

**มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
เพื่อป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม**

**LEGAL MEASURES RELATED TO ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT
TO PREVENT THE CUMULATIVE ENVIRONMENTAL IMPACT**

อมรเทพ อำนวยพล

Amonthep Umnuaipol

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : amonthep.umn@gmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in Natural Resource and Environmental Law,
Faculty of Law, Thammasat University : amonthep.umn@gmail.com

Received : February 05, 2021

Revised : February 23 , 2021

Accepted : March 09, 2021

บทคัดย่อ

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือเพื่อให้ได้ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจทางสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันประเทศไทยนำแนวคิดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมากำหนดในกฎหมายดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 58 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อย่างไรก็ตามแม้ประเทศไทยจะกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่กลับพบว่าในพื้นที่ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินการจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายยังปรากฏผลกระทบสิ่งแวดล้อมอยู่ อันเป็นผลมาจากผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยผู้เขียนได้ทำการศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรวมทั้งศึกษากฎหมายของประเทศแคนาดาและของสหภาพยุโรปเพื่อนำมาประยุกต์ใช้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมยังมีปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ ทั้งการให้นิยามและความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ปัญหาโครงการหรือกิจกรรมที่ไม่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกฎหมายไม่ครอบคลุมการคำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ 4 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับบทนิยาม “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ให้ครอบคลุมถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมจากโครงการหรือกิจกรรมที่มีลักษณะใกล้เคียงหรืออาจส่งผลกระทบสิ่งแวดล้อมในลักษณะเดียวกัน ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต รวมทั้งเพิ่มบทนิยาม “ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม” ประการที่สอง แก้ไขให้มีมาตรการควบคุมให้โครงการหรือกิจกรรมเข้าสู่กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประการที่สาม แก้ไขบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมการคำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม ทั้งการควบคุมให้มีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ นอกเหนือจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการเพียงรูปแบบเดียวและการกำหนดองค์ประกอบของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม และอำนาจหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายให้สามารถนำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการอื่น ๆ มาพิจารณาประกอบการอนุญาตและประการสุดท้าย คือ การนำเครื่องมือและวิธีการอื่นตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาหนุนเสริมในการตัดสินใจ

คำสำคัญ

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม, ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม, การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์

ABSTRACT

Environmental impact assessment (EIA) is an instrument for obtaining environmental data essential in making environmental decisions. Currently, Thailand has adopted a legal EIA concept as provided in Article 58 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) as well as the Enhancement and Conservation of the National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992; The Environmental Quality Act) and its amendments. However, although Thai law requires EIA, in project areas or activities conducting the EIA by law, environmental impact remained as a result of cumulative environmental impact (CEI). Therefore, legal measures must be established to resolve such issues. The Environmental Quality Act and its amendments pertinent to EIA were studied, in addition to laws and regulations of Canada law and the European Union (EU) to develop problem-solving applications.

Results were that the Environmental Quality Act and its amendments still comprised several legal problems, including definition and meaning of EIA, project or activity issues not requiring EIA and legal issues not covered by CEI considerations. These findings suggest that four suggestions would be indicated: first, amending the law on definitions of EIA, by adding one to cover CEI from projects or activities similar to those impacting the environment in the past, and therefore likely risks for the present and future; secondly, revising measures to control projects or activities and incorporate them into the EIA process; thirdly, amending relevant laws, including consideration of CEI and controlling strategic impact assessment in addition to project level EIA by defining elements of the environmental impact statement to cover CEI and allowing authorities to consider environmental impact statements from other projects; and fourthly, using instruments and methods to follow sustainable development approaches to support decision-making.

Keywords

Environmental impact assessment, Cumulative environmental impact assessment, Cumulative environmental impact, Strategic Environmental Assessment

บทนำ

การดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ของมนุษย์ล้วนเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การก่อสร้างถนนต้องใช้พื้นที่และพื้นที่เหล่านั้นอาจประกอบไปด้วย ดิน ต้นไม้ สัตว์ป่า และวัสดุก่อสร้างที่มีทรัพยากรธรรมชาติเป็นส่วนประกอบ หรือการสร้างเขื่อนที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ แล้วอาจยังส่งผลต่อสิ่งมีชีวิตและความยั่งยืนของสิ่งมีชีวิตที่อาศัยแหล่งน้ำเหล่านั้น ดังนั้น การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของมนุษย์ไม่อาจหลีกเลี่ยงการสร้างผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในอดีตที่ผ่านมามนุษย์มักคำนึงถึงเพียงประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมโดยปราศจากการคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อเวลาผ่านไปทรัพยากรธรรมชาติซึ่งใช้แล้วหมดไปมีจำนวนลดน้อยลง อีกทั้งความต้องการที่สูงขึ้นกับกับเทคโนโลยีที่พัฒนาทำให้อัตราการใช้ทรัพยากรธรรมชาติยิ่งทวีความรุนแรง ไม่สอดคล้องกับอัตราทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นใหม่ที่ไม่สามารถทดแทนอัตราการใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้ ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและท้ายที่สุดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อมนุษย์ ด้วยเหตุนี้เองมนุษย์จึงตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงก่อให้เกิดการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยนำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้ได้ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจดำเนินการโครงการหรือกิจกรรม

ปัจจุบันประเทศไทยนำแนวคิดการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากำหนดในกฎหมายเพื่อกำหนดและควบคุมให้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการตั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560¹ กำหนดให้ก่อนการดำเนินการใด ๆ หรือรัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการโครงการถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียและความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดนิยามการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 5²

“การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า กระบวนการศึกษาและประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ผลการศึกษาเรียกว่า รายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย กำหนดให้ประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางตรงและทางอ้อมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ขออนุญาตตามกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดให้ประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสะสมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะเดียวกัน ที่แต่ละโครงการหรือกิจกรรมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไม่มีนัยสำคัญหรือไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะเดียวกันที่ไม่มีนัยสำคัญรวมกันเป็นจำนวนมากจึงเกิดการสะสมของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ท้ายที่สุดจึงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม ดังเช่นกรณีมาตาฟูดที่เป็นคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง อันเป็นผลจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้นิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ แม้ว่าโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นจะดำเนินการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายอย่างครบถ้วน แต่ปรากฏว่ามลพิษต่าง ๆ ในพื้นที่กับสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58.

² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561 มาตรา 5.

ต่อสุขภาพ อนามัยของประชาชนในพื้นที่อย่างรุนแรง³ ผู้เขียนได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยพบว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของไทยยังขาดมิติการคำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม (cumulative environmental impact) โดยมีสาเหตุหลายประการ เช่น ปัญหาการให้นิยามและความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ปัญหาโครงการหรือกิจกรรมที่ไม่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ครอบคลุมการคำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม เป็นต้น ซึ่งนำไปสู่ปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม

ดังนั้น เพื่อให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ นำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จึงจำเป็นต้องดำเนินการศึกษาหาแนวทางจากต่างประเทศ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหของประเทศไทยให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยผู้เขียนได้ดำเนินการศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศแคนาดาและของสหภาพยุโรป เนื่องจากทั้งประเทศแคนาดาและสหภาพยุโรปมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุม รวมทั้งการกำหนดโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่หยัดหยัน รวมถึงศึกษาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อื่น ๆ ที่ผู้เขียนคาดว่าจะสามารถนำมาประยุกต์ใช้ กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมได้ และสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

1. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักการพื้นฐาน

1.1 นิยามและความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีจุดเริ่มต้นจาก ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ตรากฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมของชาติ (National Environmental Policy Act (NEPA)) ในปี ค.ศ.1969⁴ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความปรองดองระหว่างมนุษย์และสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการป้องกันหรือขจัดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมสุขภาพของมนุษย์ อีกทั้งส่งเสริมสร้างความเข้าใจในระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญต่อประเทศ ตลอดจนก่อตั้งคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality (CEQ))⁵ โดยแนวความคิดเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้แพร่หลายไปทั่วโลก⁶

ความหมายของ “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” หรือ “การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” หรือ “environmental impact assessment” ได้มีผู้ให้นิยามไว้หลากหลายดังตัวอย่าง ต่อไปนี้

ศ.ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต ได้นิยามว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง กระบวนการในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจเกิดจากการตัดสินใจในการริเริ่มกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานหรือผู้ที่ดำเนินการหรือโครงการนั้น ๆ ได้ตัดสินใจอย่างรอบคอบก่อนดำเนินการ”⁷

รศ.ดร.ฉัตรไชย รัตนไชย ได้นิยามว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง การวิเคราะห์ ทำนาย และประเมินขนาดและความสำคัญของผลกระทบของกฎหมาย นโยบาย โครงการ และกิจกรรมอื่น ๆ ของมนุษย์ที่

³ คดีศาลปกครองระยองคดีหมายเลขแดงที่ 32/2552 <https://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/mabtapud_pollutioncontrol_admincourt.pdf> สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2562.

⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562) 96.

⁵ The National Environmental Policy Act of 1969, 42 USC 4321 (Sec. 2).

⁶ Peter Wathern, *Environmental Impact Assessment : Theory and practice* (Routledge 2004) 190-200.

⁷ อำนาจ วงศ์บัณฑิต (เชิงอรรถ 4) 98.

อาจมีต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย และคุณภาพชีวิต รวมทั้งการเสนอแนะมาตรการลด ป้องกัน และติดตาม ตรวจสอบผลกระทบ ตลอดจนการนำเสนอข้อมูลให้อยู่ในรูปแบบที่สามารถสื่อสารเป็นที่เข้าใจกันได้อย่างชัดเจน”⁸

R.E. Munn ได้นิยามว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง กระบวนการเพื่อระบุและทำนายผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ โดยกำหนดนโยบาย ขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อลด ป้องกันรวมทั้งสื่อสารข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบ”⁹

กรมสิ่งแวดล้อม (Department of the Environment) ของประเทศอังกฤษได้นิยามว่า “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง การอธิบายถึงเทคนิคและกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการที่ถูกรวบรวมจากโครงการที่ขออนุญาตและจากโครงการอื่นเพื่อนำมาพิจารณาโดยหน่วยงานวางแผน เพื่อตัดสินใจว่าควรอนุญาตให้ดำเนินการต่อไปหรือไม่”¹⁰

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้น ผู้เขียนสามารถสรุปความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (environmental impact assessment (EIA)) หมายถึง กระบวนการศึกษา เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย และคุณภาพชีวิตที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรม ทั้งทางตรง ทางอ้อมและผลกระทบสะสม ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยผ่านกระบวนการวิเคราะห์ ทำนาย ประเมินผล และติดตามตรวจสอบเพื่อเสนอแนะมาตรการเพื่อป้องกัน ลดความรุนแรงของผลกระทบ โดยอาศัยข้อมูลเชิงวิชาการและจัดทำในรูปแบบของเอกสารถ้อยแถลงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (environmental impact statement (EIS))¹¹ เพื่อให้ผู้มีอำนาจใช้พิจารณาพร้อมกับปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม ก่อนการอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรม กล่าวโดยสรุป การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้พิจารณาในการตัดสินใจทางสิ่งแวดล้อม (environmental decision making (EDM))¹²

1.2 รูปแบบของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีหลากหลายรูปแบบ ซึ่งแต่ละรูปแบบมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่แตกต่างกัน ดังนี้

(1) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (initial environmental examination (IEE)) คือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการหรือกิจกรรมเพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับพิจารณาว่า โครงการหรือกิจกรรมนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ มีความจำเป็นต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือไม่ รวมถึงใช้เป็นกรอบในกำหนดแนวทางและขอบเขตการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อไปเพื่อป้องกันการเสียเวลาในการศึกษาประเด็นที่ไม่มีความสำคัญ ตลอดจนลดภาระค่าใช้จ่ายที่น้อยกว่ารูปแบบการประเมินผลกระทบอื่น ๆ¹³

⁸ ฉัตรไชย รัตนไชย, *การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 2, โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2553) 1.

⁹ John Glasson, Riki Therivel and Andrew Chadwick, *Introduction to environmental impact assessment* (Edition 3, Routledge, 2005) 1-4.

¹⁰ ibid

¹¹ Mandy Elliot and Ian Thomas, *Environmental impact assessment in Australia: theory and practice* (5th edition, Federation Press, 2009) 253-254.

¹² Ronnie Harding, Cyrolyn M Hendriks & Mehreen Faruqi, *Environmental decision-making: exploring complexity and context* (Federation Press 2009) 4.

¹³ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 4, โรงพิมพ์ยูโรกราฟิมพ์ จำกัด 2551) 9.

(2) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (environmental impact assessment (EIA)) คือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการหรือกิจกรรมอย่างเต็มรูปแบบ โดยรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์และคาดการณ์ผลกระทบ รวมทั้งจัดทำมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบซึ่งจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลวิชาการ ส่งผลให้รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้มีรายละเอียดมากกว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น

(3) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (environmental and health impact assessment (EHIA)) คือ การประเมินรูปแบบนี้จะมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ควบคู่กันกับการประเมินผลกระทบสุขภาพ (HIA) ในระดับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง โดยกำหนดให้การประเมินผลกระทบสุขภาพเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ครอบคลุมมิติผลกระทบสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่¹⁴

(4) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (strategic environmental assessment (SEA))¹⁵ คือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยการวิเคราะห์ ประเมินศักยภาพและข้อจำกัดของสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนงาน การวางแผน ซึ่งพิจารณาทุกมิติทั้งเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคมและเทคโนโลยี โดยการมีส่วนร่วมจากประชาชน ซึ่งการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์แตกต่างจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรูปแบบอื่น ๆ คือ กระบวนการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์จะดำเนินการประเมินก่อนการริเริ่มโครงการหรือกิจกรรม และใช้เป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ วางแผนการใช้ประโยชน์ และใช้เป็นข้อมูลที่จะช่วยบ่งชี้ถึงความเหมาะสมและสอดคล้องระหว่างลักษณะโครงการหรือกิจกรรมกับลักษณะพื้นที่เพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางในการพัฒนาต่อไป ในขณะที่การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรูปแบบอื่นจะเป็นการบ่งชี้ให้เห็นถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมของแต่ละโครงการหรือกิจกรรมที่ขออนุญาตดำเนินการเท่านั้น

1.3 กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ขั้นตอน¹⁶ ได้แก่

(1) ขั้นตอนการกรองโครงการ (screening) เป็นขั้นตอนแรกในการพิจารณาว่าโครงการหรือกิจกรรมใดที่จำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีวิธีที่นิยมใช้หลายวิธี เช่น การกำหนดบัญชีรายชื่อโครงการที่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (positive lists) บัญชีรายชื่อโครงการที่ไม่ต้องจัดทำประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (negative lists) การกำหนดหลักการไว้อย่างกว้างเพื่อให้ผู้มีอำนาจใช้ดุลยพินิจตัดสินใจว่าโครงการใดต้องทำการประเมินหรือไม่ (judgments) เป็นต้น¹⁷ ซึ่งขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญในการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมเนื่องจากการกำหนดโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีความยืดหยุ่น ย่อมส่งผลให้การหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมกระทำได้ยาก ซึ่งทำให้ได้รับข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

(2) ขั้นตอนการกำหนดขอบเขต (scoping) เป็นขั้นตอนที่สอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดกรอบประเด็นการศึกษาและจัดลำดับความสำคัญของแต่ละประเด็นในการพิจารณาให้สอดคล้องกับประเภท ขนาด และที่ตั้ง

¹⁴ สุทธิดา ฝากคำ, ‘ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในประเทศไทย’ (วิชาการค้นคว้าอิสระ วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2556) 41.

¹⁵ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 2, หจก. พี.วี.ออฟเซต, 2554) 1-4.

¹⁶ ฉัตรไชย รัตนไชย (เชิงอรธธ8) 20-27.

¹⁷ The World Bank group, *Getting to Green - A Sourcebook of Pollution Management Policy Tools for Growth and Competitiveness*, (Washington DC 2012) 152-153.

โครงการ เพื่อให้สามารถกำหนดข้อมูลที่ต้องรวบรวมและวิธีการที่เหมาะสมเพื่อใช้ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้กรอบระยะเวลาและงบประมาณที่จำกัด¹⁸

(3) ขั้นตอนการระบุประเด็นผลกระทบ (identification) เป็นขั้นตอนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดประเด็นผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม โดยอาศัยเครื่องมือวิธีการ ๆ ตามหลักวิชาการ ซึ่งมีวิธีที่นิยมหลากหลายวิธี เช่น การปรึกษาผู้มีส่วนได้เสีย ตารางเมทริก ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ เป็นต้น¹⁹

(4) ขั้นตอนการทำนายผลกระทบสิ่งแวดล้อม (prediction) เป็นขั้นตอนอธิบายถึงลักษณะเหตุและผลของผลกระทบในแต่ละประเด็น รวมถึงขนาด ความรุนแรง ความถี่ โดยอาศัยข้อมูลเชิงวิชาการ ทั้งด้านกายภาพ ชีวภาพ เศรษฐกิจและสังคม เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล²⁰

(5) ขั้นตอนการประเมินผลกระทบ (evaluation) คือ ขั้นตอนนำข้อมูลที่ได้จากการทำนายผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาประเมินถึงผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมหรือชุมชนอย่างไร โดยเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานตามหลักวิชาการ มาตรฐานตามกฎหมาย รวมถึงมาตรฐานทางสังคม²¹

(6) ขั้นตอนการกำหนดมาตรการบรรเทาหรือป้องกันผลกระทบ (mitigation) เป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดทางเลือกมาตรการในการป้องกัน บรรเทา หรือแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นซึ่งมาตรการป้องกันสามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ มาตรการแบบโครงสร้าง (structural measures) คือ มาตรการที่มีการก่อสร้างหรือใช้เทคโนโลยีเพื่อป้องกัน บรรเทาหรือแก้ไขผลกระทบ และมาตรการแบบไม่ใช่โครงสร้าง (non-structural measures) คือ มาตรการที่อาศัยนโยบาย แนวปฏิบัติเพื่อใช้ควบคุมป้องกัน บรรเทาหรือแก้ไขผลกระทบ²²

(7) ขั้นตอนการติดตามและตรวจสอบ (monitoring) เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากมีการตัดสินใจทางสิ่งแวดล้อมและดำเนินกิจกรรมหรือโครงการแล้ว โดยขั้นตอนการติดตามและตรวจสอบมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการทำนายตามหลักวิชาการซึ่งมีตัวแปรหรือความไม่แน่นอนเกิดขึ้นได้ จึงจำเป็นต้องเฝ้าติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมเมื่อมีการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการ นอกจากนี้การติดตามและตรวจสอบยังเป็นข้อมูลที่สามารถนำมาวิเคราะห์ เพื่อทบทวน ปรับปรุงมาตรการป้องกัน บรรเทา หรือแก้ไขผลกระทบให้เหมาะสมกับบริบทที่เกิดขึ้น²³

1.4 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม มีจุดเริ่มต้นช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาประกาศบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมของชาติ โดยมีการตระหนักว่าโครงการหรือกิจกรรมที่มีการเสนอจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์เกี่ยวกับที่ตั้งและการใช้ที่ดินโดยรอบ ประกอบกับหน่วยงานที่ได้ดำเนินการอนุมัติใบอนุญาตจำนวนหลายโครงการ โดยแต่ละโครงการมีประเภทที่คล้ายคลึงกันและอาจส่งผลกระทบสิ่งแวดล้อมในลักษณะเดียวกัน จึงเกิดแนวคิดและตระหนักว่าการอนุมัติจำเป็นต้องรวมการพิจารณาค่าของอนุญาตทั้งหมดในพื้นที่ใกล้เคียงที่นำไปสู่ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม²⁴ โดยความหมายของ “ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม” (cumulative

¹⁸ ฉัตรไชย รัตนไชย (เชิงอรรถ8) 20–27.

¹⁹ เฟิงอ้าง.

²⁰ เฟิงอ้าง.

²¹ เฟิงอ้าง.

²² เฟิงอ้าง.

²³ เฟิงอ้าง.

²⁴ International Association for Impact Assessment (IAIA), *Cumulative Effects Assessment and Management* <<https://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=9>> สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2562.

environmental impact หรือ cumulative environmental effect) ได้มีผู้ให้นิยามไว้หลากหลาย ดังตัวอย่างต่อไปนี้

Council on Environmental Quality ของสหรัฐอเมริกา ได้นิยามว่า ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม คือ "ผลกระทบในสภาพแวดล้อมซึ่งเป็นผลมาจากผลกระทบที่เพิ่มขึ้นของการกระทำ ในอนาคตอดีตปัจจุบันและที่คาดการณ์ได้อย่างสมเหตุสมผลโดยไม่คำนึงถึงสิ่งที่หน่วยงาน หรือบุคคลที่กระทำ"²⁵

Canadian Environmental Assessment Agency (CEAA) ได้นิยามว่า ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม คือ "การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดจากการรวมตัวกันของการกระทำของมนุษย์ ในอดีต ปัจจุบันและอนาคต"²⁶

UN Environment Programme World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC) นิยามว่า ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม คือ "ผลกระทบทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมสะสมตั้งแต่อดีต ปัจจุบัน และอนาคต อยู่เหนือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งและเมื่อเวลาผ่านไปจึงเกิดการรวมกับผลกระทบของโครงการหรือกิจกรรมอื่น"²⁷

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทย ได้นิยามว่าผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม คือ "ผลกระทบที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นซึ่งมีสาเหตุมาจากการดำเนินการตามนโยบาย แผน และแผนงาน โดยผลกระทบนี้อาจเกิดจากการรวมเข้ากับผลกระทบที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ จนทำให้เกิดผลกระทบที่มากขึ้นในอนาคต ผลกระทบสะสมนี้อาจเกิดจากผลกระทบขนาดเล็กของกิจกรรมต่าง ๆ ที่กระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งจนก่อให้เกิดการสะสมตัวมาช่วงระยะเวลาหนึ่งและก่อให้เกิดผลกระทบขนาดใหญ่ขึ้น"²⁸

รศ.ดร.ฉัตรไชย รัตนไชย ได้นิยามว่า ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม คือ "ผลกระทบที่เกิดจากโครงการที่กำลังพิจารณาและโครงการอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นต่างเวลา ต่างสถานที่ ทั้งในอดีตอันใกล้ ปัจจุบัน และอนาคตอันไกล"²⁹

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้น ผู้เขียนสามารถสรุปความหมายของผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม ดังนี้ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม คือ ผลกระทบที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม อันเป็นผลมาจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ ตั้งแต่อดีต ปัจจุบันและอนาคต แม้ว่าผลกระทบของการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นหากพิจารณาผลการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างอิสระจากกันจะถือว่าไม่ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ แต่เมื่อผลกระทบที่ไม่มีนัยสำคัญเหล่านั้นสะสมรวมกันภายในพื้นที่และเวลาผ่านไป จึงเกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม หรืออาจกล่าวได้ว่าผลกระทบของโครงการแต่ละโครงการตั้งแต่อดีต ปัจจุบันและอนาคตล้วนเป็นส่วนหนึ่งของผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม

ลักษณะของผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมสามารถแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ³⁰ ดังต่อไปนี้

²⁵ CEQ NEPA Regulations, 40 CFR 1508.7 <<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/40/1508.7>> สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2562.

²⁶ Hegmann, G. et al., *Cumulative Effects Assessment Practitioners Guide*. Prepared for the Canadian Environmental Assessment Agency (Hull, Quebec 1999) 3.

²⁷ Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP), *Glossary* (2nd edition, Washington, D.C., 2012) 13.

²⁸ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทย, แนวทาง (Guideline) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ <https://www.nesdc.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=8372> สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2562.

²⁹ ฉัตรไชย รัตนไชย (เชิงอรธร8) 186–187.

³⁰ Owen Harrop, Ashley Nixon, *Environmental Assessment in Practice* (1st Edition, Routledge Environmental Management) 154.

(1) ผลกระทบแบบรวมตัว (additive impact) คือ ผลกระทบที่เกิดจากโครงการหรือกิจกรรมเดียวที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ และสะสมจนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นรูปธรรม โดยผลกระทบขึ้นอยู่กับขนาดโครงการ ปริมาณของผลกระทบ และระยะเวลาที่เปลี่ยนแปลง³¹

(2) ผลกระทบทำปฏิกิริยาต่อกัน (interactive impact) คือ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากปฏิกิริยาระหว่างผลกระทบตั้งแต่สองผลกระทบขึ้นไปที่เกิดจากโครงการหรือกิจกรรมเดียวกัน³²

(3) ผลกระทบแบบทวีคูณ (multiplicative impact) คือ ผลกระทบที่เกิดจากโครงการหรือกิจกรรมตั้งแต่สองโครงการหรือกิจกรรมขึ้นไป ที่ส่งผลกระทบต่อลักษณะเดียวกันสะสมรวมกันเป็นทวีคูณหรือเป็นผลรวมของผลกระทบ additive impact³³

(4) ผลกระทบแบบสัมพันธ์ร่วมกัน (synergistic impact) คือ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมตั้งแต่สองโครงการหรือกิจกรรมขึ้นไป ที่ส่งผลกระทบย่อย ๆ หลายผลกระทบสะสมรวมกัน หรือเป็นผลรวมของผลกระทบ Interactive Impact³⁴

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมเป็นการนำวิธีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาประยุกต์ใช้โดยหลายประเทศกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของแต่ละโครงการหรือกิจกรรม ซึ่งวิธีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมไม่มีวิธีการใดที่จะใช้ได้อย่างสมบูรณ์ จำเป็นต้องใช้หลายวิธีการตามวัตถุประสงค์ของการประเมิน³⁵ เช่น วิธีการแบบเมทริก การใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ การใช้แบบสอบถาม การสร้างแบบจำลอง การศึกษาวิเคราะห์ชีวภูมิศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งแต่ละวิธีการนั้นมีจุดเด่นและจุดด้อยที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมมีหลักการสำคัญที่จะต้องคำนึงถึง ดังต่อไปนี้³⁶

(1) ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมเกิดจากโครงการหรือกิจกรรมในอดีต ปัจจุบันและโครงการหรือกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

(2) ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมเป็นผลมาจากผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งมีสาเหตุจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมทุกประเภท

(3) การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมต้องวิเคราะห์ลักษณะเจาะจง ทรัพยากรระบบนิเวศน์และพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบตลอดจนระบุผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนโดยไม่แบ่งตามเขตการปกครอง

(4) ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมอาจเกิดอยู่นานกว่าตัวตนเหตุหรือแหล่งกำเนิดผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(5) การวิเคราะห์จำเป็นต้องคำนึงถึงความสามารถที่จะรองรับผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้นในอนาคต

(6) ข้อมูลโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ และข้อมูลสิ่งแวดล้อมในอดีต ปัจจุบันเป็นปัจจัยสำคัญในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมรวมถึงข้อมูลทางสังคมและเศรษฐกิจ

2. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมตามกฎหมายของประเทศแคนาดาและสหภาพยุโรป

2.1 นิยามและความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม

³¹ คณะกรรมาธิการลุ่มแม่น้ำโขง ชุดหลักสูตรฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อมคณะกรรมาธิการลุ่มแม่น้ำโขง, การประเมินผลกระทบสะสม <http://archive.iwlearn.net/mrcmekong.org/envir_training_kit/Thai_Index.htm> สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2562.

³² เฟิงอ้าง.

³³ เฟิงอ้าง.

³⁴ เฟิงอ้าง.

³⁵ เฟิงอ้าง.

³⁶ Larry Canter and Sam Atkinson, *Cumulative Effects Assessment* (U.S. Environmental Protection Agency 1999) 12-13.

ประเทศแคนาดาได้เริ่มตรากฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ชื่อว่า Canadian Environmental Assessment Act 1992 (CEAA) ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกและประกาศ Canadian Environmental Assessment Act 2012 (CEAA 2012) โดยได้ให้นิยาม ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม คือ “การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดจากการรวมตัวกันของการกระทำของมนุษย์ ในอดีต ปัจจุบันและอนาคต”³⁷ และการประเมินผลกระทบสะสม คือ “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้นของการกระทำที่มีต่อสิ่งแวดล้อมเมื่อผลกระทบถูกรวมเข้ากับสิ่งที่เกิดขึ้นจากการกระทำในอดีต ปัจจุบัน และอนาคตอื่น ๆ”³⁸

ในขณะที่การตรากฎหมายของสหภาพยุโรปมีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งอาจอยู่ในลักษณะกฎระเบียบ (Regulations) ที่ถูกนำไปใช้ในทุกประเทศที่เป็นสมาชิก หรือลักษณะคำสั่ง (Directives) ซึ่งกำหนดเป้าหมายให้ทุกประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรปปฏิบัติ โดยแต่ละประเทศสามารถออกแบบและกำหนดกฎหมายของตนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายได้³⁹ โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นครั้งแรกใน ค.ศ. 1985 เรียกว่า EIA Directive (85/337/EEC) และได้แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ประกาศใช้ล่าสุด คือ EIA Directive (2014/52/EU) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้ภายในประเทศของตน⁴⁰ โดยสหภาพยุโรปมิได้ให้นิยาม ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมไว้โดยตรง แต่กล่าวถึงไว้ในขั้นตอนการกำหนดลักษณะโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและกฎหมายกำหนดให้ต้องคำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2.2 การกำหนดลักษณะโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ประเทศแคนาดา กำหนดลักษณะโครงการหรือกิจกรรมที่อาจต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁴¹ ซึ่งเรียกว่า Regulations Designating Physical Activities (RDPA) อย่างไรก็ตามเพื่อป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการที่อยู่นอกเหนือจากบัญชี ประเทศแคนาดาจึงใช้ระบบดุลพินิจมาประกอบ โดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการประกาศโครงการเพิ่มเติม หากเห็นว่าโครงการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือ กระทบประชาชนที่มีความกังวลว่าโครงการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Public Concern) และเรียกร้องให้ประกาศกำหนดโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นเป็นโครงการที่ต้องจัดประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁴²

ในขณะที่สหภาพยุโรปกำหนดให้โครงการที่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบ่งเป็น 2 บัญชี ได้แก่ โครงการที่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามที่ระบุไว้ในภาคผนวก 1 และโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต้องมีกระบวนการเพื่อพิจารณาตามดุลพินิจของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศว่าจำเป็นต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบหรือไม่โดยระบุไว้ในภาคผนวก 2 และยังกำหนดให้สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาโครงการว่าจำเป็นต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบหรือไม่ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 3⁴³ และ การใช้ดุลพินิจตามหลักเกณฑ์ต้องคำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม ดังนี้ ลักษณะโครงการที่ขออนุมัติจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสะสมกับโครงการที่มีอยู่หรือได้รับอนุมัติอื่น ๆ หรือไม่⁴⁴ ประเภทและลักษณะของผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการที่ขออนุมัตินอกเหนือจากขนาดและขอบเขตผลกระทบแล้ว ยังต้องคำนึง

³⁷ Hegmann, G. et al (n26).

³⁸ Ibid 87.

³⁹ Official website of the European Union, *Regulations, Directives and other acts* <https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en> accessed 20 April 2562.

⁴⁰ European Commission, *Environmental Impact Assessment* <<https://ec.europa.eu/environment/eia/eia-legalcontext.htm>> accessed 20 April 2562.

⁴¹ CEAA 2012 (Section 83 - 84).

⁴² CEAA 2012 (Section 14 (2), 84 (a)).

⁴³ EIA Directive (2014/52/EU) Article 4.

⁴⁴ EIA Directive (2014/52/EU) (Annex 3 (1) (b)).

ผลกระทบที่มีความสัมพันธ์กันอย่างน้อยมีนัยสำคัญรวมทั้งการรวมกันของผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมจากโครงการที่ขออนุมัติกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการที่มีอยู่หรือได้รับอนุมัติอื่น ๆ⁴⁵

2.3 กฎหมายที่กำหนดให้คำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม

ประเทศแคนาดาที่กำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรวมถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม เพื่อส่งเสริมการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมของกิจกรรมทางกายภาพในภูมิภาคและการพิจารณาผลการศึกษาเหล่านี้ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁴⁶ และกำหนดขอบเขตปัจจัยที่ต้องพิจารณาในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้ต้องคำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางตรงและทางอ้อมที่เกิดจากโครงการหรือกิจกรรม รวมถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมที่เป็นผลมาจากผลกระทบของโครงการหรือกิจกรรมที่พิจารณาและโครงการหรือกิจกรรมอื่น ๆ⁴⁷

ในขณะที่สหภาพยุโรป นอกจากการควบคุมให้การใช้ดุลยพินิจในการกำหนดโครงการที่ต้องดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องคำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมแล้วนั้น ยังกำหนดให้รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องมีรายละเอียดอธิบายผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่เกิดขึ้นและหมายรวมถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมที่เกิดขึ้นจากโครงการที่มีอยู่หรือโครงการที่ได้รับการอนุมัติอื่น ๆ ภายในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่มีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม⁴⁸ นอกจากนี้ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องคำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนด้วยทั้งผลกระทบทางตรง ทางอ้อม และผลกระทบสะสม เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกภายใต้สหภาพยุโรป⁴⁹

3. กฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมของประเทศไทย

ประเทศไทยนำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมากำหนดในกฎหมาย เพื่อกำหนดและควบคุมให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและได้มาซึ่งข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยกำหนดให้ ก่อนการดำเนินการใด ๆ หรือรัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการโครงการถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียและความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ⁵⁰ โดยมีกฎหมายลำดับรองที่บังคับใช้ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

3.1 นิยามและความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม

นิยามและความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมปรากฏใน มาตรา 46 โดยบัญญัติว่า

“การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า กระบวนการศึกษาและประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของ

⁴⁵ EIA Directive (2014/52/EU) (Annex 3 (3) (g)).

⁴⁶ CEAA 2012 (Section 4 (1(i))).

⁴⁷ CEAA 2012 (Section 19 (1(a))).

⁴⁸ EIA Directive (2014/52/EU) (Annex 5 (5) (e)).

⁴⁹ EIA Directive (2014/52/EU) (Annex 5 (5) (g)).

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 58.

ประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ผลการศึกษาเรียกว่า รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁵¹

เมื่อพิจารณาบทนิยามของความหมายตามพระราชบัญญัติฉบับนี้พบว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางตรงและทางอ้อมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ขออนุญาตตามกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อในลักษณะเดียวกัน และมีได้มีการให้ความหมายของผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมที่ชัดเจนส่งผลให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยยังมีได้คำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม อย่างไรก็ตามผู้เขียนได้สืบค้นกฎหมายอื่น ๆ พบว่ามีการกล่าวถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมไว้ในประกาศกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข สำหรับการจัดทำรายงานและแผนตามกระบวนการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมจากการรื้อถอน แต่ตามประกาศดังกล่าวก็ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสะสมหมายความว่าอย่างไร

“ข้อ 6 ให้ผู้รับสัมปทานยื่นรายงานการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมจากการรื้อถอน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(8) การประเมินผลกระทบสะสม ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญของ การทบทวนประเด็นผลกระทบสะสม การกำหนดขอบเขตพื้นที่และระยะเวลา และผลการประเมินผลกระทบสะสม”⁵²

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าการให้นิยามและความหมายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมของประเทศไทย ยังปรากฏช่องว่างที่จำเป็นต้องแก้ไข ปรับปรุง ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น อันนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายต่อไป

3.2 การกำหนดลักษณะโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การกำหนดลักษณะโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 48 วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด ทั้งนี้ปัจจุบันรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดโครงการหรือกิจการและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น 35 โครงการ⁵³ และประกาศโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพทั้งสิ้น 12 โครงการ⁵⁴

เมื่อพิจารณาการกำหนดลักษณะโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย กำหนดในลักษณะการบัญชีโครงการที่ต้องจัดทำรายการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (positive list) โดย

⁵¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาตรา 5.

⁵² ประกาศกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข สำหรับการจัดทำรายงานและแผนตามกระบวนการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมจากการรื้อถอน (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135, ตอนพิเศษ 148 ง 26 มิถุนายน 2561 13).

⁵³ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 3 4 มกราคม 2562) 1.

⁵⁴ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 3 ง 4 มกราคม 2562) 12.

พิจารณาประเด็นเรื่องขนาดหรือกำลังผลิตของโครงการเป็นสำคัญ โดยมิได้พิจารณาปัจจัยด้านอื่น ๆ ประกอบ เช่น สภาพสิ่งแวดล้อมของที่ตั้งโครงการ ลักษณะพื้นที่และสิ่งแวดล้อมบริเวณใกล้เคียง เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดลักษณะโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการกำหนดลักษณะโครงการหรือกิจกรรมที่ขาดความยืดหยุ่นส่งผลให้โครงการหรือกิจกรรมบางประเภทไม่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงปัญหาการอาศัยช่องว่างทางกฎหมายโดยผู้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมลดขนาดโครงการหรือแบ่งขนาดโครงการย่อย ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการจัดทำ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และปัญหาข้างต้นเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม (cumulative environmental effect) ที่แต่ละโครงการปลดปล่อยหรือสร้างผลกระทบเพียงเล็กน้อยหรือไม่มีนัยสำคัญ แต่เมื่อโครงการย่อย ๆ ปลดปล่อยมลพิษหรือสร้างผลกระทบมารวมกับโครงการอื่น ๆ แล้ว จึงเกิดผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญ

3.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ครอบคลุมการคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสะสม

ปัจจุบันพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง มีลักษณะกำหนดขอบเขตให้ผู้ดำเนินการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องปฏิบัติตาม เช่น รายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องมืองค์ประกอบของรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนด⁵⁵ นอกจากนี้เมื่อพิจารณากฎหมายตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีการคำนึงถึงผลการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์ตามระเบียบหรือกฎหมายอื่น⁵⁶ ซึ่งการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือประการหนึ่งในการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสะสมได้ นอกเหนือจากการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมระดับโครงการ เนื่องจาก การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เป็นการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยการวิเคราะห์ ประเมินศักยภาพและข้อจำกัดของสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนงาน การวางแผน ซึ่งพิจารณาทุกมิติทั้งเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคม และเทคโนโลยี โดยการมีส่วนร่วมจากประชาชน และช่วยบ่งชี้ถึงความเหมาะสมและสอดคล้องระหว่างลักษณะโครงการหรือกิจกรรมกับลักษณะพื้นที่ อันนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าองค์ประกอบของรายงานการประเมินผลกระทบในปัจจุบันมุ่งเน้นไปที่ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม เกี่ยวกับผลกระทบทางกายภาพ ทางชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และคุณค่าต่อคุณภาพชีวิตเท่านั้น โดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสะสม ส่งผลให้การพิจารณา รายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณา รายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (คชก.)⁵⁷ ซึ่งพิจารณา รายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมภายใต้ขอบเขตรายงานที่เสนอมาเท่านั้นมิได้พิจารณาในภาพรวมของพื้นที่หรือพิจารณาร่วมกับโครงการหรือกิจกรรมอื่น ๆ ที่อยู่บริเวณเดียวกันและรายงานดังกล่าวมิได้มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสะสมที่อาจเกิดขึ้น ส่งผลให้การพิจารณา รายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างจำกัดและปราศจากการคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสะสม รวมทั้งกฎหมายยังมิได้กำหนดให้รัฐจะต้องจัดให้มีการประเมินผลกระทบระดับยุทธศาสตร์เป็นการเฉพาะหรือกำหนดให้พื้นที่ใดหรืออุตสาหกรรมใดหรือรัฐต้อง ดำเนินการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment (SEA)) ส่งผลให้ไม่มีข้อมูลในระดับภาพรวมเพื่อใช้ในการประกอบการพิจารณาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมระดับโครงการและนำไปสู่ปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสะสม

⁵⁵ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ

⁵⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ มาตรา 5.

⁵⁷ ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอนพิเศษ 206 ง 27 สิงหาคม 2561 24).

4. มาตรการทางกฎหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาและแนวทางอื่น ๆ

4.1 การแก้ไขปรับปรุงนิยามและความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม

เพื่อแก้ไขปัญหาให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยครอบคลุมการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น ตลอดจนสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง ลดช่องว่างในการใช้กฎหมาย ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยนำแนวทางในประเทศแคนาดาตามาประยุกต์ใช้ ดังนี้

การแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยาม “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ตามมาตรา 46 ให้รวมถึงการผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมจากโครงการหรือกิจกรรมที่มีลักษณะใกล้เคียงหรืออาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะเดียวกัน ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต รวมทั้งเพิ่มบทนิยาม “ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม” ดังนี้

“มาตรา 46 ในส่วนนี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

“การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า กระบวนการศึกษาและประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมที่อาจเกิดขึ้น โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ผลการศึกษาเรียกว่า รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

“ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม” หมายความว่า ผลกระทบที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม อันเป็นผลมาจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ตั้งแต่อดีต ปัจจุบันและอนาคต แม้ว่าผลกระทบของการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นหากพิจารณาผลการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างอิสระจากกันจะถือว่าไม่ส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญ แต่เมื่อผลกระทบที่ไม่มีนัยสำคัญเหล่านั้นสะสมรวมกันภายในพื้นที่และเวลาผ่านไปจึงเกิดผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม”

4.2 การกำหนดลักษณะโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีความยืดหยุ่น

เพื่อแก้ไขให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีมาตรการควบคุมให้โครงการหรือกิจกรรมเข้าสู่กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเพิ่มความยืดหยุ่นในการกลั่นกรองโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การได้มาซึ่งข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ผู้มีอำนาจในการพิจารณาใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจทางสิ่งแวดล้อม⁵⁸ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยนำแนวทางในประเทศแคนาดาและสหภาพยุโรป มาประยุกต์ใช้ดังนี้

การแก้ไขให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอรายชื่อให้รัฐมนตรีประกาศโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมตามแนวทางของประเทศแคนาดา เพื่อลดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่โครงการหรือกิจกรรมมิได้ถูกจัดให้ต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ประชาชนอาจมีข้อมูลทางวิชาการหรือข้อห่วงใยเนื่องจากเล็งเห็นได้ว่าโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวไม่เข้าสู่กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะนำไปสู่ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมในอนาคต ดังนี้

“มาตรา 48 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดให้โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของ

⁵⁸ ปวันรัตน์ คงวานิช, ‘มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกลั่นกรองโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558) 134-138.

ประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด โดยจะกำหนดให้แตกต่างกันตามประเภทหรือขนาดของโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการก็ได้ และอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญเกี่ยวกับรายละเอียดโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการ สภาพสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน การประเมินทางเลือกในการดำเนินการ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการทั้งทางตรงและทางอ้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย

การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการของรัฐ หรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนดเป็นการเพิ่มเติมจากที่ต้องดำเนินการตามวรรคสองด้วย

ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาทบทวนประกาศตามวรรคหนึ่งทุกกรอบระยะเวลาห้าปี หรือในกรณีที่มีความจำเป็นจะดำเนินการให้เร็วกว่านั้นก็ได้อีก

ให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาทบทวนประกาศตามวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ”

นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพิ่มสิทธิให้ประชาชนสามารถเสนอโครงการหรือกิจการที่ต้องดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว ผู้เขียนเห็นควรให้แก้ไข “ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” และ “ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัยคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ตามแนวทางของสหภาพยุโรปโดยแก้ไขเพิ่มเติมเอกสารท้ายประกาศฯ ให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีบัญชี 2 ลักษณะ คือ 1. บัญชีโครงการและกิจกรรมที่ต้องดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยพิจารณาประเด็นเรื่องขนาดหรือกำลังผลิตของโครงการเป็นสำคัญ 2. บัญชีโครงการที่กำหนดลักษณะไว้อย่างกว้างๆ เพื่อส่งผลให้โครงการส่วนใหญ่จึงต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาว่าโครงการดังกล่าวต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่เพื่อกำกับการใช้ดุลยพินิจภายใต้ขอบเขตและเกิดความโปร่งใสในการดำเนินการ ซึ่งส่งผลให้โครงการเข้าสู่กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมากขึ้นและป้องกันการหลีกเลี่ยงกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.3 การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมการคำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม

เพื่อให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยสามารถป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมที่อาจเกิดขึ้น ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยแก้ไขให้รัฐต้องจัดให้มีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (SEA) เนื่องจากการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยการวิเคราะห์ ประเมินศักยภาพและข้อจำกัดของ

สิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนงาน การวางแผน ซึ่งพิจารณาทุกมิติทั้งเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคม และเทคโนโลยี โดยการมีส่วนร่วมจากประชาชน และช่วยบ่งชี้ถึงความเหมาะสมและสอดคล้องระหว่างลักษณะโครงการหรือกิจกรรมกับลักษณะพื้นที่ อันนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนและป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม โดยนำผลการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ มาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมข้อมูลในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมว่าสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ ดังนี้

“มาตรา 47 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดนโยบาย การจัดทำแผน การวางแผน ประเมินศักยภาพและข้อจำกัดของสิ่งแวดล้อม และความสอดคล้องระหว่างลักษณะโครงการหรือกิจกรรมกับลักษณะพื้นที่ รัฐต้องจัดให้มีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ทั้งนี้หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข การจัดการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนด

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้คำนึงถึงผลการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ด้วย”

นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว ผู้เขียนเห็นควรให้แก้ไขกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ “ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” และ “ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัยคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ให้องค์ประกอบของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้มีเนื้อหาครอบคลุมถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม เพื่อให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีขอบเขตที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

อนึ่งแม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีข้อมูลด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเพียงใด หากการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มิได้คำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม ก็คงมีอาจแก้ไขหรือป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ⁵⁹ ให้อำนาจคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้สามารถนำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรวมถึงรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในอดีต ปัจจุบัน และอนาคตของโครงการหรือกิจกรรมอื่น ๆ มาพิจารณาร่วมกัน เพื่อให้การพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการผู้ชำนาญการมีข้อมูลอย่างรอบด้านและคำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม เนื่องจากการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมุ่งเน้นเฉพาะรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากกิจกรรมหรือโครงการที่ขออนุญาตเท่านั้น

4.4 แนวทางอื่น ๆ

นอกจากการแก้ไขปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว เมื่อพิจารณาหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ให้ความสำคัญทั้งการพัฒนาเชิงเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือหนึ่งที่มีความสำคัญด้านสิ่งแวดล้อม แต่เพื่อให้เศรษฐกิจและสังคมได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการนำเครื่องมืออื่นที่เกี่ยวข้องมาใช้เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงเศรษฐกิจและสังคม เพื่อหนุนเสริมข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้จากการประเมินผล

⁵⁹ ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ

กระทบสิ่งแวดล้อมให้การตัดสินใจของผู้มีอำนาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและนำไปสู่การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยคำนึงถึงความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติกับการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ โดยการบูรณาการของทุกภาคส่วน และคงทรัพยากรธรรมชาติไว้ให้แก่คนรุ่นถัดไป หรือที่เรียกว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” ซึ่งปัจจุบันวิธีการที่นิยมใช้มีดังต่อไปนี้

(1) การประเมินผลกระทบเชิงเศรษฐกิจ (economic impact assessment) โดยการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ (cost benefit analysis) โดยนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาพิจารณาระหว่างต้นทุนกับประโยชน์ที่จะได้รับ เพื่อประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของทางเลือกที่ใช้ในการกำหนดเพื่อให้ได้แนวทางที่เหมาะสมและนำไปสู่การบรรลุผลประโยชน์สูงสุด ตลอดจนการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่อไป⁶⁰

(2) การประเมินผลกระทบเชิงสังคม (social impact assessment) โดยการวิเคราะห์คุณค่าทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม โดยอาจใช้เครื่องมือที่มีความเชื่อมโยงกับการประเมินผลกระทบเชิงเศรษฐกิจ เช่น การประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (social return on investment (SROI)) ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบกับตัวชี้วัดผลลัพธ์ทางสังคมที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงจากการลงทุนและดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ซึ่งตัวชี้วัดผลลัพธ์ประกอบด้วยมิติทางเศรษฐกิจ สุขภาพ ความเป็นอยู่ของประชาชน ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁶¹

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังขาดประสิทธิภาพในการลดและป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม เนื่องจากกฎหมายในปัจจุบันยังมีช่องว่างและขาดความสมบูรณ์หลายประการ ทั้งปัญหาการให้นิยามและความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ปัญหาโครงการหรือกิจกรรมที่ไม่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกฎหมายไม่ครอบคลุมการคำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม ดังนั้นผู้เขียนจึงทำการศึกษาวเคราะห์และนำหลักกฎหมายของประเทศแคนาดาและสหภาพยุโรปมาประยุกต์เป็นข้อเสนอที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย 3 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับบทนิยาม “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ให้ครอบคลุมถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสมจากโครงการหรือกิจกรรมที่มีลักษณะใกล้เคียงหรืออาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะเดียวกัน ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต รวมทั้งเพิ่มบทนิยาม “ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม” ประการที่สอง แก้ไขให้มีมาตรการควบคุมให้โครงการหรือกิจกรรมเข้าสู่กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประการที่สาม แก้ไขบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมการคำนึงถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมสะสม ทั้งมิติของรูปแบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอื่นนอกเหนือจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับโครงการ องค์ประกอบของรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และอำนาจหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย ซึ่งนอกเหนือจากการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแล้วผู้เขียนเสนอให้มีการนำเครื่องมือและวิธีการอื่นตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาหนุนเสริมในการตัดสินใจทางสิ่งแวดล้อม

⁶⁰ เรวดี จรุงรัตนางค์, การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ของโครงการ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, <https://www.stou.ac.th/read_write/file/CBA_STOU-04042015.pdf> สืบค้นเมื่อ 26 เมษายน 2562.

⁶¹ สฤณี อาชวานันทกุล, ภัทราพร แยมลอบ, *คู่มือการประเมินผลลัพธ์ทางสังคมและผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน*, (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2560) 24-30.

บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

ฉัตรไชย รัตน์ไชย, *การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 2, โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2553).

สฤณี อาชวานันทกุล, ภัทรพร แยมลออ, *คู่มือการประเมินผลลัพธ์ทางสังคมและผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2560).

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม*, (พิมพ์ครั้งที่ 4, โรงพิมพ์ยูโรกราฟิมพ์ จำกัด 2551).

-- *การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 2, หก. ปี.วี.ออฟเซต 2554).

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

ภาษาต่างประเทศ

Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP), *Glossary* (2nd edition, Washington D.C. 2012)

Hegmann, G., et al., *Cumulative Effects Assessment Practitioners Guide. Prepared for the Canadian Environmental Assessment Agency* (Hull Quebec 1999),

John Glasson, Riki Therivel and Andrew Chadwick, *Introduction to environmental impact assessment* (Edition 3, Routledge: 2005)

Larry Canter and Sam Atkinson, *Cumulative Effects Assessment* (U.S. Environmental Protection Agency 1999)

Mandy Elliot and Ian Thomas, *Environmental impact assessment in Australia: theory and practice* (5th edition, Federation Press 2009)

Owen Harrop, Ashley Nixon, *Environmental Assessment in Practice* (1st Edition, Routledge 1999)

Peter Wathern, *Environmental Impact Assessment: Theory and practice* (Routledge 2004)

Ronnie Harding, Cyrolyn M Hendriks & Mehreen Faruqi, *Environmental decision-making: exploring complexity and context* (Federation Press, 2009)

The World Bank group, *Getting to Green - A Sourcebook of Pollution Management Policy Tools for Growth and Competitiveness* (Washington DC 2012)

วิทยานิพนธ์

ภาษาไทย

ปวันรัตน์ คงวานิช, ‘มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกลั่นกรองโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์ มหاسبันจิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558).

สุทธิดา ฝากคำ, ‘ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพในประเทศไทย’ (วิชาการค้นคว้าอิสระ วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2556).

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

ภาษาไทย

คณะกรรมการธิการลุ่มแม่น้ำโขง ‘ชุดหลักสูตรเพื่อฝึกอบรม ด้านสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสะสม’ <http://archive.iwlearn.net/mrcmekong.org/envir_training_kit/Thai_Index.htm> สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2562.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, เรวัตี จรุงรัตนางค์, ‘การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ของโครงการ’ <https://www.stou.ac.th/read_write/file/CBA_STOU-04042015.pdf> สืบค้นเมื่อ 26 เมษายน 2562.

ศาลปกครองระยอง, ‘คดีศาลปกครองระยองคดีหมายเลขแดงที่32/2552’ <https://enlawfoundation.org/newweb/wpcontent/uploads/mabtapud_pollutioncontroladmincourt.pdf> สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2562.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทย, ‘แนวทาง (Guideline) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์’ <https://www.nesdc.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=8372> สืบค้นเมื่อ วันที่ 3 เมษายน 2562.

ภาษาต่างประเทศ

CEQ NEPA Regulations, ‘40 CFR 1508.7’ <<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/40/1508.7>> accessed 3 April 2019.

European Commission, ‘Environmental Impact Assessment’ <<https://ec.europa.eu/environment/eia/eia-legalcontext.htm>> accessed 20 April 2019.

International Association for Impact Assessment (IAIA), ‘Cumulative Effects Assessment and Management’ <<https://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=9>> accessed 3 April 2019.

Official website of the European Union, ‘Court of Justice of the European Union (CJEU)’ <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_en> accessed 20 April 2019.

เอกสารอื่น ๆ

ภาษาไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134. ตอนที่ 40 ก. น. 1. (6 เมษายน 2560).

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109. ตอนที่ 37. น. 1. (4 เมษายน 2535).

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135. ตอนที่ 27 ก. น. 29. (19 เมษายน 2561).

ประกาศกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข สำหรับการจัดทำรายงานและแผนตามกระบวนการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมจากการรื้อถอน. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135. ตอนที่พิเศษ 148 ง. น. 13. (26 มิถุนายน 2561).

- ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ .
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135. ตอนพิเศษ 206 ง. น. 24. (27 สิงหาคม 2561).
- ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการซึ่งต้อง
จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงาน
การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136. ตอนพิเศษ 3 ง. น.1. (4 มกราคม 2562)
- เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม
สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผล
กระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ
สิ่งแวดล้อม. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136. ตอนพิเศษ 3 ง. น.12. (4 มกราคม 2562).

ภาษาต่างประเทศ

Canadian Environmental Assessment Act 2012 (CEAA 2012).

EIA Directive (2014/52/EU).

The National Environmental Policy Act of 1969 (NEPA 1969).