บทที่ 4

การตัดสินใจในเรื่องข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากกลไกหรือองค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรป คือ คณะกรรมาธิการ สภารัฐมนตรี และรัฐสภายุโรป ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาบทบาทของกลไกต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อที่จะได้ทราบว่าทำอย่างไรประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรปจึงสามารถร่วมกันบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมประชาคมยุโรปได้ โดยผู้วิจัยจะศึกษากรณีเฉพาะเรื่องข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ปี ค.ศ. 1985 เป็นกรณีตัวอย่าง โดยจะศึกษาว่าประชาคมยุโรปใช้วิธีการอย่างไรและมีกลไกที่มีส่วนสำคัญผลักดันให้ประชาคมยุโรปประสบความสำเร็จ ในการบัญญัติข้อกำหนดแนวทางร่วมกันได้ ถ้าหากว่าประชาคมยุโรปอาศัยกลไกหนึ่งกลไกใดในการช่วยให้ข้อกำหนดแนวทางนี้ออกมาได้ ก็แสดงว่าประชาคมยุโรปมีวิธีการหรือมีกลไกที่น่าสนใจ สมควรที่จะใช้เป็นแบบอย่างแก่องค์การระหว่างประเทศอื่น หรือประเทศต่าง ๆ จะนำไปใช้เป็นแนวทางได้ในอนาคต เพื่อที่ว่าจะได้เกิดความร่วมมือกันมากยิ่งขึ้นในประเด็นสิ่งแวดล้อม หากว่าแนวทางการดำเนินงานของประชาคมยุโรปเป็นแนวทางที่ดีแนวทางหนึ่งซึ่งอาจช่วยแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้

บทบาทของคณะกรรมาธิการ

คณะกรรมาธิการได้ริเริ่มข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในปี ค.ศ. 1980 และข้อกำหนดแนวทางฉบับนี้ได้รับการอนุมัติโดยสภารัฐมนตรีในปี ค.ศ. 1985 อย่างไรก็ตามแม้จะมีการเสนอการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในปี ค.ศ.1980 แต่แนวคิดนี้มีมานานแล้ว จุดเริ่มต้นของแนวความคิดในเรื่องข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบ

ต่อสิ่งแวดล้อม มีมาตั้งแต่มีโครงการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม โครงการที่ 1 ปี ค.ศ. 1972 ซึ่งได้กล่าวถึงหลักการที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้คือ "ควรมีการคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนของกระบวนการการตัดสินใจ และในขั้นตอนของการวางแผนทางเทคนิค"[1] ต่อมาในโครงการปฏิบัติการโครงการที่ 2 ปี ค.ศ. 1977 มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อไป[2] และในที่สุดโครงการที่ 3 ได้เน้นการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากคณะกรรมาธิการได้เป็นผู้ริเริ่มเสนอโครงการที่ 1, 2, 3 จึงเท่ากับว่าคณะกรรมาธิการเป็นผู้ริเริ่มแนวคิดการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และความปรารถนาของคณะกรรมาธิการเป็นผลสำเร็จได้โดยสภารัฐมนตรีได้อนุญาตให้คณะกรรมาธิการไปศึกษาหาแนวทางที่จะนำกระบวนการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเข้าไปใช้ปฏิบัติในประชาคม และในหมู่ประเทศสมาชิก[3] คณะกรรมาธิการได้ศึกษาโดยมีผู้ให้คำปรึกษา 2 กลุ่มโดยกลุ่มแรกได้ศึกษาบทบาทของการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในกระบวนการการวางแผน ส่วนกลุ่มที่ 2 ได้ศึกษาวิธีการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากมีการตั้งกลุ่มศึกษาเรื่องดังกล่าวแล้วคณะกรรมาธิการยังได้ปรึกษากับคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ และคณะกรรมการการปรึกษา ดังได้กล่าวในบทที่ 3

---

[1]David Baldock et al., The Integration of Environmental Protection Requirements into the Definition and Implementation of other EC Policies (London: Institute for European Environmental Policy, 1992), p.24.

[2] D. Hammer, "EEC guidelines for environmental impact assessment," in Environmental Impact Assessment, eds. Timothy O'Riordan and R.D. Hey, (Farnborough, Hampshire: Saxon House, 1976), p.36.

[3]Greffrey Wandesforde-Smith, "Environmental Impact Assessment in the European Community," Zeitschrift fuer Umweltpolitik 1 (1979): 37.

ในช่วงการร่างข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ คณะกรรมาธิการได้ปรึกษากับกลุ่มต่าง ๆ ในรัฐสมาชิกเช่นในอังกฤษ คณะกรรมการย่อยของคณะกรรมาธิการได้ปรึกษากับหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม (Department of the Environment) ตัวแทนจากสหพันธ์อุตสาหกรรมแห่งอังกฤษ (Confederation of British Industry) และสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งยุโรป (the European Environmental Bureau) เป็นต้น ส่วนในการร่างรายละเอียด เช่นการร่างโครงการที่จะถูกประเมินผลว่าส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่นั้นอาศัยการร่างของหน่วยงานของประชาคมยุโรปซึ่งมีหน้าที่จัดประเภทกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม (General Industrial Classification of Economic Activities within the European Communities)[4] ภายหลังจากที่คณะกรรมาธิการได้ศึกษาข้อมูลต่าง ๆ แล้วในวันที่ 16 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1980 คณะกรรมาธิการได้ยื่น "ข้อเสนอเรื่องข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินโครงการเอกชนและโครงการสาธารณะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม" ต่อสภารัฐมนตรีประชาคม (Proposal for a Council Directive concerning the assessment of the environmental effects of certain public and private projects)* ผลปรากฏว่าคณะกรรมาธิการสามารถจะชักจูงให้สภารัฐมนตรีเห็นความสำคัญของข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้โดยคณะกรรมาธิการแสดงเหตุผลให้สภารัฐมนตรีเชื่อว่า การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมถือเป็นผลกำไรต่อรัฐสมาชิกเอง ทั้งนี้เนื่องจากการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่เพียงแต่จะใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายสิ่งแวดล้อมภายในแต่ละประเทศสมาชิกเท่านั้น หากแต่การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมยังเป็นเป้าหมายร่วมกันของรัฐสมาชิกในการดำเนินนโยบายสิ่งแวดล้อมในระดับประชาคมยุโรปด้วย

---

[4]House of Lords Select Committee on the European Communities, 11th Report: Environmental Assessment of Projects (London: Her Majesty's Stationery Office, 1989), p. v.

*ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข., หน้า 120-140.

นอกจากนั้นคณะกรรมาธิการยังแสดงเหตุผลอีกว่า การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมีการอนุมัติให้ก่อสร้างหรือปฏิบัติงานตามโครงการเอกชนหรือสาธารณะนั้น ถือเป็นสิ่งที่จำเป็น ทั้งนี้เนื่องมาจากคณะกรรมาธิการได้ทำการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ มาแล้ว และผลสรุปว่า "ค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปในขั้นตอนของการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ว่าโครงการใดส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมบ้าง ค่าใช้จ่ายดังกล่าวคิดเป็นเปอร์เซนต์แล้วได้เพียง 0.02 - 0.05 % เมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการ ซึ่งนับได้ว่ารายจ่ายที่ใช้ในการประเมินผลกระทบนั้นเป็นเงินจำนวนน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการ นั่นคือเป็นจำนวนไม่ถึง 1 % ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการ และคณะกรรมาธิการยังได้พิสูจน์ต่อไปอีกว่าค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปในมาตรการการปกป้องสิ่งแวดล้อมเป็นค่าใช้จ่าย ซึ่งต่ำกว่าค่าใช้จ่ายที่จะต้องจ่ายตามมาภายหลังจากที่เกิดความเสียหายต่อสภาวะแวดล้อมไปแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือหากมีการใช้จ่ายไปในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะเป็นผลดีมากกว่าการที่จะไม่ใช้การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม[5] อีกทั้งคณะกรรมาธิการยังตระหนักว่า "มาตราการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐ อาจจะสร้างสภาพการแข่งขันซึ่งไม่น่าพึงพอใจและส่งผลต่อการทำงานของตลาดร่วม[6] กล่าวคือประเทศที่คำนึงถึงการผลิตสินค้าที่ปกป้องสิ่งแวดล้อมอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในขั้นตอนการผลิตเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม ทำให้ราคาสินค้าของตนต้องเสียเปรียบในสภาพการแข่งขันในตลาด หรือรัฐสมาชิกที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมอาจกีดกันสินค้าจากประเทศซึ่งไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมโดยอ้างว่าสินค้าดังกล่าว อาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนในประเทศตน จากเหตุผลดังกล่าวจะทำให้การไหลเวียนของสินค้าระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกมีปัญหาได้และเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของตลาดร่วมยุโรป จากที่กล่าวมา

---

[5]Johnson and Corcelle, op.cit., p.255.

[6]William V. Kennedy, The Directive on Environmental Impact Assessment," Environmental Policy and Law 8 (1982): 85.

แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมาธิการมีบทบาทในการริเริ่มเสนอข้อกำหนดแนวทางฉบับนี้ และมีบทบาทในการร่างรายละเอียดทั้งหมดของข้อกำหนดแนวทาง คณะกรรมาธิการทำการศึกษาเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยศึกษาข้อมูลจากประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา คณะกรรมาธิการเห็นว่า เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่เริ่มมีกฎหมายข้อบังคับว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ผลของการศึกษาแสดงชัดว่าการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของสหรัฐ ยังคงมีความคลุมเครือ ทั้งนี้เนื่องมาจากกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่มีการระบุอย่างชัดเจนในเรื่องขนาดและประเภทของโครงการที่ต้องถูกประเมินผลกระทบ จากจุดบกพร่องนี้ทำให้เกิดความล่าช้าในขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คณะกรรมาธิการต้องการที่จะหลีกเลี่ยงข้อบกพร่องดังกล่าว จึงตัดสินใจระบุประเภทของโครงการซึ่งต้องถูกประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเสนอโครงการต่าง ๆ ที่จะถูกประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ในภาคผนวก 1 และภาคผนวก 2 ของข้อเสนอเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฉบับ ปี ค.ศ. 1980*

ร่างข้อกำหนดแนวทางนี้ ได้รับการรวบรวมโดยข้าราชการพลเรือนที่ทำงานร่วมกับคณะกรรมาธิการ ในช่วงเวลาการร่างนี้ผู้เชี่ยวชาญหลายสาขาวิชาชีพจากรัฐสมาชิกได้ให้คำปรึกษานับตั้งแต่มีการร่างในปี ค.ศ. 1975 จนกระทั่งสามารถพิมพ์ร่างนี้เสร็จใน ปี ค.ศ. 1980 มีฉบับร่างประมาณ 21 ฉบับกว่าจะออกมาเป็นร่างฉบับสมบูรณ์ ซึ่งคณะกรรมาธิการยื่นต่อสภารัฐมนตรีในวันที่ 16 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1980[7]

---

*ดูในภาคผนวก ข., หน้า 132-138.

[7]Peter Wathern, Environmental Impact Assessment : Theory and Practice (London: Unwin Hyman, 1988), p. 193.

จากข้อความข้างต้นแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมาธิการมีการปรึกษากับรัฐสมาชิกก็เท่ากับว่าคณะกรรมาธิการได้ปรึกษากับประชาชนของรัฐสมาชิก เพราะกว่าท่าทีของรัฐบาลจะออกมาได้ก็ต้องผ่านประชาชนต่าง ๆ เมื่อมีการปรึกษากับประชาชนตั้งแต่ยังไม่ได้เสนอข้อเสนอข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็นับได้ว่า คณะกรรมาธิการได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกหรือคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประชาคมเป็นหลัก ฉะนั้นอาจถือได้ว่าคณะกรรมาธิการใช้แนวทางการดำเนินงานแบบเหนือรัฐ เพราะตามนิยามที่ว่าเหนือรัฐคือการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม ไม่ใช่คำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐใดรัฐหนึ่ง นอกจากในขั้นตอนดังกล่าวแล้วในขั้นตอนอื่น ๆ ต่อมาก่อนที่ข้อกำหนดแนวทางนี้จะได้รับการอนุมัติ เช่น คณะกรรมาธิการได้ปรึกษากับรัฐสภายุโรป คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม เมื่อคณะกรรมาธิการยอมฟังความเห็นของรัฐสภายุโรปในจุดที่เห็นว่าควรแก้ไขตามคำแนะนำ ก็เป็นการแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมาธิการฟังความเห็นของประชาชน เพราะรัฐสภายุโรปก็คือตัวแทนของประชาชนทั้งประชาคม การได้มีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดข้อกำหนดแนวทางนี้ก็แสดงความเป็นเหนือรัฐได้เช่นกัน เพราะรัฐสภายุโรปมีการแบ่งกลุ่มตามพรรคการเมืองไม่ได้แบ่งกลุ่มตามประเทศ* และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมก็เช่นเดียวกัน มีการแบ่งกลุ่มตามผลประโยชน์ เช่น แบ่งเป็นกลุ่มนายจ้าง ลูกจ้างและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ การที่รัฐสภารัฐมนตรียอมรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรเหล่านี้ ก็เท่ากับว่ารับฟังผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประชาคม เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งประชาคมไม่ใช่ผลประโยชน์ของรัฐใดรัฐหนึ่ง แม้ว่าจะมีการอนุมัติข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมคะแนนเสียงเอกฉันท์ ซึ่งวิธีการลงคะแนนเสียงแบบนี้เป็นแนวทางการดำเนินงานแบบระหว่างรัฐบาลก็ตาม แต่หากพิจารณาดังในบทที่ 3 ที่ว่าคณะกรรมาธิการเป็นกลไกเหนือรัฐและสภารัฐมนตรีเองค่อนข้างจะมีลักษณะเหนือรัฐเช่นกัน ในแง่ที่สมาชิกสภารัฐมนตรีได้รับมอบอำนาจอธิปไตยของประเทศมาจากรัฐบาลของประเทศตน การที่รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกร่วมกันบัญญัติกฎหมายใช้บังคับร่วมกัน เท่ากับว่ารัฐสมาชิกยอมสละอำนาจอธิปไตยของตนเองให้กับประชาคมในระดับหนึ่ง การมาร่วมกันบัญญัติกฎหมายประชาคมเท่ากับว่าจะยอมรับอำนาจบังคับของประชาคม

---

*ดูรายละเอียดได้ในหน้า 62.

ให้มีอำนาจเหนือรัฐสมาชิกเอง อีกทั้งในช่วงเวลาของการใช้สนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรป มาตรา 100* ได้กำหนดไว้ว่าเรื่องใดที่กระทบต่อการดำเนินงานของตลาดร่วม สภารัฐมนตรีต้องลงคะแนนเสียงโดยวิธีมติเอกฉันท์ ซึ่งก็เท่ากับว่าเป็นกฎบังคับซึ่งต้องปฏิบัติตาม ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวการลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่มีการใช้น้อยมาก เนื่องจากการลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่เริ่มได้รับการสนับสนุนมากขึ้น ในขั้นตอนของกระบวนการการร่วมมือกันบัญญัติกฎหมายร่วมกัน (Cooperation Procedure) ซึ่งเกิดขึ้นใน ปี ค.ศ. 1986 ภายใต้รัฐบัญญัติยุโรปตลาดเดียว จึงดูเหมือนจะเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ข้อกำหนดแนวทางนี้ต้องออกมาโดยการใช้มติเอกฉันท์ เนื่องจากการลงมติเอกฉันท์เริ่มมีใน ปี ค.ศ. 1965 ตามข้อตกลง Luxembourg Compromise ที่ระบุว่า "ถ้ารัฐสมาชิกเห็นว่าเรื่องที่ประชุมนั้นเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญของตนและผลประโยชน์ของตนกำลังตกอยู่ในภาวะเสี่ยง ตามข้อตกลงฉบับนี้จะต้องมีการเจรจาต่อไปจนกว่าจะมีการลงเอกฉันท์ตามแนวทางข้อตกลงนี้ และข้อตกลงยังระบุว่าทัศนะที่แตกต่างกันของรัฐสมาชิกจะไม่สามารถขัดขวางการปฏิบัติงานของประชาคมได้" สาเหตุที่มีข้อตกลงนี้ เนื่องจากเป็นการแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตคือ ฝรั่งเศสไม่พอใจการประชุมและไม่ร่วมการประชุมต่อมีผลให้การดำเนินงานหยุดชะงัก แต่เมื่อมีการตกลงให้ใช้ข้อตกลง Luxembourg Agreement (Compromise) ขึ้น ทำให้การเจรจาไม่หยุดชะงักอีก เนื่องมาจากในข้อตกลงนี้ระบุว่าหากปัญหาใดไม่สามารถตกลงกันได้ จะต้องมีการเจรจาต่อไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะมีการลงมติเอกฉันท์ขึ้น"[8] เป็นการแสดงให้เห็นว่าบางรัฐสมาชิกอาจจะต้องยอมสูญเสียผลประโยชน์บางอย่างของตนเพื่อที่จะให้ข้อกำหนดแนวทางนี้ออกมาได้ โดยที่รัฐที่สูญเสียประโยชน์ในบางอย่างไม่ทำการยับยั้ง ข้อกำหนดแนวทางฉบับนี้ใช้วิธีออกเสียงโดยมติเอกฉันท์ การที่รัฐสมาชิกไม่ยับยั้งแสดงให้เห็นว่ารัฐสมาชิกเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมในระดับหนึ่ง ทำให้ข้อกำหนดแนวทางนี้ออกมาได้ ดังเช่น นาย Hammer หนึ่งในคณะกรรมาธิการกล่าวว่า "การอนุมัติข้อกำหนดแนวทางนี้ แสดง

---

*ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ก., หน้า 115.

[8]Nugent, op.cit., p. 143.

ให้เห็นว่าทุกรัฐสมาชิกเห็นด้วยกับหลักการแนวคิดของการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม" หรือการที่นาย Hammer กล่าวว่า "อังกฤษต้องยอมรับความจริงที่ว่าในฐานะของสมาชิกของประชาคมยุโรป มักถูกคาดหวังเอาไว้ว่าต้องมีระดับของการให้ความร่วมมือที่พอเพียงที่จะทำให้มีนโยบายร่วมกันสำเร็จได้[9] ดังนั้นอาจจะพอสรุปได้ว่าการที่รัฐสมาชิกยอมสูญเสียประโยชน์บางอย่าง เช่น คำกล่าวนาย Hammer กล่าวถึงอังกฤษก็แสดงว่ารัฐสมาชิกยอมยกอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้กับประชาคม และวิธีนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเรียกได้ว่าเป็นการดำเนินการแบบเหนือรัฐคือคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน

หากจะพิจารณาให้เห็นชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่าคณะกรรมาธิการมีบทบาทในการบัญญัติข้อกำหนดแนวทางนี้สามารถพิจารณาจากข้อเสนอข้อกำหนดแนวทางของคณะกรรมาธิการเปรียบเทียบกับข้อกำหนดแนวทางที่ได้รับการอนุมัติจากสภารัฐมนตรีแล้ว หากคณะกรรมาธิการยอมตามข้อเรียกร้องของสภารัฐมนตรีก็จะเท่ากับว่าคณะกรรมาธิการมีบทบาทน้อยในการบัญญัติกฎหมาย แต่หากคณะกรรมาธิการไม่ยอมตามข้อเรียกร้องของรัฐมนตรีรัฐใดรัฐหนึ่งก็เท่ากับว่าคณะกรรมาธิการมีบทบาทสำคัญต่อข้อกำหนดแนวทางนี้ และเมื่อข้อเสนอของคณะกรรมาธิการซึ่งมีลักษณะเหนือรัฐ เนื่องจากมีการปรึกษากับรัฐสภายุโรปที่ถือว่าเป็นตัวแทนประชาชนทั้งประชาคม และปรึกษากับคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งประชาคม จึงถือได้ว่าเมื่อมีการปรึกษากับประชาชนก็เท่ากับข้อกำหนดแนวทางนี้เป็นไปในลักษณะเหนือรัฐ ตัวอย่างที่จะใช้พิสูจน์ข้อความข้างต้นมีดังนี้เช่น ในมาตรา 1(3) ตามข้อกำหนดแนวทางฉบับที่คณะกรรมาธิการแก้ไขตามคำแนะนำของรัฐสภายุโรปได้ระบุให้มีการใช้คำว่า ผู้มีอำนาจในการบริหารกฎหมาย (competent authority) ในมาตรานี้ แต่ผู้แทนจากรัฐสมาชิกที่เข้าประชุมในสภารัฐมนตรีได้แสดงความปรารถนาที่จะให้ตัดคำนี้ออก ผลปรากฏว่าในมาตรา 1(3) ของข้อกำหนดแนวทางที่สภารัฐมนตรี

---

[9]Hammer, op.cit., p. 43.

อนุมัติแล้วยังคงมีคำนี้คงอยู่* หรือในกรณีของมาตรา 5(3) มีผู้แทนหลายคนต้องการให้ลบมาตรา 5(3) ทิ้ง แต่ปรากฏว่ายังมีมาตรานี้อยู่ในข้อกำหนดแนวทางฉบับที่อนุมัติแล้ว** หรือในกรณีอื่น เช่น คณะกรรมาธิการ และผู้แทนส่วนใหญ่ต้องการมอบให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าของโครงการที่ขออนุญาตให้โครงการของตนผ่านการอนุมัติให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในที่ประชุมสภารัฐมนตรีครั้งที่ 708 ประธานในที่ประชุมได้เน้นว่าเสียงส่วนใหญ่ของผู้แทนได้แสดงความต้องการให้การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดำเนินต่อไป โดยเจ้าของโครงการ และมีการเน้นต่อไปว่าผู้แทนทุกคนลงมติเอกฉันท์ว่าราคาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในระหว่างขั้นตอนการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมอบให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของโครงการ เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าว จากตัวอย่างดังกล่าวส่วนแต่แสดงให้เห็นว่าแม้จะมีเสียงคัดค้านข้อเสนอของคณะกรรมาธิการ แต่ในที่สุดแล้วข้อเสนอของคณะกรรมาธิการดังกล่าวก็ยังคงอยู่

สภารัฐมนตรี

ในการประชุมของสภารัฐมนตรีจะประกอบด้วยรัฐมนตรี 12 คนและคณะกรรมาธิการของประชาคม รัฐมนตรีของประชาคมยุโรปมี 12 คนจะเป็นรัฐมนตรีจากแต่ละประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ประชุม เช่น มีการประชุมเรื่องสิ่งแวดล้อมรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมจากแต่ละประเทศจะเข้าร่วมประชุม กรณีของข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ ในสภารัฐมนตรีประกอบด้วย รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมจาก 10 ประเทศสมาชิก เนื่องจากประเทศสเปนและโปรตุเกสเข้าภาคยานุวัติเป็นสมาชิกของประชาคมยุโรป ในปี ค.ศ. 1986 แต่ข้อกำหนดแนวทางนี้ได้รับการอนุมัติในปี ค.ศ. 1985 จึงทำให้ในการประชุมสภารัฐมนตรีครั้งนั้นมีรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมมาจากประเทศสมาชิกเพียง 10 ประเทศเท่านั้น โดยมีรายนามดังนี้

---

*ดูในภาคผนวก ค., มาตรา 1(3), หน้า 145.

**ดูในภาคผนวก ค., มาตรา 5(3), หน้า 149.

วันที่ 27 /28 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1985 มีการประชุมของสภารัฐมนตรีเรื่องสิ่งแวดล้อม ในการประชุมประกอบด้วย ประธานของสภารัฐมนตรี: นายอัลเฟโด บิออนดิ (Alfredo Biondi) รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมของอิตาลี รัฐบาลของรัฐสมาชิก และคณะกรรมาธิการของยุโรป:

(1) เบลเยี่ยม Mr. Firmin Aerts รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

(2) เดนมาร์ค Mr. Christian Christensen รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม

Mr. Mogens Bundgaard-Nielse รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม

(3) เยอรมนี Mr. Friedrich Zimmermann รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

Mr. Martin Bangemann รัฐมนตรีว่าการพาณิชย์

Mr. Carl-Dieter Spranger รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

(4) กรีซ Mr. Evangelos Kouloumbis รัฐมนตรีว่าการการวางแผนสิ่งแวดล้อม

(5) ฝรั่งเศส Ms. Huguette Bouchardeau รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม

(6) ไอร์แลนด Mr. Liam Kavanagh รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม

(7) อิตาลี Mr. Alfredo Biondi รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม

(8) ลักเซมเบิร์ก Mr. Robert Krieps รัฐมนตรียุติธรรม สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม

(9) เนเธอร์แลนด์ Mr. P. Winsemius รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม การวางแผนที่อยู่อาศัย

(10)อังกฤษ Mr. William Waldegrave รัฐมนตรีนอกสภารับผิดชอบงานเรื่องการพาณิชย์และอุตสาหกรรม (non-cabinet of trade and industry)

Mr. John Butcher รัฐมนตรีนอกสภารับผิดชอบงานเรื่องการพาณิชย์และอุตสาหกรรม

คณะกรรมาธิการ: Mr. Karl-Heinz Narjes รองประธาน

Mr.Stanley Clinton Davis สมาชิกคณะกรรมาธิการ[10]

รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมของรัฐสมาชิกเห็นพ้องและสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว[11] โดยได้สนับสนุนแนวคิดนี้ตั้งแต่โครงการปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมโครงการที่ 1 ว่า "นโยบายสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุด คือการป้องกันมลพิษที่ต้นเหตุมากกว่าการเผชิญหน้ากับผลกระทบสิ่งแวดล้อม"[12] นอกจากนี้สภารัฐมนตรียังได้ตระหนักร่วมกันว่า "นโยบายสิ่งแวดล้อมในแต่ละประเทศสมาชิกต้องไม่ถูกวางแผน และปฏิบัติการโดยลำพังแต่ละประเทศสมาชิกอีกต่อไป ควรมีการร่วมมือกันในระดับประชาคมในโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และควรมีการประสมประสานนโยบายแห่งชาติในระดับประชาคม"[13] และ "ประชาคมควรจะบูรณาการนโยบายสิ่งแวดล้อมให้เข้ากับการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจมากเท่าที่จะเป็นไปได้" ซึ่งจากความเห็นของสภารัฐมนตรีนี้สอดคล้องกับคณะกรรมาธิการ จึงส่งผลให้สภารัฐมนตรีสามารถร่วมกันบัญญัติข้อกำหนดแนวทางนี้ นอกจากเหตุผลโดยรวมของทั้งประชาคมที่ช่วยให้สภารัฐมนตรีสามารถตัดสินใจอนุมัติข้อกำหนดแนวทางนี้ได้แล้ว ท่าทีของรัฐสมาชิกแต่ละรัฐก็นับว่ามีความสำคัญที่น่าจะต้องศึกษาเช่นเดียวกัน เพื่อที่จะสามารถเข้าใจเรื่องข้อกำหนดแนวทางฉบับนี้ได้มากขึ้นว่ากว่าจะเป็นมติร่วมของสภารัฐมนตรีได้นั้นย่อมต้องมาจากระดับย่อยคือ จากรัฐสมาชิกแต่ละรัฐนั่นเองว่าเป็นอย่างไร มีส่วนช่วยส่งเสริมหรือขัดขวางการดำเนินงานสนับสนุนข้อกำหนดแนวทางหรือไม่ และคณะกรรมาธิการยอมปฏิบัติตามคำเรียกร้องของรัฐสมาชิกเหล่านี้หรือไม่ ถ้าคณะกรรมาธิการยอมตามความต้องการของรัฐสมาชิกก็แสดงว่าคณะกรรมาธิการมีบทบาทน้อยกว่ารัฐสมาชิก แต่ถ้าไม่ยอมตามก็แสดงว่ามีบทบาทมากกว่ารัฐสมาชิก เท่ากับว่าข้อกำหนดแนวทางนี้บัญญัติโดยแนวทางเหนือรัฐ

---

[10] Mitteilung an die Presse 7803 / 85 (Presse 108) Vom 27/28 Juni 1985, p.2.

[11] Hammer (1976), op.cit., p. 38.

[12] Ibid., p. 35.

[13] Ibid., p. 36.

(1) อังกฤษ

ในอังกฤษสามารถแยกให้เห็นเด่นชัดได้ว่ามีทั้งเสียงคัดค้านและสนับสนุนข้อกำหนดแนวทางนี้ เสียงคัดค้านเช่น ท่าทีของอังกฤษคือไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีข้อกำหนดแนวทางนี้[14] คณะกรรมการด้านประชาคมยุโรปของสภาขุนนางอังกฤษ (Select Committee on the European Communities of the House of Lords) เห็นว่าโครงการเอกชนในภาคผนวก 1 ควรถูกยกเว้นจากการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเต็มรูปแบบ แต่ผลปรากฏว่าคณะกรรมาธิการยังกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบเต็มรูปแบบเหมือนเดิม[15] หรือกรณีตัวแทนอังกฤษปรารถนาให้มีการใช้คำว่า "ผล" (effect) แทนคำว่า "ผลกระทบ" (impact) เนื่องจากคำว่าผลกระทบมีความหมายที่กินความมากกว่าคำว่า ผล แต่ในที่สุดเมื่อสภารัฐมนตรีอนุมัติปรากฏว่ายังคงมีการใช้คำว่าผลกระทบอยู่ หรือกรณีที่อังกฤษมีท่าทีต่อต้านข้อกำหนดแนวทางในประเด็นที่ว่า คณะกรรมการด้านประชาคมยุโรปไม่ต้องการให้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อโครงการที่อยู่ในภาคผนวก 2 เนื่องจากมีความเชื่อว่าโครงการซึ่งอยู่ในภาคผนวก 2 จะไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ในที่สุดอังกฤษก็ต้องยอมรับให้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในโครงการซึ่งถูกระบุไว้ในภาคผนวก 2 เนื่องจากมีคำวิพากษ์วิจารณ์จากคณะกรรมาธิการและมีกลุ่มผลประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมของอังกฤษเอง ทำให้รัฐบาลต้องเปลี่ยนท่าทีในประเด็นดังกล่าวโดยหันมาสนับสนุน[16] หรือในกรณีหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมของอังกฤษต่อต้านไม่ให้มีการกำหนดรายชื่อโครงการที่จะต้องได้รับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังในภาคผนวก แต่ในที่สุดอังกฤษก็ต้องยอมรับรายชื่อโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในภาคผนวก หรือการที่

---

[14]Peter Wathern, "Containing Reform: the UK Stance on the European Community EIA Directive," Policy Studies Review 8 (1989): 97.

[15]Ibid., p. 102.

[16]Herbert Paschen, The Role of Environmental Impact Assessment in the Decision Making Process: Proceedings of an International Workshop Held in Heidelberg, Federal Republic of Germany, August 1987 (Berlin: Erich Schmidt Verlag, 1989), p. 67.

หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมของอังกฤษเสนอแนะไปยังสภาขุนนางว่า ไม่ควรบัญญัติข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายของประชาคม แต่ในที่สุดข้อกำหนดแนวทางนี้ยังคงได้รับการอนุมัติ นอกจากมีการเปลี่ยนท่าทีมาสนับสนุนแล้วโดยทั่วไปแล้วสภาก็มีความพึงพอใจในเรื่องนี้อยู่ ดังจะเห็นได้จากสภาขุนนางได้สนับสนุนวัตถุประสงค์ทั่วไปของข้อกำหนดแนวทางนี้ และสภาขุนนางยังเชื่อว่าข้อกำหนดแนวทางนี้มีความสำคัญ เนื่องจากจะช่วยลดความบิดเบือนของการแข่งขันในตลาดได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าสภาขุนนางอังกฤษมีความเห็นสอดคล้องกับคณะกรรมาธิการ และอังกฤษยังเห็นว่าอังกฤษมีมาตรการด้านการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ดีอยู่แล้ว แต่อังกฤษต้องการให้ประเทศที่ยังไม่มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้มีการใช้การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อที่ประเทศเหล่านั้นจะได้มีส่วนร่วมในประโยชน์ที่จะได้รับในอนาคตจากการใช้การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม[17]

(2) เบลเยี่ยม

ปี ค. ศ. 1977 รัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของเบลเยี่ยมให้ความสำคัญกับเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเขาถือว่าเรื่องนี้เป็นแนวทางการบริหารงานที่สำคัญของเขา ทั้งนี้เนื่องมาจากเขาต้องการคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชน ซึ่งเห็นว่าเขามีนโยบายปกป้องสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนในการเลือกตั้ง ดังนั้นจะเห็นว่าการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมถูกใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมือง ระหว่างปี ค.ศ. 1980 เบลเยี่ยมได้ประกาศความตั้งใจที่จะร่างกฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม[18]

---

[17]Kennedy, op.cit., 89.

[18]Norman Lee and Christopher Wood, "Environmental Impact Assessment in the European Economic Community," in: Environmental Impact Assessment Review i (September 1980): 291.

(3) ฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสไม่ต้องการให้มีการนำมาตรา 7 ซึ่งระบุว่าโครงการใดถูกคาดว่าจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนไปยังรัฐอื่น ประเทศที่เป็นที่ตั้งของโครงการที่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมนั้นต้องแจ้งและส่งข้อมูลให้รัฐสมาชิกซึ่งจะได้รับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากฝรั่งเศสมีโรงงานต่าง ๆ ตามริมฝั่งแม่น้ำไรน์ เช่นสถานีโรงงานพลังงานปรมาณูตามชายแดน ฝรั่งเศสเกรงว่าหากเกิดการรั่วไหล ตนจะต้องรับผิดชอบตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แต่ผลปรากฏว่ามาตราที่ 7 นี้ยังคงมีอยู่ต่อไป ในข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการอนุมัติ นอกจากนี้สาธารณชนฝรั่งเศสยังสนับสนุนมาตราการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ทำให้เป็นกลุ่มช่วยเพิ่มความเข้มแข็งให้กับข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กล่าวคือสาธารณชนให้การสนับสนุนข้อกำหนดแนวทางนี้ทำให้ฝ่ายบริหารไม่อาจละเลยหรือเพิกเฉยไม่สนใจต่อเรื่องนี้ได้

(4) เยอรมนี

สมาคมสิ่งแวดล้อมแห่งเยอรมนีได้แสดงท่าทีที่สนับสนุนต่อการมีข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และในคณะกรรมการกิจการภายในของสภาผู้แทนราษฎร (The Interior Committee of the Bundestag) ได้เน้นประเด็นข้อกำหนดแนวทางนี้ในที่ประชุมเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1981 ซึ่งผลปรากฏว่า คณะกรรมการกิจการภายในได้แสดงการต้อนรับข้อกำหนดแนวทางนี้โดยเชื่อว่า ข้อกำหนดแนวทางนี้จะช่วยลดการบิดเบือนในการแข่งขันในตลาดประชาคม ซึ่งจากเหตุผลข้อนี้แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการกิจการภายในมีความเห็นสอดคล้องกับคณะกรรมาธิการ และคณะกรรมการกิจการภายในยังสนับสนุนต่อข้อกำหนดแนวทางการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมว่าข้อกำหนดแนวทางนี้จะทำให้มาตราฐานสิ่งแวดล้อมของเยอรมนีเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้สิ่งสำคัญคือเยอรมนีเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าในเรื่องสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในช่วง ปี ค.ศ. 1972 รัฐบาลเยอรมนีได้สนับสนุนการริเริ่มการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมาธิการ เยอรมนีมีความต้องการพัฒนาหลักการการประเมินผล

กระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรป[19] และเมื่อวันที่ 9 พ.ย. ปี ค.ศ. 1983 ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีการลงมติเสียงเอกฉันท์ ต้องการกำหนดมาตราการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้เยอรมนียังมีบทบาทสำคัญในที่ประชุมสภารัฐมนตรีครั้งที่ 856 ในช่วงที่ตนเป็นประธาน โดยเยอรมนีช่วยให้มีการตกลงในเงื่อนไขที่สำคัญจนนำไปสู่การตกลงกันได้ในวันที่ 7 มี.ค. ปี ค.ศ. 1985 ได้

(5) เนเธอร์แลนด์

เนื่องจากเนเธอร์แลนด์จัดอยู่ในกลุ่มที่มีความกระตือรือร้นในเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก เนเธอร์แลนด์จึงเป็นประเทศที่มีนโยบายการปกป้องสิ่งแวดล้อมที่ก้าวหน้ามากประเทศหนึ่งในประชาคม เนเธอร์แลนด์ให้ความสำคัญกับข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอันมากโดยจะเห็นได้จากสภาที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม (advisory council on the environment) ซึ่นชอบที่มีการแนะนำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมเข้าไว้กับกระบวนการการวางแผนและกระบวนการการขออนุญาตให้มีการดำเนินตามโครงการใดโครงการหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีความเชื่อทั่วไปว่า กระทรวงสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม (Ministry of Health and Environmental Hygiene) ได้ยินดีที่มีการแนะนำให้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม[20]

(6) อิตาลี

ผู้นำของอิตาลีได้กล่าวในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1977 ในที่ประชุมขององค์การสนธิสัญญาแอตแลติกเหนือ ณ ดุสเซลดอฟว่า การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นวิธีการที่ดีที่สุดวิธีหนึ่งในการช่วยแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

---

[19]Rindermann, op.cit., p.45.

[20]Ibid., p. 32.

(7) ลักเซมเบิร์ก

ลักเซมเบิร์กสนับสนุนกระบวนการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1970 ซึ่งลักเซมเบิร์กได้ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ

(8) เดนมาร์ค

เดนมาร์คประสบความสำเร็จ ในการเรียกร้องในสิ่งที่ต้องการ เดนมาร์คเคยคัดค้านไม่ยอมรับข้อกำหนดแนวทางฉบับนี้ในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1983 เนื่องจากเดนมาร์คเกรงว่าข้อกำหนดแนวทางนี้จะทำลายอธิปไตยของตน ในแง่ที่ว่าข้อกำหนดแนวทางนี้จะกำหนดว่าโครงการใดควรถูกประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เดนมาร์คเกรงว่าตนจะสูญเสียอำนาจในการอนุญาตให้โครงการของตนไม่ต้องถูกประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สรุปผลปรากฏว่าในข้อกำหนดแนวทางฉบับที่สภารัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ได้กำหนดไว้ในมาตราที่ 1 ข้อ 4 และ 5 ดังนี้ ในข้อ 4 ระบุว่าโครงการซึ่งมีเป้าหมายเพื่อรักษาความปลอดภัยของชาติ จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมาตราการในข้อกำหนดแนวทางนี้ และในมาตรา 5 ระบุว่าข้อกำหนดแนวทางจะไม่ใช้กับโครงการ ซึ่งได้รับอนุมัติโดยกฎหมายแห่งชาติฉบับพิเศษ เนื่องมาจากเป้าหมายของข้อกำหนดแนวทางนี้คือการประสบความสำเร็จของข้อกำหนดแนวทางนี้ต้องเป็นไปภายใต้การดำเนินการ โดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมายที่ถูกต้อง[21] อาจกล่าวได้ว่าร่างข้อเสนอในมาตราดังกล่าวเป็นไปตามความปรารถนาของเดนมาร์ค แต่หากจะพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้มีการยอมทำตามที่เดนมาร์คเรียกร้องเป็นเพราะคณะกรรมาธิการคำนึงถึงบทบัญญัติตามมาตรา 10 ของข้อกำหนดแนวทางฉบับนี้ที่ได้รับการอนุมัติแล้วจากสภารัฐมนตรีที่ระบุว่า บทบัญญัติของข้อกำหนดแนวทางฉบับนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจในการบริหารกฎหมาย (competence authority) กล่าวคือ ข้อกำหนดแนวทางนี้จะไม่ไปจำกัดสิทธิในการเสนอบทบัญญัติการบริหาร หรือกฎข้อบังคับแห่งชาติซึ่งคำนึงความลับทางการ

---

[21]Hammer, op.cit., p.37.

ค้า และอุตสาหกรรม และผลประโยชน์ของสาธารณชน นอกจากคณะกรรมาธิการจะคำนึงถึงมาตรา 10 ในข้อกำหนดแนวทางนี้แล้ว ยังคำนึงถึงมาตรา 223 (1) ของสนธิสัญญาประชาคมเศรษฐกิจยุโรปด้วยที่ให้มีการรับประกันความมั่นคงปลอดภัยแห่งชาติ จากการยืนยันของสภารัฐมนตรีว่าจากสนธิสัญญาโรมหรือสนธิสัญญาประชาคมเศรษฐกิจยุโรปที่กำหนดว่า การปกป้องอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิกต้องไม่ถูกรบกวน และไม่มีการละเมิด ประกอบกับคณะกรรมาธิการคำนึงถึงการอธิบายเหตุผลของสภารัฐมนตรีโดยการอ้างถึงมาตรา 223 ของสนธิสัญญาคณะกรรมาธิการจึงยอมปฏิบัติตาม ดังนั้นการยินยอมให้มีมาตรา 1 (4), (5) จึงแสดงให้เห็นว่าเป็นเพราะคณะกรรมาธิการคำนึงถึงบทบัญญัติในสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรป หาใช่เป็นการยินยอมตามผลประโยชน์หรือแรงผลักดันของรัฐใดรัฐหนึ่งตามแนวทางของการดำเนินงานระหว่างรัฐบาลไม่ นอกจากกรณีที่ยกตัวอย่างไปแล้วยังมีกรณีอื่นอีกที่แสดงให้เห็นถึงแนวทางการทำงานที่ไม่ได้มีการกระทำเพื่อผลประโยชน์ หรือความต้องการของรัฐสมาชิกรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะ เช่นในกรณีเดนมาร์คไม่ต้องการให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตามจากการพยายามไกล่เกลี่ยของตัวแทนเยอรมนีในขั้นตอนการเตรียมการประชุมสภารัฐมนตรี ซึ่งเยอรมนีเป็นประธานอยู่ ผลปรากฏว่าความปรารถนาพิเศษข้อนี้ของเดนมาร์คประสบความล้มเหลว เนื่องจากในข้อกำหนดแนวทางฉบับที่ได้รับการอนุมัติแล้ว ในมาตรา 6(2) ยังคงมีการกำหนดว่าให้มีการให้ข้อมูลและการปรึกษากับสาธารณชนอยู่

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(9) สเปนและโปรตุเกส

สเปนไม่ได้ร่วมในการกำหนดข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสเปนเข้าเป็นสมาชิกของประชาคมยุโรป ใน ปี ค.ศ. 1986 หลังจากที่ได้มีการอนุมัติข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไปแล้ว ใน ปี ค.ศ. 1985 อย่างไรก็ตามการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมยังคงมีอยู่ในสเปน แต่ยังกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น ปี ค.ศ. 1961 กฎข้อบังคับที่ออกด้วยอำนาจกฎหมาย (bye-law) เกี่ยวกับกิจกรรมซึ่งเป็นปัญหาก่อให้เกิดอันตรายและไม่ปลอดภัย เช่น โรงงานอุตสา-

หกรรมควรคำนึงถึงการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายเกี่ยวกับน้ำ ปี ค.ศ. 1985 กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในรูปแบบของการพัฒนาซึ่งมีผลกระทบแหล่งน้ำ

หลังจากที่สภารัฐมนตรีอนุมัติข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ใน ปี ค.ศ. 1985 แล้ว สเปนและโปรตุเกสซึ่งไม่อยู่ในที่ประชุมสภารัฐมนตรี เนื่องจากเพิ่งภาคยานุวัติในปี ค.ศ. 1986 แต่อย่างไรก็ตาม สเปนและโปรตุเกสได้ยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดแนวทางฉบับนี้โดยสเปนได้นำข้อกำหนดแนวทางนี้เข้าไปรวมไว้กับกระบวนการการบริหารและปกครอง โดยบัญญัติเป็นกฤษฎีกา ส่วนโปรตุเกสได้นำข้อกำหนดแนวทางนี้เข้าไปรวมไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับ ปี ค.ศ. 1987

จากทัศนะของรัฐสมาชิกต่าง ๆ ข้างต้น แม้ว่าแต่ละประเทศสมาชิกจะมีทั้งเสียงสนับสนุนและเสียงคัดค้านในระยะแรก แต่ในที่สุดแล้วประเทศส่วนใหญ่ส่วนแต่ต้องการข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่หากจะพยายามจัดกลุ่มประเทศในประชาคมกับความเห็นเกี่ยวกับข้อกำหนดแนวทางฉบับนี้ อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่ 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มที่สนับสนุนข้อกำหนดแนวทางฉบับนี้ประกอบด้วย เนเธอร์แลนด์ เบลเยี่ยม อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เยอรมนี สเปน และกลุ่มที่คัดค้านข้อกำหนดแนวทางฉบับนี้ในระยะแรก ๆ ประกอบด้วย อังกฤษ เดนมาร์ค แต่อย่างไรก็ตาม ทุกประเทศสมาชิกได้ลงคะแนนเสียงด้วยมติเอกฉันท์อนุมัติข้อกำหนดแนวทางนี้ ย่อมแสดงว่าข้อกำหนดแนวทางนี้ได้รับการสนับสนุน ทุกรัฐเห็นคุณค่าและประโยชน์ของการมีแนวทางการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมร่วมกัน

<u>รัฐสภายุโรป</u>

แม้ว่าทัศนะของรัฐสภายุโรปจะไม่ผูกมัดต่อสภารัฐมนตรี หรือคณะกรรมาธิการก็ตาม แต่โดยทั่วไปแล้วทัศนะของสภายุโรปมักได้รับการพิจารณา และมีการนำเข้าไปรวมไว้ในร่างฉบับสุดท้าย

เสมอ[22] ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอของคณะกรรมาธิการเรื่องข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฉบับ ปี ค.ศ. 1980 ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามความเห็นของรัฐสภายุโรปหลายมาตรา รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เป็นภาคผนวกด้วย โดยผู้วิจัยขอแสดงให้เห็นการยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงของคณะกรรมาธิการตามข้อเสนอของรัฐสภายุโรป ในรูปของตารางดังนี้ คือ ข้อความในข้อเสนอของรัฐสภายุโรป (ตารางซ้ายมือ) ที่ถูกขีดเส้นใต้เป็นข้อความที่รัฐสภายุโรปต้องการให้มีการเพิ่มเติมเข้าไปในข้อเสนอของคณะกรรมาธิการ ส่วนข้อความในข้อเสนอใหม่ของคณะกรรมาธิการ (ตารางขวามือ) เป็นข้อความซึ่งแสดงผลให้เห็นว่าคณะกรรมาธิการยอมรับฟังความเห็นของรัฐสภายุโรปหรือไม่ หากคณะกรรมาธิการยอมแก้ไขตามที่รัฐสภายุโรปเสนอ ตารางขวามือจะเขียนคำว่า "ยอมแก้ไขตามที่รัฐสภายุโรปเสนอ" แต่หากไม่ยอมแก้ไขตาม ตารางขวามือจะมีข้อความซึ่งขีดเส้นใต้เช่นกัน หากแต่เป็นส่วนที่คณะกรรมาธิการแก้ไขตามความเห็นของตนเอง

ข้อเสนอของรัฐสภายุโรปให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ข้อเสนอของคณะกรรมาธิการ[23]	ข้อเสนอใหม่ของคณะกรรมาธิการหลังจากได้ฟังคำแนะนำจากรัฐสภายุโรป[24]
มาตรา 1	มาตรา 1
ผู้มีอำนาจบริหารกฎหมายหมายถึง อำนาจหน้าที่หรืออำนาจ ซึ่งได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในแต่ละรัฐสมาชิกในการบริหารยังกำหนดแนวทาง	ยอมแก้ไขตามที่รัฐสภายุโรปเสนอ

[22] Wathern, op.cit., p. 193.

[23] OJ No C 66/78,15.3.82, p.78.

[24] OJ No C 110/5,1.5.82, p.5.

ข้อเสนอของรัฐสภายุโรปให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข	ข้อเสนอของคณะกรรมาธิการ	ข้อเสนอใหม่ของคณะกรรมาธิการหลังจากได้พิจารณาแนะนำจากรัฐสภายุโรป
มาตรา 3		มาตรา 3
ผลกระทบต่อแหล่งทรัพยากรธรรมชาติต้องถูกประเมินโดยคำนึงถึงการปกป้องและปรับปรุงสุขภาพอนามัยของมนุษย์ และสภาพความเป็นอยู่และการรักษาระบบนิเวศน์วิทยา และความหลากหลายของนิเวศน์วิทยาและรักษาความสามารถของการผลิตให้คงอยู่ต่อไปในระยะเวลายาว		ผลกระทบจะถูกประเมินโดยคำนึงถึงการปกป้องและปรับปรุงสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสภาพความเป็นอยู่และรักษาความสามารถในการผลิตของระบบนิเวศน์วิทยา เช่นเดียวกับการรักษาความหลากหลายของนิเวศน์วิทยา
มาตรา 8		มาตรา 8
2. ถ้าโครงการนั้นส่งผลกระทบต่อรัฐอื่น ประชาชนของรัฐที่ได้รับผลกระทบ สามารถเข้ามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือและสามารถคัดค้านรัฐสมาชิก ซึ่งเป็นสถานที่ตั้งของโครงการดังกล่าว		2. ถ้าโครงการนั้นมีแนวโน้มที่ จะสร้างผลกระทบที่สำคัญต่อสิ่งแวดล้อม ในรัฐหนึ่ง ประชาชนของรัฐสมาชิกนั้นสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการปรึกษา สมาชิกอาจจะระบุกรอบการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยวิธีทวิภาคีหรือพหุภาคีก็ได้ แล้วแต่ความเหมาะสม
ภาคผนวก 1 โครงการในภาคผนวกนี้ทั้งหมด 9 โครงการ ซึ่งโครงการเหล่านี้ต้องถูกประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเต็มรูปแบบ* โครงการที่อยู่ในข้อ 1-7, 9 ได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภายุโรป ยกเว้นในโครงการข้อ 8.		
โรงงานสำหรับทำการแปรรูปผลิตภัณฑ์ยาง		ยอมตามข้อเสนอของรัฐสภายุโรป

*โครงการที่ถูกประเมินผลเต็มรูปแบบคือโครงการซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงการประเมินผลได้

ข้อเสนอของรัฐสภายุโรปให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ข้อเสนอของคณะกรรมาธิการ	ข้อเสนอใหม่ของคณะกรรมาธิการหลังจากได้ฟังคำแนะนำจากรัฐสภายุโรป

ภาคผนวก 2 โครงการในภาคผนวก 2 มีทั้งหมด 10 โครงการ เป็นโครงการซึ่งถูกประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแบบธรรมดา* ไม่ใช่เต็มรูปแบบ ผลปรากฏว่าโครงการที่ 1-8, 10 นั้นรัฐสภาเห็นชอบด้วย ยกเว้นรายละเอียดปลีกย่อยที่ถูกขีดเส้นใต้เท่านั้นที่รัฐสภายุโรปต้องการให้เพิ่มเติมเข้าไป โครงการข้อ 9 มีดังนี้คือ สิ่งทอ หนัง ไม้ อุตสาหกรรมกระดาษ การทำความสะอาดไม้และโรงงานโรงงานเสื้อผ้า การผลิตไม้อัดและไม้ประดับ การผลิตแผ่นใยไม้อัด การผลิตเยื่อ,กระดาษ โรงงานทำกระดาษ

โรงย้อมสิ่งทอ	ยอมตามข้อเสนอของรัฐสภายุโรป

ภาคผนวก 3 เป็นเงื่อนไขที่ระบุว่าโครงการที่ขออนุมัติดำเนินการ ต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้

3. การประเมินผลกระทบที่สำคัญที่เป็นผลมาจากโครงการ โดยจะประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งทางตรง และอ้อม ทั้งในระยะเวลาสั้น กลาง ระยะยาว ทั้งผลทางบวกและทางลบ ทั้งผลถาวรและชั่วคราว และต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะมีต่อ (1) ลักษณะทางกายภาพของโครงการ (2) การใช้แหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติ (3) การเสี่ยงต่ออุบัติเหตุ (4) การรั่วไหลของมลพิษ ผลปรากฏว่าเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภายุโรป ยกเว้นรายละเอียดปลีกย่อยที่ถูกขีดเส้นใต้นั้น เป็นสิ่งที่รัฐสภายุโรปต้องการให้เพิ่มเติมเข้าไปในภาคผนวก 3

---

*โครงการประเมินผลแบบธรรมดาคือโครงการที่รัฐสมาชิกสามารถตัดสินใจเองว่าควรจะมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในโครงการดังกล่าวหรือไม่

ข้อเสนอของรัฐสภายุโรปให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข	ข้อเสนอของคณะกรรมาธิการ	ข้อเสนอใหม่ของคณะกรรมาธิการหลังจากได้ฟังคำแนะนำจากรัฐสภายุโรป
(5) การสะสมของผลกระทบที่มาจากโครงการซึ่งได้ดำเนินการไปแล้ว	ยอมตามข้อเสนอของรัฐสภายุโรป	

จากตารางข้างต้นจะพบว่าเกือบทุกประเด็นที่รัฐสภายุโรปเสนอแล้ว คณะกรรมาธิการรับฟังและยอมแก้ไขตามข้อเสนอดังกล่าว จะมีที่ไม่ยอมรับฟังเช่นในกรณีมาตรา 8 ที่คณะกรรมาธิการได้เพิ่มข้อสงวนเข้าไปในตอนท้าย เพิ่มเติมจากที่รัฐสภายุโรปเสนอ

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ารัฐสภายุโรปมีบทบาทในข้อกำหนดแนวทางนี้เช่นกัน เมื่อรัฐสภายุโรปซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนมีบทบาทสำคัญ ก็เท่ากับเสียงของประชาชนมีความหมาย จัดได้ว่าข้อกำหนดแนวทางนี้ คำนึงถึงเสียระดับล่าง ข้อกำหนดแนวทางนี้ออกมาได้โดยวิธีการเหนือรัฐอย่างแท้จริง อีกทั้งการดำเนินงานของรัฐสภายุโรปเป็นไปในลักษณะมองข้ามประเทศ กล่าวคือในการลงคะแนนเสียงของสมาชิกรัฐสภาในประเด็นดังกล่าว สมาชิกรัฐสภายุโรปลงคะแนนโดยปฏิบัติตามพรรค ไม่ใช่ปฏิบัติตามความต้องการของประเทศตน เช่น รัฐสภายุโรปได้ตรวจสอบข้อเสนอของคณะกรรมาธิการในเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 26 พ.ย. ปี ค.ศ. 1980, 26 ม.ค. ปี ค.ศ. 1981, 14 เมษายน และ 22-23 ก.ย. ปี ค.ศ. 1981 และในการปิดประชุมรัฐสภายุโรปครั้งสุดท้ายได้มีการลงมติเสียงเอกฉันท์เห็นชอบกับข้อกำหนดแนวทางดังกล่าว มีงดเสียง 3 เสียง สมาชิกซึ่งเข้าร่วมประชุมในการออกเสียงครั้งนี้คือ ผู้แทนราษฎร: Kenneth D. Collins (สัญชาติอังกฤษ) สังกัดพรรคสังคมนิยมแห่งยุโรป Gordon J. Adam (สัญชาติอังกฤษ) สังกัดพรรคสังคมนิยมแห่งยุโรป (เป็นตัวแทนนาย Finn Lynge สัญชาติเดนมาร์ค สังกัดพรรคสังคมนิยมแห่งยุโรป) Hooper (สัญชาติอังกฤษ) สังกัดพรรคพันธมิตรประชาธิปไตยยุโรป Rogers (สัญชาติ

อังกฤษ) สังกัดพรรคสังคมนิยม (เป็นตัวแทนนาย Bombard สัญชาติฝรั่งเศส สังกัดพรรคสังคมนิยม) Sherlock (สัญชาติอังกฤษ) สังกัดพรรคพันธมิตรประชาธิปไตยยุโรป Welsh (สัญชาติอังกฤษ) สังกัดพรรคพันธมิตรประชาธิปไตยยุโรป (เป็นตัวแทน Sir Peter Vanneck สัญชาติอังกฤษ สังกัดพรรคพันธมิตรประชาธิปไตยยุโรป Stanley P. Johnson (สัญชาติอังกฤษ) ประธานพรรคพันธมิตรประชาธิปไตยยุโรป[25] จะพบว่าแม้บุคคลต่าง ๆ เหล่านี้เป็นคนอังกฤษก็ตาม แต่ก็ได้ออก

---

[25]Europaeische Gemeinschaften, "Bericht im Namen des Ausschusses fuer Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz ueber den Vorschlag der Kommission der Europaeischen Gemeinschaften an den Rat (Dok. 1-293/80) fuer eine Richtlinie ueber die Umweltvertraeglichkeitspruefung bei bestimmten oeffentlichen und privaten Vorhaben," Europaeisches Parlament Sitzungsdokumente 1-569/81/rev., p.3. นอกจากนี้ ยังมีสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมอีกดังรายนามต่อไปนี้ สัญชาติเยอรมัน: Beate Weber ประธานพรรคพันธมิตรประชาธิปไตยยุโรปหรือตัวย่อว่า "ED" K.-H. Hoffmann พรรคประชาชนยุโรปหรือตัวย่อว่า "EPP" (เป็นตัวแทนนาย Ghergo สัญชาติอิตาลี สังกัดพรรค EPP) Rinsche สังกัดพรรค EPP (เป็นตัวแทนนาย Mertens สัญชาติเยอรมัน สังกัดพรรค EPP) Schleicher สังกัดพรรค EPP Seibel-Emmerling พรรคสังคมนิยมแห่งยุโรปหรือตัวย่อว่า "S" Von Alemann พรรคซ้าย (เป็นตัวแทน Pruvot สัญชาติฝรั่งเศส พรรคซ้าย) รายนามสมาชิกสัญชาติอิตาลี: Ceravolo พรรคคอมมิวนิสต์หรือตัวย่อว่า "COM" (เป็นตัวแทนนาย Segre พรรค COM) Del Duca (EPP) (เป็นตัวแทนนาย Verroken สัญชาติเบลเยี่ยม) Squarcialupi (COM) รายนามสมาชิกสัญชาติเนเธอร์แลนด์: Krouwel- Vlam (S) Maij-Weggen (EPP) Muntingh (S) รายนามสมาชิกสัญชาติฝรั่งเศส: Scrivener พรรคเสรีประชาธิปไตยและกลุ่มปฏิรูป รายนามสมาชิกสัญชาติเบลเยี่ยม: Spaak พรรคไม่ผักใฝ่ฝ่ายใด (non-attached members) รายนามสมาชิกสัญชาติลักเซมเบิร์ก: Lentz-Cornette (EPP) Mart พรรคซ้าย (เป็นตัวแทนของนาย Combe สัญชาติฝรั่งเศส พรรคซ้าย)

เสียงสนับสนุนร่างข้อเสนอข้อกำหนดแนวทางนี้ ถึงแม้ว่าประเทศอังกฤษเองจะมีท่าที่เป็นปรปักษ์กับร่างข้อกำหนดแนวทางนี้ ตั้งแต่ตอนเริ่มต้นที่ทราบว่าคณะกรรมาธิการจะกำหนดให้มีข้อกำหนดแนวทางฉบับดังกล่าวก็ตาม สิ่งนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าสมาชิกรัฐสภายุโรปมีความเป็นอิสระจากรัฐบาลรัฐสมาชิกอย่างแท้จริง จึงทำให้การดำเนินงานของรัฐสภายุโรปเป็นการดำเนินงานแบบเหนือรัฐ ถือได้ว่าข้อกำหนดแนวทางฉบับนี้ผ่านขั้นตอนของการดำเนินงานแบบเหนือรัฐเช่นกัน

นอกจากรัฐสภายุโรปแล้ว ยังมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งได้เสนอแนะความเห็นไปยังสภารัฐมนตรี และได้รับการปฏิบัติเช่นกัน แสดงให้เห็นว่าสภารัฐมนตรีฟังเสียงของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งประชาคม เช่น คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมได้จัดประชุม เมื่อวันที่ 29 และ 30 เมษายน ปี ค.ศ. 1981 ครั้งที่ 187[26] และได้มีมติเอกฉันท์เห็นชอบกับข้อกำหนดแนวทางนี้ คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมได้แสดงความเห็นว่าในมาตรา 1(2) (c)* ไม่ควรใช้คำที่ระบุไว้ คือคำว่า "substantial changes" เพราะจะทำให้เกิดความยุ่งยากและเสียเวลาในการตีความ[27] ผลปรากฏว่าสภารัฐมนตรีเห็นชอบด้วย โดยจะพบว่าในข้อกำหนดแนวทางฉบับที่อนุมัติแล้ว** ไม่มีการระบุดังกล่าวไว้ เท่ากับว่าสภารัฐมนตรีคำนึงถึงประโยชน์โดยส่วนรวมในการบัญญัติข้อกำหนดแนวทางฉบับนี้

ลำดับขั้นตอนก่อนมีการอนุมัติข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

จุดเริ่มต้นของแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่แท้จริงนั้น มีที่มาจากสหรัฐอเมริกา[28] ส่วนประชาคมยุโรปนั้นได้รับอิทธิพลมา และได้ให้ความสนใจในประเด็นดัง

---

[26]OJ C 185, 27.7.81., pp. 8-12.

*ดูในภาคผนวก ข., หน้า 124.

**ดูในภาคผนวก ค., หน้า 145.

[27]Ibid., p. 10.

[28]Hammer, op.cit., p. 39.

กล่าว โดยในระยะเริ่มแรกหลายประเทศสมาชิกได้มีกฎหมายภายในประเทศในลักษณะเดียวกับกฎหมายการประเมินผลประทบต่อสิ่งแวดล้อม เพียงแต่บางครั้งกฎหมายฉบับนั้นอาจจะไม่ได้ชื่อว่ากฎหมายการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่โดยเนื้อหาสาระแล้วคือกฎหมายการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น เดนมาร์คมีกฎหมายที่มีลักษณะคล้ายการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970 กฎหมายการวางแผนแห่งเดนมาร์คระบุว่าในกระบวนการการวางแผนจะต้องมีการบูรณาการเรื่องสิ่งแวดล้อมเข้าไปด้วย นั่นคือต้องมีการคำนึงถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วย โครงการซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการโดยปราศจากการขออนุญาต การขออนุญาตจะต้องคำนึงถึงการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีการเตรียมตัว เช่น สาธารณชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจก่อนที่จะมีการอนุญาตให้มีการปฏิบัติการใด ๆ ได้ ฝรั่งเศสมีการใช้กฎและกระบวนการต่าง ๆ เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1976 และ 1977 โดยมีการใช้กฎการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่าง ๆ เช่น เรื่องงานเอกชนและสาธารณชน เรื่องการพัฒนาที่ดิน กิจกรรมในระดับโครงการต่าง ๆ แต่จะไม่มีการใช้กฎหรือมาตรการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในกรณีที่กิจกรรมนั้น ๆ ได้มีการปรึกษากับสาธารณชนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก่อนที่จะมีการอนุมัติให้ปฏิบัติการได้[29] เยอรมนีมีกฎหมายการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งใช้กับโครงการหลายโครงการ ในปี ค.ศ. 1975 รัฐบาลสหพันธ์ได้ลงมติในสภากำหนดให้มี "หลักการการประเมินผลต่อสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับมาตราการของสาธารณชนแห่งสหพันธ์" (Principles for Assessing the Environmental Compatibility of Public Measures of the Federation) หลักการนี้กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในทุกแผนงานของสหพันธรัฐ และในทุกโครงการสำหรับสาธารณะ เช่น แผนงานเครือข่ายทางหลวงของสหพันธ์

---

[29] United Nations, Application of Environmental Impact Assessment Principles to Policies, Plans and Programmes (New York: United Nations, 1992), p.44.

(the Federal Highways Network Plan) แม้ว่าจะมีความต้องการให้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ในพระราชบัญญัติไม่ได้ระบุกระบวนการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ในกระบวนการวางแผน[30] ในอิตาลีแม้ว่าจะมีบางบทบัญญัติซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่บทบัญญัติเหล่านั้นมีอยู่กระจัดกระจายกันไปในปี ค.ศ. 1984 มีการยื่นร่างบัญญัติสิ่งแวดล้อมต่อสภาแห่งชาติโดยในร่างพระราชบัญญัตินี้มีใจความซึ่งแนะนำกระบวนการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเข้าไปด้วย และในบางพื้นที่ของอิตาลีมีการปฏิบัติการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ลอมบาดี (Lombady) อีมีเลีย (Emilia) โรมัคนา (Romagna) เนเธอร์แลนด์มีการใช้การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระดับการวางแผนและระดับนโยบายตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1981[31] ในไอร์แลนด์มีระบบการประเมินการทางด้านสิ่งแวดล้อมในโครงการอุตสาหกรรมตั้งแต่ ปี ค.ศ.1970 ในกรีซมีระบบการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเรื่องการพัฒนาเมือง กิจการอุตสาหกรรม แต่บทบัญญัติเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ยังคงไม่สมบูรณ์อยู่ เบลเยี่ยมมีร่างข้อเสนอสำหรับกฎหมายการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค นอกจากนั้นระบบการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีอยู่ในกฎข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อมบางฉบับ เช่น กฎข้อบังคับทั่วไปเกี่ยวกับการปกป้องแรงงาน ปี ค.ศ. 1946 (The General Regulation for Protection of Labour) และกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินและการวางแผนเมือง (The Organic Law on Land Development and Town) กฎหมายการทำเหมืองแร่ต้องคำนึงถึงการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม[32] ในอังกฤษมีการยอมรับคิดเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ในลักเซมเบิร์ก

---

[30]Ibid., p.45.

[31]Ibid., p.46.

[32]Norman Lee and Christopher Wood, "Training for Environmental Impact Assessment within the European Economic Community," Journal of Environmental Management 21 (1985) : 272.

นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1970 กระบวนการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีอยู่ในกฎหมายของลักเซมเบิร์ก เช่น ในกฎหมายฉบับที่ 17 กรกฎาคม ปี ค.ศ. 1978 ซึ่งเกี่ยวกับการปกป้องสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และกฎหมายฉบับที่ 16 เมษายน ปี ค.ศ. 1979 เกี่ยวกับอันตรายจากการติดตั้งสิ่งที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือก่อให้เกิดพิษ นอกจากนั้นการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมยังถูกรวมเข้าไปในแผนการใช้ที่ดินด้วย เช่น ผ่านทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการการใช้ที่ดินโดยทั่วไป ปี ค.ศ. 1974 (The General Management of Land Use 1974 Law) จากการที่มีกฎหมายหลายฉบับที่มีการบัญญัติการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเอาไว้ ดังนั้นจึงมีความเชื่อว่าในแต่ละปีจะมีโครงการ 5 - 20 โครงการที่ต้องถูกประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม[33] โปรตุเกสมีการนำวิธีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาใช้โดยกำหนดไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1987

การที่แต่ละประเทศสมาชิกมีแนวทางการปฏิบัติในเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นของตนเอง คณะกรรมาธิการซึ่งมีความต้องการเห็นความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของการปฏิบัติการในเรื่องดังกล่าว จึงได้ริเริ่มเสนอให้มีการปฏิบัติการในเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมร่วมกัน โดยได้นำประเด็นการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเข้าไปรวมไว้ในโครงการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมโครงการที่ 2 ฉบับวันที่ 13 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1977 ในมาตราที่ 207 และ 208[34] ดังนี้ มาตรา 207 ระบุว่า จากเป้าหมายและหลักการที่กำหนดไว้ในโครงการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม ปี ค.ศ. 1973 ได้แสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีการใช้มาตรการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในขั้นตอนการวางแผนงาน และในมาตรา 208 ระบุว่า เพื่อที่จะกำหนดว่าอะไรเป็นเนื้อหาของกฎข้อบังคับที่จำเป็นที่รัฐสมาชิกควรปฏิบัติในระดับประชาคม คณะกรรมาธิการจะรับเรื่องนี้ไปศึกษา นอกจากนั้นก็จะสำรวจว่าจะทำอย่างไรให้รัฐสมาชิกมีการ

---

[33] Ibid., p. 273.

[34] Official Journal of the European Communities, No C 139, 13.6. 1977, p.36.

ปฏิบัติการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระดับประชาคม และด้วยความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญแห่งรัฐสมาชิก คณะกรรมาธิการสำรวจการปฏิบัติการที่แตกต่างกันในเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีอยู่ก่อนแล้วในแต่ละรัฐสมาชิกว่าด้วยเรื่องข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบของโครงการเอกชนและสาธารณะต่อสิ่งแวดล้อม (Proposal for a Council Directive concerning the assessment of the environment effects of certain public and private projects) ต่อสภารัฐมนตรีประชาคมในวันที่ 16 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1980[35]

จากข้อเสนอของคณะกรรมาธิการเรื่องข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เสนอต่อสภารัฐมนตรี สภารัฐมนตรีได้ส่งเอกสารที่ 1-293/60 ถึงประธานรัฐสภายุโรป ซึ่งขณะนั้นคือนาง Simone Veil ชาวฝรั่งเศส สังกัดพรรคการเมืองเสรีนิยม-ประชาธิปไตย[36] โดยในเอกสารที่สภารัฐมนตรีส่งไปนั้นมีใจความว่า ตามที่คณะกรรมาธิการได้ยื่นข้อเสนอว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อสภารัฐมนตรี วันที่ 16 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1980 นั้น สภารัฐมนตรีได้ตกลงใจเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1980 ว่าจะรับฟังความเห็นของรัฐสภายุโรปต่อข้อเสนอว่าด้วยเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมาธิการในขณะเดียวกันสภารัฐมนตรีได้ตัดสินใจฟังความเห็นของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมด้วย[37]

---

[35]Official Journal of the European Communities, No C 169, 9.7.80., หน้า 14.

[36]Klaus Poehle et al. Ein Parlament in voller Entfaltung: Europaeisches Parlament 1952-1988 (Luxembourg : Amt fuer amtliche Veroeffentlichungen der Europaeischen Gemeinschaften, 1989), p. 105.

[37]Europaeische Gemeinschaften, op.cit., p. 3.

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมได้แสดงความพึงพอใจต่อการบัญญัติข้อกำหนดแนวทาง[38]

สภารัฐมนตรีได้ยื่นข้อเสนอของคณะกรรมาธิการให้กับคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม เพื่อขอความเห็นจากคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม[39]

วันที่ 29 และ 30 เมษายน ปี ค.ศ. 1981 คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมได้ประชุมกันเกี่ยวกับเรื่องข้อเสนอของคณะกรรมาธิการ เรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งคณะกรรมาธิการได้เสนอต่อสภารัฐมนตรี และภายหลังการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมได้ยื่นแสดงความเห็นต่อสภารัฐมนตรีในประเด็นดังกล่าว[40]

วันที่ 11 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1981 มีการประชุมของสภารัฐมนตรีขึ้นที่ประเทศลักเซมเบิร์ก โดยมีนาย Ginjaar รัฐมนตรีสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของเนเธอร์แลนด์ เป็นประธาน ในการประชุมครั้งนี้มีการเจรจาถกเถียงกันในประเด็นทั่ว ๆ ไปของข้อเสนอเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นครั้งแรก[41] โดยมีการเจรจาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การรายงานหรือแจ้งต่อสาธารณชนให้ทราบก่อนมีการอนุมัติโครงการผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนซึ่งเป็นผลมาจากโครงการหรือแผนงาน[42]

---

[38]Norman Lee, "Environmental impact assessment: a review," Applied Geography 3 (1983): 9.

[39]Official Journal of the European Communities, No C 185, 27.7 1980. p.8.

[40]Buiietin der Europaeischen Gemeinschaften 4 (1981): 27.

[41]Ibid., 6(1981): 42-43.

[42]Ibid., 6(1981): 45.

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมสาธารณสุขและการปกป้องผู้บริโภคของรัฐสภายุโรป ได้จัดการประชุมในวันที่ 22-23 กันยายน ปีค.ศ. 1981 สนับสนุนข้อกำหนดแนวทางก้าวหน้ากว่าที่คณะกรรมาธิการเสนอ โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมของรัฐสภายุโรปเรียกร้องให้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเต็มรูปแบบในโครงการเกษตร และแม้มีการเรียกร้องให้ข้อกำหนดแนวทางนี้เปลี่ยนเป็นแค่คำแนะนำ (recommendations)ซึ่งไม่มีผลผูกมัดทางกฎหมาย แต่ข้อเรียกร้องนี้ต้องตกไป เนื่องจากผลการลงคะแนนเสียง 3 : 1 คัดค้านข้อเรียกร้องนี้[43]

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข และการปกป้องผู้บริโภคได้แสดงความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภายุโรป ในเรื่องข้อเสนอของคณะกรรมาธิการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในเอกสารที่ 1-569/8/rev.2 Feb 1982

วันที่ 18 กุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1982 สภายุโรปได้ให้ความเห็นต่อเรื่องข้อเสนอข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยแสดงท่าทีสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าวต่อไป[44]

วันที่ 29 มีนาคม ปี ค.ศ. 1982 คณะกรรมาธิการตกลงใจว่าจะรับฟังความคิดเห็นจากรัฐสภายุโรปที่ให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อเสนอข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม[45] คณะกรรมาธิการเสนอข้อเสนอที่ได้รับการแก้ไขเรียบร้อยแล้วจากรัฐสภายุโรปต่อสภารัฐมนตรี[46] วันที่ 24 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1982 สภารัฐมนตรีได้พิจารณาข้อเสนอข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และหลังจากการเจรจาถกเถียงกันสิ้นสุดลง

---

[43]Kennedy, op.cit., p. 94.

[44]Bulletin der Europaeischen Gemeinschaften 2 (1982) : 32, Official Journal of European Communities. No C 66, 15.3.82, p 76-89.

[45]Ibid., 3(1982): 46.

[46]Official Journal of European Communities, No C 110, 1.5.82, p.5 - 11.

ผลปรากฏว่าความสนใจของสภารัฐมนตรีต่อการใช้การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากสภารัฐมนตรีเห็นว่าการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสามารถช่วยในการปกป้องและทำให้สภาวะแวดล้อมดีขึ้น[47]

วันที่ 3 ธันวาคม ปี ค.ศ. 1982 สภารัฐมนตรีได้ดำเนินการต่อไปในเรื่องข้อเสนอว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยได้มีการเตรียมการแนะนำรัฐสมาชิกให้ยอมรับการนำเอาโครงการเกี่ยวกับการก่อสร้างซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมว่าควรมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม[48]

วันที่ 16 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1983 สภารัฐมนตรีได้พิจารณาข้อเสนอเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมใหม่อีกครั้ง ตามข้อเสนอว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมาธิการ ในประเด็นที่ว่ารัฐสมาชิกจะมีหน้าที่ตรวจสอบผลกระทบที่คาดว่าจะมีต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งผลกระทบต่อภูมิประเทศ ทรัพยากร ก่อนที่จะมีการอนุญาตแผนหรือโครงการให้ดำเนินการได้[49]

ปี ค.ศ. 1983 สภารัฐมนตรียังไม่ได้แสดงการอนุมัติต่อข้อเสนอว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากรัฐสมาชิกยังคงไม่ได้ให้การยินยอมอย่างเด็ดขาด[50]

วันที่ 7 และ 8 มีนาคม ปี ค.ศ. 1985 สภารัฐมนตรีประชุมเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กรุงบรัสเซลส์ สมาชิกผู้เข้าประชุมครั้งนี้มีดังต่อไปนี้คือ เบลเยี่ยม: Mr. Firmen Aerts รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เยอรมนี: Mr. Friedrich

---

[47] Bulletin der Europaeischen Gemeinschaften 6 (1982) : 48.

[48] Ibid., 12 (1982) : 52.

[49] Ibid., 6 (1983) : 63.

[50] Ibid., 12 (1984) : 79.

Zimmermann รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย* Mr. Martin Bangemann รัฐมนตรีว่าการพาณิชย์ Mr.Carl-Dieter Spranger รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เดนมาร์ค: Mr. Mogens Bundgaard-Nielsen รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรางสิ่งแวดล้อม กรีซ: Mr. Evangelus Kouloumbis รัฐมนตรีว่าการการวางแผนสิ่งแวดล้อม ฝรั่งเศส: Ms. Huguette Bouchardeau รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม ไอร์แลนด์: Mr.Liam Kavanagh รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม อิตาลี: Mr. Alfredo Biondi รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม ลักเซมเบิร์ก: Mr.Jean Feyder เนเธอร์แลนด์: Mr. P. Winsemius รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมการวางแผนสิ่งแวดล้อมและที่อยู่อาศัย อังกฤษ: Mr. William Waldegrave Mr. JohnButcher รัฐมนตรีนอกสภารับผิดชอบงานด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม (non-cabinet of trade and industry) คณะกรรมาธิการ: Lord Cockfield รองประธาน, Mr.Karl-Heinz Narjes รองประธาน Mr. Stanley Clinton-Davis สมาชิกคณะกรรมาธิการ ในการประชุมครั้งนี้สภารัฐมนตรีได้ยอมรับข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม[51] โดยยอมรับในประเด็นที่ว่าข้อกำหนดแนวทางฉบับนี้ จะใช้เป็นนโยบายการปกป้องสิ่งแวดล้อม รัฐสมาชิกมีหน้าที่ปฏิบัติตามการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้: รัฐสมาชิกมีหน้าที่ปกป้องสิ่งแวดล้อมโดยปฏิบัติตามการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนที่โครงการต่าง ๆ[52] ดังต่อไปนี้ จะได้รับอนุมัติให้ดำเนินการได้คือโครงการการกลั่นน้ำมัน (crude-oil refineries) โครงการทางเคมี (integrated chemical installatian) โครงการสถานีพลังงานนิวเคลียร์ (nuclear power stations) โครงการเกี่ยวกับการรักษาและกำจัดขยะที่เกิดจากสารกัมมันตภาพรังสี (treatment, storage

---

*สาเหตุที่เยอรมนีส่งตัวแทนเข้าประชุมเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior Affairs มาจากภาษาเยอรมันว่า Bundesminister des Innern) เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว เรื่องสิ่งแวดล้อมอยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบโดยกระทรวงมหาดไทย

[51]Ibid., 3 (1985) : 39-40.

[52]Ibid., 3(1985) : 43.

and disposal of radioactive waste) โครงการเกี่ยวกับการก่อสร้างถนนและทางรถไฟ (road and rail construction) โครงการด้านน้ำมันและการวางท่อแก๊ส (oil and gas pipelines) โครงการจัดการขยะที่มีพิษและเป็นอันตราย (ports, toxic and dangerous waste disposal) โครงการเขื่อนขนาดใหญ่และอ่างเก็บกักน้ำ (large dams and reservoirs) ที่ระบุได้ในภาคผนวกที่ 1 ของข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม*

นอกจากนั้นการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะมีต่อมนุษย์ พืช สัตว์ ดิน น้ำ อากาศ ภูมิประเทศ คำนึงผลกระทบที่จะมีต่อความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ พืช สัตว์ กับ ดิน น้ำ อากาศ และคำนึงถึงมรดกทางวัฒนธรรม ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 3**

เมื่อวันที่ 27 และ 28 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1985 มีการประชุมครั้งที่ 2 ของสภารัฐมนตรีขึ้นสภารัฐมนตรีได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ ในการผ่านร่างข้อเสนอข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม*** ในการประชุมครั้งนี้ สมาชิกสภารัฐมนตรีผู้เข้าร่วมประชุมครั้งนี้ประกอบด้วย รัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมจาก 10 ประเทศสมาชิก

เมื่อได้ทราบลำดับขั้นตอนของการดำเนินงานของกลไกต่าง ๆ แล้วจะทำให้ทราบว่าจุดเริ่มต้นของข้อเสนอข้อกำหนดแนวทางนี้ มาจากกลไกคณะกรรมาธิการและดำเนินการผ่านขั้นตอนต่าง ๆ จนกระทั่งข้อกำหนดแนวทางได้รับการอนุมัติจากกลไกที่สำคัญคือ สภารัฐมนตรี หากทราบเพียงแค่นี้ก็ทำให้เรายังไม่อาจตอบคำถามได้ว่า ข้อกำหนดแนวทางนี้อาศัยการดำเนินงานแบบใดวิธีการหนึ่งซึ่งจะช่วยได้คือ การเปรียบเทียบข้อเสนอที่คณะกรรมาธิการทำการแก้ไขหลังจากฟังความเห็นของรัฐสภายุโรป และได้แก้ไขตามความเห็นขององค์กรเอง[53] กับข้อกำหนดแนวทางซึ่ง

---

*ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ค., หน้า 154-155.

**ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ค., หน้า 147.

***ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ค., หน้า 141.

[53]OJ No C 66/78, 15.3.82, p.78.

ได้รับการอนุมัติเป็นกฎหมายในประชาคมแล้ว* ถ้าหากเปรียบเทียบระหว่างทั้งสองฉบับแล้วไม่พบข้อแตกต่างมากนักทั้งในส่วนของมาตรา และภาคผนวกจึงถือได้ว่า คณะกรรมาธิการมีบทบาทในเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่าสภารัฐมนตรี ซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนี้จะถือได้ว่าข้อกำหนดแนวทางนี้ถูกบัญญัติโดยวิธีการแบบเหนือรัฐ เพราะตามนิยามของคำว่าเหนือรัฐนั้น ผู้วิจัยหมายถึงคณะกรรมาธิการมีบทบาทมากกว่าสภารัฐมนตรี

ผู้วิจัยจะเสนอการเปรียบเทียบข้อเสนอฉบับใหม่ ซึ่งเป็นข้อเสนอฉบับที่คณะกรรมาธิการยอมแก้ไขบางส่วนตามความเห็นของรัฐสภายุโรป.(ตารางซ้ายมือ) เปรียบเทียบกับข้อกำหนดแนวทางที่อนุมัติแล้ว (ตารางขวามือ) ดังนี้คือ หากสภารัฐมนตรีมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อเสนอของคณะกรรมาธิการ ผู้วิจัยจะแสดงไว้ในมาตราและภาคผนวกที่สภารัฐมนตรีมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมไว้ตารางขวามือ (โดยดูตารางประกอบ) ซึ่งเป็นตารางข้อกำหนดแนวทางฉบับที่ได้รับการอนุมัติแล้วจากสภารัฐมนตรี ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 1(4),(5) (ดูตารางขวามือ) ซึ่งมีการกล่าวถึงข้อความต่าง ๆ ไว้ ส่วนในตารางซ้ายมือ ซึ่งเป็นข้อเสนอของคณะกรรมาธิการไม่มีข้อความใด ๆ ปรากฏ แสดงให้เห็นว่าข้อ 4 และ 5 ซึ่งอยู่ในตารางขวามือเป็นสิ่งที่สภารัฐมนตรีเพิ่มเติมเข้ามา ซึ่งข้อเสนอของคณะกรรมาธิการนั้นไม่มีข้อความดังกล่าว เท่ากับว่าสภารัฐมนตรีมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อเสนอของคณะกรรมาธิการ แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการแก้ไขดังกล่าวก็ไม่อาจถือได้ว่าสภารัฐมนตรีมีบทบาทมากกว่าคณะกรรมาธิการ เพราะดังได้กล่าวแล้วว่า เนื่องจากคณะกรรมาธิการคำนึงถึงมาตรา 10 ของร่างข้อกำหนดแนวทางฉบับนี้ ซึ่งคณะกรรมาธิการเป็นผู้เสนอและคำนึงถึงบทบัญญัติแห่งสนธิสัญญาโรม ซึ่งไม่ให้ละเมิดอธิปไตยของรัฐสมาชิก[54] ส่วนในมาตรา 2-3 ทั้งตารางซ้ายและขวาไม่มีข้อความใด ๆ แสดงว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลง สภารัฐมนตรีเห็นชอบตามที่คณะกรรมาธิการเสนอ ส่วนในมาตรา 4 ตารางขวามือมีการเพิ่มข้อความเข้าไปมากกว่าตารางซ้ายมือ นั่นก็หมายความว่าในข้อกำหนดแนวทางฉบับอนุมัติแล้ว มีความเข้ม

---

*ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ค., หน้า 141-163.

[54]Wilfried Erbguth and Alexander Schink, Gesetz ueber die Umweltvertraeglichkeitspruefung (Muenchen: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1992), pp. 115-119.

งวดมากกว่าที่คณะกรรมาธิการเสนอ หากดูจากตารางซ้ายมือ ข้อ b. จะพบว่าโครงการที่จะได้รับการยกเว้น ควรมีการแจ้งให้สาธารณชนทราบเท่านั้น แต่ในฉบับที่สภารัฐมนตรีอนุมัตินั้น โครงการที่ได้รับการยกเว้นต้องแจ้งให้สาธารณชนทราบ และบอกเหตุผล และในข้อ c. เช่นเดียวกัน ตารางซ้ายมือคือฉบับข้อเสนอนั้นให้มีการแจ้งคณะกรรมาธิการ เมื่อมีการให้การยกเว้นแก่โครงการใด ๆ ไปแล้ว แต่ในฉบับที่สภารัฐมนตรีอนุมัติ ระบุให้ต้องมีการแจ้งให้คณะกรรมาธิการทราบก่อนอนุญาตโครงการให้ดำเนินการได้ แสดงให้เห็นว่ารัฐสมาชิกยอมให้คณะกรรมาธิการ ซึ่งเป็นองค์กรเหนือรัฐ มีบทบาทมากในการร่วมตัดสินใจ ดังนั้นจากมาตรา 4 จึงถือว่าข้อเสนอของคณะกรรมาธิการไม่ได้ถูกดัดแปลง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เป็นไปในทางที่เป็นผลดีกับคณะกรรมาธิการ ส่วนในมาตรา 5-14 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ สภารัฐมนตรีเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมาธิการ นอกจากส่วนมาตราต่าง ๆ แล้ว ยังมีส่วนที่เป็นภาคผนวก ซึ่งผู้วิจัยได้ใช้เปรียบเทียบเช่นกัน ผลปรากฏว่าในภาคผนวก 1 ข้อ 1-6 สภารัฐมนตรียอมตามที่คณะกรรมาธิการเสนอ ยกเว้นข้อ 7-8 ที่ไม่ยอมอนุมัติ ในภาคผนวก 2 มี 2 ข้อ สภารัฐมนตรีไม่ยอมอนุมัติในรายละเอียดบางย่อยของข้อ 1 ในภาคผนวก 3 มีทั้งหมด 3 ข้อสภารัฐมนตรีไม่อนุมัติประเด็นย่อยของข้อ 1 ส่วนอีก 2 ข้อ สภารัฐมนตรีเห็นชอบให้อนุมัติ

ข้อเสนอใหม่ของคณะกรรมาธิการหลังจากได้ฟังคำแนะนำจากรัฐสภายุโรปแล้ว[55]	ข้อกำหนดแนวทางฉบับ ปี ค.ศ. 1985 ที่อนุมัติแล้ว*
มาตรา 1	
-	4. โครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการปกป้องประเทศ โครงการดังกล่าวไม่ต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามข้อ

---

[55] OJ No C 66/78 15.3.82, p.73.

*ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ค., หน้า 141-163.

ข้อเสนอใหม่ของคณะกรรมาธิการหลังจากได้ฟังคำแนะนำจากรัฐสภายุโรป	ข้อกำหนดแนวทางฉบับ ปี ค.ศ. 1985 ที่อนุมัติแล้ว
	กำหนดแนวทางฉบับนี้
	5. โครงการรายละเอียดที่ได้ถูกบัญญัติจากพระราชบัญญัติเฉพาะแห่งชาติ จะไม่ต้องประเมินผลกระทบตามข้อกำหนดแนวทางนี้ เนื่องจากจุดมุ่งหมายของข้อกำหนดแนวทางนี้ต้องการดำเนินการให้ถูกต้องโดยอาศัยกฎหมายแห่งชาติให้สนับสนุนการดำเนินงาน
มาตรา 2-3	
-	-
มาตรา 4	
โครงการที่อยู่ในภาคผนวกที่ 1 อาจจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเต็มรูปแบบโดยคณะกรรมาธิการจะปรึกษากับเจ้าหน้าที่ที่อำนาจในการอนุญาตให้โครงการดังกล่าวดำเนินการได้	3. โครงการที่อยู่ในภาคผนวกที่ 1 อาจจะได้รับการยกเว้นการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในกรณีที่
a)พิจารณาว่ามีรูปแบบอื่นในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่	a) พิจารณาว่ามีรูปแบบอื่นที่เหมาะสมที่จะใช้ประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่
b)มีการแจ้งให้สาธารณชนทราบและปรึกษา	b) ให้สาธารณชนได้รับทราบและให้เหตุผลของการขอรับการยกเว้นจากการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอใหม่ของคณะกรรมาธิการ หลังจากได้ฟังคำแนะนำจากรัฐสภายุโรป	ข้อกำหนดแนวทางฉบับ ปี ค.ศ. 1985 ที่อนุมัติแล้ว

มาตรา 4

ในกรณีที่เหมาะสม	c) มีการแจ้งคณะกรรมาธิการให้ทราบก่อนที่จะมีการตัดสินใจอนุญาตให้โครงการใดโครงการหนึ่งไม่ต้องถูกประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเต็มรูปแบบ และต้องมีการให้เหตุผลและข้อมูลที่เหมาะสมต่อคณะกรรมาธิการด้วย ต่อจากนั้นคณะกรรมาธิการจะนำเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไปยื่นต่อรัฐสมาชิกอื่นด้วย
c) แจ้งให้คณะกรรมาธิการทราบทันทีเมื่อมีการให้การยกเว้นแก่โครงการใด	

ภาคผนวก 1 โครงการในภาคผนวก 1 มีทั้งหมด 9 โครงการ ซึ่งต้องถูกประเมินผลกระทบเต็มรูปแบบ โครงการเหล่านั้นมีดังนี้: โครงการที่ 1-6 สภารัฐมนตรียอมรับตามคณะกรรมาธิการเสนอ ยกเว้นโครงการในข้อ 7-8 ที่สภารัฐมนตรีไม่ยอมอนุมัติ

7. อุตสาหกรรมอาหาร	ไม่มีประเด็นนี้ในข้อกำหนดแนวทางฉบับที่ได้รับอนุมัติจากสภารัฐมนตรี
8. กระบวนการผลิตยาง	ไม่มีประเด็นนี้ในข้อกำหนดแนวทางฉบับที่ได้รับอนุมัติจากสภารัฐมนตรี

ภาคผนวก 2 โครงการที่ถูกประเมินผลแบบธรรมดา อาจได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องถูกประเมินผลเต็มรูปแบบมีดังนี้: โครงการอื่น ๆ ที่อยู่ในข้อ 1 ไม่มีการเปลี่ยนแปลง ยกเว้น :

โครงการซึ่งใช้สำหรับแหล่งธรรมชาติซึ่งเพาะปลูกได้	โครงการซึ่งใช้สำหรับที่ดินที่เพาะปลูกไม่ได้ (uncultivated land)

โครงการที่อยู่ในข้อ 2-11 ได้รับการอนุมัติจากสภารัฐมนตรี ไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ข้อเสนอใหม่ของคณะกรรมาธิการ หลังจากได้ฟังคำแนะนำจากรัฐสภายุโรป	ข้อกำหนดแนวทางฉบับ ปี ค.ศ. 1985 ที่อนุมัติแล้ว

ภาคผนวก 3 ประกอบด้วยเงื่อนไข 6 ข้อที่ระบุถึงลักษณะของโครงการที่ขออนุมัติดำเนินการ ผลปรากฏว่าเงื่อนไขในข้อ 1 ได้รับการยอมรับจากสภารัฐมนตรี ไม่มีการเปลี่ยนแปลงยกเว้นรายละเอียดปลีกย่อยของข้อนี้ที่ระบุว่า

โครงการที่เสนอขออนุมัติต้องมีลักษณะดังนี้:

- การสนับสนุนการจ้างงาน — ไม่มีในข้อกำหนดแนวทางฉบับที่ได้อนุมัติแล้ว

เงื่อนไขในข้อ 2 ไม่เปลี่ยนแปลง

เงื่อนไขในข้อ 3 ที่ระบุว่าการประเมินผลกระทบที่สำคัญต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลจากโครงการต้องคำนึงถึงผลที่จะมีต่อสิ่งต่าง ๆ ที่ถูกระบุไว้ในเงื่อนไขข้อนี้ ผลปรากฏว่าเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในข้อนี้ไม่มีการเปลี่ยนแปลง ยกเว้นรายละเอียดปลีกย่อยของข้อนี้ที่ระบุว่า

การประเมินผลกระทบที่สำคัญต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลจากโครงการ ต้องคำนึงถึงผลที่จะมีต่อ:

- การเสี่ยงต่ออุบัติเหตุ — ไม่มีในข้อกำหนดแนวทางฉบับที่ได้อนุมัติแล้ว

เงื่อนไขในข้อ 4-6 ไม่เปลี่ยนแปลง

จากตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ประเด็นหลักดังเช่น มาตรา 1-14 ของข้อเสนอของคณะกรรมาธิการยังคงอยู่ ไม่ได้ถูกลบเลือนไปโดยอำนาจของกลไกสภารัฐมนตรี อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงในประเด็นย่อยบ้าง เช่นในภาคผนวก 1 ข้อ 7-8 ในภาคผนวก 2 ข้อ 1 ในภาคผนวก 3 ข้อ 1 และ 3 กล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์หลักของข้อกำหนดแนวทางนี้ยังอยู่เท่ากับว่าคณะกรรมาธิการมีบทบาทสำคัญกว่าสภารัฐมนตรี ถือได้ว่าข้อกำหนดแนวทางนี้ผ่านขั้นตอนการดำเนินงานแบบเหนือรัฐ