

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม ในประเทศไทยและประเทศสกอตแลนด์

Environmental Impact Assessment for Wind Farms in Thailand and Scotland

สุชานัน หรรษอุดม¹

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 99 หมู่ 9 ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000

อีเมลติดต่อ: Suchanunh@nu.ac.th

Suchanun Hunsu-Udom

Faculty of Law, Naresuan University, 99 Moo 9 Mueang Phitsanulok, 65000

E-mail: Suchanunh@nu.ac.th

Received: July 2, 2019; Revised: August 5, 2019; Accepted: September 5, 2019

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมเป็นกิจกรรมหนึ่งที่รัฐบาลในหลายประเทศสนับสนุนให้ใช้แทนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานถ่านหินและเชื้อเพลิง เนื่องจากเป็นแหล่งพลังงานที่ไม่เพิ่มคาร์บอนไดออกไซด์ในอากาศ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมจะช่วยลดการเกิดก๊าซเรือนกระจกในอากาศ โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมก็อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนได้ เช่น ผลกระทบจากเสียง และสารเคมี เป็นต้น ดังนั้น เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดจากโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงควรนำมาใช้ก่อนการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ทั้งนี้ จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยแล้ว พบว่า โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฉบับอื่น ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายสกอตแลนด์ที่กำหนดให้โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินการ และยังมีรูปแบบการประเมินผลกระทบ

¹ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร (Lecturer, Faculty of Law, Naresuan University).



สิ่งแวดล้อมอื่นตามกฎหมายที่น่าสนใจ เช่น การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ การประเมินผลกระทบต่อดินที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต ซึ่งควรนำมาพิจารณาเพื่อปรับใช้กับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมในประเทศไทย

คำสำคัญ: การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม ประเทศสกอตแลนด์



Abstract

Wind farms are promoted in many countries because they hope that it could reduce the emission of greenhouse gases from energy sectors. Although the generation of energy from wind turbines are zero carbon emission, the operation of the projects might cause the effect on environment and people such as unbearable noise and toxic chemicals released from the operation. Therefore, the environmental assessment would be the essential tool that could reduce the negative effects from such projects. This study shows that in case of Thailand, under the Enhancement and Conservation of the National Environmental Quality Act, (B.E.2535) 1992, any operators of wind farms is not required to carry out the environmental impact assessment; however, the assessment may be required to satisfy conditions stipulated by other laws. On the other hand, the Scottish operators shall comply with a Scottish law concerning the environmental impact assessment before launching wind farm projects. Moreover, this study shows some interesting environmental assessment patterns in Scotland such as Strategic Environmental Assessment, Habitats Regulations Appraisal which might be the guidance to develop the legal measures and environmental assessment system in Thailand.

Keywords: Environmental Impact Assessment (EIA), Strategic Environmental Assessment (SEA), Wind Farms, Scotland



1. บทนำ

พลังงานลมเป็นทางเลือกหนึ่งในการผลิตไฟฟ้าที่ได้รับความสนใจในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นแหล่งกำเนิดพลังงานที่ไม่เพิ่มปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ในอากาศ² หลายประเทศทั่วโลกจึงเปลี่ยนมาผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมแทนพลังงานจากก๊าซธรรมชาติหรือน้ำมันดิบ เช่น ประเทศสกอตแลนด์ ที่มีโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมทั้งบนบก (Onshore Wind Farm) และในทะเล (Offshore Wind Farm) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมจะช่วยลดก๊าซเรือนกระจกในอากาศ ซึ่งช่วยลดภาวะโลกร้อน³ โครงการผลิตโรงไฟฟ้าจากพลังงานลมก็อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนได้ หากดำเนินการในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม⁴ เช่น ผลกระทบจากเสียงต่อชุมชน หรือสารเคมีที่เกิดจากกระบวนการผลิตไฟฟ้าในทะเลอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อนก ปลา⁵ หรือสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม เช่น โลมาหรือวาฬ⁶ เป็นต้น ดังนั้น ก่อนที่จะอนุญาตให้ดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม จึงควรที่จะมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้านก่อนการตัดสินใจ เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ตลอดจนประชาชนและชุมชนบริเวณนั้น

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม ก่อนการตัดสินใจดำเนินการตามแผนหรือโครงการ และเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม⁷ ซึ่งการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมีลักษณะแตกต่างกันในหลายรูปแบบ เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment) เป็นต้น โดยบทความนี้จะพิจารณาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในเชิงรูปแบบของการประเมินว่า กฎหมายไทยและสกอตแลนด์กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรูปแบบใดบ้าง และกำหนดให้ต้องมีการประเมินผลกระทบ

² Olivia Woolley, "Ecological Governance for Offshore Wind Energy in United Kingdom Waters: Has an Effective Legal Framework Been Established for Preventing Ecologically Harmful Development?," *The International Journal of Marine and Coastal Law* 30, no.4 (2015): 765.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Michaela Young, "Building the Blue Economy: The Role of Marine Spatial Planning in Facilitating Offshore Renewable Energy Development," *The International Journal of Marine and Coastal Law* 30, no. 1 (2015): 148.

⁶ Olivia Woolley, "Ecological Governance for Offshore Wind Energy in United Kingdom Waters: Has an Effective Legal Framework Been Established for Preventing Ecologically Harmful Development."

⁷ Stuart Bell et al., Elen Stokes, *Environmental Law*, 9th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2017), 446.

สิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมหรือไม่ อย่างไรก็ตาม รวมทั้งพิจารณาข้อกำหนดและรูปแบบในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่น่าสนใจของสกอตแลนด์ เพื่อนำมาเสนอเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมบนบกของประเทศไทย และเพื่อรองรับโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมในทะเลที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

2. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในหัวข้อนี้ จะพิจารณาว่าเครื่องมือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรูปแบบใดบ้างที่กำหนดไว้ในกฎหมายไทย และได้นำมาปรับใช้กับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมหรือไม่ อย่างไร

2.1 รูปแบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทย

การพิจารณาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะรูปแบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีการกล่าวถึงตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้แก่ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการกิจการหรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างร้ายแรง (Environmental and Health Impact Assessment) การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment) นอกจากนี้ เพื่อให้การพิจารณารูปแบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจใช้ในการดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมเป็นไปอย่างรอบด้าน บทความนี้จึงพิจารณารูปแบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายอื่นที่อาจเกี่ยวข้องด้วย ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งหากโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมก็ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดไว้ ได้แก่ รายงานที่เกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย (Environmental and Safety Assessment) รวมถึงรูปแบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้พระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมกิจกรรม



การผลิตไฟฟ้าโดยเฉพาะ โดยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ การทำรายงานการตรวจสอบสิ่งแวดล้อม (Environmental Checklist)

2.1.1 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการ กิจการหรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง (Environmental and Health Impact Assessment: EHIA)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ถือเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ โดยเป็นกระบวนการในการศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัยของประชาชนจากการดำเนินโครงการหรือกิจการ ตลอดจนมีการกำหนดมาตรการในการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น⁸ ซึ่งโครงการหรือกิจการใดบ้างที่ต้องจัดทำ EIA ตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการจัดทำ EIA ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้อาศัยอำนาจตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เช่น การพัฒนาปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนทุกประเภท ยกเว้น โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิง เป็นต้น

นอกจากการจัดทำ EIA แล้ว หากปรากฏว่าโครงการหรือกิจการใดอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง โครงการหรือกิจการนั้นจะต้องมีการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง⁹ โดยการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ซึ่งเป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง (Environmental and Health Impact

⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 46.

⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 48 วรรคสาม.

Assessment: EHIA) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในปัจจุบันที่มีการแก้ไขบทบัญญัติในส่วนที่ 4 เกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เมื่อปี 2561¹⁰ บัญญัติให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กำหนดให้โครงการหรือกิจการใดเป็นโครงการที่ต้องจัดทำรายงาน EHIA เช่นเดียวกับประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดโครงการที่ต้องจัดทำรายงาน EIA¹¹ เช่นนี้แล้ว เป็นที่น่าสังเกตว่า หากโครงการหรือกิจการใดเป็นโครงการหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนฯ อย่างรุนแรง แต่ไม่เป็นโครงการหรือกิจการที่ถูกระบุไว้ในตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ดังกล่าว จะต้องจัดทำรายงาน EHIA หรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการจัดทำรายงาน EHIA และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติฯ อย่างรุนแรง¹² ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า แม้โครงการหรือกิจการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติฯ อย่างรุนแรง จะไม่ถูกกำหนดไว้ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ที่กำหนดโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงาน EHIA ซึ่งมีการแก้ไขเมื่อปี 2562 รัฐก็อาจอ้างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดให้ผู้ขออนุญาตดำเนินโครงการหรือกิจการจัดทำรายงาน EHIA ก่อนการดำเนินการได้

นอกจากขั้นตอนการพิจารณาว่า โครงการหรือกิจการใดบ้างที่ต้องจัดทำรายงาน EIA แล้วตามมาตรา 51/5 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังกำหนดมาตรการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการตามรายงาน EIA โดยบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานกลาง ซึ่งอาจจะเป็นบริษัทเอกชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือสถาบันการศึกษา หรือเจ้าของโครงการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาที่จดทะเบียนไว้กับหน่วยงานราชการ เป็นต้น¹³ โดยตัวอย่างหลักเกณฑ์ในการติดตามและตรวจสอบระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 51/5 ได้แก่ ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตที่ได้จัดทำรายงาน EIA ซึ่งได้รับอนุญาต

¹⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561.

¹¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 48 วรรคหนึ่ง.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 58 วรรคหนึ่ง.

¹³ อุดมศักดิ์ สินธิพงศ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), 228-229.



ให้ดำเนินการแล้ว ต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติการตามมาตรการที่กำหนดไว้ อย่างน้อย ปีละ 1 ครั้ง ต่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอนุญาต¹⁴ และหากผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตไม่ดำเนินการ ดังกล่าว การไม่ดำเนินการนั้นถือเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่อใบอนุญาต¹⁵ นอกจากนี้ ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตที่ไม่ส่งรายงานการปฏิบัติตามมาตรการตามรายงาน EIA อาจต้อง ระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท¹⁶

2.1.2 การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA)

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) คือ กระบวนการที่ช่วยในการตัดสินใจเชิงระบบในการจัดทำนโยบาย แผนและโครงการ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในทางสิ่งแวดล้อมและด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง¹⁷ โดยการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมในเชิงระบบจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการริเริ่มการดำเนินการตามแผนและ นโยบาย ตลอดจนสามารถพิจารณาแผนและนโยบายก่อนการดำเนินการในอนาคตได้อย่าง รอบด้าน ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม เช่น แผนพัฒนาพลังงาน¹⁸ เป็นต้น

ในประเทศไทยได้มีการกล่าวถึง SEA ไว้ในมาตรา 47 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535¹⁹ ซึ่งเป็นการกำหนดให้ในกรณีที่มีการจัดทำ SEA ตาม ระเบียบหรือกฎหมายอื่นใดไว้แล้ว การจัดทำ EIA ก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจการใดจะต้อง คำนึงถึง SEA ด้วย ทั้งนี้ จากการศึกษพบว่า ในปัจจุบัน²⁰ยังไม่มีการจัดทำ SEA ตามระเบียบ หรือกฎหมายแต่อย่างใด มีเพียงเอกสารของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่อธิบายเกี่ยวกับการทำ SEA ซึ่งกล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎี การจัดทำ SEA ในแต่ละ ประเทศ และแนวทางในการจัดทำ SEA นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ได้กำหนดให้มีการผลักดันกระบวนการจัดทำ SEA ไว้ในหัวข้อแนวทางการพัฒนา

¹⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 51/5 วรรคหนึ่ง.

¹⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 51/5 วรรคสี่ ประกอบ มาตรา 51/3.

¹⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 101/2.

¹⁷ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม, การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA), พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554).

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, 4.

¹⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 47 บัญญัติว่า “ในกรณี ที่มีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ตามระเบียบหรือกฎหมายอื่นใดไว้แล้ว การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้คำนึงถึงผลการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วย.”

²⁰ ณ วันที่ผู้เขียนเขียนบทความ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2562.

ที่มีความสำคัญสูงและสามารถผลักดันสู่การปฏิบัติ²¹ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดทำ SEA ยังไม่มีการใช้อย่างเป็นรูปธรรมในประเทศไทย

2.1.3 การทำรายงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย (Environmental and Safety Assessment: ESA)

การทำรายงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย (Environmental and Safety Assessment: ESA) เป็นรูปแบบหนึ่งของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ โดย ESA กำหนดไว้สำหรับบุคคลที่ต้องการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานหรือใบอนุญาตขยายโรงงานตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดไว้ ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษามาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย พ.ศ. 2552²² ให้ต้องจัดทำรายงาน ESA เพื่อประกอบการขอรับใบอนุญาต โดยรายงาน ESA ประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ข้อมูลด้านสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน ได้แก่ คุณภาพอากาศ คุณภาพผิวดิน ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และรายงานด้านความปลอดภัย เช่น การประเมินและวิเคราะห์อันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากโรงงาน²³

2.1.4 การทำรายงานการตรวจสอบสิ่งแวดล้อม (Environmental Checklist)

ในกรณีที่โครงการหรือกิจการใดที่เกี่ยวข้องกับการผลิตไฟฟ้าไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ต้องทำ EIA หรือ EHIA ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าจะต้องจัดทำรายงานการตรวจสอบสิ่งแวดล้อม ตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยมาตรการป้องกัน แก้ไข และติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 ออกภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการพลังงาน โดยนอกจากรายงานการตรวจสอบสิ่งแวดล้อมที่ผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าจะต้องดำเนินการนั้น ผู้ขอใบอนุญาตผลิตไฟฟ้ายังต้องดำเนินการให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ ตลอดจนการดำเนินการมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และ

²¹ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564, 116, 118.

²² ประกาศฉบับปัจจุบันคือ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษามาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2559).

²³ เรื่องเดียวกัน.



มาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม²⁴ ทั้งนี้ ผู้ขอรับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าต้องจัดทำรายงานการตรวจสอบด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อยื่นประกอบการขออนุญาตผลิตไฟฟ้า²⁵ และเมื่อได้รับใบอนุญาตแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องจัดส่งรายงานการตรวจสอบสิ่งแวดล้อมทุก ๆ 3 เดือน นับตั้งแต่วันที่เริ่มก่อสร้าง และทุก ๆ 6 เดือน นับตั้งแต่วันที่เริ่มประกอบกิจการไฟฟ้า²⁶

2.2 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม

ในส่วนนี้จะพิจารณาว่าโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม จะต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรูปแบบต่าง ๆ ที่ปรากฏตามกฎหมายไทยที่กล่าวไปข้างต้นหรือไม่ โดยการดำเนินโครงการหรือกิจการหนึ่ง ๆ นั้น ก่อนที่จะดำเนินการ ผู้ขออนุญาตดำเนินการต้องพิจารณาก่อนว่าโครงการหรือกิจการนั้นเข้าหลักเกณฑ์ที่จะต้องจัดทำรายงาน EIA หรือ EHIA ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือไม่ หากไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ต้องจัดทำ EIA หรือ EHIA ตามกฎหมายดังกล่าว โครงการหรือกิจการนั้นอาจจะต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายฉบับอื่น โดยจะพิจารณาเป็นลำดับไป

การพิจารณาว่าโครงการหรือกิจการใดต้องจัดทำรายงาน EIA หรือ EHIA หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากตารางท้ายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามลำดับ ที่กำหนดโครงการที่ต้องจัดทำรายงาน EIA หรือ EHIA ซึ่งโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมอาจจะอยู่ในประเภทของโรงไฟฟ้าที่ต้องจัดทำรายงาน EIA และ EHIA ได้ แต่เนื่องจากโรงไฟฟ้าตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติฯ ดังกล่าว รวมถึงเฉพาะ

²⁴ ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยมาตรการป้องกัน แก้ไข และติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 ข้อ 4.

²⁵ ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยมาตรการป้องกัน แก้ไข และติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 ข้อ 5.

²⁶ ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยมาตรการป้องกัน แก้ไข และติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 ข้อ 6.

โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน ดังนั้น การดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมทั้งบนบกและในทะเลจึงไม่เป็นโครงการตามท้ายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ที่ต้องจัดทำรายงาน EIA และ EHIA อนึ่ง สำหรับกรณีโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมที่จะก่อสร้างในทะเลซึ่งอาจเข้าหลักเกณฑ์เป็นประเภทกิจกรรมการก่อสร้างหรือขยายสิ่งก่อสร้างบริเวณหรือในทะเล แต่เมื่อพิจารณาแล้ว พบว่า กิจกรรมประเภทดังกล่าวรวมเฉพาะกิจกรรมรอกักทราย เชื้อนกาทายและคลื่นรอกักค้ำกระแสน้ำ และกิจกรรมแนวเชื่อมกันคลื่นนอกชายฝั่งเท่านั้น²⁷ ดังนั้น การดำเนินการโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมในทะเลจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ต้องทำรายงาน EIA ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ดังนั้น ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตดำเนินการจึงอาจไม่ต้องจัดทำรายงาน EIA และ EHIA ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

อย่างไรก็ตาม สำหรับการดำเนินการโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมบนบกนั้น หากเป็นการก่อสร้างบนลุ่มน้ำชั้นที่ 1²⁸ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้ต้องจัดทำรายงาน EIA ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ที่กำหนดโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงาน EIA การดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมนั้นจะต้องมีการจัดทำรายงาน EIA ก่อนการดำเนินการก่อสร้าง เช่น โครงการกั้นลมนผลิตไฟฟ้าล้าตะคอง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาต่อมา แม้ว่าการดำเนินการโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมจะไม่เป็นโครงการตามท้ายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ที่จะต้องจัดทำรายงาน EIA แต่หากโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมซึ่งรวมทั้งบนบกและในทะเลนั้น ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ถูกประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม²⁹ และพื้นที่ดังกล่าวถูกกำหนดให้นำมาตรวจราชการจัดทำรายงาน EIA มาใช้³⁰ ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมจะต้องจัดทำรายงาน EIA ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

กรณีการจัดทำรายงาน EHIA ซึ่งการดำเนินการโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมไม่เป็นโครงการที่กำหนดตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพ

²⁷ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลำดับที่ 25.

²⁸ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลำดับที่ 33.

²⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 43.

³⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 44(3).



สิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่าโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมจะไม่ใช้โครงการท้ายประกาศดังกล่าว แต่หากปรากฏว่าการดำเนินการนั้น อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ อย่างรุนแรงแล้ว รัฐก็อาจให้ผู้ขออนุญาตดำเนินโครงการจัดทำรายงาน EHIA และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 58 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังที่กล่าวข้างต้นได้

สำหรับกรณีของการจัดทำ SEA ซึ่งเป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการนั้น แม้ว่าจะมีการกล่าวถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรูปแบบดังกล่าวในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่ไม่ปรากฏว่าในประเทศไทยได้มีการนำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรูปแบบดังกล่าวมาใช้กับแผนและนโยบายที่เกี่ยวกับการโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม

นอกจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรูปแบบอื่นตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ได้แก่ ESA จำต้องพิจารณา เนื่องจากหากโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมเป็นโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานแล้ว ก่อนการดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม ผู้ขอใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าจะต้องจัดทำรายงาน ESA และเมื่อพิจารณาคำนียามของคำว่าโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พบว่า หากโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมใดมีกำลังการผลิตตั้งแต่ห้าสิบล้านวัตต์หรือเทียบเท่า หรือใช้คนงานตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป³¹ โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมก็อาจเป็นโรงงานที่ต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายว่าด้วยโรงงาน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาประเภทหรือชนิดของโรงงาน ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เดิมที่บัญญัติให้โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในลำดับที่ 88³² โดยเหตุผลที่การกำหนดให้โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมอยู่ในบัญชีท้ายกฎกระทรวงฯ ดังกล่าวนั้น ก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนและง่ายต่อการควบคุม³³ ต่อมารัฐบาลมีนโยบายในการส่งเสริมให้ใช้พลังงานทดแทนแทนพลังงานเชื้อเพลิง และเห็นว่าพลังงานลมเป็น

³¹ มาตรา 5 “พระราชบัญญัตินี้ “โรงงาน” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลัง รวมตั้งแต่ห้าสิบล้านวัตต์หรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าสิบล้านวัตต์ขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป โดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตามเพื่อประกอบกิจการโรงงาน ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง” (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562).

³² กฎกระทรวงฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2557) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.

³³ หมายเหตุท้ายกฎกระทรวงฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2557) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.

พลังงานสะอาด³⁴ จึงได้นำโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมออกจากบัญชีท้ายกฎกระทรวงฯ³⁵ ดังนั้น ในปัจจุบันโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมจึงไม่เป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษามาตรการป้องกันและแก้ไข ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย พ.ศ. 2552 ซึ่งกำหนดให้ผู้ขอใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าหรือขยายกิจการไฟฟ้าที่มีกำลังตั้งแต่ 5 เมกะวัตต์ขึ้นไป แต่ไม่เกิน 10 เมกะวัตต์ ต้องจัดทำรายงาน ESA³⁶ พบว่า โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมไม่เป็นโรงงานท้ายบัญชีตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฯ ดังกล่าว ดังนั้น โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมจึงไม่ต้องจัดทำรายงาน ESA³⁷ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตไว้สำหรับการยกเลิกโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมออกจากกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ว่า แม้ว่าการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมจะเป็นพลังงานสะอาด ไม่เพิ่มปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในอากาศ โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมก็อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนได้ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทนำ เช่น ผลกระทบทางเสียงและสารเคมีที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนและสัตว์ เป็นต้น ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมสมควรถูกควบคุมภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เช่นเดิม เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนจากกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน โดยการที่รัฐบาลจะส่งเสริมให้ประเทศใช้พลังงานทดแทน รัฐบาลก็ไม่ควรละเลยที่จะให้ความสำคัญต่อการศึกษาและป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนด้วย

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรูปแบบสุดท้ายที่อาจเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม คือ การจัดทำรายงานการตรวจสอบสิ่งแวดล้อม กล่าวได้ว่า รายงานการตรวจสอบสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดขึ้นตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยมาตรการป้องกัน แก้ไข และติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 ภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เพื่อเป็นการอุดช่องว่างสำหรับการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะต้องจัดทำ EIA ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

³⁴ หมายเหตุท้ายกฎกระทรวงฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2558) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.

³⁵ เรื่องเดียวกัน.

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ฝ่ายใบอนุญาต, *คู่มือการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, ม.ป.ป.), 4-5.

³⁷ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษามาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2559).



แต่ยังอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น แม้ว่าโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมจะไม่ต้องจัดทำรายงาน EIA หรือ EHIA ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมก็ต้องจัดทำรายงานการตรวจสอบสิ่งแวดล้อม ตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานฯ กำหนด

3. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสกอตแลนด์

รูปแบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสกอตแลนด์ ประกอบด้วย 3 รูปแบบใหญ่ๆ ได้แก่ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment), การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment) ซึ่งเป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีชื่อเดียวกันกับของประเทศไทย แต่รูปแบบของการประเมินอาจมีลักษณะที่แตกต่างจากของประเทศไทย และการประเมินผลกระทบต่อถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต (Habitats Regulations Appraisal) ซึ่งไม่ปรากฏตามกฎหมายไทย โดยในส่วนนี้จะพิจารณารูปแบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสกอตแลนด์ เฉพาะ 3 รูปแบบดังกล่าว ว่ามีลักษณะอย่างไร และมีการนำมาปรับใช้กับโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมหรือไม่ อย่างไร

3.1 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ในประเทศสกอตแลนด์ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยผังเมือง ในส่วนของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (Scotland) Regulations 2017) ซึ่งภายใต้กฎหมายว่าด้วยผังเมือง ผู้ขออนุญาตดำเนินโครงการหรือกิจการมีหน้าที่ต้องจัดทำ EIA³⁸ โดยโครงการที่ต้องจัดทำ EIA ตามกฎหมายดังกล่าวนี้ ได้กำหนดไว้ 2 ตารางท้ายกฎหมาย ได้แก่ ตารางที่ 1 เป็นโครงการที่ถูกกำหนดให้ต้องจัดทำ EIA ก่อนการดำเนินการ³⁹ และตารางที่ 2 เป็นโครงการที่จะต้องจัดทำ EIA ต่อเมื่อเป็นโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากขนาด ธรรมชาติ และที่ตั้งของโครงการ⁴⁰ เช่น โครงการ

³⁸ Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (Scotland) Regulations 2017, article 4.

³⁹ Schedule 1 Descriptions of Development for the Purposes of the Definition of "Schedule 1 Development."

⁴⁰ Scottish Government, "Environmental Assessment," accessed May 12, 2019, <https://www.gov.scot/policies/environmental-assessment/environmental-impact-assessment-eia/>.

การจัดการน้ำที่เกี่ยวกับการเกษตร ได้แก่ การระบายน้ำที่ไม่รวมถึงการชลประทาน หากพื้นที่นั้นเกิน 1 เฮกตาร์⁴¹ เป็นต้น

สำหรับโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม เมื่อพิจารณาตารางท้ายกฎหมายแล้วพบว่า โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมอยู่ในตารางที่ 2 ซึ่งต้องจัดทำรายงาน EIA ก่อนการดำเนินการ หากโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมประกอบด้วยกังหันลม ตั้งแต่ 2 ต้นขึ้นไป หรือ จุดติดตั้งกังหันลม หรือความสูงของสิ่งก่อสร้างเกิน 15 เมตร⁴² โดยการจัดทำรายงาน EIA นั้น ต้องศึกษาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อมจากโครงการในประเด็นต่าง ๆ เช่น ประชากรและสุขภาพของประชากร ความหลากหลายทางชีวภาพ ดิน น้ำ อากาศ สิ่งปลูกสร้างทางวัฒนธรรม เป็นต้น⁴³ นอกจากนี้ เมื่อมีการออกใบอนุญาตแล้ว ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตหรือรัฐมนตรีของสกอตแลนด์อาจกำหนดให้ติดตามตรวจสอบได้⁴⁴

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายสกอตแลนด์กำหนดให้โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมเป็นโครงการที่ต้องจัดทำ EIA ก่อนการดำเนินการ หากเข้าหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายไทยที่ไม่ได้กำหนดให้โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมเป็นโครงการที่ต้องจัดทำรายงาน EIA

3.2 การประเมินผลกระทบต่อถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต (Habitats Regulations Appraisal: HRA)

การประเมินผลกระทบถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต (Habitats Regulations Appraisal: HRA) ทั้งบนบกและในทะเล ถูกบัญญัติไว้ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตและสายพันธุ์ (The Conservation of Habitats and Species Regulations 2017) และกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตและสายพันธุ์ในทะเล (The Conservation of Offshore Marine Habitats and Species Regulations 2017) ตามลำดับ โดยกำหนดให้ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตให้ดำเนินโครงการต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ (Appropriate Assessment: AA) ก่อนการดำเนินการ หากโครงการนั้นดำเนินการในพื้นที่คุ้มครอง

⁴¹ Schedule 2 Descriptions of Development and Applicable Thresholds and Criteria for the Purposes of the Definition of “Schedule 2 Development” 1(b).

⁴² Schedule 2 Descriptions of Development and Applicable Thresholds and Criteria for the Purposes of the Definition of “Schedule 2 Development” 3(j).

⁴³ Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (Scotland) Regulations 2017 article 4.

⁴⁴ Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (Scotland) Regulations 2017 article 30.



(Natura Sites)⁴⁵ และปรากฏว่าอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตสายพันธุ์ต่าง ๆ ในพื้นที่นั้น⁴⁶ โดยการพิจารณาว่าโครงการใดอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตสายพันธุ์ต่าง ๆ เป็นกรณี ๆ ไป⁴⁷ เช่น คำพิพากษาคดี Waddenzee ซึ่งเป็นการพิจารณาการออกใบอนุญาตในการใช้เครื่องมือสำหรับการจับหอยแครงในทะเล Wadden ซึ่งเป็นพื้นที่คุ้มครอง ในประเทศเนเธอร์แลนด์ ว่าการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตได้ โดยในคดีดังกล่าวศาลยุติธรรมสหภาพยุโรป ได้วางหลักว่า โครงการใดก็ตามที่ไม่สามารถแสดงข้อมูลได้แน่ชัดว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่นั้น ถือว่าเป็นโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิต ต้องจัดทำรายงาน AA⁴⁸ อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า การจัดทำ HRA นั้นบุคคลที่มีหน้าที่ในการจัดทำรายงาน AA คือ ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตดำเนินโครงการ⁴⁹ โดยผู้ยื่นขอใบอนุญาตมีหน้าที่ในการให้ข้อมูลต่าง ๆ หากผู้จัดทำรายงานขอข้อมูล⁵⁰

ดังนั้น ตามกฎหมายสกอตแลนด์ หากโครงการใดที่จะดำเนินการในพื้นที่คุ้มครอง ซึ่งรวมถึงโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมทั้งบนบกและในทะเลที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตและสายพันธุ์ต่าง ๆ ในพื้นที่นั้น ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตดำเนินโครงการจะต้องจัดทำรายงาน AA ก่อนการออกใบอนุญาต นอกเหนือจากการกำหนดให้ผู้ดำเนินโครงการต้องจัดทำรายงาน EIA

3.3 การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA)

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) เป็นการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการกำหนดแผนหรือโครงการ (Plan, Programme) ในอนาคตเพื่อประกอบการตัดสินใจว่าควรให้มีการดำเนินการ

⁴⁵ Natura Sites เป็นพื้นที่คุ้มครองซึ่งกำหนดขึ้นโดยสหภาพยุโรป ภายใต้กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยถิ่นที่อยู่ (Habitats Directive) และนก (Birds Directive).

⁴⁶ The Conservation of Habitats and Species Regulations 2017, article 63 and The Conservation of Offshore Marine Habitats and Species Regulations 2017, article 28.

⁴⁷ Scottish Natural Heritage, "Habitats Regulations Appraisal," accessed May 26, 2019, <https://www.nature.scot/professional-advice/planning-and-development/environmental-assessment/habitats-regulations-appraisal-hra>.

⁴⁸ Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee and Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (European Court, 2004).

⁴⁹ The Conservation of Habitats and Species Regulations 2017 article 63.

⁵⁰ The Conservation of Habitats and Species Regulations 2017 article 63(2).

กำหนดแผนหรือโครงการนั้นหรือไม่⁵¹ โดยการจัดทำรายงาน SEA ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการประเมินสิ่งแวดล้อม (Environmental Assessment (Scotland) Act 2005) โดยกำหนดให้ในระหว่างจัดทำแผน หรือก่อนที่แผนหรือโครงการจะนำไปประกาศเป็นกฎหมายหรือกรณีใดก็ตามที่จะนำแผนนั้นมาปรับใช้ หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ดำเนินการในฐานะของรัฐ⁵² ต้องจัดทำรายงาน SEA ก่อน⁵³ โดยลักษณะการจัดทำรายงาน SEA ตามพระราชบัญญัตินี้คือการจัดทำรายงานสิ่งแวดล้อม ข้อคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจ⁵⁴ ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม โดยจะหาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการดำเนินการ⁵⁵ ซึ่งตัวอย่างของนโยบายและแผนที่มีการจัดทำรายงาน SEA ในประเทศสกอตแลนด์ เช่น นโยบายด้านพลังงานลม (Wind Energy Policy Statement) แผนการดำเนินการสำหรับพลังงานลมในทะเล (กรณีน้ำลึก) (Sectoral Marine Plan for Offshore Wind (Encompassing Deep Water Options)) ซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาลสกอตแลนด์⁵⁶

สำหรับโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมเป็นโครงการที่ถูกกำหนดตามตารางที่ 1 ทำกฎหมายว่าด้วยการประเมินสิ่งแวดล้อม⁵⁷ ดังนั้น ในประเทศสกอตแลนด์ ทั้งการกำหนดแผนหรือโครงการเกี่ยวกับการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมทั้งบนบกและในทะเล หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ดำเนินการในฐานะหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำรายงาน SEA ก่อนการกำหนดแผนหรือโครงการในอนาคต

⁵¹ Stuart Bell et al., Elen stokes, *Environmental Law*, 446.

⁵² Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (Scotland) Regulations 2017 article 2.

⁵³ Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (Scotland) Regulations 2017 article 1(1).

⁵⁴ Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (Scotland) Regulations 2017 article 1(2).

⁵⁵ Environment and Forestry Directorate, *A Basic Introduction to Strategic Environmental Assessment (SEA)* (Edinburgh: SEA Gateway Team, 2010).

⁵⁶ SEA, "Gateway and Database," accessed May 29, 2019, <https://www2.gov.scot/seag/PublicSearch.aspx>.

⁵⁷ Environmental Assessment (Scotland) Act 2005 Schedule 1 Projects 25(9).



4. ข้อวิเคราะห์การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทย และสกอตแลนด์

จากข้อพิจารณาเบื้องต้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายไทยและสกอตแลนด์กำหนดรูปแบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมทั้งเหมือนและแตกต่างกัน โดยในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงข้อเหมือนและแตกต่างในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนพิจารณาข้อดีและข้อด้อยของรูปแบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในแต่ละประเทศ เพื่อเป็นข้อพิจารณาสำหรับการพัฒนารูปแบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทย

4.1 การเปรียบเทียบนโยบายรัฐในการกำหนดการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม

ในประเทศไทยโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายถูกกำหนดไว้ในตามตารางท้ายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กำหนดโครงการหรือกิจการที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ และโครงการหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ อย่างรุนแรง ที่จะต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากกฎหมายสกอตแลนด์ ที่การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ได้แยกเป็นสองรูปแบบดังกล่าว โดยกฎหมายสกอตแลนด์ แบ่งการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็น 2 กลุ่มตามตารางท้ายกฎหมาย โดยกำหนดเป็นโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และโครงการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยขึ้นอยู่กับลักษณะธรรมชาติ ขนาดของโครงการ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ ตามกฎหมายสกอตแลนด์ ไม่ว่าจะเป็นโครงการตามตารางที่ 1 หรือ 2 กฎหมายก็กำหนดให้ต้องมีรายละเอียดที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ⁵⁸

⁵⁸ Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (Scotland) Regulations 2017 article 4(3) and Schedule 3 Selection Criteria for Screening Schedule 2 Development.

สำหรับโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมนั้น ตามที่ได้พิจารณาไปข้างต้น จะเห็นได้ว่า เดิมทีโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมตามกฎหมายไทย แม้จะไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ต้องจัดทำ รายงาน EIA และ EHIA ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่การดำเนินโครงการดังกล่าวถูกควบคุมภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้ต้องจัดทำรายงาน ESA ต่อมาภายหลัง เนื่องจากนโยบายรัฐในการส่งเสริมพลังงานสะอาด โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม จึงถูกยกเลิกจากบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมจึงไม่ ถูกควบคุมทั้งภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งแตกต่างจากนโยบายรัฐในประเทศสกอตแลนด์ ที่แม้จะส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานสะอาดแต่รัฐบาลก็ยังให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม โดยจะเห็นได้จากกฎหมายว่าด้วยผังเมือง ซึ่งกำหนดให้โครงการผลิตไฟฟ้าจาก พลังงานลมเป็นโครงการตามตารางที่ 2 ที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมถึงการ ประเมินผลกระทบต่อสุขภาพก่อนการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายไทย ผู้ดำเนิน โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมก็ยังต้องจัดทำรายงานการตรวจสอบสิ่งแวดล้อม ตามระเบียบ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยมาตรการป้องกัน แก้ไข และติดตามตรวจสอบ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 ซึ่งถึงแม้โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม จะเข้าหลักเกณฑ์ที่ต้องจัดทำรายงานการตรวจสอบ สิ่งแวดล้อมก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า แม้รายงานการตรวจสอบสิ่งแวดล้อมจะมีรายละเอียดเนื้อหา การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคล้ายคลึงกับรายงาน EIA และ EHIA ก็ตาม แต่การจัดทำ รายงานการตรวจสอบสิ่งแวดล้อมไม่มีการกำหนดบทลงโทษกรณีให้ผู้ดำเนินโครงการหรือกิจการ ไม่ดำเนินการตามรายงานการตรวจสอบสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับ EIA และ EHIA ซึ่งการที่ ผู้ดำเนินโครงการหรือกิจการไม่ดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงาน EIA และ EHIA ถือเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่อใบอนุญาตได้ และผู้ดำเนินการอาจต้องเสียค่าปรับ ตามกฎหมายด้วยตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 2.1.1 ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการควบคุมการ ดำเนินโครงการหรือกิจการโดยการจัดทำรายงาน EIA และ EHIA มีการตรวจสอบและติดตามผล ที่เข้มงวดกว่าการจัดทำรายงานการตรวจสอบสิ่งแวดล้อม ทั้งยังมีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ดำเนินการตามมาตรการในรายงาน EIA และ EHIA ซึ่งน่าจะส่งผลให้ผู้ดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้า จากพลังงานลมให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตลอดจนการดำเนินการ ตามมาตรการต่าง ๆ ตลอดระยะเวลาการดำเนินโครงการมากกว่าการจัดทำรายงานการตรวจสอบ สิ่งแวดล้อม



ดังนั้น เพื่อบรรณนโยบายการส่งเสริมการใช้พลังงานลมในอนาคตและเพื่อให้โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมสามารถอยู่ร่วมกับสิ่งแวดล้อมและชุมชนได้ ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรกำหนดให้โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมเป็นโครงการหรือกิจการที่ต้องมีการจัดทำ EIA หรือ EHIA เนื่องจากตามที่ได้กล่าวในบทนำถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสิ่งมีชีวิตที่อาจเกิดจากโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม เช่น โครงการกังหันลมผลิตไฟฟ้าลำตะคอง ซึ่งจากการพิจารณารายงาน EIA ของโครงการดังกล่าว ที่รายงานถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน โดยรายงานว่า พบระดับเสียงจากใบพัดกังหันลมที่เกินกว่าค่ามาตรฐานระดับเสียงโดยทั่วไป แต่เนื่องจากบริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ไม่มีชุมชนตั้งอยู่ และเมื่อรวมกับค่าธรรมชาติแล้ว ระดับเสียงอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานระดับเสียงทั่วไป⁵⁹ นอกจากนี้รายงาน EIA ดังกล่าวยังรายงานว่พื้นที่ป่าที่ถูกแผ้วถางอาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า แต่เนื่องจากสัตว์ป่าส่วนใหญ่เป็นเจ้าถิ่นและสามารถปรับตัวได้ จึงมีผลกระทบต่อสัตว์ป่าน้อย⁶⁰ ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าการดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนได้ แต่เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีเหตุปัจจัยอื่นประกอบจึงช่วยลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม พื้นที่ที่ใช้ในการดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมแต่ละพื้นที่ย่อมมีลักษณะที่แตกต่างกัน ผลกระทบที่เกิดขึ้นจึงอาจแตกต่างกันขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ในพื้นที่นั้น ดังนั้น จึงเห็นว่าการจัดทำ EIA และ EHIA ยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญและจำเป็นในการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ อาจใช้การกำหนดขนาดหรือลักษณะที่ตั้งของโครงการเป็นเกณฑ์ในการกำหนดให้จัดทำ EIA และ EHIA เช่นเดียวกับกฎหมายสกอตแลนด์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความยืดหยุ่นต่อผู้ดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมว่าเฉพาะบางโครงการ เช่น โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมขนาดใหญ่เท่านั้นที่เข้าหลักเกณฑ์ต้องจัดทำ EIA หรือ EHIA เนื่องจากการกำหนดให้ผู้ดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมต้องจัดทำรายงาน EIA หรือ EHIA อาจเป็นการเพิ่มภาระและค่าใช้จ่ายให้กับผู้ประกอบการ และลดแรงจูงใจในการลงทุนโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า แม้การจัดทำ EIA หรือ EHIA ก่อนการดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมอาจเพิ่มภาระ ค่าใช้จ่าย หรือขั้นตอนให้กับผู้ดำเนินโครงการหรือกิจการ แต่การจัดทำ EIA และ EHIA ยังเป็นข้อดีในแง่ของการช่วยลดแรงต่อต้านจากชุมชนในพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการ เนื่องจากชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ดำเนินโครงการได้ทำความเข้าใจกับชุมชนก่อนการดำเนินโครงการ นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการผลิต

⁵⁹ รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โครงการกังหันลมผลิตไฟฟ้าลำตะคอง ระยะที่ 2.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน.

ไฟฟ้าจากพลังงานลมจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากประเทศไทยนำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มาใช้อย่างเป็นรูปธรรมเช่นเดียวกับประเทศสกอตแลนด์ กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการกำหนดแผน นโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมควรที่จะมีการจัดทำรายงาน SEA ก่อน ซึ่งจะทำให้เห็นภาพรวมในด้านต่าง ๆ เช่น ภาพรวมในเชิงพื้นที่ เป็นต้น⁶¹ ควบคู่ไปกับการจัดทำรายงาน EIA หรือ EHIA ซึ่งเป็นการประเมินผลกระทบในระดับโครงการ เพื่อการพิจารณาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเป็นไปอย่างรอบด้าน

4.2 การพิจารณาความรุนแรงของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการ

เนื่องจากโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมในประเทศไทย ไม่ถูกกำหนดให้เป็นโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงาน EHIA ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนยังไม่มี การตีความที่แน่ชัดว่า หากโครงการหรือกิจการใดเป็นโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ อย่างรุนแรง แต่ไม่ถูกกำหนดไว้ตามตารางท้ายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ดังกล่าว ผู้ขออนุญาตดำเนินโครงการหรือกิจการจะต้องจัดทำรายงาน EHIA และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มาตรา 58 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ ซึ่งในประเด็นดังกล่าว มีความเห็นแบ่งเป็น 2 แนวความเห็น กล่าวคือ แนวความเห็นแรก เป็นความเห็นของ ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต ที่ได้ให้ไว้เมื่อปี 2557 ซึ่งขณะนั้นอยู่ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และก่อนที่จะมีการแก้ไขประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ เมื่อปี 2562 ว่า มาตรา 67 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญ ไม่ได้กำหนดให้บุคคลใดต้องออกประกาศกำหนดโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ดังนั้น จึงเห็นว่า ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ดังกล่าว เป็นเพียงแนวทางสำหรับการพิจารณาว่าโครงการหรือกิจกรรมใดอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงหรือไม่ โดยการพิจารณาว่าโครงการหรือกิจการใดจะถือว่าส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงขึ้นอยู่กับการพิจารณาของศาล⁶² และแนวความเห็นที่ 2 คือ ตาม

⁶¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA), 8.

⁶² อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2557), 149.



แนวคำพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่มักจะถือตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่า หากโครงการหรือกิจการใด แม้อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง แต่ไม่ใช่โครงการหรือกิจการตามประกาศดังกล่าวแล้ว ผู้ดำเนินโครงการหรือกิจการก็ไม่ต้องจัดทำรายงาน EHIA⁶³ ดังนั้น หากถือตามความเห็นแรก โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม อาจจะต้องจัดทำรายงาน EHIA หากศาลพิจารณาว่าการดำเนินการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ถึงแม้ว่าโครงการนั้นไม่ใช่โครงการหรือกิจการที่ายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็ตาม แต่หากถือตามความเห็นที่ 2 การพิจารณาว่าโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมจะต้องจัดทำรายงาน EHIA หรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของฝ่ายบริหารว่าจะกำหนดให้โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมเป็นโครงการตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งกรณีนี้ชุมชนอาจไม่ได้รับการปกป้องและคุ้มครองจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม

จากประเด็นดังกล่าว หากจะเทียบเคียงการพิจารณาว่าโครงการหรือกิจการใดอาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างรุนแรงตามกฎหมายไทยและสกอตแลนด์ โดยจากการพิจารณากฎหมายสกอตแลนด์ การที่โครงการใดจะต้องจัดทำ HRA ต้องปรากฏว่าโครงการนั้นอาจส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งการพิจารณาว่าโครงการหรือกิจการใดบ้างอาจส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญนั้น จะพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของแต่ละโครงการ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายไทย ที่การพิจารณาว่าโครงการหรือกิจการใดอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงจะพิจารณาเฉพาะตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ซึ่งในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่าอาจสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยในการพิจารณาว่าโครงการใดบ้างต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพราะอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งนี้ เนื่องจากโครงการลักษณะเดียวกัน แต่สภาพแวดล้อมหรือชุมชนต่างกัน อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและชุมชนแตกต่างกัน ดังนั้น การพิจารณาหลักเกณฑ์กำหนดเฉพาะโครงการหรือกิจการที่ายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาจไม่ยืดหยุ่น และสามารถป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนได้อย่างแท้จริง

4.3 รูปแบบและกระบวนการในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จากการพิจารณารูปแบบในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้างต้น พบว่า กฎหมายสกอตแลนด์มีรูปแบบการประเมินผลกระทบต่อถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายไทยที่ไม่ได้กล่าวถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรูปแบบนี้ และสาระสำคัญที่

⁶³ คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ ส.13/2559.

กำหนดในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁶⁴ ก็ไม่ได้กำหนดให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบต่อถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า หากประเทศไทยนำการประเมินผลกระทบในรูปแบบนี้มาใช้โดยกำหนดไว้ในกฎหมายเช่นเดียวกับสกอตแลนด์ น่าจะส่งผลให้การประเมินผลกระทบก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจการมีการพิจารณาอย่างรอบด้านมากขึ้น ตลอดจนการบัญญัติเป็นกฎหมายยังก่อให้เกิดหน้าที่ให้ผู้ดำเนินการขอใบอนุญาตประกอบโครงการหรือกิจการต้องทำ ไม่ใช่เป็นดุลพินิจที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ดำเนินโครงการหรือกิจการตระหนักถึงผลกระทบต่อถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการ และหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการดำเนินการเพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ดังนั้น เห็นว่าควรมีการพิจารณาเพื่อนำรูปแบบการประเมินผลกระทบต่อถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตมาใช้เช่นเดียวกับกฎหมายสกอตแลนด์ ซึ่งรวมถึงโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรูปแบบดังกล่าว ดังนั้น จึงอาจจะยังไม่สามารถให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับสกอตแลนด์ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าอาจทำในรูปของการกำหนดรายละเอียดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมว่า การจัดทำรายงาน EIA และ EHIA ให้รวมถึงการประเมินผลกระทบต่อถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตด้วย

สำหรับกระบวนการในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น มีข้อสังเกตที่น่าสนใจตามกฎหมายสกอตแลนด์ กล่าวคือ ในการประเมินผลกระทบต่อถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้ดำเนินโครงการเป็นผู้จัดทำรายงาน AA ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดให้ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตเป็นผู้จัดทำรายงาน AA จะทำให้การประเมินผลกระทบมีความเป็นกลาง ทั้งนี้ แม้ว่าผู้ที่มีอำนาจออกใบอนุญาตอาจไม่มีข้อมูลโครงการเท่ากับผู้ขออนุญาตดำเนินโครงการ กฎหมายก็กำหนดให้ผู้ขออนุญาตดำเนินโครงการต้องให้ข้อมูลกับผู้ที่มีอำนาจออกใบอนุญาต หากผู้ที่มีอำนาจออกใบอนุญาตต้องการข้อมูลเพิ่มเติมโดยผู้เขียนเห็นว่า กระบวนการในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบลักษณะนี้ หากนำมาใช้ในประเทศไทยไม่เฉพาะการประเมินผลกระทบต่อถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตแต่รวมถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมรูปแบบอื่น อาจจะทำให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเกิดความแม่นยำถูกต้อง โดยไม่ได้เป็นการประเมินผลกระทบเพื่อเข้าข้างผู้ขออนุญาตดำเนินโครงการหรือกิจการ

⁶⁴ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ข้อ 8.



เช่นเดียวกันกับการดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม ซึ่งหากนำวิธีการดังกล่าวนี้มาใช้ ก็อาจทำให้การพิจารณาก่อนการดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมมีความเป็นกลาง และสามารถทราบข้อมูลผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้อาจจะต้องมีการพิจารณาถึงจำนวนของบุคลากรที่ต้องใช้ งบประมาณและหน่วยงานว่าเหมาะสมที่จะใช้การประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อมรูปแบบดังกล่าวในประเทศไทยหรือไม่

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากข้อพิจารณาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมตามกฎหมายไทยและสกอตแลนด์มีความแตกต่างกัน โดยข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นโครงการหรือกิจการที่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือต้องจัดทำรายงาน EIA และ EHIA ตามกฎหมายไทย ซึ่งแตกต่างจากสกอตแลนด์ที่โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมต้องจัดทำรายงาน EIA ก่อนดำเนินโครงการหากขนาดของโครงการนั้นเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ประเทศสกอตแลนด์ยังมีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ก่อนการออกแผนหรือนโยบายเกี่ยวกับโครงการผลิตโรงไฟฟ้าจากพลังงานลม ซึ่งปัจจุบันในประเทศไทยยังไม่มี การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์อย่างเป็นรูปธรรม สำหรับการประเมินผลกระทบ ต่อถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตนั้น ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ดำเนินโครงการ หรือกิจการต้องประเมินผลกระทบในด้านดังกล่าว ซึ่งแตกต่างจากประเทศสกอตแลนด์ที่นำ การประเมินผลกระทบต่อถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตมาใช้ ในกรณีการดำเนินโครงการในพื้นที่ คุ่มครองที่กำหนดอาจส่งผลกระทบต่อสายพันธุ์ต่าง ๆ อย่างมีนัยสำคัญ

หากกล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรทบทวนการกำหนดให้โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมเป็นโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. การกำหนดให้โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมเป็นโครงการหรือกิจการตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำ รายงาน EIA หรือ EHIA เนื่องจากโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมอาจส่งผลกระทบต่อ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือชุมชนได้ ทั้งนี้ หากมิได้ มีการกำหนดให้โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมเป็นโครงการหรือกิจการตามประกาศ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ต้องจัดทำ EIA หรือ EHIA แล้ว หากปรากฏว่า

โครงการหรือกิจการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือชุมชนอย่างรุนแรง ก็ควรมีการตีความให้โครงการหรือกิจการนั้นต้องจัดทำ EHIA เพื่อเป็นป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ประชาชน และชุมชน

2. การกำหนดให้มีการจัดทำรายงาน SEA แผนและนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม เพื่อให้มีการประเมินผลกระทบด้านต่าง ๆ ก่อนการออกแผนและนโยบายที่เกี่ยวกับการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม ทั้งนี้ ยังเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ที่แก้ไขใหม่ในส่วนการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3. การพิจารณาปรับปรุงแบบของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในลักษณะเดียวกับประเทศสกอตแลนด์ ในกรณีของการกำหนดให้ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งในประเทศสกอตแลนด์ได้นำมาใช้ในการประเมินผลกระทบต่อถิ่นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตดังที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยอาจมีการพิจารณาปรับใช้กับประเทศไทยในอนาคต

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าหากมีการกำหนดให้โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมเป็นโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์แล้ว ประเทศไทยจะสามารถส่งเสริมการใช้พลังงานลมได้โดยไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และชุมชน อันนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน



References

- Amnat Wongbandit. *Environmental Law*. 3rd ed. Bangkok: Winyuchon. 2007. [In Thai].
- Bell, Stuart, Donald W. McGillivray, Ole W. Pedersen, Pedersen, Emma Lees, and Elen. Stokes. *Environmental Law*. 9th ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Energy Regulatory Commission, Department of Licensing. *The Guidance for Energy Operation Licensing*. Bangkok: Energy Regulatory Commission, n.d. [In Thai].
- Environment and Forestry Directorate. *A Basic Introduction to Strategic Environmental Assessment (SEA)*. Edinburgh: SEA Gateway Team, 2010.
- Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, Ministry of Natural Resources and Environment. *Strategic Environmental Assessment*. 2nd ed. Bangkok: Office of Environmental Impact Assessment, Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2011. [In Thai].
- Scottish Government. "Environmental Assessment." Accessed May 12, 2019. <https://www.gov.scot/policies/environmental-assessment/environmental-impact-assessment-eia/>.
- Scottish Natural Heritage. "Habitats Regulations Appraisal," Accessed May 26, 2019. <https://www.nature.scot/professional-advice/planning-and-development/environmental-assessment/habitats-regulations-appraisal-hra>.
- SEA. "Gateway and Database." Accessed May 29, 2019. <https://www2.gov.scot/seag/PublicSearch.aspx>.
- Udomsak Sinthipong. *Environmental Law*. 3rd ed. Bangkok: Winyuchon, 2018. [In Thai].
- Woolley, Olivia. "Ecological Governance for Offshore Wind Energy in United Kingdom Waters: Has an Effective Legal Framework Been Established for Preventing Ecologically Harmful Development?." *The International Journal of Marine and Coastal Law* 30, no.4 (2015): 765-793.
- Young, Michaela. "Building the Blue Economy: The Role of Marine Spatial Planning in Facilitating Offshore Renewable Energy Development." *The International Journal of Marine and Coastal Law* 30, no. 1 (2015): 148-174.