, 'ดุลพินิจ ตามมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

(Verwaltungsverfahrensgesetz -VwVfG) ของเยอรมนี' ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ (บรรณาธิการ) ผลึกความคิด ชีวิตเอกบุณ:

ตาม ฝ่ายปกครองยังคงมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายและขอบเขตของกฎหมายนั้น ๆ⁶⁴

ดังนั้น “ดุลพินิจ” จึงหมายถึง การที่ฝ่ายปกครองมีเสรีภาพในการตัดสินใจใช้อำนาจบางประการ หรือเลือกมาตรการที่เหมาะสมภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

จากโครงสร้างบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ องค์ประกอบส่วนเหตุ และผล ในทางกฎหมาย ตำแหน่งของดุลพินิจพิจารณาตามโครงสร้างบทบัญญัติของกฎหมายจะแบ่งได้เป็น 2 กรณี กล่าวคือ

1. ดุลพินิจวินิจฉัย คือ การวินิจฉัยในส่วนที่เป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ โดยเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไว้ด้วยถ้อยคำที่ไม่อาจกำหนดความหมายได้แน่นอนตายตัว ซึ่งกฎหมายมิได้ให้คำจำกัดความอย่างชัดเจน และวิญญูชนอาจเข้าใจความหมายกว้างแคบแตกต่างกันไปได้ เช่น ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี ประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น กรณีนี้มีความเห็นทางวิชาการแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็นเรื่องของการปรับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี เป็นขั้นตอนการใช้กฎหมายตามปกติซึ่งองค์กรตุลาการสามารถตรวจสอบในแง่ของการให้ลักษณะทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงได้ โดยฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจดุลพินิจในองค์ประกอบส่วนเหตุ⁶⁵ ส่วนความเห็นอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า เนื่องจากกฎหมายกำหนดองค์ประกอบส่วนเหตุด้วยถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง จึงเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์ให้ฝ่ายปกครองประเมินคุณค่าของข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีด้วยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนั้น องค์กรตุลาการจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะทบทวนการใช้กฎหมายในกรณีนี้ได้ ซึ่งกล่าวได้ว่าตามความเห็นฝ่ายนี้ ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจในองค์ประกอบส่วนเหตุ แม้จะมีใช้อำนาจดุลพินิจโดยแท้ของฝ่ายปกครองก็ตาม⁶⁶

2. ดุลพินิจตัดสินใจ คือ การเลือกผลตามที่กฎหมายที่กำหนด ซึ่งองค์กรตุลาการสามารถตรวจสอบเนื้อหาได้ว่าฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการ หรือเลือกมาตรการที่ต้องดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดุลพินิจตัดสินใจแบ่งเป็น 2 กรณี ดังนี้

2.1 กรณีที่เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้นครบถ้วนแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ เรียกว่า ดุลพินิจตัดสินใจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ

2.2 กรณีที่เมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้นครบถ้วนแล้วและองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจที่จะดำเนินการ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถเลือกดำเนินการตามมาตรการใด

หนังสือในโอกาสครบรอบ 60 ปี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (คณบดีศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563) 154.

⁶⁴ เฟิงอ้าง.

⁶⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เชิงอรรถ 59) 5.

⁶⁶ เฟิงอ้าง.

มาตรการหนึ่งในบรรดามาตรการหลายมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้ เรียกว่า ดุลพินิจตัดสินใจเลือกวิธีดำเนินการ

(2) หลักการใช้ดุลพินิจโดยชอบของฝ่ายปกครอง

เนื่องจากการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองยึดโยงกับตัวบทกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น แม้ฝ่ายปกครองจะสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระ แต่ก็ยังคงต้องใช้ดุลพินิจอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด และจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานที่บุคคลสามารถคาดหมายได้⁶⁷ มิฉะนั้น จะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยละเมิดต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ การใช้ดุลพินิจจะเกิดความบกพร่อง ซึ่งเกิดขึ้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้⁶⁸

1. ใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือเป็นกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดมาตรการใดมาตรการหนึ่งไว้ แต่ฝ่ายปกครองกลับเลือกมาตรการที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ นั้น โดยเข้าใจผิดในข้อกฎหมายหรือกระทำโดยรู้สำนึก ซึ่งมีผลให้มาตรการที่ฝ่ายปกครองเลือกไปนั้นเป็นมาตรการที่เกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

2. ไม่ใช้ดุลพินิจหรือการละเลยการใช้ดุลพินิจ กล่าวคือเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำ หรือกรณีที่เลือกมาตรการใดมาตรการหนึ่งจากหลายมาตรการ แต่ฝ่ายปกครองไม่ใช้ดุลพินิจดังกล่าวให้ชัดเจนตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ฝ่ายปกครองจะต้องตัดสินใจโดยพิจารณาความเป็นไปได้ของการตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่เพียงพอ และต้องให้เหตุผลที่ชัดเจนในการตัดสินใจ

3. ใช้ดุลพินิจในทางที่ผิด กล่าวคือเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำละเมิดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญ เช่น หลักประโยชน์สาธารณะ หลักความได้สัดส่วน หลักความเสมอภาค หลักสุจริต เป็นต้น ซึ่งเป็นการพิจารณาจากมูลเหตุจูงใจที่เป็นฐานที่มาในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง การพิจารณาวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายและหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญย่อมเป็นหลักประกันการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจได้

4. ใช้ดุลพินิจขัดกับข้อเท็จจริงอย่างชัดเจน กล่าวคือเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่มีได้มีอยู่ ซึ่งหลักทั่วไปของการใช้อำนาจปกครองกระทำให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดนั้น จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบของกฎหมายก่อน เมื่อพิจารณาแล้วว่าข้อเท็จจริงนั้นเข้าองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ฝ่ายปกครองจึงจะมีอำนาจกระทำตามกฎหมายได้ ดังนั้น หากฝ่ายปกครองอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่มีอยู่หรือมิใช่ข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดมาเป็นการพิจารณา ย่อมถือว่าฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจไม่ชอบ

⁶⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 63) 158.

⁶⁸ เฟิงอ้าง, 160.

ดังนั้น จากหลักความบกพร่องในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองข้างต้นจึงอาจสรุปได้ว่า กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ใช้ดุลพินิจ ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างอิสระ เป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซง โปรงใส และเป็นธรรม โดยต้องไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่มีอยู่จริงและมีสาระสำคัญเพียงพอต่อการตัดสินใจ ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายและหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายทั่วไป โดยให้เหตุผลในการตัดสินใจที่เหมาะสมและชัดเจนเพียงพอ

2.3.4 หลักความได้สัดส่วน

(1) ความหมายของหลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) มีนักวิชาการหลายท่านให้นิยามไว้ อาทิ

ศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้อธิบายหลักความได้สัดส่วนตามกฎหมายเยอรมันไว้ว่า “เป็นหลักการที่สำคัญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐนั้น ๆ โดยมีสาระสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ”⁶⁹

ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้อธิบายหลักความได้สัดส่วนไว้ว่า “หากฝ่ายปกครองใช้อำนาจละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องใช้อำนาจเท่าที่จำเป็น การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากการละเมิดนั้นมีขนาดเกินสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและการใช้อำนาจนั้นต้องสัมพันธ์และได้สัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เป้าหมายและการตัดสินใจ โดยต้องพิจารณาวิธีการ เป้าหมาย และข้อเท็จจริงที่เป็นพื้นฐานของนิติกรรมทางปกครองนั้น ๆ ดังนั้น หลักความได้สัดส่วน จึงเป็นหลักกฎหมายที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องนำกฎเกณฑ์ที่ดีที่สุดมาใช้บังคับกับเอกชน”⁷⁰

ศ.พิเศษ ดร.วราภรณ์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายว่าหลักความได้สัดส่วน “เป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจนี้ บังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ (moderation) ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่ไม่ได้บัญญัติกำหนดหลักกฎหมายนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ถือกันว่าเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและมีค่าบังคับเสมอกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ”⁷¹

จากนิยามดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า ในแง่มุมของฝ่ายปกครอง “หลักความได้สัดส่วน” เป็นกรอบหรือข้อจำกัดในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และจากการศึกษาถึงหลักการใช้อดุลพินิจโดยชอบของฝ่ายปกครอง ตามหัวข้อ 2.3.3 ข้างต้น หลักความได้สัดส่วนจึงมีความสำคัญต่อการควบคุมตรวจสอบการใช้อดุลพินิจของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนประกอบการพิจารณา

⁶⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2522) 274.

⁷⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, ‘หลักความได้สัดส่วน’ (2533) 4 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 99-100.

⁷¹ วราภรณ์ วิศรุตพิชญ์, *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2538) 38.

เสมอ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการใช้ดุลพินิจจะเป็นไปอย่างพอเหมาะพอควร สมเหตุสมผล โดยมีหลักการทางกฎหมายรองรับ

(2) หลักการของหลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วนประกอบด้วยหลักการย่อย 3 ประการ ได้แก่

1) หลักความสัมฤทธิ์ผล (Principle of Suitableness/Appropriateness) เป็นหลักที่พัฒนามาจากหลักความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล (Causation) กล่าวคือ มาตรการที่กำหนดจะต้องทำแล้วบรรลุผลตามที่ฝ่ายปกครองต้องการ โดยฝ่ายปกครองจะต้องเลือกมาตรการที่ดำเนินการแล้วจะทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการนั้น สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น หากมาตรการใดไม่สามารถทำให้จุดประสงค์ที่ตั้งไว้ปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้โดยแน่แท้ หรือทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงกว่าเดิม ย่อมเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักความสัมฤทธิ์ผลและไม่มีผลใช้บังคับ กฎหมายฉบับนั้นย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ⁷² เช่นกัน และต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการนั้นเป็นเครื่องมือดำเนินการให้เกิดผลอย่างอื่นนอกเหนือไปจากผลที่กฎหมายประสงค์จะให้ เกิด เข้าข่ายการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of Power)⁷³

2) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) หมายความว่า ในบรรดามาตรการหลาย ๆ มาตรการซึ่งล้วนแต่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ แต่ทว่าแต่ละมาตรการมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากน้อยแตกต่างกันฝ่ายปกครองจึงต้องเลือกใช้มาตรการที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด และบรรลุเจตนารมณ์แห่งกฎหมายให้มากที่สุด⁷⁴ เป็นหลักการที่มีแนวคิดพื้นฐานว่าการใช้อำนาจไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งชั่วร้าย เมื่อจำเป็นต้องเลือกระหว่างมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตั้งแต่สองมาตรการขึ้นไป แม้หลักความจำเป็นจะเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจ แต่ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่า การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม⁷⁵ และไม่สอดคล้องกับหลักความจำเป็น

3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Appropriateness in Narrow Sense) คือ การชั่งน้ำหนักอย่างแท้จริงเพื่อหาความสมดุล (Balance) ระหว่างประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะและประโยชน์เอกชนหรือความเสียหายอันจะเกิดขึ้นกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะถูกกระทบ โดยมีหลักการว่า การใช้มาตรการใดต้องบรรลุวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะให้มากที่สุด โดยกระทบต่อประโยชน์เอกชนให้น้อยที่สุด หากชั่งน้ำหนักแล้วพบว่าผลดีที่ส่วนรวมจะได้รับมีน้อยกว่าผลเสียที่

⁷² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 6, วิญญูชน 2563) 166.

⁷³ เพิ่งอ้าง, 166-167.

⁷⁴ เพิ่งอ้าง, 168.

⁷⁵ เพิ่งอ้าง.

เอกชนจะถูกกระทบ แม้มาตรการดังกล่าวจะมีความจำเป็นและเหมาะสม รัฐก็ต้องไม่ใช่มาตรการดังกล่าวไปบังคับกับประชาชน หลักการนี้เรียกร้องว่ามาตรการที่ฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชนต้องก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าโทษ และถ้าก่อให้เกิดโทษมากกว่าประโยชน์แล้ว ย่อมถือได้ว่ามาตรการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁷⁶

2.3.5 หลักการป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์

(1) ความหมายของความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest)

ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interest) อาจมีการใช้ถ้อยคำที่มีความหมายในลักษณะเดียวกันนี้ได้อีกหลายคำ เช่น การขัดกันแห่งผลประโยชน์ การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ผลประโยชน์ทับซ้อน ผลประโยชน์ขัดกัน เป็นต้น ซึ่งในทางวิชาการมีผู้ให้นิยามไว้ อาทิ

Michael McDonald ให้ความหมายว่า เป็น “สถานการณ์ที่บุคคล (เจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้ประกอบการวิชาชีพ) มีผลประโยชน์ส่วนตัวในระดับที่เพียงพอที่อาจจะเข้ามาหรือเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจตามตำแหน่งหน้าที่⁷⁷”

ผาสุก พงษ์ไพจิตร ให้นิยามว่า “สถานะซึ่งการกำหนดนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมหรือการตัดสินใจทางการเมืองถูกแทรกแซงด้วยผลประโยชน์เฉพาะของธุรกิจเอกชนอื่น ทำให้ผลที่ออกมาคือนโยบายที่ให้ผลประโยชน์กับธุรกิจเอกชนบางรายบางกลุ่ม แต่สังคมโดยรวมเสียประโยชน์”⁷⁸

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ให้นิยามว่า “การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติห้ามและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยังได้เข้าไปพิจารณาดำเนินการในกิจการสาธารณะที่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในกิจการของรัฐเพื่อประโยชน์ของรัฐ”⁷⁹

จากนิยามดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า ความขัดแย้งทางผลประโยชน์จะมีความหมายไปในเชิงของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะที่เป็นเอกชนหรือปัจเจกชน กับผลประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรักษาไว้ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ เมื่อผลประโยชน์ส่วนรวม คือ ประโยชน์มหาชน ดังนั้น ในทางตรงข้าม ประโยชน์ส่วนบุคคลจึง

⁷⁶ เฟิ่งอ่าง.

⁷⁷ Michael McDonald, ‘Ethics and Conflict of Interest’ (The University of British Columbia) <<http://ethics.ubc.ca/people/mcdonald/conflicthtm/>> accessed 5 May 2023.

⁷⁸ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, ‘การทับซ้อนของผลประโยชน์และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ’ มติชนรายวัน (2 พฤศจิกายน 2548) 6.

⁷⁹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, ‘คู่มือป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest)’ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ) <https://www.pacc.go.th/pacc_2015/uploads/files/ita62/o47_2.pdf> สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2565.

หมายถึง การที่บุคคลทั่วไปหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในสถานะเอกชนได้กระทำการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตน ครอบครัว ญาติ เพื่อน หรือของกลุ่มในสังคมที่มีความสัมพันธ์กันในรูปแบบต่าง ๆ⁸⁰

ทั้งนี้ อาจมีกรณีที่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนที่มีนิติสัมพันธ์ระหว่างกันด้วยก็เป็นได้ หากมีฝ่ายหนึ่งที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งขัดแย้งหรืออาจขัดแย้งกับความต้องการของเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง หรืออาจขัดแย้งกับหน้าที่ที่ต้องผูกพันตามนิติสัมพันธ์ เช่น การรับจ้างจัดทำรายงานการศึกษาวิจัยและประเมินผลในด้านต่าง ๆ เช่น รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รายงานการสำรวจจอสังหาริมทรัพย์เพื่อการเวนคืนหรือใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าของโครงการสามารถว่าจ้างเอกชนรายอื่นให้เป็นผู้จัดทำรายงานได้

(2) รูปแบบของความขัดแย้งทางผลประโยชน์⁸¹

1. การใช้ตำแหน่งไปดำเนินการเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจของตนเองโดยตรง (Self-Dealing) ซึ่งอาจเป็นการใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ของตนโดยทุจริต ไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจโดยอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น เช่น ผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

2. ใช้ตำแหน่งช่วยเหลือญาติสนิทมิตรสหาย (Family Interest)

3. การรับผลประโยชน์โดยตรง (Accepting Benefits)

4. การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่การงาน (Influence Peddling) เช่น อนุมัติ อนุญาต รับผิดชอบ หรือออกคำสั่งทางปกครองอื่นที่ให้สิทธิประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ หรือให้สัมปทาน ทำสัญญา หรือสิทธิประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด

5. การนำทรัพย์สินของหน่วยงานไปใช้ส่วนตัว (Using Your Employer's Property for Private Advantage)

6. การนำข้อมูลอันเป็นความลับของหน่วยงานมาใช้ประโยชน์ส่วนตัว (Using Confidential Information)

7. การทำงานอีกแห่งหนึ่งที่ขัดแย้งกับแห่งเดิม (Outside Employment or Moonlighting) เช่น ตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่แข่งขันหรือรับงานจำหนวดยงานต้นสังกัด

8. ผลประโยชน์ทับซ้อนจากการเปลี่ยนสถานที่ทำงาน (Post-Employment)

9. การปิดบังความผิด (Keeping Any Ethical Breaches Hidden)

(3) หลักการป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์

เมื่อพิจารณาจากนิยามข้างต้น จะเห็นว่า ความขัดแย้งทางผลประโยชน์มีลักษณะตรงข้ามกับ “หลักความเป็นกลาง หรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย (Principle of Impartiality)” ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป

⁸⁰ เฟิงอ่าง.

⁸¹ เฟิงอ่าง.

เป็นที่ยอมรับและใช้กันทั้งในองค์กรตุลาการและฝ่ายปกครอง ในระบบกฎหมาย Common Law ถือเป็นหลักว่า ไม่มีบุคคลใดสามารถทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเองได้ (No man can judge in his own case) เนื่องจากหากให้บุคคลที่มีส่วนได้เสียในคดีเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาในคดีที่ตนเองมีส่วนได้เสียย่อมขัดต่อหลักความเป็นอิสระของตุลาการและขัดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย ซึ่งบุคคลต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

หลักความเป็นกลางเป็นแนวคิดที่รับรองความเป็นนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ ดังนั้น ในการพิจารณาทางปกครองของฝ่ายปกครองซึ่งโดยสภาพต้องมีการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับบทกฎหมายเพื่อออกกฎหรือคำสั่งปกครอง ฝ่ายปกครองก็ต้องพิจารณาโดยยึดถือหลักความเป็นกลางในลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีของผู้พิพากษาหรือตุลาการ เพราะหากฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสียใด ๆ ในเรื่องนั้นอยู่ ย่อมสูญเสียความเป็นกลางและไม่อาจพิจารณาโดยปราศจากอคติได้ ผลเสียย่อมตกอยู่กับเอกชนผู้อยู่ใต้บังคับของการกระทำทางปกครองและกระทบต่อประโยชน์ที่ส่วนรวมจะพึงได้รับด้วยเช่นกัน

สาระสำคัญของหลักความเป็นกลาง คือ การพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องมีความเป็นกลาง อันจะเป็นหลักประกันได้ว่าการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองนั้น จะดำเนินไปด้วยความเป็นธรรม⁸² กรณีที่เป็นการกระทบต่อหลักความเป็นกลาง แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. ความไม่เป็นกลางในทางภาวะวิสัย หรือความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก คือ ความไม่เป็นกลางที่มีเหตุมาจาก “สถานภาพ” หรือ “ฐานะ” ของตัวเจ้าหน้าที่ ซึ่งอยู่ภายนอกความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ นั้น ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับคู่กรณีที่มีความใกล้ชิดจนอาจเกิดความไม่เป็นกลางขึ้นได้ เช่น เป็นคู่สมรส หรือญาติของเจ้าหน้าที่ หรือเป็นตัวเจ้าหน้าที่เอง กรณีนี้กฎหมายมักจะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่ามีเหตุใดบ้างที่ถือว่าเจ้าหน้าที่มีส่วนได้เสีย เช่น ตามกฎหมายไทยปรากฏรายละเอียดในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2. ความไม่เป็นกลางในทางอัตวิสัย หรือความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน คือ ความไม่เป็นกลางที่เกิดจากความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องเป็นเหตุที่มีสภาพร้ายแรงที่จะเห็นได้ว่าอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางได้⁸³ โดยต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป เช่น เอกชนประสงค์จะก่อสร้างโรงงานประเภทหนึ่ง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนจึงจะไปดำเนินการขอใบอนุญาตก่อสร้างโรงงานได้ แต่เจ้าหน้าที่ไม่เห็นชอบกับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของเอกชนรายนี้ เนื่องจากญาติหรือคู่สมรสของตนมีโรงงานลักษณะเดียวกันตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกัน จึงเกรงว่าหากเห็นชอบรายงานและเอกชนรายนี้ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างจะกระทบกับรายได้ของโรงงานที่ตนมีส่วนได้เสีย

⁸² ภัทรวรรณ อุซุงศ์อมร, ‘ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง,’ (2562) 1 วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 488 <<https://shorturl.asia/h9ZSa>> สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2565.

⁸³ เพิ่งอ้าง, น. 492.

ด้วย เป็นต้น กฎหมายมักจะบัญญัติเพื่อให้ครอบคลุมถึงกรณีทีนอกเหนือจากเหตุด้านสถานภาพหรือฐานะซึ่งบัญญัติกรณีต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน เช่น มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทำให้การพิจารณาของฝ่ายปกครองจะได้รับการตรวจสอบในทุกแง่มุม

2.3.6 หลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ในทางกฎหมายมหาชน การกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องมีฐานที่มาในการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด และกฎหมายยังข้อจำกัดในการใช้อำนาจกระทำราชการของฝ่ายปกครองอีกด้วย ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งหลักการดังกล่าวจะสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ในการควบคุมจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย มิให้เป็นไปโดยอำเภอใจ และกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชน การกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองซึ่งมี 3 ลักษณะ คือ การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง (นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว) สัญญาทางปกครอง (นิติกรรมทางปกครองสองฝ่าย) และการกระทำทางกายภาพ (ปฏิบัติราชการทางปกครอง) จึงต้องได้รับการควบคุมตรวจสอบด้วย ซึ่งรวมถึงกรณีที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจด้วย แม้กรณีดังกล่าวจะมีหลักการว่า ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจอย่างอิสระ แต่การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองยังคงยึดโยงกับตัวบทกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้ จึงสามารถถูกตรวจสอบได้ทั้งในด้านความถูกต้องและความเหมาะสม ในทางวิชาการอาจจำแนกระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองออกได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ⁸⁴ ดังนี้

1. ระบบการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง เป็นการควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรของฝ่ายปกครองที่มีการกระทำนั้นเองโดยผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป แบ่งเป็น การควบคุมบังคับบัญชา การกำกับดูแล และคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์

การควบคุมบังคับบัญชาเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจทั่วไปซึ่งตนมีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชาของตน ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการกระทำต่าง ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา⁸⁵ ซึ่งหากเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ก็มีอำนาจยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้นได้

การกำกับดูแลเป็นกรณีที่องค์กรของรัฐในส่วนกลางใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁸⁶ หรือองค์กรของรัฐที่มีอำนาจกำกับดูแลใช้อำนาจตามกฎหมายตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐอื่นที่อยู่ในกำกับดูแล โดยจะก้าวล่วงเข้าไปควบคุมความเหมาะสมของการกระทำมิได้ มิฉะนั้นจะเป็นการทำลายความเป็นอิสระ⁸⁷ ขององค์กรในกำกับดูแล

⁸⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (เชิงอรรถ 71) 65.

⁸⁵ เฟิงอ้าง, 66.

⁸⁶ เฟิงอ้าง.

⁸⁷ เฟิงอ้าง, 67.

ส่วนควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดเหตุและวิธีอุทธรณ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้เป็นการเฉพาะ โดยคณะกรรมการดังกล่าวยังคงเป็นฝ่ายปกครองที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในประเด็นที่อุทธรณ์ ซึ่งจะทำให้การกระทำของฝ่ายปกครองที่ถูกอุทธรณ์ได้รับการวินิจฉัยโดยฝ่ายปกครองที่ทราบรายละเอียดและเหตุผลความจำเป็นในการกระทำของฝ่ายปกครอง

2. ระบบการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ได้แก่ การควบคุมโดยรัฐสภา องค์กรอิสระ องค์กรตุลาการ และประชาชน

การควบคุมโดยรัฐสภาเป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการตามระบอบประชาธิปไตย เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ เป็นต้น

การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ก็ยังคงเป็นไปตามตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ด้วยการให้เอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำทางปกครองมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของตนนั้น เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำนั้น หรือไม่ให้ใช้การกระทำนั้นบังคับแก่กรณีของตน และ/หรือขอให้บังคับฝ่ายปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน แล้วแต่กรณี⁸⁸

ในกรณีที่เป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยปกติแล้วจะเป็นการควบคุมตรวจสอบว่าฝ่ายปกครองได้ใช้ดุลพินิจภายในเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ เพื่อพิจารณาว่าการใช้ดุลพินิจมีความบกพร่องหรือไม่ แต่มิได้เป็นการตรวจสอบว่าการใช้ดุลพินิจนั้นเหมาะสมหรือไม่ เพราะจะเป็นการใช้ดุลพินิจขององค์กรตุลาการไปแทนที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งจะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ แม้องค์กรอิสระจะจัดเป็นฝ่ายปกครองเช่นกัน แต่เป็นฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้

ส่วนการควบคุมตรวจสอบโดยประชาชน เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วม โดยประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ผ่านการทำประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นก่อนดำเนินโครงการ การเสนอความคิดเห็นในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับประชาชน

⁸⁸ เฟิงอ้าง, 68.

บทที่ 3

หลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการควบคุมการจางใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใน ต่างประเทศและในประเทศไทย

การตอบปัญหาของการศึกษาที่ตั้งไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การกำหนดมาตรการป้องกัน การหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยการจางใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการนั้น จะสามารถทำได้ ต่อเมื่ออาศัย “การเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง” เป็นเทคนิควิธีการในการค้นหา คำตอบ ดังความเห็นของ Roscoe Pound ที่เห็นว่า การสร้างทฤษฎีกฎหมายใหม่และสามารถนำไปใช้ ประโยชน์ในการปฏิรูปกฎหมายได้นั้น ต้องอาศัยการค้นหาทฤษฎีกฎหมายที่มีอยู่และ ทฤษฎีกฎหมายของ ต่างประเทศมาเปรียบเทียบกัน เช่นเดียวกับ Geoffrey Samuel และ Vernon Valentine Palmer ที่เห็นว่า กฎหมายเปรียบเทียบเป็นเทคนิควิธีการ ดังนั้น ในการศึกษาจึงเห็นควรศึกษากฎหมายต่างประเทศเพื่อ วิเคราะห์ เปรียบเทียบกับกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง เพื่อค้นหามาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันการหลีกเลี่ยง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยการจางใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ โดยมีข้อพิจารณาในการเลือก กฎหมายต่างประเทศในการศึกษาครั้งนี้จากระบบกฎหมายและระดับการพัฒนาของประเทศตามข้อมูลสถิติ ขององค์การสหประชาชาติ ฉบับปี ค.ศ. 2022¹ ดังนี้

1. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เนื่องจากมีระบบกฎหมายเป็นระบบ Civil Law และจัดเป็น ประเทศในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Country)
2. สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เนื่องจากมีระบบกฎหมายที่จัดเป็นระบบ Civil Law และ จัดเป็นประเทศในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (Developing Country)
3. สหราชอาณาจักร เนื่องจากมีระบบกฎหมายเป็นระบบ Common Law และจัดเป็นประเทศใน กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Country)
4. สหพันธรัฐมาเลเซีย เนื่องจากมีระบบกฎหมายเป็นระบบ Common Law และจัดเป็นประเทศ ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (Developing Country)

โดยศึกษากฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2512 (The National Environmental Act of 1969 : NEPA 1969) ของสหรัฐอเมริกา และ EIA Directive 2011/92/EU แก้ไขเพิ่มเติมโดย Directive 2014/52/EU ของสหภาพยุโรปประกอบ เนื่องจากจะได้มีการอ้างอิงถึงกฎหมาย NEPA ค.ศ. 1969 ประกอบการวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกลั่นกรองโครงการในบทที่ 4 หัวข้อที่ 4.1 เล็กน้อย อีกทั้ง เนื่องจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสหราชอาณาจักรได้อ้างถึง EIA Directive 2011/92/EU แก้ไข

¹ ‘Statistical Annex’ (United Nations) <<https://shorturl.asia/9Yopl>> accessed 5 May 2023.

เพิ่มเติมโดย Directive 2014/52/EU ว่าเป็นแม่แบบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของตน จึงเห็นสมควรยกมาประกอบการศึกษาในที่นี้ด้วย

3.1 กฎหมายต่างประเทศ

3.1.1 กฎหมายเยอรมัน

(1) ความทั่วไปเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจัดเป็นประเทศแรกในทวีปยุโรปที่กำหนดให้มีการจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 ซึ่งเป็นเวลาไม่กี่ปีภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาออกกฎหมาย NEPA 1969 และนำไปสู่การออกคำสั่งสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ EIA Directive ในปี ค.ศ. 1985 เพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปปรับใช้ให้เข้ากับบริบทภายในของแต่ละประเทศ โดยต่อมาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในฐานะที่เป็นประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปก็ได้นำข้อกำหนดตาม EIA Directive มาจัดทำเป็นกฎหมายภายในของตน และเนื่องจากกระบวนการปกครองของเยอรมนีเป็นแบบสหพันธรัฐ รัฐธรรมนูญของเยอรมนีจึงกำหนดให้มีกฎหมาย 2 ระดับ คือ ระดับสหพันธรัฐ และระดับมลรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของเยอรมนีจึงมี 2 ระดับ เช่นเดียวกับกฎหมายอื่น ๆ โดยกฎหมายเกี่ยวกับ EIA ในระดับสหพันธรัฐ คือ Act on Assessment of Environmental Impacts (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung – UVPG) ปี ค.ศ. 1990 และเมื่อสหภาพยุโรปได้ออก SEA Directive ในปี ค.ศ. 2001 เยอรมนีจึงได้แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อกำหนดสำหรับการจัดทำ Strategic Environmental Assessment (SEA) ในหมวด 2 ของ UVPG เมื่อปี ค.ศ. 2005

กฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของเยอรมนีประกอบด้วย²

1) EIA Act ระดับสหพันธรัฐ หรือ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)
2) EIA Act ระดับมลรัฐหรือระดับท้องถิ่น หรือ Bremisches Landesgesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (BremUVPG) ซึ่งจะมีข้อกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมที่เฉพาะเจาะจงมากกว่ากฎหมายระดับมลรัฐ

3) ข้อกำหนดระดับประเทศเกี่ยวกับการบังคับใช้ EIA Act ประกาศเมื่อวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 1995 หรือ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV)

กฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของเยอรมนีทั้ง 2 ระดับ ต่างมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) เอาไว้ด้วยกัน โดยกฎหมาย UVPG 1990 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้

² Salforest, ‘โครงการวิจัย “สู่ระบบการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่มีธรรมาภิบาล”’ (ปาสาละ, 2 กุมภาพันธ์ 2560) <<http://www.salforest.com/knowledge/eia-governanc>> สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2565.

โครงการของรัฐและเอกชน รวมทั้งแผนและแผนงาน ได้รับการปกป้องคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของหลักการที่เป็นเอกภาพ โดยการระบุ อธิบาย และประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มข้นและทันทั่วถึงและการคำนึงถึงผลการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนพิจารณาตัดสินใจในการอนุมัติโครงการ³

กฎหมาย UVPG 1990 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีขอบเขตใช้บังคับกับโครงการตามที่ระบุไว้ในภาคผนวก 1 (Annex I) โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจที่จะออกระเบียบกฎเกณฑ์ภายใต้ความเห็นชอบของสภาแห่งสหพันธรัฐในการรวมโครงการตามภาคผนวก 1 ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญเนื่องจากประเภท ขนาด หรือที่ตั้งของโครงการ หรือลบโครงการตามภาคผนวก 1 ที่กฎหมายของสหภาพยุโรปกำหนดว่าไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม⁴

นิยามที่สำคัญตามมาตรา 2 ของกฎหมาย UVPG 1990 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่

“การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment)” ว่า “เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางปกครองในการตัดสินใจดำเนินโครงการ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้รวมถึงการกำหนด อธิบาย และประเมินผลกระทบของโครงการทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อมนุษย์ โดยรวมถึงสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ พืช และความหลากหลายทางชีวภาพ ดิน น้ำ อากาศ ภูมิอากาศ และภูมิทัศน์ สิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมและทรัพย์สินอื่น ๆ รวมทั้งปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิ่งคุ้มครองดังกล่าว ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน ...”

“โครงการ” หมายถึง

“1. โครงการตามภาคผนวก 1

- a) งานก่อสร้างและการดำเนินการติดตั้งระบบทางเทคนิค
 - b) งานก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ
 - c) การดำเนินการตามมาตรการอื่นใดที่มีผลกระทบต่อธรรมชาติและภูมิทัศน์
2. การเปลี่ยนแปลงสภาพ รวมถึงการขยาย
- a) ที่ตั้ง ลักษณะ หรือการดำเนินการของการติดตั้งทางเทคนิค
 - b) ที่ตั้งหรือสภาพของสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นใด
 - c) การดำเนินการตามมาตรการอื่นใดที่มีผลกระทบต่อธรรมชาติและภูมิทัศน์”⁵

(2) การกั้นกรองโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักการเกี่ยวกับการป้องกันการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนการกั้นกรองโครงการ

³ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), See § 1 Zweck des Gesetzes.

⁴ Ibid, § 3 Anwendungsbereich (1).

⁵ Ibid, § 2 Begriffsbestimmungen (2).

การกลั่นกรองโครงการตามกฎหมาย UVPG ค.ศ. 1990 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มี 2 รูปแบบ คือ การกำหนดเป็นบัญชีรายชื่อแบบ Positive List ตาม Annex I และการประเมินตามเกณฑ์ที่ปรากฏใน Annex II กรณีที่โครงการอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ

2.1 ประเภทโครงการที่ต้องจัดทำ EIA ตามบัญชีรายชื่อแบบ Positive List ตาม Annex I มีทั้งสิ้น 19 ประเภท ซึ่งแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มที่ถูกระบุด้วยตัวอักษร “X” หมายถึง โครงการที่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่ากรณีใด

2) กลุ่มที่ถูกระบุด้วยตัวอักษร “A” หมายถึง โครงการที่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หลังจากผ่านกระบวนการกลั่นกรองทั่วไป (General Screening)

3) กลุ่มที่ถูกระบุด้วยตัวอักษร “S” หมายถึง โครงการที่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หลังจากผ่านกระบวนการกลั่นกรองเชิงพื้นที่ (Site-related Screening)

ทั้งนี้ มีข้อยกเว้นสำหรับโครงการที่สามารถยืนยันได้ว่าจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยหน่วยงานรัฐจะเป็นผู้ประเมินว่าผลการศึกษาได้มีการจัดทำอย่างน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับเพียงพอหรือไม่ ก่อนดำเนินการตัดสินใจละเว้นการจัดทำ EIA สำหรับโครงการนั้น ๆ⁶

หน้าที่ในการจัดทำ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย UVPG ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเกณฑ์ 3 ประการ ได้แก่ “ลักษณะ สภาพหรือประเภท (Art/Type)” “ขนาด (Größe/Size)” และ “ศักยภาพ (Leistung/Performance)” ของโครงการ โดยมีหลักการ 3 ประการดังนี้⁷

(1) เป็นโครงการประเภทที่ระบุไว้ใน Annex I ซึ่งมีขนาดหรือศักยภาพเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดหรือสูงกว่า

(2) เป็นโครงการประเภทเดียวกันหลายโครงการที่มีขนาดหรือศักยภาพรวมกัน และมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันสูง (โครงการสะสม/kumulierende Vorhaben/Cumulative Projects) ซึ่งจะดำเนินการพร้อมกัน โดยได้รับการยื่นเสนอจากเจ้าของโครงการรายเดียวกันหรือต่างรายกัน

การพิจารณาว่า โครงการตาม (2) มีความเชื่อมโยงใกล้ชิดกัน พิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังนี้

1. ตั้งอยู่ในสถานที่ปฏิบัติงานหรือพื้นที่ก่อสร้างเดียวกัน และโครงสร้างพื้นฐานหรือเชื่อมต่อกับสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานหรือโครงสร้างร่วมกัน หรือ

2. มีความสัมพันธ์กับสภาพภูมิประเทศหรือสิ่งแวดล้อมอื่นที่อยู่ใกล้เคียงกัน และมีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกัน

⁶ Salforest (เชิงอรรถ 2) 48 – 49.

⁷ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), See § 3b UVP-Pflicht aufgrund Art, Größe und Leistung der Vorhaben.

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์แต่ละกรณีดังกล่าวใช้กับโครงการที่มีขนาดเป็นไปตามเกณฑ์ หรือสูงกว่าเกณฑ์ ที่กำหนดสำหรับการกลั่นกรองเชิงพื้นที่ (Site-related Screening) หรือเกินกว่าขนาดตามเกณฑ์สำหรับการกลั่นกรองทั่วไป (General Screening)

(3) โครงการที่เดิมไม่เข้าข่ายต้องจัดทำ EIA ตาม Annex I แต่มีการเปลี่ยนแปลง หรือขยายโครงการ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยโครงการที่เดิมไม่เข้าข่ายต้องจัดทำ EIA ดังกล่าว ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของ Cumulative Projects ตามที่ระบุในข้อ (2) ด้วยเช่นกัน

2.2 การประเมินตามเกณฑ์ที่ปรากฏใน Annex II กรณีที่โครงการอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อย่างมีนัยสำคัญ⁸ มี 2 กรณี คือ

1) โครงการที่มีขนาดหรือศักยภาพเล็ก ซึ่งได้รับการกลั่นกรองเบื้องต้นในเชิงพื้นที่ (Site-related Screening) แล้วปรากฏว่า อยู่ภายใต้เงื่อนไขเฉพาะของท้องถิ่น ตามเกณฑ์การคุ้มครองที่ปรากฏใน Annex II ข้อ 2 (พื้นที่ที่มีความอ่อนไหวทางนิเวศวิทยาซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากโครงการ)

2) โครงการที่มีแนวโน้มที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญตามการกลั่นกรองเบื้องต้น ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยไม่คำนึงถึงแต่เพียงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรการป้องกันและบรรเทาผลกระทบที่เจ้าของโครงการได้แสดงไว้ แต่ต้องพิจารณาถึงผลกระทบทั้งหมด

นอกจากการกลั่นกรองโครงการทั้ง 2 กรณีข้างต้นแล้ว กฎหมาย UVPG ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงหรือขยายโครงการที่จำเป็นต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้⁹

(1) การเปลี่ยนแปลงหรือขยายโครงการจำเป็นต้องจัดทำ EIA เมื่อเข้าข่ายกรณีดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงหรือขยายนั้น ทำให้โครงการมีคุณสมบัติเข้าข่ายโครงการตาม Annex I หรือมี สัดส่วนของการขยายเข้าข่ายโครงการตาม Annex I หรือ

2. มีผลการศึกษาระบุว่าการเปลี่ยนแปลงหรือขยายโครงการสามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ

(2) การขยายหรือต่อเติมโครงการตามที่ระบุใน Annex I ข้อ 18.1 ถึง 18.8 (เช่น งานก่อสร้าง โรงแรม ท่างสรรพสินค้า หรือการก่อสร้างในเขตอุตสาหกรรม เป็นต้น) และสำหรับการเปลี่ยนแปลงของ โครงการตามที่ระบุใน Annex I ข้อ 18.8

3.1.2 กฎหมายเวียดนาม

(1) ความทั่วไปเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเวียดนาม

ประเทศเวียดนามมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นครั้งแรกใน ปี ค.ศ. 1993 โดยอยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1993 (Law of Environmental Protection 1993 หรือ LEP 1993) และยังนำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้เป็นมาตรการเชิงนโยบายระดับชาติ

⁸ Ibid, § 3c UVP-Pflicht im Einzelfall.

⁹ Ibid, § 3e Änderungen und Erweiterungen UVP-pflichtiger Vorhaben.

มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ กฎหมาย LEP 1993 ได้รับการทบทวนปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ครั้งที่สำคัญ ได้แก่ ปี ค.ศ. 2005 ซึ่งได้นิยามการมีส่วนร่วมของประชาชน เพิ่มเติมเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและการตรวจสอบติดตาม กำหนดบทบาทของหน่วยงานรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจนขึ้น กำหนดแนวทางการกำหนดขอบเขตเนื้อหา รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจน รวมทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับโครงการขนาดเล็กซึ่งไม่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเต็มรูปแบบ ทั้งนี้ กฎหมาย LEP ในปัจจุบันเป็นฉบับปี ค.ศ. 2014 (Law on Environmental Protection 2014)

รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของเวียดนามเป็นไปตาม รัฐธรรมนูญที่ออกตามความในกฎหมาย LEP 2014 จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ Decree No. 18/2015/ND-CP on Environmental Protection Planning, Strategic Environmental Assessment, Environmental Impact Assessment, and Environmental Protection Plans (2015) หรือรัฐบัญญัติว่าด้วยการวางแผนคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และแผนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2015 และ Decree No. 40/2019/ND-CP on Amendments to Decrees on Guidelines for the Law on Environment Protection (2019) หรือรัฐบัญญัติว่าด้วยแนวทางสำหรับกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2019 โดยมีการกำหนดนิยามที่น่าสนใจ ดังนี้

“การวางแผนเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อม (Planning for Environmental Protection) หมายถึง โครงการแบ่งเขตสิ่งแวดล้อมเพื่ออนุรักษ์ พัฒนา และสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานทางเทคนิคเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรการต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการวางแผนทั่วไปสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อเป้าหมายในการพัฒนาที่ยั่งยืน¹⁰

“การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment)” หมายถึง การวิเคราะห์และคาดการณ์หรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่หรือที่มีศักยภาพที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้รับการอธิบายไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนา การวางแผน และข้อเสนอ เพื่อให้มีมาตรการควบคุมและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเพื่อใช้เป็นพื้นฐานและรวมไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนา การวางแผน และข้อเสนอโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน¹¹

“การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) หมายถึง การวิเคราะห์และคาดการณ์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการลงทุนโดยเฉพาะเจาะจง เพื่อใช้มาตรการป้องกันเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในระหว่างการดำเนินโครงการดังกล่าว¹²

¹⁰ Law on Environmental Protection 2014, Article 3. Interpretation of terms, 21.

¹¹ Ibid, 22.

¹² Ibid, 23.

- โดยบทบัญญัติมาตรา 4¹³ ได้วางหลักการของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ 8 ประการ กล่าวคือ
1. การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นความรับผิดชอบและหน้าที่ของทุกภาคส่วน ตั้งแต่ภาครัฐ เอกชน คริวเรือน และปัจเจกชน
 2. การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต้องสอดคล้องประสานกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงปลอดภัยของสังคม รับประกันสิทธิเด็ก สนับสนุนความเท่าเทียมทางเพศ การพัฒนาและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ เพื่อรับรองสิทธิมนุษยชนในการอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี
 3. การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต้องกระทำบนพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกบริโภคอย่างเหมาะสม และทรัพยากรน้ำลดน้อยลงในปริมาณน้อยที่สุด
 4. การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของชาติจะต้องสอดคล้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาค และระดับโลก และต้องรับรองได้ว่าไม่มีอันตรายต่ออธิปไตยหรือความมั่นคง
 5. การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต้องปรับให้เข้ากับธรรมชาติและลักษณะของกฎหมาย เอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ เช่นเดียวกับระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศ
 6. กิจกรรมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ และให้ความสำคัญกับการป้องกันและควบคุมมลพิษ ภาวะฉุกเฉิน และความเสื่อมโทรม
 7. องค์กร คริวเรือน หรือปัจเจกบุคคลใด ซึ่งใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมและได้รับผลประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ในการสนับสนุนด้านการเงินในภารกิจด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
 8. องค์กร คริวเรือน หรือปัจเจกบุคคลใด ซึ่งก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมภาวะฉุกเฉิน และความเสื่อมโทรม มีความรับผิดชอบในการหาหนทางเยียวยา จ่ายค่าเสียหาย และถูกสันนิษฐานว่ามีความรับผิดชอบอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด
- หน่วยงานที่รับผิดชอบรายงาน EIA ในเวียดนาม มีทั้งหมด 4 หน่วยงานด้วยกัน¹⁴
- ก) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (MONROE) เป็นผู้รับผิดชอบ การประเมินรายงาน EIA ในโครงการที่ระบุอยู่ในภาคผนวก III ในกฎหมาย Decree No. 29/2011/ND-CP ยกเว้นโครงการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและความลับของฝ่ายกลาโหม
 - ข) กระทรวงอื่นๆ หน่วยงานระดับกระทรวง (Ministerial Agency) และ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง (Government-attached Agencies) เป็นผู้รับผิดชอบการประเมินรายงาน EIA ในโครงการที่อยู่ภายใต้การตัดสินใจและหน้าที่การอนุมัติรายงานของกระทรวง ยกเว้นกลุ่มโครงการที่อยู่ในภาคผนวก III ในกฎหมาย Decree No. 29/2011/ND-CP

¹³ Ibid, Article 4.

¹⁴ Salforest (เชิงอรรถ 2) 24 – 25.

ค) กระทรวงกลาโหม หรือ กระทรวงความมั่นคง เป็นผู้รับผิดชอบต่อการประเมินรายงาน EIA ของโครงการที่อยู่ภายใต้การตัดสินใจและหน้าที่ในการอนุมัติรายงานของกระทรวง และโครงการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือกลาโหม

ง) สภาประชาชนระดับจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบต่อการประเมินรายงาน EIA ของโครงการลงทุนในพื้นที่ท้องถิ่น ยกเว้นกลุ่มโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มหน่วยงาน ก) ข) และ ค)

โครงการที่ต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย LEP 2014 เป็นไปตามมาตรา 18¹⁵ ได้แก่

(a) โครงการที่อยู่ภายใต้การตัดสินใจลงทุนของรัฐสภา รัฐบาล และนายกรัฐมนตรี

(b) โครงการที่ใช้ที่ดินซึ่งตั้งอยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ อนุสาวรีย์วัฒนธรรมหรือประวัติศาสตร์ แหล่งมรดกโลก เขตสงวนชีวมณฑล พื้นที่สวยงามที่เคยมีการจัดอันดับ

(c) โครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ รายชื่อโครงการตามข้อ (b) และ (c) ข้างต้น จะได้รับการออกมาตรการทางกฎหมายมาควบคุมโดยรัฐบาล

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดกรณีที่เจ้าของโครงการต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใหม่ในกรณีดังต่อไปนี้

(a) โครงการไม่ได้ดำเนินการภายในระยะเวลา 24 เดือนนับแต่วันที่ตัดสินใจอนุมัติรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(b) ที่ตั้งโครงการมีการเปลี่ยนแปลงต่างจากที่ระบุไว้ในแผนที่อนุมัติรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(c) การเพิ่มขนาด ความสามารถ และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ซึ่งสามารถก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อสิ่งแวดล้อมเมื่อเปรียบเทียบกับทางเลือกที่ได้รับอนุมัติซึ่งระบุไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ รายชื่อโครงการตามข้อ (c) ข้างต้น จะได้รับการออกมาตรการทางกฎหมายมาควบคุมโดยรัฐบาล

(2) การกลั่นกรองโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักการเกี่ยวกับการป้องกันการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนกลั่นกรองโครงการ

จากกฎหมาย LEP 2014 และรัฐกฤษฎีกาว่าด้วยการวางแผนคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และแผนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2015 แสดงให้เห็นว่า รูปแบบการกลั่นกรองโครงการของเวียดนาม เป็นแบบบัญชีรายชื่อแบบ Positive

¹⁵ Law on Environmental Protection 2014, Article 18.

List ตาม Appendix II เท่านั้น ซึ่งประเภทโครงการที่ต้องจัดทำ EIA ตามรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวมีถึง 113 ประเภท โดยกำหนดเกณฑ์ตาม “ประเภท” และ “ขนาด” ของโครงการเป็นเกณฑ์ในการกลั่นกรอง

ตัวอย่างเช่น โครงการก่อสร้างโรงพิมพ์หมึกและโรงพิมพ์อื่น ๆ ที่มีขนาดความจุหมึกพิมพ์: อย่างน้อย 500 เมตริกตันต่อปี และความจุวัสดุการพิมพ์: 1,000 ตันต่อปี¹⁶ เป็นต้น ซึ่ง Appendix II ได้แบ่งประเภทโครงการออกเป็นหมวดหมู่ครอบคลุมโครงการหลายประเภท เช่น โครงการก่อสร้าง โครงการขนส่ง โครงการสำหรับการผลิตและการแปรรูปอาหาร เป็นต้น

หลักการที่น่าสนใจของเวียดนามซึ่งเป็นมาตรการช่วยปกป้องคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment) และการวางแผนเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อม (Planning for Environmental Protection)

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment) มีกรณีที่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา 13¹⁷ ได้แก่

(a) ยุทธศาสตร์และการวางแผนทั่วไปเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาค เขตเศรษฐกิจ ระเบียงเศรษฐกิจ และแถบเศรษฐกิจที่สำคัญ

(b) การวางแผนทั่วไปเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเมืองและจังหวัดที่ปกครองโดยส่วนกลางและหน่วยบริหารเศรษฐกิจพิเศษ

(c) ยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การแปรรูป และการส่งออก เทคโนโลยีระดับสูงและเขตอุตสาหกรรม

(d) ยุทธศาสตร์และการวางแผนการสกัดและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องการรวมตั้งแต่ 2 จังหวัดขึ้นไป ซึ่งรวมถึง

(dd) ยุทธศาสตร์ การวางแผน และข้อเสนอเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและภาคส่วนในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับจังหวัดที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ

(e) การปรับยุทธศาสตร์ การวางแผน และข้อเสนอสำหรับกรณีที่ระบุ a, b, c, d และ dd ของข้อนี้ ทั้งนี้ รายชื่อกรณีที่จะต้องรับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์จะต้องถูกควบคุมโดยรัฐบาล ซึ่งรัฐกฤษฎีกาได้กำหนดรายชื่อโครงการไว้ตาม Appendix I โดยกำหนดรายละเอียดของแต่ละประเภทเพิ่มเติม เช่น ประเภทที่ 4 กลยุทธ์ การวางแผน หรือแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมและสาขาที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แบ่งเป็นด้านยุทธศาสตร์และการวางแผนระดับชาติเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและสาขาต่าง ๆ และด้านการวางแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมและสาขาระหว่างจังหวัดและระหว่างภูมิภาค

¹⁶ Decree No. 18/2015/ND-CP on Environmental Protection Planning, Strategic Environmental Assessment, Environmental Impact Assessment, and Environmental Protection Plans (2015), Appendix II, 105.

¹⁷ Law on Environmental Protection 2014, Article 13.

APPENDIX I LIST OF ENTITIES SUBJECT TO STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT (Issued together with the Decree No. 18/2015/ND-CP dated February 14, 2015 of the Government)

ตารางที่ 3.1 รายชื่อรายชื่อกรณีที่จะต้องรับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ตามรัฐกฤษฎีกาว่าด้วยการวางแผนคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และแผนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2015¹⁸

1	Socio-economic development strategies and master plans of socio-economic areas, key economic areas, economic corridors, economic rims
2	Socio-economic development master plans of provinces, cities, special zones affiliated to central governments and administrative - economic units
3	National strategies for development of system of economic zones, export-processing zones, hi-tech zones, and industrial parks
4	Strategies, planning, or plans for development of industries and fields having dramatic impacts on the environment
4.1	National strategies and planning for development of industries and fields
4.1.1	National strategies for development of industry, agriculture and rural development, transport, construction, tourism, and health
4.1.2	Strategies or planning for development of electricity, hydroelectricity, thermoelectricity, atomic energy and nuclear power; extraction of oil and gas, petrochemistry; paper; chemical industries, fertilizers, plant protection products; rubber; textiles; cement; steel; exploration, mining and mineral processing
4.1.3	Strategies or planning for development of agriculture, forestry, aquaculture, irrigation, or animal husbandry
4.1.4	Strategies or planning for development of infrastructure in road traffic, railway traffic, sea traffic, river traffic, port traffic or air traffic
4.1.5	Strategies or planning for overall urban system; planning for construction materials
4.1.6	Strategies and planning for development of tourism and golf courses
4.1.7	Strategies and planning for development of medical examination and treatment network
4.2	Planning for development of inter-provincial and inter-regional industries and fields
4.2.1	Planning for development of aquatic products

¹⁸ Decree No. 18/2015/ND-CP on Environmental Protection Planning, Strategic Environmental Assessment, Environmental Impact Assessment, and Environmental Protection Plans (2015), Appendix I.

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

4.2.2	Planning for development of irrigation
4.2.3	Planning for development of hydroelectricity
4.2.4	Planning for development of transport
4.2.5	General planning for urban areas
4.2.6	Planning for extraction and processing of minerals
4.2.7	Land-use planning
4.2.8	Planning for use of marine resources
5	Amendments to strategies, planning, or plans
5.1	Strategies, planning, or plans mentioned in Section 1, 2, 3 and 4 of this Appendix not undergone assessment of SEA reports before the amendments
5.2	Strategies, planning, or plans mentioned in Section 1, 2, 3 and 4 of this Appendix posing risks of negative impact on the environment due to the amendments
6	Strategies, planning, or plans as prescribed by the National Assembly, the Government of the Prime Minister

ตามตารางข้างต้น แสดงให้เห็นว่า กรณีที่มีการแก้ไขยุทธศาสตร์ การวางแผน หรือแผน ตามข้อ 5 นั้น จะต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ใน 2 กรณี คือ

1. ยุทธศาสตร์ การวางแผน หรือแผนงานที่กล่าวถึงใน Section 1, 2, 3 และ 4 ของ Appendix I นี้ ไม่ผ่านการประเมินรายงาน SEA ก่อนการแก้ไข และ

2. ยุทธศาสตร์ การวางแผน หรือแผนงานที่กล่าวถึงใน Section 1, 2, 3 และ 4 ของ Appendix I นี้ มีความเสี่ยงที่จะเกิดผลกระทบด้านลบต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการแก้ไข

การวางแผนเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อม (Planning for Environmental Protection) เนื้อหาพื้นฐานของการวางแผนเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา 9¹⁹ ได้แก่

(a) การประเมินสภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน การจัดการสิ่งแวดล้อม การทำนายแนวโน้มต่อการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศ

(b) การแบ่งเขตสิ่งแวดล้อม

(c) ความหลากหลายทางชีวภาพและการอนุรักษ์ป่าไม้

(d) การจัดการสิ่งแวดล้อมของทะเล เกาะ และลุ่มน้ำ ซึ่งรวมถึง

(dd) การจัดการของเสีย

(e) โครงสร้างพื้นฐานด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ระบบตรวจสอบสิ่งแวดล้อม

¹⁹ Law on Environmental Protection 2014, Article 9.

(g) แผนที่การวางแผนซึ่งแสดงเนื้อหาที่กำหนดไว้ในข้อ b, c, d, dd และ e ของมาตรานี้

(h) ทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการ

(i) การดำเนินการ

การวางแผนเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดต้องสอดคล้องกับข้อกำหนดเงื่อนไขเฉพาะที่มีอยู่ในแต่ละท้องที่ผ่านการวางแผนแยกหรือบูรณาการทั่วไปเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ทั้งนี้ รายชื่อกรณีที่จะต้องรับการวางแผนเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะต้องถูกควบคุมโดยรัฐบาล

จากกฎหมาย LEP 2014 และรัฐกฤษฎีกาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดทำแผนคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม รัฐกฤษฎีกายังได้กำหนดกรณีที่ไม่ต้องจัดทำแผนคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตาม Appendix IV ได้แก่

1. การฝึกอบรมด้านทรัพยากรบุคคล กิจกรรมให้คำปรึกษา การถ่ายทอดเทคโนโลยี การฝึกอบรมด้านเทคโนโลยีหรือทักษะการจัดการ ผู้ให้บริการข้อมูล การตลาด การลงทุน และการส่งเสริมการค้า

2. การผลิต การนำเสนอ และการเปิดตัวรายการโทรทัศน์ การผลิตภาพยนตร์ วิดีทัศน์ และรายการโทรทัศน์ การดำเนินงานโทรทัศน์ กิจกรรมบันทึกและเผยแพร่เพลง

3. บริการเชิงพาณิชย์ ขยายมือถือโดยไม่มีสถานที่ขายคงที่

4. บริการเชิงพาณิชย์ การขายผลิตภัณฑ์ในประเทศหรือของใช้ในครัวเรือน

5. บริการอาหารและเครื่องดื่มที่มีพื้นที่ร้านอาหารไม่เกิน 200 ตร.ม.

6. บริการซ่อมและบำรุงรักษาเครื่องใช้ไฟฟ้าภายในขอบเขตของบุคคลหรือครัวเรือน

7. บริการถ่ายเอกสาร อินเทอร์เน็ต หรือวิดีโอเกม

8. การเลี้ยงปศุสัตว์ สัตว์ปีก และสัตว์ป่าที่มีโรงเพาะพันธุ์อย่างน้อย 50 ตร.ม. ในพื้นที่ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่มีพื้นที่ผิวอย่างน้อย 5,000 ตร.ม.

9. การทำเกษตรกรรมบนที่ดินทำกิน ที่ดินป่าไม้ ภายในขอบเขตของบุคคลหรือครัวเรือน

10. การทดสอบการเพาะปลูกพันธุ์พืชที่มีพื้นที่ไม่เกิน 1 เฮกตาร์

11. การก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับบุคคลหรือครัวเรือน

12. การก่อสร้างสำนักงาน หอพัก โรงแรม ที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว พื้นที่ชั้นไม่เกิน 500 ตร.ม.

นอกจากจะมีการกำหนดเป็นหลักการไว้ในกฎหมายห้ามมิให้หน่วยงานใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือขาดความรับผิดชอบ ฝ่าฝืนข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม²⁰ แล้ว ซึ่งเป็นการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่องค์กรและเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ กฎหมาย LEP 2014 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังได้วางนโยบายและกลไกการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เกิดการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐและทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการดำเนินการของรัฐด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ด้วยการอำนวยความสะดวกและสนับสนุนให้องค์กร ครัวเรือน ครอบครัว และบุคคลมีส่วนร่วมในกิจกรรมการ

²⁰ Ibid, Article 7 (14).

ปกป้องสิ่งแวดล้อม ตรวจสอบและกำกับดูแลการปฏิบัติงานด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมาย²¹ ชมเชยและให้รางวัลแก่หน่วยงาน องค์กร ครุวั เรือน ครอบครั ว และบุคคลที่มีบทบาทแข็งขันในกิจกรรม ปกป้องสิ่งแวดล้อม²²

อีกทั้งยังมีกลไกทางการเมืองที่ความคิดเห็นของประชาชนจะได้รับการรับฟังด้วย กล่าวคือ การเสนอข้อร้องทุกข์ต่อคณะผู้แทนสภาแห่งชาติตามจังหวัดและเมือง ซึ่งข้อร้องทุกข์จะได้รับการเสนอเรื่องต่อสภาแห่งชาติตามกระบวนการต่อไป สภาแห่งชาติ (National Assembly) ของสาธารณรัฐเวียดนามมีลักษณะเป็นสภาเดี่ยว (Unicameral) ซึ่งเป็นสภาของประชาชน เนื่องจากได้ผู้แทนมาจากการเลือกตั้งซึ่งเกิดขึ้นตามหลักการเปิดกว้าง (Universality) เสมอภาค (Equality) โดยตรง (Direct Voting) และด้วยวิธีการลงคะแนนเสียงโดยลับ (Voting conducted by secret ballots)²³ จึงมีลักษณะคล้ายกับรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย โดยสภาแห่งชาติจะตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร ซึ่งประชาชนสามารถเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาแห่งชาติติดตามกิจกรรมต่าง ๆ ของสภาแห่งชาติในที่ประชุม โดยเฉพาะช่วงกระทู้ถามได้ เนื่องจากได้ดำเนินการถ่ายทอดสด²⁴ นอกจากนี้ สภาแห่งชาติยังมีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบกฎหมาย ควบคุมการบังคับใช้กฎหมายในระดับท้องถิ่น รวมทั้งตรวจสอบข้อร้องทุกข์และข้อกล่าวหาที่ประชาชนเสนอมา²⁵ หรือจัดตั้งคณะผู้แทนตรวจสอบ เพื่อเสนอให้หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง พิจารณาและแก้ไขกฎหมายหรือการดำเนินการ²⁶

3.1.3 กฎหมายอังกฤษ

(1) ความทั่วไปเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในสหราชอาณาจักร

กฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน ได้แก่ (Town and Country Planning Act 1990) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการพัฒนาที่ดินในอังกฤษและเวลส์ โดยต่อมา มีการออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่ The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 ซึ่งใช้บังคับกับโครงการ ทั้งของภาครัฐและเอกชน

The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 ได้นำคำสั่งสหภาพยุโรปที่แก้ไขเพิ่มเติม (EIA Directive 2014/52/EU) มาปรับใช้กับระบบการวางแผน

²¹ Ibid, Article 5 (1).

²² Ibid, Article 5 (10).

²³ วรวิมล รัตนมาลี และคณะ, 'สภาแห่งชาติ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม' (รัฐสภา)

<<https://shorturl.asia/B0Xcv>> สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2566.

²⁴ เฟิ่งอ้าง.

²⁵ เฟิ่งอ้าง.

²⁶ เฟิ่งอ้าง.

เพื่อพัฒนาผังเมืองของสหราชอาณาจักร โดยเป้าหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในสหราชอาณาจักรมีได้แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ เพื่อเป็นข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมประกอบการพิจารณาตัดสินใจของผู้มีอำนาจก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตให้ดำเนินการโครงการใด ๆ ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้วย ทำให้ตามระเบียบ The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 ฉบับนี้มุ่งหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการที่มีแนวโน้มว่าจะมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญเท่านั้น²⁷

The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 ให้นิยามของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ ดังนี้

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) คือ “กระบวนการที่ประกอบด้วยการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การปรึกษาหารือ การเผยแพร่ และการประกาศแจ้งใด ๆ ที่กำหนดโดยระเบียบนี้ หรืออาศัยอำนาจตามระเบียบนี้ หรือตามกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา EIA และกระบวนการขั้นตอนที่กำหนดตามระเบียบ ข้อ 26²⁸ ซึ่งต้องระบุ อธิบาย และประเมินถึงผลกระทบที่มีนัยสำคัญทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการดำเนินการที่เสนอในแต่ละกรณีอย่างเหมาะสม ภายใต้ปัจจัยเหล่านี้²⁹

(a) ประชากรและสุขภาพของมนุษย์

(b) ความหลากหลายทางชีวภาพ โดยให้ความสนใจเป็นพิเศษกับชนิดพันธุ์และถิ่นที่อยู่ที่ได้รับคุ้มครองภายใต้ Directive 92/43/EEC(1) และ Directive 2009/147/EC(2);

(c) ที่ดิน ดิน น้ำ อากาศ และภูมิอากาศ;

(d) ทรัพย์สินทางวัตถุกายภาพ มรดกทางวัฒนธรรม และภูมิทัศน์;

(e) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่อ้างถึงใน (a) ถึง (d)

โดยผลกระทบที่มีนัยสำคัญดังกล่าวรวมถึงผลกระทบสำคัญที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้จากความแปรปรวนของการพัฒนาที่เสนอ ซึ่งอาจนำไปสู่อุบัติเหตุหรือภัยพิบัติที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานั้น³⁰

²⁷ ‘Guidance Environmental Impact Assessment Explains requirements of the Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017’ (GOV.UK, 13 May 2020) <<https://shorturl.asia/Kfc0a>> accessed 29 October 2022.

²⁸ The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, Interpretation Environmental impact assessment process 4 (1).

²⁹ Ibid, 4 (2).

³⁰ Ibid, 4 (4).

(2) การกลั่นกรองโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักการเกี่ยวกับการป้องกันการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนการกลั่นกรองโครงการ

การกลั่นกรองโครงการตามระเบียบ The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 เป็นขั้นตอนในการพิจารณาว่าโครงการที่เสนอมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ ปกติแล้วควรเกิดขึ้นเป็นขั้นตอนแรกตั้งแต่การออกแบบโครงการ แต่ในบางกรณีสามารถเกิดขึ้นได้ในช่วงการเสนอโครงการหรือการยื่นอุทธรณ์³¹ การกลั่นกรองโครงการตามระเบียบดังกล่าว มี 2 รูปแบบ คือ การกำหนดเป็นบัญชีรายชื่อแบบ Positive List ตาม Schedule 1 และการพิจารณาแนวโน้มของผลกระทบที่มีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการตามที่ปรากฏใน Schedule 2 ซึ่งเป็นการใช้ระบบดุลพินิจ ทั้งนี้ การพิจารณาว่าโครงการที่เสนออยู่ภายใต้ Schedule 1 หรือ Schedule 2 เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้านการวางแผนของท้องถิ่น (The Local Planning Authority) หรือเลขาธิการแห่งรัฐ (the Secretary of State) แล้วแต่กรณี รายละเอียดของรูปแบบการกลั่นกรองโครงการตามกฎหมายอังกฤษมีดังนี้

1. ประเภทโครงการที่ต้องจัดทำ EIA ตามบัญชีรายชื่อแบบ Positive List ตาม Schedule 1 มีทั้งสิ้น 23 ประเภท รวมทั้งโครงการใน Schedule 1 ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือขยายโครงการจนมีขนาดถึงเกณฑ์ที่กำหนด หรือกลายเป็นประเภทโครงการตาม Schedule 1³² เช่น การก่อสร้างทางหลวงหรือทางพิเศษ

2. การประเมินตามเกณฑ์ที่ปรากฏใน Schedule 2 กรณีที่โครงการอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นกรณีใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าโครงการที่เสนอมีแนวโน้มที่จะมีผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ โดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ประเภทหรือสภาพโครงการ ขนาด ที่ตั้งโครงการ

Schedule 2 จะเป็นตาราง 2 คอลัมน์ คือ คอลัมน์ 1 แสดงรายละเอียดประเภทโครงการ (Column 1 Description of development) และคอลัมน์ 2 แสดงเกณฑ์ที่ใช้บังคับ (Column 2 Applicable thresholds and criteria) เช่น โครงการประเภทการเกษตรและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ซึ่งเป็นโครงการที่ใช้ประโยชน์ที่ดินมือเปล่าหรือพื้นที่กิจกรรมชาติเพื่อการเกษตรแบบเข้มข้น ขนาดพื้นที่พัฒนาเกิน 0.5 เฮกตาร์ เป็นโครงการที่ต้องจัดทำ EIA เป็นต้น Schedule 2 ได้กำหนดโครงการในลักษณะนี้ทั้งสิ้น 12 ประเภทโครงการ ครอบคลุมทั้งโครงการด้านการเกษตรและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ อุตสาหกรรมสกัด อุตสาหกรรมพลังงาน การผลิตและแปรรูปโลหะ อุตสาหกรรมแร่ อุตสาหกรรมเคมี อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมสิ่ง

³¹ 'Guidance Environmental Impact Assessment Explains requirements of the Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017' (เชิงอรรถ 27)

³² The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, Schedule 1 Descriptions of Development Descriptions of development, 24.

ทอ เครื่องหนัง ไม้และกระดาษ อุตสาหกรรมยาง โครงสร้างพื้นฐาน การท่องเที่ยวและการพักผ่อน เป็นต้น

ข้อกำหนดตาม Schedule 2 ยังได้กำหนดแนวทางการพิจารณาสำหรับโครงการที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือขยายโครงการ ดังนี้³³

(a) การเปลี่ยนแปลงหรือขยายโครงการใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ใน Schedule 1 (นอกเหนือไปจากการเปลี่ยนแปลงหรือขยายโครงการที่อยู่ภายใต้ข้อ 24) ซึ่งได้รับการอนุญาต ดำเนินการ หรืออยู่ในขั้นตอนการดำเนินการแล้ว ในกรณีดังต่อไปนี้

(i) โครงการที่เปลี่ยนแปลงหรือขยายออกไปจนอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ หรือ

(ii) การเปลี่ยนแปลงหรือขยายโครงการตาม Schedule 1 บางกรณี หรือตาม Schedule 2 คอลัมน์ 2 บางกรณี ซึ่งถึงเกณฑ์หรือเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด

(b) การเปลี่ยนแปลงหรือขยายโครงการตามที่ระบุไว้ในข้อ 1 - 12 ของคอลัมน์ 1 ของ Schedule 1 โดยที่โครงการนั้นได้รับอนุญาต ดำเนินการ หรืออยู่ในขั้นตอนการดำเนินการแล้ว ในกรณีดังต่อไปนี้

(i) โครงการที่เปลี่ยนแปลงหรือขยายออกไปจนอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ หรือ

(ii) การเปลี่ยนแปลงหรือขยายโครงการ ซึ่งทำให้โครงการตามคอลัมน์ 1 มีขนาดถึงเกณฑ์ที่กำหนดหรือเกินกว่าที่กำหนดตามคอลัมน์ 2

(c) โครงการทั้งหมดตาม Schedule 1 ที่ดำเนินการด้านการพัฒนาและทดสอบวิธีการหรือผลิตภัณฑ์ใหม่เฉพาะหรือส่วนใหญ่สำหรับการพัฒนาและการทดสอบวิธีการหรือผลิตภัณฑ์ใหม่ และไม่ได้ใช้มานานกว่าสองปี

โดยปกติหน่วยงานด้านการวางแผนของท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากรณีโครงการที่เสนออยู่ภายใต้ Schedule 2 ว่าเป็นโครงการที่มีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ หากโครงการที่เสนอมีรายชื่ออยู่ในคอลัมน์ 1 และถึงเกณฑ์ที่กำหนดตามคอลัมน์ 2 ข้อเสนอโครงการจะต้องได้รับการกลั่นกรองโดยหน่วยงานดังกล่าวเพื่อพิจารณาว่ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ โครงการตาม Schedule 2 ซึ่งมีที่ตั้งหรือพื้นที่โครงการบางส่วนอยู่ในพื้นที่อ่อนไหว (Sensitive Area) ก็ต้องได้รับการกลั่นกรอง แม้ว่าโดยสภาพของโครงการจะไม่ตรงตามที่กำหนด หรือมีขนาดต่ำกว่าเกณฑ์ก็ตาม

แนวทางการพิจารณาว่าโครงการตาม Schedule 2 เป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ เป็นไปตาม Schedule 3 ซึ่งจะพิจารณาจากหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ “ลักษณะของโครงการ (Characteristics of Development)” “ที่ตั้งของโครงการ (Location of Development)” และ

³³ Ibid, Schedule 2, 13 Changes and extensions.

“ประเภทและลักษณะของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น (Types and Characteristics of the Potential Impact)” โดยมีรายละเอียดดังนี้³⁴

ลักษณะของการพัฒนา

1. ต้องพิจารณาลักษณะของการพัฒนาโดยคำนึงถึง
 - (a) ขนาดและการออกแบบของโครงการทั้งหมด
 - (b) ผลกระทบสะสมจากโครงการอื่น ๆ ที่มีอยู่ และ/หรือโครงการที่ได้รับอนุมัติ
 - (c) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะที่ดิน ดิน น้ำ และความหลากหลายทางชีวภาพ
 - (d) การผลิตของเสีย
 - (e) มลพิษและสิ่งรบกวน
 - (f) ความเสี่ยงของอุบัติเหตุร้ายแรง และ/หรือภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับโครงการ รวมถึงที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามความรู้ทางวิทยาศาสตร์
 - (g) ความเสี่ยงต่อสุขภาพของมนุษย์ (เช่น เนื่องจากการปนเปื้อนของมลพิษทางน้ำหรือมลพิษทางอากาศ)

ที่ตั้งของการพัฒนา

- 2.—(1) ความอ่อนไหวต่อสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากโครงการต้องได้รับการพิจารณาโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อ—
 - (a) การใช้ที่ดินที่มีอยู่และได้รับการอนุมัติ
 - (b) ความอุดมสมบูรณ์ ความพร้อมใช้งาน คุณภาพ และความสามารถในการฟื้นฟูของทรัพยากรธรรมชาติ (รวมถึงดิน ที่ดิน น้ำ และความหลากหลายทางชีวภาพ) ทั้งบนดินและใต้ดิน
 - (c) ความสามารถในการดูดซับของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ โดยให้ความสนใจเป็นพิเศษกับพื้นที่ต่อไปนี้
 - (i) พื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ชายฝั่ง ปากแม่น้ำ
 - (ii) เขตชายฝั่งและสิ่งแวดล้อมทางทะเล
 - (iii) พื้นที่ภูเขาและป่าไม้
 - (iv) เขตอนุรักษ์ธรรมชาติและอุทยาน
 - (IV) เขตในยุโรปและพื้นที่อื่น ๆ ที่จัดประเภทหรือได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายภายในของประเทศ
 - (vi) พื้นที่ที่มีความล้มเหลวในการปฏิบัติตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในกฎหมายของสหภาพยุโรปและที่เกี่ยวข้องกับโครงการ หรือที่ถือว่ามีความล้มเหลวดังกล่าว
 - (vii) พื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่น

³⁴ Ibid, Schedule 3.

(viii) ภูมิทัศน์และสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม หรือโบราณคดี
ประเภทและลักษณะของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

3. ต้องพิจารณาผลกระทบที่มีนัยสำคัญของโครงการต่อสิ่งแวดล้อมโดยสัมพันธ์กับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในวรรค 1 และ 2 ข้างต้น โดยคำนึงถึงผลกระทบของโครงการต่อปัจจัยที่กำหนดในข้อ 4(2) โดยคำนึงถึง

(a) ขนาดและขอบเขตเชิงพื้นที่ของผลกระทบ (เช่น พื้นที่ทางภูมิศาสตร์และขนาดของประชากรที่มีแนวโน้มว่าจะได้รับผลกระทบ)

(b) ลักษณะของผลกระทบ

(c) ลักษณะข้ามพรมแดนของผลกระทบ

(d) ความรุนแรงและความซับซ้อนของผลกระทบ

(e) ความน่าจะเป็นของผลกระทบ

(f) การเริ่มต้นที่คาดไว้ ระยะเวลา ความถี่ และการย้อนกลับของผลกระทบ

(g) การสะสมของผลกระทบกับผลกระทบของโครงการอื่น ๆ ที่มีอยู่และ/หรือที่ได้รับการอนุมัติ

(h) ความเป็นไปได้ของการบรรเทาผลกระทบอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ เลขาธิการแห่งรัฐยังมีอำนาจในการสั่งการให้มีการจัดทำ EIA ได้ในโครงการตามที่ระบุไว้ใน Schedule 2 แม้ไม่ตรงตามเกณฑ์ที่กำหนดหรือไม่เกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด แต่ได้รับการพิจารณาว่ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ³⁵ ซึ่งการตีความประเภทโครงการ ก็สามารถอาศัยคำแนะนำในการตีความประเภทโครงการของสหภาพยุโรป (Guidance on the Interpretation of the Definitions of Project Categories) มาเป็นแนวทางในการตีความได้

3.1.4 กฎหมายมาเลเซีย

(1) ความทั่วไปเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในมาเลเซีย

มาเลเซียมีกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1974 ได้แก่ กฎหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1974 (The Environmental Quality Act 1974) ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมมาเรื่อย ๆ โดยล่าสุดในปี ค.ศ. 2022 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดโทษปรับเป็นไม่เกิน 10 ล้านริงกิต สำหรับความผิด เช่น การก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ การวางหรือกำจัดของเสียตามกำหนดเวลานอกเหนือจากสถานที่ที่กำหนด เป็นต้น

กฎหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1974 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับสำคัญที่สุดฉบับหนึ่งของมาเลเซีย เกี่ยวข้องกับการป้องกัน การลด การควบคุมมลพิษ และการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งแม้จะมีได้กำหนดนิยามของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน แต่ได้กำหนดนิยามอื่น ๆ ที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังนี้

³⁵ Ibid, 5 (7).

“สิ่งแวดล้อม (Environment)” หมายความว่า ปัจจัยทางกายภาพของสิ่งรอบตัวมนุษย์ รวมทั้งดิน น้ำ บรรยากาศ ภูมิอากาศ เสียง กลิ่น รส ปัจจัยทางชีวภาพของสัตว์และพืช และปัจจัยทางสังคมของสุนทรียศาสตร์³⁶

“การตรวจสอบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Audit)” หมายความว่า การประเมินตามระยะเป็นระบบ จัดทำเป็นเอกสาร และมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนด

- (a) สถานการณ์ปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อม
- (b) ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม และ
- (c) ความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมโดยรวมของสถานที่³⁷

“ความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Risk)” หมายความว่า ความเสี่ยง อันตราย หรือโอกาสของผลร้ายที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม³⁸

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1974 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อยู่ในหมวด 4 ข้อห้ามและการควบคุมมลพิษ (Prohibition and Control of Pollution) โดยมาตรา 34A กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายหลังจากได้ปรึกษาหารือกับคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (The Council) อาจประกาศกำหนดให้กิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญเป็น “กิจกรรมที่กำหนด (Prescribed Activity)”³⁹ ซึ่งทำให้บุคคลที่ประสงค์จะดำเนิน “กิจกรรมที่กำหนด” จำเป็นต้องเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามแนวทางที่อธิบดีกรมสิ่งแวดล้อม (Director General of Department of Environment) กำหนด และได้รับอนุมัติก่อนจึงจะดำเนินการได้ ซึ่งเนื้อหาของรายงานจะต้องมีการประเมินว่า กิจกรรมดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และจะมีมาตรการเพื่อป้องกัน บรรเทา หรือควบคุมการดำเนินการที่อาจเป็นปฏิปักษ์ต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ทั้งนี้ การให้ความเห็นชอบต่อรายงาน อธิบดีอาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ดำเนินกิจกรรมปฏิบัติตามด้วยหรือไม่ก็ได้

รายละเอียดว่ากิจกรรมใดบ้างที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นไปตามระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1974 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ ระเบียบว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อม (กิจกรรมที่กำหนด) (การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม) ค.ศ. 1987 (The Environmental Quality (Prescribed Activities) (Environmental Impact Assessment) Order 1987) ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งด้านการเกษตร สนามบิน การระบายน้ำและการชลประทาน การถมที่ดิน การประมง ป่าไม้ การเคหะ อุตสาหกรรม โครงสร้างพื้นฐาน ท่าเรือ เหมืองแร่ ปีโตรเลียม การผลิตไฟฟ้าและ

³⁶ The Environmental Quality Act 1974, Section 2. Interpretation.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid, Section 34A(1).

การส่ง เหมืองหิน รถไฟ การขนส่ง รีสอร์ทและการพัฒนานันทนาการ การบำบัดและกำจัดของเสีย และการจ่ายน้ำ ทั้งนี้ ระเบียบดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2000

(2) การกลั่นกรองโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักการเกี่ยวกับการป้องกัน การหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนกลั่นกรองโครงการ

จากกฎหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1974 และระเบียบว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อม (กิจกรรมที่กำหนด) (การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม) ค.ศ. 1987 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แสดงให้เห็นว่า รูปแบบการกลั่นกรองโครงการของมาเลเซีย เป็นแบบบัญชีรายชื่อแบบ Positive List เท่านั้น ซึ่งประเภทโครงการที่ต้องจัดทำ EIA ตามระเบียบว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อม (การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม) ค.ศ. 1987 มีทั้งสิ้น 19 ประเภท มีการกำหนดเกณฑ์ตาม “ประเภท” และ “ขนาด” ของกิจกรรม

ตัวอย่างเช่น ท่าเรือ (ก) การก่อสร้างท่าเรือ (ข) การขยายท่าเรือ เพื่อเพิ่มสมรรถนะในการจัดการ ต่อปีตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไป⁴⁰ การประปา (ก) การก่อสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ ซึ่งมีพื้นที่ตั้งแต่ 200 เฮกตาร์ ขึ้นไป (ข) การพัฒนาแหล่งน้ำบาดาลเพื่ออุตสาหกรรม เกษตรกรรม หรือแหล่งน้ำของเมืองในปริมาณเกินกว่า 4,500 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน⁴¹

หลักการที่น่าสนใจของมาเลเซียซึ่งจะช่วยปกป้องคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การประเมินความเหมาะสมที่ตั้งโครงการ (Site Suitability Evaluation : SSE)

ปัจจัยสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งในการพิจารณาอนุมัติความเหมาะสมด้านสิ่งแวดล้อม คือ ความเหมาะสมของที่ตั้งโครงการที่นำเสนอ โดยพิจารณาความสอดคล้องของโครงการกับโครงสร้างตามกฎหมายที่มีอยู่แล้ว หรือแผนงานของท้องถิ่น การใช้ที่ดินในบริเวณข้างเคียง พื้นที่ให้เว้นว่างหรือพื้นที่กันชนตามกฎหมาย (Provision of Set-back or Buffer Zone) สมรรถนะของพื้นที่ในการรองรับมลพิษที่เพิ่มขึ้น และการกำจัดสิ่งปฏิกูล ในการพิจารณาของกรมสิ่งแวดล้อม SSE ได้กลายเป็นกระบวนการสำคัญในการตัดสินใจความเหมาะสมของโครงการพัฒนาทั้งหลาย ดังนั้นจึงมีการประเมินความเหมาะสมที่ตั้งโครงการก่อน ทั้งในกรณีของโครงการที่ระบุและไม่ได้ระบุไว้ตามระเบียบว่าด้วยคุณภาพสิ่งแวดล้อม (กิจกรรมที่กำหนด) (การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม) ค.ศ. 1987 และที่แก้ไขเพิ่มเติม⁴²

การประเมินความเหมาะสมที่ตั้งโครงการ (SSE) ต้องทำก่อนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) เพื่อให้แน่ใจว่าที่ตั้งโครงการที่เลือกเหมาะสำหรับกิจกรรมที่จะดำเนินการ และสอดคล้องกับ

⁴⁰ The Environmental Quality (Prescribed Activities) (Environmental Impact Assessment) Order 1987, 12.

⁴¹ Ibid. 19.

⁴² ศูนย์พัฒนาการค้าและธุรกิจไทย ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย, ‘การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม’ (กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ) <http://www.ditp.go.th/contents_attach/92458/92458.pdf> สืบค้นเมื่อ 28 ตุลาคม 2565.

การใช้ประโยชน์ที่ดินในสภาพแวดล้อมบริเวณนั้น เพื่อเป็นการช่วยลดค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาระเบียบผล
กระทบด้านสิ่งแวดล้อม หากที่ตั้งโครงการไม่เหมาะสมกับการดำเนินการ⁴³

3.1.5 กฎหมายสหรัฐอเมริกา

(1) ความทั่วไปเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกา

ดังที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 2 ในส่วนของที่มาและความสำคัญของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
แล้วนั้น ทำให้ทราบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นกำเนิดของการนำแนวคิดการประเมินผลกระทบ
สิ่งแวดล้อมมาเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยมูลเหตุของการจัดทำกฎหมายดังกล่าวเกิดจาก
ความตื่นตัวด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งในแวดวงวิชาการและประชาชนในประเทศ สหรัฐอเมริกาจึงได้นำแนวคิด
ดังกล่าวมาบัญญัติเป็นกฎหมาย คือ กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2512 (The National
Environmental Act of 1969 : NEPA 1969) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักด้านสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกามาจนถึง
ปัจจุบัน ซึ่งมีเนื้อหา 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายของประเทศในการจัดการประเมินผลกระทบ
สิ่งแวดล้อม และส่วนของการจัดตั้งคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (Council on Environmental
Quality : CEQ)

ทั้งนี้ ในช่วง พ.ศ. 2563 สมัยประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดตาม
กฎหมาย NEPA ค.ศ. 1969 ครั้งใหญ่ โดยจำกัดจำนวนโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องได้รับการ
ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึง โครงการพัฒนาระบบขนส่งทางกายภาพของภาครัฐและเอกชนที่จัดทำ
ขึ้นเพื่อให้บริการหรือสนับสนุนบริการแก่ประชาชนทั่วไปในภาคส่วนต่าง ๆ เช่น โครงสร้างพื้นฐานด้านการ
คมนาคม โครงการด้านระบบไฟฟ้า ประปา สื่อสาร การผลิตและการสร้างพลังงาน⁴⁴ จำกัดระยะเวลาในการ
ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีระยะเวลาในการพิจารณาสำหรับโครงการขนาดเล็ก 1 ปี และโครงการขนาด
ใหญ่ 2 ปี⁴⁵ รวมทั้งยกเลิกการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม และการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดจาก
การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อลดขั้นตอนของหน่วยงานของรัฐและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ
สร้างงานแก่ประชาชน และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุน⁴⁶

(2) การกลั่นกรองโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักการเกี่ยวกับการป้องกันการ การหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนกลั่นกรองโครงการ

กฎหมาย NEPA ค.ศ. 1969 ได้กำหนดให้จัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในทุกโครงการที่
อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁴⁷ โดย CEQ ได้ออก Categorical Exclusion determination

⁴³ เพิ่งอ้าง.

⁴⁴ Executive Order 13807, Section 3 (d).

⁴⁵ Ibid, Section 2 (h).

⁴⁶ Ibid, Section 1.

⁴⁷ The National Environmental Policy Act of 1969, Sec. 102 [42 USC § 4332].

(CATEX) ซึ่งเป็นบัญชีรายชื่อโครงการที่ไม่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้ระบบการกลั่นกรองโครงการของสหรัฐอเมริกาเป็นแบบบัญชีรายชื่อแบบ Negative List

ประเภทโครงการตาม CATEX คือ โครงการที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งผลกระทบชั่วคราวและผลกระทบสะสม จึงไม่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Statement : EIS) หรือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (EA) เว้นแต่บางกรณีที่หน่วยงานผู้มีอำนาจอนุญาตบางหน่วยงานได้กำหนดให้ต้องทำ EA เนื่องจาก CEQ มีอำนาจกำหนดให้หน่วยงานผู้มีอำนาจอนุญาตแต่ละหน่วยงานต้องพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบการพิจารณาอนุญาตโครงการ⁴⁸ และกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของตนเอง ซึ่งทำให้อาจมีบางกรณีที่เป็นโครงการที่ไม่ต้องจัดทำ EA ตาม CATEX แต่ต้องจัดทำ EA ตามหลักเกณฑ์ของหน่วยงานอื่นก็เป็นได้

ข้อพิจารณาว่าโครงการใดควรอยู่ใน CATEX หรือไม่นั้น เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจเช่นกัน กล่าวคือ ต้องอาศัยประสบการณ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาลักษณะโครงการและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยอาจพิจารณาจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นที่ได้จัดทำก่อนหน้าแล้วพบว่าไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ และหลังจากดำเนินการแล้วไม่พบว่ามีผลกระทบเกิดขึ้นจริง ถ้าหากพบว่าโครงการประเภทใดที่มีลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นซ้ำ ๆ ก็อาจพิจารณาแก้ไขโดยบรรจุประเภทโครงการนั้นให้เข้าไปอยู่ CATEX เพื่อให้กลายเป็นโครงการที่ไม่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ได้ โดยต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย⁴⁹ ทั้งนี้ โครงการที่จะเข้าสู่ CATEX ได้ ต้องไม่มีพฤติกรรมหรือสถานการณ์พิเศษที่บ่งชี้ว่าอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ตัวอย่างพฤติกรรมหรือสถานการณ์พิเศษ เช่น ผลกระทบต่อสัตว์ใกล้สูญพันธุ์ แหล่งวัฒนธรรมที่ได้รับการคุ้มครอง และพื้นที่ชุ่มน้ำ⁵⁰

อย่างไรก็ตาม แม้เป็นโครงการตาม CATEX ซึ่งไม่ต้องจัดทำ EIS แต่ก็ยังต้องจัดทำ EA ตาม Environmental Assessment (EA) /Finding of No Significant Impact (FONSI) ก่อน เพื่อเป็นข้อมูลว่าโครงการอาจมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญซึ่งอาจต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างเต็มรูปแบบต่อไปหรือไม่⁵¹

3.1.6 กฎหมายสหภาพยุโรป

(1) ความทั่วไปเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในกฎหมายสหภาพยุโรป

⁴⁸ CEQ Regulations, 40 C.F.R. § 1507.3

⁴⁹ Executive Office of the President, Council on Environmental Quality, A Citizen's Guide to the NEPA, (2007), p.10.

⁵⁰ Ibid, p.11.

⁵¹ Ibid, p.12.

เนื่องจากสหภาพยุโรปเป็นองค์การระหว่างประเทศ กฎหมายของสหภาพยุโรปจึงมีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งอาจเป็นกฎระเบียบ (Regulations) ที่มีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิกทุกประเทศ หรือเป็นคำสั่ง (Directives) ที่มีลักษณะเป็นแนวทางในการกำหนดกฎหมายภายในของประเทศสมาชิก ไม่มีผลบังคับใช้โดยตรงในลักษณะเดียวกับ Regulations โดยประเทศสมาชิกสามารถกำหนดกฎหมายอย่างไรก็ได้ ภายใต้แนวทางและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ Directives นั้น

สหภาพยุโรปเริ่มมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 (ค.ศ. 1985) โดยมีลักษณะเป็น คำสั่ง (Directives) คือ The Environmental Impact Assessment Directive (85/337/EEC) ปัจจุบันฉบับที่ใช้บังคับอยู่ ได้แก่ EIA Directive 2011/92/EU แก้ไขเพิ่มเติมโดย Directive 2014/52/EU มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และรัฐสมาชิกต้องนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในประเทศภายใน 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2560

กฎหมายภายในที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปจะต้องบรรลุวัตถุประสงค์ในการกำหนดขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่รับประกันการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจสำหรับโครงการทั้งภาครัฐและเอกชน ภายใต้ขอบเขตประเภทโครงการที่กว้างเพียงพอ มีการรับรองว่าข้อกังวลด้านสิ่งแวดล้อมได้รับการพิจารณาตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของโครงการ หรือในการเปลี่ยนแปลงหรือขยายโครงการ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁵²

นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังมี SEA Directive ซึ่งกำหนดแนวทางการนำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มาใช้ร่วมกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย โดยนำมาใช้ในระบับแผน (Plan) และแผนงาน (Program) เพื่อให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในระดับสูง และมีส่วนร่วมในการบูรณาการการพิจารณา ด้านสิ่งแวดล้อมในการจัดทำ การยอมรับ และการดำเนินการตามแผนและแผนงานเพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยจัดทำ การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในโครงการที่ระบุว่ามีแนวโน้มที่จะมีผลกระทบอย่าง มีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม⁵³

(2) การกลั่นกรองโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักการเกี่ยวกับการป้องกันการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนกลั่นกรองโครงการ

การกำหนดโครงการที่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามคำสั่งสหภาพยุโรปนั้น แบ่งเป็น 2 กรณี คือ โครงการตาม Annex I ซึ่งเป็นโครงการที่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยไม่มีข้อยกเว้น และโครงการตาม Annex II ซึ่งเป็นกรณีโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่าง

⁵² European Commission, 'Environmental Impact Assessment' (European Commission) <<https://shorturl.asia/6yOax>> accessed 28 April 2023.

⁵³ European Commission, 'Strategic Environmental Assessment' (European Commission) <<https://shorturl.asia/TCWZd>> accessed 28 April 2023.

มีนัยสำคัญ แต่จะจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ยังขึ้นอยู่กับดุลพินิจของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ⁵⁴ ซึ่งหากประเทศสมาชิกใดกำหนดให้มีโครงการตาม Annex II ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เจ้าของโครงการก็ต้องให้ความร่วมมือด้วยการให้ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของโครงการและผลกระทบที่มีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมตามรายละเอียดที่กำหนดใน Annex IIA⁵⁵ ดังนั้น จากลักษณะของการกลั่นกรองโครงการของสหภาพยุโรปจึงเป็นแบบบัญชีรายชื่อผสมผสานกับการใช้ดุลพินิจ (Positive List with Discretionary Approach)

แนวทางสำหรับประเทศสมาชิกในการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญตาม Annex II ควรได้รับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การพิจารณาที่กำหนดไว้ใน Annex III ดังนี้⁵⁶

1. ลักษณะของโครงการ ซึ่งต้องพิจารณาลักษณะเฉพาะของโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้าน
 - (a) ขนาดและการออกแบบของโครงการทั้งหมด
 - (b) การสะสมตัวของผลกระทบร่วมกับโครงการอื่นที่มีอยู่ก่อนแล้ว
 - (c) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะที่ดิน ดิน น้ำ และความหลากหลายทางชีวภาพ
 - (d) การผลิตของเสีย
 - (e) มลพิษและความเดือดร้อนรำคาญ
 - (f) ความเสี่ยงจากอุบัติเหตุใหญ่ และ/หรือภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับโครงการ รวมทั้งที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามความรู้ทางวิทยาศาสตร์
 - (g) ความเสี่ยงต่อสุขภาพของมนุษย์ (เช่น เนื่องจากการปนเปื้อนของน้ำหรือมลพิษทางอากาศ)
2. ที่ตั้งโครงการ โดยต้องพิจารณาความอ่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ในทางภูมิศาสตร์ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้าน
 - (a) การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีอยู่และที่ได้รับอนุมัติแล้ว
 - (b) ความอุดมสมบูรณ์สัมพัทธ์ ความพร้อมใช้ คุณภาพ และศักยภาพในการฟื้นฟูของทรัพยากรธรรมชาติ (รวมถึงดิน ที่ดิน น้ำ และความหลากหลายทางชีวภาพ) ในพื้นที่และใต้ดิน
 - (c) ความสามารถในการดูดซับของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ โดยให้ความสนใจเป็นพิเศษกับพื้นที่ต่อไปนี้:
 - (i) พื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ชายฝั่ง ปากแม่น้ำ
 - (ii) เขตชายฝั่งทะเลและสภาพแวดล้อมทางทะเล
 - (iii) พื้นที่ภูเขาและป่าไม้

⁵⁴ EIA Directive (2014/52/EU) Article 4.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid, Annex III.

(iv) เขตอนุรักษธรรมชาติและสวนสาธารณะ

(iv) พื้นที่ที่จัดประเภทหรือได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายของประเทศสมาชิก พื้นที่ Natura 2000 ที่กำหนดโดยประเทศสมาชิกตาม Directive 92/43/EEC และ Directive 2009/147/EC⁵⁷

(vi) พื้นที่ที่มีความล้มเหลวในการปฏิบัติตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในกฎหมายของสหภาพยุโรปและเกี่ยวข้องกับโครงการ หรือในพื้นที่ที่มีการพิจารณาว่ามีความล้มเหลวดังกล่าว

(vii) พื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่น

(viii) ภูมิทัศน์และสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม หรือโบราณคดี

3. ประเภทและลักษณะของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น กล่าวคือ ผลกระทบที่มีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการ จะต้องได้รับการพิจารณาโดยสัมพันธ์กับเกณฑ์ด้านลักษณะและที่ตั้งของโครงการตามที่ไว้ในข้อ 1 และ 2 ของ Annex III นี้ โดยคำนึงถึงประเด็นดังต่อไปนี้

(a) ขนาดและขอบเขตเชิงพื้นที่ของผลกระทบ (เช่น พื้นที่ทางภูมิศาสตร์และขนาดของประชากรที่น่าจะได้รับผลกระทบ)

(b) ลักษณะของผลกระทบ

(c) ลักษณะข้ามพรมแดนของผลกระทบ

(d) ความรุนแรงและความซับซ้อนของผลกระทบ

(e) ความน่าจะเป็นของผลกระทบ

(f) การโจมตีที่คาดไว้ ระยะเวลา ความถี่ และความสามารถในการย้อนกลับของผลกระทบ

(g) การสะสมของผลกระทบกับผลกระทบของโครงการอื่นที่มีอยู่และ/หรือที่ได้รับอนุมัติแล้ว

(h) ความเป็นไปได้ในการลดผลกระทบอย่างมีประสิทธิภาพ

3.1.7 กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาอาศัยการตีความกฎหมายในชั้นศาลเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังปรากฏตามคดีระหว่าง Sierra Club กับ Volpe ในปี ค.ศ. 1972⁵⁸ ซึ่งมีข้อเท็จจริงโดยสรุปว่า รัฐบาลกลางและรัฐแคลิฟอร์เนียจะดำเนินการก่อสร้างถนนโครงการหนึ่ง เรียกว่า “โครงการ Devil's Slide By-Pass Freeway” ประกอบด้วยถนน 4 ช่องจราจร เลียบริมขอบผาชายฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก ตั้งแต่บริเวณทิศใต้ของเมืองแปซิฟิกา (Pacifica) เขตซานมาเทโอ (San Mateo County) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ลงมาจนถึงสนามบิน Half Moon Bay ระยะทางประมาณ 6.3 ไมล์ โครงการดังกล่าวเป็น

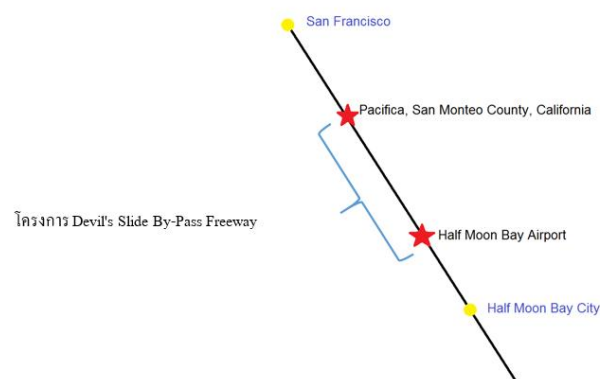
⁵⁷ พื้นที่ Natura 2000 คือ เครือข่ายพื้นที่คุ้มครองซึ่งเป็นแหล่งเพาะพันธุ์และแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์หายากรวมถึงแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติซึ่งควรได้รับการคุ้มครองและอนุรักษ์ไว้ ครอบคลุมพื้นที่ 27 ประเทศทั้งทางบกและทางทะเล มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สายพันธุ์สัตว์หายากและถิ่นที่อยู่ตามธรรมชาติที่ถูกคุกคามสามารถอยู่รอดได้ในระยะยาวตามที่ระบุไว้ใน Directives ที่เกี่ยวข้อง

⁵⁸ Sierra Club v. Volpe, 351 F.Supp. 1002 N.D. Cal. 1972.

ส่วนหนึ่งของทางหลวงหมายเลข 1 ซึ่งเป็นเส้นทางหลวงสายหลักซึ่งได้รับความช่วยเหลือด้านเงินทุนจากรัฐบาลกลาง โดยมีจุดเริ่มต้นจากซานฟรานซิสโกทางตอนเหนือลงไปถึงเมือง Half Moon Bay และมีเส้นทางต่อลงไปทางใต้อีกระยะหนึ่ง

การก่อสร้างจะแบ่งเป็นช่วง ๆ โดยช่วงซานฟรานซิสโกถึงแปซิฟิกาได้รับการก่อสร้างใหม่ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1966 ส่วนทางใต้ของโครงการ ช่วงสนามบิน Half Moon Bay ถึงเมือง Half Moon Bay มีการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยจำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอ้างว่าเป็นโครงการที่แยกต่างหาก และยังไม่มีการก่อสร้าง ส่วนการก่อสร้างทางตอนใต้ของเมือง Half Moon Bay อยู่ระหว่างการพิจารณา ทั้งนี้ โครงการ Devil's Slide By-Pass Freeway ได้สละสิทธิ์การรับความช่วยเหลือด้านเงินทุนในภายหลัง ซึ่งเป็นเหตุให้จำเลยอ้างว่าโครงการ Devil's Slide By-Pass Freeway ไม่ใช่โครงการเดียวกับโครงการทางหลวงหมายเลข 1 ของรัฐบาลกลาง และในการดำเนินการก่อสร้าง Devil's Slide By-Pass Freeway หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้จัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

คดีนี้ศาลตีความว่า โครงการ Devil's Slide By-Pass Freeway เป็นโครงการเดียวกับโครงการก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 1 เพราะมีสาระสำคัญเป็นการก่อสร้างตามกฎหมายฉบับเดียวกันตลอดทั้งสายและเป็นส่วนสำคัญในการเชื่อมต่อถนนช่วงซานฟรานซิสโกถึงแปซิฟิกา (ทางตอนเหนือของโครงการ Devil's Slide By-Pass Freeway) กับช่วงสนามบิน Half Moon Bay ถึงเมือง Half Moon Bay (ทางตอนใต้ของโครงการ Devil's Slide By-Pass Freeway) การแบ่งโครงการออกเป็นช่วง ๆ เป็นความพยายามในการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงยังคงต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการ Devil's Slide By-Pass Freeway



ภาพที่ 3.1 ภาพแสดงที่ตั้งโครงการ Devil's Slide By-Pass Freeway และทางหลวงหมายเลข 1 ตั้งแต่ซานฟรานซิสโกทางตอนเหนือลงไปถึงเมือง Half Moon Bay

3.2 กฎหมายไทย

3.2.1 ภาพรวมของการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

ภายหลังจากที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2512 (NEPA 1969) ในช่วงเวลานั้น ทั่วโลกก็เกิดกระแสความตื่นตัวในประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงประเทศไทยที่ก็มีแนวคิดในการนำมาตราทางกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมเช่นกัน โดยในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งจัดเป็นกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นทางการฉบับแรกของประเทศไทย อย่างไรก็ตามตามกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมที่ทำหน้าที่ดูแลและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม (คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) และกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรดังกล่าวเท่านั้น ยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบแต่อย่างใด

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 จำนวน 2 ครั้ง เป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 โดยฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3 พ.ศ. 2521 นี้เองที่ได้มีการกำหนดหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแบบสมัยใหม่ และนำระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเตรียมงาน⁵⁹ ในปี พ.ศ. 2524 ได้มีการประกาศประเภทและขนาดโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นครั้งแรก จำนวน 10 ประเภทโครงการ⁶⁰ ซึ่งเป็นการกำหนดแบบบัญชีรายชื่อประเภทโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Positive List) โดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น โดยบางประเภทมีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำที่จะต้องจัดทำรายงาน ซึ่งทำให้โครงการบางประเภทที่มีขนาดหรือกำลังการผลิตต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไม่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น การกำหนดว่าโครงการตามบัญชีท้ายประกาศ ลำดับที่ 8 ท่าเรือพาณิชย์ ที่สามารถรับเรือขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอสขึ้นไป เป็นโครงการที่ต้องจัดทำรายงาน ซึ่งจะทำให้

⁵⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521, มาตรา 17 (1). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอนที่ 156 ฉบับพิเศษ หน้า 5 วันที่ 31 ธันวาคม 2521.

⁶⁰ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 14 กรกฎาคม 2524. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 98 ตอนที่ 158 ฉบับพิเศษ หน้า 3 วันที่ 27 กันยายน 2524.

โครงการท่าเรือพาณิชย์ที่รับเรือขนาดต่ำกว่า 500 ตันกรอส ไม่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทั้งนี้ ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในช่วงเวลาดังกล่าว ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากประสบปัญหาในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการติดตามตรวจสอบ

ในปี พ.ศ. 2535 จึงได้มีการตรากฎหมายยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยออกเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ขณะนั้นใช้ถ้อยคำว่า “การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” โดยยังไม่มีข้อกำหนดบทนิยามหรือคำจำกัดความไว้แต่อย่างใด) หลายประการ เช่น การใช้ระบบการพิจารณารายงานโดยคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คชก.) การกำหนดประเภทและขนาดโครงการที่ต้องจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกำหนดระบบติดตามตรวจสอบและประเมินผล โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการประสานงานการจัดทำและพิจารณารายงาน

ประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดกรณีที่ต้องจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นรายงาน EIA ไว้ 22 ประเภท⁶¹ และต่อมามีการปรับปรุงโดยเพิ่มเติมเป็น 34 ประเภท⁶² ส่วนกรณีที่ต้องจัดทำเป็นรายงาน EHIA ได้มีการประกาศกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 จำนวน 11 ประเภท⁶³ และมีการปรับปรุงประเภทและขนาดโครงการที่ต้องจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอีกครั้ง โดยกำหนดกรณีที่ต้องจัดทำรายงาน EIA รวมทั้งสิ้น 35 ประเภท⁶⁴ และกรณีที่ต้องจัดทำเป็นรายงาน

⁶¹ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 24 สิงหาคม 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 130 หน้า 11162 วันที่ 8 ตุลาคม 2535.

⁶² ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 16 มิถุนายน 2552. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 125 ง หน้า 13 วันที่ 31 สิงหาคม 2552.

⁶³ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 ประกาศ ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 104 ง หน้า 34 วันที่ 31 สิงหาคม 2553.

⁶⁴ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำ

EHIA รวมทั้งสิ้น 12 ประเภท⁶⁵ ซึ่งยังคงเป็นการกำหนดแบบบัญชีรายชื่อประเภทโครงการที่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Positive List) โดยเฉพาะเจาะจง และกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำที่จะต้องจัดทำ รายงานสำหรับโครงการบางประเภทในลักษณะเดียวกับประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ปัจจุบันพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้รับการแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งมี สาระสำคัญในการแก้ไขโดยมุ่งเน้นให้ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2561 ซึ่งบัญญัติให้มีการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นเพื่อกำหนดให้ การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อ ทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของ ประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามกฎหมาย ประกอบกับกระบวนการและขั้นตอนการจัดทำ การเสนอและการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่ได้ใช้บังคับเป็นเวลานานแล้ว และสถานการณ์ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้มีมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับและได้รับความเชื่อมั่นจากทุก ภาคส่วนในการดำรงไว้ซึ่งการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศ อย่างสมดุล ตามที่ระบุไว้ในเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติ⁶⁶ โดยการแก้ไขครั้งนี้มีการให้นิยามความหมายของ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนเป็นครั้งแรก และยกเลิกประกาศกระทรวงที่กำหนดประเภทและ ขนาดโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับเดิม ทั้งกรณี EIA และ EHIA ที่ออก ตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทั้งหมด โดยออก ประกาศกระทรวงกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมใหม่ และได้การกำหนดหลักการใหม่ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม (สผ.) เสนอทบวงประกาศที่กำหนดโครงการที่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แก่

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 24 เมษายน 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 97 ง หน้า 1 วันที่ 20 มิถุนายน 2555.

⁶⁵ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับ โครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ สุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2558. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนพิเศษ 300 ง หน้า 5 วันที่ 18 พฤศจิกายน 2558.

⁶⁶ เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 27 ก หน้า 43 วันที่ 19 เมษายน 2561.

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (กก.วล.) พิจารณาทบทวนในทศวรรษระยะเวลา 5 ปี หรือเร็วกว่านั้นตามความเหมาะสม⁶⁷ อีกด้วย

สำหรับสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเริ่มปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายตั้งแต่มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แม้ในกฎหมายฉบับดังกล่าวจะยังไม่มีบทบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่ออกมากำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมนัก แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวยังได้รับรองให้องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (NGO) เป็นผู้มิบทบาทสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁶⁸ อีกทั้งภายหลังจากที่กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับปี พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้ ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคุ้มครองและรับรองสิทธิของประชาชนจากการกระทำของรัฐโดยเฉพาะฝ่ายปกครองอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งทำให้สิทธิของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมที่ถูกระทบหรืออาจถูกระทบจากการกระทำของรัฐได้รับความคุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขความเสียหายด้วยมาตรการทางปกครอง นอกเหนือไปจากการใช้มาตรการทางแพ่งหรืออาญาด้วยการยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมตามกลไกที่มีอยู่เดิม นอกจากนี้ ในห้วงเวลานั้น ประเทศไทยยังมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิขอเข้าดูข้อมูลข่าวสารของทางราชการ รวมทั้งข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน อีกทั้งทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (หรือ “การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ตามถ้อยคำในกฎหมาย ณ ขณะนั้น) มีความชัดเจนมากขึ้น

ปัจจุบันประเทศไทยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เห็นได้จากการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนและกำหนดหน้าที่ของรัฐในด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ⁶⁹ ประกอบกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ⁷⁰ รวมทั้งสิทธิในการรับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลในการดำเนินการจัดทำโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและ/หรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรงก่อนมีการดำเนินการ

⁶⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 48.

⁶⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7.

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 (2).

⁷⁰ เพิ่งอ้าง, มาตรา 41 (1).

หรืออนุญาตให้จัดทำโครงการ⁷¹ ซึ่งจะเป็นช่องทางที่รัฐธรรมนูญได้รับรองให้ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารการดำเนินการในด้านสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อตน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิรับการช่วยเหลือเยียวยาทางกฎหมายกรณีที่ได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินการของรัฐด้วยการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิด⁷²

ในขณะเดียวกันเพื่อเป็นการสนับสนุนการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชน รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์ฟื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยรัฐต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ⁷³ และยังได้กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) รวมทั้งจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยในการพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญได้วางหลักการให้รัฐจะต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า⁷⁴

นอกจากนี้ สผ. ยังได้ออกประกาศและคู่มือกำหนดรายละเอียดในการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะอีกด้วย ได้แก่ ตามประกาศสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2562) ซึ่งหลักการสำคัญคือการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากที่สุด และหลักการสำคัญของการจัดการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายและมีประสิทธิภาพ ภายใต้งานดำเนินการโดยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน⁷⁵ โดยอาจต้องดำเนินการเพื่อรับฟังความคิดเห็นมากกว่าที่เกณฑ์ขั้นต่ำตามประกาศหรือคู่มือแนวทางกำหนดก็ได้

อย่างไรก็ตาม แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวยังคงเป็นการกำหนดรายละเอียดในการพิจารณาผู้มีส่วนได้เสีย และหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

⁷¹ เพิ่งอ้าง, มาตรา 58 วรรคสอง.

⁷² เพิ่งอ้าง, มาตรา 41 (2) (3).

⁷³ เพิ่งอ้าง, มาตรา 57 (2).

⁷⁴ เพิ่งอ้าง, มาตรา 58 วรรคแรกและวรรคสาม.

⁷⁵ ประกาศสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2562), 9.

ไว้ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในแต่ละระดับ ตั้งแต่การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ไปจนถึงรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) โดยอิงอยู่กับประเภทโครงการตามที่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ประกาศกำหนดไว้เท่านั้น แต่ไม่ได้มีแนวทางหรือบทบัญญัติที่ให้สิทธิประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเพิ่มเติมประเภทโครงการ ร่วมกำหนดความเหมาะสมของขนาดของโครงการ หรือบททวนการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วยแต่อย่างใด

ในเบื้องต้นนี้ จึงอาจสรุปได้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ”

โดยรับรองและคุ้มครองสิทธิในด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 (2) ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

รวมทั้งมาตรา 57 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง”

2. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
 3. กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่น ประกาศกระทรวง กฏกระทรวง

4. มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

3.2.2 นิยามที่เกี่ยวข้อง

(1) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มาตรา 46 บัญญัตินิยามของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้

“มาตรา 46 ในส่วนนี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

“การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า กระบวนการศึกษาและประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ผลการศึกษาเรียกว่า รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม”

(2) ขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 (ประกาศกระทรวงสำหรับโครงการที่ต้องจัดทำรายงาน EIA) บทนิยาม ข้อ 2 กำหนดว่า

“ข้อ 2 ในประกาศนี้

“ขนาด” ให้หมายความรวมถึง จำนวน กำลังการผลิต หรือระวางรับน้ำหนัก แล้วแต่กรณีด้วย”

2) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 (ประกาศกระทรวงสำหรับโครงการที่ต้องจัดทำรายงาน EHIA) บทนิยาม ข้อ 2 กำหนดว่า

“ข้อ 2 ในประกาศนี้

“ขนาด” ให้หมายความรวมถึง จำนวน กำลังการผลิต หรือระวางรับน้ำหนัก แล้วแต่กรณีด้วย”

3.2.3 รูปแบบของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผลของการศึกษามีหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับเนื้อหาของรายงานว่าเป็นการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบในระดับใด จากประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้อง⁷⁶จะเห็นว่าปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดทำรายงานดังกล่าวอยู่ 3 รูปแบบ คือ

⁷⁶ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำ

1. รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination : IEE) ซึ่งในประเทศไทยใช้กับโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่มาก อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศนำผลการศึกษาดังกล่าวมาใช้ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น มาเป็นเครื่องมือในการพิจารณากำหนดขอบเขตการศึกษาเพื่อจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ต่อไป

2. รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA)

3. รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการกิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง (Environmental and Health Impact Assessment : EHIA) ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 58 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการใดที่จะต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยจะได้รับการกำหนดในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งใช้บังคับกับโครงการฯ ทั้งที่เป็น การดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเอง และที่เป็นการดำเนินการของเอกชน โดยใช้ “ประเภท” และ “ขนาด” ของโครงการฯ ตามที่ปรากฏในเอกสารท้ายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็น หลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาว่าโครงการฯ ใดที่ต้องจัดทำรายงานและต้องจัดทำรายงานรูปแบบใด

3.2.4 สถานะของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทย

ความสำคัญของการศึกษาถึงสถานะของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทย สืบเนื่องมาจากกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีทั้งข้อดีและข้อเสียต่อผู้ที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 2 กล่าวคือ หากโครงการใดมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดทำ ย่อมเป็นผลดีต่อการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการที่เสนอขออนุมัติหรือขออนุญาตจัดทำได้อย่างเหมาะสม แต่ในขณะเดียวกันภาระด้านค่าใช้จ่ายและเวลาที่ต้องเสียไปสำหรับกระบวนการจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็เป็นจำนวนไม่น้อย ซึ่งการที่ผู้มีอำนาจพิจารณาได้มีคำสั่งให้เจ้าของโครงการจัดทำหรือไม่จัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินโครงการ ล้วนมีผลต่อการได้รับอนุมัติหรืออนุญาตให้จัดทำโครงการทั้งสิ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มีผลกระทบต่อสิทธิของเจ้าของโครงการ โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นเอกชน จึงสมควรศึกษาว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และคำสั่งให้จัดทำหรือไม่จัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีสถานะอย่างไรในทางกฎหมายปกครอง

(1) บทบาทของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทย

การที่จะพิจารณาว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีสถานะอย่างไรในระบบกฎหมายปกครองไทย จำเป็นต้องทราบบทบาทของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทยก่อน โดยเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว อาจสรุปกระบวนการและบทบาทของผู้เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนได้ดังนี้

1. ขั้นตอนศึกษาและจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนดังกล่าวประกอบด้วยเจ้าของโครงการ ผู้จัดทำรายงาน ประชาชน/องค์กรเอกชน/ผู้มีส่วนได้เสีย/หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ /สื่อมวลชน และ สผ.

ในขั้นตอนนี้ เจ้าของโครงการกับผู้จัดทำรายงานจะประสานงานกันเพื่อให้ได้ข้อมูลในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ รวมทั้งมาตรการติดตามตรวจสอบซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่เจ้าของโครงการจะต้องนำไปปฏิบัติหลังจากที่รายงานได้รับความเห็นชอบแล้ว โดยเผยแพร่ข้อมูลโครงการให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบ และรับฟังข้อมูล ความคิดเห็น ข้อห่วงกังวลจากประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย องค์กรเอกชน และหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง⁷⁷ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ

ส่วน สผ. เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในขั้นตอนนี้ 2 ประการ คือ ประการแรก พิจารณาอนุญาตผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และประการที่สอง จัดทำแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้คำแนะนำแก่เจ้าของโครงการหรือผู้จัดทำรายงานเกี่ยวกับการจัดทำรายงาน

2. ขั้นตอนการพิจารณารายงาน

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนดังกล่าวประกอบด้วยเจ้าของโครงการ ผู้จัดทำรายงาน สผ./หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน สผ. คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คชก.) หน่วยงานอนุมัติ/อนุญาต คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (กก.วล.)

ในขั้นตอนนี้เจ้าของโครงการเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ สผ. พิจารณาตามขั้นตอน โดยให้ความร่วมมือในการตรวจสอบสถานที่ตั้งของโครงการ และเข้าร่วมชี้แจงให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินโครงการต่อ คชก. ร่วมกับผู้จัดทำรายงาน

ส่วน สผ. หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน สผ. มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบรายงานและพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นต่อรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในฐานะฝ่ายเลขานุการของ คชก. โดยปฏิบัติตามขั้นตอนและภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

⁷⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 48 วรรคสาม.

คชก. มีอำนาจหน้าที่ในชั้นตอนนี้ 3 ประการ คือ ประการแรก พิจารณาให้ความเห็นต่อรายงาน⁷⁸ รวมทั้งอำนาจสั่งให้ผู้จัดทำรายงานหรือเจ้าของโครงการแก้ไขเพิ่มเติม หรือจัดทำรายงานใหม่ตามแนวทางรายละเอียด หรือประเด็นที่กำหนดไว้⁷⁹ ประการที่สอง ตรวจสอบที่ตั้งของโครงการหรือมอบหมายผู้ดำเนินการแทน⁸⁰ และประการที่สาม นำความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือประชาชนที่เกี่ยวข้องซึ่งได้เสนอข้อคิดเห็นมา (ถ้ามี) มาประกอบการพิจารณาด้วย

ทั้งนี้ เมื่อ คชก. พิจารณารายงานไม่ว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ความเห็นของ คชก. ให้เป็นที่สุด⁸¹

หน่วยงานอนุมัติหรืออนุญาตจะเป็นองค์ประกอบของ คชก. มีหน้าที่ร่วมพิจารณารายงาน และให้ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องแก่ คชก.⁸²

ก.ว.ล. จะมีอำนาจหน้าที่ในชั้นตอนนี้ในกรณีที่เป็นโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการร่วมกับเอกชนที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยเจ้าของโครงการจะต้องเสนอรายงานต่อ ก.ก.ว.ล. เพื่อให้ ก.ก.ว.ล. ให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี⁸³

3. ขั้นตอนการดำเนินงานและตรวจสอบติดตาม

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในชั้นตอนดังกล่าวประกอบด้วยเจ้าของโครงการ ประชาชน/องค์กรเอกชน/ผู้มีส่วนได้เสีย/สื่อมวลชน หน่วยงานอนุมัติ/อนุญาต และ สผ.

เจ้าของโครงการมีหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบตามที่กำหนดไว้ในรายงาน รวมทั้งจัดทำและส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว⁸⁴ ซึ่งต้องสอดคล้องกับข้อเท็จจริง

ประชาชน องค์กรเอกชน ผู้มีส่วนได้เสีย และสื่อมวลชน ตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนของ สผ. ระบุว่าควรมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบในชั้นตอนนี้ด้วย

หน่วยงานอนุมัติหรืออนุญาตมีอำนาจหน้าที่ในชั้นตอนนี้ 3 ประการ คือ ประการแรก กำกับดูแลโครงการให้ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบ ซึ่งเป็นเงื่อนไขการอนุญาต ประการที่สอง รับและรวบรวมรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการฯ ส่ง

⁷⁸ เพ็งอ้าง, มาตรา 51, 51/1.

⁷⁹ เพ็งอ้าง, มาตรา 50 วรรคสาม, วรรคสี่ และ 51/1.

⁸⁰ เพ็งอ้าง, มาตรา 51/2

⁸¹ เพ็งอ้าง, มาตรา 51/1 วรรคท้าย.

⁸² เพ็งอ้าง, มาตรา 51.

⁸³ เพ็งอ้าง, มาตรา 49 วรรคแรก.

⁸⁴ เพ็งอ้าง, มาตรา 51/5 วรรคแรก.

สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด (ทสจ.) ในเขตท้องที่นั้น หรือ สผ. สำหรับโครงการที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ภายใน 60 วัน นับจากวันที่ได้รับรายงาน⁸⁵ และประการที่สาม นำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการฯ มาพิจารณาประกอบการขอรับใบอนุญาต และ/หรือต่อใบอนุญาต⁸⁶

สผ. มีหน้าที่ในขั้นตอนนี้ คือ การรวบรวมรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการฯ จาก ทสจ. และหน่วยงานอนุมัติหรืออนุญาต และจัดทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะและความเห็นเสนอต่อ กก.วล. อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง⁸⁷

(2) หลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายไทย

คำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่งในลักษณะของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว กล่าวคือ การตัดสินใจและแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งมีผลกระทบต่อผูกพันบุคคลภายนอก ซึ่งตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้นิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ไว้ หมายความว่า “(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง⁸⁸

จากนิยามดังกล่าว จะเห็นว่าคำสั่งทางปกครองในความหมายที่สอง เป็นการกำหนดโดยฝ่ายบริหาร เพื่อให้เกิดความชัดเจนในรายละเอียดสำหรับกรณีที่ไม่แน่ชัดว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ซึ่งปัจจุบันมีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ (1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ (2) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ (3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน รวมทั้งการอนุมัติหรือไม่อนุมัติทุนการศึกษา⁸⁹

ดังนั้น ในการพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ จึงจำต้อง

⁸⁵ เฟิงอ้าง, มาตรา 51/5 วรรคสอง.

⁸⁶ เฟิงอ้าง, มาตรา 51/3.

⁸⁷ เฟิงอ้าง, มาตรา 51/5 วรรคสาม.

⁸⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บทนิยาม คำสั่งทางปกครอง.

⁸⁹ กฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

พิจารณาตามความหมายแรก ซึ่งอาจแยกแยะองค์ประกอบอันเป็นสาระสำคัญของคำสั่งทางปกครองได้ 5 ประการ ดังนี้⁹⁰

1. เป็นมาตรการอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐ ในที่นี้หมายถึงการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร ไม่รวมถึงอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ หากมาตรการหรือการกระทำใดของฝ่ายปกครองกระทำลงโดยมิได้อาศัยอำนาจรัฐ ย่อมไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งไม่อนุญาตให้ขยายระยะเวลาก่อสร้าง เนื่องจากถือว่าเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามสัญญา ซึ่งเป็นการใช้สิทธิตามสัญญา⁹¹ ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐในทางปกครองดังกล่าวจึงต้องเป็นการกระทำฝ่ายเดียว หากต้องอาศัยความยินยอมของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในการกำหนดเนื้อหาของการกระทำจะจัดเป็น “สัญญาทางปกครอง” มิใช่คำสั่งทางปกครอง

2. กระทำโดยเจ้าหน้าที่ ในที่นี้หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจปกครอง⁹² ซึ่งจากนิยามตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 เจ้าหน้าที่มี 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ และประเภทที่สอง บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย จำพวกที่สองนี้อาจเป็นเอกชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

3. เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์อันมุ่งต่อผลในทางกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ทางปกครองและเกิดผลผูกพันทางกฎหมาย โดยอาจเป็นการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือระงับสิทธิก็ได้ ซึ่งองค์ประกอบนี้จะมีลักษณะเหมือนกับ “กฎ” ดังนั้น หากการกระทำใดที่ไม่มีการก่อกำเนิดนิติสัมพันธ์ขึ้นใหม่ เป็นเพียงการกระทำทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจทางปกครองและไม่มุ่งต่อผลทางกฎหมาย จะเรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” เช่น การให้คำแนะนำหรือข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน การรื้อถอนอาคาร เป็นต้น ไม่จัดเป็นคำสั่งทางปกครอง

อีกทั้งการกระทำที่อยู่ในขั้นตอน “การพิจารณาทางปกครอง” ซึ่งหมายถึง การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง⁹³ ก็ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากยังไม่มีผลเป็นการก่อกำเนิดนิติสัมพันธ์ทางปกครองกับผู้รับคำสั่งทางปกครอง

⁹⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น* (สถาบันพระปกเกล้า 2554) 30.

⁹¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.13/2551

⁹² วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (เชิงอรธ 90) 31.

⁹³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เชิงอรธ 88), มาตรา 5 บทนิยาม การพิจารณาทางปกครอง.

4. เป็นการกระทำที่เกิดผลเฉพาะกรณี คือ มุ่งให้เกิดผลบังคับในกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยมุ่งผลต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ระบุตัวได้ชัดเจนเพียงพอ ซึ่งทำให้แตกต่างจากกฎที่แม้จะกำหนดกฎเกณฑ์ก่อตั้งนิติสัมพันธ์เช่นเดียวกัน แต่เป็นการกระทำที่มุ่งให้เกิดผลบังคับแก่บุคคลทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจง

5. มีผลบังคับโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง กล่าวคือ มีผลออกไปกระทบสิทธิของบุคคลภายนอกฝ่ายปกครองด้วยการแสดงออกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบคำสั่งนั้น หากอยู่ในขั้นตอนเตรียมการหรือพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาจะเปลี่ยนแปลงเช่นใดก็ได้ จะถือว่าการพิจารณาทางปกครองเท่านั้น

(3) สถานะของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทย

หากพิจารณาจากนิยามและกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะพบว่า ตัวรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดจากการจัดทำของเจ้าของโครงการโดยผู้จัดทำรายงาน และไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของผู้ใด ย่อมไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงต้องพิจารณาคำสั่งที่เกิดจากฝ่ายปกครอง ซึ่งจากกระบวนการข้างต้น ผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่ คชก. ดังนั้น “คำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ของ คชก. จึงเป็นการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

จากองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองที่กล่าวถึงข้างต้น พิจารณาได้ว่า “คำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ของ คชก. เป็นการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรายงาน ซึ่งมีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง โดยมุ่งให้เกิดผลบังคับเป็นการเฉพาะต่อกรณีการจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการใดโครงการหนึ่งเป็นการเฉพาะ และบังคับต่อเจ้าของโครงการที่เสนอรายงานดังกล่าวเป็นการเฉพาะเจาะจง ซึ่งคำสั่งดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมาย กล่าวคือ หาก คชก. ให้ความเห็นชอบรายงานย่อมเป็นการก่อตั้งสิทธิให้แก่เจ้าของโครงการที่จะดำเนินโครงการหรือขออนุญาตดำเนินโครงการ รวมทั้งต่อไปอนุญาตได้ต่อไป ในขณะที่กรณี คชก. ไม่ให้ความเห็นชอบ ย่อมเป็นการระงับสิทธิของเจ้าของโครงการในการดำเนินโครงการหรือขออนุญาตหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินโครงการต่อไป รวมทั้งไม่อาจขอต่อไปอนุญาตได้ และทำให้เจ้าของโครงการมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานใหม่ตามขั้นตอน หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดต่อไปหากยังคงต้องการจัดทำโครงการ

ดังนั้น “คำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ของ คชก. ตามกฎหมายไทย จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่วนการกระทำของ คชก. ในขั้นตอนก่อนหน้านั้นเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากยังอยู่ในขั้นตอนการเตรียมการหรือดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ส่วน “รายงานการประเมินผลกระทบ

สิ่งแวดล้อม” เป็นเพียงเอกสารสำหรับพิจารณาประกอบคำขอที่เจ้าของโครงการโดยผู้จัดทำรายงานจัดทำขึ้น ซึ่งอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาทางปกครอง จึงไม่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง

3.2.5 การกลั่นกรองโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทย

ศ.ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต ได้จำแนกและจัดกลุ่มประเภทโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทยไว้ 3 ประเภท ได้แก่ โครงการตามประกาศรัฐมนตรี โครงการในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และโครงการตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติม⁹⁴

(1) โครงการตามประกาศของรัฐมนตรี

กรณีนี้หมายถึงโครงการตามประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 48⁹⁵ ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศกำหนดประเภทและขนาดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ดำเนินการ เป็นโครงการที่ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกาศกระทรวงดังกล่าว ที่กำหนดประเภทและขนาดโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ใช้บังคับกับโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการทั้งที่เป็นดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเอง และที่เป็นการดำเนินการของเอกชนซึ่งต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมาย โดยอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประกาศสำหรับโครงการฯ ที่ต้องจัดทำ IEE และ EIA และประกาศสำหรับโครงการฯ ที่ต้องจัดทำ EHIA

1. ประกาศสำหรับโครงการฯ ที่ต้องจัดทำ IEE และ EIA ในปัจจุบันมีทั้งสิ้น 6 ฉบับ ซึ่งตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 (ประกาศฉบับหลัก) ได้กำหนดว่าโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือโครงการที่มี “ประเภท” และ “ขนาด” ตามที่กำหนดไว้ในเอกสารท้ายประกาศ 3 และ 4⁹⁶ ส่วนประกาศกระทรวงฉบับที่ 2 – 6 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศฉบับลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2561⁹⁷ และกรณีนี้

⁹⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 4, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562) 13, 136, 138.

⁹⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 48.

⁹⁶ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 ข้อ 3.

⁹⁷ ได้แก่ ประกาศกระทรวงฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ประกาศ ณ วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562, (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2564 ประกาศ ณ วันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2564, (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2564 ประกาศ ณ วันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2564, (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2565 ประกาศ ณ วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565 และ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2565 ประกาศ ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2565.

โครงการฯ โดยมีขนาดไม่ถึงตามที่กำหนดไว้ หากมีการขยายขนาดของโครงการในภายหลังจนถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ให้เจ้าของโครงการจะต้องจัดทำรายงานให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประกาศฉบับนี้ด้วย⁹⁸

ตามเอกสารท้ายประกาศ 3 และ 4 รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ต้องจัดทำตามประกาศนี้หมายความว่าความถึงเฉพาะ รายงาน IEE หรือรายงาน EIA เท่านั้น โดยประเภทโครงการฯ ที่ต้องจัดทำรายงาน IEE มีจำนวนทั้งสิ้น 2 ประเภท ตามเอกสารท้ายประกาศ 3 และโครงการฯ ที่ต้องจัดทำรายงาน EIA มีจำนวนทั้งสิ้น 35 ประเภท ตามเอกสารท้ายประกาศ 4 ส่วนโครงการใดที่เข้าหลักเกณฑ์ที่ต้องจัดทำรายงาน EHIA ด้วย ให้จัดทำเป็นรายงาน EHIA แต่เพียงอย่างเดียว⁹⁹ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

- ขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงาน IEE จำนวน 2 ประเภท ตามเอกสารท้ายประกาศ 3 ของประกาศกระทรวงฉบับลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 “ทุกขนาด” ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น

- ขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงาน EIA จำนวน 35 ประเภท ตามเอกสารท้ายประกาศ 4 ของประกาศกระทรวงฉบับลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 ปรากฏว่า มีใช้ทุกขนาดที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีโครงการฯ บางประเภทที่ประกาศกระทรวงได้กำหนดเพดาน “ขนาด” ที่จะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ หรือกล่าวคือ หากโครงการฯ ที่จะดำเนินการมีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวง ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตก็ไม่มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (รายงาน EIA) ตามประกาศกระทรวงฉบับลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด

ดังนั้น กรณีที่มีการกำหนดเกณฑ์เพดานขนาดของโครงการฯ คือ กรณีโครงการฯ ตามเอกสารท้ายประกาศ 4 ของประกาศกระทรวงฉบับลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งต้องจัดทำรายงาน EIA จำนวนทั้งสิ้น 18 ประเภท จากทั้งหมด 35 ประเภทโครงการ ดังแสดงตามตารางข้างล่างนี้

⁹⁸ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (เชิงอรรถ 96) ข้อ 4.

⁹⁹ เพิ่งอ้าง, ข้อ 5.

ตารางที่ 3.2 ประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่มีการกำหนดเกณฑ์ขนาดของโครงการฯ ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามเอกสารท้ายประกาศ 3 ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ที่	ลำดับตามประกาศ ¹⁰⁰	ประเภทโครงการฯ	ขนาด
1.	5	อุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่มีกระบวนการผลิตทางเคมี	ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป
2.	8	อุตสาหกรรมคลอรั-แอลคาไล (Chlor-alkali industry) และอุตสาหกรรมที่ใช้คลอรีน (Cl ₂) หรือไฮโดรเจนคลอไรด์ (HCl) ดังนี้ 8.1 อุตสาหกรรมคลอรั-แอลคาไล (Chlor-alkali industry) ที่ใช้โซเดียมคลอไรด์ (NaCl) เป็นวัตถุดิบในการผลิตผลิตภัณฑ์คลอรีน (Cl ₂) โซเดียมไฮดรอกไซด์ (NaOH) โซเดียมไฮโปคลอไรด์ (NaOCl) กรดไฮโดรคลอริก (HCl) โซเดียมคาร์บอเนต (Na ₂ CO ₃) และผงปูนคลอรีน (Bleaching Powder) 8.2 อุตสาหกรรมที่ใช้คลอรีน (Cl ₂) หรือไฮโดรเจนคลอไรด์ (HCl) เป็นวัตถุดิบในการผลิตผลิตภัณฑ์โซเดียมไฮโปคลอไรด์ (NaOCl) กรดไฮโดรคลอริก (HCl) โซเดียมคาร์บอเนต (Na ₂ CO ₃) และผงปูนคลอรีน (Bleaching Powder)	ที่มีกำลังการผลิตแต่ละชนิด หรือรวมกันตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป
3.	10	อุตสาหกรรมผลิตเยื่อกระดาษ	ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 50 ตันต่อวันขึ้นไป
4.	13	อุตสาหกรรมประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำตาล ... 13.2 การทำกลูโคส เดกซ์โทรส ฟรักโทส หรือผลิตภัณฑ์อื่นที่คล้ายคลึงกัน	ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 20 ตันต่อวันขึ้นไป
5.	14	อุตสาหกรรมเหล็กหรือเหล็กกล้า	ที่มีกำลังการผลิตแต่ละชนิดหรือรวมกันตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป
6.	15	อุตสาหกรรมถลุงหรือแต่งแร่ หรือหลอมโลหะ ซึ่งมีใช้เหล็กหรือเหล็กกล้าตามลำดับที่ 14	ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 50 ตันต่อวันขึ้นไป

¹⁰⁰ หมายถึง ลำดับตามเอกสารท้ายประกาศ 4 ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ที่	ลำดับ ตามประกาศ	ประเภทโครงการฯ	ขนาด
7.	16	อุตสาหกรรมผลิตสุรา แอลกอฮอล์ รวมทั้งผลิตเบียร์ และไวน์ 16.1 อุตสาหกรรมผลิตสุรา แอลกอฮอล์ 16.2 อุตสาหกรรมผลิตไวน์ 16.3 อุตสาหกรรมผลิตเบียร์	- ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 40,000 ลิตรต่อเดือน ขึ้นไป (คิดเทียบที่ 28 ดีกรี) - ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 600,000 ลิตรต่อเดือน ขึ้นไป - ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 600,000 ลิตรต่อเดือน ขึ้นไป
8.	18	โรงไฟฟ้าพลังความร้อนทุกประเภท ยกเว้น โรงไฟฟ้า พลังความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิง โรงไฟฟ้า พลังความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิงที่ได้รับ ยกเว้นต้องไม่ใช่โรงไฟฟ้าที่ตั้งอยู่พื้นที่ ดังต่อไปนี้ 18.1 พื้นที่ซึ่งคณะกรรมการมีมติเห็นชอบกำหนดให้เป็น พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้น 1 และชั้น 2 18.2 พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 18.3 พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมตามมติของคณะกรรมการ 18.4 พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ 18.5 พื้นที่ซึ่งมีระดับสารมลพิษทางอากาศสูงเกินกว่า ร้อยละ 80 ของค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศใน บรรยากาศโดยทั่วไป	ที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป
9.	22 ¹⁰¹	ท่าเทียบเรือ ยกเว้นโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการเพื่อความ มั่นคงแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยสภาพความมั่นคง แห่งชาติที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ	ที่รองรับเรือขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอสขึ้นไป หรือ มีความยาวหน้าท่าตั้งแต่ 100 เมตร แต่ไม่ถึง 300 เมตร หรือมีพื้นที่ท่าเทียบเรือรวม ตั้งแต่ 1,000 ตารางเมตร แต่ไม่ถึง 10,000 ตารางเมตร
10.	23	ท่าเทียบเรือสำราญกีฬา	ที่รองรับเรือได้ตั้งแต่ 50 ลำขึ้นไปหรือมีพื้นที่ท่า เทียบเรือรวม ตั้งแต่ 1,000 ตารางเมตรขึ้นไป
11.	24	การถมที่ดินในทะเล	ที่มีขนาดไม่ถึง 300 ไร่

¹⁰¹ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ประกาศ ณ วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 ข้อ 2.

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ที่	ลำดับ ตามประกาศ ¹⁰²	ประเภทโครงการฯ	ขนาด
12.	26 ¹⁰³	ระบบขนส่งทางอากาศ เฉพาะการก่อสร้างหรือขยายสนามบิน หรือที่ขึ้นลง ชั่วคราวของอากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการ เดินอากาศ	ที่มีความยาวของทางวิ่ง ตั้งแต่ 1,100 เมตรขึ้นไป แต่ไม่ถึง 3,000 เมตร
13.	27	อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษตามกฎหมายว่า ด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งมีลักษณะที่ตั้งหรือการใช้ ประโยชน์ในอาคารอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้ 27.1 อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ตามเอกสารท้ายประกาศ 2 ผังทะเล หรือทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่ตั้งอยู่ใกล้ หรืออยู่ในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม 27.2 อาคารที่ใช้ในการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง 27.3 อาคารที่ใช้เป็นสำนักงานหรือที่ทำการของเอกชน	ที่มีความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไปหรือมีพื้นที่ รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกัน ตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป
14.	28	การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการ พาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน	ที่มีจำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลงขึ้นไป หรือมีเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่
15.	29	โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วย สถานพยาบาล 29.1 กรณีตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำตามเอกสารท้ายประกาศ 2 ผังทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด ในระยะ 50 เมตร 29.2 กรณีโครงการที่ไม่อยู่ในข้อ 29.1	-ที่มีเตียงสำหรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ 30 เตียง ขึ้นไป -ที่มีเตียงสำหรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ 60 เตียง ขึ้นไป
16.	30	โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศตามกฎหมายว่าด้วย โรงแรม	ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไปหรือมีพื้นที่ ใช้สอยตั้งแต่ 4,000 ตารางเมตร ขึ้นไป
17.	31	อาคารอยู่อาศัยรวมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุม อาคาร	ที่มีจำนวนห้องชุดหรือห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป หรือมีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ 4,000 ตารางเมตร ขึ้นไป
18.	32	การชลประทาน	ที่มีพื้นที่การชลประทานตั้งแต่ 80,000 ไร่ขึ้นไป

¹⁰² หมายถึง ลำดับตามเอกสารท้ายประกาศ 4 ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

¹⁰³ เียงอ้าง.

นอกเหนือจากกรณีที่กำหนดนี้ หากเป็นโครงการฯ ที่อยู่ในบัญชีตามเอกสารท้ายประกาศที่มีการกำหนดขนาดโครงการฯ ว่า “ทุกขนาด” โครงการฯ นั้น ไม่ว่าจะมีความขนาดใหญ่ ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการจัดทำรายงาน IEE หรือรายงาน EIA แล้วแต่กรณี ทุกโครงการฯ

2. ประกาศสำหรับโครงการฯ ที่ต้องจัดทำ EHIA ในปัจจุบันมีทั้งสิ้น 4 ฉบับ ซึ่งตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 (ประกาศฉบับหลัก) ได้กำหนดว่าโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ โครงการที่มี “ประเภท” และ “ขนาด” ตามที่กำหนดไว้ในเอกสารท้ายประกาศ 1¹⁰⁴ ส่วนประกาศกระทรวงฉบับที่ 2 – 6 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศฉบับลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2561¹⁰⁵ และกรณีที่โครงการฯ ใดมีขนาดไม่ถึงตามที่กำหนดไว้ หากมีการขยายขนาดของโครงการในภายหลังจนถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ให้เจ้าของโครงการจะต้องจัดทำรายงานให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประกาศฉบับนี้ด้วย¹⁰⁶

โดยโครงการที่ต้องจัดทำรายงาน EHIA ตามเอกสารท้ายประกาศ 1 ปรากฏว่า มีใช้ทุกขนาดที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (รายงาน EHIA) เนื่องจากมีบางประเภทที่ประกาศกระทรวงได้กำหนดเพดาน “ขนาด” ที่จะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในลักษณะเดียวกันกับกรณีรายงาน EIA หรือกล่าวคือ หากโครงการฯ ที่จะดำเนินการมีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวง ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตก็ไม่มีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (รายงาน EHIA) ตามประกาศกระทรวงฉบับลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด

ดังนั้น กรณีที่มีการกำหนดเกณฑ์เพดานขนาดของโครงการฯ คือกรณีโครงการฯ ตามเอกสารท้ายประกาศ 1 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งต้องจัดทำรายงาน EHIA มีจำนวนทั้งสิ้น 9 ประเภทโครงการฯ จากทั้งหมด 12 ประเภทโครงการฯ ดังแสดงตามตารางข้างล่างนี้

¹⁰⁴ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561, ข้อ 3.

¹⁰⁵ ได้แก่ ประกาศกระทรวงฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ประกาศ ณ วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562, (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2565 ประกาศ ณ วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2565 ประกาศ ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2565.

¹⁰⁶ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (เชิงอรรถ 103) ข้อ 4.

ตารางที่ 3.3 ประเภทโครงการฯ กิจการ หรือการดำเนินการที่มีการกำหนดเกณฑ์ขนาดของโครงการฯ ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง (EHIA) ตามเอกสารท้ายประกาศ 1 ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ที่	ลำดับตามประกาศ ¹⁰⁷	ประเภทโครงการฯ	ขนาด
1.	1	การถมที่ดินในทะเล หรือทะเลสาบนอกแนวเขตชายฝั่งเดิม ยกเว้นการถมทะเลที่เป็นการฟื้นฟูสภาพชายหาด	ที่มีขนาดตั้งแต่ 300 ไร่ ขึ้นไป
2.	2	การทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ดังต่อไปนี้ ... 2.3 เหมืองแร่ถ่านหิน เฉพาะที่มีการลำเลียงแร่ถ่านหิน ออกนอกพื้นที่โครงการด้วยรถยนต์	-ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 200,000 ตันต่อเดือน หรือตั้งแต่ 2,400,000 ตันต่อปีขึ้นไป
3.	4	อุตสาหกรรมปิโตรเคมี ดังต่อไปนี้ 4.1 อุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้น (upstream petrochemical industry) 4.2 อุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นกลาง (intermediate petrochemical industry) ดังนี้ 4.2.1 ที่ผลิตสารเคมี หรือใช้วัตถุดิบที่เป็นสารเคมี ซึ่งเป็นสารกลุ่ม 1 4.2.2 ที่ผลิตสารเคมี หรือใช้วัตถุดิบที่เป็นสารเคมี ซึ่งเป็นสารกลุ่ม 2A	-ทุกขนาด หรือที่มีการขยายกำลังการผลิตตั้งแต่ร้อยละ 35 ของกำลังการผลิตเดิมขึ้นไป -ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป หรือที่มีการขยายกำลังการผลิตรวมกันตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป -ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 700 ตันต่อวันขึ้นไป หรือที่มีการขยายกำลังการผลิตรวมกันตั้งแต่ 700 ตันต่อวันขึ้นไป
4.	5	อุตสาหกรรมถลุงแร่ หรือหลอมโลหะ ดังต่อไปนี้ 5.1 อุตสาหกรรมถลุงแร่เหล็ก ... 5.3 อุตสาหกรรมถลุงแร่ ทองแดง ทองคำ หรือสังกะสี 5.5 อุตสาหกรรมหลอมโลหะ (ยกเว้นเหล็กและอะลูมิเนียม) 5.6 อุตสาหกรรมหลอมตะกั่ว	-ที่มีปริมาณแร่ป้อน (input) เข้าสู่กระบวนการผลิตตั้งแต่ 5,000 ตันต่อวันขึ้นไป หรือที่มีปริมาณแร่ป้อน (input) เข้าสู่กระบวนการผลิตรวมกันตั้งแต่ 5,000 ตันต่อวันขึ้นไป -ที่มีปริมาณแร่ป้อน (input) เข้าสู่กระบวนการผลิตตั้งแต่ 1,000 ตันต่อวันขึ้นไป หรือที่มี

¹⁰⁷ หมายถึง ลำดับตามเอกสารท้ายประกาศ 1 ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

ที่	ลำดับ ตามประกาศ	ประเภทโครงการฯ	ขนาด
			ปริมาณแร่ป้อน(input) เข้าสู่กระบวนการผลิต รวมกันตั้งแต่ 1,000 ตันต่อวันขึ้นไป -ที่มีกำลังการผลิต (output) ตั้งแต่ 50 ตันต่อ วันขึ้นไป หรือที่มีกำลังการผลิตรวมกันตั้งแต่ 50 ตันต่อวันขึ้นไป -ที่มีกำลังการผลิต (output) ตั้งแต่ 10 ตันต่อ วันขึ้นไป หรือที่มีกำลังการผลิตรวมกันตั้งแต่ 10 ตันต่อวันขึ้นไป
5.	6	การผลิต มีไว้ครอบครองหรือใช้ซึ่งพลังงานปรมาณูจากเครื่อง ปฏิกรณ์ปรมาณู	ที่มีกำลังตั้งแต่ 2 เมกะวัตต์ขึ้นไป
6.	8 ¹⁰⁸	ระบบขนส่งทางอากาศ เฉพาะการก่อสร้างหรือขยายสนามบิน หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของ อากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ	ที่มีความยาวของทางวิ่ง ตั้งแต่ 3,000 เมตรขึ้นไป
7.	9 ¹⁰⁹	ท่าเทียบเรือ ยกเว้นโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการเพื่อความมั่นคง แห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยสภาพความมั่นคงแห่งชาติที่ได้รับความ เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี	1) ที่ที่มีความยาวหน้าท่า ตั้งแต่ 300 เมตรขึ้นไป หรือที่มีพื้นที่หน้าท่าเทียบเรือรวม ตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป ยกเว้นท่าเรือที่ ชาวบ้านใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวันและการ ท่องเที่ยว 2) ที่มีการขุดลอกร่องน้ำตั้งแต่ 100,000 ลูกบาศก์เมตรขึ้นไป 3) ที่มีการขนถ่ายวัตถุอันตราย หรือกากของเสียอันตรายซึ่งเป็นสารก่อมะเร็ง กลุ่ม 1 มีปริมาณรวมกันในเดือนใดเดือนหนึ่ง ของรอบปีตั้งแต่ 25,000 ตันต่อเดือนขึ้นไปหรือ มีปริมาณรวมกันทั้งปีตั้งแต่ 250,000 ตันต่อปี ขึ้นไป
8.	10	เขื่อนกักเก็บน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำ	ที่มีปริมาตรกักเก็บน้ำตั้งแต่ 100 ล้านลูกบาศก์ เมตรขึ้นไปหรือที่มีพื้นที่กักเก็บน้ำตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป

¹⁰⁸ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ประกาศ ณ วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562, ข้อ 2.

¹⁰⁹ เพิ่งอ้าง.

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

ที่	ลำดับ ตามประกาศ	ประเภทโครงการฯ	ขนาด
9.	11	โรงไฟฟ้าพลังความร้อน ดังต่อไปนี้ 11.1 โรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง 11.2 โรงไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงชีวมวล 11.3 โรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นระบบ พลังความร้อนร่วมชนิด combined cycle หรือ cogeneration ...	-ที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้ารวมตั้งแต่ 100 เมกะ วัตต์ขึ้นไป -ที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้ารวมตั้งแต่ 150 เมกะ วัตต์ขึ้นไป -ที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้ารวมตั้งแต่ 3,000 เมกะ วัตต์ขึ้นไป

นอกเหนือจากกรณีที่กำหนดนี้ หากเป็นโครงการฯ ที่อยู่ในบัญชีตามเอกสารท้ายประกาศที่มี
การกำหนดขนาดโครงการฯ ว่า “ทุกขนาด” โครงการฯ นั้น ไม่ว่าจะมีความขนาดใหญ่ ผู้ดำเนินการหรือผู้ขอ
อนุญาตจะต้องดำเนินการจัดทำรายงาน EHAIA ทุกโครงการฯ

(2) โครงการในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

กรณีนี้หมายถึงโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้าง
หรือดำเนินการในพื้นที่ที่มีกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีลักษณะเป็น
พื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตาม
ธรรมชาติที่อาจถูกทำลาย หรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือ
เป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศ
กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์¹¹⁰ โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
มาตรา 44 (3) กำหนดให้กฎกระทรวงต้องกำหนดมาตรการคุ้มครองพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยกำหนด
ประเภทและขนาดของโครงการฯ ที่ต้องจะดำเนินการหรือก่อสร้างในพื้นที่นั้น จะต้องเสนอรายงานการประเมินผล
กระทบสิ่งแวดล้อมด้วย¹¹¹

นอกจากนี้ ในกรณีพื้นที่ที่มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขต
ควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติ
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไว้แล้ว แต่ปรากฏว่ามีสภาพ
ปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและส่วนราชการที่
เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขได้ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติ
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ
คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครอง

¹¹⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 43.

¹¹¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 44 (3).

อย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 44 ตามความจำเป็นและความเหมาะสม ซึ่งกรณีนี้เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแล้ว รัฐมนตรีจะมีประกาศลงในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตพื้นที่ รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการ คุ่มครอง และกำหนดระยะเวลาที่จะใช้มาตรการคุ่มครองในพื้นที่นั้น โดยโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะกำหนดเป็นประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ทำเทียบเรือทุกประเภทที่สามารถรับเรือขนาดตั้งแต่ 100 ตันกรอส แต่ไม่ถึง 500 ตันกรอส หรือมีความยาวหน้าทำตั้งแต่ 20 เมตร แต่ไม่ถึง 100 เมตร หรือมีพื้นที่รวมของท่าเทียบเรือตั้งแต่ 200 ตารางเมตร แต่ไม่ถึง 1,000 ตารางเมตร¹¹² โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม อาคารอยู่อาศัยรวมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรืออาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ที่อยู่ห่างจากแนวชายฝั่งทะเลไม่เกิน 50 เมตร หรืออยู่ห่างจากแนวชายเกาะไม่เกิน 50 เมตร กรณีที่เกาะนั้นไม่มีชายฝั่งทะเล¹¹³ เป็นต้น ดังนั้น โครงการฯ ที่อยู่ในพื้นที่ตามมาตรา 45 แม้จะได้เป็นโครงการประเภทหรือขนาดตามที่ประกาศที่ออกตามความในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนด ก็ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะดังกล่าวด้วย

(3) โครงการตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติม

กรณีนี้หมายถึงโครงการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดพื้นที่ ประเภท และขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 และวันที่ 17 มีนาคม 2535 กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และจำแนกพื้นที่ดังกล่าวออกเป็น 3 ส่วน คือ พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ และพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรม สำหรับพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ยังได้แบ่งเป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี และพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติม ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ การพัฒนา และการอนุรักษ์ ซึ่งหากมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ดังกล่าวจัดทำโครงการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้แล้ว จะต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณาในการนำเสนอโครงการนั้นต่อคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป¹¹⁴

ต่อมามติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2537 ซึ่งได้รับการทบทวนโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2554 ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทและขนาดโครงการของหน่วยงานของรัฐที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สรุปได้ดังนี้

¹¹² ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ่มครองสิ่งแวดล้อม ในบริเวณพื้นที่อำเภอบางละมุง และอำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2563 ข้อ 11 (1) (จ).

¹¹³ เพิ่งอ้าง, ข้อ 11 (2) (ก).

¹¹⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต (เชิงอรธ 94) 138.

1. โครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment)

1.1 โครงการเขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำที่มีพื้นที่โครงการอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมตั้งแต่ 500 ไร่ ขึ้นไป

1.2 โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำประเภทเขื่อนเก็บกักน้ำมีอ่างเก็บน้ำ และประเภทฝายน้ำล้นไม่มีอ่างเก็บน้ำที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป

1.3 โครงการสายส่งไฟฟ้าแรงสูงที่ก่อสร้างจากโรงไฟฟ้าซึ่งอยู่ในข่ายต้องเสนอรายงานตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ผ่านพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมให้เสนอรวมไปกับรายงานของโรงไฟฟ้านั้น

1.4 โครงการสำรวจปิโตรเลียมโดยวิธีวัดความไหวสะเทือนตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

1.5 โครงการที่เข้าข่ายโรงงานจำพวกที่ 3 ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

2. โครงการที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination)

2.1 โครงการเขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำที่มีพื้นที่โครงการอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมตั้งแต่ 50 ไร่แต่ไม่ถึง 500 ไร่

2.2 โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำประเภทเขื่อนเก็บกักน้ำมีอ่างเก็บน้ำ และประเภทฝายน้ำล้นไม่มีอ่างเก็บน้ำ ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 200 กิโลวัตต์ขึ้นไปแต่ไม่ถึง 10 เมกะวัตต์

2.3 โครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูงหรือขยายแรงดันไฟฟ้าเฉพาะกรณีที่มีการขยายพื้นที่รัศมีความปลอดภัยของแนวสายส่ง (Right of Way) ที่ผ่านพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม

2.4 โครงการก่อสร้างหรือขยายถนน และโครงการก่อสร้างคันทางใหม่เพิ่มจากคันทางเดิมที่มีอยู่แล้วที่ผ่านพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม

2.5 โครงการก่อสร้างท่อลำเลียงต่าง ๆ หรือระบบชลประทานที่ผ่านพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมตั้งแต่ 5 กิโลเมตรขึ้นไป

2.6 โครงการสำรวจแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่

2.7 โครงการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ เฉพาะกรณีการขุดต่ออายุประทานบัตร

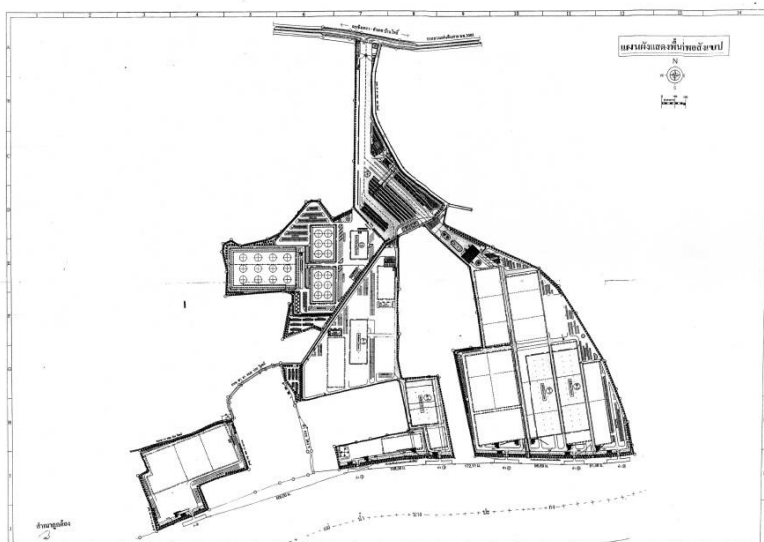
2.8 โครงการที่เข้าข่ายโรงงานจำพวกที่ 2 ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

3. โครงการที่ต้องจัดทำรายการข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Checklist) พร้อมมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และโครงการทุกชนิดที่ไม่เข้าข่ายประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

สิ่งแวดล้อม หรือรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ให้จัดทำรายการข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม พร้อมมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹¹⁵

3.2.6 กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

คดีทำเทียบเรือบริเวณแม่น้ำบางปะกง อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ตามคำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขดำที่ ส.11/2556 คดีหมายเลขแดงที่ ส.13/2559 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2559 ซึ่งขณะนั้นคดีอยู่ในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด นั้น เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพในบริเวณอำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการทำเทียบเรือของบริษัท อีสเทิร์น ที พี เค แคปปิตอล จำกัด เช่น ปัญหาฝุ่นแ่่งมันสำปะหลังที่เกิดจากการขนถ่ายสินค้ามันสำปะหลังเข้ามาที่ท่าเทียบเรือดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาต่อระบบทางเดินหายใจของประชาชนในพื้นที่ ปัญหากลิ่นเหม็นที่เกิดจากแ่่งมันสำปะหลังตกลงไปในน้ำ ปัญหามลพิษทางเสียงที่เกิดจากการนำเรือเข้าเทียบท่าและขนถ่ายสินค้า ปัญหาด้านสภาพแวดล้อมของแม่น้ำบางปะกงที่เปลี่ยนไป เป็นต้น ซึ่งประชาชนในพื้นที่ได้คัดค้านการดำเนินโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือดังกล่าวมาโดยตลอด และอ้างว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอนุญาตให้บริษัทก่อสร้างท่าเทียบเรือได้โดยไม่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม บริษัทไม่มีการประชาสัมพันธ์โครงการให้ประชาชนทราบโดยละเอียด หรือจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายก่อนดำเนินการจัดทำโครงการอีกด้วย



ภาพที่ 3.2 แผนผังโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา¹¹⁶

¹¹⁵ RYT9, ‘การทบทวนการกำหนดประเภทและขนาดโครงการของหน่วยงานของรัฐ’ (RYT9, 27 เมษายน 2554) <<https://www.ryt9.com/s/cabt/1137465>> สืบค้นเมื่อ 29 กันยายน 2565.

¹¹⁶ ThaiPublica, ‘ช่องโหว่เลี่ยงกฎหมายอีไอเอ/อีเอชไอเอกรณีท่าเรือบ้านโพธิ์: โครงการใหญ่แต่ขอย่อยยิบใบอนุญาตขนาดเล็ก’ (ThaiPublica, 10 กรกฎาคม 2558) <<https://thaipublica.org/2015/07/ehia-eia-2/>>



ภาพที่ 3.3 การก่อสร้างท่าเทียบเรือบ้านโพธิ์ ท่า B¹¹⁷



ภาพที่ 3.4 การขนส่งแป้งมันสำปะหลังบริเวณโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา¹¹⁸

สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2565.

¹¹⁷ Thai PBS, ‘เปิดปม: ท่าเรือบ้านโพธิ์ (24 มี.ค.57)’ (YouTube, 24 มีนาคม 2557)

<<https://www.youtube.com/watch?v=JLJKI6Bdsqc>> สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2565.

¹¹⁸ ThaiPublica, ‘ชาวบ้านฟ้องเพิ่ม “ท่าเรือบ้านโพธิ์” เหตุเลี้ยงทำไอไอเอใช้ “เชื่อน” เป็น “ท่าเทียบเรือ”’ (ThaiPublica, 25 กุมภาพันธ์ 2560) <<https://thaipublica.org/2017/02/port-of-baanpho-3/>> สืบค้นเมื่อ 11 มกราคม 2565.

ต่อมาจึงได้มีการรวมตัวกันระหว่างประชาชนที่มีภูมิลำเนาและประกอบอาชีพในตำบลสนามจันทร์ ตำบลบ้านโพธิ์ และตำบลสิบเอ็ดศอก อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งได้รับผลกระทบจากกิจการดังกล่าว เพื่อยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 6 (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว โดยศาลมีคำสั่งให้เรียกบริษัท อีสเทิร์น ที พี เค แคปปิตอล จำกัด เข้ามาในคดีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ด้วย

ข้อเท็จจริงโดยสรุปของคดีดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ขออนุญาตต่อสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 6 ก่อสร้างท่าเทียบเรือบริเวณแม่น้ำบางปะกงเป็นจำนวนทั้งสิ้น 6 ท่า เป็นท่าเรือ A B C D E F แต่ละท่าอยู่ห่างจากกัน และมีขนาดไม่เกิน 500 ตันกรอส ซึ่งไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องจัดทำรายงาน EIA ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงออกไปอนุญาตให้ก่อสร้างท่าเทียบเรือทั้ง 6 ท่าได้โดยไม่ต้องจัดทำรายงาน EIA หรือ EHIA

กฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเด็นนี้ ได้แก่

1. ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน 2553 ข้อ 2 ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับขนาดของโครงการหรือกิจการประเภทท่าเทียบเรือที่ต้องจัดทำรายงาน EHIA ดังนี้

“ท่าเทียบเรือ

1) ที่มีความยาวหน้าท่าที่เรือเข้าเทียบได้ (berth length) ตั้งแต่ 300 เมตรขึ้นไป หรือที่มีพื้นที่หน้าท่าตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป ยกเว้นท่าเรือที่ชาวบ้านใช้สอยในชีวิตประจำวันและการท่องเที่ยว

2) ที่มีการขุดลอกร่องน้ำตั้งแต่ 100,000 ลูกบาศก์เมตรขึ้นไป

3) ที่มีการขนถ่ายวัตถุอันตรายหรือกากของเสียอันตรายซึ่งเป็นสารก่อมะเร็งกลุ่ม 1 มีปริมาณรวมกันตั้งแต่ 25,000 ตัน/เดือนขึ้นไป หรือมีปริมาณรวมกันทั้งปีตั้งแต่ 250,000 ตัน/ปีขึ้นไป”

2. ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 24 เมษายน 2555 ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับขนาดของโครงการหรือกิจการประเภทท่าเทียบเรือที่ต้องจัดทำรายงาน EIA ดังนี้

“ท่าเทียบเรือ รับเรือขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอส หรือความยาวหน้าท่า ตั้งแต่ 100 เมตร หรือมีพื้นที่ท่าเทียบเรือรวม ตั้งแต่ 1,000 ตารางเมตร ขึ้นไป”

ศาลปกครองระยองพิพากษายกฟ้องในประเด็นนี้โดยให้เหตุผลว่า ท่าเรือทั้ง 6 ท่า ได้แก่
 ท่า A (ใบอนุญาตเลขที่ 1/2555) ความยาวหน้าท่า 81 เมตร พื้นที่ท่าเทียบเรือ 995 เมตร
 ท่า B (ใบอนุญาตเลขที่ 2/2555) ความยาวหน้าท่า 66.60 เมตร พื้นที่ท่าเทียบเรือ 831 เมตร
 ท่า C (ใบอนุญาตเลขที่ 3/2555) ความยาวหน้าท่า 81 เมตร พื้นที่ท่าเทียบเรือ 995 เมตร
 ท่า D (ใบอนุญาตเลขที่ 4/2555) ความยาวหน้าท่า 81 เมตร พื้นที่ท่าเทียบเรือ 995 เมตร
 ท่า E (ใบอนุญาตเลขที่ 5/2555) ความยาวหน้าท่า 66.60 เมตร พื้นที่ท่าเทียบเรือ 831 เมตร
 ท่า F (ใบอนุญาตเลขที่ 6/2555) ความยาวหน้าท่า 81 เมตร พื้นที่ท่าเทียบเรือ 995 เมตร

เป็นท่าเทียบเรือที่ไม่มีความยาวหน้าท่าที่เรือเข้าเทียบได้ (berth length) ตั้งแต่ 300 เมตรขึ้นไป หรือที่มีพื้นที่หน้าท่าตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป และไม่ใช้ท่าเทียบเรือที่รับเรือขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอส หรือความยาวหน้าท่าตั้งแต่ 100 เมตร หรือมีพื้นที่ท่าเทียบเรือรวมตั้งแต่ 1,000 ตารางเมตรขึ้นไป จึงไม่อยู่ในบังคับที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามประกาศกระทรวงฯ ทั้งสองฉบับแต่อย่างใด การออกใบอนุญาตทั้ง 6 ฉบับดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ท่าเทียบเรือจำนวน 6 ท่า ยื่นเข้าไปในแม่น้ำบางปะกงเป็นความยาวหน้าท่ารวม 457.2 เมตร ขนาดพื้นที่รวม 5,642 ตารางเมตร การก่อสร้างท่าเทียบเรือทั้ง 6 ท่าดังกล่าว จึงถือเป็นโครงการเดียวกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เนื่องจากตั้งอยู่ในพื้นที่ติดกันเพียงแต่แยกเป็น 6 ท่า การออกใบอนุญาตแยกเป็น 6 ฉบับ จึงเป็นการหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงาน EHIA และรายงาน EIA นั้น ศาลเห็นว่า ประกาศกระทรวงฯ ทั้งสองฉบับดังกล่าว กำหนดโครงการหรือกิจการแตกต่างกันตามแต่ละประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 ไม่ได้กำหนดขนาดโครงการหรือกิจการขั้นต่ำ โดยใช้คำว่า “ทุกขนาด” อันหมายความว่า หากเข้าลักษณะประเภทโครงการหรือกิจการที่กำหนด ไม่ว่าจะขนาดใด ก็ต้องจัดทำรายงาน EHIA หรือรายงาน EIA แล้วแต่กรณี

ประเภทที่ 2 กำหนดโครงการหรือกิจการโดยระบุขนาดไว้ชัดเจน และไม่มีคำว่า ขนาด... รวมกัน... ขึ้นไป

ประเภทที่ 3 กำหนดโครงการหรือกิจการโดยระบุขนาดไว้ชัดเจน และมีคำว่า ขนาด... รวมกัน... ขึ้นไป

ศาลเห็นว่า เมื่อข้อกำหนดเกี่ยวกับขนาดตามประกาศดังกล่าวใช้ถ้อยคำธรรมดาสามัญ การตีความถ้อยคำดังกล่าวนั้น ต้องตีความตามความเข้าใจของบุคคลทั่วไป เนื่องจากผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายซึ่งเป็นบุคคลทั่วไป ย่อมเข้าใจความหมายของถ้อยคำได้ อันเป็นการคุ้มครองบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายและป้องกันมิให้เกิดสิ่งที่บุคคลทั่วไปคาดหมายมิได้เกิดขึ้น ตามหลักความสุจริต คือ การคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ยื่นขอทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำฉบับเดียวกันก็ตาม แต่เมื่อสภาพของท่าเทียบเรือทั้ง 6 ท่า แต่ละท่าแยกห่างจากกันไม่ได้ตั้งอยู่ต่อเนื่องกัน โดยมีระยะห่างระหว่างท่า A ถึงท่า B จำนวน 91.48 เมตร ท่า B ถึงท่า C จำนวน 96.69 เมตร ท่า C ถึง ท่า D จำนวน 172.11 เมตร ท่า D ถึงท่า E จำนวน 198.98 เมตร และท่า E ถึงท่า F จำนวน 505 เมตร เมื่อ

พิจารณาประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวพบว่า มิได้ระบุขนาดของโครงการไว้ และมีคำว่า “ขนาด... รวมกัน... ขึ้นไป” อันมีความหมายว่าให้ขนาดตามความยาวและขนาดพื้นที่หลายท่าในลักษณะการนับรวมกันตามประเภทที่ 3 จึงต้องพิจารณาแยกเป็นรายท่าแต่ละท่า โดยไม่นำความยาวของหน้าท่าที่เรือเข้าเทียบได้ หรือท่าเทียบเรือที่มีขนาดพื้นที่หน้าท่าแต่ละท่ามานับรวมกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ไม่ต่างกับกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอจำนวน 6 รายในคราวเดียวกันหรือต่างคราวกันแล้วได้ใบอนุญาตจำนวน 6 ฉบับในคราวเดียวกันหรือต่างคราวกัน เมื่อท่าเรือแต่ละท่ามีความยาวหน้าท่าที่เรือเข้าเทียบ และมีพื้นที่หน้าท่าไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จึงไม่ต้องจัดทำรายงาน EHIA หรือรายงาน EIA ตามประกาศกระทรวงทั้งสองฉบับดังกล่าว และเมื่อประกาศมุ่งประสงค์ให้พิจารณาที่ความยาวหน้าท่าที่เรือเข้าเทียบได้หรือพื้นที่หน้าท่าเรือหรือขนาดเรือ แล้วแต่กรณีเป็นสำคัญ มิใช่ดูที่คำขอว่าเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลเดียวกันในคราวเดียวกันหรือต่างคราวกัน จึงไม่ถือว่ามีเจตนาหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงาน EHIA หรือรายงาน EIA แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นดังกล่าวมีความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อยว่า จากแผนผังพื้นที่พอสังเขปที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ยื่นประกอบการขออนุญาต สามารถแบ่งกิจการออกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ประกอบด้วยท่า A, B และ C แต่ละท่าอยู่ห่างกัน 91.48 เมตร และ 96.69 เมตร โดยในกลุ่มดังกล่าวจะมีคลังสินค้า B-1 และ B-2

กลุ่มที่ 2 ประกอบด้วยท่า D และ E อยู่ห่างกัน 198.98 เมตร และอยู่ห่างจากกลุ่มที่ 1 (ระยะห่างจากท่า C ถึงท่า D) 172.11 เมตร โดยในกลุ่มดังกล่าวมีคลังสินค้า A1 และ A2

กลุ่มที่ 3 ประกอบด้วยท่า F อยู่ห่างจากกลุ่มที่ 2 (ระยะห่างจากท่า E ถึงท่า F) 505 เมตร ไม่มีคลังสินค้า

ทั้งนี้ มีถนนเชื่อมติดต่อกันทั้งสามกลุ่ม

ข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นถึงแผนหรือเค้าโครงการรวมทั้งองค์ประกอบที่ใช้ร่วมกันในการประกอบกิจการของโครงการ ซึ่งการประกอบกิจการท่าเทียบเรือ สำคัญขึ้นอยู่กับความยาวหน้าท่าหรือพื้นที่ท่าเทียบเรือ เพื่อให้จำนวนเรือเข้าเทียบท่าได้ตามความเหมาะสมของความยาวหน้าท่า หรือพื้นที่ท่าเทียบเรือ การเว้นระยะห่างของแต่ละท่าเรือย่อมไม่ส่งผลให้จำนวนเรือเข้าเทียบท่าน้อยลง แต่ในทางกลับกันการเว้นระยะของท่าเทียบเรือแต่ละท่า อาจเพิ่มความสะดวกและเพิ่มจำนวนเรือเข้าเทียบท่าได้มากขึ้น ซึ่งย่อมต้องมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 แยกเป็นรายท่าเรือย่อมเป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิได้มีผลต่อจำนวนเรือที่มาใช้ตามความยาวของท่าเทียบเรือที่มีอยู่ทั้งหมดในโครงการแต่อย่างใด ประกอบกับระยะห่างของท่าเทียบเรือแต่ละท่ามีไม่มากนัก ดังนั้น เมื่อตามข้อเท็จจริง ความยาวหน้าท่าเทียบเรือทั้ง 6 ท่า มีความยาวหน้าท่ารวมทั้งสิ้น 457.20 เมตร ที่สามารถให้บริการจำนวนเรือเข้าเทียบท่าได้จำนวนมาก ย่อมต้องมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงเป็นโครงการที่จะต้องจัดทำรายงาน EHIA ตามประกาศกระทรวงฯ ที่เกี่ยวข้อง การออกใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำแยกออกเป็น 6 ใบ และไม่ต้องจัดทำ EHIA จึงเป็นการใช้ดุลพินิจไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย เห็นควรพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตทั้ง 6 ใบ

3.2.7 นโยบายของประเทศไทยด้านการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์

(1) ความเป็นมา

แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เริ่มต้นที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อปี พ.ศ. 2513 ตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (NEPA 1969) ซึ่งต่อมาได้รับการยอมรับในหลายประเทศ โดยจุดสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นที่ยอมรับของ SEA นั้นเกิดในยุโรป โดยในปี พ.ศ. 2534 จากการประชุมที่เมืองเอสปู ประเทศฟินแลนด์ ซึ่งได้มีการบรรลุข้อตกลงใน “อนุสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามเขตแดน (Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context)” หรือเป็นที่รู้จักในนามของ “อนุสัญญาเอสปู (Espoo Convention)” ซึ่งเป็นพันธกรณีที่วางรากฐานในการนำ SEA มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม และต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ที่เมืองเคียฟ ประเทศยูเครน เกิดพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับ SEA (Protocol on Strategic Environmental Assessment) เพิ่มเติมในอนุสัญญาเอสปู (Fischer 2007)¹¹⁹

สำหรับประเทศไทย สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เริ่มทบทวนและปรับปรุงระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเสนอแนะให้เริ่มพิจารณานำกระบวนการ SEA มาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อส่งเสริมการจัดการสิ่งแวดล้อม¹²⁰ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 การพัฒนาและผลักดันให้เกิดระบบ SEA ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีมาตั้งแต่ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) จนถึงฉบับปัจจุบัน (ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2565)) ซึ่งกำหนดให้นำแนวทาง SEA มาใช้บังคับเป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องคำนึงถึงผลการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ตามที่ระเบียบหรือกฎหมายอื่นใดกำหนดให้จัดทำด้วย¹²¹ แต่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่บังคับให้จัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ มีเพียงการจัดทำแนวทาง SEA ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2564 ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งปรับปรุงจากฉบับปี พ.ศ. 2563 เท่านั้น โดยให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น หรือให้มีความเป็นแนวทางทั่วไป (General guideline) เพื่อให้สามารถนำแนวทาง SEA ฉบับนี้ไปประยุกต์ใช้ได้กับทุกภาคส่วน¹²²

¹¹⁹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2554) 1.

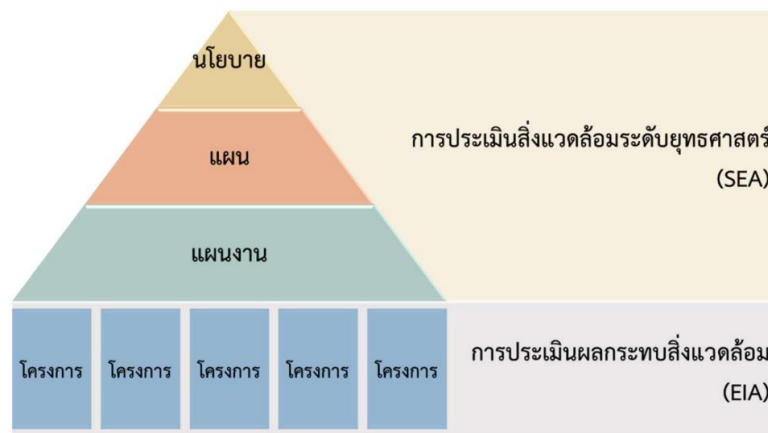
¹²⁰ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ‘แนวทาง การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (ฉบับปรับปรุง)’ (Strategic Environmental Assessment) <<http://sea.nesdc.go.th/pdf/g/SEA-GL-1.pdf>> สืบค้นเมื่อ 21 มกราคม 2565.

¹²¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 47

¹²² สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เชิงอรรถ 119) 2.

(2) หลักการที่สำคัญ

กระบวนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการบูรณาการประเด็นเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของแผน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งขอบเขตและระดับการใช้ SEA สนับสนุนการวางแผนในระดับนโยบาย (Policy) แผน (Plan) และแผนงาน (Program) ของการพัฒนา (Policy, Plan and Programme: PPP) โดยยังไม่ใช้กับระดับโครงการ (Project) เพื่อให้การวางแผนในระดับการใช้ SEA เป็นกรอบระดับยุทธศาสตร์ของการพัฒนาในระดับมหภาค กว้างกว่า มีความเชื่อมโยงกับการพิจารณาตัดสินใจการดำเนินงานในระยะยาว เป็นกรอบงานที่รอบด้าน และมีการบูรณาการมากกว่าการพัฒนาในระดับโครงการ ซึ่งมีความเฉพาะเจาะจง และมีระยะในการพิจารณาสั้นกว่า¹²³



หมายเหตุ: ในระยะเริ่มแรก ระดับการใช้ SEA ของประเทศไทยสนับสนุนอยู่ในระดับการจัดทำแผนและแผนงาน
ที่มา: กพย. (๒๕๖๑)

ภาพที่ 3.5 ขอบเขตและความแตกต่างของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ (SEA) กับระดับโครงการ (EIA)¹²⁴

จากภาพข้างต้นแสดงให้เห็นถึงขอบเขตและความแตกต่างของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์ (SEA) กับระดับโครงการ (EIA) ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้

1. ระดับการตัดสินใจ : SEA จะเป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบาย แผน และแผนงาน ซึ่งมีลำดับขั้นของการวางแผนการจัดการในระดับองค์กรที่สูงกว่าในระดับโครงการ¹²⁵ ดังเช่นกรณีของ EIA ทั้งนี้ เป็นผลมาจากระดับการประเมินที่แตกต่างกัน กล่าวคือ SEA จะมีระดับการประเมินที่กว้างกว่า

¹²³ เฟิงอ้าง.

¹²⁴ เฟิงอ้าง. 6.

¹²⁵ ปวันรัตน์ คงวานิช, ‘มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการถ่วงดุลโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำกรประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558) 30.

อยู่ในระดับมหภาค (Macroscopic) เช่น ระดับภูมิภาค ระดับประเทศ ระดับโลก เป็นต้น ในขณะที่ EIA เป็นการประเมินในระดับจุลภาค (Microscopic) ซึ่งมีระดับที่แคบกว่า

2. สาระสำคัญในการประเมิน : SEA เป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นตอบประเด็นในระดับยุทธศาสตร์ แนวคิด และเป้าหมายการพัฒนา เพื่อให้ได้ทางเลือกในเชิงยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสม ซึ่งมุมมองด้านสิ่งแวดล้อมในการประเมิน SEA คือ สิ่งแวดล้อมจะส่งผล กำหนดโอกาสหรือข้อจำกัดของการพัฒนา ให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ อย่างไร¹²⁶ ในขณะที่ EIA จะเป็นการศึกษาในระดับโครงการที่มุ่งเน้นด้านการก่อสร้างและการดำเนินงานของโครงการ เพื่อให้ได้ข้อมูลว่า จะสามารถดำเนินโครงการตามแนวทางที่กำหนดไว้โดยไม่มีผลกระทบทางลบ หรือมีผลกระทบน้อยที่สุด หรือสามารถหามาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบอย่างไรเพื่อให้ดำเนินโครงการได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

3. ขอบเขตของการประเมิน : เนื่องจาก SEA มีความสัมพันธ์กับเป้าหมาย SDGs ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ขอบเขตของการประเมินจึงเกี่ยวข้องกับการสร้างความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบาย แผน และแผนงาน ซึ่งภายใต้นโยบาย แผน และแผนงานหนึ่งจะประกอบด้วยโครงการหลาย ๆ โครงการที่มีจุดร่วมเดียวกัน เช่น เป็นโครงการเพื่อการพัฒนาในสาขาเดียวกัน เป็นต้น จึงทำให้ขอบเขตการประเมินของ SEA สามารถเดือนล่วงหน้าถึงผลกระทบสะสมได้ ในขณะที่ EIA มีขอบเขตการประเมินในเรื่องสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย หรือสังคม ในระดับโครงการ ซึ่งแต่ละโครงการจะจัดทำ EIA แยกตามรายโครงการต่างหากจากกัน ขอบเขตของการประเมินแบบ EIA จึงไม่อาจระบุผลกระทบสะสมได้อย่างชัดเจนเพียงพอ

4. เกณฑ์มาตรฐานของการประเมิน : SEA ใช้การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นเกณฑ์มาตรฐานของการประเมิน ในขณะที่ EIA มิได้ให้ความสำคัญกับเกณฑ์ตามเป้าหมาย SDGs ถึงขนาดนั้น แต่จะมุ่งเน้นที่เกณฑ์ด้านกฎหมาย มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และหลักการปฏิบัติที่ดีที่สำคัญ

5. การมีส่วนร่วมของประชาชน : SEA เป็นเรื่องที่มีผลกระทบในวงกว้าง มีผู้เกี่ยวข้องและอาจได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก จึงเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนและทุกระดับการตัดสินใจ ส่วน EIA เป็นการประเมินในพื้นที่ที่สามารถระบุได้ มีความเฉพาะเจาะจง และระบุผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบได้ชัดเจนกว่า EIA จึงให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของสาธารณะในกรณีโครงการที่มีผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อมสูง หรือมีผู้มีส่วนได้เสียที่เสียประโยชน์เป็นจำนวนมาก

6. ผลของการประเมิน : SEA จะพิจารณาว่าการดำเนินการจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการรักษาสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนทางทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งผลการประเมินจะนำไปสู่การปรับแผนใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ส่วน EIA เนื่องจากเน้นเรื่องการปฏิบัติตามกฎหมายหรือมาตรฐานต่าง ๆ รวมทั้งประสิทธิภาพในการควบคุมหรือลดผลกระทบตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงาน EIA ดังนั้น ผลการประเมินจะนำไปสู่การปรับมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ รวมทั้งมาตรการในการติดตามตรวจสอบ

¹²⁶ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เชิงอรธ 119) 7.

ดังนั้น หลักการสำคัญของ SEA คือ การศึกษาและประเมินผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบาย (Policy) แผน (Plan) และแผนงาน (Program) ของการพัฒนา ซึ่งอยู่ในระดับที่สูงกว่าการประเมินผลกระทบในระดับโครงการ (Project) เพื่อให้เกิดการพิจารณาตัดสินใจที่รอบด้าน มีการบูรณาการมากกว่าการพัฒนาในระดับโครงการ และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งขอบเขตการประเมินและผลการประเมินจะมีขอบเขตที่กว้างกว่า และระบุผลกระทบในระดับใหญ่มากกว่าการประเมินในระดับโครงการ

(3) ประเภทของ SEA

ประเภทของ SEA ที่ดำเนินการในปัจจุบันทั้งในและต่างประเทศ สามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท ประกอบด้วย¹²⁷

1. SEA รายสาขา (Sector-based SEA) เป็นการประเมินตามรายสาขาการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น คมนาคมขนส่ง ทรัพยากรน้ำ ท่องเที่ยว เป็นต้น

2. SEA เชิงพื้นที่ (Area-based SEA) เป็นการประเมินการพัฒนาบนพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ภูมิสังคมนิเวศ และหน่วยพื้นที่ตามการปกครอง เช่น พื้นที่ลุ่มน้ำ พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่นิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น

3. SEA เชิงประเด็น (Issue-based SEA) เป็นการประเมินรายประเด็นสำคัญต่อการพัฒนา เช่น ขยะ ของเสียอันตราย น้ำเสีย เป็นต้น

(4) ประโยชน์ของ SEA

1. ปัจจุบันจากการที่วาระการประชุมการพัฒนาที่ยั่งยืน 2030 (Agenda for Sustainable Development 2030) ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ไว้ ซึ่งเป้าหมาย SDGs จะผลักดันให้ SEA บรรลุวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ชัดเจนขึ้น และจะช่วยแก้ปัญหาการวางแผนและการตัดสินใจการพัฒนาที่การดำเนินงานยังแยกเป็นส่วน ๆ¹²⁸ ในขณะเดียวกัน SEA ก็เป็นส่วนสนับสนุนการดำเนินการตามเป้าหมาย SDGs ให้มีผลเป็นรูปธรรมมากขึ้นเช่นกัน SEA จึงเป็นเครื่องมือช่วยบูรณาการการวางแผนพัฒนาในแต่ละด้าน ช่วยให้เกิดการเชื่อมโยงและพิจารณาไปถึงอนาคตข้างหน้า และช่วยประสานประโยชน์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาได้

2. ประโยชน์ของ SEA พิจารณาจากมุมมองของแต่ละภาคส่วน ดังนี้

2.1 หน่วยงานเจ้าของแผน ใช้ SEA เป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินการจัดทำแผน และสนับสนุนให้แผนของหน่วยงานได้รับการยอมรับและลดความขัดแย้ง บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน และใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ¹²⁹

¹²⁷ เฟิงอ้าง. 10.

¹²⁸ เฟิงอ้าง. 5.

¹²⁹ เฟิงอ้าง. 9.

2.2 ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย มีโอกาสและช่องทางเสนอความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการพัฒนาตามแผนของภาครัฐ เอกชน และนักลงทุน เกิดกลไกการดำเนินงานร่วมกัน เกิดความโปร่งใสในการตัดสินใจ และการพัฒนาสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่¹³⁰

2.3 ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ใช้กระบวนการและประสบการณ์ในการจัดทำ SEA เสริมสร้างขีดความสามารถ ความรู้ความเข้าใจ และสร้างความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน¹³¹

2.4 รัฐบาล ใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจในเชิงนโยบาย และดำเนินการตามแผนที่เหมาะสม ที่ได้มีการวิเคราะห์อย่างรอบด้าน ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่คำนึงถึงการพัฒนาในอนาคต และได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน¹³²

(5) การกลั่นกรองนโยบาย แผน และแผนงานที่ต้องจัดทำ SEA

การกลั่นกรอง (Screening) นโยบาย แผน และแผนงานที่ต้องจัดทำ SEA เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เป็นการพิจารณาตั้งแต่ขั้นต้น เพื่อพิจารณาว่ามีความจำเป็นต้องนำ SEA มาประยุกต์ใช้กับการจัดทำหรือปรับปรุงนโยบาย แผน และแผนงานดังกล่าวหรือไม่อย่างไร วัตถุประสงค์ไม่ต่างจากกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการ

1. กระบวนการขั้นตอนของ SEA

1.1 การกลั่นกรองนโยบาย แผน และแผนงาน

1.2 การกำหนดขอบเขตการศึกษา เป็นการกำหนดกรอบทิศทางของการพัฒนา รวมถึงกำหนดเป้าหมายและประเด็นสำคัญที่ควรจะต้องดำเนินการให้บรรลุ เพื่อให้แผนสามารถมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้¹³³ ซึ่งประกอบด้วย การวิเคราะห์ขอบเขต แผน ยุทธศาสตร์ และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และการระบุขอบเขตการจัดทำ SEA จากนั้นดำเนินการวิเคราะห์ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าหมายการพัฒนา วัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และกำหนดตัวชี้วัด ประเมินข้อมูลฐาน และรายงานการกำหนดขอบเขต

1.3 การพัฒนาและประเมินทางเลือก เป็นการพิจารณาหาทางเลือกที่เหมาะสมที่จะช่วยให้แผนการพัฒนานั้นสามารถดำเนินการไปสู่เป้าหมายการพัฒนาและบรรลุวัตถุประสงค์เพื่อความยั่งยืนได้¹³⁴

1.4 การกำหนดมาตรการเพื่อความยั่งยืน เป็นแนวทางหรือวิธีการดำเนินงานเพื่อช่วยให้ประเด็นยุทธศาสตร์บรรลุตามวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ได้ระบุไว้ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดขอบเขตในกระบวนการ SEA และนำไปสู่ความสมดุลในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อทำให้เกิดความยั่งยืนใน

¹³⁰ เฟิงอ้าง. 10.

¹³¹ เฟิงอ้าง.

¹³² เฟิงอ้าง.

¹³³ เฟิงอ้าง. 17.

¹³⁴ เฟิงอ้าง. 23.

ระยะยาว ซึ่งมาตรการเพื่อความยั่งยืนควรกำหนดให้สอดคล้องกับช่วงเวลาของการดำเนินงานตามทางเลือกด้วย มี 3 รูปแบบ คือ มาตรการส่งเสริม (Enhancement) ซึ่งเป็นแนวทางหรือวิธีการที่จะช่วยพัฒนาและส่งเสริมให้ผลลัพธ์ของทางเลือกนั้น ก่อให้เกิดประโยชน์เพิ่มมากขึ้น¹³⁵ มาตรการหลีกเลี่ยง (Avoidance) ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนแนวทางหรือวิธีการอื่น ๆ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบทางลบจากการดำเนินงานตามทางเลือก¹³⁶ และมาตรการลดหรือบรรเทา (Mitigation/Reduction) ซึ่งเป็นแนวทางหรือวิธีการที่ลดหรือบรรเทาผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามทางเลือกให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้¹³⁷

1.5 การจัดทำรายงานการศึกษา SEA เป็นการสรุปผลการดำเนินงาน SEA ทุกขั้นตอน เพื่อใช้ในการดำเนินงานและการติดตาม ประเมินผลของแผน และเพื่อสื่อสารต่อประชาชน¹³⁸ ซึ่งทำให้รายงาน SEA ควรประกอบด้วย 2 ฉบับ คือ รายงานทางวิชาการ และรายงานฉบับประชาชน โดยรายงาน SEA ที่ดีควรแสดงให้เห็นถึงการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ เมื่อจัดทำรายงาน SEA แล้ว ควรนำไปรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียและนำกลับมาทบทวนปรับปรุงให้ดีขึ้นอีกครั้ง เพื่อให้ได้รายงานที่มีความสมบูรณ์ น่าเชื่อถือ และเป็นที่ยอมรับของสาธารณะ ก่อนนำไปบูรณาการจัดทำร่างแผน ซึ่งบูรณาการกับ SEA ต่อไป¹³⁹

2. รูปแบบของการกลั่นกรองนโยบาย แผน และแผนงานที่ต้องจัดทำ SEA

แนวทาง SEA ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2564 แนะนำการกลั่นกรองออกเป็น 3 ลักษณะ คือ¹⁴⁰

2.1 การกลั่นกรองจากประเภทและระดับของแผน ขึ้นกับรายการที่ต้องทำ SEA ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะมีการกำหนดรายการของแผนที่ต้องทำ SEA (Plan Type/Level List) ไว้แล้ว เช่น สหราชอาณาจักรระบุประเภทของแผนต่าง ๆ ที่ต้องมีการจัดทำ SEA ได้แก่ เกษตรกรรม ป่าไม้ ประมง พลังงาน อุตสาหกรรมคมนาคม การจัดการของเสีย การจัดการน้ำ การท่องเที่ยว และการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น

2.2 การกลั่นกรองโดยใช้เกณฑ์ (Criteria) ซึ่งปัจจุบันหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการพิจารณากลั่นกรองมีหลากหลายและสามารถปรับประยุกต์ใช้ให้เข้ากับบริบทของแต่ละประเทศได้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม และบริบทของประเทศนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม แนวทาง SEA ฉบับนี้ได้ยกตัวอย่างเกณฑ์กลางที่ใช้โดยทั่วไป และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ จาก EU (2001) โดยนำมาพิจารณาประกอบว่าแผนนั้นเป็นไป

¹³⁵ เฟิงอ้าง.

¹³⁶ เฟิงอ้าง.

¹³⁷ เฟิงอ้าง.

¹³⁸ เฟิงอ้าง. 28.

¹³⁹ เฟิงอ้าง.

¹⁴⁰ เฟิงอ้าง. 16 – 17.

ตามเกณฑ์หรือไม่ หากเป็นไปตามเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่ง หน่วยงานเจ้าของแผนสามารถพิจารณาจัดทำ SEA ได้ โดยมีเกณฑ์ดังนี้

2.1.1 อาจก่อให้เกิดผลกระทบสะสมที่เกินขีดความสามารถในการรองรับการพัฒนาสายสาขาหรือเชิงพื้นที่

2.2.2 อาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงพื้นที่ ซึ่งข้ามเขตการปกครองระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัด

2.2.3 อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่กว้างขวาง

2.2.4 อาจก่อให้เกิดผลกระทบในขอบเขตพื้นที่ใหญ่กว่าโครงการใดโครงการหนึ่งเท่านั้น หรือผลกระทบนั้นจะส่งผลเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาอื่น ๆ ด้วย

2.2.5 อยู่ในพื้นที่ซึ่งมีความเปราะบางของสภาพธรรมชาติ เป็นพื้นที่มรดกทางวัฒนธรรม และ/หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.2.6 อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่หรือภูมิศาสตร์ ซึ่งเป็นที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญระดับชาติและระหว่างประเทศ

3. การกลั่นกรองโดยใช้แนวทางผสมผสาน ระหว่างการกลั่นกรองจากประเภทและระดับของแผนกับการกลั่นกรองโดยใช้เกณฑ์ ซึ่งในกรณีหน่วยงานเจ้าของแผนพิจารณาว่าแผนที่กำลังพิจารณาไม่อยู่ในรายการที่กำหนด ตามข้อ 1. อาจนำเกณฑ์ในการกลั่นกรองตามข้อ 2. มาใช้ประกอบในการตัดสินใจว่าจะจัดทำ SEA หรือไม่ หรือในทางกลับกัน หากพิจารณาแล้วว่าแผนถูกระบุไว้ในรายการที่กำหนดตามข้อ 1) แผนดังกล่าวต้องจัดทำ SEA หรือไม่ สามารถนำหลักเกณฑ์ในการกลั่นกรองตามข้อ 2. มาประกอบการตัดสินใจได้

ในกรณีหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีแผนการพัฒนา แต่แผนนั้นไม่ได้อยู่ในรายการประเภทและระดับของแผนที่ควรจะต้องจัดทำ SEA สามารถพิจารณากลับกรองโดยใช้เกณฑ์ว่า แผนนั้นมีความจำเป็นต้องจัดทำ SEA หรือไม่ ซึ่งหน่วยงานเจ้าของแผนสามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณากลับกรองได้

ผลลัพธ์จากขั้นตอนนี้ช่วยให้สามารถระบุว่าแผนที่กำลังพิจารณาอยู่จำเป็นต้องจัดทำ SEA หรือไม่ หากพิจารณาว่าแผนนั้นต้องจัดทำ SEA ควรจัดทำขอบเขตการศึกษา (Terms of Reference: TOR) ของการจัดทำแผนโดยคำนึงถึงข้อเสนอแนะการจัดทำที่ระบุไว้ในแนวทาง SEA ฉบับนี้

(6) กรณีศึกษาการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศไทย

แม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดให้มีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นการเฉพาะ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ประเทศไทยโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ (สศช.) ได้มีโครงการนำร่องที่นำแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มาปรับใช้แล้วถึง 4 โครงการ ดังนี้¹⁴¹

1. โครงการติดตามและประเมินผล เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ระยะที่ 1

โครงการดังกล่าว สศช. ได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมกลุ่มย่อยแบบออนไลน์ (Online Focus Group) และลงพื้นที่สัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามขั้นตอนการกำหนดขอบเขต (Scoping) ตามแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของ สศช. ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านการค้า การลงทุน แรงงาน สาธารณสุข คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยยังพบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการหลายประการ เช่น ความไม่เชื่อมั่นของนักลงทุน ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ไม่สะท้อนสภาพผลกระทบที่แท้จริง เป็นต้น ทั้งนี้ ได้มีการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในแต่ละด้านไว้ และจะนำประเด็นมาสังเคราะห์สำหรับเป็นข้อมูลฐานในการติดตามและประเมินผลเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

2. โครงการติดตามและประเมินผล เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ระยะที่ 2

ตามกรอบการดำเนินงานระยะที่ 2 สศช. จัดให้มีการประชุมกลุ่มย่อยระดมความคิดเห็น 3 ครั้ง โดยครั้งที่ 1 เรื่อง การพัฒนาทางเลือก เพื่อหาทางเลือกในการพัฒนา ครั้งที่ 2 เรื่อง การพัฒนาและประเมินทางเลือกการพัฒนา เพื่อหาทางเลือกการพัฒนาที่เหมาะสมต่อยอดจากการประชุมครั้งที่ 1 และครั้งที่ 3 เรื่อง การกำหนดมาตรการเพื่อความยั่งยืน และการผนวกรวม SEA กับแผนพัฒนาจังหวัดสระแก้ว เพื่อจัดทำรายงาน SEA และผนวกรายงานเข้ากับแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติต่อไป

3. โครงการนำร่องการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์กับการพัฒนาเชิงพื้นที่: จังหวัดระยอง
โครงการนี้ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) ภายใต้สัญญาาร่วมกับศูนย์การจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (International Centre for Environmental Management: ICEM) โดยความร่วมมือกับ สศช. ซึ่งในการดำเนินงานจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงกำหนดให้มีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการและระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อโครงการ จำนวน 4 ครั้ง ได้แก่

ครั้งที่ 1 เรื่อง การปรึกษาหารือร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดขอบเขตและประเมินข้อมูลพื้นฐาน

¹⁴¹ กลุ่มการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ กองยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 'กรณีศึกษา' (Strategic Environmental Assessment) <<http://sea.nesdc.go.th/pilot-project/>> สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2566.

ครั้งที่ 2 เรื่อง การปรึกษาหารือร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการประเมินผลกระทบเพื่อการพัฒนาจังหวัดระยอง

ครั้งที่ 3 เรื่อง การปรึกษาหารือร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดแนวทางการพัฒนาจังหวัดระยองอย่างยั่งยืน

ครั้งที่ 4 เรื่อง บทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินงานโครงการนำร่องการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์กับการพัฒนาเชิงพื้นที่ และการปรับปรุง (ร่าง) แนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์¹⁴²

4. โครงการการจัดทำการประเมินสิ่งแวดล้อม ระดับยุทธศาสตร์ สำหรับแผนแม่บทการพัฒนาเชิงพื้นที่ของจังหวัดสงขลาและปัตตานี

โครงการดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2564¹⁴³ ซึ่งมอบหมายให้ สศช. จัดทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์และแผนแม่บทต่างๆภายใต้เรื่องการค้าและการขยายผลโครงการเมืองต้นแบบ"สามเหลี่ยมมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน" ไปสู่เมืองต้นแบบที่ 4 อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา "เมืองต้นแบบอุตสาหกรรมก้าวหน้าแห่งอนาคต" โดย สศช. ได้เริ่มจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นในประเด็นสำคัญที่เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ (Key Success Factors) สำหรับการจัดทำ SEA ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ - มีนาคม 2565¹⁴⁴ โดยปัจจุบันได้เข้าสู่กระบวนการจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีคัดเลือกตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 อย่างโปร่งใส และได้มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์¹⁴⁵มาเป็นที่ปรึกษาในการจัดทำ SEA ต่อไป

¹⁴² กลุ่มการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ กองยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 'โครงการนำร่องการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์กับการพัฒนาเชิงพื้นที่: จังหวัดระยอง' (Strategic Environmental Assessment) <<http://sea.nesdc.go.th/pilot-project/sea-rayong/>> สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2566.

¹⁴³ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 'ความเป็นมาของโครงการ' (สำนักพัฒนาระบบราชการและพันธกิจสังคม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์) <<https://shorturl.asia/XS15q>> สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2566.

¹⁴⁴ เฟิ่งอ๋าง.

¹⁴⁵ เฟิ่งอ๋าง.

บทที่ 4 บทวิเคราะห์

สภาพปัญหาเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยการจงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่ได้ตั้งประเด็นในการศึกษาและยกตัวอย่างกรณีศึกษานั้น ผู้เขียนได้วิเคราะห์และขอเสนอแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อเป็นมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

4.1 ปัญหาของข้อกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับ “ประเภท” และ “ขนาด” ของโครงการ กิจการ หรือ การดำเนินการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ปัญหาของข้อกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับ “ประเภท” และ “ขนาด” ของโครงการ กิจการ หรือ การดำเนินการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน โครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ไม่ว่าจะในรูปแบบรายงาน EIA หรือ รายงาน EHIA พิจารณาจากกฎหมาย ประกาศกระทรวง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตามบทที่ 3 แล้วพบว่า ประเทศไทยใช้ระบบบัญชีรายชื่อแบบ Positive List ในการกลั่นกรองโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการกำหนดประเภทและขนาดแบบเฉพาะเจาะจง โดยบางประเภทมีการกำหนด “เกณฑ์ขั้นต่ำ” ที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น ท่าเทียบเรือที่รับเรือขนาดไม่เกิน 500 ตันกรอส เป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาว่า หากโครงการฯ ที่จะดำเนินการหรือขออนุญาตดำเนินการมีขนาดต่ำกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำดังกล่าว ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตก็ไม่จำเป็นต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น กรณีโรงไฟฟ้าขนาดกำลังการผลิต 9.9 เมกะวัตต์ ซึ่งตามข้อมูลของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน¹ พบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 – 2559 ประเทศไทยมีโรงไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 9 – 9.9 เมกะวัตต์ ถึง 60 โครงการ กระจายอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ ทั่วทุกภาคของประเทศไทย ซึ่งตามคู่มือการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ฝ่ายใบอนุญาตเองก็กำหนดให้รายงาน EIA หรือ EHIA เป็นส่วนหนึ่งของเอกสารหรือหลักฐานประกอบการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานไฟฟ้า โดยอ้างอิงตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ในการพิจารณาว่า โรงไฟฟ้าที่ขออนุญาตก่อสร้างนั้นต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เมื่อพิจารณาตามกฎหมายและประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ซึ่งกำหนดว่า โรงไฟฟ้าขนาดไม่ต่ำกว่า 10 เมกะวัตต์ เป็นโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงส่งผลให้โครงการโรงไฟฟ้าที่เสนอ

¹ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, ‘รายชื่อผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า’ (สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน) <<https://shorturl.asia/GkoPs>> สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2566.

หากมีขนาดเพียง 9.9 เมกะวัตต์ ย่อมไม่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยผลของกฎหมายและประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องดังกล่าว แม้จะเล็งเห็นได้ว่า โรงไฟฟ้าขนาด 9.9 เมกะวัตต์ กับโรงไฟฟ้าขนาด 10 เมกะวัตต์ โดยสภาพแล้วน่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในขนาดหรือความรุนแรงที่ไม่แตกต่างกัน นอกจากนี้ แนวโน้มของประเทศไทยในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาดกำลังการผลิตประมาณ 9.9 เมกะวัตต์ ไม่ว่าจะใช้พลังงานประเภทใดเป็นเชื้อเพลิงในการผลิต ก็ยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังเช่นในปี พ.ศ. 2565 ก็ยังปรากฏว่ามีการอนุญาตให้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาด 9.9 เมกะวัตต์ หลายโครงการ เช่น โรงไฟฟ้าขยะที่ชุมชนท่าจีน² โรงไฟฟ้าขยะที่จังหวัดสระแก้ว³ ซึ่งบริษัทเอกชนเจ้าของโครงการดังกล่าวก็มีโครงการโรงไฟฟ้าขนาด 9.9 เมกะวัตต์ อื่น ๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่เช่นกัน

จากการศึกษารูปแบบการกั้นกรองโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พบว่า กรณีการใช้บัญชีรายชื่อแบบ Positive List ก็มีข้อดีในแง่ของความชัดเจน เนื่องจากผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตรวมทั้งผู้มีอำนาจพิจารณาสามารถทราบได้ทันทีว่าโครงการที่จะดำเนินการนั้น ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และต้องจัดทำในระดับใด หากไม่เข้าเกณฑ์ที่กำหนด ไม่ว่าจะเป็เพราะประเภทโครงการที่เสนอไม่อยู่ในบัญชีรายชื่อ หรือมีขนาดของโครงการไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด ในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นควรให้ดำเนินการ ผู้มีอำนาจพิจารณาก็สามารถมีคำสั่งอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินโครงการได้โดยไม่ต้องให้เจ้าของโครงการจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน และไม่จำเป็นต้องกังวลถึงการโต้แย้งคำสั่งอนุมัติหรืออนุญาตว่าเพราะเหตุใดจึงให้ดำเนินโครงการดังกล่าวได้โดยไม่จัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน เนื่องจากผู้มีอำนาจพิจารณาสามารถอ้างเหตุผลตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ทันทีว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ประกาศกระทรวง มีได้กำหนดให้โครงการที่อนุมัติหรืออนุญาตนั้น เป็นโครงการประเภทที่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือเนื่องจากประกาศกระทรวงได้กำหนดขนาดของโครงการไว้ แต่โครงการที่อนุมัติหรืออนุญาตนั้นมีขนาดต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด เป็นต้น

การกำหนดเกณฑ์ขนาดดังกล่าว ยังมีนัยว่าโครงการฯ ที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทยจะมีลักษณะเป็นโครงการฯ “ขนาดใหญ่” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กฎหมายเห็นว่าโครงการฯ ที่มีขนาดต่ำกว่าที่กำหนดเป็น “โครงการขนาดเล็ก” ที่ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ จึงไม่กำหนดให้จัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน ในบางกรณีกฎหมายอาจกำหนดให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) เท่านั้นก็เป็นการเพียงพอ เช่น โครงการเกี่ยวเหมืองแร่ สนามบินน้ำ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจออกประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการฯ เล็งเห็นแล้วถึงความจำเป็นและเหมาะสมในการกำหนดว่าโครงการฯ ประเภท และ/หรือขนาดใดบ้างที่ต้องประเมินผล

² ชาวทันธุรกิจ, ‘TGE คว่ำโครงการ “โรงไฟฟ้าขยะ” ชุมชนท่าจีน 9.9 MW จ่อ COD ปี 68’ (Kaohoon, 25 ตุลาคม 2565) <<https://www.kaohoon.com/news/565838>> สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2566.

³ HoonSmart, ‘SUPER กดปุ่ม COD โรงไฟฟ้า 9.9 เมกะวัตต์วันนี้’ (HoonSmart, 14 มิถุนายน 2561) <<https://hoonsmart.com/archives/10815>> สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2566.

กระทบสิ่งแวดล้อมก่อน เนื่องจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็มีข้อเสียในแง่ของค่าใช้จ่ายและระยะเวลาในการจัดทำที่เจ้าของโครงการต้องแบกรับด้วย ซึ่งโดยปกติในการกำหนดประเภทและขนาดโครงการฯ ดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะเป็นการออก “กฎ” อย่างหนึ่ง ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของเจ้าของโครงการที่จะต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนขออนุมัติหรือขออนุญาตดำเนินโครงการฯ

ในแง่ของการดำเนินการของรัฐ การอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินโครงการใด ๆ นั้นเป็นไปเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งต้องมีความต่อเนื่อง (Continuity) ตามหลักการจัดทำบริการสาธารณะ จึงจะทำให้ภารกิจของรัฐในด้านต่าง ๆ ดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง ตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศได้อย่างทันท่วงที เพราะในการดำเนินโครงการใด ๆ ของรัฐที่ต้องมีการจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการดำเนินโครงการนั้น โอกาสที่รัฐหรือประชาชนจะได้ใช้ประโยชน์จากโครงการย่อมเน้นซ้ำออกไปด้วยความจำเป็นของขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ต้องดำเนินการก่อน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงมีผลกับหลักการของการบริการสาธารณะในประเด็นของหลักความต่อเนื่อง เนื่องจากหากโครงการที่รัฐเป็นเจ้าของโครงการ ไม่ว่าจะรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองหรือมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนผ่านสัญญาทางปกครองนั้นมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็เป็นกระบวนการหนึ่งที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนจะดำเนินการโครงการหรือจัดจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการ ย่อมเป็นผลให้ระยะเวลาที่โครงการจะได้รับการจัดทำจนแล้วเสร็จและประชาชนได้ใช้ประโยชน์เน้นซ้ำออกไปหากเทียบกับโครงการในลักษณะเดียวกันที่ไม่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การกำหนดกฎเกณฑ์ว่าโครงการใดที่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับหลักความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะด้วย กล่าวคือ การกำหนดกฎเกณฑ์ว่าโครงการใดจะต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ต้องคำนึงถึงประเด็นด้านระยะเวลาในการจัดทำด้วย เพื่อให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการต่าง ๆ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยไม่ทำให้บริการสาธารณะจากการจัดทำโครงการล่าช้าออกไปจนเกินสมควร

ในขณะเดียวกัน กรณีที่เป็นการอนุญาตให้เอกชนดำเนินการใด ๆ แม้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของเอกชนแต่ละราย เช่น การอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงาน ทำเทียบเรือของเอกชน โรงแรม อาคารพาณิชย์ เป็นต้น ก็ยังคงเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศเช่นกัน นอกจากนี้ ความชัดเจนของการใช้บัญชีรายชื่อแบบ Positive List ในการกลั่นกรอง โครงการ ในแง่มุมมองของผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตที่เป็นผู้ประกอบการเอกชน คือ การลดภาระต้นทุนทางค่าใช้จ่ายและเวลาในการจัดทำโครงการ เนื่องจากไม่มีขั้นตอนที่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก็มักปรากฏว่ามีประชาชนได้รับผลกระทบทางลบไม่ว่าจะในด้านสิ่งแวดล้อมและ/หรือปัญหาสุขภาพอนามัยจากการดำเนินโครงการฯ โดยไม่มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเตรียมรับมือกับปัญหาทางสิ่งแวดล้อมก่อน อันสืบเนื่องมาจากข้อกำหนดทางกฎหมายที่มีอยู่ได้กำหนดเกณฑ์ “ขนาด” ไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง ดังเช่นที่ปรากฏในคดีทำเทียบเรือแม่น้ำบางปะกง อำเภอ

บ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา หรือที่ปรากฏตามข่าวเกี่ยวกับการคัดค้านโรงไฟฟ้าขนาด 9.9 เมกะวัตต์ อันเนื่องมาจากความวิตกกังวลของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียต่อปัญหาด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อาจเกิดขึ้นจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้าโดยไม่ผ่านการจัดทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม⁴

คดีดังกล่าว จะเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ขออนุญาตก่อสร้างท่าเทียบเรือบริเวณแม่น้ำบางปะกงพร้อมกัน โดยแยกขอเป็น 6 ท่า ทำให้แต่ละท่ามีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดตามประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้องซึ่งทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องออกใบอนุญาตให้ดำเนินการได้โดยไม่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้ง 6 ท่า ถึงแม้ว่าหากรวมกันทุกท่าแล้ว โครงการของผู้ถูกฟ้องที่ 3 จะมีขนาดเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งโดยปกติควรต้องจัดทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่เพราะรูปแบบการกลั่นกรองโครงการตามกฎหมายไทยที่ใช้บัญชีรายชื่อแบบ Positive List และไม่มีการกำหนดในกฎหมาย หรือมีแนวทางการพิจารณาใดที่ให้พิจารณาในลักษณะรวมทั้ง 6 ท่า เป็นโครงการเดียวกัน จึงเป็นช่องว่างของรูปแบบการกลั่นกรองโครงการประเภทบัญชีรายชื่อแบบ Positive List จากที่ไม่สามารถกำหนดให้ประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในโครงการที่ถูกแยกส่วนจากโครงการขนาดใหญ่ให้กลายเป็นโครงการย่อย ๆ หลายโครงการ โดยที่แต่ละโครงการมีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หรือในโครงการที่มีการกำหนดให้มีขนาดต่ำกว่าเกณฑ์ตามกฎหมายเพียงเล็กน้อย

จากการศึกษารูปแบบการกลั่นกรองโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พบว่านอกจากรูปแบบบัญชีรายชื่อแบบ Positive List แล้วยังมีการใช้บัญชีรายชื่อแบบ Negative List ซึ่งเป็นการกำหนดในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ รูปแบบ Negative List จะกำหนดเฉพาะโครงการที่ไม่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้เป็นบัญชีรายชื่อ ส่วนที่มีได้กำหนดไว้แล้วจะต้องดำเนินการจัดทำ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสมอ ดังเช่นแนวทางของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะทำให้โครงการทั้งของ ภาครัฐและเอกชนส่วนใหญ่เข้าสู่ระบบการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มุ่งเน้นให้เกิดการคาดการณ์ผลกระทบล่วงหน้า และกำหนดมาตรการ ป้องกันและแก้ไขไว้ก่อน เพื่อเตรียมรับมือกับสถานการณ์จริงขณะดำเนินการหรือภายหลังดำเนินการแล้วเสร็จ อย่างไรก็ตาม แนวคิดของการกลั่นกรองโครงการในรูปแบบนี้จัดเป็นด้านตรงข้ามกับรูปแบบ Positive List ที่ ประเทศไทยคุ้นชิน จึงเห็นว่า ในทางปฏิบัติอาจเป็นการยากในการปรับความเข้าใจ และความเคยชินใน การปฏิบัติของผู้ที่เกี่ยวข้อง และอาจทำให้เกิดปัญหาความสมดุลในการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศกำลังพัฒนา แบบประเทศไทยได้ เนื่องจากโครงการส่วนใหญ่ตามรูปแบบ Negative List ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม จึงอาจทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ ทำให้ประชาชนไม่ได้ใช้ประโยชน์จากโครงการ พัฒนาในเวลาอันสมควร และมีภาระทางงบประมาณของประเทศที่เพิ่มขึ้นในกรณีที่เป็นโครงการของรัฐอัน

⁴ กรุงเทพธุรกิจ, ‘เพราะอะไร “โรงไฟฟ้าขยะ” ถึงถูกคัดค้านแทบทุกที่’ (กรุงเทพธุรกิจ, 25 เมษายน 2565)

เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า บริบทของประเทศไทยมีความแตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้รูปแบบ Negative List ในการกลั่นกรองโครงการมาตั้งแต่เริ่มใช้กฎหมาย NEPA 1969 อยู่ไม่น้อย และยังไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบ Negative List ในการกลั่นกรองโครงการเพื่อแก้ปัญหาการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ประเทศไทยเผชิญอยู่ได้

รูปแบบการกลั่นกรองโครงการที่นิยมใช้ในประเทศต่าง ๆ นอกเหนือจากรูปแบบบัญชีรายชื่อยังได้แก่ การกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาใช้ดุลพินิจ (Discretionary or Customized Approach) โดยมักนำมาใช้ร่วมกับรูปแบบบัญชีรายชื่อ ด้วยการกำหนดให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการที่อาจก่อให้เกิด “ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ” ซึ่งทำให้แม้โครงการที่เสนอจะไม่อยู่ในบัญชีรายชื่อหรือมีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ก็อาจได้รับการพิจารณาให้ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ เช่น โครงการตาม Annex II ตามกฎหมาย UVPG 1990 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือโครงการตาม Schedule 2 ตามระเบียบ The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 ของสหราชอาณาจักร ซึ่งกำหนดตามแนวทางของ EIA Directives ของสหภาพยุโรป ดังที่ได้ศึกษามาประกอบตามบทที่ 3

ผู้เขียนเห็นว่า การนำแนวทางตามกฎหมายเยอรมันและกฎหมายอังกฤษที่กำหนดให้ขั้นตอนการกลั่นกรองโครงการเป็นแบบผสมระหว่างรูปแบบบัญชีรายชื่อแบบ Positive List กับรูปแบบการใช้ดุลพินิจ ได้กำหนดตามแนวทางของ EIA Directives ของสหภาพยุโรป ดังที่ได้ศึกษามาประกอบตามบทที่ 3 ซึ่งจะเห็นว่ารูปแบบของการกลั่นกรองโครงการของทั้งสองประเทศเป็นรูปแบบเดียวกับ EIA Directives ของสหภาพยุโรป ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ารูปแบบดังกล่าวเป็นรูปแบบการกลั่นกรองโครงการที่มีความเป็นสากล ได้รับการนำไปปรับประยุกต์จากประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปหลายประเทศ และมีหลักเกณฑ์แนวทางการพิจารณาที่ชัดเจนพอที่จะนำมาเป็นต้นแบบในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย เพื่อสร้างมาตรการป้องกันการหลีกเลี่ยงผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการกำหนดหรือลดขนาดโครงการให้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดเพียงเล็กน้อย หรือแยกส่วนโครงการใหญ่ให้เป็นโครงการย่อย ๆ ที่มีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดได้ และมีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยที่ใช้คุ้นเคยกับการใช้รูปแบบบัญชีรายชื่อแบบ Positive List อยู่แล้ว โดยเป็นการนำเอาจุดเด่นของแต่ละรูปแบบมาปรับใช้ให้เหมาะสม กล่าวคือ การใช้บัญชีรายชื่อแบบ Positive List จะมีข้อดีในแง่ของความชัดเจน ทำให้ลดกรณีที่มีผู้มีอำนาจพิจารณาอาจถูกโต้แย้งการใช้ดุลพินิจได้ในประเด็นที่ว่า เพราะเหตุใดจึงกำหนดให้โครงการที่เสนอจะต้องจัดทำหรือไม่จัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากผู้มีอำนาจพิจารณาสามารถอ้างบัญชีรายชื่อโครงการที่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนตามกฎหมาย เพื่อเป็นฐานที่มาของอำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าวได้ทันที ส่วนการกำหนดให้ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณากำหนดให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญได้ด้วย จะเป็นการลดความกระด้างของรูปแบบบัญชีรายชื่อ เพิ่มความยืดหยุ่นให้กับขั้นตอนการกลั่นกรองโครงการของประเทศไทยได้

มากขึ้น และลดปัญหาการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยการจงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของรูปแบบบัญชีรายชื่อแบบ Positive List ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปอย่างเหมาะสม มีกรอบในการใช้ดุลพินิจที่ชัดเจน ไม่กว้างเกินไปจนทำให้ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมประสบปัญหาจากจุดอ่อนของการกลั่นกรองโครงการในรูปแบบการใช้ดุลพินิจในภายหลัง จึงต้องมีการกำหนดบทบาทบัญญัติทางกฎหมาย หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแนวทางในการใช้ดุลพินิจให้ชัดเจนด้วย

ดังนั้น ตามกรณีศึกษาคดีท่าเทียบเรือแม่น้ำบางปะกง อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ดังกล่าว ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ⁵ อันได้แก่

1. ทิศทางการไหลของน้ำที่เปลี่ยนไป หรือเกิดการตกตะกอน และการกัดเซาะชายฝั่งจากการขุดลอกร่องน้ำในระหว่างการก่อสร้าง รวมทั้งในระหว่างการขนส่งสินค้าโดยเรือบรรทุกสินค้าภายหลังการก่อสร้างท่าเรือแล้วเสร็จ เนื่องจากเรือที่เข้าเทียบท่าจะบรรทุกสินค้าได้ถึงวันละ 4,000-5,000 ตัน ซึ่งหากชายฝั่งถูกกัดเซาะเป็นเวลานานจะทำให้เกิดการพังทลายของตลิ่ง และระบบนิเวศ รวมทั้งแหล่งอาหารของสัตว์น้ำในบริเวณนั้นเปลี่ยนไป

2. มลพิษทางเสียงจากการทำงานของเครื่องจักรที่ใช้ในการก่อสร้าง

3. มลพิษจากฝุ่นละอองในระหว่างการก่อสร้าง ฝุ่นละอองจากรถขนดิน และการขนส่งมันสำปะหลังหรือข้าวที่ปนเปื้อนในน้ำ ส่งผลต่อการอุปโภคบริโภคน้ำของประชาชน และการใช้ประโยชน์ในการเลี้ยงปลาเลี้ยงกุ้ง ซึ่งทำให้ประชาชนสูญเสียรายได้จากการประกอบอาชีพดังกล่าว รวมทั้งส่งผลกระทบต่อระบบทางเดินหายใจของประชาชนในบริเวณดังกล่าว

4. ปัญหาการรั่วไหลของคราบน้ำมันหรือน้ำเสียที่เกิดจากกิจการท่าเทียบเรือ อาจส่งผลให้แม่น้ำบางปะกงบริเวณท่าเทียบเรือและบริเวณใกล้เคียงเน่าเสียจนไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้

5. ปัญหาด้านความปลอดภัยในการสัญจรทางน้ำร่วมกับเรือขนส่งสินค้าขนาดใหญ่ และปัญหาในการใช้รถใช้ถนนของประชาชนในบริเวณดังกล่าวที่คับคั่งขึ้น และสภาพถนนสาธารณะได้รับความเสียหาย เป็นหลุมเป็นบ่อ อันเนื่องมาจากการขนส่งสินค้าที่มีน้ำหนักมากด้วยรถบรรทุกทางบกจากถนนสาธารณะเข้าสู่หรือออกไปจากท่าเทียบเรือ

ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหามลพิษจากท่าเทียบเรือดังกล่าว เกิดจากการที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด “ประเภท” และ “ขนาด” ของโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเฉพาะเจาะจง โดยไม่มีบทบัญญัติให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตโครงการได้ใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดให้เจ้าของโครงการที่เสนอโครงการในลักษณะเดียวกับกรณีคดีท่าเทียบเรือดังกล่าว ให้ดำเนินการจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งหากได้นำรูปแบบตามกฎหมายเยอรมันและกฎหมายอังกฤษดังกล่าวมาประยุกต์ใช้

⁵ ThaiPublica, ‘ประเด็นสำคัญกรณีโครงการฟุ้งเฟื้องอนใบบอนุญาตประกอบกิจการ ของ “โครงการโกดังเก็บสินค้าและท่าเรือขนถ่ายสินค้า ของบริษัทอิสเทิร์น ทีพีเค แค้ปปิตอล จำกัด’ (ThaiPublica)

<<https://shorturl.asia/E9CYN>> สืบค้นเมื่อ 31 มกราคม 2566.

โดยให้กฎหมายไทยมีบทบัญญัติที่ให้ผู้มีอำนาจพิจารณา กำหนดให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการใด ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อย่างมีนัยสำคัญ ต้องดำเนินการจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนจึงจะอนุมัติหรืออนุญาตให้ ดำเนินการได้ ปัญหาหลักมาจากทำเทียบเรือที่ผู้ขออนุญาตก่อสร้างได้กำหนดขนาดให้ต่ำกว่าเกณฑ์ตาม ประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้มีพฤติการณ์แยกส่วนเป็นโครงการย่อย ๆ จากโครงการขนาดใหญ่ โดย โครงการย่อยแต่ละโครงการมีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดนั้น ก็จะสามารถเข้าสู่ระบบการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมได้โดยนัยของบทบัญญัติดังกล่าว

ทั้งนี้ จากการสำรวจโครงการที่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวง ที่เกี่ยวข้อง ดังที่ปรากฏในบทที่ 3 ในส่วนของกฎหมายไทย จะพบว่า โครงการตามประกาศกระทรวงที่ กำหนดให้จัดทำรายงาน EIA 35 โครงการ และประกาศที่ให้จัดทำรายงาน EHIA 12 โครงการ ล้วนเป็นกรณี ที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยใช้ระบบ Positive List ในการจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดย ประเภทโครงการที่มีการกำหนด “ขนาด” เป็นเพดานหรือเกณฑ์ขั้นต่ำไว้ อันได้แก่

1. โครงการฯ ตามเอกสารท้ายประกาศ 4 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งต้องจัดทำรายงาน EIA จำนวน ทั้งสิ้น 18 ประเภท ตามที่ได้แสดงไว้ในบทที่ 3 ในตารางที่ 3.2 ประเภทโครงการฯ ที่กำหนดเกณฑ์ขนาดของ โครงการฯ ที่ต้องจัดทำรายงาน EIA ตามเอกสารท้ายประกาศ 3 ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผล กระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2. โครงการฯ ตามเอกสารท้ายประกาศ 1 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งต้องจัดทำรายงาน EHIA จำนวน ทั้งสิ้น 9 ประเภทโครงการฯ ตามที่ได้แสดงไว้ในบทที่ 3 ในตารางที่ 3.3 ประเภทโครงการฯ ที่กำหนดเกณฑ์ ขนาดของโครงการฯ ที่ต้องจัดทำรายงาน EHIA ตามเอกสารท้ายประกาศ 1 ของประกาศกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อ ทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่ง ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงาน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ดังนั้น โครงการที่ต้องจัดทำ EIA ทั้ง 18 ประเภท และโครงการที่ต้องจัดทำ EHIA ทั้ง 9 ประเภท ดังกล่าว จึงเป็นโครงการที่มีความเสี่ยงที่เจ้าของโครงการจะลดขนาดโครงการให้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดเล็กน้อย หรือแยกส่วนโครงการเป็นโครงการย่อย ๆ ที่มีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ได้ ซึ่งหากมีการแก้ไขกฎหมายกำหนดให้ ประเทศไทยใช้รูปแบบ Positive List with Discretionary or Customized approach หรือระบบบัญชี รายชื่อที่กำหนดโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบการใช้ดุลพินิจควบคู่กัน ย่อมเป็นการ

แก้ปัญหาของข้อกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับ “ประเภท” และ “ขนาด” ของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่ต้องจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในปัจจุบันได้

นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่ข้อจำกัดของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปอยู่ที่ลักษณะของการประเมินที่ทำเป็นรายโครงการเป็นการเฉพาะเจาะจง ทำให้ผู้มีอำนาจพิจารณาจะพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และ/หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน เป็นรายโครงการไป เนื่องจากมีข้อมูลด้านผลกระทบที่ได้รับการนำเสนอจากเจ้าของโครงการนั้น ๆ ซึ่งเจ้าของโครงการย่อมนำเสนอเฉพาะส่วนของการคาดการณ์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากโครงการของตนเองเท่านั้น หากผู้มีอำนาจพิจารณามีได้มีข้อมูลด้านผลกระทบของโครงการอื่น ๆ ที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันกับโครงการที่จะพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาต หรือมีข้อมูลดังกล่าวแต่ไม่นำมาเป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลประกอบการพิจารณา ย่อมเป็นผลให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอาจไม่เห็นถึงความเชื่อมโยงกันของผลกระทบของแต่ละโครงการที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันได้อย่างชัดเจน หรือไม่มีข้อมูลผลกระทบสะสมที่เพียงพอในการพิจารณา ทำให้การตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินโครงการนั้นเป็นไปโดยปราศจากข้อมูลที่ครบถ้วน หรือรอบคอบ รอบด้านเพียงพอ จนนำไปสู่การพิจารณาให้ดำเนินโครงการหลายโครงการในพื้นที่เดียวกันจนก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม (Cumulative Impacts) ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ในที่สุด ผู้เขียนจึงเห็นว่า อาจนำแนวทางของสหพันธรัฐมาเลเซียที่กำหนดให้มีการประเมินความเหมาะสมที่ตั้งโครงการ (Site Suitability Evaluation : SSE) มาปรับใช้กับประเทศไทยด้วย

ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีการกำหนดให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยพิจารณาจากพื้นที่ตั้งโครงการเป็นเกณฑ์ด้วย ดังเห็นได้จากกรณีโครงการในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและกรณีโครงการตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม ลักษณะของข้อกำหนดให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติมยังขึ้นอยู่กับประเภทและขนาดของโครงการที่กำหนดอย่างเฉพาะเจาะจงในลักษณะเดียวกับโครงการตามประกาศกระทรวงที่ให้จัดทำรายงาน EIA 35 โครงการ และประกาศที่ให้จัดทำรายงาน EHIA 12 โครงการ กล่าวคือ ไม่มีการเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจกำหนดให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในกรณีที่โครงการไม่อยู่ในประเภทและขนาดที่กำหนดเหมือนกัน อีกทั้งพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติมยังมีลักษณะเป็นพื้นที่เฉพาะ ซึ่งทำให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยพิจารณาจากพื้นที่ตั้งโครงการเป็นเกณฑ์ของประเทศไทยจะดำเนินการในพื้นที่เฉพาะดังกล่าวเท่านั้น เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น หากโครงการตั้งอยู่ในพื้นที่ทั่วไป มิใช่พื้นที่เฉพาะดังกล่าวและไม่ใช้ประเภทโครงการที่อยู่ตามเอกสารท้ายประกาศกระทรวงกรณีให้จัดทำรายงาน EIA 35 โครงการ และ/หรือรายงาน EHIA 12 โครงการดังกล่าว โครงการนั้นก็ไม่จำเป็นต้องจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งแตกต่างจากกรณีการประเมินความเหมาะสมที่ตั้งโครงการ (Site Suitability Evaluation : SSE) ของสหพันธรัฐมาเลเซีย ที่กำหนดให้พิจารณาความสอดคล้องของโครงการการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณที่ตั้งโครงการที่เสนอหรือบริเวณข้างเคียง เพื่อให้ทราบศักยภาพของพื้นที่ในการรับ

มลพิษหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญในการตัดสินใจความเหมาะสมของโครงการพัฒนาทั้งหลาย และจะเป็นการช่วยลดค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการ หากได้จัดทำการศึกษาความเหมาะสมที่ตั้งโครงการแล้วพบว่า ที่ตั้งโครงการไม่เหมาะสมกับการดำเนินการ

ตัวอย่างเช่น กรณีบ้านพักตุลาการและข้าราชการศาลอุทธรณ์ภาค 5 ที่เชิงดอยสุเทพ หรือที่รู้จักกันในชื่อ “คดีป่าแห้ว”⁶ นั้นนับเป็นอีกตัวอย่างที่ดีแสดงให้เห็นถึงผลเสียของการที่ไม่ได้กำหนดให้มีการประเมินความเหมาะสมของพื้นที่ตั้งโครงการก่อนมีการจัดทำโครงการ ซึ่งจากที่ปรากฏตามสื่อต่าง ๆ ได้แสดงให้เห็นว่าโครงการก่อสร้างบ้านพักนี้มีข้อวิจารณ์ถึงผลกระทบต่อแหล่งน้ำชุมชน และอาจเกิดการพังทลายของหน้าดิน รวมทั้งกระทบต่อวัฒนธรรมความเชื่อของคนท้องถิ่นที่มีต่อดอยสุเทพ⁷ แม้ท้ายที่สุดแล้วศาลปกครองเชียงใหม่จะพิพากษายกฟ้อง โดยระบุว่าผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าการอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ทำการศาล บ้านพักตุลาการและข้าราชการศาลอุทธรณ์ภาค 5 ในพื้นที่ป่าสงวนเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากก่อสร้างในพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดอยสุเทพ ขอให้เพิกถอนคำสั่งอนุญาต รัื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง และปรับปรุงพื้นที่ รวมทั้งจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁸ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่พิพากษาได้มีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดทับซ้อนกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่อุทยานแห่งชาติ จึงไม่อยู่ในบังคับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 อีกทั้งยังอยู่ในพื้นที่ที่คณะกรรมการได้มีมติเห็นชอบกำหนดให้เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 2, ชั้น 3 และชั้น 4 จึงได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁹ นั้น และในทางข้อเท็จจริงสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งเป็นเจ้าของโครงการก็ไม่ดำเนินการก่อสร้างต่อและได้คืนพื้นที่ให้กับกรมธนารักษ์แล้วก็ตาม แต่พื้นที่โครงการที่เดิมเป็นพื้นที่ป่าก็ถูกแผ้วถางเพื่อเตรียมการก่อสร้างไปแล้ว ระบบนิเวศถูกทำลายยากแก่การฟื้นฟู อีกทั้งยังกระทบต่อความเชื่อของคนในท้องถิ่นซึ่งเป็นเหมือนการทำลายความไว้นื้อเชื่อใจทางสังคมระหว่างประชาชนและองค์กรตุลาการไปแล้วอีกด้วย

หากกรณีดังกล่าวมีการประเมินความเหมาะสมของพื้นที่ตั้งโครงการก่อนดำเนินการ และอาจนำไปสู่การตัดสินใจไม่อนุมัติโครงการก็เป็นได้ เนื่องจากโครงการบ้านพักตุลาการดังกล่าวมีข้อวิจารณ์ทั้งเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความเหมาะสมด้านสังคมวัฒนธรรม แม้ประเภทหรือขนาดของโครงการบ้านพักดังกล่าวจะไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดให้จัดทำการศึกษาความเหมาะสมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และไม่อยู่ในพื้นที่คุ้มครองตาม

⁶ อธิษญา อ้อดวงษ์, ‘กรณีบ้านพักตุลาการ: เมื่อป่าแห้วเพราะกฎหมายโหว’ (The Momentum, 12 เมษายน 2561) <<https://themomentum.co/housing-project-for-judges-chiangmai/>> สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2566.

⁷ เฟิ่งอ้อ.

⁸ เหตุเกิดก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงยังคงใช้คำว่า “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม”

⁹ คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขดำที่ 148/2561 คดีหมายเลขแดง 152/2561

ประกาศกระทรวงหรือมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้จัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ตาม ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรกำหนดในกฎหมายให้มีการประเมินความเหมาะสมของพื้นที่ตั้งโครงการตามแนวทางของ สหพันธรัฐมาเลเซียก่อนดำเนินโครงการ เพื่อข้อมูลเพิ่มเติมสำหรับผู้มีอำนาจพิจารณา เพราะการใช้ดุลพินิจ โดยชอบมีหลักการประการหนึ่ง คือ ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจพิจารณาจะต้องใช้ดุลพินิจบนพื้นฐานของ ข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญเพียงพอ การพิจารณาแผนการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ที่มีได้คำนึงถึงความ เหมาะสมของพื้นที่ตั้งโครงการ รวมทั้งพื้นที่อื่นที่เป็นทางเลือกที่เหมาะสมกว่า ย่อมเป็นการพิจารณาที่บกพร่องได้ ทั้งนี้ เพื่อความยืดหยุ่นในการดำเนินการ หากผลการประเมินปรากฏว่าที่ตั้งโครงการมีความไม่เหมาะสม ก็ไม่ จำเป็นต้องกำหนดให้ล้มเลิกหรือพิจารณาไม่อนุมัติหรืออนุญาตเสมอไป ในกรณีที่มีความจำเป็นอันมีอาจ หลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องจัดทำโครงการโดยได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่สังคมส่วนรวมจะได้รับจากการดำเนิน โครงการแล้ว อาจกำหนดให้จัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายหลังจากจัดทำการประเมินความ เหมาะสมของพื้นที่ตั้งโครงการ โดยนำผลการประเมินความเหมาะสมของพื้นที่ตั้งโครงการมาเป็นข้อมูลใน การศึกษาและประเมินด้วย และต้องกำหนดให้มีการวางมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบใด ๆ ที่นำมาสู่ ความไม่เหมาะสมดังกล่าว มาเป็นเงื่อนไขในการอนุญาตด้วย ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมทั่วไปที่ผลการประเมินมิได้ผูกพันผู้มีอำนาจให้ต้องพิจารณาไม่อนุมัติหรือไม่อนุญาตโครงการเสมอไป แต่สามารถสั่งการให้เจ้าของโครงการแก้ไขหรือออกแบบมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบใหม่ให้เหมาะสม แล้วสั่งอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินการต่อไปได้

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นว่า นอกจากจะมีทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ต้องได้รับการ อนุรักษ์คุ้มครองจากการดำเนินโครงการเพื่อการพัฒนาต่าง ๆ แล้ว ประเทศไทยยังมีพื้นที่มรดกทาง วัฒนธรรม ประเพณี หรือเกี่ยวข้องกับความเชื่อของชุมชนท้องถิ่นที่ควรได้รับการอนุรักษ์ด้วย ดังนั้น ใน บทบัญญัติที่กำหนดให้มีการประเมินความเหมาะสมของพื้นที่ตั้งโครงการ จึงควรกำหนดให้ครอบคลุมถึง ประเด็นความเหมาะสมด้านสังคม ประเพณี วัฒนธรรม ความเชื่อท้องถิ่นของชุมชนด้วย เพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุนสิทธิชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรอง¹⁰ สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐตาม รัฐธรรมนูญ¹¹ และเพื่อให้โครงการเป็นที่ยอมรับจากชุมชนอย่างแท้จริง

อนึ่ง เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากจุดอ่อนหรือข้อเสียบางประการของรายงานการ ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่ได้ศึกษาในบทที่ 2 กล่าวคือ ปัญหาด้านความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interests) ซึ่งเกิดขึ้นได้หากโครงการนั้นต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะ ต้องจัดทำเพราะเหตุที่ว่าเป็นโครงการที่มีประเภทและขนาดตามบัญชีรายชื่อแบบ Positive List หรือเป็น โครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งต้องอาศัยดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณา

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 (1).

¹¹ เพิ่งอ้าง, มาตรา 57 (1).

กำหนดให้จัดทำ เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวมที่ผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องประสบ

จากการศึกษาพบว่า ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในทางวิชาการถูกมองว่าเป็นเรื่องปัญหาในการพิจารณาตัดสินใจกระทำการของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมี 2 ฐานะ คือ ฐานะฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ และฐานะส่วนตัวซึ่งเป็นเอกชนที่ย่อมทำเพื่อประโยชน์ส่วนตน จึงเกิดความขัดแย้งว่าในสถานการณ์ที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีประโยชน์ที่จะได้รับเป็นการส่วนตัวจากการกระทำการตามอำนาจหน้าที่ ควรจะพิจารณาตัดสินใจกระทำการอย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็สามารถเกิดปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ได้ เนื่องจากฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรายงานอาจมีส่วนได้เสียกับเจ้าของโครงการหรือผู้จัดทำรายงาน จนเป็นผลให้การพิจารณาเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรายงานปราศจากความเป็นกลาง และคำสั่งที่ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบนั้นอาจถูกยกเลิกเพิกถอนในภายหลังได้ ทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่มีความมั่นคงทางนิติฐานะที่ผู้รับคำสั่งอาจคาดหมายผลลัพธ์ของคำสั่งได้ ซึ่งย่อมเป็นการขัดต่อหลักนิติรัฐ

ในขณะเดียวกัน กรณีที่เจ้าของโครงการกับผู้จัดทำรายงานต่างก็เป็นเอกชนด้วยกัน ก็มีปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ได้ อันเนื่องมาจากกฎหมายไทยได้กำหนดให้การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องได้รับการจัดทำหรือรับรองโดยผู้รับใบอนุญาตตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ประกาศกำหนด¹² ผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งแม้จะเป็นเอกชน ก็ยังคงมีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปให้เป็นไปหลักการตามนิยามในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ ผลการศึกษาต้องแสดงให้เห็นผลกระทบของโครงการในด้านต่าง ๆ เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น อันเป็นการกระทำโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้งในลักษณะเดียวกับการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง แต่ในความผูกพันตามสัญญารับจ้างดำเนินการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระหว่างผู้จัดทำรายงานกับเจ้าของโครงการ ยังคงทำให้ผู้จัดทำรายงานมีอีกฐานะหนึ่ง ซึ่งเป็นฐานะส่วนตัวของเอกชนที่มีความผูกพันกับเอกชนอีกรายหนึ่งตามนิติสัมพันธ์ทางสัญญา ตามที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 2 แล้วนั้น จะเห็นว่าผู้จัดทำรายงานอาจเห็นแก่ผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนที่จะได้จากการปฏิบัติตามสัญญา โดยจัดทำรายงานให้แสดงผลการศึกษาที่ไม่ถูกต้อง ไม่สะท้อนสภาพข้อเท็จจริง มีแต่ผลกระทบในด้านบวกจากการจัดทำโครงการเท่านั้น หรือไม่ได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างเพียงพอ เช่น โครงการเหมืองถ่านหินกะเบอะดิน จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีข้อวิจารณ์ว่าบริษัทที่ทำ EIA ทำการปลอมแปลงเอกสารการมีส่วนร่วม นำเสนอข้อมูลแต่ด้านดี

¹² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 51/4.

ด้านเดียวไม่ครบถ้วนทุกมุมของผลกระทบที่เป็นข้อเสีย และนำเสนอข้อมูล EIA โดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดทางภาษาของชุมชนชาวกะเหรี่ยง¹³ เป็นต้น

จากแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์ตามที่ได้ศึกษามานั้น ผู้เขียนเห็นว่าต้องอาศัยหลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสียมาเป็นหลักในการพิจารณาสำหรับผู้มีอำนาจกล่าวคือ ต้องตรวจสอบว่าตนมีลักษณะของความไม่เป็นกลางในทางภาวะวิสัย หรือความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก ซึ่งมีที่มาจาก “สถานภาพ” หรือ “ฐานะ” ระหว่างผู้มีอำนาจพิจารณา (ซึ่งตามกฎหมายไทยคือ คชก.) กับเจ้าของโครงการหรือไม่ จากนั้นพิจารณาว่ามีความไม่เป็นกลางในทางอัตวิสัย หรือความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน ซึ่งเกิดจากความคิดภายในจิตใจของผู้มีอำนาจ และต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป ตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 และมาตรา 16 รวมทั้งหลักเกณฑ์ตามคู่มือขององค์กรด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นต้น เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่เข้าข่ายการขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างผู้มีอำนาจพิจารณากับเจ้าของโครงการในการพิจารณาออกคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรายงาน

หลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสียดังกล่าวยังอาจนำมาปรับใช้กับกรณีที่เจ้าของโครงการกับผู้จัดทำรายงานเป็นเอกชนเหมือนกันได้เช่นกัน กล่าวคือ เจ้าของโครงการกับผู้จัดทำรายงานต้องไม่มีผลประโยชน์ร่วมกันในการจัดทำโครงการ โดยอาจกำหนดเป็นหลักการตรวจสอบความมีผลประโยชน์ร่วมกันไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเนื่องจากผู้จัดทำรายงานจะมีสถานะเป็นนิติบุคคล เช่น บริษัทจำกัด หรือสถาบันการศึกษาที่มีผู้เชี่ยวชาญหลากหลายสาขาร่วมปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการหนึ่ง ๆ ผู้เขียนเห็นว่า หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างเจ้าของโครงการกับผู้จัดทำรายงาน อาจกำหนดได้ 3 ลักษณะ ดังนี้

1. การพิจารณาความสัมพันธ์กันในเชิงทุน กล่าวคือ หุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในนิติบุคคลที่เป็นเจ้าของโครงการต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในนิติบุคคลที่เป็นผู้จัดทำรายงาน หรือในนัยกลับกัน โดยกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นที่เหมาะสมสำหรับความเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ให้ชัดเจน

2. การพิจารณาความสัมพันธ์กันในเชิงบริหาร กล่าวคือ ผู้มีอำนาจตัดสินใจในกิจการของนิติบุคคลที่เป็นเจ้าของโครงการต้องไม่เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในกิจการของนิติบุคคลที่เป็นผู้จัดทำรายงาน หรือในนัยกลับกัน เช่น เป็นกรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร หุ้นส่วนผู้จัดการ เป็นต้น

3. การพิจารณาความสัมพันธ์ในลักษณะไขว่กันระหว่างความสัมพันธ์ในเชิงทุนและความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร ซึ่งหมายถึง มีอำนาจบริหารในนิติบุคคลหนึ่งและเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในนิติบุคคลอีก

¹³ Greenpeace Thailand, ‘EIA ไร้ศักดิ์ศรีที่อ้อมกอด’ (Greenpeace Thailand, 11 มีนาคม 2565)

<<https://shorturl.asia/OznK5>> สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2566.

รายหนึ่ง ดังนั้น กรณีนี้หุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในนิติบุคคลที่เป็นเจ้าของโครงการจึงต้องไม่เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ ในกิจการของนิติบุคคลผู้จัดทำรายงาน หรือในนัยกลับกัน

ทั้ง 3 ลักษณะที่ได้นำเสนอไปนั้น มีลักษณะของความมีผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างเจ้าของโครงการกับผู้จัดทำรายงานในทางตรง ดังนั้น จึงควรกำหนดในกฎหมายเพิ่มเติมให้พิจารณาการมีผลประโยชน์ร่วมกันในทางอ้อมด้วย โดยอาศัยหลักการพิจารณาความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอกและความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในข้างต้นมาเป็นเกณฑ์ด้วยก็ได้ เช่น สถานะคู่สมรสหรือความเป็นญาติระหว่างบุคคลผู้เป็นหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้น หรือผู้มีอำนาจบริหารของนิติบุคคลเจ้าของโครงการกับผู้จัดทำรายงาน การครอบงำผ่านบุคคลอื่นโดยให้มาเป็นกรรมการในนิติบุคคลผู้จัดทำรายงาน เป็นต้น

นอกจากนี้ ด้วยเหตุจากปัญหาที่กฎหมายได้กำหนดให้เอกชนเป็นผู้จัดทำรายงานได้ดังกล่าวนั้น ในอนาคตหากประเทศไทยมีความพร้อมเพียงพอทั้งในด้านงบประมาณและบุคลากรก็อาจพิจารณาให้จัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะแทนการกำหนดให้เอกชนเป็นผู้จัดทำรายงานแต่เพียงอย่างเดียว หรืออย่างน้อยอาจกำหนดให้เป็นระบบคู่ขนานกันไป ระหว่างการจัดทำรายงานโดยองค์กรของรัฐและองค์กรเอกชนที่มีมาตรฐานในระดับเดียวกัน เพื่อให้การแข่งขันระหว่างกัน ซึ่งจะทำให้การจัดทำรายงานมีคุณภาพมากขึ้น โดยกรณีที่เป็นองค์กรของรัฐ ผู้เขียนเห็นว่าควรจัดตั้งในลักษณะองค์กรมหาชน หรือองค์กรอิสระ เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลด้านการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ และไม่อยู่ภายใต้สังกัดของส่วนราชการใด เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการดำเนินการ

สำหรับปัญหาด้านความล่าช้า ค่าใช้จ่าย และความซับซ้อนทางเทคนิคของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่เจ้าของโครงการจำเป็นต้องแบกรับเป็นต้นทุน เพราะตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งประเทศไทยได้ลงนามรับรองแล้ว ก็ให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ด้วย จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องรวมเอาต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมเข้าเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการด้วย เพราะฟื้นฟูเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและ/หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในภายหลังย่อมมีต้นทุนค่าใช้จ่าย หรือค่าเสียโอกาสที่ต้องแลกมากกว่าต้นทุนที่ต้องเสียไปในการป้องกันความเสียหายก่อนที่จะเกิดขึ้นมาก แม้แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้พิจารณาแก้ไขข้อกำหนดตามกฎหมาย NEPA ค.ศ. 1969 ด้วยการออก Executive Order 13807 เพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังที่ได้กล่าวถึงไปในส่วนของกฎหมายสหรัฐอเมริกาในบทที่ 3 นั้น ก็ได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากผู้ต่อต้านเป็นอย่างมาก เป็นการแก้ไขกฎหมายที่ไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ และชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่พัฒนา ตลอดจนจนเป็นการเอื้อผลประโยชน์ต่อกลุ่มนายทุนอุตสาหกรรมด้านพลังงานเพียง

ฝ่ายเดียว¹⁴ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงครั้งนี้จึงมีนัยมาจากผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าการมีชุดข้อมูลทางวิทยาศาสตร์มาสนับสนุนว่าการลดจำนวนโครงการและยกเลิกการประเมินผลกระทบสะสม และการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นจะมีผลดีในการช่วยคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือไม่กระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างไร ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า แม้สหรัฐอเมริกาจะนับว่าเป็นผู้นำในการปฏิบัติแนวคิดในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของโลกมากกว่า 50 ปี แต่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาครั้งนี้ มิได้มีฐานคิดมาจากพิจารณาถึงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้านเป็นสำคัญ จึงไม่อาจนำมาเป็นเหตุผลที่ดีในการลดจำนวนโครงการ หรือลดขั้นตอนการดำเนินการ เพื่อแก้ปัญหาด้านความล่าช้าของกระบวนการจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม หากขั้นตอนกระบวนการของทางราชการบางประการเป็นอุปสรรคที่ทำให้ล่าช้าจนเกินสมควร ก็อาจพิจารณาให้ปรับลดขั้นตอนกระบวนการบางขั้นตอนหรือนำเทคโนโลยีมาช่วยในการพิจารณาของทางราชการให้สะดวกรวดเร็วขึ้น โดยไม่ละทิ้งกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน หรืออาจกำหนดให้กรณีที่ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นแล้วผลการศึกษาพบว่า ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญภายใต้ชุดข้อมูลที่รอบด้านเพียงพอ ก็ไม่จำเป็นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างเต็มรูปแบบ เพื่อให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นในโครงการขนาดใหญ่ตามเจตนารมณ์ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยอาจต้องกำหนดประเภทโครงการที่ต้องประเมินเบื้องต้นเพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ ตามความจำเป็นและเหมาะสมจากข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ สภาพแวดล้อม สังคม และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น จากที่ได้พิจารณามาข้างต้น หากประเทศไทยสามารถสร้างมาตรการทางกฎหมายที่ป้องกันและแก้ไขความกระด้างของรูปแบบการกลั่นกรองโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากปัจจุบันที่เป็นรูปแบบ Positive List ที่กำหนดประเภทและขนาดของโครงการอย่างเฉพาะเจาะจงตายตัว ให้มีความยืดหยุ่นด้วยการกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบในโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งเป็นการนำใช้ระบบดุลพินิจเข้ามาเสริมตามแนวทางของกฎหมายเยอรมันและกฎหมายอังกฤษ รวมทั้งกำหนดให้มีการประเมินความเหมาะสมของพื้นที่ตั้งโครงการก่อนดำเนินการ หรือให้เป็นข้อมูลในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อไป โดยสร้างหลักเกณฑ์ แนวทางในการแก้ไขจุดอ่อนของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความล่าช้า และความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะต้องจัดทำเพราะถูกกำหนดให้จัดทำอย่างชัดเจนตามบัญชีรายชื่อตามกฎหมาย หรือเพราะผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาให้จัดทำก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางที่นำเสนอดังกล่าวจะสามารถช่วยแก้ปัญหาของข้อกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับ

¹⁴ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้, 'รัฐบาลสหรัฐฯ ประกาศแก้ไขกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม (National Environmental Policy Act)' (กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้, 17 มกราคม 2563) <<https://shorturl.asia/ICRds>> สืบค้นเมื่อ 16 เมษายน 2565.

“ประเภท” และ “ขนาด” ของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่ได้ตั้งประเด็นไว้ได้อย่างครอบคลุม

4.2 ปัญหาของการไม่มีข้อมติทางกฎหมายที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาได้ใช้ดุลพินิจกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการที่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ

ปัญหาของการไม่มีข้อกำหนดหรือข้อมติทางกฎหมายที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาได้ใช้ดุลพินิจกำหนดให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตจัดทำโครงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือชุมชนเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกำหนดประเภทและขนาดโครงการฯ ที่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรูปแบบบัญชีรายชื่อแบบ Positive List โดยกำหนดประเภทโครงการฯ อย่างเฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นผลให้ผู้มีอำนาจพิจารณาไม่สามารถใช้ดุลพินิจกำหนดให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตจัดทำโครงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการฯ ที่ปกติไม่อยู่ในบัญชีรายชื่อหรือมีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดได้ เนื่องจากจะเป็นการใช้อำนาจโดยไม่มีฐานทางกฎหมายรองรับให้กระทำไม่ได้ และคำสั่งที่กำหนดให้จัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการฯ ที่ไม่อยู่ในบัญชีรายชื่อหรือมีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดอาจถูกยกเลิกเพิกถอนในภายหลังได้

ดังที่ได้กล่าวถึงในปัญหาตามข้อ 4.1 ข้างต้นแล้วว่า เพื่อแก้ไขปัญหาค่าการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย โดยการจงใจกำหนดหรือลดขนาดโครงการหรือแยกส่วนโครงการ ควรกำหนดให้ขั้นตอนกลั่นกรองโครงการตามกฎหมายไทยมีการใช้รูปแบบดุลพินิจมาพิจารณาโครงการที่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมร่วมกันกับรูปแบบบัญชีรายชื่อแบบ Positive List ด้วย อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า รูปแบบการใช้ดุลพินิจมีข้อเสียด้านความไม่ชัดเจนแน่นอนว่า โครงการใดบ้างที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ในการวางแนวทางการกำหนดข้อมติทางกฎหมายและข้อกำหนดเกี่ยวกับโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาในรายละเอียด สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสหราชอาณาจักรได้นำปัจจัยในการพิจารณาความมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ 3 ประการตามแนวทางของ EIA Directives ของสหภาพยุโรปมาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายภายในของตน ซึ่งทำให้หลักเกณฑ์การพิจารณาโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญมีหลักการที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นสากล และมีความชัดเจนเพียงพอที่ประเทศไทยจะนำมาปรับใช้ในการวางมาตรการทางกฎหมาย จึงควรนำแนวทางการพิจารณาโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญตามกฎหมาย UVPG 1990 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และระเบียบ The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 ของสหราชอาณาจักรมาพิจารณาปรับใช้

จากการศึกษาพบว่า แนวคิดของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในสหราชอาณาจักรจะให้ความสำคัญทั้งด้านการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาประเทศ โดยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต้องไม่ใช่นโยบายที่ขัดแย้งกัน ระเบียบ The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 จึงให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการที่มีแนวโน้มว่าจะมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญมาก โดยนอกจากจะกำหนดโครงการที่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นบัญชีรายชื่อแบบ Positive List ตาม Schedule 1 แล้ว ระเบียบดังกล่าวยังได้กำหนดให้จัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ตามเกณฑ์ที่ปรากฏใน Schedule 2 ส่วนเกณฑ์ตามกฎหมาย UVPG 1990 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะปรากฏใน Annex II โดยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาไว้ 2 ประการ ซึ่งประเทศไทยอาจนำหลักการของทั้งสองประเทศมาปรับใช้ได้ กล่าวคือ โครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ต้องพิจารณาจากปัจจัย 3 ประการร่วมกัน ดังนี้

1. ลักษณะของโครงการ (Characteristics of Development) เช่น ขนาดและการออกแบบของโครงการทั้งหมด ผลกระทบสะสมจากโครงการอื่น ๆ ที่มีอยู่ และ/หรือที่คาดว่าจะเกิดจากโครงการที่ได้รับอนุมัติ เป็นต้น

2. ที่ตั้งของโครงการ (Location of Development) เช่น ความอุดมสมบูรณ์ ความพร้อมใช้งานคุณภาพ และความสามารถในการฟื้นฟูของทรัพยากรธรรมชาติ (รวมถึงดิน ที่ดิน น้ำ และความหลากหลายทางชีวภาพ) ทั้งบนดินและใต้ดิน พื้นที่ที่มีความล้มเหลวในการปฏิบัติตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม พื้นที่ที่มีความอ่อนไหวทางนิเวศวิทยาซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากโครงการ เป็นต้น

3. ประเภทและลักษณะของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น (Types and Characteristics of the Potential Impact) เช่น ขนาดและขอบเขตเชิงพื้นที่ของผลกระทบ ความรุนแรงและความซับซ้อนของผลกระทบ เป็นต้น ซึ่งในการพิจารณาผลกระทบ จะต้องพิจารณาถึงผลกระทบทั้งหมดที่อาจเกิดขึ้นได้ก่อนมีการกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไข โดยไม่พิจารณาเพียงผลกระทบที่เหลือจากการกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขแล้ว และให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบสะสม (Cumulative Impacts Assessment : CIA)

ทั้งนี้ อาจกำหนดประเภทหรือลักษณะโครงการอย่างกว้าง ๆ ไว้เพื่อเป็นขอบเขตในการพิจารณาได้ ดังเช่นที่ Schedule 2 ได้กำหนดไว้ เป็นจำนวนทั้งสิ้น 12 ประเภทโครงการ แต่ครอบคลุมโครงการทั้งด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมหลากหลายสาขา

เครื่องมือสำคัญในการพิจารณาว่าโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่ การประเมินผลกระทบสะสม (Cumulative Impacts Assessment : CIA) และการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA)

การประเมินผลกระทบสะสม (Cumulative Impacts Assessment : CIA) มีเป้าหมายสำคัญ คือ การศึกษาเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลด้านการสะสมตัวของผลกระทบของโครงการอื่น ๆ ที่มีอยู่เดิมกับผลกระทบที่

อาจเกิดขึ้นจากโครงการที่เสนอ เพื่อประเมินศักยภาพของพื้นที่ตั้งโครงการว่าจะสามารถรองรับการพัฒนาได้อีกหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าผลการประเมินผลกระทบสะสมจะทำให้ผู้มีอำนาจพิจารณาได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาว่าโครงการที่เสนอเข้าข่ายเป็นโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ เพราะหลักการพิจารณาตามที่ได้ปรับใช้จากสหราชอาณาจักรข้างต้นได้กำหนดให้คำนึงถึงผลกระทบสะสมเป็นเกณฑ์หนึ่งในการพิจารณาความมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญด้วย แต่ประเทศไทยยังไม่มี การกำหนดให้ดำเนินการประเมินผลกระทบสะสมไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งอาจเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ผู้มีอำนาจพิจารณาไม่ได้พิจารณาถึงการสะสมตัวของผลกระทบก่อนมีการอนุมัติหรืออนุญาตโครงการ แม้จะได้ กำหนดให้จัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการที่เสนอด้วยก็ตาม ผู้เขียนจึงเห็นว่า ประเทศไทย ควรนำหลักการประเมินผลกระทบสะสมมากำหนดเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมที่ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตจะต้องศึกษา รวบรวม อธิบาย และประเมินไว้ในรายงาน และให้ใช้ เป็นเกณฑ์ประการหนึ่งสำหรับผู้มีอำนาจในการพิจารณาลักษณะของความมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ

ส่วนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) เป็นกระบวนการประเมินผลกระทบด้านต่าง ๆ ในขั้นตอนการวางแผนในระดับนโยบาย แผน หรือแผนงาน จะทำให้ผู้มีอำนาจพิจารณาเห็นภาพรวมได้ว่า นโยบาย แผน หรือแผนงานดังกล่าวประกอบด้วยโครงการใดบ้าง แต่ละโครงการที่มีอยู่มีผลกระทบอย่างไร มี มาตรการในการจัดการปัญหาจากผลกระทบดังกล่าวอย่างไร ซึ่งจะเป็นข้อมูลสำคัญประกอบการตัดสินใจ ของผู้มีอำนาจได้ว่า โครงการที่เสนอจะก่อให้เกิดผลดีต่อการดำเนินนโยบาย แผน หรือแผนงานที่กำหนดไว้ หรือไม่ หรือจะก่อให้เกิดผลกระทบในด้านต่าง ๆ มากขึ้นเมื่อพิจารณารวมเข้ากับโครงการเดิมที่มีอยู่จนไม่อาจ พินิจพิจารณาได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การนำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มาเป็นเครื่องมือใน การพิจารณาความมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญของโครงการที่เสนอด้วยได้ เพราะการประเมินสิ่งแวดล้อม ระดับยุทธศาสตร์จะทำให้ทราบภาพรวมของนโยบาย แผน และแผนงานที่โครงการที่เสนออาจถูกบรรจุอยู่ และจะทำให้ผู้มีอำนาจทราบได้ว่าโครงการที่เสนอซึ่งหากได้รับการอนุมัติหรืออนุญาตแล้วเข้าไปเป็นส่วนหนึ่ง ของนโยบาย แผน หรือแผนงานแล้ว จะเกิดผลดีต่อการพัฒนาควบคู่ไปกับการสร้างสมดุลด้านการรักษา สิ่งแวดล้อมได้หรือไม่

เกณฑ์ในการกลั่นกรองนโยบาย แผน หรือแผนงานที่ต้องจัดทำการศึกษาประเมินสิ่งแวดล้อมระดับ ยุทธศาสตร์ ตามที่ได้ศึกษานั้น ผู้เขียนเห็นว่า อาจนำมาปรับประยุกต์ใช้ในการกำหนดเกณฑ์หรือแนวทางการ พิจารณาลักษณะของความมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญของโครงการได้ เช่น

1. อาจก่อให้เกิดผลกระทบสะสมที่เกินขีดความสามารถในการรองรับการพัฒนารายสาขาหรือเชิงพื้นที่
2. อาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงพื้นที่ ซึ่งข้ามเขตการปกครองระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัด
3. อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ กว้างขวาง

4. อาจก่อให้เกิดผลกระทบในขอบเขตพื้นที่ใหญ่กว่าโครงการใดโครงการหนึ่งเท่านั้น หรือผลกระทบนั้นจะส่งผลเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาอื่น ๆ ด้วย

5. อยู่ในพื้นที่ซึ่งมีความเปราะบางของสภาพธรรมชาติ เป็นพื้นที่มรดกทางวัฒนธรรม และ/หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6. อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่หรือภูมิภาค ซึ่งได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญระดับชาติ และระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คงมีเพียงบทบัญญัติมาตรา 47 ที่กำหนดให้กรณีที่มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดให้จัดทำประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์แล้ว การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้คำนึงถึงผลการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วย รวมทั้งในทางปฏิบัติสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มาหลายโครงการดังที่ได้กล่าวถึงแล้วในบทที่ 3 นั้น แต่ประเทศไทยยังไม่มีข้อกำหนดให้มีการจัดทำประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในกฎหมายใดเป็นการเฉพาะ แม้หลักการตามมาตรา 47 จะแสดงให้เห็นถึงแนวคิดของกฎหมายไทยที่เห็นความสำคัญของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ต่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการคำนึงถึงผลการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ที่ได้มีการจัดทำไว้ก่อนแล้วด้วย ซึ่งหากมีการปฏิบัติได้ตามที่บทบัญญัติกำหนดก็จะเป็นแนวทางแก่ผู้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณารายโครงการต่อไปได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรกำหนดให้จัดทำประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังเช่นที่กฎหมายเยอรมัน และกฎหมายเวียดนามได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะในกรณีของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามที่จัดเป็นประเทศกำลังพัฒนาเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ได้มีบทบัญญัติตามกฎหมาย LEP 2014 และรัฐกฤษฎีกาว่าด้วยการวางแผนคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและแผนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2015 กำหนดให้จัดทำประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์กำหนดนิยามและกรณีที่ต้องจัดทำอย่างละเอียด ก็จะเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไทยเพื่อให้การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณารายโครงการในประเด็นความมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญของโครงการที่เสนอได้ต่อไป ทั้งนี้ อาจอาศัยแนวทางของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งมีความพร้อมในด้านรายละเอียด หลักเกณฑ์ และวิธีการในการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์แล้วมาเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายได้

อย่างไรก็ตาม การกำหนดบทบัญญัติให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญนั้น เป็นกรณีที่บทบัญญัติทางกฎหมายให้อำนาจแก่ผู้มีอำนาจพิจารณาในการใช้ “ดุลพินิจ” พิจารณาได้ว่าโครงการใดที่ “อาจ” มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ และต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการนำเอารูปแบบดุลพินิจมาใช้ประกอบรูปแบบ

Positive List จึงย่อมมีปัญหาในด้านความไม่ชัดเจนแน่นอนว่าโครงการใดบ้างที่มีลักษณะเข้าเกณฑ์ มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดปัญหาเรื่อง Abuse of Power และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมได้ง่าย เพราะเป็นการตีความของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ อันเป็นจุดอ่อนของรูปแบบดุลพินิจดังที่ได้กล่าวถึงโดยละเอียดแล้วในบทที่ 2 แม้ผู้เขียนจะได้เสนอให้นำแนวทางการพิจารณาความมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญของโครงการตามแนวทางของกฎหมายเยอรมันและกฎหมายอังกฤษมาบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา รวมทั้งได้เสนอให้ประยุกต์ใช้เกณฑ์ในการกลั่นกรองโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มาพิจารณาประกอบด้วย ตามที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ผู้เขียนยังเห็นว่า เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ หรือแนวทางในการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมในการพิจารณาว่าโครงการใดอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ เป็นการสร้างหลักประกันในการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจให้เป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย และสามารถควบคุมตรวจสอบได้ รวมทั้งสร้างมาตรฐานความชัดเจนแน่นอนในการใช้ดุลพินิจที่เพียงพอเพื่อผู้ประกอบการภาคเอกชนสามารถคาดหมายแนวทางการพิจารณาของผู้มีอำนาจได้ ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนควบคุมต้นทุนทางธุรกิจของตนได้อย่างเหมาะสม ผู้เขียนเห็นว่า นอกจากจะต้องบัญญัติหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจให้ละเอียด ครอบคลุมทุกกรณีเท่าที่เป็นไปได้ตามหลักการพิจารณา 3 ปัจจัยร่วมกันดังกล่าว (ลักษณะของโครงการ ที่ตั้งของโครงการ ประเภทและลักษณะของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น) จะต้องกำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจได้ตามหลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ด้วยการกำหนดให้มีเจ้าของโครงการมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งที่กำหนดให้โครงการที่เสนอเป็นโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญซึ่งต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่เกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีผลผูกพันผู้รับคำสั่งภายนอกฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะราย จึงย่อมมีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่อาจอุทธรณ์ได้ เช่นเดียวกับคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของ คชก. ตามที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 3 ในส่วนสถานะของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเพื่อมิให้เกิดความล่าช้าจนอาจกระทบต่อการดำเนินการในส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องมากเกินไป จึงควรบัญญัติระยะเวลาอุทธรณ์และระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้เหมาะสม รวมทั้งอาจกำหนดให้คำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นที่สุดท้ายได้ ไม่ว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งกำหนดให้เป็นโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ

รวมทั้งกำหนดให้เจ้าของโครงการผู้ถูกระทบสิทธิจากการออกคำสั่งดังกล่าว สามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ว่าได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ตามหลักเกณฑ์การฟ้องคดีของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือฟ้องร้องเพื่อให้ตรวจสอบว่าการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งให้โครงการที่เสนอเป็นโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมนอกจากไปจากรายชื่อประเภทและขนาดโครงการที่กำหนดตามประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เป็นไปตามหลักการใช้

ดุลพินิจโดยอิสระภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย บนฐานข้อเท็จจริงที่มีอยู่จริง และมีสาระสำคัญเพียงพอในการออกคำสั่ง ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายและหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายทั่วไปหรือไม่ อย่างไร

การกำหนดสิทธิอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวจะเป็นเสมือนการช่วยย้าให้ผู้มีอำนาจพิจารณาต้องใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงหลักการใช้ดุลพินิจโดยชอบ เพื่อมิให้เกิดความบกพร่องในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งกำหนดโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งอาจทำให้ถูกยกเลิกเพิกถอนในภายหลังจนกระทบต่อความมั่นคงทางนิเวศฐานะของคำสั่งที่กำหนดให้โครงการที่เสนอเป็นโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญซึ่งต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้

ในการใช้ดุลพินิจโดยชอบของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่พิจารณาว่าโครงการที่เสนอเข้าข่ายที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่นั้น นอกเหนือไปจากต้องคำนึงถึงหลักความเป็นกลางก่อนพิจารณาออกคำสั่ง ซึ่งจะช่วยป้องกันปัญหาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการออกคำสั่งกำหนดให้โครงการใดกลายเป็นโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญดังที่ได้กล่าวถึงโดยละเอียดแล้วในหัวข้อ 4.1 นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ยังมีข้อควรคำนึงที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ต้องไม่ขัดต่อหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายทั่วไป จึงจะทำให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปตามหลักการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายทั่วไปมาประกอบการใช้ดุลพินิจด้วยเสมอ โดยเฉพาะ “หลักประโยชน์สาธารณะ” และ “หลักความได้สัดส่วน” เนื่องจากโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญนั้น คือ โครงการที่ผู้มีอำนาจกำหนดได้เล็งเห็นแล้วว่าโดยปกติไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ จึงมิได้กำหนดให้อยู่ในบัญชีรายชื่อโครงการที่ต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากเมื่อพิจารณาตามปัจจัยทั้ง 3 ประการ แล้วพบว่าโครงการที่ปกติไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ กลับมี “พฤติการณ์พิเศษ” บางประการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและ/หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน จึงได้ใช้ดุลพินิจกำหนดให้โครงการดังกล่าวต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามขั้นตอนกระบวนการเหมือนโครงการที่กำหนดในบัญชีรายชื่ออย่างเฉพาะเจาะจง ก่อนพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินการต่อไป ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาได้เล็งเห็นว่า การกำหนดให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนในกรณีนี้จะทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อหามาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบเป็นการล่วงหน้าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ โดยมาตรการที่กำหนดให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการที่เหมาะสมมากกว่าเมื่อเทียบกับการให้ดำเนินการต่อโดยไม่มีการศึกษาประเมินก่อน หรือมีเพียงการศึกษาเบื้องต้น (IEE) เท่านั้นแล้วสามารถขออนุมัติหรืออนุญาตได้ทันที ซึ่งจะเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือก่อให้เกิดผลดีต่อประชาชนส่วนรวมที่อาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นมากกว่าผลเสียด้านระยะเวลาในการดำเนินการและค่าใช้จ่ายที่เจ้าของโครงการต้องแบกรับ หากการพิจารณาของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามแนวทางดังกล่าวย่อมเป็นไปตามหลักความได้

สัดส่วน ซึ่งทำให้การใช้ดุลพินิจมีความชอบด้วยกฎหมาย โดยการพิจารณาประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากการกำหนดให้โครงการที่เสนอต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ต้องคำนึงถึงประโยชน์ระยะยาวต่อคนรุ่นหลัง ยึดโยงกับหลักการมีส่วนร่วม ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และอยู่บนพื้นฐานของวิญญูชนในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง ซึ่งได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบกับหลักหรือทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นสากล รวมทั้งเงื่อนไขในกฎหมายส่วนอื่นๆ อย่างสมเหตุสมผล และเป็นมาตรฐานเดียวกันในข้อเท็จจริงที่มีลักษณะเดียวกัน

ทั้งนี้ หลักประโยชน์สาธารณะและหลักความได้สัดส่วนต่างเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ผูกพันเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจซึ่งเป็นฝ่ายปกครองให้ต้องปฏิบัติตามเพราะเป็นข้อจำกัดในการใช้อำนาจมิให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควร โดยหลักแล้วจึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ แต่เพื่อความชัดเจนอาจบัญญัติเป็นหลักการไว้ในบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจกำหนดให้โครงการที่เสนอเป็นโครงการที่อาจมีผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญซึ่งต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วยก็ได้ว่า ในการพิจารณาให้คำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ ความจำเป็น และประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากการออกคำสั่งอย่างเพียงพอ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า เพื่อตอบปัญหาของการไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาได้ใช้ดุลพินิจกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการที่มีผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีหลักการและรายละเอียดในการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมสำหรับการพิจารณาว่า โครงการลักษณะใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ และกำหนดหลักการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งกำหนดให้โครงการที่เสนอเป็นโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญซึ่งต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนเสนอขออนุมัติหรือขออนุญาตดำเนินการ ให้คำนึงถึงหลักกฎหมายทั่วไปทางปกครอง โดยเฉพาะหลักประโยชน์สาธารณะ และหลักความได้สัดส่วน รวมทั้งหลักการป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์ พร้อมทั้งกำหนดสิทธิอุทธรณ์และฟ้องร้องคดีเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

4.3 ปัญหาของการไม่มีแนวทางการพิจารณาว่าการลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการอย่างไร จึงจะเป็นการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ปัญหาของการไม่มีแนวทางการพิจารณาว่าการลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการอย่างไร จึงจะเป็นการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการยากที่จะพิสูจน์เจตนาของผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตว่า ขนาดของโครงการฯ ที่จะดำเนินการ หรือการแยกส่วนโครงการฯ นั้น เป็นการกำหนดโดยมีเหตุผลความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หรือเป็นการจงใจหลีกเลี่ยงการประเมินผล

กระทบสิ่งแวดล้อม เพราะหากได้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการฯ ที่มุ่งหมายจะดำเนินการนั้น ผลการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอาจทำให้ผู้มีอำนาจพิจารณาไม่อนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินการก็เป็นได้ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่แน่นอนในการพิจารณาว่าการดำเนินการที่ขออนุมัติหรืออนุญาตเข้าข่ายการจงใจหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือไม่ รวมทั้งไม่มีหลักเกณฑ์แนวทางในการพิจารณาที่เหมาะสมในกรณีที่เป็นข้อพิพาทขึ้นสู่ศาล ส่งผลให้แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมีประชาชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการดังกล่าว ประชาชนและคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ยังไม่ได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม เนื่องจากผลของคำวินิจฉัยถือว่าเจ้าของโครงการไม่มีหน้าที่ต้องจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังเช่นที่ปรากฏในคดีทำเทียบเรือแม่น้ำบางปะกง อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา

จากการศึกษาพบว่า ลักษณะของการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในกรณีที่มีการกั้นกรงโครงการในรูปแบบบัญชีรายชื่อแบบ Positive List นั้น อาจเกิดจากการกำหนดขนาดหรือกำลังการผลิตของโครงการที่จะขออนุญาตให้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดเพียงเล็กน้อย หรือเปลี่ยนสภาพโครงการมิให้เข้าลักษณะที่เกณฑ์กำหนดให้จัดทำ หรือแยกส่วนโครงการขนาดใหญ่ให้แต่ละส่วนมีขนาดเล็กลงจนแต่ละส่วนมีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด ตามคำอธิบายของสหภาพยุโรปประกอบกับกรณีศึกษาตามคดีโครงการ Devil's Slide By-Pass Freeway ระหว่าง Sierra Club กับ Volpe ในปี ค.ศ. 1972 ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา แสดงให้เห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีเจตนาเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้โครงการที่เสนอได้รับการพิจารณาให้จัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพราะหากมิได้กำหนดขนาดให้ต่ำลงเล็กน้อย หรือเปลี่ยนสภาพโครงการ หรือแยกส่วนโครงการดังกล่าว โครงการที่เสนออาจไม่ผ่านการพิจารณาจากผู้มีอำนาจ ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลในการลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการอาจมิได้เป็นไปเพื่อหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็เป็นได้ อาจเป็นไปเพื่อเหตุผลความจำเป็นที่สามารถยอมรับได้ เช่น เป็นโครงการที่มีการดำเนินการข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ ทำให้ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายด้านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ต่างกัน ซึ่งการแยกส่วนการดำเนินการอาจก่อให้เกิดความสะดกในทางปฏิบัติมากกว่า หรือเหตุผลด้านการงบประมาณของรัฐที่อาจทำให้ต้องดำเนินโครงการเป็นตอน ๆ ไป หรือการแยกส่วนการดำเนินการตามความเชี่ยวชาญหรือเทคนิคที่แตกต่างกันในโครงการที่มีการดำเนินการที่อาจแยกกระบวนการทำงานออกจากกันได้ เช่น โครงการก่อสร้างทางรถไฟ ซึ่งมีการแยกส่วนการก่อสร้างทางรถไฟ และขานซาลา กับระบบควบคุมอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ซึ่งกรณีที่เป็นที่ยอมรับได้ว่าการแยกการดำเนินการออกเป็นส่วน ๆ ดังกล่าวไม่ถือเป็นการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากการแยกส่วนดังกล่าวเป็นกรณีที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการร่วมกัน

แม้ว่าประเทศไทยจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ที่ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตจะต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงประเภทหรือขนาดของโครงการในภายหลังจาก ที่ได้รับอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินการได้แล้วตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ เกี่ยวข้อง แต่ก็ยังเป็นกรณีภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินการได้ โดยยังไม่มีข้อกำหนดหรือ มาตรการทางกฎหมายในขั้นตอนการกั้นกรองโครงการตั้งแต่แรกเริ่มกระบวนการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมของโครงการที่เสนอ ที่จะครอบคลุมถึงกรณีการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดย การแจ้งใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรนำหลักการตามกฎหมาย UVPG 1990 และที่ แก้ไขเพิ่มเติม ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบกับหลักการตามกรณีศึกษาและคำอธิบายของสหภาพ ยุโรป มาเป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้ประเทศไทยมีมาตรการครอบคลุมถึงการป้องกัน การหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดว่ากรณีดังต่อไปนี้

1. โครงการประเภทเดียวกันหลายโครงการที่มีขนาดหรือศักยภาพร่วมกัน และมีความเกี่ยวเนื่อง เชื่อมโยงกันสูง (มีลักษณะเป็นโครงการสะสมหรือที่จะมีหรืออาจมีผลกระทบสะสมได้) ทั้งนี้ การพิจารณาความ เชื่อมโยงใกล้ชิดของโครงการแต่ละโครงการพิจารณาจาก

1.1 ตั้งอยู่ในสถานที่ปฏิบัติงานหรือพื้นที่ก่อสร้างเดียวกัน และโครงสร้างพื้นฐานหรือเชื่อมต่อกับ สิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานหรือใช้โครงสร้างร่วมกัน

1.2 มีความสัมพันธ์กับสภาพภูมิประเทศหรือสิ่งแวดล้อมอื่นที่อยู่ใกล้เคียงกัน และมี วัตถุประสงค์ใกล้เคียงกัน

2. โครงการที่จะดำเนินการพร้อมกัน หรือในเวลาเดียวกัน

3. โครงการที่ได้รับการยื่นเสนอจากเจ้าของโครงการรายเดียวกันหรือต่างรายกัน

เป็นกรณีที่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แม้ว่าการเสนอโครงการของผู้ดำเนินการ หรือผู้ขออนุญาตจะได้เสนอโดยกำหนดให้โครงการของตนมีขนาดต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด แต่หากมีลักษณะหรือ องค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ดังกล่าว ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตจะต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมด้วย ตามกฎหมาย UVPG 1990 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น หลักการดังกล่าวปรากฏในการประเมินผล กระทบสิ่งแวดล้อมตาม Annex I ซึ่งเป็นการกั้นกรองโครงการในรูปแบบบัญชีรายชื่อแบบ Positive List ดังนั้น กรณีที่จะนำมาปรับใช้กับกฎหมายไทย ผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำแนวทางดังกล่าวของสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนีมาเป็นแนวทางในการวางมาตรการป้องกันการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการแจ้งใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ โดยกำหนดเป็นหลักการเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องสำหรับโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรูปแบบบัญชีรายชื่อแบบ Positive List ตามประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้องได้เลย โดยในกรณีที่ เป็นโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมเนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญที่ได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมไปในประเด็น

ก่อน ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อความชัดเจนก็สามารถนำหลักการดังกล่าวไปปรับใช้ในการวางข้อกำหนดแนวทางการพิจารณาความมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญเพิ่มเติมด้วยก็ได้

หรืออีกนัยหนึ่ง อาจกำหนดไว้เป็นบทนิยาม “การจงใจหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” โดยกำหนดว่า การกระทำลักษณะใดเข้าข่ายเป็นการจงใจหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมบ้าง อันได้แก่

1. เจ้าของโครงการ ผู้ขออนุมัติ หรือผู้ขออนุญาต มีการกระทำในลักษณะจงใจลดขนาดโครงการที่เสนอให้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

2. เจ้าของโครงการ ผู้ขออนุมัติ หรือผู้ขออนุญาต มีการกระทำในลักษณะจงใจแยกส่วนโครงการที่เสนอเพื่อให้โครงการย่อยที่แยกส่วนจากโครงการใหญ่นั้น มีขนาดต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

โดยอาจกำหนดให้โครงการที่มีพฤติการณ์เข้าข่ายการจงใจหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวข้างต้น ต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากผู้มีอำนาจพิจารณาเล็งเห็นว่าเป็นโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ดังที่ผู้เขียนได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตมีฐานอำนาจและแนวทางในการพิจารณาให้โครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญเป็นโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปแล้วข้างต้น ทั้งนี้ จะกำหนดให้โครงการที่เข้าข่ายจงใจหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับใด เช่น EIA หรือ EHIA ก็ให้ปฏิบัติตามความเหมาะสมตามข้อมูลที่มีอำนาจพิจารณานำมาประกอบการพิจารณา รวมทั้งแนวทางการใช้ดุลพินิจซึ่งต้องบัญญัติเป็นกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือคู่มือในการพิจารณาต่อไป

หากเจ้าของโครงการไม่ยอมจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่ได้มีคำสั่งไปข้างต้น ก็ควรได้รับบทลงโทษจากการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยควรกำหนดบทลงโทษแก่เจ้าของโครงการที่มีพฤติการณ์ดังกล่าวไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อเป็นการป้องปรามการจงใจหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นบทลงโทษในทางแพ่งในลักษณะของการเรียกค่าเสียหาย บทลงโทษในทางอาญา หรือทางปกครอง

โครงการที่มีพฤติการณ์ที่เข้าข่ายการหลีกเลี่ยงกฎหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างจากโครงการอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญตามหัวข้อ 4.2 เนื่องจากโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญอาจมิได้เกิดจากพฤติการณ์หลีกเลี่ยงกฎหมายก็ได้ เช่น มีขนาดต่ำกว่าเกณฑ์มาก หรือเป็นโครงการที่เคยมีการก่อสร้างในพื้นที่อื่นมาตลอดโดยไม่เคยมีข้อมูลมาก่อนว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพียงแต่โครงการที่เสนอในคราวนี้มีพฤติการณ์พิเศษบางอย่างจากลักษณะโครงการ ที่ตั้ง หรือลักษณะของผลกระทบที่ทำให้จากปกติไม่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต้องกลายมาเป็นโครงการที่จำเป็นต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน เช่น ผลกระทบจากโครงการที่มีอยู่ก่อนใน

บริเวณเดียวกันเริ่มสะสมตัวมากขึ้น ทำให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวใกล้ขีดจำกัดในการรองรับมลพิษแล้ว แม้โครงการที่เสนอในภายหลังโดยลำพังตัวเองไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ แต่เมื่อรวมผลกระทบเข้ากับผลกระทบที่มีอยู่เดิมจะส่งผลในทางลบอย่างมีนัยสำคัญได้ เป็นต้น ในขณะที่กรณีที่เจ้าของโครงการที่มีพฤติการณ์หลีกเลี่ยงกฎหมายนั้น จะต้องมีการกระทำในลักษณะที่กล่าวถึงข้างต้นซึ่งแสดงให้เห็นว่า สามารถที่จะประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้แล้ว เพราะโครงการมีศักยภาพพอที่จะเข้าเกณฑ์ที่กฎหมายเห็นว่าเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่สมควรได้รับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน แต่กลับหลุดออกไปจากระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้เพราะอาศัยช่องว่างทางกฎหมายมาเป็นเทคนิคในการหลบเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มิใช่เป็นเพราะลักษณะโครงการโดยลำพังตัวเองมีขนาดเล็กจนไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญซึ่งจะไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจึงต้องคำนึงถึงหลักการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพราะการพิจารณาว่าโครงการที่เสนอมีพฤติการณ์ที่เข้าข่ายการหลีกเลี่ยงกฎหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เป็นเรื่องละเอียดอ่อนมาก เนื่องจากเพื่อประโยชน์ในการป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนได้เสนอให้กำหนดบทลงโทษแก่เจ้าของโครงการที่มีพฤติการณ์หลีกเลี่ยง ดังนั้น การพิจารณาว่าบุคคลใดมีการกระทำเข้าข่ายจงใจหลีกเลี่ยงกฎหมายดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการกล่าวหาว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดกฎหมาย และอาจได้รับผลร้ายจากการกระทำนั้น ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นอย่างแน่นอน ในขั้นตอนการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จึงต้องอยู่ภายใต้หลักความเป็นกลาง คำนึงถึงหลักประโยชน์สาธารณะและหลักความได้สัดส่วนเป็นที่ตั้ง โดยหลักการพิจารณาเป็นไปในลักษณะเดียวกับการพิจารณาโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญตามหัวข้อ 4.2 และนำหลักกฎหมายทั่วไปทางปกครอง เช่น หลักความเสมอภาค หลักสุจริต มาเป็นข้อผูกพันในการใช้ดุลพินิจของตนเสมอ เพื่อเป็นหลักประกันการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่มิให้ละเมิดสิทธิเสรีภาพของเจ้าของโครงการจนเกินสมควร เช่น พิจารณาให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเนื่องจากโครงการมีพฤติการณ์เข้าข่ายการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนด แต่ก่อนหน้านี้ที่ผ่านมา โครงการที่มีพฤติการณ์ในลักษณะเดียวกับที่เสนอในครั้งนี้นี้กลับไม่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยไม่มีเหตุผลชัดเจนในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนอย่างเพียงพอที่เป็นผลให้ใช้ดุลพินิจแตกต่างกัน ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจที่บกพร่องและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้คำนึงถึงความสุจริตของเจ้าของโครงการที่เข้าใจว่าการยื่นโครงการในลักษณะเดียวกันจะสามารถจัดทำโครงการได้โดยไม่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน เป็นต้น

ในขณะเดียวกันเพื่อให้เกิดการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ผู้เขียนเห็นว่า ต้องกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งที่กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ เพื่อคุ้มครองฝ่ายเจ้าของโครงการให้มีโอกาสได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานได้ว่าตนมิได้มีเจตนาหรือมีพฤติการณ์จงใจหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของโครงการผู้ถูก

กล่าวหา และเป็นไปตามหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสทบทวนการออกคำสั่งของตนเองได้ผ่านการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งย่อมเป็นความจำเป็นที่จะต้องกำหนดแนวทางการพิจารณาลักษณะของการจงใจหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม บทลงโทษ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งให้มีความชัดเจนแน่นอนต่อไป รวมทั้งเจ้าของโครงการผู้ถูกระทบสิทธิจากการออกคำสั่งดังกล่าว ต้องสามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครองตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ได้เช่นเดียวกับการฟ้องขอให้ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจกำหนดให้โครงการที่เสนอเป็นโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญตามหัวข้อ 4.2 ได้

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อตอบปัญหาของการไม่มีแนวทางการพิจารณาว่าการลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการอย่างไร จึงจะเป็นการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีหลักการพิจารณาลักษณะของการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจว่าการกระทำใดที่เข้าข่ายเป็นการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกระทำใดที่ไม่เข้าข่าย และมีแนวทางในการป้องกันการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยการจงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ และกำหนดหลักการใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับหลักความเป็นกลางและหลักการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ ความจำเป็น และประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับที่มากกว่าผลเสียจากการกระทบสิทธิเสรีภาพของเจ้าของโครงการด้วย โดยกำหนดสิทธิอุทธรณ์และสิทธิในการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้เกิดการควบคุมตรวจสอบตามหลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

4.4 ปัญหาของการที่ประชาชนไม่มีสิทธิเข้าร่วมเสนอโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ปัญหาของการที่ประชาชนไม่มีสิทธิเข้าร่วมเสนอโครงการ ยังคงเป็นผลสืบเนื่องจากการกำหนดประเภทและขนาดโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นแบบบัญชีรายชื่อ (Positive List) อย่างเฉพาะเจาะจง แม้ว่าสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยจะเริ่มปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในระบบกฎหมายไทยตั้งแต่มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จนกระทั่งได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน อีกทั้งยังมีกฎหมายที่รับรองและคุ้มครองการใช้สิทธิของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมหลายฉบับดังที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 3 แล้ว ซึ่งนับเป็นความก้าวหน้าของระบบกฎหมายไทยในด้านการตระหนักรู้ถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชน แต่หากกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังคงกำหนดประเภทและขนาดโครงการที่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นแบบบัญชี

รายชื่อ (Positive List) อย่างเฉพาะเจาะจงแต่เพียงรูปแบบเดียวเท่านั้น และผู้มีอำนาจพิจารณาได้มีคำสั่งให้ดำเนินโครงการโดยไม่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน อันเนื่องมาจากโครงการที่เสนอไม่เข้าเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องจัดทำ แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบมีข้อคัดค้าน ข้อกังวล หรือมีข้อมูลหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ใด ๆ ที่ทำให้เห็นว่าไม่ควรดำเนินโครงการในพื้นที่ดังกล่าว ผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนก็ไม่มีช่องทางตามกฎหมายที่จะเสนอให้จัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการที่จะเกิดขึ้นนั้นได้แต่อย่างใด ซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนและเจ้าของโครงการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษากฎหมายเวียดนามจะเห็นว่าแม้แต่ประเทศซึ่งปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมยังให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อม ด้วยการวางนโยบายและกลไกการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมาย LEP ค.ศ. 2014 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจากระดับล่างสู่บน (Bottom-up Approach) โดยให้ประชาชนเป็นหูเป็นตาในการตรวจสอบการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ รวมทั้งกระตุ้นจิตสำนึกของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วยการชมเชยและให้รางวัล ซึ่งจะทำให้ประชาชนชาวเวียดนามมีความมุ่งมั่นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้องสิ่งแวดล้อมมากขึ้น นอกจากนี้ ภาคประชาชนยังมีกลไกทางการเมืองในการใช้สิทธิที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของตนได้ ผ่านการเสนอข้อร้องทุกข์ต่อคณะผู้แทนสภาแห่งชาติตามจังหวัดและเมืองซึ่งจะได้รับการเสนอเข้าสู่สภาแห่งชาติเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารต่อไป

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้เขียนเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะในการดำเนินโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการใดที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีการบัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right to Environment) ของประชาชน และกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 8 (3) กำหนดให้ส่วนราชการต้องดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในภารกิจที่มีผลกระทบต่อประชาชนก่อน โดยบัญญัติว่า “ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจ เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนร่วมจะได้รับจากภารกิจนั้น” ประกอบกับมาตรา 35 ของพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน ได้กำหนดให้ส่วนราชการมีหน้าที่นำความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของประชาชนมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายใหม่อีกด้วย แต่ในทางปฏิบัติกลับยังปรากฏปัญหาจากข้อร้องเรียนของประชาชนอยู่เสมอว่าความคิดเห็นของพวกเขาไม่เคยถูกรับฟังก่อนดำเนินการ ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และมีบทบาทเป็นเสมือนผู้เฝ้าระวัง (Watchdog) เพื่อมิให้เกิดการจงใจหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนจึงเห็นว่า แม้จะมีการกำหนดหลักการใหม่

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ให้มีการเสนอทบทวนประกาศที่กำหนดโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในทุกรอบระยะเวลา 5 ปี หรือเร็วกว่านั้นตามความเหมาะสมดังที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 3 นั้น¹⁵ แต่หน้าที่และอำนาจในการเสนอทบทวนโครงการยังคงเป็นของ สผ. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเพียงฝ่ายเดียวในการเสนอทบทวนโครงการทบทวนปรับปรุงโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นรอบระยะเวลา มีเจตนาารมณ์เพื่อให้โครงการที่กำหนดมีความทันสมัยตอบสนองต่อสถานการณ์การพัฒนาและสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งข้อมูลสุขภาพอนามัยของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งสอดคล้องกับหลักการป้องกันล่วงหน้าหรือหลักการวางไว้ก่อนที่มีเจตนาารมณ์ให้เกิดการป้องกันหรือเฝ้าระวังความเสียหายที่อาจเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสุขภาพอนามัยของประชาชนด้วยการประเมินและคาดการณ์ผลกระทบในทางลบไว้ก่อน เพื่อให้มีแนวทางรับมือกับความเสียหายไว้เป็นการล่วงหน้า ก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้น หรือทิวความรุนแรงจนไม่อาจรับมือหรือเยียวยาได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น ในการทบทวนปรับปรุงดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right to Environment) และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรเผยแพร่ข้อมูลประเภทโครงการที่ปรับปรุงใหม่ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นด้วยว่า เป็นโครงการที่ควรดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนหรือไม่ โดยให้ประชาชนมีสิทธิเสนอโครงการเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้กำหนด ซึ่งเป็นการสร้างระบบให้ผู้มีสิทธิเสนอโครงการหรือทบทวนปรับปรุงโครงการตามรอบระยะเวลามีได้ 2 จำพวก ได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย โดยหน่วยงานของรัฐผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ สผ. ในฐานะผู้เสนอโครงการ และ กก.วล. ในฐานะผู้พิจารณา จะเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ในการพิจารณาความเหมาะสมและจำเป็นภายใต้ชุดข้อมูลและองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนการให้ประชาชนเป็นผู้มีสิทธิเสนอโครงการที่ตนเห็นว่าอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอย่างมีนัยสำคัญ แต่ยังไม่อยู่ในประกาศ ให้กลายเป็นโครงการที่เข้าสู่ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็จะทำให้ผู้เชี่ยวชาญได้รับทราบข้อมูล ข้อเท็จจริง หรือความคิดเห็นที่เป็นข้อมูลจริงจากคนในพื้นที่ เพราะประชาชนเหล่านี้จะเป็นเสมือนตัวแทนของเจ้าหน้าที่รัฐในการรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน การดำเนินโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้การพิจารณามีความรอบด้านมากขึ้น เพราะผ่านการพิจารณาจากข้อมูลของผู้มีส่วนได้เสียที่มีความหลากหลายและมาจากผู้ที่สัมผัสเกี่ยวข้องใกล้ชิดในสภาพแวดล้อมนั้นโดยตรง

ทั้งนี้ ความเหมาะสมของรอบระยะเวลาในการทบทวนปรับปรุงประกาศควรจะเป็นเท่าใดนั้น ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดไว้ที่ 5 ปี หรืออาจจะเร็วกว่านั้นได้ตามความจำเป็น ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการออกหลักเกณฑ์แนวทางในการกำหนด

¹⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 48.

ระยะเวลาที่เหมาะสมในการทบทวนปรับปรุงโครงการโดยให้ขึ้นอยู่กับข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ สุขภาพอนามัย การสาธารณสุข สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เกี่ยวข้อง พิจารณาจากลักษณะของโครงการ ที่ตั้ง ลักษณะและความรุนแรงของผลกระทบมาเป็นข้อพิจารณาในการทบทวนปรับปรุงประกาศให้เร็วขึ้นได้ ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการควบคุมตรวจสอบความชอบของการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองด้วย กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการกำหนดโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะได้ ทบทวนว่าการกระทำของตน คือ การออกประกาศกำหนดประเภทและขนาดโครงการที่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความเหมาะสมแก่สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันหรือไม่ หรือกฎเกณฑ์ตามประกาศดังกล่าวทำให้เจ้าของโครงการมีความยากลำบากในการดำเนินการจนเกินสมควรตามหลักความ ได้สัดส่วนหรือไม่ ซึ่งอาจจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิของเจ้าของโครงการในการประกอบอาชีพ ได้ รวมทั้งอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านความต่อเนื่องในการบริการสาธารณะจากการกำหนดให้จัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ หรือทำให้สมดุลระหว่างการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมต้องเสียไปหรือไม่ การทบทวนปรับปรุงโครงการที่เร็วขึ้นจึงมีผลดีต่อทั้งการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองเอง และต่อเจ้าของโครงการ ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย และเป้าหมายการพัฒนาประเทศของรัฐในคราวเดียวกัน

นอกจากนี้ เพื่อให้การทบทวนปรับปรุงเพื่อกำหนดโครงการที่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ควรกำหนดระยะเวลาพอสมควรในการให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อชี้ขาดว่าโครงการใดต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ประชาชนควรได้รับ ทราบว่าโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน ในทางความเป็นจริงมากน้อยเพียงใดแล้ว เนื่องจากหากปรากฏว่าโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ขณะนี้ แม้ ไม่ใช่โครงการที่อยู่ในบัญชีรายชื่อตามประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้องที่กำหนดให้จัดทำ การประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม แต่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนแล้ว ประชาชนก็ ควรจะได้รับรู้รับทราบข้อมูลผลกระทบตามความเป็นจริง เพื่อประกอบการพิจารณาว่าควรเสนอจัดให้ โครงการดังกล่าวเข้ามาอยู่ในระบบบัญชีรายชื่อด้วยในอนาคตต่อไปหรือไม่ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเจ้าของโครงการที่เป็นผู้ประกอบการฝ่ายเอกชน จึงควรจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลโครงการที่ดำเนินการ แล้วหรือกำลังดำเนินการอยู่ ที่มีเนื้อหารายละเอียดครบถ้วน เข้าใจง่าย เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา ของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียด้วย

ดังนั้น ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่ชัดเจน จึงควรมี การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

1. กำหนดให้การทบทวนปรับปรุงโครงการที่ควรเข้าสู่ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใน แต่ละระดับเป็นรอบระยะเวลานั้น มีขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแนวทางการเผยแพร่ให้ประชาชน รับทราบร่างโครงการที่ทบทวนปรับปรุงก่อนประกาศให้มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการ โดยกำหนดให้

ประชาชนสามารถมีสิทธิเสนอโครงการที่ควรจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากที่หน่วยงานของรัฐกำหนดได้ ทั้งนี้ ให้กำหนดเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการเสนอโครงการโดยภาคประชาชน รวมทั้งหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการพิจารณาโครงการที่ควรเข้าสู่ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม

2. กำหนดให้มีการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมและ/หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนจากโครงการที่หน่วยงานของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินการให้ประชาชนได้รับทราบรวมทั้งให้เอกชนเจ้าของโครงการเผยแพร่ข้อมูลหรือให้ความร่วมมือในการเปิดเผยข้อมูลด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ อาจกำหนดรายละเอียดตามกฎหมายลำดับรองเพื่อให้มีความชัดเจนต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า การหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย โดยการจงใจกำหนดหรือลดขนาดโครงการหรือแยกส่วนโครงการ เป็นผลมาจากการกั้นกรองโครงการที่ใช้รูปแบบบัญชีรายชื่อแบบ Positive List ซึ่งกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น ทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยกำหนดขนาดโครงการให้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดเพียงเล็กน้อย หรือแยกส่วนโครงการขนาดใหญ่ให้เป็นโครงการย่อย ๆ ที่มีขนาดของแต่ละโครงการไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด เป็นผลให้เกิดปัญหาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อยู่ในบริเวณพื้นที่โครงการที่มีการดำเนินการโดยมิได้จัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และประชาชนไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายจากผลกระทบ เนื่องจากมีการพิจารณาวินิจฉัยในทำนองว่า โครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน เป็นโครงการที่ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตไม่มีหน้าที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นกรณีที่มีผู้มีอำนาจพิจารณาได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบจากการที่มีได้กำหนดให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ส่งผลให้แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่ามีประชาชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการดังกล่าว หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการดังกล่าว นั้น ประชาชนและคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ยังไม่ได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม แสดงให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ของประเทศไทยไม่เพียงพอต่อการควบคุมพฤติกรรมที่เป็นความเสี่ยงจากการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายและคำพิพากษาของต่างประเทศ จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการกำหนดมาตรการในการป้องกันการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยโดยการจงใจกำหนดหรือลดขนาดโครงการหรือแยกส่วนโครงการ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาของข้อกำหนดทางกฎหมายเกี่ยวกับ “ประเภท” และ “ขนาด” ของโครงการกิจการ หรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในปัจจุบัน จากการศึกษพบว่า ประเทศไทยควรนำระบบการใช้ดุลพินิจ (Discretionary or Customized approach) มาใช้ในการกั้นกรองโครงการร่วมกับระบบบัญชีรายชื่อแบบ Positive List ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ตามแนวทางของกฎหมาย UVPG 1990 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือตามระเบียบ The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 ของสหราชอาณาจักร ซึ่งได้กำหนดกรณีที่ต้องใช้ดุลพินิจไว้ใน Annex II และ Schedule 2 ตามลำดับ เพื่อให้เกิดมาตรการป้องกัน

และแก้ไขปัญหาการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการอื่นใด ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ นอกเหนือไปจากโครงการตามประกาศกระทรวงหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดประเภทและขนาดโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเฉพาะเจาะจงตามกฎหมายปัจจุบัน

นอกจากนี้ ยังอาจกำหนดให้มีการประเมินความเหมาะสมที่ตั้งโครงการ (Site Suitability Evaluation : SSE) ตามแนวทางของสหพันธรัฐมาเลเซีย เพื่อให้โครงการที่มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ทั่วไป มีเขตพื้นที่เฉพาะ เช่น พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติม และมีได้เป็นโครงการที่มีประเภทหรือขนาดที่ต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงกรณีที่กำหนดให้จัดทำรายงาน EIA 35 โครงการ และ/หรือรายงาน EHIA 12 โครงการ ได้มีข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับความสามารถในการรองรับผลกระทบของพื้นที่ก่อนจัดทำโครงการ หรือก่อนประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามปกติ โดยอาจจัดให้เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ก็ได้

ประการที่สอง ปัญหาของการไม่มีข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาได้ใช้ดุลพินิจกำหนดให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือชุมชน จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยควรนำแนวทางการพิจารณาโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญตามแนวทางของตามกฎหมาย UVPG 1990 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และระเบียบ The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 ของสหราชอาณาจักร ประกอบกับการนำหลักการประเมินผลกระทบสะสม (Cumulative Impacts Assessment : CIA) และการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) โดยเฉพาะเกณฑ์ในการกลั่นกรองนโยบาย แผน และแผนงานที่ต้องจัดทำการศึกษาประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ มาปรับใช้ในการวางแนวทาง การกำหนดบทบัญญัติและข้อกำหนดเกี่ยวกับโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาในรายละเอียด โดยอาจปรับประยุกต์จากแนวทางการบัญญัติตามกฎหมาย LEP 2014 และรัฐกฤษฎีกาว่าด้วยการวางแผนคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และแผนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2015 รวมทั้งแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประการที่สาม ปัญหาของการไม่มีแนวทางการพิจารณาว่าการลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการอย่างไร จึงจะเป็นการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยควรนำหลักการในการป้องกันการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย UVPG 1990 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และแนวทางการพิจารณาของศาลต่างประเทศมาปรับใช้ในการกำหนดมาตรการป้องกันการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยการ

จงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ โดยนำมาปรับใช้ในกรณีที่เป็นโครงการที่กำหนดประเภทและขนาดอย่าง เฉพาะเจาะจงในลักษณะบัญชีรายชื่อตามประกาศกระทรวงหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และอาจนำ หลักการมาปรับใช้กับกรณีที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเนื่องจากอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมี นัยสำคัญ โดยกำหนดหลักการให้จัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการที่มีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่ กำหนด ไม่ว่าจะด้วยการกำหนดหรือลดขนาดโครงการให้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดเพียงเล็กน้อย หรือแยกส่วน โครงการขนาดใหญ่ให้เป็นโครงการย่อยที่มีขนาดเล็กลงจนแต่ละโครงการย่อยมีขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด แต่ เป็นโครงการที่มีลักษณะดังนี้

1. โครงการประเภทเดียวกันหลายโครงการที่มีขนาดหรือศักยภาพร่วมกัน และมีความเกี่ยวเนื่อง เชื่อมโยงกันสูง (มีลักษณะเป็นโครงการสะสมหรือที่จะมีหรืออาจมีผลกระทบสะสมได้) ทั้งนี้ การพิจารณา ความเชื่อมโยงใกล้ชิดของโครงการแต่ละโครงการพิจารณาจาก

1.1 ตั้งอยู่ในสถานที่ปฏิบัติงานหรือพื้นที่ก่อสร้างเดียวกัน และโครงสร้างพื้นฐานหรือเชื่อมต่อกับ สิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานหรือใช้โครงสร้างร่วมกัน หรือ

1.2 มีความสัมพันธ์กับสภาพภูมิประเทศหรือสิ่งแวดล้อมอื่นที่อยู่ใกล้เคียงกัน และมีวัตถุประสงค์ ใกล้เคียงกัน

2. โครงการที่จะดำเนินการพร้อมกัน หรือช่วงในเวลาเดียวกัน

3. โครงการที่ได้รับการยื่นเสนอจากเจ้าของโครงการรายเดียวกันหรือต่างรายกัน

ประการที่สี่ ปัญหาของการที่ประชาชนไม่มีสิทธิเข้าร่วมเสนอโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีการกำหนดโครงการที่ต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้คำแนะนำของ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมหรือเป็นโครงการที่กำหนดโดยคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ซึ่งยังไม่มีกรณีที่ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการกลั่นกรองโครงการที่ต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด จึงเห็น ควรให้มีการเผยแพร่ข้อมูลประเภทโครงการที่ปรับปรุงใหม่ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นด้วย หากได้มีการ ทบทวนปรับปรุงโครงการที่ต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนได้ร่วมเสนอว่า โครงการใดควรดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน โดยให้ประชาชนมีสิทธิเสนอโครงการเพิ่มเติม นอกเหนือไปจากที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้กำหนดด้วย และกำหนดระยะเวลาพอสมควรในการให้ประชาชน แสดงความคิดเห็น เพื่อชี้ขาดว่าโครงการใดต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายโดยการจงใจกำหนดหรือ ลดขนาดของโครงการ หรือแยกส่วนโครงการให้แต่ละส่วนมีขนาดไม่ถึงตามเกณฑ์ที่ประกาศกำหนด จนส่งผล กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน และก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวนี้ จาก

การศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้ดำเนินการเพื่อกำหนดมาตรการที่มีความเหมาะสมภายใต้บริบทของประเทศไทย ดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาใช้ดุลพินิจ กำหนดให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตจัดทำโครงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการ กิจการ หรือ การดำเนินการใดที่ไม่มีได้เป็นโครงการตามประกาศกระทรวงหรือมติคณะรัฐมนตรีที่ต้องจัดทำโครงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ และกำหนดระดับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ต้องจัดทำ

2. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้มีการกำหนดให้ประเมินความเหมาะสมที่ตั้งโครงการ (Site Suitability Evaluation : SSE) เพื่อพิจารณาศักยภาพของพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการก่อนพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตโครงการที่เสนอ ทั้งนี้ อาจรวมเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) ด้วยก็ได้ และอาจกำหนดให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายหลังจากประเมินความเหมาะสมที่ตั้งโครงการด้วย หากมีความจำเป็นอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องจัดทำโครงการในพื้นที่นั้น

3. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือในกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ให้มีการตรวจสอบความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างเจ้าของโครงการกับผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดบทนิยามและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ชัดเจน

4. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ หรือแนวทางในการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมในการพิจารณาว่าโครงการใดอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ดังนี้

4.1 กำหนดบทนิยาม ลักษณะ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ให้คำนึงถึงปัจจัยของโครงการ 3 ประการ ได้แก่ ลักษณะของโครงการ ที่ตั้งโครงการ ประเภทและลักษณะของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยวางหลักการให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งกำหนดให้โครงการที่เสนอเป็นโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญซึ่งต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินการขออนุมัติหรือขออนุญาต นอกเหนือไปจากโครงการที่มีกำหนดในประกาศกระทรวง ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ ความจำเป็น และประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากการออกคำสั่งกำหนดโครงการดังกล่าวด้วย

4.2 กำหนดบทนิยามของการประเมินผลกระทบสะสม (Cumulative Impacts Assessment : CIA) และกำหนดให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดย

คำนึงถึงการประเมินผลกระทบสะสมด้วย รวมทั้งกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำนึงถึงผลการประเมินผลกระทบสะสมก่อนพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตโครงการด้วย

4.3 กำหนดบทนิยามการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ลักษณะนโยบาย แผน แผนงานที่ต้องจัดทำ รายละเอียดการจัดทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ผู้มีหน้าที่จัดทำ และกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาผลการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ก่อนการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตโครงการด้วย

4.4 กำหนดสิทธิ ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ให้แก่เจ้าของโครงการที่ถูกกระทบสิทธิจากการคำสั่งกำหนดให้โครงการที่เสนอเป็นโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ

5. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีหลักการพิจารณาลักษณะของการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจว่าการกระทำใดที่เข้าข่ายเป็นการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกระทำใดที่ไม่เข้าข่าย และมีแนวทางในการป้องกันการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยการจูงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ดังนี้

5.1 ให้มีบทนิยามเกี่ยวกับการกระทำที่มีลักษณะเป็นการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติที่กำหนดแนวทางการพิจารณาโครงการที่มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน

5.2 กำหนดหน้าที่ให้ผู้มีอำนาจต้องพิจารณาความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันระหว่างโครงการแต่ละโครงการดังกล่าวก่อนการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินการ

5.3 กำหนดหน้าที่ให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตมีหน้าที่จัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการที่เสนอแม้มีประเภทหรือขนาดไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด โดยอาจกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้เพื่อคุ้มครอง

5.4 แก้ไขเพิ่มเติมขั้นตอนและวิธีการจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับหน้าที่ของผู้มีอำนาจพิจารณาและผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตที่เพิ่มขึ้น

5.5 กำหนดบทลงโทษและความรับผิดชอบผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตฝ่าฝืนหน้าที่ในการจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งมาตรการทางแพ่ง อาญา และปกครอง ตามความเหมาะสม เพื่อประโยชน์ในการป้องปรามการกระทำผิด และเพื่อเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการที่จงใจฝ่าฝืนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

6. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุด ดังนี้

6.1 กำหนดหลักเกณฑ์ หรือแนวทางในการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมในการพิจารณาทบทวนปรับปรุงโครงการที่ควรเข้าสู่ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอโครงการ โดยต้องมีขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแนวทางการเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบร่าง

โครงการที่ทบทวนปรับปรุงก่อนประกาศให้มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการ โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถมีสิทธิเสนอโครงการที่ควรจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากที่หน่วยงานของรัฐกำหนดได้ ทั้งนี้ ให้กำหนดเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการเสนอโครงการโดยภาคประชาชน รวมทั้งหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการพิจารณาโครงการที่ควรเข้าสู่ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม

6.2 กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่เหมาะสมในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมและ/หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนของโครงการจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเจ้าของโครงการให้ประชาชนได้รับทราบ รวมทั้งให้เอกชนเจ้าของโครงการเผยแพร่ข้อมูลหรือให้ความร่วมมือในการเปิดเผยข้อมูลด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ อาจกำหนดรายละเอียดตามกฎหมายลำดับรองเพื่อให้มีความชัดเจนต่อไป

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดแนวทางหรือมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีความสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักการป้องกันและระวังไว้ก่อนได้มากที่สุด ซึ่งจะทำให้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมีมาตรการป้องกันและแก้ไขที่ครอบคลุม ความเป็นหลักการ และการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาเป็นไปอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน เป็นแนวทางในการควบคุมจัดการ และเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ดำรงคงอยู่ต่อไปเพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติในระยะยาว

ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ มีมาตรการที่เหมาะสมเพียงพอในการควบคุมการจงใจหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะโดยการจงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ แม้จะมีต้นทุนที่ค่อนข้างสูงในการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบและหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมรวมทั้งผลของมาตรการอาจก่อให้เกิดนำไปสู่ประเด็นด้านภาระค่าใช้จ่ายและต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่เจ้าของโครงการต้องแบกรับเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่า การไม่รวมต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเพื่อการพัฒนาตั้งแต่ในขั้นตอนเริ่มต้นของการดำเนินโครงการ ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายอย่างประมาธคามิได้ในภายหลังเสมอ ดังเช่นตัวอย่างเรื่องทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ของ Hardin ที่ชี้ให้เห็นในบทความที่มีชื่อเสียงของเขาชื่อ The Tragedy of the Commons ว่า ในสังคมที่ปล่อยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างเสรีจะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมาอย่างไร Hardin ยกตัวอย่างว่าเจ้าของฝูงสัตว์แต่ละคนมีสิทธิเลี้ยงสัตว์ในทุ่งหญ้านั้นได้อย่างเต็มที่ ต่างคนจึงต่างเพิ่มจำนวนสัตว์เลี้ยงเพื่อให้รายได้ของตนเพิ่มขึ้น แต่สัตว์เลี้ยงที่แต่ละคนได้เพิ่มจำนวนขึ้นดังกล่าวสุดท้ายต่างก็มากินหญ้าในทุ่งเลี้ยงสัตว์จนหมด ซึ่งเป็นเพราะไม่มีกฎหมายที่เหมาะสมเข้ามาควบคุมการเพิ่มจำนวนสัตว์เลี้ยง จึงก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าว ในประเด็นเรื่องการสร้างมาตรการควบคุมการจงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการนี้ก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ หากประเทศไทยไม่มีมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมการจงใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการเพื่อหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในแง่นี้ อาจมองได้ว่า โครงการที่เกิดขึ้นได้ก่อให้เกิดการพัฒนาในทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นวาระการพัฒที่สำคัญของ

ประเทศไทยอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ เช่น โครงการก่อสร้างโรงแรมที่ผู้ประกอบการกำหนดจำนวนห้องพักต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดเพียงห้องเดียว ทำให้สามารถขอรับใบอนุญาตก่อสร้างได้โดยไม่ต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน ซึ่งแม้จะเป็นการสร้างงานสร้างอาชีพ ส่งเสริมการท่องเที่ยวให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศไทย แต่ผลเสียในระยะยาวจากการที่ไม่มีมาตรการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบการในลักษณะดังกล่าวจะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศของประเทศไทยไปจนถึงสุขภาพอนามัยของประชาชนคนไทยตกอยู่ในสภาพเดียวกับทุ่งเลี้ยงสัตว์ของ Hardin ได้ในที่สุด ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาวที่ต้องคำนึงถึงความยั่งยืนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

ดังนั้น การวางมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการจางใจลดขนาดหรือแยกส่วนโครงการ ภายใต้กฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่ผู้เขียนได้ศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางนั้น ผู้เขียนเห็นว่าจะนำไปสู่การพัฒนากระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถเป็นแนวทางในการป้องกันการจางใจหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้บริบทของการพัฒนาประเทศที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ได้ ซึ่งหากมีการวางมาตรการทางกฎหมายในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างครอบคลุมเหมาะสม มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการทบทวนปรับปรุงจุดอ่อน พัฒนาจุดแข็งของมาตรการอย่างสม่ำเสมอ ผู้เขียนเชื่อว่าระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยจะสามารถตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง รวมทั้งเทียบเท่ากับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่พัฒนาแล้วได้ต่อไปในอนาคต

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้, ‘รัฐบาลสหรัฐฯ ประกาศแก้ไขกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม (National Environmental Policy Act)’ <<https://aspa.mfa.go.th/th/content/>> สืบค้นเมื่อ 16 เมษายน 2565.
- กรุงเทพธุรกิจ คอลัมน์ สิ่งแวดล้อม. ‘เพราะอะไร “โรงไฟฟ้าขยะ” ถึงถูกคัดค้านแทบทุกที่’
< <https://www.bangkokbiznews.com/social/1000904>.>
สืบค้นเมื่อ 31 มกราคม 2566.
- กลุ่มการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ กองยุทธศาสตร์การพัฒนาศาสตร์สุขภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ‘กรณีศึกษา’ <<http://sea.nesdc.go.th/pilot-project/>> สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2566.
- _____, ‘โครงการนำร่องการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์กับการพัฒนาเชิงพื้นที่: จังหวัดระยอง’
<<http://sea.nesdc.go.th/pilot-project/sea-rayong/>> สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2566.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, (พิมพ์ครั้งที่ 6 วิญญูชน, 2563).
- ข่าวหุ้น. ‘TGE คว่ำโครงการ “โรงไฟฟ้าขยะ” ชุมชนทำเงิน 9.9 MW จ่อ COD ปี 68.’
<<https://www.kaohoon.com/news/565838>.> สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2566.
- คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, ‘รายชื่อผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า’
<http://app04.erc.or.th/ELicense/Licenser/05_Reporting/504_ListLicensing_Columns_New.aspx?LicenseType=1.> สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2566.
- คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา, ‘รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment : SEA)’
<https://www.senate.go.th/document/Ext27140/27140530_0002.PDF>
สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2565.
- ฉัตรชัย รัตนไชย, *การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551).
- นันทวัฒน์ บรรมานันท์, ‘เวทีทรรศนะ : ความหมายของประโยชน์สาธารณะ’
<<http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=461>> สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2566.
- บรรเจิด สิงคะนติ. (2563). “ดุลพินิจ” ตามมาตรา 40 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz -VwVfG) ของเยอรมนี. ใน *ผลึกความคิด ชีวิตเอกบุณย*, 154.
- บริษัท ป่าสาละ จำกัด, ‘โครงการวิจัย “สู่ระบบการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่มีธรรมาภิบาล” (Towards an Environmental Impact Assessment (EIA) System with Good Governance)’ (บริษัท ป่าสาละ จำกัด 2560).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี*, (นิติธรรม, 2538).
- ประยูร กาญจนดุล, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2549).

บรรณานุกรม (ต่อ)

- กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้, ‘รัฐบาลสหรัฐฯ ประกาศแก้ไขกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม (National Environmental Policy Act)’ (กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้, 17 มกราคม 2563) <<https://shorturl.asia/LCRds>> สืบค้นเมื่อ 16 เมษายน 2565.
- กรุงเทพธุรกิจ, ‘เพราะอะไร “โรงไฟฟ้าขยะ” ถึงถูกคัดค้านแทบทุกที่’ (กรุงเทพธุรกิจ, 25 เมษายน 2565) <<https://www.bangkokbiznews.com/social/1000904>> สืบค้นเมื่อ 31 มกราคม 2566.
- กลุ่มการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ กองยุทธศาสตร์การพัฒนาศาสตร์การแพทย์การธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ‘กรณีศึกษา’ (Strategic Environmental Assessment) <<http://sea.nesdc.go.th/pilot-project/>> สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2566.
- _____, ‘โครงการนำร่องการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์กับการพัฒนาเชิงพื้นที่: จังหวัดระยอง’ (Strategic Environmental Assessment) <<http://sea.nesdc.go.th/pilot-project/sea-rayong/>> สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2566.
- กองบรรณาธิการสำนักข่าวสิ่งแวดล้อม, ‘“ยกฟ้อง” ทำเรื่องบางปะกงเลี้ยง “อีไอเอ” ชาวบ้านสู้ต่อ – อุทธรณ์ศาลปกครองสูงสุด’ (Green News, 3 ตุลาคม 2559) <<https://greennews.agency/?p=10651>> สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2564.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 6, วิญญูชน 2563).
- ข่าวหุ้นธุรกิจ, ‘TGE คว่ำโครงการ “โรงไฟฟ้าขยะ” ชุมชนทำเงิน 9.9 MW จ่อ COD ปี 68’ (Kaphoon, 25 ตุลาคม 2565) <<https://www.kaphoon.com/news/565838>> สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2566.
- คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, ‘รายชื่อผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า’ (สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน) <<https://shorturl.asia/GkoPs>> สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2566.
- คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา, ‘รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment : SEA)’ (วุฒิสภา) <https://www.senate.go.th/document/Ext27140/27140530_0002.PDF> สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2565.
- ฉัตรชัย รัตนไชย, *การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551).
- นันท์วัฒน์ บรมานันท์, ‘ความหมายของประโยชน์สาธารณะ’ (Public Law Net, 27 ธันวาคม 2547) <<http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=461>> สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2566.

บรรณานุกรม (ต่อ)

บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2522).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี* (สำนักพิมพ์ นิติธรรม 2538).

ประยูร กาญจนดุล, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2549).

ปวันรัตน์ คงวานิช, 'มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการถ่วงดุลโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำ

ประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ' (วิทยานิพนธ์

นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558)

ผลึกความคิด ชีวิตเอกบุณย: หนังสือในโอกาสครบรอบ 60 ปี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุณย วงศ์สวัสดิ์กุล

(คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563).

ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 'การทับซ้อนของผลประโยชน์และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ' มติชนรายวัน

(2 พฤศจิกายน 2548).

ภัสวรรณ อุซุงศ์อมร, 'ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง,' (2562)

1 วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 488 <<https://shorturl.asia/h9ZSa>>

สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2565.

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 'ความเป็นมาของโครงการ' (สำนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และพันธกิจสังคม

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์) <<https://shorturl.asia/XS15q>> สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2566.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น* (สถาบัน

พระปกเกล้า 2554).

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 'การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์การตุลาการ' (2532) 8 วารสารกฎหมาย

ปกครอง.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง* (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2538).

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย คู่มือการศึกษาวิชา*

กฎหมายปกครอง (สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2545).

วรวิมล รัตนมาลี และคณะ, 'สภาแห่งชาติ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม' (รัฐสภา)

<<https://shorturl.asia/B0Xcv>> สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2566.

ศูนย์พัฒนาการค้าและธุรกิจไทย ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ

กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย, 'การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม'

(กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ)

<http://www.ditp.go.th/contents_attach/92458/92458.pdf>

สืบค้นเมื่อ 28 ตุลาคม 2565.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สมคิด เลิศไพฑูรย์, ‘หลักความได้สัดส่วน’ (2533) 4 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ’
(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)
<<https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/03-4-1.pdf>>
สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2566.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, ‘คู่มือป้องกันการขัดกันระหว่าง
ผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest)’ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ)
<https://www.pacc.go.th/pacc_2015/uploads/files/ita62_o47_2.pdf>
สืบค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2565.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับ
ยุทธศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2554).
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ‘เกี่ยวกับ SDGs’
(สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) <<https://shorturl.asia/z0tOP>>
สืบค้นเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2564.
- _____, ‘แนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (ฉบับปรับปรุง)’ (Strategic Environmental
Assessment) <<http://sea.nesdc.go.th/pdf/gl/SEA-GL-1.pdf>>
สืบค้นเมื่อ 21 มกราคม 2565.
- อชิษฐา อีตวงษ์, ‘กรณีบ้านพักตุลาการ: เมื่อป่าแห่งเพราะกฎหมายโหว’ (The Momentum, 12 เมษายน
2561) <<https://themomentum.co/housing-project-for-judges-chiangmai/>>
สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2566.
- อนันต์ คงเครือพันธุ์, ‘ประโยชน์สาธารณะ1 ในแง่มุมคติปกครอง’ (2561) 3 วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 722 <<https://shorturl.asia/N2kgC>>
สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2566.
- อมรเทพ อำนวยพล, ‘มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกัน
ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563).
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 4, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562).

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Alvaro Enríquez-de-Salamanca, 'Project splitting in environmental impact assessment' (2016)
2 Impact Assessment and Project Appraisal 155
<<https://doi.org/10.1080/14615517.2016.1159425>> accessed 10 January 2022.
- European Commission, 'Environmental Impact Assessment' (European Commission)
<<https://shorturl.asia/6yOax>> accessed 28 April 2023.
- European Commission, 'Strategic Environmental Assessment' (European Commission)
<<https://shorturl.asia/TCWZd>> accessed 28 April 2023.
- European Union. Strategic, 'Strategic Environmental Assessment' (European Union)
<<https://shorturl.asia/zNuQS>> accessed 11 January 2022.
- Greenpeace Thailand, 'EIA ไร้ตักดีศรีที่อมก๋อย' (Greenpeace Thailand, 11 มีนาคม 2565)
<<https://shorturl.asia/OznK5>> สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2566.
- 'Guidance Environmental Impact Assessment Explains requirements of the Town and Country
Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017'
(GOV.UK, 13 May 2020) <<https://shorturl.asia/Kfc0a>> accessed 29 October 2022.
- HoonSmart, 'SUPER กตปุ้ม COD โรงไฟฟ้า 9.9 เมกะวัตต์วันนี้' (HoonSmart, 14 มิถุนายน 2561)
<<https://hoonsmart.com/archives/10815>> สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2566.
- iLaw, 'แถลงค้ำน ร่าง พ.ร.บ.สิ่งแวดลื้อมฯ ฉบับใหม่ ไม่แก้ปัญหาละและขัดจุดประสงค์การทำ EIA'
(iLaw, 19 ธันวาคม 2560) <<https://shorturl.asia/PbqWo>> สืบค้นเมื่อ 19 เมษายน 2566.
- International Association for Impact Assessment, 'Strategic Environmental Assessment' (International
Association for Impact Assessment) <<https://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=24>>
accessed 10 January 2022.
- Larry Canter and Sam Atkinson, Cumulative Effects Assessment (U.S. Environmental Protection
Agency 1999).
- Mary Stevens, 'The Precautionary Principle in the International Arena' (2002)
2 Sustainable Development Law and Policy 13-15 <<https://shorturl.asia/mALeV>>
accessed 11 January 2022.
- Michael McDonald, 'Ethics and Conflict of Interest' (The University of British Columbia)
<<http://ethics.ubc.ca/peoplmcdonaldconflicthtm/>> accessed 5 May 2023.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- OECD, 'Strategic Environmental Assessment in Development Practice A Review of Recent Experience' (OECD iLibrary, 14 February 2012) <<https://shorturl.asia/5aCbu>> accessed 11 January 2022.
- Owen Harrop and Ashley Nixon, *Environmental Assessment in Practice* (Routledge 1999).
- RYT9, 'การทบทวนการกำหนดประเภทและขนาดโครงการของหน่วยงานของรัฐ' (RYT9, 27 เมษายน 2554) <<https://www.ryt9.com/s/cabt/1137465>> สืบค้นเมื่อ 29 กันยายน 2565.
- Salforest, 'โครงการวิจัย "สู่ระบบการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่มีธรรมาภิบาล"' (ป่าสาละ, 2 กุมภาพันธ์ 2560) <<http://www.salforest.com/knowledge/eia-governanc>> สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2565.
- 'Statistical Annex' (United Nations) <<https://shorturl.asia/9Yopl>> accessed 5 May 2023.
- ThaiPublica, 'ชาวบ้านฟ้องเพิ่ม "ท่าเรือบ้านโพธิ์" เหตุเสียงทำไอไอเอใช้ "เชื่อน" เป็น "ทำเทียบเรือ"' (ThaiPublica, 25 กุมภาพันธ์ 2560) <<https://thaipublica.org/2017/02/port-of-baanpho-3/>> สืบค้นเมื่อ 11 มกราคม 2565.
- _____, 'ช่องโหว่เสียงกฎหมายอีไอเอ/อีเอชไอเอกรณีท่าเรือบ้านโพธิ์: โครงการใหญ่แต่ขอย่อยใบอนุญาตขนาดเล็ก' (ThaiPublica, 10 กรกฎาคม 2558) <<https://thaipublica.org/2015/07/ehia-eia-2/>> สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2565.
- _____, ThaiPublica, 'ประเด็นสำคัญกรณีโครงการฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการของ "โครงการโกดังเก็บสินค้าและท่าเรือขนถ่ายสินค้า ของบริษัทฮิสเทิร์น ทีพีเค แค้ปปิตอล จำกัด"' (ThaiPublica) <<https://shorturl.asia/E9CYN>> สืบค้นเมื่อ 31 มกราคม 2566.
- Thai PBS, 'เปิดปม: ท่าเรือบ้านโพธิ์ (24 มี.ค.57)' (YouTube, 24 มีนาคม 2557) <<https://www.youtube.com/watch?v=JLJKI6Bdsqc>> สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2565.
- United Nations Environment Programme, 'What is Impact Assessment?' (Conven on Biological Diversity, 27 April 2010) <<https://www.cbd.int/impact/whatis.shtml>> accessed 5 October 2022.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล เพ็ญพิชชา ทวีพงษ์

ประวัติการศึกษา

- พ.ศ. 2557 ปริญญาตรี หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประสบการณ์ทำงาน

- พ.ศ. 2561 - ปัจจุบัน นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดิน
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน