

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 ความเป็นมา

1.1.1.1 ประวัติและความเป็นมาของมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ผลจากการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม การเกษตรกรรม และการเพิ่มจำนวนประชากร ได้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นอย่างกว้างขวางและมีขอบเขตครอบคลุม ส่งผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ปัญหาบางประการปรากฏผลให้เห็นได้อย่างเด่นชัดภายในระยะเวลาอันสั้น แต่ปัญหาบางประการต้องอาศัยระยะเวลายาวนานมากกว่าจะเห็นผล ในอดีตที่ผ่านมาการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยมิได้มีการวางแผนควบคุมปัญหาไว้ตั้งแต่ตอนเริ่มแรก ทำให้ประสบปัญหาต่าง ๆ มากมายอยู่เนื่อง ๆ เพราะค่าใช้จ่ายที่ต้องลงทุนในการติดตามแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วนั้น สูงกว่าการลงทุนป้องกันเสียตั้งแต่ตอนแรก ในบางครั้งปัญหาที่เกิดขึ้นมีระดับความรุนแรงมากจนไม่สามารถควบคุมได้ แต่ก็ไม่สามารถหยุดยั้งหรือเพิกถอนกิจกรรมอันเป็นต้นเหตุของปัญหาได้¹

แนวความคิดว่าด้วยหลักการป้องกันไว้ก่อนล่วงหน้า² (Precautionary Principle) เป็นแนวความคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการป้องกันไว้ก่อนดีกว่าการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง และเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งโดยเฉพาะมาตรการในการป้องกัน

¹ กิตติ เอกอำพน, มลภาวะสิ่งแวดล้อม (ขอนแก่น : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2529), หน้า 414-415.

² United Nations Environment Programme, Regional seas (GESAM : The state of the marine environment, UNEP Regional Programme Activity Center, 1990), p.85.

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กำลังอยู่ในภาวะวิกฤตในขณะนี้³ การแสวงหามาตรการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยการคาดคะเนหรือประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเอาไว้ก่อนล่วงหน้าเพื่อหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้อย่างจริงจังก่อนที่จะอนุญาตให้เริ่มดำเนินการ จึงเป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายระดับนานาชาติ และสมควรได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจัง โดยการนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติเป็นสาระสำคัญของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศขึ้นรองรับอีกชั้นตอนหนึ่งด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักการป้องกันไว้ก่อนล่วงหน้า นี้ จึงเป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการประเมินหรือการคาดคะเนสถานการณ์ในภายภาคหน้า เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ จึงเป็นหลักการที่ต้องใช้ความสันทัดัดเจนในประสบการณ์ และความรู้ความเข้าใจในศาสตร์ทางด้านสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ รวมทั้งศาสตร์แขนงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบกัน การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) เป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ประกอบการประเมินและการวิเคราะห์โครงการหรือกิจการบางประเภทที่มีศักยภาพความเสี่ยงค่อนข้างสูง ด้วยเหตุผลที่ว่า การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น นอกจากจะเป็นรายงานที่ต้องศึกษาและประเมินผลกระทบจากโครงการที่จะเกิดแก่ระบบทรัพยากรธรรมชาติ สังคม และเศรษฐกิจอย่างครบถ้วนแล้ว รายงานดังกล่าวนี้ยังต้องประเมินผลกระทบที่จะเกิดต่อกระบวนการผลิตทดแทนทางธรรมชาติและคุณภาพของสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติอีกด้วย ดังนั้น การจัดทำรายงานประเภทนี้จึงต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ อย่างสมบูรณ์ เพื่อให้การปรับปรุงแก้ไขในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดการตัดสินใจและการประเมินของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะข้อมูลเหล่านี้สามารถนำไปใช้ทำนายปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และสามารถใช้ในการวิเคราะห์หาช่องทางในการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าอย่างน้อยที่สุดรายงานนี้ก็สามารบ่งชี้แนวทางที่จะเป็นวิธีการหลีกเลี่ยงการทำลายหรือสร้างความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม และการทำให้ระบบทรัพยากรธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติต้องสูญเสียความสมดุลไป ซึ่งผลที่จะติดตามมาอย่างต่อเนื่องก็คือ ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมใน

³ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, "การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืน," เอกสารสรุปผลการสัมมนาระหว่างวันที่ 9-10 กุมภาพันธ์ 2538 ณ โรงแรมสยามซิตี, หน้า 14.

ประเทศสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง หรือที่เรียกว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) โดยไม่ขัดแย้งกับแนวนโยบายการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีการวางแผนอย่างเหมาะสม⁴

ประเทศที่ได้ชื่อว่าเป็นประเทศแรกที่น่ามาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) มาบังคับใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมคือประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากสหรัฐอเมริกาคือประเทศที่ตระหนักและให้ความสำคัญต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก แม้ว่าจะเป็นประเทศที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมากประเทศหนึ่งก็ตาม แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งมักจะเป็นปัญหาที่ติดตามมากับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศนั้น กลับได้รับการป้องกันและแก้ไขเสียตั้งแต่ต้นก่อนที่สถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจะถึงขั้นรุนแรงหรือวิกฤติ แต่เพียงแต่เริ่มปรากฏสถานการณ์ที่มีแนวโน้มไม่ดีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารก็พยายามที่จะเสนอกฎหมายเพื่อเป็นมาตรการที่จะใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวเสียก่อน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายการบัญญัติกฎหมายของสหรัฐอเมริกานั้น มุ่งที่จะป้องกันและเป็นการวางแผนการควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม— ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงจนถึงขั้นวิกฤติจึงยากที่จะเกิดขึ้น เพราะกฎหมายได้กำหนดวิธีการและแนวทางตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว จึงก่อให้เกิดผลดีต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีที่มาจากการที่รัฐสภาสหรัฐอเมริกา ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ปี ค.ศ. 1969 (The National Environmental Policy Act 1969 : NEPA) กฎหมายฉบับนี้นับว่ามีความสำคัญมากเพราะเป็นเสมือนหลักประกันแห่งสิทธิและเสรีภาพว่าประชาชนทุกคนนั้นมีสิทธิอย่างสมบูรณ์ที่จะได้มีและอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดโดยได้ประกาศเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ไว้ว่า การป้องกันและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมนั้น ถือเป็นนโยบายแห่งรัฐที่จะต้องทำนุบำรุงและสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมที่ดี โดยจะต้องป้องกันและขจัดการทำลายสิ่งแวดล้อมและบรรยากาศเพื่อสวัสดิภาพของร่างกายมนุษย์ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจอันดีในความสำคัญ ของระบบนิเวศ และการใช้ทรัพยากรซึ่งล้วนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติ

⁴ โทเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 84-85.

⁵ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1970 เป็นต้นไป

นอกจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้แสดงไว้ในตอนต้นของกฎหมายแล้ว ในมาตรา 101 ได้บัญญัติถึงแนวนโยบายแห่งรัฐในเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน⁵ แต่ส่วนที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 102 (2) (C) สรุปความสำคัญได้ว่า

“สภาองเกรสให้อำนาจและมีบัญญัติว่าโดยเต็มตามขอบเขตเท่าที่จะสามารถทำได้

(2) ให้นำหน่วยงานของรัฐบาลกลางทุกหน่วย

(C) ให้ข้อเสนอแนะหรือรายงานเพื่อการบัญญัติกฎหมายทุกเรื่องและโครงการที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาลกลางทุกโครงการ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของมนุษย์ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องเสนอ แถลงการณ์ รายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการนั้น

(2) ผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หากมีการดำเนินงานตามโครงการ

(3) ทางเลือกของโครงการในการหลีกเลี่ยงหรือลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(4) ความสัมพันธ์ระหว่างการนำเอาสิ่งแวดล้อมมาใช้เพื่อประโยชน์เฉพาะท้องถิ่นในระยะสั้นกับการธำรงรักษาไว้เพื่อประโยชน์ในระยะยาว

(5) ทรัพยากรที่จะสูญเสียไปไม่สามารถเอากลับคืนมาได้หากมีการดำเนินงานตามโครงการ

ก่อนที่จะลงมือทำแถลงการณ์รายละเอียด เจ้าหน้าที่รัฐบาลจะต้องปรึกษาและรับฟังข้อเท็จจริงจากหน่วยงานรัฐบาลที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีความเชี่ยวชาญในเรื่องผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการนั้น เอกสารแถลงการณ์พร้อมทั้งข้อสังเกตและข้อคิดเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง มลรัฐ และท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาและควบคุมมาตรฐานสิ่งแวดล้อมจะต้องเสนอต่อประธานาธิบดี สภาสิ่งแวดล้อมและเปิดเผยต่อประชาชนตามที่ได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายสหรัฐ ฯ (United States Code) มาตรา 552 หมวด 5 ฯลฯ”⁶

⁵ จินตนา เนตรทัศน์, “ปัญหาทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 275-276.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 281-282.

ตามบทบัญญัติดังกล่าวแห่งพระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1969 ได้กำหนดให้ทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะลงมือทำโครงการพัฒนาที่อาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยจะต้องมีการตีพิมพ์โฆษณาการรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement) ซึ่งจะต้องอธิบายรายละเอียดของผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact) อันอาจจะเกิดขึ้นจากโครงการที่เสนอมาซึ่งก็ปรากฏว่าทำให้เกิดผลดีในแง่ที่ว่ามีการคำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการวางแผนพัฒนามากขึ้นมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ถูกระทบกระเทือนและสาธารณชนโดยทั่วไปมากขึ้นตลอดจนมีการดำเนินการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยการยับยั้งโครงการบางโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงและเป็นที่ยอมรับว่ามาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้จะสามารถช่วยให้การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้ด้วยดี โดยมีฐานทางกฎหมายรองรับ

ภายใต้พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้มืองค์กรใน 2 ระดับ คือ คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality : CEQ) ประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีโดยคำแนะนำและเห็นพ้องของวุฒิสภาแห่งรัฐ CEQ สังกัดอยู่ในสำนักประธานาธิบดี (The Executive office of the President) และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำนโยบายและแผนเพื่อส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตลอดจนพิจารณาทบทวนกฎหมายและโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐบาลที่ส่งมายังสำนักงบประมาณหรือรัฐสภาเพื่อเสนอขออนุมัติ และยังทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาประธานาธิบดีในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกเหนือจากนี้ประธานาธิบดียังได้มีคำสั่ง Executive Order No. 1154⁸ ระบุถึงหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ CEQ คือ การให้แนวทางปฏิบัติ (guideline) แก่เจ้าพนักงานของรัฐในการจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement : EIS) ซึ่งมาตรา 102 (2)(C) ใน NEPA ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐบาลกลาง (Federal Agency) และตามกฎหมาย The State Environmental Policy Acts (SEPA' s) ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานในมลรัฐ ที่จะต้องจัดทำรายงานแนบไปกับโครงการที่เสนอ หรือแนบไปพร้อมกับการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้

⁷ พนัส ทัศนียานนท์, ธวัชชัย บุญยะโชติ และกมลทิพย์ คดีการ, "หลักพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม," ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 116.

⁸ Frank P. Gard, Treatise on environmental law 2 (U.S.A. : Matthew Bender & Company, Inc., 1980), p. 9-13.

ประกอบการพิจารณาตัดสินใจอนุมัติโครงการที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน หรือเพื่อประกอบการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สภาองเกรสพิจารณา

ในขณะที่ CEQ เป็นองค์กรเพื่อส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบาย จึงต้องมีองค์กรที่รับผิดชอบในระดับปฏิบัติการ ได้แก่ สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา (The Environmental Protection Agency : EPA) โดย EPA จะทำหน้าที่ระดับปฏิบัติการตามนโยบายที่ CEQ วางไว้ จึงอาจกล่าวได้ว่า EPA เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Management) ของประเทศ⁹ ส่วนอำนาจหน้าที่ของ EPA นั้น ได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนตามมาตรา 309 ของกฎหมาย The Clean Air Act โดยระบุให้มีหน้าที่หลักที่สำคัญ 2 ประการ คือ การทบทวน (review) และทำความเห็น (comment) ในเอกสารและรายงานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในกิจการประเภทต่าง ๆ และรวมตลอดถึงรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เจ้าพนักงานของรัฐต้องทำแนบประกอบไปพร้อมกับ

- 1) ร่างกฎหมายที่หน่วยงานหรือเจ้าพนักงานของสหรัฐเสนอต่อรัฐสภา
- 2) โครงการต่าง ๆ หรือกิจการสำคัญที่อยู่ในขอบเขตที่รัฐบาลสหรัฐจะเป็นผู้อนุมัติหรือเป็นกิจการสำคัญที่เจ้าพนักงานของสหรัฐต้องเข้าไปเกี่ยวข้องในการดำเนินการ
- 3) ร่างกฎข้อบังคับต่าง ๆ ที่หน่วยงานหรือเจ้าพนักงานสหรัฐเป็นผู้เสนอต่อรัฐสภา

หากพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ EPA ตามมาตรา 309 นี้ จะเห็นได้ว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ EPA มีอยู่กว้างขวางถึงขนาดที่จะเข้าไปทำการทบทวนและทำความเห็นในกิจการทุกประเภทที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่จำกัดอยู่เพียงแต่กิจการที่รัฐเกี่ยวข้องเท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมถึงกิจการของเอกชนด้วยโดยที่ไม่จำเป็นต้องรอให้มีการขอคำปรึกษาหรือเชื้อเชิญจากหน่วยงานใด ๆ เลยทีเดียว¹⁰

⁹ พันธ์ ทศนียนนท์, รัชชัย บุณยะโชติ และกมลทิพย์ คติการ, "หลักพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม," หน้า 117.

¹⁰ William H. Rodgers, Jr., Environmental Law (Minnesota : West Publishing Company, 1978), p. 709. อ้างใน จรณชัย ศัลยพงษ์, "รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 79.

การดำเนินการเพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา ตามพระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. 1969 มาตรา 102 (2) (C) โดยกำหนดให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIS) นับเป็นมาตรการที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการศึกษาค้นคว้าที่ต้องอาศัยการปรึกษาหารือกับเจ้าพนักงานอื่น ๆ และผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ เพื่อให้การจัดทำรายงานมีความละเอียดถี่ถ้วนและรอบคอบตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนั้น ทุกคนจึงให้ความสนใจต่อความสำคัญของเอกสารประเภทนี้สูง เพราะเอกสารรายงานนี้จะเป็นสิ่งที่บ่งชี้ถึงศักยภาพของฝ่ายบริหารในการพิจารณาตัดสินใจเพื่อกระทำกรอย่างใด ๆ เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม รายงานดังกล่าวจึงมีบทบาทที่สำคัญต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและยังส่งผลถึงประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งจะมีผลใช้บังคับได้มากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องเข้ามาพิจารณาและกำหนดตัดสินใจวางบรรทัดฐานไว้ให้ โดยเฉพาะศาลของแต่ละมลรัฐมีบทบาทสำคัญในการตีความถึงขอบเขตของกฎหมายว่าจะให้ความหมายครอบคลุมกว้างขวางมากน้อยเพียงใด

จากจุดเริ่มต้นของการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกานี้เอง ทำให้ประเทศต่าง ๆ อีกหลายประเทศในหลายทวีปทั่วโลกได้นำมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้โดยการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีฐานทางกฎหมายรองรับกันอย่างแพร่หลาย เช่น แคนาดา, ประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรป, ออสเตรเลีย และอีกหลายประเทศในกลุ่มประเทศโลกที่สาม¹¹

แคนาดานับเป็นประเทศที่สองรองจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่นำมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้โดยออกกฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ความพยายามดังกล่าวเริ่มมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา ประชาชนในประเทศแคนาดาซึ่งมีระบบการปกครองแบบรัฐบาลกลาง (Federal Government) และระดับมลรัฐประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและได้รับผลกระทบจากโครงการต่าง ๆ ของรัฐเป็นอันมาก ทำให้มีการตรากฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐ โดยกฎหมายที่ประเทศใช้ครอบคลุมถึงการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมแทบจะทุกด้าน แต่ในทางปฏิบัติกลับประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย เพราะการออกกฎหมายบังคับใช้ในระดับรัฐบาลกลางไม่สามารถบังคับใช้กับปัญหาสิ่งแวดล้อมในบางมลรัฐ ทำให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลาง

¹¹ D.J. Briggs, The State of the Environment in the European Community 1986 (Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1987), p.32.

เป็นกฎหมายพื้นฐาน ส่วนกฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับมลรัฐเป็นกฎหมายที่สามารถนำมาบังคับใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า¹² การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมถือเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งที่ใช้ในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศแคนาดานับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1973 โดยรัฐสภาแคนาดาได้รับอิทธิพลจากการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมาย The National Environmental Policy Act 1969 อย่างไรก็ตามมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลางแคนาดาไม่ได้เป็นผลมาจากการประกาศใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม หากแต่กำหนดเป็นนโยบายของประเทศโดยทางมติของคณะรัฐมนตรี¹³ (Cabinet directives) ต่อมาในปี ค.ศ. 1992 ได้มีการประกาศใช้ The Canadian Environmental Assessment Act ขยายการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยมีการบัญญัติเป็นกฎหมายขึ้นมารองรับและก่อตั้งหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบคือ The Federal Environmental Assessment Review Office (FEARO) ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Minister of the Environment) โดยมีประธานคณะกรรมการของ FEARO เป็นหัวหน้ามีหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมต่อรัฐบาลกลางและจัดทำแนวทางตลอดจนวิธีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสนับสนุนการจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศแคนาดาจึงมีความสำคัญยิ่งในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้ปัญหาดังกล่าวบรรเทาเบาบางจนกระทั่งลดน้อยลงไปที่สุดในที่สุด

ในกลุ่มประชาคมยุโรป (EUROPEAN COMMUNITIES) ประกอบด้วยประชาคมถ่านหินและเหล็กยุโรป (European Coal and Steel Community : ECSC) ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community : EEC) และประชาคมพลังงานปรมาณูยุโรป (European Atomic Energy Community : Euratom) ซึ่งต่อมาพัฒนาการรวมตัวกันไปสู่การ

¹² ทวีวงศ์ ศรีบุรี, EIA การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มายด์ พับลิชซิง จำกัด, 2538), หน้า 127.

¹³ Michael I. Jeffery, Q.C. "The New Canadian Environmental Assessment Act - Bill C-78 : A Disappointing Response to promised Reform," Mcgill Law Journal 36 (October 1991) : 1070.

ในการศึกษาคั้งนี้ผู้เขียนยังใช้คำว่า "ประชาคมยุโรป" (European Community) แม้ว่าประชาคมยุโรปจะเปลี่ยนเป็น "สหภาพยุโรป" (European Union) หลังจากสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรป (Treaty on European Union : E.U.T.) มีผลบังคับใช้แล้วเนื่องจากคำว่า "ประชาคมยุโรป" นั้น เป็นคำที่คุ้นเคยและเป็นที่ยุ้จักมากกว่าคำว่า "สหภาพยุโรป"

สร้างสหภาพยุโรป (EUROPEAN UNION) นับเป็นการรวมตัวภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่มีความสำคัญเพราะเป็นการรวมตัวในลักษณะเหนือรัฐ (Supra-national) กล่าวคือ มีการโอนอำนาจอธิปไตยบางส่วนจากรัฐสมาชิกไปยังสถาบันต่าง ๆ ของสหภาพ และสถาบันนั้น ๆ จะใช้อำนาจอธิปไตยนั้นต่อรัฐสมาชิกเพื่อให้การรวมตัวกันของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมไปถึงการออกกฎหมายและรัฐสมาชิกจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่ออกมานั้น¹⁴

กลุ่มประชาคมยุโรป (EC) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1958 ประกอบด้วยรัฐสมาชิก 12 ประเทศ คือ เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก เยอรมัน ฝรั่งเศส อิตาลี อังกฤษ ไอร์แลนด์ เดนมาร์ก กรีซ สเปน และโปรตุเกส ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการป้องกันและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมักจะแสดงบทบาทนำในประเด็นดังกล่าวโดยการป้องกันแก้ไขปัญหาสีเขียวในระดับภูมิภาคอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นองค์การที่ให้ความร่วมมือป้องกันแก้ไขปัญหาสีเขียวในระดับระหว่างประเทศเช่นกัน

ในระยะเริ่มแรกกลุ่มประชาคมยุโรปได้จัดให้มี "ACTION PROGRAMMES" ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะควบคุมสารอันตรายที่ปล่อยลงในแม่น้ำและเพื่ออนุรักษ์ธรรมชาติ¹⁵ ต่อมาได้มีการออกกฎหมายวางแนวทางสำหรับมาตรการของสิ่งแวดล้อมรวมตลอดถึงหลักเกณฑ์และประเด็นต่าง ๆ ที่พึงคำนึงถึงในการออกมาตรการทางสิ่งแวดล้อมโดยชัดแจ้งเป็นครั้งแรก และเป็นพื้นฐานในการออกกฎเกณฑ์เรื่องสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง ตามมาตรา 130 r มาตรการนี้วางแนวทางในการออกมาตรการทางสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรปว่าพึงต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ดังนี้ คือ

- 1) เพื่ออนุรักษ์ รักษา และพัฒนาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม
- 2) เพื่อปกป้องสุขภาพของมนุษย์
- 3) เพื่อให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างมีประโยชน์และมีเหตุผล

¹⁴ กนิช บุญยั้งชีวิต, "กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป," ในรวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ บี.เจ.เพลส โปรเซสชั่น, 2540), หน้า 329.

¹⁵ ปัจจุบันประชาคมยุโรปกลายเป็นสหภาพยุโรปนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 และมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 3 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรีย ฟินแลนด์ และสวีเดน

¹⁵ ปิยะพันธุ์ อุตมศิลป์, "กฎหมายสิ่งแวดล้อมในกลุ่มประชาคมยุโรป," วารสาร อัยการ 16 (กรกฎาคม 2536) : 61.

นอกจากนี้ ยังได้วางหลักเกณฑ์และนโยบายในการออกมาตรการทางสิ่งแวดล้อมอันได้แก่

- 1) นโยบายป้องกัน (preventive action)
- 2) นโยบายแก้ไข ณ แหล่งซึ่งก่อให้เกิดมลพิษ (rectified at source)
- 3) นโยบายผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องเป็นผู้ชดใช้ความเสียหายซึ่งตนก่อให้เกิดขึ้น (polluter pay)

นอกจากนี้ วรรณียังกำหนดให้การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายอื่น ๆ ของประชาคมยุโรป¹⁶

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของกลุ่มประชาคมยุโรปได้พัฒนาไปมากนับตั้งแต่ได้เริ่มมีการตื่นตัวอย่างจริงจังในทศวรรษที่ 70 แม้ในสนธิสัญญาที่ก่อตั้งสหภาพเศรษฐกิจยุโรปจะมีได้ให้ความสำคัญกับประเด็นสิ่งแวดล้อมโดยแจ้งชัด แต่ด้วยความตระหนักถึงความจำเป็นในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมทำให้ได้มีการออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในด้านนี้มากพอควร¹⁷ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1973-1987 มีข้อกำหนดที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจำนวนมากกว่า 100 ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในรัฐสมาชิก¹⁸ ซึ่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมของกลุ่มประชาคมยุโรปส่วนใหญ่จะออกมาในรูปของข้อบัญญัติ (Directive) อันเป็นกฎหมายที่บรรดาประเทศสมาชิกจะต้องผูกพันในผลและเป้าหมายที่จะต้องกระทำ แต่การจะปฏิบัติตามกฎหมายจะดำเนินการอย่างไรเป็นเรื่องที่ประเทศสมาชิกสามารถดำเนินการได้เอง อย่างไรก็ตาม รูปแบบของข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ใช้ในเรื่องเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมีทั้งหมด 5 ประเภท ตามมาตรา 189 ของสนธิสัญญาโรม ปี ค.ศ. 1957 กำหนดไว้ดังนี้ คือ

- 1) กฎข้อบังคับ (regulations) ซึ่งมีผลผูกพันประเทศสมาชิกโดยตรง
- 2) ข้อบัญญัติ (directive) มีผลผูกพันประเทศสมาชิกเช่นกัน แต่ประเทศสมาชิกจะมีอิสระในการเลือกแนวทางปฏิบัติ
- 3) มติ (decision) มีผลผูกพันบุคคล หรือสมาชิกที่ถูกกล่าวถึงในมตินั้น

¹⁶ กนิช บุณยัษฐิติ, "กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป," หน้า 332-333.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 346.

¹⁸ Allan M. William, The European Community : the Contradictions of

- 4) ความเห็น (opinion) ไม่มีผลผูกพันประเทศสมาชิก
- 5) การแนะนำ (recommendation) ไม่มีผลผูกพันประเทศสมาชิกแต่อย่างใด¹⁹

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าจุดเริ่มต้นของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีต้นกำเนิดมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนกลุ่มประชาคมยุโรปนั้น ได้รับอิทธิพลมาและได้ให้ความสนใจในเรื่องดังกล่าว โดยในระยะเริ่มแรกหลายประเทศสมาชิกได้มีกฎหมายภายในประเทศในลักษณะเดียวกับกฎหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพียงแต่บางครั้งกฎหมายฉบับนั้นอาจจะไม่ได้ชื่อว่ากฎหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่โดยเนื้อหาสาระแล้ว คือกฎหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น เดนมาร์กมีกฎหมายที่มีลักษณะคล้ายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970 กฎหมายการวางแผนแห่งเดนมาร์กระบุว่า ในกระบวนการวางแผนจะต้องมีการบูรณาการเรื่องสิ่งแวดล้อมเข้าไปด้วย นั่นคือ ต้องมีการคำนึงถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วย โครงการซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการโดยปราศจากการขออนุญาต การขออนุญาตจะต้องคำนึงถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีการเตรียมตัว เช่น สาธารณชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจก่อนที่จะมีการอนุญาตให้มีการปฏิบัติการใด ๆ ได้ ฝรั่งเศสมีการใช้กฎและกระบวนการต่าง ๆ เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1976 และ 1977 โดยมีการใช้กฎการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่าง ๆ เช่น เรื่องงานเอกชนและสาธารณชน เรื่องการพัฒนาที่ดิน กิจกรรมในระดับโครงการต่าง ๆ แต่จะไม่มีการใช้กฎหรือมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในกรณีที่กิจกรรมนั้น ๆ ได้มีการปรึกษากับสาธารณชนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก่อนที่จะมีการอนุมัติให้ปฏิบัติการได้²⁰ เยอรมันมีกฎหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งใช้กับโครงการหลายโครงการ ในปี ค.ศ. 1975 รัฐบาลสหพันธ์ได้ลงมติในสภากำหนดให้มี "หลักการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับมาตรการของสาธารณชนแห่งสหพันธ์" (Principles for Assessing the Environmental Compatibility of Public Measures of the Federation) หลักการนี้กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในทุกแผนงานของสหพันธ์รัฐ และในทุกโครงการสำหรับสาธารณะ เช่น แผนงานเครือข่ายทางหลวงของสหพันธ์ (The Federal Highways Network Plan) แม้ว่า จะมีความต้องการให้มีการประเมินผลกระทบ

¹⁹ Treaties establishing the European Communities, (Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1987), pp. 282-283.

²⁰ United Nations, Application of Environmental Impact Assessment Principles to Policies, Plans and Programmes (New York : United Nations, 1992), p.44.

สิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่ในพระราชบัญญัติไม่ได้ระบุถึงกระบวนการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในกระบวนการวางแผน²¹ ในอิตาลีแม้ว่าจะมีบางบทบัญญัติซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่บทบัญญัติเหล่านั้นมีอยู่กระจัดกระจายกันไปในปี ค.ศ. 1984 มีการยื่นร่างบัญญัติสิ่งแวดล้อมต่อสภาแห่งชาติ โดยในร่างพระราชบัญญัตินี้มีใจความซึ่งแนะนำกระบวนการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเข้าไปด้วย และในบางพื้นที่ของอิตาลีมีการปฏิบัติการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น ลอมบาดี (Lombardy) อีมิลเลีย (Emilia) โรมัคนา (Romagna) เนเธอร์แลนด์มีการใช้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับการวางแผนและระดับนโยบายตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1981²² ในไอร์แลนด์มีระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการอุตสาหกรรมตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1970 ในกรีกรมีระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเรื่องการพัฒนาเมือง กิจกรรมอุตสาหกรรม แต่บทบัญญัติเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ยังคงไม่สมบูรณ์อยู่ เบลเยียมมีร่างข้อเสนอสำหรับกฎหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค นอกจากนี้ ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีอยู่ในกฎข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อมบางฉบับ เช่น กฎข้อบังคับทั่วไปเกี่ยวกับการปกป้องแรงงาน ปี ค.ศ. 1946 (The General Regulation for Protection of Labour) และกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินและการวางแผนเมือง (The Organic Law on Land Development and Town) กฎหมายการทำเหมืองแร่ต้องคำนึงถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม²³ ในอังกฤษมีการยอมรับแนวคิดเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ในลักเซมเบิร์กนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1970 กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีอยู่ในกฎหมายของลักเซมเบิร์ก เช่น ในกฎหมายฉบับที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1978 ซึ่งเกี่ยวกับการปกป้องสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และกฎหมายฉบับที่ 16 เมษายน ค.ศ. 1979 เกี่ยวกับอันตรายจากการติดตั้งสิ่งนี้อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือก่อให้เกิดพิษ นอกจากนี้ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังถูกรวมเข้าไปในแผนการใช้ที่ดินด้วย เช่น ผ่านทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการใช้ที่ดินโดยทั่วไป ปี ค.ศ. 1974 (The General Management of Land Use 1974 Law) จากการศึกษาที่มีกฎหมายหลายฉบับที่มีการบัญญัติการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเอาไว้ ดังนั้น จึงมีความเชื่อว่าในแต่ละปีจะมีโครงการ 5-20 โครงการที่ต้องถูก

²¹ Ibid., p.45.

²² Ibid., p.46.

²³ Norman Lee and Christopher Wood, "Training for Environmental Impact

ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม²⁴ โปรตุเกสมีการนำวิธีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1987

การที่แต่ละประเทศสมาชิกมีแนวทางการปฏิบัติในเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นของตนเอง คณะกรรมาธิการซึ่งมีความต้องการเห็นความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของการปฏิบัติการในเรื่องดังกล่าว จึงได้ริเริ่มเสนอให้มีการปฏิบัติการในเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมร่วมกัน โดยได้นำประเด็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเข้าไปรวมไว้ในโครงการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมโครงการที่ 1 ปี ค.ศ. 1972 ซึ่งได้กล่าวถึงหลักการที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้ คือ “ควรมีการคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจ และในขั้นตอนของการวางแผนทางเทคนิค”²⁵ ต่อมาในโครงการปฏิบัติการโครงการที่ 2 ปี ค.ศ.1977 ให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อไป²⁶ และในที่สุดโครงการที่ 3 ได้เน้นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากคณะกรรมาธิการได้เป็นผู้ริเริ่มเสนอโครงการที่ 1, 2, 3 จึงเท่ากับว่าคณะกรรมาธิการเป็นผู้ริเริ่มแนวคิดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และความปรารถนาของคณะกรรมาธิการเป็นผลสำเร็จได้โดยสภารัฐมนตรีได้อนุญาตให้คณะกรรมาธิการไปศึกษาหาแนวทางที่จะนำกระบวนการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเข้าไปใช้ปฏิบัติในประชาคม และในหมู่ประเทศสมาชิก²⁷ จนกระทั่ง ปี ค.ศ. 1985 กลุ่มประชาคมยุโรปจึงได้ออกข้อบัญญัติของประชาคมยุโรป คือ Directive 85/337 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 1985 ว่าด้วยการประเมินผลกระทบจากโครงการบางอย่างของรัฐและเอกชนต่อสิ่งแวดล้อม (Council Directive of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment) ข้อบัญญัตินี้มีลักษณะพิเศษกว่าข้อบัญญัติอื่น และถือเป็นจุดเปลี่ยนของการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมในแง่ที่ว่า ข้อบัญญัติฉบับนี้คาดว่าจะได้รับการอนุมัติจากสภารัฐมนตรี (Council of Ministers) ได้นั้น ใช้เวลายาวนานถึงกว่า 5 ปี นับตั้งแต่คณะกรรมาธิการเสนอ

²⁴ Ibid., p.273.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ Greffrey Wandesforde-Smith, “Environmental Impact Assessment in the European Community,” Zeitschrift fuer Umweltpolitik 1 (1979) : 37.

ข้อเสนอเรื่องนี้ต่อสภารัฐมนตรี ในปี ค.ศ. 1980 และสภารัฐมนตรีอนุมัติในปี ค.ศ. 1985 ซึ่งถือได้ว่าระยะเวลาดังกล่าวยาวนานกว่าข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมฉบับอื่น อีกทั้งข้อกำหนดแนวทางนี้ได้มีการนำประเด็นสิ่งแวดล้อมผนวกเข้ากับนโยบายต่าง ๆ ของประชาคม เช่น นโยบายเกษตร อุตสาหกรรม น้ำมัน ด้านพลังงาน ขนส่ง การท่องเที่ยว กล่าวคือ ก่อนที่โครงการของเอกชนหรือโครงการสาธารณะตามที่ระบุในข้อบัญญัตินี้ จะได้รับอนุมัติให้ดำเนินการได้จะต้องได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ทางราชการ สาธารณชน และรัฐสมาชิก ซึ่งคาดว่าจะได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากโครงการที่กำลังจะได้รับการอนุมัติเสียก่อน หากมีการตรวจสอบว่าโครงการส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็จะได้ไม่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการ ก็เท่ากับเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในหลาย ๆ ด้าน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าข้อบัญญัติว่าด้วยการประเมินผลกระทบจากโครงการบางอย่างของรัฐและเอกชนต่อสิ่งแวดล้อมฉบับนี้ ถือเป็นจุดเปลี่ยนของแนวทางการวางนโยบายจัดการสิ่งแวดล้อมจากในอดีตซึ่งประชาคมยุโรปเน้นการแก้ไขปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมเมื่อเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นแล้วจึงหามาตรการแก้ไขหรือควบคุมไม่ให้ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงขึ้นมาเป็นเน้นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นเสียก่อน

ออสเตรเลียเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีความสำคัญกับการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพราะสาเหตุจากการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ก่อให้เกิดการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม ความต้องการปัจจัยการผลิต การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญของการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษและมลภาวะจากโครงการต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ การที่รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม The National Environmental Policy Act 1969 (NEPA) ช่วยกระตุ้นให้รัฐบาลกลางของออสเตรเลียพยายามแสวงหามาตรการเพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ²⁸

ในปี ค.ศ. 1974 รัฐบาลกลางแห่งออสเตรเลียจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (ผลกระทบจากข้อเสนอโครงการ) หรือ The Environment Protection (Impact of Proposals) Act 1974 กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ต่อโครงการของรัฐบาลกลางทั้งหมด โครงการที่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาลกลาง หรือโครงการที่รัฐบาลกลางพิจารณาเห็นว่าอาจก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังครอบคลุมถึงโครงการของมลรัฐที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางและโครงการของมลรัฐหรือเอกชนที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางด้วย โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ คือ

²⁸ Ian Thomas, Environmental Impact Assessment in Australia : Theory and Practice (Sydney : The Federation Press, 1996), pp.85-86.

The Environment, Sport and Territories²⁹ หลังจากที่ได้ประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวแล้ว ต่อมาในปี ค.ศ. 1987 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น³⁰

การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลียนั้น มีการดำเนินงานใน 2 ระดับ คือ ระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ สำหรับในระดับรัฐบาลมลรัฐ ได้มีการตรากฎหมายขึ้นมารองรับโดยบัญญัติให้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายในแต่ละมลรัฐด้วย (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 มลรัฐในประเทศออสเตรเลียที่ประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ชื่อมลรัฐ	กฎหมาย
นิวเซาท์เวลส์	Environmental Planning and Assessment Act, 1979-85.
วิกตอเรีย	Environmental Effects Act, 1978. Planning and Environment Act, 1987
ควีนส์แลนด์	State Development and Public Works Organization Act, 1971-85.
เซาท์ออสเตรเลีย	Planning Act, 1982-85.
เวสเทิร์นออสเตรเลีย	Environmental Protection Act, 1986.
ทัสมาเนีย	Environment Protection Act, 1973-85.
นอร์เทิร์นเทอริทอรี	Environmental Assessment Act, 1982-84.
ออสเตรเลียแคนเปปิตอลเทอริทอรี	Environmental Assessments and Inquiries Act, 1991.

ที่มา : เรียบเรียงจาก ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT (EIA), 1995

²⁹ Ibid., p.87.

³⁰ Alan Gilpin, Environmental Impact Assessment (EIA) : Cutting edge for the twenty-first century (Cambridge : Cambridge University Press, 1995), p.124.

จากปัญหาวิกฤติการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมโลกซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งไม่มีการควบคุมและป้องกันปัญหาที่เพียงพอจนกลายเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชากรทั่วโลก ด้วยความตระหนักถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น บรรดาประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการนำเอามาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้โดยบัญญัติเป็นกฎหมายขึ้นมารองรับเพื่อให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 รายชื่อบางประเทศที่มีการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยประกาศเป็นกฎหมาย

ชื่อประเทศ	กฎหมาย
เกาหลีใต้	The Environment Preservation Act 1986
โคลัมเบีย	Decree on Environmental Licences 1994
จีน	The Environmental Protection Law 1989
จาไมก้า	The National Resources and Conservation Act 1991
ชิลี	Law on General Bases for the Environment 1994
ญี่ปุ่น	The Cabinet Decision on Implementation of Environmental Impact Assessment 1984
ตุรกี	The Environmental Impact Assessment Regulations 1993
นิวซีแลนด์	The Resource Management Act 1991
ไนจีเรีย	The Environmental Impact Assessment Decree 1992
เนปาล	The National Environmental Impact Assessment Guidelines 1993
บราซิล	Resolution on EIA 1986
ปารากวัย	Law on Environmental Impact Assessment 1993
ฟิลิปปินส์	Presidential Decree No.1151 Promulgating the Philippines Environmental Policy 1977
มาเลเซีย	The Environmental Quality Act 1974, Prescribed Activities (EIA Order 1987)
เม็กซิโก	Regulation concerning Environmental Impact 1988
ศรีลังกา	The National Environmental (Procedure for approval of projects) Regulations 1993

ชื่อประเทศ	กฎหมาย
อินเดีย	The Environmental Impact Assessment Notification 1994
อินโดนีเซีย	Regulation regarding Environmental Impact Assessment 1993
อิหร่าน	The Environmental Protection and Enhancement Act 1974
อียิปต์	Law concerning the Environment 1994
แอฟริกาใต้	The Environment Conservation Act 1989
แอลจีเรีย	The Environment Protection Law 1983
โอมาน	The Environment Protection and Pollution Control Act 1982
อุรุกวัย	Law on Environmental Impact Assessment 1994

ที่มา : เรียบเรียงจาก EIA Legislation in Asia and the Pacific, 1997

สำหรับประเทศไทยเมื่อเข้าสู่ช่วงเวลาของการจัดทำแผนนโยบายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ภายใต้ชื่อว่า “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” โดยฉบับแรกมีผลใช้ในปี พ.ศ. 2504-2509 ซึ่งเป็นแผนแม่บทในการที่จะให้รัฐบาลส่งภาคปฏิบัติอันมีผลให้ระบบเศรษฐกิจของไทยค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงจากรูปแบบของเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรมอย่างชัดเจนขึ้นจนกระทั่งเข้าสู่ช่วงปลายของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้มีการวางแนวทางการเร่งรัดการพัฒนาโดยให้อุตสาหกรรมเป็นภาคนำทางเศรษฐกิจเพื่อปูทางให้ไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ซึ่งประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ นั่นคือ ไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ในปี พ.ศ. 2537³¹ ต่อเนื่องมาจนกระทั่งถึงช่วงเวลาของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่การพัฒนาประเทศได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ยังผลให้ภาวะเศรษฐกิจของไทยดีขึ้นในอัตราที่เห็นได้ชัด แต่ในขณะเดียวกันสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศที่สะสมมาแต่อดีตกลับถูกปล่อยปละละเลยให้ตกอยู่ในภาวะการณ์ที่เลวร้ายลงทุกขณะจนเข้าสู่ภาวะวิกฤติโดยไม่มีมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่

³¹ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 4.

เห็นเด่นชัดไม่ว่าจะเป็นปัญหาทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมสลายถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว มีการนำทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ มาใช้อย่างฟุ่มเฟือย ขาดการวางแผนนโยบาย การใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด และขาดการทะนุบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง การทำลายป่าและสัตว์ป่า ปัญหาความแห้งแล้งอันเป็นผลมาจากการขาดความชุ่มชื้นจากป่าที่ถูกทำลายไป ปัญหาแผ่นดินทรุดตัวลงจากการขุดเจาะน้ำบาดาล ปัญหาอากาศเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและยานพาหนะ ปัญหาน้ำเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม การเกษตรกรรมที่ใช้ปุ๋ยเคมีหรือยากำจัดศัตรูพืช รวมถึงน้ำทิ้งและมูลฝอยจากสถานบริการ ร้านอาหาร ชุมชน และโรงงานอุตสาหกรรม ฯลฯ เหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างการพัฒนาประเทศกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงเป็นกรณีเร่งด่วนที่รัฐจะต้องจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันหรือหยุดยั้งกิจกรรมต่าง ๆ ที่ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อแผนนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้แผนนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) นั้นเอง³²

กฎหมายก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุที่กฎหมายเป็นกลไกที่กำหนดกรอบกติกาของสังคมที่รัฐได้ยื่นมือเข้ามาจัดการบังคับให้ โดยนำเอากฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือรองรับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและกำหนดบทบาทของประชาชน เนื่องจากกฎหมายเป็นคำสั่งคำบัญชาของรัฐที่สั่งให้ประชาชนปฏิบัติตาม เพราะฉะนั้น รัฐจึงได้ให้ความสำคัญที่จะให้กฎหมายเป็นเครื่องมือที่จะเข้ามาบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม³³

การที่รัฐตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงได้เริ่มมีการกำหนดเป็นแผนนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 หมวด 5 ว่าด้วยแผนนโยบายแห่งรัฐ ตามมาตรา 77, มาตรา 78, มาตรา 86 และมาตรา 93 รวม 4 มาตรา ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมในกฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในช่วงระยะเวลาขณะนั้นรัฐบาล ฯพณฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518³⁴ กฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยตรง โดยมีสาระสำคัญใน

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

³³ Sunee Mallikamari, "Environment Laws," Thai Environmental Engineering Journal, Vol.10 (1) (March-April 1996) : 49.

³⁴ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 40 (19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518)

ลักษณะของการกำหนดนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทุกกรณี พร้อมกับได้กำหนดองค์กรกลางของรัฐ คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกอบด้วยผู้แทนที่แต่งตั้งขึ้นจากส่วนราชการและภาคเอกชน นอกจากนี้ ยังจัดให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นองค์กรกลางทำหน้าที่เสนอแนะความเห็นและประสานงานเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากขีดจำกัดในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่มีอยู่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ดังนั้น จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 โดยมีเจตนารมณ์ดังนี้

“โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันทำให้ไม่สามารถส่งเสริมรักษา ป้องกัน หรือแก้ไขสภาวะสิ่งแวดล้อมได้โดยมีประสิทธิภาพ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกว่าให้ (1) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่อันเหมาะสมยิ่งขึ้น (2) นายกรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องเสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ”³⁵

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2522³⁶ อีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 (1) และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 ซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ

³⁵ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 95 ตอนที่ 156 (31 ธันวาคม พ.ศ. 2521)

³⁶ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 40 (23 มีนาคม พ.ศ.2522)

สิ่งแวดลอมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดลอมตั้งแต่ในระยะเตรียมงาน และต้องเสนอรายงานนั้นต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดลอมแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ เพราะฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยได้นำมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดลอมเข้ามาบังคับใช้ในการจัดการสิ่งแวดลอมโดยระบุไว้ในบทบัญญัติดังกล่าวแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดลอมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 เป็นครั้งแรก และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดลอมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 แต่เริ่มเป็นระบบและมีผลบังคับใช้อย่างแท้จริงเมื่อได้มีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดลอม ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2524³⁷ โดยได้กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนไว้ในบัญชีท้ายประกาศฉบับนี้ จำนวน 10 ประเภท โดยเป็นการกำหนดเฉพาะโครงการหรือกิจการขนาดใหญ่หรือโครงการซึ่งมีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดลอมอย่างรุนแรงเป็นลำดับแรกก่อนที่จะต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดลอมตั้งแต่ในระยะเตรียมงานและต้องเสนอรายงานนั้นต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดลอมแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ

หลังจากที่มีการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดลอมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดลอมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ไประยะหนึ่งถึงแม้ว่าจะประสบปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดลอม หรือในขั้นตอนการพิจารณารายงานโดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดลอมแห่งชาติอยู่บ้างก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่ามาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดลอมที่เรื่อนำมาบังคับ

อำนาจดังกล่าวของนายกรัฐมนตรีได้โอนไปเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกรมพลังงาน ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารบางส่วนของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ.2522

³⁷ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 98 ตอนที่ 158 (27 กันยายน พ.ศ. 2524)

ใช้เป็นมาตรการที่สอดคล้องกับหลักการป้องกันไว้ก่อนล่วงหน้าและเป็นมาตรการทางปกครองที่รัฐใช้เป็นมาตรการในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันปัญหาอันอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง

ในปี พ.ศ. 2534 ประเทศไทยมีการปฏิรูปการปกครองประเทศมีการแต่งตั้งให้ ฯพณฯ นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีนโยบายของรัฐบาลในยุคนั้นให้ความสำคัญต่อกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่จะปัญหาอุปสรรคขัดขวางหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศเพื่อเร่งรัดดำเนินการปรับปรุง แก้ไข หรือยกวางเสียใหม่³⁸ เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 อันเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 แม้ว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงแล้ว 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2521 และปี พ.ศ. 2522 หลังจากนั้น ก็ใช้มาอีกกว่า 10 ปี แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ไม่อาจจะป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากมีข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการ ประกอบกับรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ดังนั้น จึงได้มีการยกวางพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขึ้นมาใหม่ โดยมีเจตนารมณ์ ดังนี้

“โดยที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมได้อย่างพอเพียงสมควรปรับปรุงใหม่โดย

1. ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชน ให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
2. จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
3. กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการประสานงานและมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง
4. กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษ

³⁸ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 9-10.

5. กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน

6. กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม”³⁹

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นี้เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จ (Comprehensive) เพื่อให้เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานที่มีเนื้อหาครอบคลุมการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในทุกด้าน กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่นี้ แบ่งเป็น 7 หมวด 111 มาตรา และบทเฉพาะกาลอีก 4 มาตรา รวมทั้งสิ้น 115 มาตรา โดยมีกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้

นอกจากนี้ เพื่อเอื้ออำนวยให้การดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการปรับปรุงองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นใหม่อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535⁴⁰ มาตรา 24 (3) (6) และ (8) และพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานไปเป็นของกรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และ สำนักงานนโยบายสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535⁴¹ แบ่งออกเป็น 3 หน่วยงาน ในระดับกรมได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องสิ่งแวดล้อมในทุกด้านอย่างเป็นระบบ

สำหรับมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้นำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ปรากฏในหมวด 3 เรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่มาตรา 46 ถึง มาตรา 51 รวมทั้งสิ้น 6 มาตรา ซึ่งเพิ่มความชัดเจนในการจัดทำรายงานนี้มากขึ้นด้วยเหตุผลที่ว่า การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนับเป็นมาตรการหนึ่ง

³⁹ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 37 (4 เมษายน พ.ศ. 2535)

⁴⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 34 (3 เมษายน พ.ศ. 2535)

⁴¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 34 (3 เมษายน พ.ศ. 2535)

ที่ใช้ในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการที่มีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะรุนแรง โดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับนี้กำหนดให้โครงการหรือกิจการที่มีลักษณะเช่นว่านั้นต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบก่อนจะดำเนินการ

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 วรรค 1 ได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบ อาศัยอำนาจตามความในมาตราดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จึงได้ออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ โดยประกาศกระทรวงฉบับแรกประกาศไว้ 11 ประเภท ตามประกาศกระทรวงฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535⁴² ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ประกาศเพิ่มเติมอีก 8 ประเภท ตามประกาศกระทรวงฉบับลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535⁴³ และมีประกาศกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) แก้ไขและเพิ่มเติมอีก 3 ประเภท ตามประกาศกระทรวงฉบับลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2539⁴⁴ รวมโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น 22 ประเภทภายใต้กฎหมายฉบับนี้

อย่างไรก็ดี การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงทั้งสามฉบับดังกล่าวนี้ ยังนับว่าไม่ครอบคลุมถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมสำคัญที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ได้ อีกทั้งในปัจจุบันมีการขอใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรต่าง ๆ ของรัฐภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นจำนวนมาก ซึ่งบางโครงการไม่อาจหลีกเลี่ยงการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ได้ รัฐบาลให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 และ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่มีความ

⁴² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 130 (8 ตุลาคม พ.ศ. 2535)

⁴³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 136 (22 ตุลาคม พ.ศ. 2535)

⁴⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 12 ง (8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539)

จำเป็นต้องใช้พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติมสำหรับโครงการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ให้ส่วนราชการเจ้าของโครงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป”

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ทำให้ทุกโครงการที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอให้พิจารณาเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ 2/2536 เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2536 ได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจกรรมแนวทางและหลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเห็นชอบกับรายชื่อหน่วยงานที่จะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจกรรมที่ขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติม ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและรวดเร็วในการปฏิบัติ โดยแบ่งโครงการออกเป็น 3 ประเภท และกำหนดผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้

ประเภทที่ 1 โครงการที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) โดยให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณา จำนวน 6 ประเภท

ประเภทที่ 2 โครงการที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination : IEE) โดยให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้พิจารณา จำนวน 7 ประเภท

ประเภทที่ 3 โครงการที่ต้องจัดทำรายการข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Information) โดยให้กรมป่าไม้เป็นผู้พิจารณา จำนวน 8 ประเภท

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2537 ลงมติอนุมัติในหลักการ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้อนุญาตให้ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรของรัฐเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติม เพื่อดำเนินการตามโครงการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือเป็นการดำเนินการตามโครงการพระราชดำริ และพื้นที่นั้นไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ตามระเบียบ กฎหมาย และมติของคณะรัฐมนตรีอื่นใดที่เกี่ยวข้องที่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้แล้ว โดยให้ยกเว้นการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อประกอบการพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 และวันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ใน

พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ แต่ทั้งนี้ ให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการตามประเภทต่าง ๆ ตามแนวทางปฏิบัติที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด เพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก่อนที่จะอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ตามความเห็นของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมด้วย

นอกจากนี้ การประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในส่วนการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้มีความกระชับและรัดกุมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการช่วยจัดปัญหาและอุปสรรคซึ่งเป็นข้อจำกัดภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับเดิมในหลาย ๆ ประการ อาทิเช่น การออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, การกำหนดให้โครงการหรือกิจการบางประเภทได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, การลดระยะเวลาการพิจารณารายงานจากเดิมให้รวดเร็วยิ่งขึ้น จากเดิมกำหนดเอาไว้ 90 วัน ก็เปลี่ยนแปลงเป็น 75 วัน, การเปลี่ยนแปลงระบบการพิจารณารายงานจากเดิมที่การพิจารณาเห็นชอบรายงาน โดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมาเป็นการพิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณามีความละเอียดรอบคอบ และมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านตลอดจนมีผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณารายงาน, การให้กรรมการผู้ชำนาญการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายมีอำนาจตรวจสอบสถานที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงการหรือกิจการที่เสนอขอรับความเห็นชอบในรายงานได้ตามความเหมาะสม และการให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาสั่งอนุญาตหรือต่อใบอนุญาตนำมาตราการตามที่เสนอไว้ในรายงานไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่อใบอนุญาตโดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้น เหล่านี้เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2535 นับจนถึงปัจจุบัน (2541) รวมระยะเวลาการบังคับใช้ประมาณ 6 ปี การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่ 4 การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับนี้ก็ยังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรคจากการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวอยู่ไม่น้อย ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้มุ่งศึกษาค้นคว้าต่อไป

1.1.1.2 ความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

คำว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” (Environmental Impact Assessment : EIA) หรือที่ประเทศสหราชอาณาจักรมักใช้คำว่า “Environmental Assessment” หรือ EA นั้น ในแต่ละประเทศจะมีความหมายแตกต่างกันไม่มีคำจำกัดความหรือนิยามที่เป็นมาตรฐานสากล แต่อย่างไรก็ตาม ศูนย์วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของมหาวิทยาลัยแมนเชสเตอร์ (University of Manchester EIA Centre) ได้ให้ความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ว่า

“การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง การประเมินผลกระทบอันอาจเกิดจากโครงการขนาดใหญ่ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ได้สร้างขึ้น การประเมินผลจะต้องทำโดยมีการปรึกษาหารือและเข้าร่วมกัน ซึ่งผลจากการประเมินดังกล่าวจะต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาก่อนที่จะมีการตัดสินใจว่า โครงการที่เสนอมานั้นให้ดำเนินการไปได้หรือไม่”⁴⁵

องค์การสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

“การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง การศึกษาเพื่อคาดการณ์ผลที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินการของโครงการ อีกทั้งเสนอแนะวิธีลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการเพื่อให้โครงการสามารถดำเนินการอย่างเหมาะสมโดยไม่ทำลายทรัพยากรสิ่งแวดล้อม”

สำหรับประเทศไทย คำว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” (Environmental Impact Assessment : EIA) ได้มีการให้ความหมายไว้ ดังนี้

กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงด้านการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้กำหนดความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติไว้ว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ใช้เพื่อจำแนกและ

⁴⁵ House of Common Library Research Division, “What is Environmental Impact Assessment, ?” No. 92/93 Science and Environmental Section, UK อ้างใน ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, “การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment),” วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1 (มกราคม 2538) : 48.

คาดคะเนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมตลอดจนการเสนอแนะมาตรการในการแก้ไขผลกระทบ (Mitigation Measure) และแผนการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Monitoring Plan) ทั้งในระหว่างการก่อสร้างและการดำเนินโครงการ”⁴⁶

เกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา อดีตเลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความหมายว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ วิธีการที่ผู้อนุมัติโครงการจะสามารถวิเคราะห์คาดการณ์ดูว่ากิจกรรมหรือแผนงานตามโครงการพัฒนาประเทศจะมีผลเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งทางด้านกายภาพ นิเวศวิทยา และทางด้านการใช้ประโยชน์คุณภาพชีวิตของมนุษย์จากเดิมก่อนที่มีโครงการอะไร อย่างไรบ้าง เพื่อที่จะประเมินดูว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในแง่บวก (ผลดี) และในแง่ลบ (ผลเสีย) มากน้อยเพียงใด หากมีผลเสียหายร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็จะได้หามาตรการป้องกันและแก้ไขต่อไป แต่ถ้ามีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดผลดีอย่างมากต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็จะได้หามาตรการเพิ่มพูนผลดังกล่าวขึ้นให้ดียิ่งขึ้นไปอีก”⁴⁷

ศาสตราจารย์ ดร.เกษม จันท์แก้ว อดีตรองอธิการบดีฝ่ายวิชาการและประธานโครงการสหวิทยาการวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้ให้คำจำกัดความว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ กิจกรรมในการจำแนกและการคาดคะเนผลกระทบก่อนดำเนินโครงการพัฒนา โดยให้แนวทางแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดขึ้นและระบบตรวจสอบเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม”⁴⁸

⁴⁶ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “คู่มือแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม,” เอกสารของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมและสถาบันนโยบายศึกษา, กันยายน 2539, หน้า 1.

⁴⁷ เกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, “ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย,” เอกสารในการสัมมนา เรื่อง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 27-30 ตุลาคม 2523, หน้า 17.

⁴⁸ เกษม จันท์แก้ว, “หลักและวิธีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” วารสารคุรุปริทัศน์ 16 (กรกฎาคม-กันยายน 2534) : 63.

นิวัตติ เรื่องพานิช อาจารย์ประจำคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้ให้ความหมายว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นการวิเคราะห์และประเมินผลโครงการพัฒนาว่าจะเกิดความเปลี่ยนแปลงหรือผลกระทบอย่างไรบ้าง หากดำเนินการตามโครงการพัฒนานั้นเพื่อจะได้หามาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนจะอนุญาตให้ดำเนินการตามโครงการพัฒนานั้นได้”⁴⁹

จากความหมายที่กล่าวข้างต้นจึงพอที่จะสรุปได้ว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหมายถึง การชี้หรือแสดงให้เห็นรวมทั้งการทำนายหรือคาดการณ์เกี่ยวกับผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบของโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสภาพแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน กล่าวคือ ด้านกายภาพ ชีวภาพ หรือนิเวศวิทยา การใช้ประโยชน์ของมนุษย์และต่อคุณภาพชีวิตรวมทั้งการพิจารณาถึงและเสนอแนะมาตรการที่จะใช้ในการลดและป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนแผนการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ เพื่อป้องกันผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นด้วย

จากคำจำกัดความที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการควบคุมตรวจสอบโครงการหรือกิจการบางประเภทที่มีศักยภาพความเสี่ยงต่อการเกิดภัยอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างสูง ซึ่งถ้าหากได้กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการหรือเจ้าของโครงการทั้งภาครัฐและเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมขึ้นภายใต้กระบวนการศึกษาถึงความเป็นไปได้และความจำเป็นของโครงการหรือกิจการด้วยวิธีการชี้แนะการทำนายผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นด้านกายภาพ ชีวภาพ ระบบนิเวศน์ทางสิ่งแวดล้อมคุณภาพชีวิตอันมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพของประชาชนในอนาคต เพื่อชี้แจงและให้ข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการพิจารณาตัดสินใจให้ความเห็นชอบในการจัดสร้างและดำเนินการตามโครงการหรือกิจการนั้นต่อไป ซึ่งจะส่งผลไปถึงการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังนำไปสู่ความสันติและสงบสุขในสังคมมากขึ้น และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบาย “การพัฒนาแบบยั่งยืน”⁵⁰ (Sustainable Development) ได้อย่างแท้จริง

⁴⁹ นิวัตติ เรื่องพานิช, การอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม : คู่มือสำหรับการสอนและการฝึกอบรม (กรุงเทพมหานคร : อักษรสยามการพิมพ์, 2533), หน้า 337.

⁵⁰ โกลเมท ทองภิญโญชัย, “ข้อสังเกตเชิงกฎหมายเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1 (มกราคม 2538) : 45.

1.1.1.3 ความสำคัญของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

สหรัฐอเมริกา นับเป็นประเทศที่มีประสบการณ์มากที่สุดในการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมาเป็นเวลานาน และใช้การวิเคราะห์ที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าในประเทศอื่น ๆ ส่วนประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) ก็มีหลายประเทศที่ได้นำเอามาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้ก่อนที่ข้อบัญญัติ (Directive) ของภาคีจะมีผลใช้บังคับ อันได้แก่ ประเทศเยอรมัน, ฝรั่งเศส, เนเธอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก นอกจากนี้ ประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายได้มีการนำมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้ ซึ่งบางประเทศประสบผลสำเร็จอย่างยิ่ง แต่บางประเทศก็ยังมีปัญหาในด้านต่าง ๆ มากมาย ซึ่งประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่เห็นว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญพอจะสรุปได้ ดังต่อไปนี้⁵¹

- 1) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นวิธีการที่มีรูปแบบเฉพาะ เพื่อให้แน่ใจว่าได้มีการนำประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการพิจารณาอนุมัติโครงการด้วย
- 2) ถึงแม้ว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะไม่ใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่ก็ทำให้เกิดผลที่ต้องการและผลที่อาจจะเป็นไปได้
- 3) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสามารถช่วยในการกำหนดรูปแบบถ้าหากได้เป็นส่วนหนึ่งที่ถูกใช้ในโครงการ นอกจากนี้ ยังอาจช่วยบ่งชี้มาตรการที่เป็นไปได้ในการแก้ไข หรือการชดเชยค่าเสียหาย หรือช่วยกำหนดทางเลือกที่เป็นไปได้และหนทางที่ดีกว่าในประเด็นสิ่งแวดล้อมซึ่งจะบรรลุจุดมุ่งหมายในที่สุด
- 4) การจัดเก็บรวบรวมและการพิจารณาข้อมูลเรื่องสิ่งแวดล้อมสามารถจะช่วยอำนวยความสะดวกแก่บุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ทำโครงการ หน่วยงานของรัฐบาล และภาคเอกชนทั่วไป
- 5) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดความตระหนักถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยทั่ว ๆ ไป

⁵¹ ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, "การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม," วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1 (มกราคม 2538) : 50-51.

สำหรับประเทศไทย หลักการและเหตุผลสำคัญที่นำมาตรากฎการประเมินผล
ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ พ.ศ. 2518 มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ⁵²

- 1) เพื่อจำแนกและอธิบายในเชิงปริมาณเท่าที่สามารถจะทำได้เกี่ยวกับ
ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่าง ๆ ของมนุษย์ที่จะถูกกระทบกระเทือนไป อันเนื่องจาก
โครงการพัฒนานั้น ๆ โดยพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างสภาวะที่มีกับไม่มีโครงการดังกล่าว
- 2) เพื่ออธิบายในเชิงปริมาณเท่าที่สามารถจะกระทำได้เกี่ยวกับขนาดของ
ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกในแง่การส่งเสริมทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่าง ๆ ของ
มนุษย์ กับทางลบในแง่การทำลายสิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยพิจารณารวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นใน
ระยะสั้นและในระยะยาว ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้มีการพิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการต่าง ๆ
ในการออกแบบหรือวางแผนโครงการเพื่อให้เกิดผลเสียหายน้อยที่สุดโดยได้ผลดีมากที่สุดด้วย
- 3) เพื่ออธิบายทางเลือกต่าง ๆ ของโครงการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม
แตกต่างกัน แต่สามารถบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาได้เหมือน ๆ กัน การนี้ให้กล่าวถึงราย
ละเอียดกับผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันเนื่องจากการเลือกโครงการแต่ละ
ทางด้วย

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้กล่าวมา
ทำให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ในขณะนั้น) หวังเป็นอย่างยิ่งว่าการ
ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะสามารถช่วยป้องกันและบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจาก
โครงการหรือกิจการต่าง ๆ หรืออย่างน้อยก็สามารถชี้ให้เห็นถึงแนวทางในการควบคุมการเกิด
ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้เพราะเหตุผลสำคัญ คือ

- 1) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของการวางแผน
พัฒนาอันจะช่วยเฝ้าระวังปัญหาต่าง ๆ ได้กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมทั้งมีการพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อม
เพิ่มขึ้นไปจากการมองเฉพาะผลประโยชน์ทางสังคมเศรษฐกิจในระยะสั้นอย่างที่เคยปฏิบัติมา
- 2) เนื่องจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการศึกษาที่อาศัยผู้ชำนาญ
งานเฉพาะด้านแตกต่างกัน เช่น วิศวกร นักวิทยาศาสตร์ นักธรณีวิทยา นักเศรษฐศาสตร์
นักสังคมศาสตร์ นักวางแผนและนักผังเมือง เป็นต้น จึงมั่นใจได้ว่าจะมีการมองปัญหาต่าง ๆ
ได้อย่างครบถ้วนบริบูรณ์

⁵² เกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, "ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของ
ประเทศไทย," หน้า 18.

3) แม้ว่าจะมีการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจเพียงใดก็ตาม แต่หากขาดการบริหารทรัพยากรธรรมชาติที่ดีเพียงพอแล้ว ก็จะไม่อาจมีทรัพยากรเพื่อการพัฒนาในระยะยาวได้ ดังนั้น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงถูกนำมาใช้เพื่อให้การพัฒนาในระยะยาวจะได้มีทรัพยากรใช้อย่างยั่งยืน (Long-term sustainable development)

4) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมช่วยสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งได้รับผลกระทบกระเทือนจากโครงการหรือกิจการนั้นโดยตรง ก็จะได้รับพิจารณาการชดเชย หรือลดผลเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้

5) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีแนวทางสำหรับการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้รับการก่อสร้างและใช้งานตามโครงการเสร็จสิ้นไปแล้ว อันจะเป็นการประเมินผลสำเร็จของการพัฒนาประเทศได้อีกทางหนึ่งด้วย

6) นอกจากนี้ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้สามารถบรรลุปัญหาการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันในบริเวณชายแดนรอยต่อระหว่างประเทศได้ ถ้ามีการร่วมมือกันอย่างจริงจัง เช่น แม่น้ำโขง หรือน่านน้ำทะเลอ่าวไทย ตอนล่างลงไป เป็นต้น

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ของไทย วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในเอกสารคำชี้แจงประกอบแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีสาระสำคัญ ดังนี้⁵³

1) เพื่อจำแนก ทำนาย และประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการ โดยเปรียบเทียบกับสถานะที่ไม่มีโครงการ และเพื่อเตรียมการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ขั้นวางแผนโครงการ ซึ่งจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการก่อสร้างและดำเนินโครงการ และเพื่อสนับสนุนหลักการพัฒนาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

2) เพื่อให้มีการนำปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อมมาช่วยในการวางแผนโครงการ และตัดสินใจดำเนินโครงการ

⁵³ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "แนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม," เอกสารของกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, พฤษภาคม 2538. (อัดสำเนา)

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การนำมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้บังคับเพื่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญ สรุปได้ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะทำให้ได้รับข้อมูลที่จำเป็นและสำคัญสำหรับการกำหนดนโยบายและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันอาจเกิดจากโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวเหล่านี้หากได้รับการพัฒนาให้เป็นระบบที่สมบูรณ์และถูกต้องทางวิชาการ โดยจัดให้เป็นรูปของ “ศูนย์ข้อมูล” ก็จะสามารถนำไปใช้ประกอบในการดำเนินงานของรัฐในการกำหนดนโยบายและมาตรการการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ตลอดจนใช้เป็นแหล่งให้บริการด้านข้อมูลแก่ภาคเอกชนในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ส่วนหนึ่งด้วย และ

ประการที่สอง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะช่วยลดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจการนั้น กล่าวคือ บางโครงการถึงแม้ว่าจะก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจสูงแต่ในขณะเดียวกันอาจจะก่อให้เกิดปัญหาภาวะมลพิษอย่างรุนแรงได้ ถ้าไม่มีมาตรการป้องกันและแก้ไขที่ดีพอ โดยเฉพาะถ้าที่ตั้งของโครงการอยู่ในแหล่งชุมชนด้วย จึงก่อให้เกิดการต่อต้านโครงการโดยเฉพาะจากกลุ่มบุคคลที่อาจจะได้รับผลกระทบจากโครงการโดยตรง หรือจากกลุ่มอนุรักษ์สภาวะแวดล้อมต่าง ๆ เป็นต้น ในกรณีอย่างนี้การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะช่วยแก้ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับผลกระทบจากโครงการได้ เพราะการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะช่วยชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหา มาตรการลด ป้องกัน หรือแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อติดตามดูว่ามาตรการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้แล้วนั้นมีการนำไปปฏิบัติตามหรือไม่อย่างไร

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเสมือนเครื่องมือที่ชี้ให้เห็นผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ทั้งทางบวกและทางลบ และเป็นการเตรียมการเพื่อควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมซึ่งถือว่ามีมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.1.2 ความสำคัญของปัญหา

หลังจากที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลา 6 ปี การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ประสบปัญหาและอุปสรรคบางประการ ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม จนกระทั่งกลายเป็นสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยหลาย ๆ กรณี ตัวอย่างเช่น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น จังหวัดแพร่ แต่เดิมโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นเป็นโครงการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีให้ กฟผ. ศึกษาความเหมาะสมโครงการพัฒนา ปิง ยม น่าน จากการศึกษาพบว่า การดำเนินโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นมีผลกระทบสิ่งแวดล้อมค่อนข้างสูง และในระยะแรกการดำเนินโครงการจะใช้ประโยชน์ด้านการชลประทานเป็นหลัก คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อปี พ.ศ. 2532 โดยเปลี่ยนให้กรมชลประทานศึกษาทบทวนรายละเอียดโครงการและผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีกระแสต่อต้านการดำเนินโครงการซึ่งมีผลกระทบต่อป่าไม้และสัตว์ป่า ในปี พ.ศ. 2534 ธนาคารโลกจึงให้มหาวิทยาลัยมหิดลศึกษาข้อมูลด้านป่าไม้และสัตว์ป่า นอกจากนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยคณะทำงานรวม 4 ชุด เพื่อให้ดำเนินงานและนำมาสรุปจัดทำแผนแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ ต่อมาสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น เมื่อเดือนมิถุนายน 2537 และได้พิจารณานำเสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ซึ่งคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ให้ข้อคิดเห็นเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงรายงาน รวม 36 ข้อ สามารถสรุปเป็นประเด็นผลกระทบหลักได้ 3 ประเด็น คือ สภาพธรณีวิทยาของเขื่อนและการเกิดแผ่นดินไหว ซึ่งข้อมูลขั้นต้นที่แสดงไว้บริเวณนี้ มีแนวรอยเลื่อนของเปลือกโลก ระบบนิเวศป่าไม้ สัตว์ป่า เนื่องจากพื้นที่น้ำท่วมจะอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแม่ยม ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้ สัตว์ป่า ในเชิงนิเวศวิทยา และความหลากหลายทางชีวภาพมาก ประเด็นสุดท้ายคือ ผลกระทบต่อที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของราษฎรตลอดจนการอพยพ การตั้งถิ่นฐานใหม่ของชาวบ้านในบริเวณโครงการที่ยังมีข้อมูลไม่ชัดเจนและไม่เพียงพอ จนกระทั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีมติให้ทบทวนโครงการภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2538 โดยมีคำสั่งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นที่ 1/2538 เรื่องแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อจัดทำและพิจารณาขอบเขตการศึกษา

เพื่อนำไปจัดจ้างที่ปรึกษาในการศึกษาข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมจากโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น ใน 3 ประเด็น ที่เป็นผลกระทบหลัก คือ ด้านธรณีวิทยา ด้านนิเวศวิทยา และด้านสาธารณสุข ลงวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2538 ซึ่งในปัจจุบันคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้น ก็ยังคง ประชุมพิจารณาหาข้อสรุปของโครงการดังกล่าวอยู่

จากการพิจารณาความเป็นมาทั้งหมด อาจสรุปเป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการ บังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ว่า กระบวนการจัดทำรายงานการ วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการพิจารณานุมัติโครงการที่มีปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม อย่างกรณีโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นนั้น ขาดการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนได้รับรู้ในรายละเอียดการทำโครงการตั้งแต่ต้นจนถึงขั้นการพิจารณานุมัติ ไม่ได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของ ประชาชน โดยเฉพาะการเปิดเผยรายละเอียดของโครงการแก่ผู้ได้รับผลกระทบตั้งแต่ต้น เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นและปรับปรุงโครงการให้เหมาะสมหรือที่เรียกว่า Public Participation ทั้งที่กระบวนการดังกล่าวมีส่วนช่วยลดความขัดแย้งและทำให้โครงการมี ความรอบคอบเป็นที่ยอมรับมากกว่า แต่การเปิดช่องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดง ความคิดเห็นและตัดสินใจโครงการก็ไม่เกิดขึ้น ในกรณีโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นซึ่งตามพระราช บัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (1) ได้บัญญัติถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนว่าอาจมีสิทธิในการได้รับข้อมูลหรือข่าวสารทางราชการในเรื่อง เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยมีข้อยกเว้นในกรณีที่ข้อมูลข่าวสารที่ทาง ราชการถือว่าเป็นความลับที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็น ได้ว่า การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ ยังไม่มีความชัดเจน โดยเฉพาะประชาชน ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนานั้น ๆ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาและมาตรการป้องกันที่ กำหนดขึ้นจึงอาจไม่เหมาะสมและไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ กรณีโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น จึงเป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งทางสังคมอันเกิดจากการบังคับใช้ มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่อำนาจรัฐกำลังได้รับการต่อต้านจากชุมชนท้องถิ่น ในพื้นที่โครงการ เป็นปัญหาการเผชิญหน้าที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ในปัจจุบัน

นอกจากกรณีโครงการเขื่อนแก่งเสือเต้นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว กรณีโครงการก่อสร้าง รถไฟฟ้าชานายง ที่ประธานมูลนิธิสร้างสรรค์ไทยกับพวก รวม 73 คน เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง กรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง เพื่อขอให้เปิดเผย ข้อมูลโครงการรถไฟฟ้าชานายงในทุก ๆ ด้าน ทั้งในด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชย ค่าเสียหายต่อผู้สูญเสียผลประโยชน์ระหว่างก่อสร้างให้สาธารณชนรับทราบ ซึ่งถือเป็นคดีสิทธิ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการที่ยุติลงด้วยการที่ศาลนัดให้โจทก์จำเลยตกลง ประนีประนอมยอมความ โดยโจทก์ขอให้จำเลยเปิดเผยข้อมูลในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

สิ่งแวดล้อมของโครงการรถไฟฟ้ามหานครต่อสาธารณชน จนท้ายที่สุดฝ่ายโจทก์ได้ยอมถอนฟ้องคดี โดยมีบันทึกข้อตกลงร่วมกับกรุงเทพมหานคร มีเงื่อนไขสำคัญของการยอมความว่าทางกรุงเทพมหานคร ต้องให้ข้อมูลในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการดังกล่าว ทั้งที่เป็นข้อมูลที่มีอยู่แล้วและจะมีต่อไปในอนาคตแก่ฝ่ายโจทก์ คดีนี้เป็นตัวอย่างที่สำคัญในการตรวจสอบการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการให้ประชาชนมีโอกาสได้รับทราบข้อมูลจากโครงการพัฒนาของรัฐ เป็นการใช้สิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารจากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 48 ทวิ และตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาตรา 6 (1) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญยิ่งที่จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน

จากสภาพข้อเท็จจริงและปัญหาที่เกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ที่นับวันจะยังมีมากขึ้นทั้งโครงการจากภาครัฐบาลและภาคเอกชน ซึ่งโครงการพัฒนาส่วนใหญ่ล้วนมีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ความเป็นที่ยอมรับว่าการพัฒนาย่อมก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งจะมีมากหรือน้อยแตกต่างกันไป แต่การพัฒนาประเทศก็ยังคงมีความจำเป็น ดังนั้น การดำเนินโครงการจึงต้องยึดหลักให้มีการพัฒนาควบคู่กับสิ่งแวดล้อม โดยใช้หลักนิเวศน์พัฒนา (Eco-development) เพื่อให้เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development)

จากแนวความคิดดังกล่าวถึงแม้ว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงการ โดยได้บัญญัติมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งต่อมาได้รับการแก้ไขปรับปรุงมาตรการดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และมีการกำหนดให้โครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมตามมติคณะรัฐมนตรี ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ พร้อมทั้งการเพิ่มอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการบังคับใช้กฎหมายก็ตาม แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงการ รวมทั้งปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคม จากการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ยังคงมีอยู่ จึงเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายและสภาพการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งในการศึกษาวิจัยของผู้เขียนพบว่ามีข้อจำกัดใน 3 ด้านใหญ่ ๆ คือ ด้านกฎหมาย ด้านนโยบายของฝ่ายบริหาร และด้านองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

โดยด้านกฎหมายพบว่า มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่มีผลบังคับใช้ยังมีลักษณะที่จำกัด ด้านแนวนโยบายของฝ่ายบริหารในการบังคับใช้มาตรการนี้ยังขาดความชัดเจน ส่วนด้านองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวพบว่ายังขาดบทบาท อำนาจ หน้าที่ และยังมีข้อจำกัดอีกหลายประการ ทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรในการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ในปัจจุบัน

ด้วยเหตุนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาถึงมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและสภาพบังคับใช้ในทางปฏิบัติและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงมาตรการดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น อันจะทำให้ปัญหาความขัดแย้งทางสังคมและผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการลดน้อยลงในที่สุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวทางความคิดและหลักการของการนำมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติในกฎหมายเพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการในประเทศไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

1.2.3 เพื่อให้ข้อเสนอแนะถึงแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการวิเคราะห์หาแนวทางในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นต่อไป

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยเพื่อเรียบเรียงเป็นวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยได้มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะในแง่ของการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยศึกษาถึงบทบัญญัติของกฎหมาย แนวนโยบายของฝ่ายบริหารและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น

นิยามศัพท์ของการวิจัยในส่วนนี้ คือ

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น⁵⁴

“คุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า ดุลยภาพของธรรมชาติอันได้แก่สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ และสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนและความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ⁵⁵

“ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” หมายถึง ผลกระทบที่มีต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมหรือคุณค่าต่าง ๆ ของมนุษย์อันเนื่องมาจากโครงการพัฒนา

“การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น” หมายถึง การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมในขั้นต้นเพื่อที่จะสำรวจดูคร่าว ๆ ว่า ผลกระทบใดบ้างที่อาจจะเกิดขึ้นได้ถ้ามีการดำเนินโครงการหรือกิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงความจำเป็นว่าโครงการดังกล่าวสมควรที่จะมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่

⁵⁴ โปรดดู มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน

“รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” หมายถึง เอกสารซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการที่ต้อง จัดทำขึ้นก่อนมีการตัดสินใจอนุมัติโครงการหรือกิจการ ซึ่งรายงานดังกล่าวจะต้องมีการวิเคราะห์ รายละเอียดต่าง ๆ ของโครงการอย่างมีระบบระเบียบ โดยในรายงานจะต้องกล่าวถึงที่มาของ โครงการและเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินโครงการ รายละเอียดโครงการ สภาพแวดล้อมใน ปัจจุบัน อันได้แก่ ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ คุณค่า การใช้ประโยชน์ของมนุษย์และคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจาก โครงการ มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น การพิจารณาทางเลือกของโครงการ และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

สมมติฐานของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ คือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็น มาตรการหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีการนำมาใช้ในการวางแผนการจัดการป้องกันปัญหา สิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เมื่อพิจารณาถึงสภาพการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวในปัจจุบันพบว่า เนื้อหาใน บทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับยังมีลักษณะที่จำกัดและแนวนโยบายของฝ่ายบริหาร ในการบังคับใช้มาตรการนี้ยังขาดความชัดเจน นอกจากนี้ บทบาท อำนาจ หน้าที่ขององค์กร ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้การบังคับใช้มาตรการ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องกันปัญหา สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

การแก้ไขปรับปรุงมาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดบทบัญญัติและแนวทางที่เหมาะสมทั้งในเนื้อหาสาระของกฎหมายและแนวนโยบาย ของฝ่ายบริหารให้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งการกำหนด บทบาท อำนาจ หน้าที่ ของแต่ละองค์กรอย่างชัดเจน เป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผล กระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นมาตรการสำหรับใช้ในการจัด การเพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

1.5.1 การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าและรวบรวม
จาก

1.5.1.1 เอกสารทั่วไป ได้แก่ หนังสือ บทความ สิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งของ
รัฐและเอกชน

1.5.1.2 กฎหมาย โดยการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผล
กระทบสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517
- 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521
- 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534
- 4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- 5) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ พ.ศ. 2518
- 6) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 7) พระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของ
สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
ไปเป็นของกรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผน
สิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535
- 8) พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผน
สิ่งแวดล้อมกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2539

1.5.2 การวิจัยภาคสนาม (Field Research) เป็นการวิจัยภาคสนามโดยใช้วิธีการ
ดังต่อไปนี้ คือ

1.5.2.1 ใช้การสัมภาษณ์ (Interview)

1.5.2.2 การสัมภาษณ์ (Interview) เป็นการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับ
บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประเด็น
คำถามที่ได้กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

- 1) สภาพปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย
- 2) สภาพปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากบทบาท อำนาจ หน้าที่
ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- 3) แนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น

กลุ่มประชากรที่ได้ทำการสัมภาษณ์เชิงสนทนา ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม นักวิชาการสิ่งแวดล้อม ทั้งจากหน่วยงานของรัฐ บริษัทที่ปรึกษา และองค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนนักกฎหมายสิ่งแวดล้อม เนื่องจากกลุ่มบุคคลดังกล่าวต่างก็เป็นผู้ที่ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคประการต่าง ๆ ในการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อีกทั้งกลุ่มบุคคลดังกล่าวยังเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1.6.1 ทำให้เกิดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

1.6.2 ทำให้ได้แนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ขององค์กรภาครัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1.6.3 ทำให้ทราบถึง ปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดของกฎหมาย แนวนโยบายของฝ่ายบริหารและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงให้การบังคับใช้มาตรการดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

1.6.4 ใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.6.5 เป็นประโยชน์ต่อนิสิต นักศึกษา และผู้ที่สนใจศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะเรื่องการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่จะได้ใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย