

ปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการซึ่งต้อง
จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริม
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

จริงจิ่ง นะแส

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2562

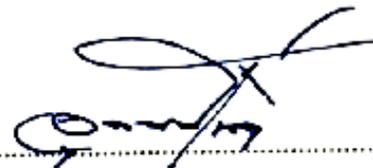
ปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการซึ่งต้อง
จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริม
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

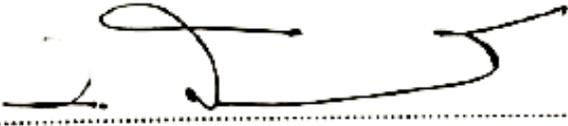
จริงจั่ง นะแส

คณะนิติศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....  อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

รองศาสตราจารย์.....  ประธานกรรมการ
(ดร.อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์)

ศาสตราจารย์.....  กรรมการ
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....  กรรมการ
(ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร)

รองศาสตราจารย์.....  คณบดี
(นเรศร์ เกษะประกร)

ธันวาคม 2562

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	ปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561
ชื่อผู้เขียน	นางสาวจริงจาง นະແສ
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2562

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิด หลักการสำคัญ และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ที่ไม่ครอบคลุมถึงผลกระทบ มีลักษณะตายตัวไม่ยืดหยุ่น และไม่ทันต่อสถานการณ์

วิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยดำเนินการวิจัยศึกษาจากเอกสาร รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ ค้นหาหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า การกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยใช้วิธีการที่เหมาะสม ไม่จำกัดเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อ กล่าวคืออาจใช้วิธีการพิจารณารายโครงการ หรือการกำหนดหลักเกณฑ์ตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจ โดยนำมาประกอบการพิจารณาหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อ รวมทั้ง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอให้ ทบทวนหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะสามารถป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้ อย่างเป็นระบบ รวมทั้ง มีมาตรการรองรับเพื่อการแก้ไขปัญหาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมให้ อยู่ในระดับที่เหมาะสม อันเป็นเจตนารมณ์ประการสำคัญของกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ABSTRACT

Title of Thesis	The Problems of Environmental Impact Assessment (EIA) screening under the Promotion and Conservation of National Environmental Quality Act (No.2) BE 2561
Author	Miss Jingjung Nasae
Degree	Master of Laws
Year	2019

The objective of this research was to investigate concepts, principles, and laws related to screening any project, undertaking, or operation in which an environmental impact assessment have to be reported. In addition, it was aimed to study problems and solutions to rule determination of uncovered fixed effects under any project, undertaking, or operation providing an environmental impact assessment report according to Promotion and Conservation of National Environmental Quality Act (No.2) BE 2561.

This quality research was conducted by studying related documents and laws about environmental impact assessment in Thailand and other countries in order to analyze appropriate principles or guidelines for Thailand for screening any project, undertaking, and operation that is required to provide an environmental impact assessment report.

The research results revealed that screening of any project, undertaking, and operation that is required to provide an environmental impact assessment report needs to be appropriate. Rule determination according to name lists should not only be defined. That is, consideration for each project, or rules determination for impacts at each severe level by authorized official might be needed. Determination according to name lists including people's participation in rule revision of any project, undertaking, or operation that is required to provide an environmental impact

(5)

assessment report can be put together in order to be able to inclusively prevent impacts in any operation. Furthermore, a measurement of problem-solving on environmental impacts should be at an appropriate level, which is a main intention for Law of National Environment Quality Promotion and Preservation.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้ สำเร็จลุล่วงได้ มาจากความช่วยเหลือและสนับสนุนของหลายท่าน ซึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รวมทั้งศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ และรองศาสตราจารย์ ดร.อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมเนื้อหาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้เหมาะสม มีความถูกต้องตามหลักวิชาการ และสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณคณาจารย์และบุคลากรคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้และให้คำแนะนำในการศึกษา รวมทั้งให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

สุดท้าย ขอขอบพระคุณบิดา มารดา และบุคคลในครอบครัวทุกคน ที่เป็นแรงบันดาลใจ คอยให้กำลังใจ และสนับสนุนผู้เขียนในด้านการศึกษาด้วยดีเสมอมา ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

จริงจั่ง นະแสะ

ธันวาคม 2562

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
สารบัญ	(7)
สารบัญตาราง	(11)
สารบัญภาพ	(12)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย	4
1.3 ขอบเขตการวิจัย	4
1.4 วิธีดำเนินการวิจัย	4
1.5 สมมติฐานการวิจัย	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกลั่นกรองโครงการ ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	6
2.1 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	7
2.1.1 ความหมาย “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม”	7
2.1.2 หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	10
2.1.2.1 หลักการระวางไว้ก่อน	10
2.1.2.2 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	12
2.1.2.3 หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณชน	20
2.1.3 กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	23
2.2 การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA)	24

2.2.1	ความหมาย “การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์”	24
2.2.2	ลักษณะสำคัญของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์	26
2.3	การกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงาน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	27
2.3.1	ความหมายของ “การกลั่นกรองโครงการ”	27
2.3.2	รูปแบบของการกลั่นกรองโครงการ	28
2.3.3	ผลของการกลั่นกรองโครงการ	29
2.3.4	ผู้เกี่ยวข้องในการพิจารณากลั่นกรองโครงการ	30
2.4	หลักการในการกลั่นกรองโครงการในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรฐานสากล	30
บทที่ 3	การกลั่นกรองโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามระบบกฎหมายต่างประเทศ	38
3.1	ประเทศอังกฤษ	38
3.1.1	การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	38
3.1.1.1	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	39
3.1.1.2	กระบวนการขั้นตอนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	39
3.1.2	การกลั่นกรองโครงการ	40
3.1.2.1	ระบบการกลั่นกรองโครงการ	40
3.1.2.2	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	52
3.2	ประเทศญี่ปุ่น	53
3.2.1	การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	53
3.2.1.1	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	54
3.2.1.2	กระบวนการขั้นตอนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	54
3.2.2	การกลั่นกรองโครงการ	55
3.2.2.1	ระบบการกลั่นกรองโครงการ	55
3.2.2.2	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	61

บทที่ 4 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ	63
ที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายไทย	
4.1 ที่มาและพัฒนาการของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย	63
4.1.1 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของไทย	63
4.1.2 กระบวนการขั้นตอนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	65
4.2 การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศไทย	72
4.2.1 ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์	72
4.2.2 การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	74
4.3 การกลั่นกรองโครงการที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	75
4.4 การพิจารณาทางปกครองในการกลั่นกรองโครงการ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	77
4.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	82
4.5.1 ความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการกลั่นกรองโครงการ	82
4.5.2 ประเภทของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	83
4.5.3 ประเภทของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่มีการกำหนดไว้ในกรณีอื่น ๆ	102
4.5.3.1 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2554	102
4.5.3.2 พื้นที่ที่ได้มีการประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม	104
4.5.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	105
4.5.5 มาตรการทางกฎหมาย สำหรับโครงการที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ซึ่งต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	117
4.6 ตัวอย่างคำพิพากษา ที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตโครงการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเป็นการดำเนินโครงการโดยหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	120

บทที่ 5 บทวิเคราะห์ ปัญหาการกลั่นกรองโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ	126
 ที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	
5.1 ข้อดี – ข้อเสีย ของการกำหนดหลักเกณฑ์การกลั่นกรองโครงการโดยบัญชีรายชื่อ	126
5.2 ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามบัญชีรายชื่อ	132
5.3 โครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่ไม่อยู่ในเกณฑ์จัดทำรายงาน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	133
5.4 ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในรูปแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งไม่ทันต่อสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลง	135
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	139
6.1 บทสรุป	139
6.2 ข้อเสนอแนะ	141
บรรณานุกรม	147
ประวัติผู้เขียน	156

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1	37
3.1	43
3.2	47
3.3	58
4.1	86
4.2	86
4.3	96
4.4	109

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
3.1 การแบ่งประเภทโครงการ ภายใต้กฎหมาย Environmental Impact Assessment Law	57

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชน ในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต โดยการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นชอบก่อนมีการดำเนินการ และสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวก็ได้รับการบัญญัติรับรองต่อเนื่องมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 รวมทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้บัญญัติเพิ่มสิทธิของบุคคลและชุมชนในการเข้าชื่อขึ้นเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานรัฐ ให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน โดยหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย

สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรข้างต้น ได้ถูกนำไปใช้อย่างเป็นรูปธรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก่อนการดำเนินโครงการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือประชาชน ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่าในยุคของการเร่งพัฒนาประเทศชาติเพื่อให้ทัดเทียมกับนานาประเทศ ทั้งทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคม และความเป็นอยู่ของประชาชนนั้น การเกิดขึ้นของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และวิถีชีวิตของประชาชนไม่มากก็น้อย โดยเครื่องมือหนึ่งที่จะนำมาใช้เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในการตัดสินใจดำเนินโครงการพัฒนาใด

หรือไม่ นั่นคือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 กระทั่งถึงฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2561 โดยพัฒนาการในการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็ได้รับการพัฒนาในทางที่ดีขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ยังคงมีปัญหาในหลายประเด็น กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดขอบเขตการศึกษา การกำหนดประเภทโครงการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ไม่ครอบคลุม และขาดมาตรการในการติดตามผลการปฏิบัติตามรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้ มุ่งศึกษาในประเด็นปัญหาของการกำหนดหลักเกณฑ์โครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยใช้บัญชีรายชื่อตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ประกอบประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้เกณฑ์ของขนาด กำลังการผลิตและพื้นที่เป็นข้อพิจารณาหลักกรองโครงการ ว่าโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการในลักษณะใด ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องด้วยเห็นว่าเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อสิทธิประชาชนโดยตรง กล่าวคือ

1. ประเด็นปัญหาในการกลั่นกรองโครงการโดยใช้หลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อเพียงวิธีเดียว ซึ่งเป็นบัญชีรายชื่อที่กำหนดประเภทโครงการ ขนาด และกำลังการผลิต ที่ตายตัวและไม่ยืดหยุ่น ทำให้เกิดปัญหาหลักเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ที่มาของข้อจำกัดในการกลั่นกรองโครงการซึ่งใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาตามบัญชีรายชื่อเพียงวิธีการเดียวนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 มาตรา 48 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศกำหนดให้โครงการหรือกิจกรรม หรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ เป็นโครงการหรือกิจกรรม หรือการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายไม่มีการเปิดช่องให้การกลั่นกรองโครงการสามารถกระทำได้โดยวิธีการอื่น ๆ นอกเหนือจากประเภทของโครงการตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด ดังนั้น โครงการที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามประกาศดังกล่าว แม้ว่าการดำเนินการโครงการอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ก็ไม่มี

มาตรการทางกฎหมายใด ๆ ที่จะสามารถกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้

ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการยื่นขออนุญาตดำเนินโครงการ โดยมีกำลังผลิตหรือขนาดของโครงการต่ำกว่าหลักเกณฑ์เพียงเล็กน้อย หรือแยกการขออนุญาตออกเป็นหลายโครงการในพื้นที่บริเวณเดียวกัน และส่งผลกระทบให้เกิดกับพื้นที่เป็นอย่างมาก ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น การยื่นขออนุญาตดำเนินโครงการโรงไฟฟ้า ขนาด 9.9 เมกะวัตต์ เมื่อกฎหมายกำหนดให้โรงไฟฟ้ากำลังการผลิต 10 เมกะวัตต์ ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือการขออนุญาตก่อสร้างท่าเทียบเรือจำนวนหลายท่าในพื้นที่บริเวณเดียวกัน โดยมีความยาวหน้าท่าและพื้นที่ของท่าเทียบเรือต่ำกว่าเกณฑ์ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพียงเล็กน้อย เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าปัญหาการหลีกเลี่ยงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายอาจเกิดขึ้นได้ในทุกกรณี แต่ในกรณีของหลักเกณฑ์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 นั้น การหลีกเลี่ยงดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบที่มากกว่าความเสียหายของเอกชนรายใดรายหนึ่ง แต่เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม อีกทั้ง ในบางกรณีอาจเป็นผลกระทบที่ไม่สามารถแก้ไขเยียวยาในภายหลังได้

2. ปัญหาการกำหนดประเภทโครงการไม่ครอบคลุมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และไม่ทันต่อสถานการณ์การดำเนินโครงการที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งปัญหาในประเด็นนี้เป็นผลสืบเนื่องจากการกลั่นกรองโครงการโดยอาศัยบัญชีรายชื่อโครงการเพียงวิธีการเดียว โดยไม่มีการพิจารณาข้อเท็จจริงของโครงการเป็นรายกรณี และเมื่อการพิจารณาของหน่วยงานที่มีอำนาจจะอ้างอิงจากบัญชีรายชื่อเป็นหลัก การออกประกาศเพื่อกำหนดประเภทโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงอาจไม่เท่าทันต่อลักษณะโครงการที่มีการพัฒนาขึ้น

การที่ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ในขั้นตอนการกลั่นกรองโครงการได้นำมาสู่การกำหนดว่าโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการใด ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยใช้หลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อเพียงวิธีการเดียว และไม่เปิดช่องให้หน่วยงานสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาผลกระทบจากการดำเนินโครงการเป็นรายกรณีนี้เอง จึงเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายที่ส่งผลให้เกิดปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่ครอบคลุมลักษณะของโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนได้ ดังนั้น เพื่อให้การวางหลักเกณฑ์ในการกลั่นกรองโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นไปโดยครอบคลุมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชน งานศึกษา

ชั้นนี้จึงมุ่งศึกษาถึงปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของไทยในปัจจุบัน และวิธีการในการกลั่นกรองโครงการรูปแบบอื่น ๆ นอกจากการกำหนดบัญชีรายชื่อโครงการ ทั้งนี้ เพื่อให้มีช่องทางในการทำให้โครงการซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามบัญชีรายชื่อ ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ด้วย เพื่อให้สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองและคุ้มครองไว้ บรรลุผลได้อย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อทราบแนวคิด หลักการสำคัญ และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อทราบสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขการกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ไม่ครอบคลุมผลกระทบ และไม่ทันต่อสถานการณ์

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาวิจัยประเด็นปัญหาการกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

ศึกษาจากเอกสาร อันได้แก่ หนังสือ บทความ วารสาร ระเบียบ ประกาศ พระราชบัญญัติ และวิทยานิพนธ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งในและต่างประเทศเพื่อ

นำมาวิเคราะห์ ค้นหาหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.5 สมมติฐานการวิจัย

การกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยใช้วิธีการที่เหมาะสม ไม่จำกัดเพียงแค่การกำหนดหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อ กล่าวคือ อาจใช้วิธีการพิจารณารายโครงการ หรือการกำหนดหลักเกณฑ์ตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจ โดยนำมาประกอบการพิจารณาหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อ รวมทั้ง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอให้ทบทวนหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม นั้น จะสามารถป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม รวมทั้ง มีมาตรการรองรับเพื่อการแก้ไขปัญหาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม อันเป็นเจตนารมณ์ประการสำคัญของกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักการ แนวความคิด และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
2. ทำให้ทราบถึงกระบวนการ หลักการที่สำคัญ และหลักกฎหมายในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

บทที่ 2

ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกลั่นกรองโครงการ ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญ คือ อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของประชาชน ซึ่งหากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยดังกล่าว จะเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรง เรียกว่า ประชาธิปไตยโดยตรง และเมื่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้พัฒนาต่อเนืองมา จึงได้เกิดแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมขึ้น และเข้ามามีบทบาทในการปกครองที่ถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้ง ช่วยให้การตัดสินใจของรัฐบาลมีความรอบคอบ สอดรับกับปัญหาและความต้องการของประชาชน และเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลอีกด้วย¹

เนื่องจากในปัจจุบัน มีโครงการพัฒนาเกิดขึ้นจำนวนมาก ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการดำเนินโครงการพัฒนาเหล่านั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชนไม่มากนักน้อย เครื่องมือหนึ่งในการพิจารณาเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินโครงการคือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลประกอบการพิจารณาว่าโครงการแต่ละโครงการมีความเหมาะสมในการดำเนินการหรือไม่ และหากมีการก่อให้เกิดผลกระทบกับพื้นที่ จะสามารถมีแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบเหล่านั้นได้อย่างไร โดยขั้นตอนในการพิจารณากลั่นกรองว่าโครงการใดจำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่นั้น อาจเลือกดำเนินการได้หลายวิธี ซึ่งแตกต่างกันไปตามระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศ

อนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนการกลั่นกรองโครงการนั้น พบว่ามีปัญหาหลายประการ กล่าวคือ ปัญหาการกำหนดประเภทโครงการที่ไม่ครอบคลุมกับการ

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)** (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548) อ้างถึงใน สุพร บัวทอง, “หลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน,” **วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย** 6, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2557): 217-236.

เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้ง ประเภทโครงการที่กำหนดนั้นไม่เท่าทันต่อสถานการณ์และความรุนแรงของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ส่งผลให้มีการดำเนินโครงการโดยไม่มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมขึ้น และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน ซึ่งยากแก่การป้องกันและแก้ไขเยียวยาในภายหลัง

การศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกลั่นกรองโครงการในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงช่วยให้สามารถพิจารณาถึงแนวทางการกลั่นกรองโครงการที่ครอบคลุม ทันต่อสถานการณ์ และเหมาะสมกับประเทศไทยได้ อันส่งผลโดยตรงในการคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไว้

2.1 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2.1.1 ความหมาย “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม”

มีองค์กรและผู้ในนิยามความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้หลากหลาย กล่าวคือ

องค์การสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) ระบุว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการระบุผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจของโครงการก่อนการตัดสินใจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระยะแรกในการวางแผน และออกแบบโครงการ รวมทั้ง ค้นหามาตรการในการลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในท้องถิ่น และเป็นทางเลือกให้แก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ²

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ว่าหมายถึง การศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน หรือสภาพของสิ่งแวดล้อมก่อนมีการดำเนินโครงการพัฒนา ซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมที่คาดว่าจะเกิดผลกระทบหรือเป็นผลพวงจากการดำเนินโครงการในช่วงก่อน ระหว่าง และภายหลังการดำเนิน

² The Convention on Biological Diversity, **What is Impact Assessment?** UN Environment, Retrieved May 11, 2019 from <https://www.cbd.int/impact/whatis.shtml>

โครงการ³ หรืออาจกล่าวได้ว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการคาดการณ์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้⁴

ศาสตราจารย์ ดร.เกษม จันท์แก้ว เห็นว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ กิจกรรมในการจำแนกและการคาดคะเนผลกระทบก่อนดำเนินโครงการพัฒนา โดยให้แนวทางในการแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและระบบตรวจสอบเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม⁵

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ เห็นว่า การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรืออีกนัยหนึ่งคือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง กระบวนการที่กำหนดขึ้นเพื่อคาดการณ์ วิเคราะห์ และประเมินผลกระทบทั้งในทางบวกและลบของโครงการหรือกิจการเพื่อการพัฒนาต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน ทั้งสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งผลกระทบต่อมนุษย์ พืช สัตว์ และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ในระบบนิเวศน์ เพื่อจะได้กำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวนี้ให้เหลือน้อยที่สุด และในขณะเดียวกันก็เพื่อที่จะให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยใช้หลักการทางวิชาการและระบบการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในระหว่างการจัดสร้างและดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าวนี้⁶

โดยสรุป การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือการศึกษาความเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการใด ๆ เปรียบเทียบกับก่อนการดำเนินโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางการป้องกันและแก้ไขผลกระทบเหล่านั้นให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของผู้มีอำนาจ

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นเครื่องมือในการวางแผนของผู้กำหนดนโยบาย⁷ โดยบัญญัติเป็นกฎหมาย National Environmental Policy Act ซึ่งบังคับใช้ในปี พ.ศ.2513 ต่อมาได้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นในหลาย

³ เกษม จันท์แก้ว, การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมขั้นสูง (Advanced Environmental Impact Assessment) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2554), หน้า 79.

⁴ พรชัย สิทธิศรีณย์กุล, “อริยสัจ 4 เรื่องการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม,” *ธรรมศาสตร์เวชสาร* 14, 1 (2557): 102-106.

⁵ เกษม จันท์แก้ว, “หลักและวิธีการในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” *วารสารครูปริทัศน์* 16 (กรกฎาคม-กันยายน 2534): 63.

⁶ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), หน้า 208.

⁷ สุมาลี สันติพลวดี, “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน,” *วารสารเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์* 5, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2557): 122-136.

ประเทศ เช่น กลุ่มประชาคมยุโรป ออสเตรเลีย แคนาดา มาเลเซีย เวียดนาม ฟิลิปปินส์ ฯลฯ⁸ สำหรับประเทศไทยได้นำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้ครั้งแรก หลังการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2518

ประโยชน์ในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีดังนี้⁹

1. ช่วยในการวางแผนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และคาดการณ์ประเด็นผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ
2. เป็นเครื่องมือในการพิจารณาว่าโครงการที่กำลังจะเกิดขึ้น อาจจะทำให้เกิดผลเสียหายนีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ในระดับมากน้อยเพียงใด และหากเกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ผู้พัฒนาโครงการ จะต้องมีการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสมก่อนดำเนินการ
3. เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการคาดการณ์ประเด็นปัญหาสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นตามหลักวิชาการ และช่วยในการเลือกมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น
4. เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการลงทุนหรือพัฒนาโครงการ การเตรียมแผนงานแผนการเงินในการจัดการสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในขั้นตอนการอนุมัติ/อนุญาตของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย
5. ผลการศึกษาสามารถใช้เป็นข้อมูลแก่สาธารณชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ และลดความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรที่อาจเกิดขึ้นได้
6. ช่วยสร้างความเป็นธรรมในสังคม ในกรณีของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรือกิจการโดยตรง ให้ได้รับการพิจารณาเพื่อเยียวยาหรือลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้¹⁰

⁸ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็น การปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2547).

⁹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย, ค้นวันที่ 9 พฤษภาคม 2562 จาก <http://www.onep.go.th/eia/>

¹⁰ ทวีวงศ์ ศรีบุรี, EIA การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโลกสีเขียว, 2538), หน้า 13.

2.1.2 หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2.1.2.1 หลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle)

เกิดขึ้นจากแนวคิดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน Vorsorgeprinzip ที่เชื่อว่าสังคมควรหลีกเลี่ยงความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม โดยการวางแผนล่วงหน้าอย่างระมัดระวัง เพื่อป้องกันกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายในอนาคต ซึ่งหลักการดังกล่าวพัฒนาขึ้นมาเพื่อการดำเนินนโยบายอย่างจริงจังในการแก้ไขปัญหาจากฝนกรด สภาวะโลกร้อน และมลภาวะในทะเลเหนือ¹¹ ต่อมาได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนเมื่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ตกลงใช้ The World Charter for Nature 1982¹² ซึ่งได้กำหนดไว้ในข้อ 11¹³ สำคัญ คือ การควบคุม

¹¹ โชคดี นพวรรณ, การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ ศึกษารณิ โครงการท่องเที่ยวธรรมชาติและโรงแรมก้าชธรรมชาติไทย – มาเลเซีย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 53.

¹² กอบกุล ราชะนาคร, พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549).

¹³ The Ministry of Housing, Communities & Local Government of UK, Guidance

Charter for Nature 1982 ข้อ 11 “Activities which might have an impact on nature shall be controlled, and the best available technologies that minimize significant risks to nature or other adverse effects shall be used; in particular:

a) Activities which are likely to cause irreversible damage to nature shall be avoided,

b) Activities which are likely to pose a significant risk to nature shall be preceded by an exhaustive examination their proponents shall demonstrate that expected benefits outweigh potential damage to nature, and where potential adverse effects are not fully understood the activities should not proceed,

c) Activities which may disturb nature shall be preceded by assessment of the consequences, and environmental impact studies of development project shall be conducted sufficiently in advance, and if they are to be undertaken, such activities shall be planned and carried out so as to minimize potential adverse effects,

d) Agriculture, grazing, forestry and fisheries practices shall be adapted to the natural characteristics and constraints of given areas,

การดำเนินโครงการพัฒนาใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ โดยจะต้องหลีกเลี่ยงการดำเนินการที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอันไม่อาจเยียวยาได้ และก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงอย่างรุนแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติ ต้องมีการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นล่วงหน้า ซึ่งผู้เสนอโครงการต้องแสดงให้เห็นว่าการดำเนินโครงการนั้น มีประโยชน์ที่จะได้รับมากกว่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น และต้องมีการวางแผนเพื่อการดำเนินโครงการในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด

นอกจากหลักการระวางไว้ก่อน ที่ได้มีการบัญญัติไว้ใน The World Charter for Nature 1982 แล้ว ภายหลังจากนั้น ในปี ค.ศ. 1992 ปฏิญญาริโอ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ซึ่งประเทศไทยและประเทศสมาชิกสหประชาชาติรวม 178 ประเทศได้รวมลงนามรับรอง ได้มีการกล่าวถึงหลักการดังกล่าวไว้ด้วย โดยปรากฏใน ข้อ 15

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

ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในการปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยการระบุให้รัฐนำหลักการระวางไว้ก่อนมาใช้ ในกรณีที่มีการดำเนินการซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่ร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม หรือเป็นความเสียหายที่ไม่อาจเยียวยาแก้ไขให้กลับสู่สภาพเดิมได้ ทั้งนี้ แม้ว่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นนั้นจะมีได้มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่แน่นอนมายืนยันก็ตาม ก็ไม่อาจยกขึ้นเป็นข้อกล่าวอ้างที่จะไม่ดำเนินการตามมาตรการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้

สำหรับประเทศไทย หลักการระวางไว้ก่อนได้ถูกนำมาใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีการบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณา ก่อนการอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ

e) Areas degraded by human activities shall be rehabilitated for purposes in accord with their natural potential and compatible with the well-being of affected populations.”

ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีการศึกษาและกำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการไว้ล่วงหน้า รวมทั้ง มีมาตรการในการติดตามผลและบทลงโทษในกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ด้วย

2.1.2.2 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางสังคมและการเมือง โดยในอดีตการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปในรูปแบบของการใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง ที่เป็นไปตามหลักการ “ประชาธิปไตยแบบตัวแทน” โดยประชาชนเลือกผู้แทนหรือตัวแทนเพื่อเข้ามาเป็นผู้ตัดสินใจและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของตน แต่เนื่องจากลักษณะของสังคมสมัยใหม่ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจึงมีความหลากหลาย ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านตัวแทนมีข้อจำกัด และไม่มีหลักประกันว่าการตัดสินใจของตัวแทนจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของประชาชนได้¹⁴ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นหลักการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครอง และในการตัดสินใจระดับต่าง ๆ มากขึ้น นอกจากการอาศัยผู้แทนราษฎรที่ประชาชนได้เลือกเข้าไปบริหารประเทศ

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

วิลเลียม ดับบลิว รีเดอร์ (William W. Reeder) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล และการมีส่วนร่วมของกลุ่ม¹⁵

¹⁴ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ศูนย์บริการประชาชน, “การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation),” คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) มูลนิธิปริญญาโท นักบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2551).

¹⁵ ชาตวิวัฒน์ ชาตกรกุล, รูปแบบการมีส่วนร่วมและโอกาสการนำไปปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน: ศึกษาเฉพาะกรณี การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ภาคินพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2541).

พรชัย รัชมีแพทย์ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในสองลักษณะ คือ

1. ความหมายอย่างกว้าง การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประเทศและการบริหารประเทศ โดยผ่านกระบวนการทางการเมือง เช่น การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเป็นรัฐมนตรี เป็นต้น รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นและการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วย

2. ความหมายอย่างแคบ การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปช่วยสนับสนุนงานซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกระทำการภายในกรอบของกฎหมายหรือนโยบายรัฐ

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชน

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ จำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชน ว่าหมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการและควบคุม การใช้และกระจายทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคม

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน การสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งรูปแบบส่วนบุคคล กลุ่มชนสมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เข้ามามีส่วนในการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐได้กำหนดไว้ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากร เพื่อให้สามารถดำรงชีพและอยู่อาศัยได้ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วม อันเป็นสิทธิที่สำคัญซึ่งปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนเมื่อมีการบัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจในการดำเนินการใด ๆ ภายในรัฐ โดยรัฐจะมีการกำหนดระดับของการมีส่วนร่วมในแต่ละเรื่องไว้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมได้อย่างเหมาะสม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีหลายระดับ ขึ้นอยู่กับรัฐที่จะยินยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับใด

ได้บ้าง โดยการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ได้มีผู้ให้ความเห็นและแบ่งระดับของการมีส่วนร่วมไว้แตกต่างกัน ดังนี้

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์¹⁶ แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ หมายถึง หน่วยงานรัฐเป็นฝ่ายริเริ่ม คิด ตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมขึ้นมา และเห็นว่าสมควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการด้วย โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้มีลักษณะเป็นการสั่งการจากรัฐสู่ประชาชน (Top-Down) ซึ่งเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีได้เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนโดยแท้ และการมีส่วนร่วมอีกระดับ คือ การมีส่วนร่วมระดับสูง หมายถึง ประชาชนเป็นฝ่ายคิดริเริ่ม ตัดสินใจ และดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ (Bottom-Up)

กลุ่มพัฒนาระบบสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ แบ่งระดับการมีส่วนร่วมเป็น 5 ระดับ ได้แก่ ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) ระดับที่ 2 การปรึกษาหารือ (Consult) ระดับที่ 3 การให้เข้ามามีบทบาท (Involve) ระดับที่ 4 การสร้างความร่วมมือ (Collaborate) ระดับที่ 5 การให้อำนาจแก่ประชาชน (Empower)

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐ โดยหน่วยงานรัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่ เป็นจริงถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้

ระดับที่ 2 การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเท็จจริง ความรู้สึกและความคิดเห็น ประกอบการตัดสินใจ ซึ่งประชาชนมีบทบาทในฐานะเป็นผู้ให้ข้อมูล และอำนาจในการตัดสินใจเป็นของหน่วยงานรัฐ การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น และการประชุมสาธารณะ หรือการประชาพิจารณ์ เป็นต้น

ระดับที่ 3 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายการวางแผนโครงการ โดยหน่วยงานรัฐมีหน้าที่จัดระบบอำนวยความสะดวก ยอมรับการเสนอแนะ และการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ

ระดับที่ 4 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและรัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ เช่น คณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน หรือคณะที่ปรึกษาภาคประชาชน

¹⁶ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, รายงานผลการวิจัยตุลาการหมู่บ้าน (รายงานการวิจัยเสนอต่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528).

ระดับที่ 5 เป็นระดับที่ให้บทบาทแก่ประชาชนมากที่สุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ และรัฐจะดำเนินการตามการตัดสินใจนั้น เช่น การลงประชามติและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยกระบวนการประชาคม¹⁷

ถวิลวดี บุรีกุล ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมออกเป็น 7 ระดับ คือ

ระดับการให้ข้อมูล ซึ่งเป็นระดับต่ำที่สุดของการมีส่วนร่วม โดยเป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้วางแผนโครงการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นใด ๆ

ระดับการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยผู้กำหนดนโยบายหรือผู้วางแผนโครงการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ได้ข้อมูลมากยิ่งขึ้น ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นนี้จะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ต่อเมื่อประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย มีข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอ

ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยเป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้กำหนดนโยบายและประชาชน

ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นการมีส่วนร่วมที่มีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ รวมทั้งผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ เหมาะสำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่สูงกว่าการวางแผนร่วมกัน คือเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการหรือนโยบาย กับประชาชน ร่วมกันดำเนินการตามนโยบายหรือโครงการ เป็นขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

การร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่มีผู้เข้าร่วมน้อย แต่มีประโยชน์ในการที่ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ สามารถติดตามการดำเนินโครงการนั้น ๆ ได้ โดยอาจอยู่ในรูปแบบของการตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลที่มาจากหลายฝ่าย

ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วม เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เช่น การลงประชามติ¹⁸

¹⁷ กลุ่มพัฒนาระบบสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ, คำเฉพาะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน, คำนวณที่ 28 กรกฎาคม 2558 จาก [http://portal.aviation.go.th/site/106/Specific query.pdf](http://portal.aviation.go.th/site/106/Specific%20query.pdf)

¹⁸ ถวิลวดี บุรีกุล, พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีต จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2552).

จากข้อมูลการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า สามารถสรุประดับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็น 4 ระดับ กล่าวคือ

1. ระดับการให้ข้อมูล เป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาชน เกี่ยวกับรายละเอียดการดำเนินโครงการหรือผลการตัดสินใจ ของผู้มีอำนาจในการดำเนินโครงการหรือนโยบาย โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นใด ๆ

2. ระดับการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจ นำข้อมูลไปประกอบการตัดสินใจ โดยจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการหรือนโยบาย

3. ระดับการปรึกษาหารือ หรือการร่วมวางแผน เป็นการมีส่วนร่วมที่ให้ประชาชนเข้ามามีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกัน ในการริเริ่ม วางแผนเตรียมโครงการ การดำเนินการ รวมทั้งในผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการด้วย

4. ระดับการตัดสินใจ คือการให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจโดยตรง เกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ และรัฐจะดำเนินการตามผลการตัดสินใจนั้น

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงอยู่ในระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนระดับที่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น เพื่อให้หน่วยงานผู้มีอำนาจจะได้นำข้อมูลไปใช้ประกอบการตัดสินใจในการดำเนินการโครงการใด ๆ ที่อาจกระทบต่อส่วนได้เสีย หรือประโยชน์สำคัญของประชาชน

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้รวบรวมรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้¹⁹ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง (Spontaneous) ซึ่งเป็นไปโดยการอาสาสมัคร หรือการรวมตัวกันขึ้นเองเพื่อแก้ไขปัญหาของกลุ่มของตนเอง โดยเน้นการกระทำที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งมีรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

2. การมีส่วนร่วมแบบชักนำ (Induced) เป็นการเข้าร่วมโดยต้องการความเห็นชอบ หรือสนับสนุนโดยรัฐบาล เป็นรูปแบบโดยทั่วไปของประเทศที่กำลังพัฒนา

¹⁹ United Nation, **Department of International Economic and Social Affairs, Popular Participation as a Strategy for Promotion Community Level Action and National Development** (New York: United Nation, 1981).

3. การมีส่วนร่วมแบบบังคับ (Coercive) ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลหรือภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันทีแต่จะไม่ได้รับผลระยะยาว และจะมีผลเสียคือไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

การมีส่วนร่วมที่ดำเนินอยู่โดยทั่วไป สามารถสรุปได้เป็น 4 รูปแบบ²⁰ คือ

1. การรับรู้ข่าวสาร คือการที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย และบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น โดยการได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าวนี้ จะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

2. การปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหารือ ระหว่างผู้ดำเนินโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม หรือประกอบการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ การปรึกษาหารือยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการและกิจกรรมมากขึ้น รวมทั้ง เพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะประกอบทางเลือกในการตัดสินใจ

3. การประชุมรับฟังความคิดเห็น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรม และผู้มีอำนาจตัดสินใจในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ได้ใช้เวทีสาธารณะในการทำความเข้าใจและค้นหาเหตุผลว่าจะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่นั้นหรือไม่ ซึ่งการประชุมรับฟังความคิดเห็นมีหลายรูปแบบ ได้แก่

1) การประชุมในระดับชุมชน โดยต้องเป็นการจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ ซึ่งเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วม เพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึงลักษณะโครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และตอบข้อซักถาม ทั้งนี้ การประชุมในรูปแบบนี้อาจจะจัดในระดับที่กว้างขึ้นได้ เพื่อรวมหลาย ๆ ชุมชนในกรณีที่เกิดผลกระทบอาจเกิดขึ้นในพื้นที่หลายชุมชน

2) การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ ซึ่งในโครงการที่มีข้อโต้แย้งทางวิชาการ จำเป็นต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขามาอธิบายและให้ความเห็นต่อโครงการ

²⁰ จินตวีร์ เกษมสุข, การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม (กรุงเทพฯ: คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ม.ป.ป.).

3) การประชาพิจารณ์ เป็นการประชุมที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีการนำเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผย จากทั้งเจ้าของโครงการและผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการ การประชุมและคณะกรรมการจัดการประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน

4. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจได้เพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการที่เป็นผู้แทนของประชาชนในพื้นที่ โดยอาจใช้วิธีการให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เลือกตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในคณะกรรมการที่มีอำนาจในการตัดสินใจ

แนวทางการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน

สมลักษณ์ ไชยเสรีฐ ได้แบ่งแนวทางการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 3 ด้านหลัก คือ ด้านประชาชน (Public) ด้านการมีส่วนร่วม (Participation) และด้านภาครัฐ โดยการมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประชาชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินการพัฒนา ช่วยเหลือ สนับสนุนทำประโยชน์ในเรื่องต่าง ๆ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินผล เพื่อให้เกิดการยอมรับและก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดกันทุกฝ่าย โดยมีรายละเอียด ดังนี้²¹

1. การรับรู้ (Perception) ต้องสร้างสำนึกให้ทั้งภาครัฐและประชาชน มีความตระหนัก การรับรู้ การยอมรับในสิทธิหน้าที่และส่วนร่วมของทุกกลุ่มทุกฝ่าย
2. ทศนคติ (Attitude) ต้องสร้างความเข้าใจและปรับทัศนคติของบุคลากรภาครัฐ และภาคประชาชนทั้งสองฝ่าย ให้มีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ ภาครัฐจะต้องเห็นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่ต้องส่งเสริม ทั้งนี้ เพื่อการได้ข้อมูล ข้อเท็จจริงและความคิดที่หลากหลาย รวมทั้งบุคลากรภาครัฐผู้รับผิดชอบด้านการมีส่วนร่วมจะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อประชาชนและต่อกระบวนการมีส่วนร่วม มีการปรับปรุงบทบาทและค่านิยม ตลอดจนต้องมีความอดทนในการทำงานกับประชาชน เพราะการมีส่วนร่วมต้องใช้ระยะเวลายาวนาน ต้องทำอย่างต่อเนื่อง และมีความจริงใจต่อประชาชน ในขณะเดียวกันภาคประชาชนเองก็ควรมีทำที่ที่เข้าใจความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน และจะต้องมีทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการมีส่วนร่วมและต่อเจ้าหน้าที่ เช่นเดียวกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดี ระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกันมากขึ้น ส่งผลให้กิจกรรมการมีส่วนร่วมบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

²¹ สมลักษณ์ ไชยเสรีฐ, การพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ในคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ สถานีตำรวจนครบาล (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, 2549).

3. การเป็นตัวแทน (Representation) จะต้องคำนึงถึงประชาชนทุกกลุ่ม ทุกฝ่าย เพื่อให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลายนั้นมีตัวแทนเข้าไปร่วมด้วย เพื่อที่จะได้เกิดความเป็นธรรม รวมทั้งควรคำนึงถึงคุณสมบัติของตัวแทนที่ต้องการด้วย นอกจากนี้ กลุ่มที่เป็นตัวแทนจะต้องมีความน่าเชื่อถือจากกลุ่มทั้งหลายหรือผู้มีส่วนได้เสีย

4. ความเชื่อมั่นและไว้วางใจ (Trust) การมีส่วนร่วมนั้น ต้องมีความเข้าใจและมีความจริงใจในการเข้าร่วม ซึ่งการสร้างควมไว้วางใจกันและกัน เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว การสร้างความเชื่อถือว่าไว้วางใจอาจทำได้ คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง และนำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างตรงไปตรงมาครบถ้วน

5. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Information-Sharing) หมายถึง การสร้างกลไกเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารทั้งด้านที่เป็นข้อเท็จจริงและด้านที่เป็นความคิด ความรู้สึก ความคาดหวัง ได้ถูกแสดงออกอย่างหลากหลายและสมบูรณ์ครบถ้วนมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยปัญหาและการเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่หลากหลาย และตรงกับความต้องการมากขึ้น โดยการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นที่จะต้องมีความรู้ และมีข้อมูลข่าวสารเพียงพอในนโยบายหรือโครงการที่ตนต้องการมีส่วนร่วม โดยอาจใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

6. ฉันทามติ (Consensus) การมีส่วนร่วมเป็นการสร้างฉันทามติ โดยการให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้าร่วมในการหาวิธีแก้ไขปัญหาที่ยุ่ยากซับซ้อนร่วมกัน หาทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในทางสันติ เป็นที่ยอมรับหรือเป็นฉันทามติของประชาสังคม ซึ่งหลักของการมีส่วนร่วมที่ดีคือการที่ประชาชนสามารถที่จะร่วมมือกัน ลดความขัดแย้ง การยอมรับระหว่างกลุ่ม และหาข้อสรุปร่วมกันได้ทุกฝ่าย เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่เห็นพ้องหรือฉันทามติร่วมกันได้ทุกฝ่าย

7. การมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) คือ จะต้องจัดกิจกรรมที่ทำให้มีการพบปะพูดคุย แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความคิดเห็นของกันและกันเป็นการสื่อสารแบบ 2 ทาง (Two Ways Communication) ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน ซึ่งจะนำไปสู่การลดอคติที่มีต่อกันและเกิดความเข้าใจที่ดีขึ้นระหว่างผู้ที่เข้าร่วม

8. ความประสงค์หรือความมุ่งหมาย (Purpose) ต้องกำหนดความประสงค์หรือความมุ่งหมายในการมีส่วนร่วมไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นไปเพื่ออะไร ผู้เข้าร่วมจะได้ตัดสินใจดีกว่าควรเข้าร่วมหรือไม่ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย ในการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมต้องระบุลักษณะของกิจกรรมว่า มีรูปแบบและลักษณะอย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะได้ตัดสินใจว่า

ควรเข้าร่วมหรือไม่ รวมทั้ง ขั้นตอนของกิจกรรมจะต้องระบุว่าในกิจกรรมแต่ละอย่างมีกี่ขั้นตอน และประชาชนสามารถเข้าร่วมในขั้นตอนใดบ้าง

9. การประเมินผล (Appraisal) เนื่องจากการประเมินผลเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อนำปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติมาปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาผลการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลงาน (Performance Appraisal) จึงต้องเริ่มตั้งแต่การเข้าร่วมควบคุม ร่วมติดตาม ร่วมประเมินผล ร่วมบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่จัดทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

10. ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรการมีส่วนร่วมให้มีความโปร่งใส เนื่องจากการมีส่วนร่วมนั้นเป็นกระบวนการที่ทำให้ประชาชนมีโอกาสตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการ ลดการทุจริตและข้อผิดพลาดของนโยบาย แผน โครงการลงได้ โดยการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในองค์กร ซึ่งความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย ความไว้วางใจ การเปิดเผยข้อมูล การเข้าถึงข้อมูล และกระบวนการตรวจสอบ

11. ความเป็นอิสระ (Independence) เป็นหลักการและเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมประการหนึ่ง องค์กรการมีส่วนร่วมจะต้องมีความเป็นประชาธิปไตย โดยการยอมรับฟังความคิดเห็นของกันและกัน หรือความสมัครใจที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วม การบังคับไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการคุกคาม การระดม และการว่าจ้าง ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

12. ก้าวไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง (Onward-Doing) เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ก้าวไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง ภาครัฐจะต้องเตรียมประชาชนให้มีความพร้อมและเห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วมด้วยการให้ความรู้ และการสร้างความเข้าใจในบทบาทของการมีส่วนร่วมภาคประชาชน รวมทั้งมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน

เมื่อพิจารณาถึงวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนประเด็นสำคัญ คือ ต้องทราบว่า มีประเด็นใดที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชนที่ต้องดำเนินการ ข้อมูลใดที่จำเป็นในการแลกเปลี่ยนระหว่างสาธารณชน จึงจะให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถตัดสินใจได้ว่าวิธีการมีส่วนร่วมใดมีความเหมาะสมกับสถานการณ์นั้นที่สุด

2.1.2.3 หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ

ความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ความสามารถในการจัดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจะนำมาซึ่งข้อตกลงร่วมกันและการตัดสินใจที่รอบ คอบ

มากขึ้น²² และการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวข้องทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนและการได้ดำเนินการเพื่อให้ได้ความคิดเห็นหรือความกังวลของประชาชนกลับมา อันเป็นการสื่อสารแบบสองทาง โดยอาจกล่าวได้ว่า องค์ประกอบที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนบรรลุผล สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นได้แก่

1) การให้ข้อมูลข่าวสาร

การดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดี จะต้องประกอบด้วยการวางแผนการให้ข้อมูลข่าวสารที่ดีกับสาธารณชน เพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารและประเด็นสำคัญต่าง ๆ อย่างครบถ้วนและใช้ประกอบการตัดสินใจได้ว่าควรจะให้การสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบาย/โครงการพัฒนานั้น ๆ ตัวอย่างเช่น การบรรยายสรุป การแสดงนิทรรศการ สารคดี การส่งรายงานหรือเอกสารด้านเทคนิคที่สำคัญการแถลงข่าว ใบแทรกหนังสือข่าว แจกการนำเสนอต่อประชาคม กลุ่มทำงานทางเทคนิค การประกาศ การบริการสาธารณะ เป็นต้น

สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน ได้รับการรับรองในปฏิญญาริโอ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development) โดยมีการระบุในหลักการข้อ 10²³ กล่าวคือ ประชาชนต้องมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบอันเกิดจากกิจกรรมใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นในชุมชนของตนเอง และมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจโดยรัฐต้องอำนวยความสะดวกและสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลอย่างกว้างขวาง

สำหรับประเทศไทย สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน เป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมทั้งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 โดยการเผยแพร่ข้อมูลหรือชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของโครงการ ผลกระทบ ความเดือดร้อนเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการถือ

²² สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, *เรื่องเดิม*.

²³ PRINCIPLE 10 Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.

เป็นข้อมูลที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นข้อมูลที่ประชาชนต้องใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ ดังนั้น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีระยะเวลาที่เพียงพอในการพิจารณา และเนื้อหาของข้อมูลที่สามารถทำให้เข้าใจได้โดยง่าย จึงเป็นสาระสำคัญ อันจะทำให้การใช้สิทธิของประชาชน เพื่อมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งรวมถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปโดยบรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง

2) การมีส่วนร่วม

เมื่อประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ อย่างครบถ้วนเหมาะสมแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการจัดเวทีหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้สาธารณชนสามารถแสดงความรู้สึก แสดงความคิดเห็นหรือข้อห่วงกังวลของตนต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม ซึ่งมีหลายวิธีที่สามารถใช้ได้ เช่น การจัดตั้งกลุ่มที่ปรึกษาหรือคณะทำงานการสนทนากลุ่ม การเปิดสายด่วน การสัมภาษณ์ การประชุม การรับฟังความคิดเห็น และการประชุมเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น

ประเด็นสำคัญ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเป็นการสื่อสารแบบสองทาง รวมถึงการมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชนนอกจากนี้วิธีการที่เหมาะสมในการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนคือการใช้หลายเทคนิควิธีการร่วมกันเนื่องจากข้อมูล/สิ่งที่ได้จากเทคนิคหนึ่งอาจสามารถผสมผสานรวมกับข้อมูล/สิ่งที่ได้จากเทคนิคอื่นทำให้ได้ข้อมูลหรือสิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ หรืออาจทำให้เกิดวิธีการมีส่วนร่วมใหม่ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น²⁴

การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจการใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือวิถีชีวิตของประชาชนนั้น จะเกิดประสิทธิผลได้จำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบทั้งด้านการให้ข้อมูล และการจัดกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งจะเป็นหลักประกันให้กับประชาชนได้ว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของตนนั้น จะนำไปสู่การรับฟังข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นอย่างรอบด้าน และการพิจารณาหรือตัดสินใจของหน่วยงานที่มีอำนาจ จะดำเนินไปภายใต้หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง

²⁴ จุฑารัตน์ ชมพันธุ์, “การวิเคราะห์หลัก ‘การมีส่วนร่วมของประชาชน’ ใน ‘The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement’ ในบริบทประเทศไทย,” วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม 8, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2555).

2.1.3 กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กระบวนการในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย²⁵

1. การกั้นกรองโครงการ (Screening) เพื่อพิจารณาว่าโครงการหรือกิจการนั้น ๆ จำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพิจารณาว่าผลกระทบจากโครงการนั้นอยู่ในระดับที่มีนัยสำคัญหรือไม่
2. การกำหนดขอบเขตและประเด็นการประเมินผลกระทบ (Scoping) จากทุกกิจกรรมโครงการ และทุกทางเลือกของโครงการ โดยการกำหนดขอบเขตจะทำให้สามารถศึกษาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างตรงประเด็น ลดความขัดแย้ง ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย²⁶
3. การตัดสินใจเลือกทางเลือกของโครงการ โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของที่ตั้ง ขนาดกระบวนการ และการบริหารจัดการ
4. อธิบายรายละเอียดโครงการ โดยระบุถึงความเป็นมา ลักษณะโครงการ ที่ตั้ง ขั้นตอน และกระบวนการพัฒนาโครงการ
5. อธิบายข้อมูลสิ่งแวดล้อมพื้นฐาน
6. ระบุผลกระทบทางบวกและทางลบ ที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ
7. คาดการณ์ขนาดและขอบเขตของผลกระทบ
8. ระบุนัยสำคัญของผลกระทบ
9. กำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ
10. การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่มีประสิทธิภาพ
11. การนำเสนอการประเมินผลกระทบอย่างเป็นระบบ
12. การตัดสินใจดำเนินโครงการ
13. การติดตามตรวจสอบผลการดำเนินโครงการ และการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ

²⁵ J. Glass and R. Therivel, **Introduction to Environmental Impact Assessment** (n.p.: Routledge, 2003 อ้างถึงใน คณาจารย์ คณบดีคณะศิลปกรรมศาสตร์, **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม** (นครปฐม: โครงการเสริมสร้างศักยภาพคณาจารย์ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2561), หน้า 4-5.

²⁶ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, *เรื่องเดิม*.

ในแต่ละกระบวนการขั้นตอนของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น แต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกัน แต่หลักการสำคัญที่มีร่วมกันคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยจะเป็นการมีส่วนร่วมในขั้นตอนใดหรือรูปแบบนั้นขึ้นอยู่กับกฎหมาย ลักษณะเฉพาะทางการเมืองและสังคมของแต่ละประเทศ ตัวอย่าง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศแคนาดา เป็นอำนาจหน้าที่ของ Environmental Assessment Panel ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ดำเนินการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาขอให้เจ้าของโครงการเป็นผู้รับผิดชอบในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มโครงการจนกระทั่งมีการพิจารณารายงานฉบับสมบูรณ์²⁷

2.2 การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA)

2.2.1 ความหมาย “การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์”

แนวคิดของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) ได้เริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2513 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำแนวคิดการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจบนพื้นฐานของ National Environmental Policy Act (NEPA)²⁸ ต่อมาได้มีการนำแนวคิดนี้ไปใช้ในยุโรป ซึ่งมีการลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน (Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context) และการประชุมวิสามัญของภาคีแห่งอนุสัญญาดังกล่าว เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ.2546 ในระหว่างการประชุมรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมในยุโรป ได้มีการออกพิธีสารว่าด้วยการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context) ซึ่ง

²⁷ สถาบันนโยบายศึกษา, มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา, โครงการศึกษาแนวทางการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมทางสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน, **แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม** (กรุงเทพฯ: สถาบันฯ, 2539).

²⁸ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA)**, ค้นวันที่ 4 ธันวาคม 2562 จาก <http://www.onep.go.th/eia/wp-content/uploads/2018/08/SEA.pdf>

รับรองว่าแต่ละภาคีจะรวมการประเมินสิ่งแวดล้อมเข้ากับแผนและแผนงานในระยะแรกสุด และวางรากฐานสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยพิธีสารมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ.2553²⁹

ธนาคารโลกตระหนักถึงการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ว่าเป็นวิธีการสำคัญในการบูรณาการการพิจารณาในด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม เข้ากับนโยบาย แผนงาน และโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการตัดสินใจ โดยธนาคารโลกมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมการใช้การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาที่ยั่งยืน³⁰

องค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (Environmental Protection Agency: EPA) ได้จำกัดความการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ว่าหมายถึง กระบวนการที่ต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม โดยจะต้องมีการบูรณาการในการจัดทำแผนและ แผนงาน ก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์คือการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน³¹

คณะทำงานจัดทำแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ได้ให้นิยาม การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ว่าหมายถึง กระบวนการที่เป็นระบบเพื่อใช้สนับสนุนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย แผน หรือแผนงาน โดยคำนึงถึงปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อม ร่วมกับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และปัจจัยอื่น ๆ โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน³²

อาจกล่าวได้ว่า การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) เป็นกระบวนการที่ช่วยในการตัดสินใจเชิงระบบ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้เกิดความยั่งยืนในทางสิ่งแวดล้อมและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยครอบคลุมการประเมินผลกระทบด้าน

²⁹ European Commission, **Strategic Environmental Assessment: SEA**, Retrieved December 1, 2019 from <https://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm>

³⁰ World Bank, **Strategic Environmental Assessment**, Retrieved September 10, 2019 from <https://www.worldbank.org/en/topic/environment/brief/strategic-environmental-assessment>

³¹ Environmental Protection Agency, **Strategic Environmental Assessment**, Retrieved December 4, 2019 from <https://www.epa.ie/monitoringassessment/assessment/sea/>

³² สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, คณะทำงานจัดทำแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์, (ร่าง) **แนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์**, ค้นวันที่ 4 ธันวาคม 2562 จาก https://www.nesdb.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=8372

สิ่งแวดล้อมทั้งในระดับนโยบาย แผน หรือแผนงาน และคำนึงถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐศาสตร์และสังคมที่เกิดขึ้นด้วย เพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ³³

2.2.2 ลักษณะสำคัญของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์

ลักษณะสำคัญของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์³⁴ ได้แก่

1. เป็นกระบวนการที่ใช้ในการคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากการดำเนินนโยบาย แผนงาน และแผนงาน ซึ่งเป็นข้อสำคัญที่ทำให้การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มีความแตกต่างจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA)
2. เป็นกระบวนการที่มีการดำเนินการก่อนที่จะมีการตัดสินใจในนโยบาย แผน และแผนงาน และด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การพิจารณาการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มีความยืดหยุ่นสูง
3. เป็นกระบวนการที่มีการพิจารณาและเสนอทางเลือก รวมทั้ง การคาดการณ์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากแต่ละทางเลือก เพื่อนำมาสู่การหาแนวทางที่ดีที่สุดในการป้องกันและชดเชยผลกระทบสิ่งแวดล้อม
4. เป็นกระบวนการที่ประชาชนทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมได้ ผ่านการแสดงความคิดเห็นในขั้นตอนการกำหนดขอบเขตการศึกษา หรือการพิจารณาทางเลือก ซึ่งรวมถึงทางเลือกในการไม่พัฒนาด้วย หากการดำเนินการจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างสูง และไม่มีมาตรการป้องกันแก้ไขที่มีประสิทธิภาพ
5. มีการศึกษาและพิจารณาถึงผลกระทบสะสม (Cumulative Effect) และการเสริมกันของผลกระทบ (Synergistic Effect) ซึ่งแตกต่างจากการประเมินผลกระทบในระดับโครงการ ที่ไม่มีการประเมินในสองประเด็นดังกล่าว

กระบวนการในการการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ แบ่งออกได้เป็น 6 ขั้นตอน³⁵ ดังนี้

1. การกั้นกรอง (Screening) เพื่อพิจารณาว่าจำเป็นต้องทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์หรือไม่
2. การกำหนดขอบเขตการศึกษา (Scoping) โดยกำหนดกรอบของประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อม และรายละเอียดข้อมูลที่ต้องเสนอในรายงานสิ่งแวดล้อม

³³ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA).

³⁴ เรื่องเดียวกัน.

³⁵ Environmental Protection Agency, *op. cit.*

3. การจัดทำรายงานสิ่งแวดล้อม (Environmental Report)
4. การปรึกษาหารือ และการรับฟังความคิดเห็น
5. การพิจารณาประเด็นสิ่งแวดล้อมร่วมกับแผนหรือแผนงาน (Modifications to Plans/ Programmes)
6. การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจ (SEA Statement)

2.3 การกลั่นกรองโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2.3.1 ความหมายของ “การกลั่นกรองโครงการ”

การกลั่นกรองโครงการ (Screening) หมายถึง กระบวนการเพื่อตัดสินใจว่าโครงการที่เสนอนั้นจำเป็นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยการกลั่นกรองจะเกี่ยวข้องกับการใช้วิจักษณ์พิจารณาว่าผลกระทบจากโครงการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมนั้นอยู่ในระดับมีนัยสำคัญหรือไม่³⁶

เป้าหมายของการกลั่นกรองโครงการ คือ เพื่อตรวจสอบการดำเนินโครงการว่าควรต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และหากจำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ควรทำการประเมินในระดับใด³⁷

ขั้นตอนการกลั่นกรองโครงการจะเกิดขึ้นเมื่อเจ้าของโครงการเสนอโครงการเพื่อขออนุญาตดำเนินการต่อหน่วยงานที่มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาต ซึ่งในขั้นตอนนี้จะมีผู้กลั่นกรองโครงการเป็นผู้พิจารณารายละเอียดของโครงการว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด และจำเป็นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่³⁸ โดยหลายประเทศได้นำรายงาน

³⁶ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, *เรื่องเดิม*.

³⁷ United Nations Environment Programme, **Assessing Environmental Impacts – A Global Review of Legislation**, Retrieved March 4, 2019 from http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22691/Environmental_Impacts_Legislation.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³⁸ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยสังคม และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, **โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม** (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 2-9.

การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination: IEE) มาประกอบการพิจารณาว่าผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นนั้นจำเป็นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และผลการพิจารณากลับกรองโครงการสามารถเกิดขึ้นได้ 3 ประเด็น กล่าวคือ การดำเนินโครงการไม่จำเป็นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การดำเนินโครงการจำเป็นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และต้องศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาว่าการดำเนินโครงการนั้นจำเป็นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่

2.3.2 รูปแบบของการกลับกรองโครงการ

รูปแบบของการกลับกรองโครงการซึ่งต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในแต่ละประเทศอาจแตกต่างกัน และอาจเลือกใช้รูปแบบในการกลับกรองที่มากกว่า 1 รูปแบบ³⁹ กล่าวคือ

1. การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Preliminary Study or Initial Environmental Evaluation) เป็นการพิจารณากลับกรองโครงการผ่านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ซึ่งจะครอบคลุมโครงการทุกประเภทก่อนนำผลของการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นนั้นมาพิจารณาว่าโครงการแต่ละโครงการนั้น จำเป็นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่

2. การพิจารณากลับกรองเป็นรายโครงการ (Case by Case) ซึ่งวิธีการกลับกรองในรูปแบบนี้มักนำมาใช้ประกอบกับการกลับกรองรูปแบบอื่น ๆ เช่น การกำหนดรายชื่อโครงการ หรือกรณีที่มีโครงการต่ำกว่าหลักเกณฑ์และจำเป็นต้องพิจารณาเป็นรายกรณี ๆ ไป

การพิจารณากลับกรองเป็นรายโครงการโดยผู้มีอำนาจในการกลับกรองโครงการนั้น อาจอาศัยวิธีการในการขอข้อมูลหรือคำแนะนำประกอบการตัดสินใจจากหลาย ๆ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง⁴⁰ ดังนี้

- 1) หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น มลพิษ น้ำเสีย มรดกทางวัฒนธรรม เป็นต้น
- 2) ผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงสาธารณะ เพื่อช่วยเหลือในการแสดงความเห็นเกี่ยวกับข้อห่วงกังวลในท้องถิ่นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ

³⁹ Paulo Pinho, Sabine McCallum and Sara Santos Cruz, **A Critical Appraisal of EIA Screening Practice in EU Member States** (n.p.: Impact Assessment and Project Appraisal, 2010), pp. 91-107.

⁴⁰ European Commission, **Guidance on EIA Screening** (n.p.: n.p., 2001).

3) ผู้เชี่ยวชาญ เช่น นักวิชาการ สถาบันวิจัย หรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ที่ตัดสินใจเกี่ยวกับลักษณะโครงการที่คล้ายคลึงกัน

1. การกำหนดบัญชีรายชื่อ (List of Project) โดยวิธีการกำหนดบัญชีรายชื่อนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การกำหนดรายชื่อโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการกำหนดรายชื่อโครงการซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2. การกำหนดหลักเกณฑ์ (Threshold) รูปแบบการกลั่นกรองในลักษณะนี้ การพิจารณาว่าต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ขึ้นอยู่กับมาตรการและข้อจำกัด หรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามขนาด พื้นที่ตั้ง หรือลักษณะเฉพาะของโครงการ

การกลั่นกรองโครงการในบางประเทศได้กำหนดประเภทของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในรูปแบบของบัญชีรายชื่อโครงการ ซึ่งประเทศไทยก็ใช้วิธีการนี้ ในขณะที่หลายประเทศใช้วิธีการพิจารณาโครงการเป็นรายกรณีว่าจะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ รวมทั้ง อาจใช้วิธีการพิจารณาควบคู่กันระหว่างบัญชีรายชื่อโครงการ และการพิจารณาของหน่วยงานที่มีอำนาจ

2.3.3 ผลของการกลั่นกรองโครงการ⁴¹

1. โครงการที่เสนอนั้น ไม่มีผลกระทบที่เป็นอันตราย และไม่จำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2. ลักษณะของโครงการจำเป็นต้องมีการประเมินผลกระทบอย่างเป็นระบบมากขึ้น โดยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น

3. โครงการที่เสนอนั้น มีผลกระทบหรืออาจมีผลกระทบหลายประการโดยผลกระทบเหล่านั้นสามารถป้องกันหรือแก้ไขได้โดยใช้การติดตามตรวจสอบการดำเนินการของโครงการ

4. โครงการตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวต่อสิ่งแวดล้อม และมีผลกระทบรุนแรงที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งจำเป็นต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างละเอียด เพื่อพิจารณาถึงทางเลือกต่าง ๆ ในการดำเนินโครงการ รวมทั้ง เพื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม และการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

⁴¹ Robert C. Zimmermann, *Environmental Impact of Forestry* (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1992).

อาจกล่าวได้ว่าผลของการกลั่นกรองโครงการ อาจแบ่งได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. โครงการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนด
2. โครงการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณา
3. โครงการที่ไม่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2.3.4 ผู้เกี่ยวข้องในการพิจารณากลับกรองโครงการ

การพิจารณาถึงผู้เกี่ยวข้องในการพิจารณากลับกรองโครงการนั้น มีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ โดยสรุปสามารถจำแนกได้ ดังนี้

1. หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลด้านสิ่งแวดล้อมเป็นผู้กลั่นกรองโครงการ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม หรือคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะ โดยเป็นการกลั่นกรองที่ใช้ในประเทศไทย ออสเตรเลีย แคนาดา สหรัฐอเมริกา⁴² และเยอรมัน
2. หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตโครงการเป็นผู้กลั่นกรองโครงการ เช่น ประเทศญี่ปุ่น
3. ประชาชนและชุมชน ในพื้นที่ตั้งโครงการหรืออาจจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ ซึ่งในบางประเทศได้เปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะหรือพิจารณากลับกรองโครงการด้วย เช่น ออสเตรเลีย สหภาพยุโรป เป็นต้น

2.4 หลักการในการกลั่นกรองโครงการในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากล

ระบบกฎหมายของประเทศ บริบททางการเมือง และวัฒนธรรม มีบทบาทสำคัญในการกำหนดระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศนั้น ๆ ส่งผลให้การใช้รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดนโยบายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ช่วยควบคุมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในวงกว้างได้แตกต่างกันออกไป⁴³ รวมทั้ง ทำให้หลักการในการ

⁴² ปวันรัตน์ คงวานิช, *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกลั่นกรองโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย เปรียบเทียบต่างประเทศ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558).

⁴³ World Bank, *Getting to Green—A Sourcebook of Pollution Management Policy Tools for Growth and Competitiveness*, Retrieved March 15, 2019 from

กลั่นกรองโครงการมีลักษณะที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากลได้กำหนดกรอบแนวทางในการกลั่นกรองโครงการในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ ดังนี้

โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme หรือ UNEP) ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมระดับโลกที่สำคัญ ทำหน้าที่กำหนดวาระด้านสิ่งแวดล้อมทั่วโลก ส่งเสริมการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนภายในระบบของสหประชาชาติและทำหน้าที่ผู้สนับสนุนด้านสิ่งแวดล้อม โดย UNEP มีหน้าที่หลัก 3 ประการ ได้แก่ 1) ประเมินสภาพและแนวโน้มของสิ่งแวดล้อมในระดับชาติและระดับภูมิภาค 2) พัฒนาเอกสารด้านสิ่งแวดล้อมระดับชาติและระหว่างประเทศ 3) เสริมสร้างสถาบันต่าง ๆ เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างชาญฉลาด⁴⁴ โดย UNEP ได้ระบุถึงหลักการและองค์ประกอบของแนวปฏิบัติที่ดีในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักการในการกลั่นกรองโครงการคือ โครงการที่เสนอทั้งหมดควรได้รับการกลั่นกรองเพื่อพิจารณาว่ามีความจำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยการกลั่นกรองโครงการดังกล่าว ควรระบุระดับหรือขอบเขตเขตในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งกระบวนการนี้จะทำให้เกิดความชัดเจนและมั่นใจในการดำเนินการตามมาตรฐานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และวิธีการโดยทั่วไปในการกลั่นกรองโครงการ คือ การจัดประเภทโครงการตามลักษณะของผลกระทบต่าง ๆ ตัวอย่างการจัดประเภทโครงการ⁴⁵ ดังนี้

ประเภทที่ 1 โครงการที่คาดว่าจะไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม

ประเภทที่ 2 โครงการที่มีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เว้นแต่จะมีการบรรเทาผลกระทบที่เหมาะสม ซึ่งโครงการดังกล่าวจะต้องมีการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและเตรียมการสำหรับการบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างเหมาะสม

ประเภทที่ 3 โครงการที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดผลกระทบในระยะยาวที่สำคัญ โดยไม่สามารถระบุขอบเขตหรือความร้ายแรงของผลกระทบได้ หากไม่มีการศึกษาอย่างละเอียด

<https://www.worldbank.org/en/topic/environment/publication/sourcebook-pollution-management-policy-tools>

⁴⁴ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP), ค้นวันที่ 15 มีนาคม 2562 จาก <http://actionforclimate.deqp.go.th/?p=6403>

⁴⁵ Hussein Abaza, Ron Bisset and Barry Sadler, **Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach**, Retrieved March 15, 2019 from <https://unep.ch/etu/publications/textONUBr.pdf>

นอกจากนี้ ข้อมูลจากธนาคารโลก ภายใต้ World Bank OP 4.01 ภาคผนวก A ว่าด้วยการประเมินสิ่งแวดล้อม ได้มีการศึกษาระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของ 28 ประเทศ ในภูมิภาคยุโรปและเอเชียกลาง (Europe and Central Asia: ECA) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจว่าการให้สินเชื่อหรือกู้ยืมในโครงการต่าง ๆ เป็นไปตามนโยบายการดำเนินงานของธนาคารโลก 4.01 “การประเมินสิ่งแวดล้อม (Environmental Assessment: EA)” ซึ่งกำหนดให้ต้องมีการประเมินสิ่งแวดล้อมของโครงการที่เสนอ สำหรับการจัดหาเงินทุนของธนาคาร เพื่อช่วยให้มั่นใจว่าโครงการดังกล่าวมีสภาพแวดล้อมที่ดีและยั่งยืน ซึ่งมีที่มาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1989 เมื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับการประเมินสิ่งแวดล้อม (Directive on Environmental Assessment: EA) ฉบับแรก ได้รับการรับรองจากธนาคารโลก และธนาคารได้ใช้การประเมินสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ มีมาตรฐาน และเป็นวิธีการหลักในการประกันคุณภาพสิ่งแวดล้อมของโครงการ ซึ่ง OP 4.01 กำหนดให้ประเทศที่ต้องการกู้ยืมจากธนาคารโลก ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ระบุพื้นที่ ตรวจสอบทางเลือก และพัฒนามาตรการในการป้องกันและบรรเทาผลกระทบ

การประเมินสิ่งแวดล้อม หรือ EA เป็นเครื่องมือทางนโยบายที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม จากกิจกรรมการพัฒนาและเพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมทั้งการประเมินผลการพัฒนารายโครงการ และการประเมินผลของแผนนโยบายและโครงการที่เรียกว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA) และสำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) นั้น ธนาคารโลกกำหนดให้เป็นกระบวนการที่ประเมินความเสี่ยงและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นของโครงการ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ต้องใช้เพื่อตอบโจทย์การประเมินสิ่งแวดล้อมที่ธนาคารโลกต้องการ

จากผลการศึกษาพบว่า ธนาคารโลกจะกลั่นกรองโครงการเพื่อกำหนดขอบเขตและลักษณะของการประเมินสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม โดยแบ่งประเภทโครงการที่เสนอออกเป็น 4 ประเภทตามลักษณะ สถานที่ตั้ง ความเปราะบางของพื้นที่ และขนาดของโครงการ รวมทั้ง ลักษณะทางธรรมชาติและความรุนแรงของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งลักษณะโครงการ 4 ประเภท⁴⁶ ได้แก่

ประเภท A โครงการที่น่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งในบางกรณีอาจส่งผลกระทบออกมานอกพื้นที่โครงการ โดยการประเมินสิ่งแวดล้อมของโครงการดังกล่าว คือ การศึกษาผลกระทบด้านบวกและด้านลบของโครงการ และเปรียบเทียบทางเลือกที่เป็นไปได้ของ

⁴⁶ World Bank, **Environmental Impact Assessment Systems in Europe and Central Asia Countries**, Retrieved April 23, 2019 from <http://www.worldbank.org/eca/environment>

โครงการ รวมถึงมาตรการบรรเทาผลกระทบและวิธีการเยียวยาชดเชยผลกระทบ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพด้านสิ่งแวดล้อม โดยประเทศที่กู้ยืมเงินจากธนาคารต้องจัดเตรียมรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ประเภท B คือ โครงการที่อาจเกิดผลกระทบแต่มีผลกระทบน้อยกว่าโครงการประเภท A โดยผลกระทบของโครงการประเภท B จะมีลักษณะเฉพาะ และสามารถบรรเทาผลกระทบได้ง่าย ซึ่งขอบเขตของการประเมินสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการประเภทนี้ จะแคบกว่าขอบเขตของโครงการประเภท A ซึ่งครอบคลุมผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบที่อาจเกิดขึ้น และแนะนำมาตรการป้องกันและบรรเทาผลกระทบ

ประเภท C คือ โครงการที่มีแนวโน้มจะมีเพียงผลกระทบเล็กน้อย หรือไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องใช้การประเมินสิ่งแวดล้อม

ประเภท FI คือ โครงการที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนของกองทุนธนาคารผ่าน FI สำหรับโครงการย่อยซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ธนาคารโลกจะพิจารณาข้อค้นพบและข้อเสนอแนะของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาว่าเป็นเกณฑ์ที่เพียงพอสำหรับการดำเนินโครงการเพื่อการจัดหาเงินทุนของธนาคารหรือไม่

ทั้งนี้ การเลือกประเภทการกลั่นกรองโครงการขึ้นอยู่กับขนาดของกิจกรรมโครงการและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับโครงการ รวมทั้งความรุนแรงของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในแง่ของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและสังคมวัฒนธรรม ตัวอย่างในพื้นที่ดังต่อไปนี้ทำให้โครงการควรได้รับการพิจารณาเป็นโครงการประเภท A⁴⁷

1. ในหรือใกล้กับระบบนิเวศที่อ่อนไหวและมีค่า หรือบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ธรรมชาติที่อยู่อาศัยของสัตว์ใกล้สูญพันธุ์
2. ในหรือใกล้กับแหล่งโบราณคดีหรือประวัติศาสตร์ หรือวัฒนธรรมและสังคมที่มีอยู่
3. ในพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่น ผลกระทบและการรบกวนอื่น ๆ อาจส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อชุมชน
4. ในภูมิภาคที่มีกิจกรรมการพัฒนาจำนวนมาก หรือมีปัญหาความขัดแย้งในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ
5. ตามเส้นทางน้ำ หรือแหล่งน้ำสำหรับบริโภค
6. บนพื้นดินหรือแหล่งน้ำที่มีทรัพยากรที่มีคุณค่า เช่น การทำประมง แร่ธาตุ พืชสมุนไพร และพื้นที่การเกษตร

⁴⁷ Moldova's Ministry of Education, Culture and Research, Environmental Management Framework (Chisinau, Moldova: Moldova's Ministry of Education, 2017).

ในขณะที่การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นเครื่องมือสำคัญของนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป ที่ต้องการให้รัฐสมาชิกดำเนินการประเมินสิ่งแวดล้อม จากโครงการที่มีแนวโน้มจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งแม้ว่าระบบการประเมินสิ่งแวดล้อมของธนาคารโลกและสหภาพยุโรป จะมีความแตกต่างกันในบางประเด็น แต่ทั้งสองระบบก็มีองค์ประกอบที่สำคัญร่วมกัน คือ การกลั่นกรองโครงการ การกำหนดขอบเขต ขั้นตอนการตรวจสอบที่ชัดเจน การมีส่วนร่วมของประชาชน และการติดตามผลภายหลังดำเนินโครงการ⁴⁸

สำหรับสหภาพยุโรปมีการประกาศบังคับใช้ EIA Directive (2014/52/EU) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นใจว่าโครงการของรัฐและเอกชนที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้มีการประเมินผลกระทบอย่างเพียงพอ ก่อนที่จะได้รับการอนุมัติหรือตัดสินใจใด ๆ เพื่อให้โครงการดังกล่าวดำเนินต่อไป และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างหรือการดำเนินโครงการนั้น ต้องได้รับการพิจารณาและประเมินผล รวมทั้ง สนับสนุนการมีส่วนร่วมของหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมและประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่เกี่ยวข้องต้องมีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะใด ๆ ในขณะที่ยังไม่มี การตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ และหน่วยงานอนุมัติโครงการต้องปรึกษาหารือ และแจ้งให้แก่สาธารณะได้ทราบถึงมาตรการในการป้องกันและแก้ไขหรือลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม⁴⁹

EIA Directive กำหนดให้โครงการภาครัฐและเอกชนที่มีแนวโน้มว่าจะมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสภาพแวดล้อม จะต้องได้รับการประเมินก่อนที่จะได้รับความยินยอมในการพัฒนา ซึ่งความยินยอมในการพัฒนา หมายถึง การตัดสินใจโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือหน่วยงานที่ให้สิทธิแก่ผู้ดำเนินโครงการ โดยก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้ดำเนินโครงการจะต้องทำการ EIA หากโครงการนั้นมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม⁵⁰

⁴⁸ World Bank, **Environmental Impact Assessment Systems in Europe and Central Asia Countries.**

⁴⁹ European Commission, **Interpretation of Definitions of Project Categories of Annex I and II of the EIA Directive** (n.p.: European Union, 2015).

⁵⁰ European Commission, **Environmental Impact Assessment of Projects, Guidance on Screening Preparation of Guidance Documents for the Implementation of EIA Directive (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU)/39** (n.p.: European Union, 2017).

ในปัจจุบันประเทศที่อยู่ภายใต้ EIA Directive ได้แบ่งประเภทของการกั้นกรองโครงการในการตัดสินใจว่าโครงการใดที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดเกณฑ์ในการกั้นกรอง ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กรณี กล่าวคือ กรณีที่จำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสมอ กรณีที่ไม่จำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และในกรณีที่กำหนดเป็นแนวทางการพิจารณา หากอาจจะต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม มีหลายประเทศที่ใช้วิธีการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับโครงการประเภทเดียวกัน แต่มีความแตกต่างกันมากในระดับของโครงการ ซึ่งโดยทั่วไปการกำหนดหลักเกณฑ์สามารถทำได้ โดยอ้างอิงตามข้อมูลต่อไปนี้⁵¹

1. ลักษณะของโครงการ เช่น ขนาด 20 ไร่ขึ้นไป
2. ความสามารถของโครงการที่คาดการณ์ไว้ เช่น การจัดการขยะได้ 50,000 ตันต่อปี
3. ที่ตั้งโครงการ เช่น การออกแบบวางแผนตามโซนที่กำหนด

ทั้งนี้ บทบัญญัติของ EIA Directive ได้แบ่งโครงการพัฒนาออกเป็นสองกลุ่ม คือ Annex I และ Annex II ซึ่งมีการกำหนดไว้ใน Article 4⁵²

1. โครงการที่ถูกกำหนดไว้ใน Annex I ทุกโครงการจะต้องดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
2. โครงการที่ถูกกำหนดไว้ใน Annex II ประเทศสมาชิกจะต้องพิจารณาว่าต้องดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยอาจใช้วิธีการพิจารณารายโครงการ, พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่รัฐสมาชิกกำหนดขึ้น หรืออาจใช้ทั้งสองวิธีประกอบกันในการตัดสินใจ

กรณีการแยกย่อยโครงการเพื่อหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม EIA Directive (2014/52/EU) มีการกำหนดไว้ใน Article 2(1) โดยระบุว่าประเทศสมาชิกจะใช้มาตรการทั้งหมดที่

⁵¹ *Ibid.*

⁵² DIRECTIVE 2014/52/EU Article 4

1. Subject to Article 2(4), projects listed in Annex I shall be made subject to an assessment in accordance with Articles 5 to 10.

2. Subject to Article 2(4), for projects listed in Annex II, Member States shall determine whether the project shall be made subject to an assessment in accordance with Articles 5 to 10. Member States shall make that determination through:

- (a) a case-by-case examination; or
- (b) thresholds or criteria set by the Member State.

Member States may decide to apply both procedures referred to in points (a) and (b).

จำเป็น เพื่อให้มั่นใจว่าก่อนที่จะมีการอนุมัติโครงการพัฒนาซึ่งน่าจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ลักษณะทางธรรมชาติ ขนาด หรือสถานที่ตั้งโครงการนั้น จะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับความยินยอมด้านการพัฒนา และการประเมินผลโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการ⁵³ ซึ่งแนวการวินิจฉัยของศาลในประเด็นดังกล่าว วางหลักให้ต้องพิจารณาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในภาพรวม โดยหากโครงการมีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันและมีลักษณะเชื่อมต่อกัน โดยไม่อาจตีความให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หากเมื่อมีการดำเนินโครงการหลายโครงการรวมกันแล้วอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ อันอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีตัวอย่างคำพิพากษาของศาลในคดี C-244/12 ระหว่าง Salzburger Flughafen GmbH และ Umweltsenat⁵⁴ ซึ่งศาลมีการวินิจฉัยว่า เพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับใช้ EIA Directive โดยการแยกย่อยโครงการ การพิจารณาว่าต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ให้พิจารณาจากวัตถุประสงค์และความเชื่อมโยงของโครงการย่อยเหล่านั้น โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสะสมหรือผลกระทบโดยรวมของโครงการดังกล่าวทั้งหมดด้วย⁵⁵ และในกรณีของโครงการขนาดเล็ก ศาลได้วางหลักไว้ในคำพิพากษาคดี C-392/96 ซึ่งศาลได้วินิจฉัยว่า แม้เป็นโครงการขนาดเล็กก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญได้ หากโครงการดังกล่าวตั้งอยู่ในพื้นที่สิ่งแวดล้อมมีความอ่อนไหว หรือเป็นแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม⁵⁶

⁵³ DIRECTIVE 2014/52/EU Article 2 (1)

Member States shall adopt all measures necessary to ensure that, before development consent is given, projects likely to have significant effects on the environment by virtue, inter alia, of their nature, size or location are made subject to a requirement for development consent and an assessment with regard to their effects on the environment. Those projects are defined in Article 4.

⁵⁴ Salzburger Flughafen GmbH v. Umweltsenat (Judgment of the Court, 2013)

⁵⁵ European Commission, **Interpretation of Definitions of Project Categories of Annex I and II of the EIA Directive.**

⁵⁶ Commission of the European Communities v. Ireland

นอกจากนี้ ในประเทศสหภาพยุโรปที่มีการนำ EIA Directive มาใช้บังคับ ได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการแยกย่อยโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในรูปแบบที่แตกต่างกัน⁵⁷ ดังนี้

ตารางที่ 2.1 มาตรการในการป้องกันการแยกย่อยโครงการ ของประเทศในสหภาพยุโรป

ประเทศ	มาตรการที่นำมาใช้
โปรตุเกส	ให้ทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แม้จะต่ำกว่าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ได้ ในกรณีที่เป็น
สวีเดน	ประเมินขอบเขตของโครงการในขั้นตอนการกลั่นกรองโครงการ
เนเธอร์แลนด์	พิจารณาการพัฒนาที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ
ออสเตรีย	พิจารณาการเปลี่ยนแปลงโครงการที่ได้รับการอนุมัติ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา
เยอรมัน	พิจารณาการขยายโครงการที่ไม่เคยมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาก่อน
เยอรมัน	พิจารณาว่าเป็นโครงการเดียวกัน หากมีการเชื่อมต่อกันและใช้สิ่งอำนวยความสะดวกที่ไปร่วมกัน
เยอรมัน	พิจารณาโครงการร่วมกัน หากอยู่ในพื้นที่ที่ตั้งโครงการเดียวกัน
เยอรมัน	พิจารณาโครงการร่วมกัน หากมีการดำเนินโครงการโดยมีวัตถุประสงค์ที่ใกล้เคียงกัน
โปแลนด์, เดนมาร์ก	พิจารณาว่าเป็นโครงการเดียวกัน หากมีการเชื่อมต่อกันโดยอาศัยเทคโนโลยีร่วมกัน
ไอร์แลนด์	ใช้การกำหนดเกณฑ์บังคับขั้นต่ำ ว่าโครงการใดบ้างที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
เยอรมัน, อังกฤษ	ใช้ข้อกำหนดในการพิจารณาโครงการที่เป็นอิสระ
เดนมาร์ก, ฟินแลนด์, สเปน	ใช้การพิจารณาเป็นรายโครงการ (Case by Case)
ออสเตรีย	ให้คำจำกัดความอย่างกว้างในการพิจารณา “โครงการ”

⁵⁷ Alvaro Enríquez de Salamanca Sánchez-Cámara, “Project Splitting in Environmental Impact Assessment,” *Impact Assessment and Project Appraisal* 34, 2 (April 2016): 151-159, Retrieved April 20, 2019 from <https://www.researchgate.net/publication/301514663>

บทที่ 3

การกลั่นกรองโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมตามระบบกฎหมายต่างประเทศ

การศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายต่างประเทศ จะเป็นประโยชน์ในการเปรียบเทียบถึงความแตกต่างกับการกลั่นกรองโครงการของประเทศไทย และนำมาสู่การวิเคราะห์ข้อดี ข้อเสีย เพื่อปรับใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.1 ประเทศอังกฤษ

3.1.1 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย เริ่มต้นจากรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ตั้งแต่ก่อนการประกาศให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ.1970 โดยรัฐบาลอังกฤษให้ความสำคัญกับการประเมินสภาพแวดล้อม (Environmental Statement: ES) ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) หรือ Environmental Impact Statement: EIS ของสหรัฐอเมริกา

กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแบบไม่เป็นทางการของอังกฤษ ถูกผนวกรวมอยู่ในการวางแผนชาติและการวางผังเมือง ตั้งแต่ปี ค.ศ.1948 จากนั้นจึงมีการรับเอาระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปมาใช้ในปี ค.ศ.1985 โดยอังกฤษได้เริ่มต้นจากนำเอาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการวางผังเมืองรวม ที่ดำเนินการโดยสภาเทศบาลของมลรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางแผน และเป็นผู้ทำการตัดสินใจในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3.1.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของอังกฤษ คือ ข้อบังคับการวางผังเมืองและผังประเทศ Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 (The ‘2017 Regulations’) ซึ่งเป็นการออกข้อบังคับตาม EIA Directive (2014/52/EC) ของสหภาพยุโรป ที่มีสถานะเป็นกฎหมายที่กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ และให้รัฐสมาชิกรับไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน โดย EIA Directive (2014/52/EC) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ.2557 และกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในประเทศของตนเองภายในวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ.2560⁵⁸ ซึ่งต่อมาได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของโครงการสาธารณะและโครงการของเอกชน โดยกำหนดไว้ใน EU Directive (2011/92/EU)⁵⁹

สำหรับประเทศอังกฤษ ซึ่งใช้บังคับข้อบังคับการวางผังเมืองและผังประเทศ Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 (The ‘2017 Regulations’) มีการนำโครงสร้างและองค์ประกอบของโครงการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตาม EIA Directive มาใช้ โดยกำหนดให้โครงการที่อยู่ใน Schedule 1 ทุกโครงการ ต้องจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และโครงการใน Schedule 2 บางโครงการอาจไม่จำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของหน่วยงานวางแผนท้องถิ่น (Local Planning Authority) หรือปลัดกระทรวง (The Secretary of State)

3.1.1.2 กระบวนการขั้นตอนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ขั้นตอนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของอังกฤษ แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้⁶⁰

⁵⁸ Directive 2014/52/EC of The European Parliament and of The Council of 16 April 2014

⁵⁹ SDG Resource Centre, **Environmental Impact Assessments in the UK**, Retrieved July 15, 2019 from <https://sdgresources.relx.com/legal-practical-guidance/environmental-impact-assessments-uk-%E2%80%94-practice-note>

⁶⁰ Ministry of Housing, Communities & Local Government of UK, **Guidance Environmental Impact Assessment**, Retrieved July 15, 2019 from <https://www.gov.uk/guidance/environmental-impact-assessment#overview-of-the-environmental-impact-assessment-process>

1) ขั้นตอนการกลั่นกรองโครงการ (Screening) เป็นขั้นตอนการพิจารณาว่าโครงการจะดำเนินการนั้น อาจก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ และจะเป็นต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่

2) ขั้นตอนการกำหนดขอบเขตการศึกษา (Scoping) หมายถึง การกำหนดขอบเขตของประเด็นที่ต้องพิจารณาในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการจัดทำรายงานสภาพแวดล้อม (Environmental Statement) โดยผู้เสนอโครงการสามารถขอความเห็นจากหน่วยงานวางแผนท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อมูลที่จำเป็นต้องเก็บรวบรวม ซึ่งเรียกว่า “การกำหนดขอบเขตความคิดเห็น”

3) ขั้นตอนการจัดทำรายงานสภาพแวดล้อม (Preparing an Environmental Statement) เกิดขึ้นเมื่อมีการวินิจฉัยว่าต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยผู้เสนอโครงการต้องจัดทำสำเนารายงานสภาพแวดล้อม ซึ่งมีข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ทั้งนี้ การจัดทำรายงานสภาพแวดล้อมต้องเป็นการจัดทำโดยผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณสมบัติเฉพาะ

4) ขั้นตอนการวางแผนและการปรึกษาหารือ (Making a Planning Application and Consultation) โดยในประเทศไทย ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ ตั้งแต่ขั้นตอนที่รายงานสภาพแวดล้อมถูกส่งให้แก่หน่วยงานวางแผนท้องถิ่น ซึ่งผู้เสนอโครงการต้องเปิดเผยรายงานสภาพแวดล้อมโดยเผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และโดยการแจ้งให้หน่วยงานให้คำปรึกษาและสาธารณชนทราบล่วงหน้า ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการที่เสนอและรายงานสภาพแวดล้อมดังกล่าว

5) การตัดสินใจ (Decision Making) โดยอาศัยรายงานสภาพแวดล้อมและความคิดเห็นต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณาโดยหน่วยงานวางแผนท้องถิ่นหรือปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ในการตัดสินใจว่าจะให้ดำเนินโครงการพัฒนาหรือไม่ และสาธารณชนต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงเหตุผลในการตัดสินใจทั้งทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์และสาธารณะ

3.1.2 การกลั่นกรองโครงการ

3.1.2.1 ระบบการกลั่นกรองโครงการ

การกลั่นกรองโครงการ ซึ่งต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ใช้รูปแบบการกำหนดรายชื่อโครงการและการพิจารณาของหน่วยงานที่มีอำนาจประกอบกัน กล่าวคือ เมื่อเจ้าของโครงการเสนอคำร้องเพื่อดำเนินโครงการต่อสภาเทศบาลของมลรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางแผน หน่วยงานดังกล่าวจะเป็นผู้พิจารณาว่าโครงการที่ยื่นเสนอ

มานั้น ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยกฎหมายจะมีรายชื่อของโครงการกำหนดไว้ แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้⁶¹

1) โครงการประเภทที่ 1 (Schedule 1) เป็นโครงการพัฒนาที่จะต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งหมด และจะต้องส่งรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIS) ไปพร้อมกับคำร้องดำเนินโครงการ เพื่อขออนุมัติวางแผนต่อหน่วยงานวางแผนท้องถิ่น (Local Planning Authority)

ตัวอย่าง โครงการซึ่งถูกกำหนดไว้ใน Schedule 1⁶²

- (1) โรงกลั่นน้ำมันน้ำมันดิบ (ไม่รวมกิจการผลิตน้ำมันหล่อลื่นจากน้ำมันดิบ)
- (2) สถานีพลังงานความร้อนและการติดตั้งการเผาไหม้อื่น ๆ ที่มีความร้อน 300 เมกะวัตต์หรือมากกว่า
- (3) สถานีพลังงานนิวเคลียร์และเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์อื่น ๆ
- (4) การกำจัดสิ่งปฏิกูล โดยการเผาหรือการบำบัดทางเคมี
- (5) การกำจัดของเสียโดยการเผาหรือการบำบัดทางเคมี (ตามที่กำหนดในภาคผนวก I Directive 2008/98/EC) ของขยะอันตราย ที่มีความจุเกิน 100 ตันต่อวัน
- (6) การขุดน้ำมันและก๊าซธรรมชาติเพื่อการค้า ที่สกัดปริมาณมากกว่า 500 ตันต่อวันในกรณีของปิโตรเลียม และ 500,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวันในกรณีของก๊าซ
- (7) เชื้อเพลิงและการติดตั้งอื่น ๆ ที่ออกแบบมาเพื่อการกักเก็บน้ำหรือการกักเก็บน้ำถาวรที่มีการกักเก็บน้ำสำรอง หรือเก็บกักน้ำใหม่หรือเพิ่มเติมเกินกว่า 10 ล้านลูกบาศก์เมตร
- (8) โรงงานอุตสาหกรรมสำหรับการผลิตเยื่อจากไม้หรือวัสดุเส้นใยที่คล้ายกันหรือการผลิตกระดาษและกระดาษแข็ง ที่มีกำลังการผลิตเกิน 200 ตันต่อวัน
- (9) สถานที่เก็บปิโตรเลียม ผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี หรือเคมีภัณฑ์ที่มีความจุ 200,000 ตันขึ้นไป

⁶¹ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยสังคม และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม, *เรื่องเดิม*, หน้า 102.

⁶² SCHEDULE 1 Descriptions of Development for the Purposes of the Definition of “SCHEDULE 1 DEVELOPMENT”, Retrieved July 15, 2019 from <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2017/571/schedule/1/made/data.pdf>

ทั้งนี้ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงใด ๆ หรือส่วนขยายของการพัฒนาที่ระบุไว้ใน Schedule 1 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงหรือการขยายโครงการ และทำให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ Schedule 1

2) โครงการประเภทที่ 2 (Schedule 2) มีบางโครงการที่ไม่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยขึ้นอยู่กับพิจารณาของหน่วยงานวางแผนท้องถิ่น (Local planning authority) หรือปลัดกระทรวง (The Secretary of State) โดยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการประเภทที่ 2 นั้น พิจารณาจากลักษณะของโครงการว่ามีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่

โครงการที่เข้าข่ายการพิจารณาให้ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่

(1) โครงการขนาดใหญ่ เป็นโครงการที่มีความสำคัญมากกว่าในระดับท้องถิ่น

(2) โครงการที่เสนอในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียทางธรรมชาติสูง เช่น อุทยานแห่งชาติ พื้นที่ที่มีคุณค่าในทางวิทยาศาสตร์ พื้นที่ที่มีความสวยงามทางธรรมชาติ และพื้นที่ที่อาจจะได้รับผลกระทบที่สำคัญ โดยพิจารณาจากทำเลที่ตั้งโครงการมากกว่าขนาดของโครงการ

(3) โครงการที่มีความซับซ้อนมากกว่าปกติ ซึ่งจะได้รับผลกระทบทางลบ

นอกจากการกลั่นกรองโครงการโดยใช้ Schedule 1 ซึ่งกำหนดให้ทุกโครงการต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว กฎหมายของประเทศอังกฤษยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกลั่นกรองโครงการกรณีของ Schedule 2 (Annex II) ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งหากโครงการซึ่งเสนอมีการกำหนดไว้ในคอลัมน์แรกของ Schedule 2 และลักษณะของโครงการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในคอลัมน์ที่สอง โครงการดังกล่าวต้องได้รับการตรวจสอบโดยหน่วยงานวางแผนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาว่าการดำเนินโครงการนั้นอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ รวมทั้ง โครงการที่ระบุไว้ใน Schedule 2 ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อ่อนไหว ต้องได้รับการพิจารณาเช่นเดียวกัน แม้ว่าลักษณะของโครงการจะต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในคอลัมน์ที่สอง⁶³

⁶³ Ministry of Housing, Communities & Local Government, **Guidance Environmental Impact Assessment, Explains Requirements of the Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, March 2019**, Retrieved July

ตารางที่ 3.1 โครงการซึ่งถูกกำหนดไว้ใน Schedule 2⁶⁴

คอลัมน์ 1 คำอธิบายเกี่ยวกับการพัฒนา	คอลัมน์ 2 หลักเกณฑ์ที่กำหนด
เกษตรกรรมและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (Agriculture and Aquaculture)	
(1) การใช้ประโยชน์ที่ดินโดยไม่ได้ทำการเพาะปลูกหรือมีวัตถุประสงค์ในการเกษตรอย่างเข้มข้น	พื้นที่เกิน 0.5 เฮกตาร์
(2) โครงการจัดการน้ำเพื่อการเกษตร รวมถึงโครงการชลประทานและการระบายน้ำ	พื้นที่เกิน 1 เฮกตาร์
(3) การทำปศุสัตว์	พื้นที่เกิน 500 ตารางเมตร
(4) การเลี้ยงปลา	ปริมาณผลผลิต น้ำหนักมากกว่า 10 ตันต่อปี
(5) การถมทะเล	ทุกโครงการพัฒนา
อุตสาหกรรมพลังงาน (Energy Industry)	
(1) การติดตั้งอุตสาหกรรมสำหรับการผลิตไฟฟ้าไอน้ำและน้ำร้อน (เว้นแต่จะรวมอยู่ใน Schedule 1)	พื้นที่เกิน 0.5 เฮกตาร์
(2) สถานที่ประกอบอุตสาหกรรมเพื่อขนส่งก๊าซไอน้ำและน้ำร้อน	พื้นที่เกิน 1 เฮกตาร์
(3) การเก็บรักษาก๊าซธรรมชาติ	(1) พื้นที่ของอาคารใหม่ หรือโครงสร้างเกิน 500 ตารางเมตร หรือ
(4) การจัดเก็บก๊าซไวไฟไว้ใต้ดิน	(2) อาคารใหม่หรือโครงสร้างจะต้องอยู่ภายใน 100 เมตร จากน่านน้ำควบคุมใดๆ
(5) การเก็บรักษาเชื้อเพลิงฟอสซิล	พื้นที่เกิน 1,000 ตารางเมตร
(6) การอัดก้อนถ่านหินและลิกไนต์ในอุตสาหกรรม	

15, 2019 from [https://www.gov.uk/guidance/environmental-impact-assessment#Screening - Schedule-2-projects](https://www.gov.uk/guidance/environmental-impact-assessment#Screening-Schedule-2-projects)

⁶⁴ Schedule 2, The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, Retrieved July 15, 2019 from <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/571/schedule/2/made>

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

คอลัมน์ 1 คำอธิบายเกี่ยวกับการพัฒนา	คอลัมน์ 2 หลักเกณฑ์ที่กำหนด
(7) การเก็บรักษากากกัมมันตรังสี (เว้นแต่จะรวมอยู่ใน Schedule 1)	(1) พื้นที่เกิน 1,000 ตารางเมตร หรือ (2) จะต้องได้รับอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อม ภายใต้กฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อม (Regulations 2016 (2)) ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของสาร กัมมันตภาพรังสี ตามที่ระบุไว้ในวรรค 11 (2) (b), (2) (c) หรือ (4) ของส่วนที่ 2 ของตารางที่ 23 หรือการเปลี่ยนแปลงของใบอนุญาตดังกล่าว
(8) การผลิตพลังงานไฟฟ้าพลังน้ำ	กำลังการผลิต มากกว่า 0.5 เมกะวัตต์
(9) สถานที่สำหรับการควบคุมพลังงานลมเพื่อ ผลิตพลังงาน (ฟาร์มลม)	(1) การพัฒนาเกี่ยวข้องกับการติดตั้งกังหัน มากกว่า 2 เครื่อง หรือ (2) ความสูงของกังหัน หรือความสูงของโครงสร้าง อื่นใด เกิน 15 เมตร
(10) การดักจับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ เพื่อ การจัดเก็บทางธรณีวิทยา ตาม Directive 2009/31/EC	ทุกโครงการพัฒนา

จากตารางแสดงตัวอย่างโครงการซึ่งถูกกำหนดไว้ใน Schedule 2 ข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการกำหนดหลักเกณฑ์การกลั่นกรองโครงการ ในลักษณะของบัญชีรายชื่อโครงการซึ่งเป็นบัญชีรายชื่อโครงการที่กฎหมายได้เปิดช่องให้การใช้บัญชีรายชื่อโครงการดังกล่าวมีความยืดหยุ่น โดยการให้อำนาจแก่หน่วยงานวางแผนท้องถิ่นในการพิจารณาตรวจสอบกรณีของโครงการซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของคอลัมน์ที่สอง และโครงการซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความอ่อนไหว เพื่อพิจารณาว่าการดำเนินโครงการนั้น ๆ อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ อันมีความจำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่

ทั้งนี้ การตีความหรือตัดสินใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกลั่นกรองโครงการตาม Schedule 2 นั้นอาจมีความไม่ชัดเจน โดยมีการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแตกต่างกัน กล่าวคือ บทบาทของศาลคือการควบคุมและตรวจสอบการตัดสินใจว่าการพัฒนาหรือการดำเนินโครงการนั้น อยู่ภายใต้ Schedule 2 หรือไม่ โดยมีได้ใช้อำนาจในฐานะ

ผู้ตัดสินใจหลัก แต่จะเข้าแทรกแซงก็ต่อเมื่อการตัดสินใจของหน่วยงานวางแผนท้องถิ่นไม่มีเหตุผลอันสมควร⁶⁵

เมื่อต้องมีการพิจารณากลับกรองโครงการตาม Schedule 2 ขั้นตอนในการพิจารณาว่าโครงการใน Schedule 2 น่าจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ ต้องพิจารณาจาก Schedule 3 ซึ่งมีการกำหนดประเด็นการพิจารณาไว้ ดังนี้⁶⁶

- 1) ลักษณะของโครงการ
 - (1) ขนาดและการออกแบบของการพัฒนาโครงการทั้งหมด
 - (2) ผลกระทบสะสมที่มีอยู่เดิมจากการพัฒนาอื่น ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน หรือที่ได้รับการอนุมัติ
 - (3) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะที่ดิน ดิน น้ำ และความหลากหลายทางชีวภาพ
 - (4) การผลิตของเสีย
 - (5) มลพิษที่อาจเกิดขึ้น
 - (6) ความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ รวมถึง ภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตามหลักการทางวิทยาศาสตร์
 - (7) ความเสี่ยงต่อสุขภาพของมนุษย์
- 2) สถานที่ตั้งโครงการ และความอ่อนไหวต่อสิ่งแวดล้อมของพื้นที่
 - (1) การใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งมีอยู่เดิมและที่ได้รับอนุมัติแล้ว
 - (2) ความอุดมสมบูรณ์และความสามารถในการฟื้นฟูธรรมชาติในพื้นที่ รวมถึงใต้ดิน
 - (3) ความสามารถในการดูดซับของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในพื้นที่ดังต่อไปนี้
 - (3.1) พื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่ชายฝั่ง ปากแม่น้ำ
 - (3.2) เขตชายฝั่งและสภาพแวดล้อมทางทะเล
 - (3.3) พื้นที่ภูเขาและป่าไม้

⁶⁵ SDG Resource Centre, *op. cit.*

⁶⁶ Schedule 3 Selection Criteria for Screening Schedule 2 Development, the Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, Retrieved July 15, 2019 from <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/571/schedule/3/made>

- (3.4) เขตอนุรักษ์ธรรมชาติและสวนสาธารณะ
- (3.5) พื้นที่ที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายของประเทศ
- (3.6) พื้นที่ที่ไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
- (3.7) พื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่น
- (3.8) ทิวทัศน์และสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม หรือโบราณคดี

3) ประเภทและลักษณะของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

- (1) ขนาดและขอบเขตของผลกระทบ เช่น พื้นที่ทางภูมิศาสตร์และจำนวนประชากรที่อาจได้รับผลกระทบ
- (2) ลักษณะโดยทั่วไปของผลกระทบ
- (3) ผลกระทบข้ามพรมแดน
- (4) ความรุนแรงและความซับซ้อนของผลกระทบ
- (5) คาดการณ์ความน่าจะเป็นของผลกระทบ
- (6) ระยะเวลา ความถี่ และการย้อนกลับของผลกระทบ
- (7) การรวมกันของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับผลกระทบที่มีอยู่ของการพัฒนาอื่น ๆ
- (8) ความเป็นไปได้ในการลดผลกระทบ

ในการพิจารณาเพื่อตัดสินใจว่าโครงการใน Schedule 2 โครงการใด ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่นั้น หน่วยงานวางแผนท้องถิ่นหรือปลัดกระทรวงจะแสดงความเห็นประกอบการตัดสินใจ ซึ่งต้องระบุเหตุผลหลักในการตัดสินใจโดยอ้างอิงหลักเกณฑ์ที่ถูกระบุไว้ตาม Schedule 3

แม้ว่าจะมีสัดส่วนเพียงเล็กน้อยที่จะมีการกำหนดให้โครงการพัฒนาตาม Schedule 2 ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเป็นไปไม่ได้ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งสามารถพิสูจน์ได้ในระดับสากลว่าจำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ก็ตาม แต่อย่างน้อยมีความเป็นไปได้ที่จะเสนอระดับหรือประเภทของการพัฒนาโครงการซึ่งมีแนวโน้มว่าจะต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ความเป็นไปได้ในการที่จะบ่งชี้ถึงระดับหรือประเภทของการพัฒนาโครงการที่ไม่มีความจำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁶⁷ ทั้งนี้ มีการจัดทำชุดของหลักเกณฑ์เพื่อช่วยเจ้าหน้าที่วางแผนท้องถิ่นในการพิจารณาโครงการว่าน่าจะมีผลกระทบต่อ

⁶⁷ Ministry of Housing, Communities & Local Government of UK, *op. cit.*

สิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยแสดงให้เห็นถึงประเภทของผลกระทบที่น่าจะมีความสำคัญสำหรับการ
โครงการพัฒนาบางประเภท⁶⁸

ตารางที่ 3.2 ชุดของหลักเกณฑ์ที่ใช้ประกอบการพิจารณาโครงการ

ประเภท ของการพัฒนา	หลักเกณฑ์ การประเมิน ตาม Schedule 2	หลักเกณฑ์ป่งชี้	ประเด็นสำคัญ ที่ใช้ในการพิจารณา
เกษตรกรรมและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (Agriculture and Aquaculture)			
(1) การใช้ประโยชน์ ที่ดินโดยไม่ได้ทำการ เพาะปลูกหรือมี วัตถุประสงค์ใน การเกษตรอย่าง เข้มข้น	พื้นที่ของการพัฒนา เกินกว่า 0.5 เฮกตาร์	ไม่น่าจะต้องทำการ ประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม นอกจากจะครอบคลุม พื้นที่มากกว่า 5 เฮกตาร์	ผลกระทบต่อ นิเวศวิทยา อุทกวิทยา และภูมิทัศน์โดยรอบ
(2) การจัดการน้ำเพื่อ การเกษตร รวมถึง โครงการชลประทาน และการระบายน้ำ	พื้นที่เกิน 1 เฮกตาร์	การเปลี่ยนแปลง ลักษณะของที่ดินไป อย่างถาวรในพื้นที่ เกินกว่า 5 เฮกตาร์	ผลกระทบที่กว้างขึ้น เกี่ยวกับอุทกวิทยา และระบบนิเวศ โดยรอบ ซึ่งการ ประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมจะไม่ จำเป็นสำหรับ โครงการจัดการน้ำ ตามปกติที่ดำเนินการ โดยเกษตรกร

⁶⁸ Indicative Screening Thresholds, Retrieved July 15, 2019 from <https://www.gov.uk/guidance/environmental-impact-assessment#the-indicative-thresholds>

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ประเภท ของการพัฒนา	หลักเกณฑ์ การประเมิน ตาม Schedule 2	หลักเกณฑ์บังคับ	ประเด็นสำคัญ ที่ใช้ในการพิจารณา
(3) การทำปศุสัตว์	พื้นที่เกิน 500 ตาราง เมตร	การติดตั้งโรงเรือน ออกแบบมาเพื่อการ เลี้ยงสัตว์ที่มากกว่า แม่สุกร 750 ตัว, สุกรขุน 2,000 ตัว, ไก่เนื้อ 60,000 ตัว หรือ 50,000 ชั้น, ไก่วงหรือสัตว์ปีก อื่นๆ	ระดับของมลภาวะทาง กลิ่นที่เพิ่มขึ้น และการ จัดการขยะ
อุตสาหกรรมพลังงาน (Energy industry)			
(1) อุตสาหกรรม สำหรับการผลิตไฟฟ้า ไอน้ำและน้ำร้อน (เว้นแต่จะรวมอยู่ใน Schedule 1)	พื้นที่เกิน 0.5 เฮกตาร์	กำลังการผลิต มากกว่า 50 เมกะวัตต์ ในกรณีของโครงการ ขนาดเล็กที่ใช้รูปแบบ แปลกใหม่ ต้องใช้การ พิจารณาอย่าง รอบคอบ	ระดับการปล่อยมลพิษ ออกสู่อากาศ และการ ขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิง
(2) การเก็บรักษาก๊าซ ธรรมชาติ	(1) พื้นที่ของอาคาร หรือโครงสร้าง	เก็บเชื้อเพลิงได้ มากกว่า 100,000 ตัน	ขนาดของโครงการ, ปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ,
(3) การจัดเก็บก๊าซ ไวไฟไว้ใต้ดิน	เกิน 500 ตารางเมตร	กรณีโครงการที่มี ขนาดเล็กไม่น่าจะต้อง	การปล่อยมลพิษสู่ อากาศ และความเสี่ยง
(4) การเก็บรักษา เชื้อเพลิงฟอสซิล	โครงสร้างตั้งอยู่ใน ระยะ 100 เมตร จาก น่านน้ำควบคุม	ทำการประเมินผล กระทบสิ่งแวดล้อม เว้นแต่มีการจัดเก็บ สารเคมีอันตราย	ของการเกิดอุบัติเหตุ

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ประเภท ของการพัฒนา	หลักเกณฑ์ การประเมิน ตาม Schedule 2	หลักเกณฑ์บ่งชี้	ประเด็นสำคัญ ที่ใช้ในการพิจารณา
อุตสาหกรรมและกระบวนการผลิต (Industrial and Manufacturing Development)			
1. การผลิตและการ แปรรูปโลหะ	พื้นที่เกิน 1,000 ตารางเมตร	การพัฒนาที่ ครอบคลุมพื้นที่	(1) การพัฒนา เกี่ยวข้องกับ
2. อุตสาหกรรมแร่	ยกเว้น สถานที่จัดเก็บ	มากกว่า 10 เฮกตาร์	กระบวนการที่ต้องอยู่ ภายใต้ข้อกำหนดการ
3. อุตสาหกรรมเคมี (เว้นแต่จะรวมอยู่ใน Schedule 1)	ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม โตรเคมีและเคมีภัณฑ์ (1) พื้นที่ของอาคาร	กรณีการพัฒนาขนาด เล็ก คาดว่าจะ ก่อให้เกิดการปล่อย	ควบคุมมลพิษทาง อากาศ
4. อุตสาหกรรม อาหาร	หรือโครงสร้างใหม่ มี ขนาดเกิน 0.05	ของเสียที่สำคัญ การ ปล่อยมลพิษ หรือ	(2) กระบวนการ เกี่ยวข้องกับการปล่อย ลงสู่แหล่งน้ำ ซึ่งต้อง ได้รับความยินยอมจาก สำนักงานสิ่งแวดล้อม
5. อุตสาหกรรมสิ่งทอ เครื่องหนังไม้ และกระดาษ	เฮกตาร์ หรือ (2) มากกว่า 200ตัน	เสียงรบกวน	(3) การดำเนินการ ก่อให้เกิดสารที่อาจ เป็นอันตราย หรือ ก่อให้เกิดมลพิษต่อ สิ่งแวดล้อม
6. อุตสาหกรรมยาง			(4) กระบวนการนี้จะ ก่อให้เกิดของเสียจาก กัมมันตภาพรังสี หรือ ของเสียอันตรายอื่น ๆ (5) การพัฒนาจะอยู่ ภายใต้ Council Directive 96182/EC เกี่ยวกับการควบคุม

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ประเภทของการพัฒนา	หลักเกณฑ์การประเมินตาม Schedule 2	หลักเกณฑ์บ่งชี้	ประเด็นสำคัญที่ใช้ในการพิจารณา
			อันตรายจากอุบัติเหตุที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับสารอันตราย

จากตัวอย่างชุดของหลักเกณฑ์ที่ใช้ประกอบการพิจารณาโครงการดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นการกำหนดประเด็นสำคัญ ซึ่งหน่วยงานวางแผนท้องถิ่นสามารถนำมาใช้เพื่อประกอบการพิจารณาและตัดสินใจว่าโครงการตาม Schedule 2 นั้น อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ไม่ควรสันนิษฐานไว้ก่อนว่าการพัฒนาโครงการที่สูงกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดควรอยู่ภายใต้การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสมอ หรือโครงการที่อยู่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์เหล่านี้จะไม่สามารถก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการพัฒนาโครงการแต่ละโครงการนั้นต่างมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน

นอกจากนี้ การพิจารณากลับกรองโครงการซึ่งต้องจัดทำประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศอังกฤษ นอกจากการพิจารณาโครงการตาม Schedule 1 และ Schedule 2 ดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ประเทศอังกฤษมีการกำหนดให้อำนาจ The Secretary of State ในการตัดสินใจว่าจำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการพัฒนาตาม Schedule 2 ได้ แม้ว่าลักษณะของโครงการไม่ตรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด แต่มีแนวโน้มที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ⁶⁹

ตัวอย่างคดีที่มีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับการกลับกรองโครงการ คือ คดีระหว่าง R (Candlish) v. Hastings Borough Council and Hastings and Bexhill Renaissance Ltd⁷⁰ ซึ่งมีการฟ้องในประเด็นที่หน่วยงานวางแผนท้องถิ่น ใช้อำนาจในการพิจารณาอนุญาตโครงการพัฒนา

⁶⁹ The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, regulation 5(7).

⁷⁰ R (Candlish) v. Hastings Borough Council and Hastings and Bexhill Renaissance Ltd, Queen's Bench Division (Administrative Court, 2005)

ในพื้นที่ โดยโครงการที่พิพาทเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ Millennium Communities Programme ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระยะ กล่าวคือ โครงการในระยะที่ 1 ประกอบด้วยการพัฒนาถนนสายหลัก การสร้างวงเวียน และการลดปริมาณน้ำผิวดิน โดยการวางแผนการดำเนินการของระยะที่ 1 นั้น เป็นการดำเนินการที่แตกต่างหากจากระยะที่ 2 และการดำเนินการในระยะที่ 2 จำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะครอบคลุมรวมถึงโครงการในระยะที่ 1 ด้วย

ในการพิจารณาอนุญาตโครงการในระยะที่ 1 หน่วยงานวางแผนท้องถิ่น เห็นว่าไม่จำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องจากพื้นที่ในการดำเนินการของระยะที่ 1 นั้น น้อยกว่า 1 เฮกตาร์ และไม่ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความอ่อนไหว

ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการดำเนินโครงการในระยะที่ 1 เป็นส่วนหนึ่งของโครงการทั้งหมด จึงจะต้องถือว่าเป็นโครงการเดียวกัน ดังนั้น การดำเนินโครงการทั้งในระยะที่ 1 และระยะที่ 2 รวมกัน จึงต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดใน Schedule 2 ของข้อบังคับการวางผังเมืองและผังประเทศ

อย่างไรก็ตาม ศาลไม่เห็นด้วยกับข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว โดยศาลเห็นว่าการที่หน่วยงานวางแผนท้องถิ่นตัดสินใจว่าโครงการในระยะที่ 1 ไม่จำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น สอดคล้องกับข้อบังคับการวางผังเมืองและผังประเทศ และ EIA Directive แล้ว ซึ่งเมื่อมีการดำเนินโครงการในระยะที่ 2 ผู้ดำเนินโครงการก็ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยครอบคลุมรวมไปถึงการก่อสร้างในระยะที่ 1 ด้วย กรณีนี้จึงมิใช่การจงใจหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

การวินิจฉัยของศาลในคดีข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ในการดำเนินโครงการที่มีการแบ่งส่วนออกเป็นหลายขั้นตอน ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ควรได้รับการพิจารณาและประเมินผลในขั้นตอนของการตัดสินใจหลักเกี่ยวกับโครงการ

นอกจากนี้ ในคดีระหว่าง Thornhill v Cambridge City Council [2015] EWCA Civ 340 ซึ่งเป็นกรณีเกี่ยวกับการยื่นขออนุญาตเปลี่ยนการใช้พื้นที่สำนักงานขายรถยนต์มือสอง เป็นการเช่ารถยนต์ โดยมีพื้นที่สำนักงานและพื้นที่ล้าง 0.18 เฮกตาร์ ตั้งอยู่ภายในลานเก็บเศษโลหะ โดยผู้อุทธรณ์เห็นว่าการดำเนินกิจการในบริเวณที่เป็นลานเก็บเศษโลหะนั้นดังกล่าวถือเป็นการดำเนินการที่เข้าเงื่อนไขต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามข้อบังคับการวางผังเมืองและผังประเทศ ซึ่งเป็นข้อบังคับที่ใช้บังคับอยู่ในระหว่างที่มีการพิจารณาคำขอดังกล่าว

ผู้อุทธรณ์กล่าวอ้างว่า การเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่ขนาด 0.18 เฮกตาร์ ภายในลานเก็บเศษโลหะนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงหรือขยายการพัฒนาตาม Schedule 2 คอลัมน์ 1 วรรคสี่ (a) ของข้อบังคับการวางผังเมืองและผังประเทศ ที่กำหนดให้โครงการพัฒนานิคมอุตสาหกรรม ที่มีขนาด

เกิน 0.5 เฮกตาร์ ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยลานเก็บเศษโลหะที่ต้องเปลี่ยนสภาพการใช้งานดังกล่าวคือ “โครงการพัฒนานิคมอุตสาหกรรม” ตามความหมายข้างต้น

ศาลไม่เห็นพ้องด้วยกับประเด็นในการอุทธรณ์ ที่ว่าการเปลี่ยนสภาพการใช้พื้นที่จากการขายรถยนต์มือสองไปเป็นธุรกิจเช่ารถยนต์ บนพื้นที่ 0.18 เฮกตาร์ ภายในลานเก็บเศษโลหะนั้น เป็นการเปลี่ยนหรือขยายโครงการพัฒนานิคมอุตสาหกรรม แม้ว่าการตีความ “โครงการพัฒนานิคมอุตสาหกรรม” จะต้องตีความในบริบทของข้อบังคับโดยรวมก็ตาม โดยศาลวินิจฉัยว่า คำอธิบายของการพัฒนาโครงการในคอลัมน์ 1 ไม่ควรตีความแยกจากเกณฑ์ที่บังคับใช้ในคอลัมน์ 2 เมื่อพิจารณาข้อบังคับการวางผังเมืองและผังประเทศในวรรค 10 โดยรวม โดยพิจารณาทั้งสองคอลัมน์ประกอบกัน จะสามารถบ่งชี้ได้อย่างชัดเจนถึงลักษณะและขนาดของโครงการที่อาจมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม ตามเจตนารมณ์ของข้อบังคับการวางผังเมืองและผังประเทศ และ EIA Directive ซึ่งโดยบริบทของข้อเท็จจริงในคดีนี้ ลานเก็บเศษโลหะดังกล่าวไม่ใช่โครงการพัฒนานิคมอุตสาหกรรม

เจตนารมณ์ของ EIA Directive มิใช่การนำระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้กับทุก ๆ โครงการ แต่การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องถูกนำไปใช้ภายใต้การตระหนักที่ว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้กับโครงการที่มีความสมเหตุสมผลว่าอาจมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้พื้นที่จากการขายรถยนต์มือสองไปเป็นธุรกิจเช่ารถยนต์ที่พิพาทในคดีนี้ มิได้เป็นไปในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ อันจะต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการพิจารณาถึงประเภทของโครงการซึ่งต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในคอลัมน์ 1 นั้น ต้องพิจารณาประกอบกับลักษณะและขนาดของโครงการที่กำหนดไว้ในคอลัมน์ 2 โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญด้วย

3.1.2.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1) หน่วยงานวางแผนท้องถิ่น (Local Planning Authority)

ถือเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบ อนุมัติของโครงการซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของคอลัมน์ที่สอง ใน Schedule 2 และโครงการซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความอ่อนไหว เพื่อพิจารณาว่าการดำเนินโครงการนั้น ๆ อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ อันมีความจำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยการพิจารณาของหน่วยงานวางแผนท้องถิ่นนั้น จะเกิดขึ้นในขั้นตอนการรับคำร้องเสนอโครงการจากเจ้าของโครงการ

หากโครงการที่เสนอเป็นโครงการใน Schedule 1 ตามบัญชีรายชื่อโครงการที่กำหนดไว้ เจ้าของโครงการต้องจัดส่งรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIS) ไปพร้อมกับคำร้องดำเนินโครงการ เพื่อขออนุมัติต่อหน่วยงานวางแผนท้องถิ่น

หากเป็นโครงการใน Schedule 2 หน่วยงานงานวางแผนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการพิจารณาว่าโครงการนั้น ๆ มีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่

2) The Secretary of State

The Town and Country Planning Regulations 2017 ข้อ 5(6) ได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงอาจใช้อำนาจในการกั้นโครงการได้ เมื่อเห็นว่ามีจำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือกรณีมีการร้องขอจากบุคคลใด ๆ นอกจากนี้ ในข้อ 5(7) ได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงมีข้อเสนอเพื่อให้การดำเนินโครงการที่อยู่ในคอลัมน์ 1 ของ Schedule 2 ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ แม้ว่าไม่ได้อยู่ในเงื่อนไขที่กำหนด แต่มีแนวโน้มที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ

ทั้งนี้ในการพิจารณาเพื่อตัดสินว่าโครงการใน Schedule 2 โครงการใดต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่นั้น หน่วยงานวางแผนท้องถิ่นหรือ The Secretary of State จะแสดงความเห็นประกอบการตัดสินใจ ซึ่งต้องระบุเหตุผลหลักในการตัดสินใจโดยอ้างอิงหลักเกณฑ์ที่ถูกระบุไว้ตาม Schedule 3

3.2 ประเทศญี่ปุ่น

3.2.1 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ภายหลังการออกกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ.1969 เป็นที่มาของการบัญญัติกฎหมายในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศอื่น ๆ ตามมา โดยในประเทศญี่ปุ่นได้มีการนำระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1972 โดยใช้ในโครงการเกี่ยวกับการก่อสร้างถนนเท่านั้น ต่อมาภายหลัง ปี ค.ศ.1980 จึงได้มีการนำมาใช้กับโครงการก่อสร้างท่าเรือ โรงไฟฟ้า และโครงการรถไฟชินคันเซ็น จากนั้นได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อสภานิติบัญญัติ ในปี ค.ศ.1981 แต่ไม่ผ่านการพิจารณา

เมื่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตกไปในปี ค.ศ.1984 คณะรัฐมนตรีจึงได้ออกข้อกำหนดในการดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เรียกว่า “Cabinet-Decision EIA” นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นได้ออกกฎหมายและกำหนดแนวทางปฏิบัติในการประเมินผลกระทบของพื้นที่ตนเอง ก่อนที่จะมีการนำระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม หรือ “Basic Environment Law” ในปี ค.ศ.1993 และมีการ

บัญญัติเป็นกฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม “Environmental Impact Assessment Law” ในปี ค.ศ.1997⁷¹

3.2.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กฎหมาย Environmental Impact Assessment Law ของประเทศญี่ปุ่น มีการประกาศบังคับใช้ในปี ค.ศ.1997 และแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ.2005 โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และมีบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการกำหนดมาตรการในการป้องกันการผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการของแต่ละโครงการที่มีการเสนอ ซึ่งมี 13 โครงการ ภายใต้กฎหมายดังกล่าว ที่จำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่ โครงการก่อสร้างถนน, แม่น้ำ, ทางรถไฟ, สนามบิน, โรงไฟฟ้า, การกำจัดของเสีย, การถมที่ดิน, การจัดรูปที่ดิน, โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย, นิคมอุตสาหกรรม, โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง, ห้างสรรพสินค้า และการพัฒนาที่อยู่อาศัยหรืออุตสาหกรรมการพัฒนาที่ดิน

3.2.1.2 กระบวนการขั้นตอนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กฎหมาย Environmental Impact Assessment Law (Act No. 81, 1997) ได้กำหนดนิยามของ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ว่าหมายถึง การสำรวจ คาดการณ์ และการประเมินถึงความเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นรวมถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ โดยกำหนดมาตรการในการป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม และประเมินผลการปฏิบัติตามมาตรการนั้นๆ อย่างครอบคลุม⁷²

ขั้นตอนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เริ่มจากการที่ผู้เสนอโครงการใน Class 1 ต้องจัดทำเอกสารการพิจารณาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Primary Environmental Impact Consideration) ซึ่งต้องระบุรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทางเลือกในการดำเนินการ ขนาด ที่ตั้งของโครงการ รวมทั้ง ความคิดเห็นของประชาชน ผู้เชี่ยวชาญ รัฐบาลท้องถิ่น และข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม โดยผู้เสนอโครงการใน Class 2 จะจัดทำหรือไม่ก็ได้

⁷¹ Government of Japan, Ministry of the Environment, **Environmental Impact Assessment in Japan** (Tokyo: Ministry of the Environment, Government of Japan, 2012).

⁷² Environmental Impact Assessment Law, Article 2 (1).

นอกจากนี้ เจ้าของโครงการต้องทำการกำหนดขอบเขตโครงการ (Scoping) โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอยังผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี ในท้องที่ที่เกี่ยวข้อง

จากนั้น หน่วยงานราชการและผู้เสนอโครงการต้องเผยแพร่ข้อมูลการกำหนดขอบเขตของโครงการให้แก่ประชาชนทั่วไป เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เป็นเวลา 1 เดือน และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ผู้เสนอโครงการต้องสรุปความคิดเห็นของประชาชนเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี

ผู้ว่าราชการจังหวัด จะทำความเข้าใจโดยพิจารณาจากข้อมูลความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีและประชาชนร่วมด้วย และผู้เสนอโครงการเลือกวิธีการในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยพิจารณาจากความคิดเห็นของทุกฝ่ายประกอบกัน

เมื่อผู้เสนอโครงการได้ทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว ต้องจัดทำเอกสารสรุปผลการประเมินและวิธีการแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ ร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Draft Environmental Impact Assessment: EIS) และเผยแพร่รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในระยะเวลา 1 เดือน และเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีต่อไป

เมื่อผู้เสนอโครงการนำความคิดเห็นของทุกฝ่ายมาพิจารณาเพื่อปรับปรุงร่างรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม โดยรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมพร้อมด้วยความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม จะถูกนำไปประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตโครงการของหน่วยงานที่มีอำนาจ⁷³

3.2.2 การกลั่นกรองโครงการ

3.2.2.1 ระบบการกลั่นกรองโครงการ

โครงการที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

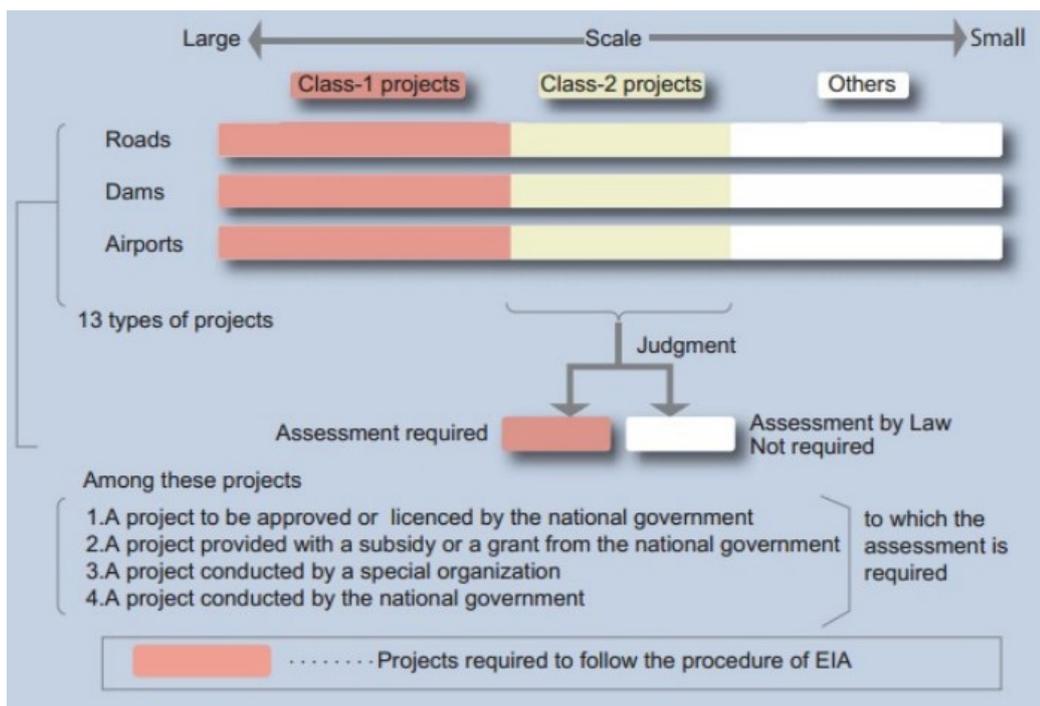
⁷³ ปวันรัตน์ คงวานิช, *เรื่องเดิม*.

1) Class 1 เป็นโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามกฎหมาย Environmental Impact Assessment Law ได้กำหนดว่า โครงการใน Class 1 เป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่ และมีคำสั่งคณะรัฐมนตรีกำหนดว่าเป็นโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม⁷⁴ รวมถึง โครงการที่มีลักษณะต่อไปนี้

อื่นใด

- (1) โครงการก่อสร้างหรือสร้างทางพิเศษ ทางหลวง หรือถนนประเภท
- (2) โครงการสร้างเขื่อนหรือฝายข้ามแม่น้ำ
- (3) โครงการก่อสร้างหรือปรับปรุงทางรถไฟ
- (4) โครงการก่อสร้างสนามบิน หรือสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบิน
- (5) โครงการก่อสร้างเพื่อติดตั้ง หรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตไฟฟ้า
- (6) โครงการก่อสร้างแหล่งกำจัดขยะมูลฝอยภายในประเทศ
- (7) โครงการสร้างแหล่งน้ำสาธารณะ
- (8) โครงการจัดรูปที่ดิน
- (9) โครงการบ้านจัดสรรและการพัฒนาเมือง
- (10) โครงการพัฒนานิคมอุตสาหกรรม
- (11) โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมืองใหม่
- (12) ศูนย์กระจายสินค้า
- (13) การพัฒนาที่ดินที่อยู่อาศัย หรืออุตสาหกรรม

⁷⁴ Environmental Impact Assessment Law 1997, Article 2 Paragraph 2



ภาพที่ 3.1 การแบ่งประเภทโครงการ ภายใต้กฎหมาย Environmental Impact Assessment Law⁷⁵

2) Class 2 เป็นโครงการที่ต้องได้รับการพิจารณาว่าต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งตามกฎหมาย Environmental Impact Assessment Law ได้กำหนดว่า โครงการใน Class 2 เป็นโครงการที่มีขนาดเล็กกว่าหรือเทียบเท่าโครงการใน Class 1 ซึ่งจำเป็นที่จะต้องให้หน่วยงานซึ่งมีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตโครงการ ทำการพิจารณาว่าโครงการดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่⁷⁶

การแบ่งประเภทโครงการ ภายใต้กฎหมาย Environmental Impact Assessment Law แสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นใช้วิธีการกำหนดว่าโครงการต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบหรือไม่ โดยพิจารณาจากระดับของหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในบัญชี Class 1 และ Class 2 ทั้งนี้ โดยทั้ง Class 1 และ Class 2 ต่างเป็นโครงการประเภทเดียวกัน และแตกต่างกันที่ขนาดของโครงการ

⁷⁵ Ministry of the Environment of Japan, Environmental Impact Assessment Division, **Environmental Impact Assessment in Japan**, Retrieved July 15, 2019 from <https://www.env.go.jp/en/policy/assess/pamph.pdf>

⁷⁶ Environmental Impact Assessment Law 1997, Article 4 Paragraph 1

โครงการที่มีการยื่นขออนุญาตดำเนินการ จะต้องผ่านการพิจารณาก่อนกรองว่าเข้าเงื่อนไขต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่โดยหากเป็นโครงการที่กำหนดไว้ใน Class 1 ซึ่งมีลักษณะเป็นโครงการขนาดใหญ่ และอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง กฎหมายกำหนดให้ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการใน Class 2 เป็นโครงการลักษณะเดียวกับ Class 1 แต่มีขนาดเล็กกว่า ซึ่งต้องอาศัยข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับพื้นที่ตั้ง และความเปราะบางของพื้นที่ด้านสิ่งแวดล้อม โดยจะเป็นการพิจารณาเป็นรายโครงการ ว่าการดำเนินโครงการนั้น ๆ จำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่⁷⁷

ตารางที่ 3.3 การแสดงประเภทของโครงการตามกฎหมาย Environmental Impact Assessment Law⁷⁸

โครงการ	โครงการ Class-1	โครงการ Class-2
1. ถนน		
ทางหลวงพิเศษสายหลักของประเทศ	ทุกโครงการ	4 เลน หรือมากกว่า,
ทางด่วน	4 เลน หรือมากกว่า	ความยาว 7.5k-10 กิโลเมตร
การตัดถนนขนาดใหญ่	4 เลน หรือมากกว่า, ความยาว 10 กิโลเมตร หรือมากกว่า	
การตัดถนนในป่า	2 เลน หรือมากกว่า, ความยาว 20 กิโลเมตร หรือมากกว่า	2 เลน หรือมากกว่า, ความยาว 15-20 กิโลเมตร
2. แม่น้ำ		
เขื่อน, ฝาย, การพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับทะเลสาบ	พื้นที่อ่างเก็บน้ำ ขนาด 100 เฮกตาร์ หรือพื้นที่	พื้นที่อ่างเก็บน้ำ ขนาด 75-100 เฮกตาร์ หรือพื้นที่การเปลี่ยนแปลง ที่ดิน 75-100 เฮกตาร์

⁷⁷ Peter King and Simon Hoiberg Olsen, **Quick Study of EIA Practices in some Asia Pacific Countries and Beyond** (n.p.: Institute for Global Environmental Strategies, 2013).

⁷⁸ Government of Japan, Ministry of the Environment, *op. cit.*

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

โครงการ	โครงการ Class-1	โครงการ Class-2
	การเปลี่ยนแปลงที่ดิน มากกว่า 100 เฮกตาร์	
3. ทางรถไฟ รถไฟด่วนพิเศษ Shinkansen	ทุกโครงการ	
รางรถไฟ	ระยะทาง 10 กิโลเมตร หรือมากกว่า	ระยะทาง 7.5-10 กิโลเมตร
4. สนามบิน	ความยาวรันเวย์ 2,500 เมตร หรือมากกว่า	ความยาวรันเวย์ 1,875-2,500 เมตร
5. โรงไฟฟ้า โรงไฟฟ้าไฮดรอลิก	กำลังการผลิต 30,000 กิโลวัตต์ หรือมากกว่า	กำลังการผลิต 22,500-30,000 กิโลวัตต์
โรงไฟฟ้าพลังความร้อน	กำลังการผลิต 150,000 กิโลวัตต์ หรือมากกว่า	กำลังการผลิต 112,500-150,000 กิโลวัตต์
โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนใต้ พิภพ	กำลังการผลิต 10,000 กิโลวัตต์ หรือมากกว่า	กำลังการผลิต 7,500-10,000 กิโลวัตต์
โรงไฟฟ้านิวเคลียร์	ทุกโครงการ	
6. การกำจัดขยะ	พื้นที่ 30 เฮกตาร์ หรือ มากกว่า	พื้นที่ 25-30 เฮกตาร์
7. การถมที่และฝังกลบ	พื้นที่เกิน 50 เฮกตาร์	พื้นที่ 40-50 เฮกตาร์
8. โครงการจัดรูปที่ดิน	พื้นที่ 100 เฮกตาร์ หรือมากกว่า	พื้นที่ 75-100 เฮกตาร์
9. โครงการพัฒนาพื้นที่ที่อยู่ อาศัยใหม่	พื้นที่ 100 เฮกตาร์ หรือมากกว่า	พื้นที่ 75-100 เฮกตาร์
10. โครงการพัฒนานิคม อุตสาหกรรม	พื้นที่ 100 เฮกตาร์ หรือมากกว่า	พื้นที่ 75-100 เฮกตาร์
11. โครงการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานเมืองใหม่	พื้นที่ 100 เฮกตาร์ หรือมากกว่า	พื้นที่ 75-100 เฮกตาร์

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

โครงการ	โครงการ Class-1	โครงการ Class-2
12. ศูนย์กระจายสินค้า	พื้นที่ 100 เฮกตาร์ หรือมากกว่า	พื้นที่ 75-100 เฮกตาร์
13. การพัฒนาที่ดินที่อยู่อาศัย หรืออุตสาหกรรม	พื้นที่ 100 เฮกตาร์ หรือมากกว่า	พื้นที่ 75-100 เฮกตาร์

จากตารางประเภทของโครงการตามกฎหมาย Environmental Impact Assessment Law ข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การกลั่นกรองโครงการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น เป็นไปในรูปแบบของการระบุบัญชีรายชื่อ ทั้งนี้ โดยมีการแบ่งระดับของหลักเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานที่มีอำนาจสามารถพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ในกรณีที่โครงการดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ใน Class 2 ดังนั้น บัญชีรายชื่อโครงการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น จึงมีลักษณะที่ยืดหยุ่น

การกลั่นกรองโครงการซึ่งอยู่ใน Class 2 ต้องดำเนินการ ดังนี้

- 1) ผู้เสนอโครงการซึ่งอยู่ใน Class 2 ต้องยื่นข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ โดยมีรายละเอียดประเภท ขนาด ที่ตั้ง และข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับโครงการ ต่อหน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุมัติหรือออกใบอนุญาตโครงการใน Class 2 แต่ละประเภท⁷⁹
- 2) หน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุมัติหรือออกใบอนุญาตโครงการ จะส่งสำเนาข้อมูลการดำเนินโครงการเบื้องต้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีเขตอำนาจการปกครองเหนือพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำความเห็นเกี่ยวกับโครงการเสนอมายังหน่วยงาน โดยกำหนดระยะเวลาอย่างน้อย 30 วัน⁸⁰
- 3) หลังจากหน่วยงานที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตโครงการได้รับความเห็นจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ต้องดำเนินการวินิจฉัยถึงระดับความร้ายแรงของผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน และแจ้งผลการวินิจฉัยเป็นลายลักษณ์อักษรให้แก่ผู้เสนอโครงการและผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ⁸¹

⁷⁹ Environmental Impact Assessment Law 1997, Article 4 Paragraph 1

⁸⁰ Environmental Impact Assessment Law 1997, Article 4 Paragraph 2

⁸¹ Environmental Impact Assessment Law 1997, Article 4 Paragraph 3

4) เพื่อให้การกลั่นกรองโครงการใน Class 2 ซึ่งต้องพิจารณาจากประเภท ขนาด และเงื่อนไขทางสิ่งแวดล้อมและพื้นที่ซึ่งโครงการใน Class 2 จะต้องดำเนินการนั้น เป็นไปโดย ความรอบคอบและเหมาะสม ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่มีอำนาจเหนือหน่วยงานอนุญาตโครงการ อาจารย์ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม เพื่อออกหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับ โครงการได้⁸²

นอกจากนี้ การตัดสินใจว่าจะใช้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมกับโครงการ หรือไม่นั้น มีการกำหนดไว้ใน Environmental Impact Assessment Law โดยอ้างอิงตามขนาดของ โครงการ อย่างไรก็ตาม ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่ได้มีขอบเขตจำกัดอยู่เพียงขนาดโครงการเท่านั้น ตัวอย่างเช่น โครงการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ใกล้โรงเรียน โรงพยาบาล และจุดรับน้ำสำหรับการผลิตน้ำดื่ม หรือโครงการบุกเบิกถมพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีสัตว์ป่าอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก โครงการเหล่านี้อาจมี ผลกระทบร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน ดังนั้น การตัดสินใจว่าจะใช้การประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมกับโครงการใน Class 2 หรือไม่ จึงสามารถทำได้โดยการแยกพิจารณาเป็นรายกรณี (Case by Case) โดยการพิจารณาและตัดสินใจเป็นอำนาจของผู้ออกใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ เช่น การตัดสินใจ เกี่ยวกับโครงการถนน เป็นอำนาจของกระทรวงโครงสร้างพื้นฐานที่ดิน การขนส่งและการท่องเที่ยว และการตัดสินใจในโครงการโรงไฟฟ้า เป็นอำนาจของกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม เป็นต้น ทั้งนี้ ในการตัดสินใจของหน่วยงานนั้น ๆ ต้องนำความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ที่มีความคุ้นเคยกับสถานการณ์ภายในท้องถิ่น มาพิจารณาประกอบด้วย⁸³

ตัวอย่างการดำเนินการหรือโครงการที่มีขนาดเล็ก แต่ต้องได้รับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะโครงการ เช่น โรงไฟฟ้าเทอร์โม อิเล็กทรอนิกส์ ที่ใช้เชื้อเพลิงซึ่งเป็นสาเหตุของมลพิษทางอากาศ หรือถนนที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง หรือในกรณีอาศัยเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับ สถานการณ์ระดับภูมิภาค เช่น การก่อสร้างเขื่อนใกล้กับพื้นที่ทำ รังของนกอินทรีทองคำ หรือ การดำเนินโครงการภายในอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น⁸⁴

3.2.2.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกลั่นกรองโครงการ

จากการที่ประเทศญี่ปุ่นแบ่งประเภทของโครงการที่ต้องทำการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมออกเป็น Class 1 และ Class 2 ดังกล่าวแล้วข้างต้น และมีการให้อำนาจในการพิจารณา โครงการกับรัฐบาลท้องถิ่นด้วย ดังนั้น Environmental Impact Assessment Law จึงกำหนด

⁸² Environmental Impact Assessment Law 1997, Article 4 Paragraph 9

⁸³ Government of Japan, Ministry of the Environment, *op. cit.*

⁸⁴ *Ibid.*

อำนาจหน้าที่และบทบาทระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นไม่ให้ทับซ้อนกัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกลั่นกรองโครงการ ใน Class 1 และ Class 2 คือ⁸⁵

1) รัฐบาลกลาง (The National Government)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม เป็นผู้กำหนดแนวทางในการพิจารณา กลั่นกรองโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงกำหนดประเภทของโครงการและ ขนาดของโครงการที่ต้องกลั่นกรองตาม Class 1 และ Class 2

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม ยังมีอำนาจในการออก กฎกระทรวงเพื่อกำหนดมาตรฐานในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการใน class 2⁸⁶ จากนั้นผู้อำนวยการ สำนักงานสิ่งแวดล้อมจะต้องจัดทำและเผยแพร่แนวทางพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานที่ออกโดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะนำมาใช้บังคับดังกล่าว⁸⁷ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณา ตัดสินใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ว่าโครงการใน Class 2 โครงการใดบ้าง ที่ต้องทำการประเมินผล กระทบสิ่งแวดล้อม

2) รัฐบาลท้องถิ่น (Local Governments)

ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้มีหน้าที่ในการให้ความเห็นเกี่ยวกับประเมินผล กระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เจ้าของโครงการดำเนินการให้เป็นไปตามการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอำนาจเหนือเขตพื้นที่โครงการใน Class 2 จะ เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นว่าโครงการที่มีการเสนอมานั้น จำเป็นต้องมีการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม หรือต้องดำเนินการใด ๆ เพิ่มเติมตามกฎหมายหรือไม่⁸⁸

⁸⁵ ปวันรัตน์ คงวานิช, *เรื่องเดิม*.

⁸⁶ Environmental Impact Assessment Law 1997, Article 4 Paragraph 9

⁸⁷ Environmental Impact Assessment Law 1997, Article 4 Paragraph 10

⁸⁸ Environmental Impact Assessment Law 1997, Article 4 Paragraph 2

บทที่ 4

แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายไทย

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นการศึกษาว่าโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่นั้น จะส่งผลในทางบวกและลบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย และคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างไร โดยอาศัยการคาดการณ์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและกำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไข

การศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี ในการกลั่นกรองโครงการที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ทำให้เห็นถึงปัญหา ข้อจำกัด และช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการนำมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการแก้ไขและปรับปรุงวิธีการในการกลั่นกรองโครงการต่อไป ทั้งนี้ การศึกษาจะแบ่งออกเป็น 5 ส่วนหลัก คือ การศึกษาถึงที่มาและพัฒนาการของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การกลั่นกรองโครงการที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกลั่นกรองโครงการ กรณีศึกษา และตัวอย่างคำพิพากษา

4.1 ที่มาและพัฒนาการของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

4.1.1 การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของไทย

ประเทศไทยได้ประกาศใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นทางการฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 ซึ่งได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น มีอำนาจหน้าที่ คือ 1. เสนอนโยบายและความเห็นเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2. ให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการ ที่อาจส่งผลเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ต่อมา มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เนื่องจากกฎหมายเดิมยังไม่มีมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างเพียงพอ โดยมีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษา

คุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงานและมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้ชัดเจน การประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) กรมควบคุมมลพิษ (คพ.) และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สส.)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้บัญญัติถึงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ปัจจุบัน คือ รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม) โดยกำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จากนั้น เมื่อมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีการบัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา 56 โดยมีสาระสำคัญ คือ การดำเนินโครงการพัฒนาใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือชุมชน จะไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ หากไม่มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน ซึ่งการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยการศึกษาครอบคลุมระบบสิ่งแวดล้อม 4 ด้าน คือ

1. ทรัพยากรกายภาพ เป็นการศึกษาถึงผลกระทบ เช่น ดิน น้ำ อากาศ เสียง ว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างไรหากมีการดำเนินโครงการ
2. ทรัพยากรชีวภาพ เป็นการศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ที่มีต่อระบบนิเวศน์
3. คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ เป็นการศึกษาถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทั้งทางกายภาพ และชีวภาพของมนุษย์ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดิน
4. คุณค่าต่อคุณภาพชีวิต

ปัจจุบัน ประเทศไทยประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ซึ่งกำหนดนิยามของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ ดังนี้

“การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า กระบวนการศึกษาและประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว

ผลการศึกษาเรียกว่า รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁸⁹ และมีการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรองรับ โดยกำหนดประเภทและขนาดของโครงการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4.1.2 กระบวนการขั้นตอนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁹⁰

1. การกลั่นกรองโครงการ (Screening)

กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความหมายของการกลั่นกรองโครงการ ว่าหมายถึง กระบวนการเพื่อตัดสินใจว่าโครงการที่เสนอนั้นจำเป็นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ การกลั่นกรองจะเกี่ยวข้องกับการใช้วิจรรณญาณพิจารณาว่าผลกระทบจากโครงการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมนั้นอยู่ในระดับ มีนัยสำคัญหรือไม่⁹¹ ซึ่งการกลั่นกรองโครงการเป็นกระบวนการแรกในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดว่าโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการใดบ้าง ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ และจำเป็นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2. การกำหนดขอบเขต (Scoping)

การกำหนดขอบเขต คือ กระบวนการในการชี้ประเด็นที่สำคัญ ทางเลือกที่จำเป็นต้องมีการศึกษาและประเมิน ทั้งนี้ เนื่องจากหัวข้อในเรื่องสิ่งแวดล้อมมีหลากหลาย ดังนั้น การกำหนดขอบเขต จึงทำให้การศึกษาในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตรงประเด็น ลดความขัดแย้ง ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการศึกษาด้วยผลที่ได้จากการกำหนดขอบเขตจะนำไปจัดทำเป็นเอกสาร เรียกว่า ขอบเขตการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม (Terms of Reference: TOR)⁹² และเมื่อมีการกำหนดขอบเขตแล้วจะนำไปสู่การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อไป

3. การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นไปตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงาน

⁸⁹ ราชกิจจานุเบกษา 135, 27 ก (19 เมษายน 2561).

⁹⁰ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, *เรื่องเดิม*.

⁹¹ *เรื่องเดียวกัน*.

⁹² *เรื่องเดียวกัน*.

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2561⁹³ ซึ่งกำหนดให้การดำเนินการเพื่อจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของผู้ดำเนินโครงการหรือผู้ขออนุญาต ทั้งนี้ การจัดทำรายงานจะต้องจัดทำโดยผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นไปตามหมวด 6 ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมข้างต้น ซึ่งมีการกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น และรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้

การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น จะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญอย่างน้อยดังต่อไปนี้

1) บทนำให้แสดงที่มา วัตถุประสงค์ เหตุผลความจำเป็น ขอบเขตการศึกษา และวิธีการ ศึกษา รวมทั้งทางเลือกในการเลือกที่ตั้ง และ/หรือทางเลือกของวิธีการที่ใช้ ซึ่งต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และวิธีดำเนินโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการนั้นด้วย พร้อมระบุเหตุผล และการตัดสินใจตามทางเลือกที่เสนอ

2) รายละเอียดโครงการให้มีรายละเอียดที่สามารถแสดงภาพรวมของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการได้อย่างชัดเจน ได้แก่ ประเภท ขนาด วิธีการดำเนินการ กิจกรรมประกอบ และสถานที่ตั้งของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ โดยมีภาพถ่ายและแผนที่แสดงสถานที่ตั้ง รวมทั้งภาพถ่ายและแผนที่แสดงองค์ประกอบทางสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจาก โครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ในมาตราส่วน 1 : 50,000 และ/หรือมาตราส่วนที่เหมาะสม ตลอดจนแผนผังการใช้ที่ดินของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ โดยแสดงทิศทางและมาตราส่วนที่เหมาะสม

3) สภาพสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน ให้แสดงรายละเอียดพร้อมภาพถ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ทางชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต รวมทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนในพื้นที่ และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่เริ่มต้นการจัดทำรายงาน เพื่อนำผลการรับฟังความคิดเห็นและสภาพปัญหาปัจจุบัน มาใช้ประกอบการจัดทำรายงาน พร้อมกับให้แสดงแผนที่สภาพแวดล้อม และการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยรอบที่อาจได้รับผลกระทบทั้งในระยะสั้นและระยะยาวจากการดำเนินการดังกล่าวด้วย

⁹³ ราชกิจจานุเบกษา 136, ตอนพิเศษ 3 ง (4 มกราคม 2562).

ทั้งนี้ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องให้ความสำคัญกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีนัยสำคัญ ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ทั้งที่เป็นผลกระทบทางตรงและผลกระทบทางอ้อม ต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคุณค่าต่าง ๆ นอกจากนี้ มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อย่างน้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

1) รายละเอียดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นและในกรณีที่มีความเสียหายไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ให้เสนอ มาตรการชดเชยเยียวยาความเสียหายดังกล่าวเพิ่มเติมด้วย

2) รายละเอียดมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมทางวิชาการ และในทางปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการนั้น ๆ

3) ตารางสรุปผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ พร้อมมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม

สำหรับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดให้มีการจัดทำรายงานฉบับหลัก ซึ่งต้องประกอบไปด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

1) บทนำ ให้แสดงที่มา วัตถุประสงค์ เหตุผลความจำเป็น ขอบเขตการศึกษา และวิธีการศึกษา รวมทั้งทางเลือกในการเลือกที่ตั้ง และ/หรือทางเลือกของวิธีการที่ใช้ ซึ่งต้องสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการนั้นด้วย พร้อมระบุเหตุผลและการตัดสินใจตามทางเลือกที่เสนอ

2) รายละเอียดโครงการ ให้มีรายละเอียดที่สามารถแสดงภาพรวมของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการได้อย่างชัดเจน ได้แก่ ประเภท ขนาด วิธีการดำเนินการ กิจกรรมประกอบ และสถานที่ตั้งของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ โดยมีภาพถ่ายและแผนที่แสดงสถานที่ตั้ง รวมทั้งภาพถ่ายและแผนที่แสดงองค์ประกอบทางสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจาก โครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ในมาตราส่วน 1 : 50,000 และ/หรือมาตราส่วนที่เหมาะสม ตลอดจนแผนผังการใช้ที่ดินของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ โดยแสดงทิศทางและมาตราส่วน ที่เหมาะสม

3) สภาพสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน ให้แสดงรายละเอียดพร้อมภาพถ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ทางชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต โดยต้องมีรายละเอียดของผลการศึกษาด้านเศรษฐกิจสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจน สภาพปัญหาปัจจุบัน พร้อมกับให้แสดงแผนที่สภาพแวดล้อม และการใช้ประโยชน์ที่ดิน

โดยรอบ ที่อาจได้รับผลกระทบทั้งในระยะสั้นและระยะยาวจากการดำเนินการ ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนสำหรับโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ให้เป็นไปตามแนวทาง ที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกาศกำหนด

4) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้ระบุผลกระทบสิ่งแวดล้อมและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในทุกด้านที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ทั้งที่เป็นผลกระทบทางตรงและผลกระทบทางอ้อม ทั้งต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และคุณค่าต่าง ๆ รวมทั้งให้มีการประเมินทางเลือกในการดำเนินโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ และให้ประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในทุกทางเลือกด้วย

5) มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ คือ

(1) รายละเอียดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น และในกรณีที่ความเสียหายไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ให้เสนอมาตรการชดเชยเยียวยาความเสียหายดังกล่าวเพิ่มเติมด้วย

(2) รายละเอียดมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมทางวิชาการและในทางปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของการติดตามตรวจสอบภายหลังการดำเนินโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ดังกล่าวด้วย

(3) รายละเอียดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้ดำเนินการผ่านมาในกรณีเป็นโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ที่เคยมีการดำเนินการมาก่อน

(4) ตารางสรุปผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ พร้อมมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ สามารถเสนอเป็นแผนปฏิบัติการตามมาตรการในแต่ละด้าน ให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ได้ด้วย

นอกจากส่วนของรายงานหลักแล้ว การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ยังมีส่วนประกอบท้ายรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่ รายการอ้างอิง เช่น รายงานการเก็บตัวอย่าง รายงานผลการวิเคราะห์ตัวอย่างคุณภาพสิ่งแวดล้อม รูปภาพ และผังหรือแบบ ที่ใช้ประกอบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และภาคผนวก เช่น การคำนวณ ตัวอย่างแบบสอบถาม หรือรูปภาพการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง และผลการวิจัยเพื่อช่วยเสริมความเข้าใจในการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

สำหรับกรณีของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการร่วมกับเอกชน ให้ผู้ดำเนินการ ผู้ขออนุญาต หรือหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ

กิจการ หรือการดำเนินการ จัดทำรายงานฉบับย่อ โดยมีสาระสำคัญอย่างน้อย ได้แก่ (ก) บทนำ (ข) รายละเอียดโครงการกิจการ หรือการดำเนินการโดยสังเขป ซึ่งมีเนื้อหาเช่นเดียวกับรายงานฉบับหลัก และ (ค) ตารางสรุปผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ พร้อมมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การเสนอรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น หรือรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต้องเสนอมายังสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยให้ผู้ดำเนินการ ผู้ขออนุญาต หรือหัวหน้าหรือผู้รักษาการแทนหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรับผิดชอบโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ จัดส่งรายงานผลการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มายังสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้ถือว่าสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับ มอบหมายจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับรายงานไว้ถูกต้อง ครบถ้วนสมบูรณ์ นับแต่วันประทับรับเอกสาร

4. การพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นอำนาจของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ซึ่งได้กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตในกิจการ อันเป็นสาระสำคัญสำหรับการดำเนินโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการนั้น ตามกฎหมายร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย

ปัจจุบันมีคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำนวน 9 คณะ⁹⁴ ดังนี้

⁹⁴ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, **Environmental Impact Assessment EIA การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม**, ค้นวันที่ 15 กรกฎาคม 2562 จาก <http://www.onep.go.th/eiathailand/environmental-impact-assessment-eia/>

1. คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเหมืองแร่
2. คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการพัฒนาปิโตรเลียม
3. คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการอุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม ปิโตรเคมี และแยกหรือแปรสภาพก๊าซธรรมชาติ
4. คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อน
5. คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโครงสร้างพื้นฐานทางบกและอากาศ
6. คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโครงสร้างพื้นฐานทางน้ำ
7. คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการอุตสาหกรรม และระบบสาธารณูปโภคที่สนับสนุน
8. คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการอาคาร การจัดสรรที่ดินและบริการชุมชน
9. คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 กำหนดให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานของรัฐตามที่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน โดยหากคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบ⁹⁵

5. การติดตามตรวจสอบ

ภายหลังจากการที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบ หรือในกรณีที่ให้ถือว่า คณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายนำ

⁹⁵ มาตรา 51/1 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

มาตรการตามที่เสนอไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต โดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย⁹⁶

รวมทั้ง ให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตที่ได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้รับอนุญาตให้ดำเนินการแล้ว จัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศกำหนด⁹⁷ ดังนี้ ในการพิจารณาอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตการดำเนินกิจการหรือโครงการใด ๆ มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะถูกนำมาพิจารณาประกอบและนำไปกำหนดเป็นเงื่อนไขตามกฎหมายด้วย

การติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตรวบรวมรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และส่งให้สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดในเขตท้องที่นั้น หรือสำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับรายงาน จากนั้นให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวบรวมรายงาน และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวพร้อมข้อเสนอแนะและความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตหลีกเลี่ยงหรือมิได้ปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอแนะหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาต ให้มีการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อบังคับให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตปฏิบัติตามมาตรการที่ได้กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตให้ถูกต้อง⁹⁸

⁹⁶ มาตรา 51/3 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

⁹⁷ มาตรา 51/5 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

⁹⁸ มาตรา 51/5 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

4.2 การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศไทย

การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในประเทศไทย ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 - 2554) ด้านยุทธศาสตร์การพัฒนามนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดให้ผลักดันให้เกิดระบบประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ ตั้งแต่ขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย แผน และการพัฒนาระดับพื้นที่อย่างสอดคล้องกับศักยภาพในการรองรับและบริหารจัดการมลพิษของพื้นที่ รวมทั้ง จัดให้มีระบบ กลไก และตัวชี้วัดผลกระทบทางสุขภาพจากสิ่งแวดล้อม (Health Impact Assessment: HIA) และพัฒนาระบบ ประเมินผลกระทบทางสังคม และผลกระทบทางสุขภาพ ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และนำหลักการดังกล่าวมากำหนดไว้ในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการพัฒนาของรัฐ และ/หรือที่รัฐอนุมัติให้เอกชนดำเนินการ ตลอดจนให้มีการสำรวจประเมินผลกระทบโครงการพัฒนา โดยเฉพาะโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ ที่มีผลกระทบสูงต่อคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ⁹⁹ ซึ่งที่ประชุม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2552 เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ.2552 ได้มีมติขึ้นมารองรับ โดยได้ให้ความเห็นชอบต่อเอกสาร “การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์” พร้อมทั้งให้หน่วยงานภาครัฐ นำแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมฯ ตามเอกสารดังกล่าว ไปใช้ในการกำหนดนโยบาย วางแผน และพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อศักยภาพด้านสิ่งแวดล้อม¹⁰⁰

4.2.1 ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์

รูปธรรมสำคัญประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ยอมรับและนำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มาปรับใช้ คือการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 3/2552 เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2552 ดังที่กล่าวข้างต้น ซึ่งมีรายละเอียดของมติ ดังนี้¹⁰¹

1. เห็นชอบกับแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ โดยให้หน่วยงานภาครัฐ นำไปใช้ในการกำหนดนโยบายและการวางแผนโครงการของหน่วยงานตามความเหมาะสม

⁹⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)** (กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2549).

¹⁰⁰ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, คณะทำงานจัดทำแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์, *เรื่องเดิม*.

¹⁰¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA)**.

2. ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการเผยแพร่แนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เพื่อใช้เป็นคู่มือปฏิบัติต่อไป

3. มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นำเสนอคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับแนวทางการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ดังกล่าว ไปใช้ประกอบในการพิจารณาโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐและรัฐร่วมเอกชน โดยพิจารณาให้ครบมิติทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ มิติสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี

4. ในกรณีการกำหนดนโยบาย การวางแผนและการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อศักยภาพทางด้านสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจกำหนดเป็นนโยบายให้หน่วยงานต้องจัดทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เป็นกรณี ๆ ไป

นอกจากมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่มีมติรองรับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ดังกล่าวแล้ว ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายที่รับรองสถานะของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไว้ด้วย กล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ได้มีการบัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

มาตรา 47 ในกรณีที่มีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ตามระเบียบหรือ กฎหมายอื่นใดไว้แล้ว การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้คำนึงถึงผลการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วย

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ข้างต้น ให้การรับรองการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ในแง่ที่เป็นกรอบของการตามนโยบาย แผน หรือการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งหากจะมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อันเป็นการประเมินในระดับโครงการนั้น จำต้องคำนึงถึงกรอบการพัฒนาตามนโยบาย แผนหรือการพัฒนาของพื้นที่ด้วยเป็นสำคัญ

การนำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มาใช้ มิได้หมายความว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น แต่มีความหมายว่านโยบาย และแผนต้องได้รับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและจะมีการดำเนินโครงการต่าง ๆ ภายใน กรอบนโยบายหรือแผนเหล่านั้น การนำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์และการ ประเมินผลกระทบ

สิ่งแวดล้อมมาใช้ร่วมกัน เป็นการรับรองวิธีการแบบองค์รวมของนโยบาย แผน แผนงานและโครงการ¹⁰²

4.2.2 การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์¹⁰³ กล่าวคือ

1. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นการวิเคราะห์หรือประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการ แต่การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เป็นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบาย แผน และแผนงาน

2. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีรายละเอียดสำหรับการศึกษาวิเคราะห์ที่มีความชัดเจนในรายละเอียด และประเด็นในการประเมินผลกระทบดังกล่าว แต่การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เน้นการออกแบบและการเตรียมการเพื่อศึกษาถึงทางเลือกที่เหมาะสมในการลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เพื่อหาแนวทางที่ดีที่สุดในการลดหรือป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเสนอเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจต่อไป ซึ่งรายละเอียดการศึกษาของการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์นั้น จะไม่มีความละเอียด ชัดเจน เทียบเท่ากับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีการประเมินเพียงผลกระทบทางตรงและทางอ้อมเท่านั้น ในขณะที่การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มีการประเมินผลกระทบ สะสม (Cumulative Impact) และผลกระทบเสริมกัน (Synergistic Impact) อย่างเป็นระบบ

4. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและมีผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากที่เสียประโยชน์ โดยไม่มีการเสนอทางเลือกเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในขณะที่การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนและเน้นการสร้างเครือข่ายประชาชนบนพื้นฐานแนวคิดการมีส่วนร่วมสาธารณะ

¹⁰² สิทธิ หลีกภัย, การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน ตามอนุสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในบริบทข้ามพรมแดน ค.ศ. 1991 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบัณฑิต คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2559).

¹⁰³ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สารบัญ SEA, คำนวนที่ 4 ธันวาคม 2562 จาก http://www.onep.go.th/eia/SEA/About_SEA/About_SEA.pdf

จะเห็นได้ว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่แตกต่างกัน และเป็นการศึกษาคนละระดับ แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งสองต่างก็เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะสามารถช่วยให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การบูรณาการระหว่างการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการนำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มาใช้ประกอบการตัดสินใจเพื่อเลือกแนวทางการดำเนินโครงการพัฒนาที่เหมาะสมและคุ้มค่า โดยมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือในการศึกษาถึงผลกระทบจากการดำเนินโครงการนั้น ๆ อย่างละเอียด จะสามารถเพิ่มทางเลือกในการตัดสินใจดำเนินโครงการของหน่วยงานที่มีอำนาจ และมีหลักประกันในการดำเนินโครงการว่าจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือมีแนวทางการป้องกันและแก้ไขผลกระทบได้อย่างเหมาะสม

4.3 การกลั่นกรองโครงการที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การกลั่นกรองโครงการ คือ การพิจารณาว่าโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการในลักษณะใด ที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งการกำหนดว่าโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดที่จะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย เริ่มต้นจากการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้กำหนดประเภทโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำนวน 10 ประเภทโครงการ ในปี พ.ศ.2524 และรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับแรกได้เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2527 ต่อมาได้มีการเพิ่มประเภทโครงการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเรื่อยมา กระทั่งถึงปัจจุบันมีการกำหนดให้ 35 ประเภทโครงการ ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และ 12 ประเภทโครงการ ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการ กิจการหรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง¹⁰⁴

ปัจจุบัน การกำหนดการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นไปตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ออกตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

¹⁰⁴ คณางค์ คันธมธูรพจน์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (นครปฐม: โครงการเสริมสร้างศักยภาพคณาจารย์ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมและมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2561), หน้า 7.

(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ทั้งนี้ ปัจจุบันรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่¹⁰⁵

1. รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination: IEE) เป็นรูปแบบของรายงานที่ประเทศไทยนำมาใช้ในการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการขนาดเล็กที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยในบางประเทศนำมาใช้ในการศึกษาข้อมูลเบื้องต้น เพื่อพิจารณาว่าโครงการจะก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และใช้เป็นกรอบในการจัดทำขอบเขตการศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อไป¹⁰⁶

2. รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA)

3. รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการ กิจการหรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง (Environmental and Health Impact Assessment: EHIA)

นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับปทานุรักษ์เพิ่มเติม (วันที่ 13 กันยายน 2537) และกลไกการดำเนินงานด้านการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการต่าง ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2554 รวมทั้ง พื้นที่ที่ได้มีการประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและรายงานการผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น

โครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของไทย เป็นการกำหนดโดยกฎหมาย โดยการพิจารณาจากบัญชีตามประเภทและขนาดของโครงการ ซึ่งมีความชัดเจนแน่นอน หากโครงการอยู่ในประเภทและขนาดที่กฎหมายกำหนด โครงการนั้นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นชอบ ก่อนนำเสนอไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุมัติอนุญาตโครงการ เพื่อประกอบการพิจารณาก่อนการก่อสร้างหรือดำเนินโครงการต่อไป

¹⁰⁵ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, *เรื่องเดิม*.

¹⁰⁶ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, *แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม ในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2549).

4.4 การพิจารณาทางปกครองในการกั้นกรงโครงการ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในขั้นตอนการกั้นกรงโครงการ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม นั้น เป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้เสนอโครงการมีสถานะเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง อันมีสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ โดยการพิจารณาถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณีดังกล่าว จำต้องพิจารณาถึงสาระสำคัญและกระบวนการในการพิจารณาทางปกครองเป็นเบื้องต้น กล่าวคือ

การพิจารณาทางปกครอง คือการเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง¹⁰⁷ โดยผู้ที่เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองมิใช่จะเป็นใครก็ได้ แต่จะต้องมีคุณสมบัติหรือเงื่อนไขของความเป็นคู่กรณี ตามที่กฎหมายกำหนด¹⁰⁸

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้กำหนดนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” “กฎ” “เจ้าหน้าที่” และ “คู่กรณี” ไว้ดังนี้¹⁰⁹

คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

¹⁰⁸ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, *หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: บพิศการพิมพ์, 2546), หน้า 10.

¹⁰⁹ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

เจ้าหน้าที่ หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจ หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

คู่กรณี หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

นอกจากนิยามของ “เจ้าหน้าที่” และ “คู่กรณี” ข้างต้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ยังได้กำหนดเงื่อนไขและความสามารถของคู่กรณีไว้ โดยคู่กรณีต้องเป็น บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือน หรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และมีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดได้¹¹⁰ กล่าวคือ

- (1) เป็นผู้บรรลุนิติภาวะ
- (2) มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถในการกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- (3) ผู้แทนหรือตัวแทนของนิติบุคคลหรือคณะบุคคล
- (4) ผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรียมอบหมายในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การพิจารณาถึงสถานะของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 4 มกราคม 2562 ที่ออกตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

¹¹⁰ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

แห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 สามารถเทียบเคียงได้จากความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ 538/2541¹¹¹ ที่พิจารณาสถานะของประกาศที่ออกตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535¹¹² ที่กำหนดให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ปัจจุบันคือรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม) ว่าประกาศดังกล่าวเป็น “กฎ” ตามนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือไม่ ซึ่งมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ดังกล่าว มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561¹¹³

จากกรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (ปัจจุบันคือสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ทาหรือว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 49 วรรคห้า กำหนดว่า

ในกรณีให้เห็นเป็นการสมควร รัฐมนตรีจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการหรือกิจการตามประเภทและขนาดที่ประกาศกำหนดตามมาตรา 46 ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ปัจจุบันคือรายงานการ

¹¹¹ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า 42-43.

¹¹² มาตรา 46 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49 . . .

¹¹³ มาตรา 48 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดให้โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม . . .

ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม) ในการขอต่ออายุใบอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น ตามวิธีการเช่นเดียวกับการขออนุญาตด้วยก็ได้

ดังนั้น หากมีประกาศฯ กำหนดให้โครงการหรือกิจการบางประเภทต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ปัจจุบันคือรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม) ในชั้นขอต่ออายุใบอนุญาตในขณะที่ตามกฎหมายนั้น ๆ ใบอนุญาตเดิมยังไม่ถือว่าหมดอายุ การกำหนดให้ทำรายงานฯ จะถือว่า “มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล” ตามนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า ประกาศรัฐมนตรีซึ่งใช้อำนาจตามมาตรา 49 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นประกาศที่กำหนดให้โครงการหรือกิจการตามประเภทและขนาดที่ประกาศตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ปัจจุบันคือรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม) ในการขอต่ออายุใบอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการนั้นตามวิธีการเช่นเดียวกับการขออนุญาต เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อใช้พิจารณาในการที่จะสั่งการต่อไปว่าจะต่อหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้เท่านั้น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิและหน้าที่ของบุคคล จนกว่าจะมีการสั่งต่อหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต ดังนั้น ประกาศดังกล่าวจึงเป็น “กฎ” ตามนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ดังนี้ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 4 มกราคม 2562 ซึ่งเป็นประกาศที่ออกตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 จึงมีสถานะเป็นกฎ

สำหรับการพิจารณาถึงความเป็นคู่กรณีในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ประกอบกับประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 4 มกราคม 2562 นั้น ในขั้นตอนของการกลั่นกรองโครงการ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ว่าโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการใดต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ มีคู่กรณีที่เกี่ยวข้องคือ

1. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกิดแปดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยในจำนวนนี้จะต้องมีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่ง และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบประกาศกำหนด โครงการหรือกิจการ หรือการดำเนินการใดของรัฐ หรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้มีอำนาจในการประกาศกำหนดให้โครงการหรือกิจการ หรือการดำเนินการใดของรัฐ หรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

3. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ในการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาทบทวนประกาศที่กำหนดให้โครงการหรือกิจการ หรือการดำเนินการใดของรัฐ หรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทุกกรอบระยะเวลาห้าปี หรือในกรณีที่มีความจำเป็นจะดำเนินการให้เร็วกว่านั้นก็ได้อีก

4. บุคคลหรือหน่วยงานผู้เสนอโครงการ กรณีเป็นโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต้องยื่นคำขอในการดำเนินโครงการต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานอนุมัติโครงการ เพื่อให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก่อนที่หน่วยงานซึ่งมีอำนาจอนุมัติโครงการจะพิจารณาให้ความเห็นชอบดำเนินโครงการได้ โดยหน่วยงานอนุมัติโครงการนำมาตรการตามที่ได้เสนอไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการส่งอนุญาตหรือต่อใบอนุญาต และให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในการดำเนินโครงการนั้น ๆ ด้วย¹¹⁴

4.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการกั้นกรองโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4.5.1 ความหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการกั้นกรองโครงการ

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 มาตรา 46 ได้บัญญัติถึงความหมายของ “การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ว่าหมายถึง กระบวนการศึกษาและประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการ หรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการ ที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบดังกล่าว และผลการศึกษาเรียกว่า “รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม”

ก่อนการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 นั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้ใช้คำว่า “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ทั้งนี้ โดยมีความหมายอย่างเดียวกัน

สำหรับ การกั้นกรองโครงการ (Screening) เป็นกระบวนการแรกในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดว่าโครงการใดบ้าง ที่จำเป็นต้องเข้าสู่การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ให้ความหมายของ “การกั้นกรองโครงการ” ว่าหมายถึง กระบวนการเพื่อตัดสินใจว่าโครงการที่เสนอ

¹¹⁴ มาตรา 51/3 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

นั้นจำเป็นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่การกลั่นกรองจะเกี่ยวข้องกับ การใช้วิจารณ์พิจารณาว่าผลกระทบจากโครงการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมนั้นอยู่ในระดับมีนัยสำคัญหรือไม่

4.5.2 ประเภทของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การพิจารณาว่าโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ในลักษณะใดที่เข้าเงื่อนไขต้องจัดทำ รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ได้เริ่มต้นบัญญัติไว้ในกฎหมายโดยพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดให้การประกาศกำหนดประเภท โครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น เป็น อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ.2535 บัญญัติให้การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการ หรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรา 58 และมาตรา 278 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติให้มีการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นเพื่อกำหนดให้การดำเนินการใดของรัฐ หรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ หากการดำเนินการดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากร ธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของ ประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผล กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความ คิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา ดำเนินการหรืออนุญาตตามกฎหมาย ประกอบกับกระบวนการและขั้นตอนการจัดทำ การเสนอ และ การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่มีการใช้บังคับมาเป็น เวลานานแล้ว จึงไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป จึงมีการตราพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ขึ้น

โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 มีการแก้ไขบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกลั่นกรองโครงการ คือบทบัญญัติมาตรา 48 ซึ่งบัญญัติว่า

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดให้โครงการหรือกิจการ หรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ เป็นโครงการหรือกิจการ หรือการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศกำหนด โดยจะกำหนดให้แตกต่างกันตามประเภทหรือขนาดของโครงการหรือกิจการหรือ การดำเนินการก็ได้ และอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญเกี่ยวกับรายละเอียดโครงการหรือกิจการ หรือการดำเนินการ สภาพสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน การประเมินทางเลือกในการดำเนินการ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการทั้งทางตรงและทางอ้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบ สิ่งแวดล้อมและการชดเชยเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย

การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการหรือ การดำเนินการของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน หรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด เป็นการเพิ่มเติมจากที่ต้องดำเนินการตามวรรคสองด้วย

ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาทบทวนประกาศตามวรรคหนึ่งทุกรอบระยะเวลาห้าปี หรือในกรณีที่มีความจำเป็นจะดำเนินการให้เร็วกว่านั้นก็ได

จากบทบัญญัติพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าระบบการกลั่นกรองโครงการของไทยเป็นรูปแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการออกประกาศกำหนดให้โครงการหรือกิจการ หรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการเป็นโครงการหรือกิจการ หรือการดำเนินการ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งปัจจุบันคือประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 4 มกราคม 2562 ซึ่งกำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการซึ่งต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น จำนวน 2 ประเภท และโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำนวน 35 ประเภท

ทั้งนี้ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 มีการเพิ่มรายละเอียดเกี่ยวกับการกลั่นกรองโครงการซึ่งต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ประการสำคัญ คือ การกำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาทบทวนประกาศกำหนดประเภทของโครงการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทุกรอบระยะเวลาห้าปี หรือในกรณีที่มีความจำเป็นจะดำเนินการให้เร็วกว่านั้นก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การกลั่นกรองโครงการซึ่งต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ยังคงเป็นระบบบัญชีรายชื่อเช่นเดิม โครงการ กิจการ หรือการดำเนินการใด ๆ ที่ไม่อยู่ในบัญชีรายชื่อตามกฎหมายที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็ไม่จำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใด ๆ

ปัจจุบัน มีการประกาศบังคับใช้ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เกี่ยวข้องกับการกลั่นกรองโครงการ จำนวน 2 ฉบับ ดังนี้

1. ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 4 มกราคม 2562 มีการกำหนดประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น จำนวน 2 โครงการ และโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำนวน 35 โครงการ ดังนี้

ตารางที่ 4.1 โครงการ กิจการ หรือการดำเนินการซึ่งต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ	ขนาด
1	<p>การทำเหมืองแร่อื่น ๆ นอกเหนือจากประเภทที่กำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ไม่รวมถึงการทำเหมืองแร่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) เหมืองแร่ทรายแก้ว หรือทรายซิลิกา</p> <p>(2) เหมืองแร่ดินอุตสาหกรรมชนิดดินซีเมนต์</p> <p>(3) เหมืองแร่ดินเหนียวสี</p> <p>(4) เหมืองแร่ดินมาร์ล</p> <p>(5) เหมืองแร่ดินบอลเคลย์</p> <p>(6) เหมืองแร่ดินทนไฟ</p> <p>(7) เหมืองแร่ดินเบา</p>	ทุกขนาด
2	สนามบินน้ำ	ทุกขนาด

ตารางที่ 4.2 โครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ	ขนาด
1	<p>การทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่</p> <p>1.1 เหมืองแร่ ดังต่อไปนี้</p> <p>1.1.1 เหมืองแร่ถ่านหิน</p> <p>1.1.2 เหมืองแร่โพแทช</p> <p>1.1.3 เหมืองแร่เกลือหิน</p> <p>1.1.4 เหมืองแร่หินปูนเพื่ออุตสาหกรรมปูนซีเมนต์</p> <p>1.1.5 เหมืองแร่โลหะทุกชนิด</p>	ทุกขนาด

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ	ขนาด
1.2	เหมืองแร่ใต้ดิน	
1.3	เหมืองแร่ที่มีการใช้วัตถุระเบิด	
1.4	เหมืองแร่ทุกชนิดที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ ดังต่อไปนี้	
1.4.1	พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้น 1 ตามมติคณะรัฐมนตรี	
1.4.2	ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมตามมติคณะรัฐมนตรี	
1.4.3	พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ	
1.4.4	พื้นที่ที่อยู่ใกล้แหล่งโบราณสถาน แหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ แหล่งมรดกโลกที่ขึ้นบัญชีแหล่งมรดกโลกตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ ในระยะทาง 2 กิโลเมตร	
2	การพัฒนาปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม	ทุกขนาด
2.1	การสำรวจปิโตรเลียมโดยวิธีการเจาะสำรวจ	
2.2	การผลิตปิโตรเลียม	
3	โครงการระบบขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อ ยกเว้น	ทุกขนาด
(1)	โครงการระบบขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อบนบกที่โครงการทั้งหมดมีความดันใช้งานสูงสุดน้อยกว่าหรือเท่ากับยี่สิบบาร์ และมีขนาดเส้นผ่านศูนย์กลางของท่อน้อยกว่าหรือเท่ากับสิบหกนิ้วในทุกพื้นที่ แต่ไม่รวมถึงพื้นที่ที่มีมติคณะรัฐมนตรีหรือกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น	
(2)	โครงการระบบขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อบนบกที่มีความดันใช้งานสูงสุดมากกว่ายี่สิบบาร์ขึ้นไป และมีขนาดเส้นผ่านศูนย์กลางของท่อกว่าสิบหกนิ้วขึ้นไป ที่โครงการทั้งหมดอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ	ขนาด
4	นิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม	ทุกขนาด
5	อุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่มีกระบวนการผลิตทางเคมี	ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป
6	อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม	ทุกขนาด
7	อุตสาหกรรมแยกหรือแปรสภาพก๊าซธรรมชาติ	ทุกขนาด
8	อุตสาหกรรมคลอร์-แอลคาไล (Chlor – Alkali Industry) และอุตสาหกรรมที่ใช้คลอรีน หรือไฮโดรเจนคลอไรด์ (HCL) ดังนี้	ที่มีกำลังการผลิตแต่ละชนิด หรือ
8.1	อุตสาหกรรมคลอร์-แอลคาไล (Chlor – Alkali Industry) ที่ใช้โซเดียมคลอไรด์ (NaCl) เป็นวัตถุดิบในการผลิตผลิตภัณฑ์คลอรีน โซเดียมไฮดรอกไซด์ โซเดียมไฮโปคลอไรด์ กรดไฮโดรคลอริก โซเดียมคาร์บอเนต และผงปูนคลอรีน (Bleaching Powder)	รวมกันตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป
8.2	อุตสาหกรรมที่ใช้คลอรีน หรือไฮโดรเจนคลอไรด์ (HCL) เป็นวัตถุดิบในการผลิตผลิตภัณฑ์โซเดียมไฮโปคลอไรด์ (NaOCL) กรดไฮโดรคลอริก (HCL) โซเดียมคาร์บอเนต และผงปูนคลอรีน (Bleaching Powder)	

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ	ขนาด
9	อุตสาหกรรมผลิตปูนซีเมนต์	ทุกขนาด
10	อุตสาหกรรมผลิตเยื่อกระดาษ	ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 50 ตัน ต่อวันขึ้นไป
11	อุตสาหกรรมที่ผลิตสารออกฤทธิ์หรือสารที่ใช้ป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือสัตว์ โดยใช้กระบวนการทางเคมี	ทุกขนาด
12	อุตสาหกรรมผลิตปุ๋ยเคมีโดยกระบวนการทางเคมี	ทุกขนาด
13	อุตสาหกรรมประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำตาล	
	13.1 การทำน้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายบริสุทธิ์	ทุกขนาด
	13.2 การทำกลูโคส เดกซ์โทรส ฟรักโทส หรือผลิตภัณฑ์อื่นที่คล้ายคลึงกัน	ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 20 ตัน ต่อวันขึ้นไป
14	อุตสาหกรรมเหล็กหรือเหล็กกล้า	ที่มีกำลังการผลิตแต่ละชนิดหรือรวมกันตั้งแต่ 100 ตัน ต่อวันขึ้นไป
15	อุตสาหกรรมถลุงหรือแต่งแร่ หรือหลอมโลหะ ซึ่งมีใช้เหล็กหรือเหล็กกล้า ตามลำดับที่ 14	ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 50 ตัน ต่อวันขึ้นไป

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ	ขนาด
16	อุตสาหกรรมผลิตสุรา แอลกอฮอล์ รวมทั้งผลิตเบียร์และไวน์	
	16.1 อุตสาหกรรมผลิตสุรา แอลกอฮอล์	ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 40,000 ลิตรต่อเดือน ขึ้นไป (คิดเทียบที่ 28 ดีกรี)
	16.2 อุตสาหกรรมผลิตไวน์	ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 600,000 ลิตรต่อเดือน ขึ้นไป
	16.3 อุตสาหกรรมผลิตเบียร์	ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 600,000 ลิตรต่อเดือน ขึ้นไป
17	โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวมเฉพาะสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน	ทุกขนาด
18	โรงไฟฟ้าพลังความร้อนทุกประเภท ยกเว้น โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิง	ที่มีกำลังการผลิต กระแสไฟฟ้า ตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ	ขนาด
	โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิงที่ได้รับ ยกเว้นไม่ใช่โรงไฟฟ้าที่ตั้งอยู่พื้นที่ ดังต่อไปนี้	
	18.1 พื้นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกำหนดให้เป็นพื้นที่ ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้น 1 และชั้น 2	
	18.2 พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	
	18.3 พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมตามมติของคณะรัฐมนตรี	
	18.4 พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ	
	18.5 พื้นที่ซึ่งมีระดับสารมลพิษทางอากาศสูงเกินกว่าร้อยละ 80 ของค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป	
19	ระบบทางพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษ หรือ โครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับทางพิเศษ	ทุกขนาด
20	ทางหลวงหรือถนน ซึ่งมีความหมายตามกฎหมายว่าด้วยทาง หลวง ที่ตัดผ่านพื้นที่ดังต่อไปนี้	ทุกขนาด
	20.1 พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า	
	20.2 พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยาน แห่งชาติ	
	20.3 พื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกำหนดให้เป็นพื้นที่ ชั้นลุ่มน้ำคุณภาพชั้นที่ 2	

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ	ขนาด
20.4	พื้นที่ป่าชายเลนในเขตป่าสงวนแห่งชาติ	
20.5	พื้นที่ชายฝั่งทะเลในระยยะ 50 เมตร ห่างจากระดับน้ำทะเลขึ้นสูงสุดตามปกติทางธรรมชาติ	
20.6	พื้นที่ที่อยู่ในหรือใกล้พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศหรือแหล่งมรดกโลกที่ขึ้นบัญชีแหล่งมรดกโลกตามอนุสัญญาระหว่างประเทศในระยยะทาง 2 กิโลเมตร	
20.7	พื้นที่ที่ตั้งอยู่ใกล้แหล่งโบราณสถาน แหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ในระยยะทาง 1 กิโลเมตร ยกเว้นถนนผังเมือง ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยผังเมือง	
21	ระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ราง	ทุกขนาด
22	ท่าเทียบเรือ	ที่รองรับเรือขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอสขึ้นไป หรือมีความยาวหน้าท่าตั้งแต่ 100 เมตร หรือที่มีพื้นที่ท่าเทียบเรือรวมตั้งแต่ 1,000 ตารางเมตรขึ้นไป

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ	ขนาด
23	ท่าเทียบเรือสำราญกีฬา	ที่รองรับเรือได้ตั้งแต่ 50 ลำขึ้นไป หรือที่มีพื้นที่ท่าเทียบเรือรวมตั้งแต่ 1,000 ตารางเมตรขึ้นไป
24	การถมที่ดินในทะเล	ที่มีขนาดไม่ถึง 300 ไร่
25	การก่อสร้างหรือขยายสิ่งก่อสร้างบริเวณหรือในทะเล	ทุกขนาด
	25.1 รอคักทราย เชื้อนก้นทรายและคลื่นรอบังคับกระแส น้ำ	
	25.2 แนวเชื่อมกันคลื่นนอกฝั่งทะเล	
26	โครงการระบบขนส่งทางอากาศ	ที่มีขนาดความยาวของทางวิ่ง ตั้งแต่ 1,100 เมตรขึ้นไป
	เฉพาะการก่อสร้างหรือการขยาย สนามบินหรือทางขึ้นลงชั่วคราวของเครื่องบินพาณิชย์	
27	อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งมีลักษณะที่ต้องหรือการใช้ประโยชน์ในอาคารอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้	ที่มีความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกัน ตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป
	27.1 อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ตามเอกสารท้ายประกาศ 2 ฝั่งทะเล หรือทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่ตั้งอยู่ใกล้หรืออยู่ในอุทยานแห่งชาติ หรือในอุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม	
	27.2 อาคารที่ใช้ในการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง	
	27.3 อาคารที่ใช้เป็นสำนักงานหรือที่ทำการของเอกชน	
28	การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการพาณิชย์ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน	ที่มีจำนวนที่ดินแปลงย่อย ตั้งแต่ 500 แปลงขึ้นไป หรือมีเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ	ขนาด
29	โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วย สถานพยาบาล 29.1 กรณีตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำตามเอกสารท้ายประกาศ 2 ผัง ทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาดในระยะ 50 เมตร 29.2 กรณีโครงการที่ไม่อยู่ในข้อ 29.1	ที่มีเตียงสำหรับผู้ป่วยไว้ ค้างคืน ตั้งแต่ 30 เตียง ขึ้นไป ที่มีเตียงสำหรับผู้ป่วยไว้ ค้างคืน ตั้งแต่ 60 เตียง ขึ้นไป
30	โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ ตามกฎหมายว่าด้วย โรงแรม	ที่มีจำนวนห้องพัก ตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป หรือมีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ 4,000 ตารางเมตรขึ้นไป
31	อาคารอยู่อาศัยตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	ที่มีจำนวนห้องชุดหรือ ห้องพักตั้งแต่ 80 ห้อง ขึ้นไป หรือมีพื้นที่ใช้ สอยตั้งแต่ 4,000 ตารางเมตรขึ้นไป
32	การชลประทาน	ที่มีพื้นที่การ ชลประทาน ตั้งแต่ 80,000 ไร่ขึ้นไป
33	โครงการทุกประเภทที่อยู่ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เห็นชอบกำหนดให้เป็นพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้น 1	ทุกขนาด

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ	ขนาด
34	การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ดังต่อไปนี้ 34.1 การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำหลัก ยกเว้นกรณีภัยพิบัติ หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศที่เป็นการดำเนินการชั่วคราว 34.2 การผันน้ำระหว่างประเทศ ยกเว้นกรณีภัยพิบัติหรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศที่เป็นการดำเนินการชั่วคราว	ทุกขนาด
35	ประตูละบายน้ำในแม่น้ำสายหลัก	ทุกขนาด

2. ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2553 มีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว” ดังนั้น จึงมีการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

โดยประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้การดำเนินโครงการใน 3 ลักษณะ คือ 1.โครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี 2.โครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หรือกรณีโครงการหรือกิจการซึ่ง

จะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมาย และ 3.โครงการหรือกิจการซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมาย ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หากเข้าเงื่อนไขตามประเภทและขนาด ท้ายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ฉบับดังกล่าว โดยปัจจุบันมีการกำหนดประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำนวน 12 โครงการ ดังตารางนี้

ตารางที่ 4.3 โครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำนวน 12 โครงการ

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ	ขนาด
1	การถมที่ดินในทะเล หรือทะเลสาบ นอกแนวเขตชายฝั่งเดิม ยกเว้นการถมทะเลที่เป็นการฟื้นฟูชายหาด	ที่มีขนาดตั้งแต่ 300 ไร่ขึ้นไป
2	การทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ดังต่อไปนี้	
	2.1 เหมืองแร่ใต้ดิน เฉพาะที่ออกแบบให้โครงสร้างมีการยุบตัวภายหลังการทำเหมือง โดยไม่มีค้ำยัน และไม่มีการใส่ค้ำยันชั่วคราวเพื่อป้องกันการยุบตัว	ทุกขนาด
	2.2 เหมืองแร่ตะกั่ว เหมืองแร่สังกะสี หรือเหมืองแร่โลหะอื่น ที่ใช้ไซยาไนด์ หรือปรอท หรือตะกั่วในเตรต ในกระบวนการผลิต หรือเหมืองแร่โลหะอื่นที่มีอาร์เซนไพไรต์ (Arsenopyrite) เป็นแร่ประกอบ (Associated Mineral) 2.3 เหมืองแร่ถ่านหิน เฉพาะที่มีการลำเลียงแร่ถ่านหินออกนอกพื้นที่โครงการด้วยรถยนต์	ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 200,000 ตันต่อเดือน หรือตั้งแต่ 2,400,000 ตันต่อปีขึ้นไป
	2.4 เหมืองแร่ในทะเล	ทุกขนาด

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ	ขนาด
3	นิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรม ดังต่อไปนี้ 3.1 นิคมอุตสาหกรรมหรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับ นิคมอุตสาหกรรม ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับอุตสาหกรรมปิโตรเคมีตามลำดับที่ 4 หรืออุตสาหกรรมถลุงแร่เหล็กตามลำดับ ที่ 5.1 หรือ 5.2 แล้วแต่กรณี มากกว่า 1 โรงงานขึ้นไป 3.2 นิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่มีลักษณะ เช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรม ที่มีการขยายพื้นที่เพื่อรองรับ อุตสาหกรรมปิโตรเคมีลำดับที่ 4 หรืออุตสาหกรรมถลุงแร่ เหล็ก ตามลำดับที่ 5.1 หรือ 5.2	ทุกขนาด
4	อุตสาหกรรมปิโตรเคมี ดังต่อไปนี้ 4.1 อุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้น (Upstream Petrochemical Industry) 4.2 อุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นกลาง (Intermediate Petrochemical Industry) ดังนี้ 4.2.1 ที่ผลิตสารเคมี หรือใช้วัตถุดิบที่เป็นสารเคมี ซึ่งเป็นสารก่อมะเร็งกลุ่ม 1 4.2.2 ที่ผลิตสารเคมี หรือใช้วัตถุดิบที่เป็นสารเคมี ซึ่งเป็นสารก่อมะเร็งกลุ่ม 2A	ทุกขนาด หรือที่มีการ ขยายกำลังการผลิต ตั้งแต่ร้อยละ 35 ของ กำลังการผลิตเดิมขึ้นไป ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 100 ตัน ต่อวันขึ้นไป หรือที่มีการขยายกำลัง การผลิตรวมกันตั้งแต่ 100 ตัน ต่อวันขึ้นไป ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 700 ตัน ต่อวันขึ้นไป หรือที่มีการขยายกำลัง การผลิตรวมกันตั้งแต่ 700 ตัน ต่อวันขึ้นไป

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ	ขนาด
5	อุตสาหกรรมถลุงแร่ หรือหลอมโลหะ ดังต่อไปนี้	
	5.1 อุตสาหกรรมถลุงเหล็ก	ที่มีปริมาณแร่ป้อน (Input) เข้าสู่กระบวนการผลิต ตั้งแต่ 5,000 ตัน ต่อวัน ขึ้นไป หรือที่มีปริมาณแร่ป้อน (Input) เข้าสู่กระบวนการผลิตรวมกัน ตั้งแต่ 5,000 ตัน ต่อวัน ขึ้นไป
	5.2 อุตสาหกรรมถลุงแร่เหล็กที่มีการผลิตถ่าน Coke หรือที่มีกระบวนการ Sintering	ทุกขนาด
	5.3 อุตสาหกรรมถลุงแร่ ทองแดง ทองคำ หรือสังกะสี	ที่มีปริมาณแร่ป้อน (Input) เข้าสู่กระบวนการผลิต ตั้งแต่ 1,000 ตัน ต่อวัน ขึ้นไป หรือที่มีปริมาณแร่ป้อน (Input) เข้าสู่กระบวนการผลิตรวมกัน ตั้งแต่ 1,000 ตัน ต่อวัน ขึ้นไป
	5.4 อุตสาหกรรมถลุงแร่ตะกั่ว	ทุกขนาด
	5.5 อุตสาหกรรมหลอมโลหะ (ยกเว้นเหล็กและอะลูมิเนียม)	ที่มีกำลังการผลิต (Output) ตั้งแต่ 50 ตัน ต่อวัน ขึ้นไป หรือที่มีกำลังการผลิตรวมกัน ตั้งแต่ 50 ตัน ต่อวัน ขึ้นไป

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ	ขนาด
6	การผลิต มีไว้ในครอบครองหรือใช้ซึ่งพลังงานปรมาณูจากเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณู	ที่มีกำลังตั้งแต่ 2 เมกะวัตต์ขึ้นไป
7	โรงงานปรับปรุงสภาพของเสียรวม หรือโรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการฝังกลบสิ่งปฏิกูล หรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ที่มีการเผาหรือฝังกลบของเสียอันตราย ยกเว้นการเผาในหม้อเผาซีเมนต์ ที่ใช้ของเสียอันตรายเป็นวัตถุดิบทดแทน หรือใช้เป็นเชื้อเพลิงเสริม	ทุกขนาด
8	โครงการระบบขนส่งทางอากาศ	ที่มีการก่อสร้างขยายหรือเพิ่มทางวิ่งของอากาศยาน ตั้งแต่ 3,000 เมตร ขึ้นไป
9	ท่าเทียบเรือ	1) ที่มีความยาวหน้าท่าที่เรือเข้าเทียบได้ (Berth Length) ตั้งแต่ 300 เมตรขึ้นไป หรือที่มีพื้นที่หน้าท่าตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตร ขึ้นไป ยกเว้น ท่าเรือที่ชาวบ้านใช้สอยในชีวิตประจำวัน และการท่องเที่ยว 2) ที่มีการขุดลอกร่องน้ำ ตั้งแต่ 100,000 ลูกบาศก์เมตร ขึ้นไป

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ	ขนาด
		3) ที่มีการขนถ่ายวัสดุอันตราย หรือกากของเสียอันตราย ซึ่งเป็นสารก่อมะเร็ง กลุ่ม 1 มีปริมาณรวมกันตั้งแต่ 25,000 ตันต่อเดือนขึ้นไป หรือมีปริมาณรวมกันทั้งปี ตั้งแต่ 250,000 ตันต่อปีขึ้นไป
10	เขื่อนกักเก็บน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำ	ที่มีปริมาตรกักเก็บน้ำตั้งแต่ 100 ล้านลูกบาศก์เมตรขึ้นไป หรือที่มีพื้นที่กักเก็บน้ำ ตั้งแต่ 15 ตารางเมตร ขึ้นไป
11	โรงไฟฟ้าพลังความร้อน ดังต่อไปนี้	
	11.1 โรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง	ที่มีกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้า รวมกันตั้งแต่ 100 เมกะวัตต์ขึ้นไป
	11.2 โรงไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงชีวมวล	ที่มีกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้า รวมกันตั้งแต่ 150 เมกะวัตต์ขึ้นไป

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ	ขนาด
11.3	โรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นระบบพลังความร้อนร่วมชนิด Combined Cycle หรือ Cogeneration	ที่มีกำลังการผลิต กระแสไฟฟ้า รวมกัน ตั้งแต่ 3,000 เมกะวัตต์ ขึ้นไป
11.4	โรงไฟฟ้านิวเคลียร์	ทุกขนาด
12	อุตสาหกรรมถ่านโค้ก	ทุกขนาด

จากการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งสองฉบับข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ผลจากการกลั่นกรองโครงการซึ่งนำมาสู่การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการใดต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นไปในรูปแบบของการกำหนดบัญชีรายชื่อ (List of Project) เพียงรูปแบบเดียว และบัญชีรายชื่อโครงการดังกล่าวมีลักษณะที่ตายตัว โดยไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใด ๆ มีโอกาสในการพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้อีกทั้ง ประเทศไทยยังมิได้ใช้การกลั่นกรองโครงการรูปแบบอื่น ๆ มาประกอบ ดังนั้น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการใด ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบหรือไม่ ผู้เสนอโครงการ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานซึ่งมีอำนาจในการอนุมัติ/อนุญาต โครงการ จะต้องอ้างอิงตามบัญชีรายชื่อเป็นหลัก

การพิจารณาโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในรูปแบบบัญชีรายชื่อตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งสองฉบับ ที่กล่าวถึงข้างต้น การพิจารณาในกรณีโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาต แต่มีขนาดไม่ถึงตามที่กำหนดไว้ในบัญชีรายชื่อ หากมีการขยายขนาดของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการดังกล่าวในภายหลังจนถึงเกณฑ์ที่กำหนดให้ ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาต จะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย รวมทั้ง หากมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจในการอนุมัติโครงการ ได้นำมาตรการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว ไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่อใบอนุญาตแล้ว การเปลี่ยนแปลง

แก้ไขรายละเอียดใด ๆ หรือการขยายขนาดของโครงการให้แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้ดำเนินโครงการต้องจัดทำข้อมูลหรือรายงานการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียด หรือจัดทำเป็นรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ด้วย¹¹⁵

นอกจากนี้ การพิจารณาถึงประเภทของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ยังต้องพิจารณาจากมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม (วันที่ 13 กันยายน 2537) และกลไกการดำเนินงานด้านการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการต่าง ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2554 รวมทั้ง พื้นที่ที่ได้มีการประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องมีการจัดทำ รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และรายงานการผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ประกอบด้วย¹¹⁶

4.5.3 ประเภทของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่มีการกำหนดไว้ในกรณีอื่น ๆ

นอกจากการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การกำหนดประเภทโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามอำนาจของรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 แล้ว ยังต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การกำหนดประเภทโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในกรณีอื่น ๆ ตามกฎหมายประกอบด้วย ดังนี้

4.5.3.1 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2554

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2554 ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง การทบทวนการกำหนดประเภทและขนาดโครงการของหน่วยงานของรัฐที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมติ คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม (13 กันยายน 2537) และกลไกการดำเนินงานด้านการวิเคราะห์

¹¹⁵ ข้อ 4 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 4 มกราคม 2562

¹¹⁶ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักฯ, 2562).

ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการต่าง ๆ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ โดยมีการกำหนดประเภทของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และโครงการที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ดังนี้

1) โครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งในปัจจุบัน หมายถึง รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(1) โครงการเขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำที่มีพื้นที่โครงการอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมตั้งแต่ 500 ไร่ ขึ้นไป

(2) โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำประเภทเขื่อนเก็บกักน้ำมีอ่างเก็บน้ำและประเภทฝายน้ำล้นไม่มีอ่างเก็บน้ำ ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป

(3) โครงการสายส่งไฟฟ้าแรงสูงที่ก่อสร้างจากโรงไฟฟ้าซึ่งอยู่ในข่ายต้องเสนอรายงานตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ผ่านพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม ให้เสนอรวมไปกับรายงานของโรงไฟฟ้านั้น

(4) โครงการสำรวจปิโตรเลียมโดยวิธีวัดความไหวสะเทือนตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

(5) โครงการที่เข้าข่ายโรงงานจำพวกที่ 3 ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

2) โครงการที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination)

(1) โครงการเขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำที่มีพื้นที่โครงการอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมตั้งแต่ 50 ไร่แต่ไม่ถึง 500 ไร่

(2) โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำประเภทเขื่อนเก็บกักน้ำมีอ่างเก็บน้ำและประเภทฝายน้ำล้นไม่มีอ่างเก็บน้ำ ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 200 กิโลวัตต์ขึ้นไป แต่ไม่ถึง 10 เมกะวัตต์

(3) โครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูงหรือขยายแรงดันไฟฟ้า เฉพาะกรณีที่มีการขยายพื้นที่ที่มีความปลอดภัยของแนวสายส่ง (Right of Way) ที่ผ่านพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม

(4) โครงการก่อสร้างหรือขยายถนน และโครงการก่อสร้างคันทางใหม่เพิ่มจากคันทางเดิมที่มีอยู่แล้ว ที่ผ่านพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม

(5) โครงการก่อสร้างท่อลำเลียงต่าง ๆ หรือระบบชลประทานที่ผ่านพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมตั้งแต่ 5 กิโลเมตรขึ้นไป

(6) โครงการสำรวจแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่

(7) โครงการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ เฉพาะกรณีการขอต่ออายุประทานบัตร

(8) โครงการที่เข้าข่ายโรงงานจำพวกที่ 2 ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

3) โครงการที่ต้องจัดทำรายการข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Checklist) พร้อมมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และโครงการทุกชนิดที่ไม่เข้าข่ายประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เบื้องต้น ให้จัดทำรายการข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม พร้อมมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม

4) กลไกในการดำเนินงานด้านการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการต่าง ๆ ดังนี้

(1) โครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และโครงการที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นให้เสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ

(2) โครงการที่ต้องจัดทำรายการข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม พร้อมมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม เสนอให้กรมป่าไม้พิจารณาให้ความเห็นชอบ

(3) การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ให้นำแนวทางการจัดทำรายงานตามเอกสารท้ายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาใช้โดยอนุโลม

ทั้งนี้ หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ที่ได้รับความเห็นชอบ และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการเสนอต่อสำนักงานนโยบายแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกรมป่าไม้ อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

4.5.3.2 พื้นที่ที่ได้มีการประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการ ที่ต้องมี

การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและรายงานการผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ทั้งนี้ การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการดังกล่าว เป็นไปในรูปแบบของบัญชีรายชื่อ

จะเห็นได้ว่าการกำหนดประเภทของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่มีการกำหนดไว้ในกรณีอื่น ๆ นอกเหนือจากการใช้อำนาจออกประกาศของรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 นั้น เป็นไปในลักษณะการกลั่นกรองโครงการโดยอาศัยการพิจารณาจากสำคัญของพื้นที่ตั้งโครงการเป็นสำคัญ ทั้งนี้ พื้นที่ตั้งโครงการดังกล่าวต้องพื้นที่เฉพาะที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายในการรับรองความสำคัญของพื้นที่อย่างชัดเจน โดยหลักเกณฑ์ในการพิจารณายังคงใช้รูปแบบเช่นเดียวกันกับการกำหนดประเภทของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 คือใช้รูปแบบการกำหนดหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อ

4.5.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นกฎหมายฉบับหลักที่บัญญัติถึงรายละเอียดในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยได้มีการประกาศบังคับใช้ฉบับแรกใน พ.ศ.2518 แต่ประเด็นสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ยังไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฉบับแรก พ.ศ.2518 และฉบับปรับปรุง พ.ศ.2521 แต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ให้ความสำคัญกับนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานรัฐ โดยยังไม่เปิดกว้างเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชน¹¹⁷ และในปี พ.ศ.2524 ได้มีการออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน กำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม 10 ประเภท¹¹⁸ ต่อมาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้รับการ

¹¹⁷ กนกพร สว่างจ้า, การประเมินสิ่งแวดล้อมขั้นก้าวหน้า (นครปฐม: โครงการตำรา คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2551), หน้า 282.

¹¹⁸ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, *เรื่องเดิม*.

ปรับปรุงครั้งสำคัญในปี พ.ศ.2535 โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นั้น ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในประเด็นสิ่งแวดล้อม เช่น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการได้รับค่าชดเชย และสิทธิในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ เป็นต้น รวมทั้ง มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม¹¹⁹ จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ข้างต้น จึงเป็นที่มาของการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดให้โครงการ 22 ประเภท ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลทำให้การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น¹²⁰

นอกจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งได้บัญญัติถึงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังได้รับการรับรองไว้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง โดยมีการบัญญัติไว้อย่างเป็นทางการและกว้างขวางในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เนื่องจากกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้น ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอ อีกทั้ง ยังมีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งก่อนนั้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกิดขึ้นถูกกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ ที่เป็นการรับฟังเฉพาะเรื่อง¹²¹ รวมทั้ง มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือ

¹¹⁹ มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

¹²⁰ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, *เรื่องเดิม*.

¹²¹ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, *เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), หน้า 141-142 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ตอนที่ 2)*, ค้นวันที่ 25 ธันวาคม 2548 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=854>

กิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนด้วย ดังนี้

1. สิทธิชุมชน

มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

3. สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยรวมถึงสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐที่มีผลกระทบต่อตนเองด้วย ซึ่งบทบัญญัติในการรับรองสิทธิของประชาชนเหล่านี้เป็นพื้นฐานในการรับรองสิทธิของประชาชนในกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ตามมา

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน

4. สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน

มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูล

หรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

5. สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลและการแสดงความคิดเห็น

มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้ รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสีย สำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงบัญญัติรับรองสิทธิในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ไว้ในมาตรา 57 โดยยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59 แต่ได้บัญญัติเพิ่มสิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ซึ่งรัฐจะต้องมีหน้าที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ และได้ตัดคำว่า “ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ” เพื่อให้สามารถบังคับใช้สิทธิได้ทันที¹²²

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติมาตรา 67 วรรคสอง ที่บัญญัติเกี่ยวกับโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อรุนแรง ซึ่งบัญญัติว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ของประชาชนในชุมชน และจัดให้มี

¹²² วรชัย แสนสีระ, “หลักการและข้อแตกต่างระหว่าง ‘ประชามติ’ กับ ‘ประชาพิจารณ์’ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” *จุลนิตี* (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2553), ค้นวันที่ 4 ธันวาคม 2562 จาก <http://web.senate.go.th/lawdatacenter /includes/FCKeditor/upload/Image/b/Legal/legal16.pdf>

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการ การศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการ ดำเนินการดังกล่าว

ผลจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และการที่ คณะรัฐมนตรีได้มีมติ ในวันที่ 31 สิงหาคม 2553 เห็นชอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ประกาศกำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิด ผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จึง นำมาสู่การออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้าน คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้อง จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2553¹²³ ซึ่งกำหนดประเภทโครงการหรือ กิจการในครั้งแรกทั้งหมด 11 โครงการ ดังนี้

ตารางที่ 4.4 โครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้าน คุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ เอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำนวน 11 โครงการ

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ	ขนาด
1	การถมที่ดินในทะเล หรือทะเลสาบ นอกแนวเขตชายฝั่ง เดิม ยกเว้นการถมทะเลที่เป็นการฟื้นฟูชายหาด	ตั้งแต่ 300 ไร่ ขึ้นไป
2	การทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ดังต่อไปนี้	
	2.1 เหมืองแร่ใต้ดิน เฉพาะที่ออกแบบให้โครงสร้างมีการ ยุบตัวภายหลังการทำเหมือง โดยไม่มีค้ำยันและไม่มีใส่ คินวัสดุทดแทนเพื่อป้องกันการยุบตัว	ทุกขนาด
	2.2 เหมืองแร่ตะกั่ว เหมืองแร่สังกะสี หรือเหมืองแร่โลหะ อื่น ที่ใช้ไซยาไนด์ หรือปรอท หรือตะกั่วในเตรต	ทุกขนาด

¹²³ ราชกิจจานุเบกษา 127, ตอนพิเศษ 104 ง (31 สิงหาคม 2553).

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ	ขนาด
	ในกระบวนการผลิต หรือเหมืองแร่โลหะอื่นที่มีอาร์เซนไพไรต์ (Arsenopyrite) เป็นแร่ประกอบ (Associated Mineral)	ขนาดตั้งแต่ 200,000 ตันต่อเดือน หรือตั้งแต่ 2,400,000 ตันต่อปี
2.3	เหมืองแร่ถ่านหิน เฉพาะที่มีการลำเลียงแร่ถ่านหิน ออกนอกพื้นที่โครงการด้วยรถยนต์	ขึ้นไป ทุกขนาด
2.4	เหมืองแร่ในทะเล	
3	นิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรม ดังต่อไปนี้	ทุกขนาด
3.1	นิคมอุตสาหกรรมหรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรม ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับอุตสาหกรรมปิโตรเคมีตามลำดับที่ 4 หรืออุตสาหกรรมถลุงแร่เหล็กตามลำดับที่ 5.1 หรือ 5.2 แล้วแต่กรณี มากกว่า 1 โรงงานขึ้นไป	
3.2	นิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรม ที่มีการขยายพื้นที่เพื่อรองรับอุตสาหกรรมปิโตรเคมีลำดับที่ 4 หรืออุตสาหกรรมถลุงแร่เหล็ก ตามลำดับที่ 5.1 หรือ 5.2	
4	อุตสาหกรรมปิโตรเคมี ดังต่อไปนี้	
4.1	อุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นต้น (Upstream Petrochemical Industry)	ทุกขนาด หรือที่มีการขยายกำลังการผลิต ตั้งแต่ร้อยละ 35 ของกำลังการผลิตเดิมขึ้นไป
4.2	อุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นกลาง (Intermediate Petrochemical Industry) ดังนี้	

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ	ขนาด
	4.2.1 อุตสาหกรรมปิโตรเคมีชั้นกลาง ที่ผลิตสารเคมี หรือใช้วัตถุดิบที่เป็นสารเคมี ซึ่งเป็นสารก่อมะเร็งกลุ่ม 1	ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 100 ตัน ต่อวันขึ้นไป หรือที่มีการขยายกำลังการผลิตรวมกันตั้งแต่ 100 ตัน ต่อวันขึ้นไป
	4.2.2 อุตสาหกรรมปิโตรเคมีชั้นกลาง ที่ผลิตสารเคมี หรือใช้วัตถุดิบที่เป็นสารเคมี ซึ่งเป็นสารก่อมะเร็งกลุ่ม 2A	ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 700 ตัน ต่อวันขึ้นไป หรือที่มีการขยายกำลังการผลิตรวมกันตั้งแต่ 700 ตัน ต่อวันขึ้นไป
5	อุตสาหกรรมถลุงแร่ หรือหลอมโลหะ ดังต่อไปนี้	
	5.1 อุตสาหกรรมถลุงแร่เหล็ก	ที่มีปริมาณแร่ป้อน (Input) เข้าสู่กระบวนการผลิต ตั้งแต่ 5,000 ตัน ต่อวันขึ้นไป หรือที่มีปริมาณแร่ป้อน (Input) เข้าสู่กระบวนการผลิต รวมกันตั้งแต่ 5,000 ตัน ต่อวันขึ้นไป
	5.2 อุตสาหกรรมถลุงแร่เหล็กที่มีการผลิตถ่าน Coke หรือ ที่มีกระบวนการ Sintering	ทุกขนาด
	5.3 อุตสาหกรรมถลุงแร่ ทองแดง ทองคำ หรือสังกะสี	ที่มีปริมาณแร่ป้อน (Input) เข้าสู่กระบวนการผลิต ตั้งแต่ 1,000 ตัน ต่อวันขึ้นไป หรือที่มีปริมาณแร่ป้อน

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ	ขนาด
		(Input) เข้าสู่ กระบวนการผลิตรวมกัน ตั้งแต่ 1,000 ตัน ต่อวัน ขึ้นไป
5.4	อุตสาหกรรมถลุงแร่ตะกั่ว	ทุกขนาด
5.5	อุตสาหกรรมหลอมโลหะ (ยกเว้นเหล็กและ อะลูมิเนียม)	ขนาดกำลังการผลิต (Output) ตั้งแต่ 50 ตัน ต่อวันขึ้นไป หรือที่มี กำลังการผลิตรวมกัน ตั้งแต่ 50 ตัน ต่อวันขึ้น ไป
5.6	อุตสาหกรรมหลอมตะกั่ว	ขนาดกำลังการผลิต (Output) ตั้งแต่ 10 ตัน ต่อวันขึ้นไป หรือที่มี กำลังการผลิตรวมกัน ตั้งแต่ 10 ตัน ต่อวันขึ้น ไป
6	การผลิต กำจัด หรือปรับแต่งสารกัมมันตรังสี	ทุกขนาด
7	โรงงานปรับคุณภาพของเสียรวม หรือโรงงานประกอบ กิจการเกี่ยวกับการฝังกลบสิ่งปฏิกูล หรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ที่มีการเผาหรือฝังกลบของ เสียอันตราย ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ยกเว้นการเผา ในหม้อเผาซีเมนต์ ที่ใช้ของเสียอันตรายเป็นเชื้อเพลิง ทดแทน หรือใช้เป็นเชื้อเพลิงเสริม	ทุกขนาด

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ	ขนาด
8	โครงการระบบขนส่งทางอากาศ	ที่มีการก่อสร้างขยายหรือเพิ่มทางวิ่งของอากาศยาน ตั้งแต่ 3,000 เมตร ขึ้นไป
9	ท่าเทียบเรือ	1) ที่มีความยาวหน้าท่า (berth length) ตั้งแต่ 300 เมตรขึ้นไป หรือที่มีพื้นที่ท่าเทียบเรือตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป ยกเว้น ท่าเทียบเรือโดยสารหรือท่าเทียบเรือสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภค หรือท่าเทียบเรือสำราญและกีฬา 2) ที่มีการขุดลอกร่องน้ำตั้งแต่ 100,000 ลูกบาศก์เมตร ขึ้นไป ยกเว้น ท่าเทียบเรือโดยสารหรือท่าเทียบเรือสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภค หรือท่าเทียบเรือสำราญและกีฬา

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ	ขนาด
		3) ที่มีการขนถ่ายวัสดุอันตราย หรือกากของเสียอันตราย ซึ่งเป็นสารก่อกัมเริงกลุ่ม 1 มีปริมาณรวมกันตั้งแต่ 25,000 ตันต่อเดือนขึ้นไป หรือมีปริมาณรวมกันทั้งปี ตั้งแต่ 250,000 ตันต่อปีขึ้นไป
10	เขื่อนกักเก็บน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำ	1) ที่มีปริมาตรกักเก็บน้ำตั้งแต่ 100 ล้านลูกบาศก์เมตรขึ้นไป หรือ 2) ที่มีพื้นที่กักเก็บน้ำตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตร ขึ้นไป
11	โรงไฟฟ้าพลังความร้อน ดังต่อไปนี้	
	11.1 โรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง	กำลังการผลิตกระแสไฟฟ้า รวม ตั้งแต่ 100 เมกะวัตต์ขึ้นไป
	11.2 โรงไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงชีวมวล	กำลังการผลิตกระแสไฟฟ้า รวม ตั้งแต่ 150 เมกะวัตต์ขึ้นไป

ตารางที่ 4.4 (ต่อ)

ลำดับ	ประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ	ขนาด
11.3	โรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นระบบพลังความร้อนร่วมชนิด combined cycle หรือ cogeneration	กำลังการผลิต กระแสไฟฟ้ารวม ตั้งแต่ 3,000 เมกะวัตต์ขึ้นไป
11.4	โรงไฟฟ้านิวเคลียร์	ทุกขนาด

ทั้งนี้ ประเภทโครงการหรือกิจการตามประกาศดังกล่าว ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2552 ซึ่งต้องเป็นการจัดทำโดยผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบัน ซึ่งอยู่ระหว่างการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ดังนี้

1. สิทธิในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ เกี่ยวกับการดำเนินการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย ตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(4) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

2. สิทธิในการรับทราบข้อมูลและการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐ

มาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา ดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า

3. สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

มาตรา 59 รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก

จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่มีการแยกบทบัญญัติในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีการดำเนินโครงการของรัฐตามปกติ และการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงไว้เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ตัดส่วนที่ว่าด้วยสิทธิชุมชนออกไป แต่ทั้งนี้ ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าการดำเนินโครงการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อ นั้น รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 58 วรรคสาม

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลใช้บังคับ นำมาสู่การปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 และออกหลักเกณฑ์เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เช่น การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือการ

มอบหมายให้หน่วยงานอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น¹²⁴

นอกจากนี้ บทบัญญัติสำคัญซึ่งมีการบัญญัติขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ มาตรา 43 (3) ดังกล่าวข้างต้น ที่กำหนดให้สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการที่จะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว โดยหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น และให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐที่เป็นรูปธรรม แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่พบว่ามีกรออกกฎหมายเพื่อกำหนดวิธีการในการใช้สิทธิดังกล่าวของประชาชนแต่อย่างใด

4.5.5 มาตรการทางกฎหมาย สำหรับโครงการที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ซึ่งต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในกรณีที่การดำเนินโครงการ ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีผลทำให้ไม่มีมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ในการบังคับให้ผู้ดำเนินโครงการดังกล่าว ต้องทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการดังกล่าว ดังนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีโครงการซึ่งกฎหมายมิได้บังคับให้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่การดำเนินโครงการดังกล่าว ก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ จึงมีการนำหลักการของประมวลหลักการปฏิบัติมาใช้ เพื่อเป็นมาตรการในการดำเนินการสำหรับโครงการที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยประมวลหลักการปฏิบัติ (Code of Practice; CoP) คือ แนวทางในการกำกับการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ โดยครอบคลุมตั้งแต่ระยะเตรียมการก่อสร้าง ระยะก่อสร้าง และระยะดำเนินการ โดยมาตรการที่นำมากำหนดในประมวลหลักการปฏิบัตินั้น ได้มาจากการรวบรวมและวิเคราะห์จากมาตรการป้องกัน

¹²⁴ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย.

และแก้ไขคุณภาพสิ่งแวดล้อม ของโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการแล้ว¹²⁵

แนวคิดในการจัดทำประมวลหลักการปฏิบัติของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีที่มาจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 46 ที่กำหนดให้โครงการหรือกิจการ ประเภทหรือขนาดใด หรือที่จะตั้งขึ้นในพื้นที่ ซึ่งมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และเป็นมาตรฐานที่สามารถใช้กับโครงการหรือกิจการ ประเภทเดียวกันหรือขนาดเดียวกันหรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกันได้ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการประกาศกำหนดให้โครงการหรือกิจการทำนองเดียวกัน ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้

มติการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2558 เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2558 เกี่ยวกับการกำหนดประมวลหลักการปฏิบัติ สำหรับโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิง ที่มีกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ ขึ้นไป¹²⁶ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. เห็นชอบกับประมวลหลักการปฏิบัติ (Code of Practice: CoP) สำหรับโครงการที่เข้าข่ายได้รับการยกเว้น ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โรงไฟฟ้าพลังความร้อน ที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิง ที่มีกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์

2. ให้ปรับปรุงประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม บับลงวันที่ 24 เมษายน 2555 ที่กำหนดให้โรงไฟฟ้าพลังความร้อน ที่มีกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ ขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยยกเว้นให้โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิง ที่มีกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์

¹²⁵ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, กลุ่มงานพัฒนาระบบและติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม, **วารสารข่าว สผ. หมวด การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม** 17, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2558).

¹²⁶ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, **มติการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2558 วันที่ 10 มิถุนายน 2558**, คำนวนที่ 15 กรกฎาคม 2562 จาก <http://www.onep.go.th/neb2/index.php/2014-01-09-06-42-29?start=140>

ขึ้นไป ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และใช้ประมวลหลักการปฏิบัติ (Code of Practice: CoP) ฉบับนี้แทน

3. ให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน รับความเห็นของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ไปพิจารณาดำเนินการ ในประเด็นการออกแบบโรงไฟฟ้า และการติดตามตรวจสอบคุณภาพของประชาชน และดำเนินการนำประมวลหลักการปฏิบัติ (Code of Practice: CoP) สำหรับโครงการที่เข้าข่ายได้รับการยกเว้น ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิง ที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ ขึ้นไป ไปกำหนดเป็นเงื่อนไขประกอบการอนุญาตโครงการ

ปัจจุบัน นอกจากประมวลหลักการปฏิบัติสำหรับโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิง ที่มีกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ ขึ้นไป แล้ว ยังมีการออกประกาศให้การดำเนินโครงการอื่นๆ จัดทำตามประมวลหลักการปฏิบัติ ดังนี้

1. ประมวลหลักการปฏิบัติ สำหรับโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิง ที่มีกำลังผลิตติดตั้งต่ำกว่า 10 เมกะวัตต์ ตามประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง มาตรการป้องกัน แก๊ส และติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิง ที่มีกำลังผลิตต่ำกว่า 10 เมกะวัตต์ พ.ศ.2559¹²⁷

2. ประมวลหลักการปฏิบัติ สำหรับการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์จากเทคโนโลยีแผง โฟโตวอลเทอิก ที่เข้าข่ายต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า ตามประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง มาตรการป้องกัน แก๊ส และติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์จากเทคโนโลยีแผงโฟโตวอลเทอิก ที่เข้าข่ายต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า พ.ศ.2557¹²⁸

3. ประมวลหลักการปฏิบัติ สำหรับการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์จากเทคโนโลยีแผง โฟโตวอลเทอิก ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า ตามประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง มาตรการด้านการออกแบบติดตั้งและการจัดการขยะและกากของเสีย สำหรับผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์จากเทคโนโลยีแผงโฟโตวอลเทอิก ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า พ.ศ.2557¹²⁹

¹²⁷ ราชกิจจานุเบกษา 133, ตอนพิเศษ 210 ง (20 กันยายน 2559).

¹²⁸ ราชกิจจานุเบกษา 131, ตอนพิเศษ 203 ง (10 ตุลาคม 2557).

¹²⁹ ราชกิจจานุเบกษา 131, ตอนพิเศษ 201 ง (7 ตุลาคม 2557).

4. ประมวลหลักการปฏิบัติ สำหรับการผลิตไฟฟ้าที่ใช้ขยะอุตสาหกรรมเป็นเชื้อเพลิง ตาม “ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง มาตรการป้องกันแก้ไข และติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าที่ใช้ขยะอุตสาหกรรมเป็นเชื้อเพลิง พ.ศ.2559¹³⁰

5. ประมวลหลักการปฏิบัติ สำหรับการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงชีวมวล (ประเภทเชื้อเพลิงแข็ง) ตามประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง มาตรการป้องกัน แก้ไข และติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับผู้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำหรับการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงชีวมวล (ประเภทเชื้อเพลิงแข็ง)

ผลจากการนำประมวลหลักการปฏิบัติมาใช้บังคับ คือ โครงการ กิจการ หรือการดำเนินการใดที่มีการกำหนดให้จัดทำประมวลหลักการปฏิบัติ ต้องดำเนินการตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม แทนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ปัจจุบันคือรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม) โดยให้ถือว่าประมวลหลักการปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขแนบท้ายใบอนุญาตด้วย¹³¹ ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุมัติโครงการจะกำหนดให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามประมวลหลักการปฏิบัติแทนมาตรการในรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4.6 ตัวอย่างคำพิพากษา ที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตโครงการซึ่งผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเป็นการดำเนินโครงการโดยหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ ส.13/2559 ระหว่างผู้ฟ้องคดี 15 ราย กับผู้อำนวยการสำนักเจ้าท่าภูมิภาคที่ 6 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1, นายองค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และบริษัท อีสเทิร์น ที พี เค แอติพิตอล จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3

คดีนี้ประชาชนผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีภูมิลำเนาและประกอบอาชีพในตำบลสนามจันทร์ ตำบลบ้านโพธิ์ และตำบลสิบเอ็ดตอก อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา อันเป็นที่พื้นที่โดยรอบของโครงการโกดังเก็บสินค้าและท่าเรือขนถ่ายสินค้าเกษตรของบริษัท อีสเทิร์น ที พี เค แอติพิตอล จำกัด โดยขอให้

¹³⁰ ราชกิจจานุเบกษา 133, ตอนพิเศษ 315 ง (30 ธันวาคม 2559).

¹³¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, กลุ่มงานพัฒนาระบบและติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม, *เรื่องเดิม*.

ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ จำนวน 6 ฉบับ เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ตัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร (พิเศษ) ทำจอดเรือ จำนวน 6 ฉบับ และเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง ตัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร และคำสั่งต่ออายุใบอนุญาต จำนวน 35 ฉบับ โดยทำเทียบเรือทั้ง 6 ท่า มีรายละเอียด ดังนี้

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

เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นกล่าวอ้าง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกั้นกรงโครงการ คือ

1. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 พิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยไม่ได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติ สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2553 ที่กำหนดประเภทโครงการหรือกิจการตามเอกสารท้ายประกาศ ให้ท่าเทียบเรือที่มีความยาวหน้าท่าที่เรือเข้าเทียบได้ ตั้งแต่ 300 เมตร ขึ้นไป หรือที่มีพื้นที่หน้าท่าตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตร ขึ้นไป ให้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) ในชั้นขออนุมัติหรือขออนุญาตโครงการ

2. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 พิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยไม่ได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และ

แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 เมษายน 2555 ที่กำหนดให้ทำเทียบเรือที่รับเรือขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอส หรือความยาวหน้าท่าตั้งแต่ 100 เมตร หรือมีพื้นที่ทำเทียบเรือรวม ตั้งแต่ 1,000 ตารางเมตรขึ้นไป ให้เสนอในชั้นขออนุมัติหรือขออนุญาตโครงการ

การขออนุญาตก่อสร้างโครงการโกดังเก็บสินค้าและท่าเรือขนถ่ายสินค้าดังกล่าว ตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลสนามจันทร์ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา โดยมีการก่อสร้างท่าเทียบเรือ จำนวน 6 ท่า ยื่นเข้าไปในแม่น้ำบางปะกง มีความยาวหน้าท่ารวม 457.2 เมตร ขนาดพื้นที่รวม 5,642 ตารางเมตร รวมทั้ง ก่อสร้างโกดังสินค้าและโรงงานเป็นโครงการต่อเนื่องกันอีก จำนวน 35 อาคาร ซึ่งผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการก่อสร้างท่าเทียบเรือทั้ง 6 ท่า ถือเป็นโครงการเดียวกันและตั้งอยู่ในพื้นที่ติดกันเพียงแต่แยกออกเป็น 6 ท่า เพื่อหลีกเลี่ยงการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ศาลปกครองระยองวินิจฉัยว่า กรณีท่าเทียบเรือทั้ง 6 ท่า แต่ละท่าแยกห่างจากกัน ไม่ได้ตั้งอยู่ต่อเนื่องกัน โดยมีระยะห่างระหว่างท่าห่างกันตั้งแต่ประมาณ 91 เมตร จนถึง 505 เมตร จึงจำเป็นที่จะต้องออกใบอนุญาตแยกเป็น 6 ฉบับ และท่าเทียบเรือทั้ง 6 ท่า ดังกล่าว ไม่มีความยาวหน้าท่าตั้งแต่ 300 เมตร ขึ้นไป หรือมีพื้นที่หน้าท่าตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตร ขึ้นไป และไม่ใช้ท่าเรือที่รับเรือขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอส หรือความยาวหน้าท่าตั้งแต่ 100 เมตร หรือมีพื้นที่ทำเทียบเรือรวม ตั้งแต่ 1,000 ตารางเมตร ขึ้นไป จึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เสนอในชั้นขออนุมัติหรือขออนุญาตโครงการ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งสองฉบับแต่อย่างใด

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ท่าเทียบเรือจำนวน 6 ท่า ยื่นเข้าไปในแม่น้ำบางปะกงเป็นความยาวหน้าท่ารวม 457.2 เมตร ขนาดพื้นที่รวม 5,642 ตารางเมตร การก่อสร้างท่าเทียบเรือทั้ง 6 ท่า ดังกล่าว จึงถือว่าเป็นโครงการเดียวกัน การออกใบอนุญาตแยกเป็น 6 ฉบับ จึงเป็นการหลีกเลี่ยงที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) นั้น เห็นว่า ระยะห่างระหว่าง ท่า A ถึงท่า B จำนวน 91.48 เมตร ท่า B ถึงท่า C จำนวน 96.69 เมตร ท่า C ถึงท่า D จำนวน 172.11 เมตร ท่า D ถึงท่า E จำนวน 198.98 เมตร และท่า E ถึงท่า F จำนวน 505 เมตร

เมื่อได้ตรวจพิจารณาประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ประกาศ วันที่ 31 สิงหาคม 2553 ประกอบกับประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2553 ประกาศ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน 2553 (EHIA) ได้กำหนดโครงการหรือกิจการไว้ทั้งหมด 11 ประเภท เมื่อข้อกำหนดเกี่ยวกับขนาดตามประกาศดังกล่าวใช้ถ้อยคำธรรมดาสามัญ การตีความ

ถ้อยคำดังกล่าวนั้นต้องตีความตามความเข้าใจของบุคคลทั่วไป เนื่องจากผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายซึ่งเป็นบุคคลทั่วไป ย่อมเข้าใจความหมายของถ้อยคำได้ ตามหลักความสุจริต คือ การคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย

แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ยื่นคำขอทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำฉบับเดียวกัน แต่เมื่อสภาพของท่าเทียบเรือทั้ง 6 ท่า แต่ละท่าแยกห่างจากกันไม่ได้ตั้งอยู่ต่อเนื่องกัน โดยข้อความตามลำดับที่ 9 และลำดับที่ 22 ของ ทั้ง 2 ประกาศดังกล่าวมิได้กำหนดข้อความไว้ในลักษณะ “ขนาด...รวมกัน...ขึ้นไป” การพิจารณาขนาดของโครงการหรือกิจการประเภทท่าเทียบเรือ จึงต้องพิจารณาแยกเป็นรายท่าแต่ละท่า โดยไม่นำความยาวของหน้าท่าที่เรือเข้าเทียบได้ หรือท่าเทียบเรือที่มีขนาดพื้นที่หน้าท่าแต่ละท่ามานับรวมกัน ซึ่งการประกอบกิจการในแต่ละท่าสามารถดำเนินกิจการได้อย่างเป็นอิสระไม่ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน ไม่ต่างกับกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอจำนวน 6 ราย ในคราวเดียวกันหรือต่างคราวกันแล้วได้ใบอนุญาตจำนวน 6 ฉบับ ในคราวเดียวกันหรือต่างคราวกัน ซึ่งประกาศดังกล่าวมุ่งประสงค์พิจารณาที่ความยาวหน้าท่าที่เรือเข้าเทียบได้ หรือพื้นที่หน้าท่าเรือหรือขนาดเรือแล้วแต่กรณีเป็นสำคัญ

ดังนั้น การพิจารณาออกใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำสำหรับท่าเรือ 6 ท่า จึงไม่ถือว่ามีเจตนาหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในคดีดังกล่าวมีตุลาการเสียงข้างน้อยได้มีความเห็นแย้งกับคำพิพากษา ในประเด็นการออกใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ เลขที่ 1/2555- 6/2555 สำหรับท่าเรือ 6 ท่า โดยตุลาการเสียงข้างน้อยมีความเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ยื่นคำร้องขอทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ท่าเทียบเรือ จำนวน 6 ท่า เพื่อใช้ในการขนถ่ายสินค้าเกษตรกรรม จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือไม่อย่างนั้น

ข้อเท็จจริงจากแผนผังพื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 แบ่งกิจการออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ท่า A, B และ C แต่ละท่าห่างกัน 91.48 เมตร และ 96.96 เมตร มีคลังสินค้า B-1 และ B-2

กลุ่มที่ 2 ท่า D และ E ห่างกัน 198.98 เมตร และจากกลุ่มที่ 1 172.11 เมตร มีคลังสินค้า A-1 และ A-2

กลุ่มที่ 3 ท่า F ห่างจากกลุ่มที่ 2 505 เมตร ไม่มีคลังสินค้า

ทั้งนี้ มีถนนเชื่อมติดต่อกันทั้งสามกลุ่ม

โดยตุลาการเสียงข้างน้อยวินิจฉัยว่า จากข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นถึงแผนผังหรือเค้าโครงการรวมทั้งองค์ประกอบที่ใช้ร่วมกันในการประกอบกิจการท่าเทียบเรือหรือโครงการท่าเทียบเรือ ซึ่งการประกอบกิจการท่าเทียบเรือสาระสำคัญขึ้นอยู่กับความยาวหน้าท่าหรือพื้นที่ท่าเทียบเรือ การเว้น

ระยะห่างของแต่ละท่าเรือ ย่อมไม่ส่งผลให้จำนวนเรือเข้าเทียบท่าน้อยลง แต่ในทางกลับกันการเว้นระยะของท่าเทียบเรือแต่ละท่า อาจเพิ่มความสะดวกและเพิ่มจำนวนเรือเข้าเทียบท่าได้มากขึ้น ซึ่งย่อมต้องมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะแยกเป็นรายท่าเรือ ย่อมเป็นเพื่อประโยชน์เฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิได้มีผลต่อจำนวนเรือที่มาใช้ตามความยาวของท่าเทียบเรือแต่อย่างใด ประกอบกับระยะห่างของท่าเทียบเรือแต่ละท่า A ถึง F ไม่มากนัก ดังนั้น เมื่อตามข้อเท็จจริงความยาวของหน้าท่าเทียบเรือ ท่า A ถึง F มีความยาว 81 เมตร, 66.60 เมตร, 81 เมตร, 81 เมตร, 81 เมตร, 66.60 เมตร และ 81 เมตร ตามลำดับ รวมเป็นความยาวหน้าท่าทั้งสิ้น 457.20 เมตร ที่สามารถให้บริการจำนวนเรือเข้าเทียบท่าได้จำนวนมาก ย่อมต้องมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงเป็นโครงการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ เสนอในชั้นขออนุญาตโครงการ

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยแยกออกเป็นรายท่าจำนวน 6 ใบ และไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนการอนุญาต ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย เห็นควรพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตเลขที่ 1/2555 ถึงที่ 6/2555 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3

จากคำพิพากษาของศาลปกครองระยองข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการพิจารณากลับกรองโครงการที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น หากเป็นการกลับกรองโครงการโดยใช้บัญชีรายการที่มีการระบุเป็นรายชื่อประเภทและขนาดของโครงการซึ่งต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีข้อดี คือ สามารถตีความเพื่อกลับกรองโครงการตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างชัดเจนและแน่นอน แต่ความชัดเจนแน่นอนดังกล่าว อาจเป็นข้อเสียในกรณีที่มีลักษณะเฉพาะของพื้นที่หรือรูปแบบการดำเนินโครงการ เป็นไปโดยมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่เนื่องด้วยการกลับกรองที่ใช้ระบบบัญชีรายการที่แน่นอนนั่นเอง ไม่อาจบังคับให้โครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ นอกเหนือจากบัญชีรายการดังกล่าว ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้

สำหรับความเห็นของตุลาการเสียงข้างน้อย สะท้อนให้เห็นถึงการพิจารณาลักษณะความเป็น “โครงการ” ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ว่าแม้รูปแบบการขออนุญาตท่าเทียบเรือ จะเป็นไปโดยแยกการขออนุญาตออกเป็นรายท่า ซึ่งแต่ละท่าต่างไม่เข้าเงื่อนไขที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่เนื่องจากการก่อสร้างท่าเทียบเรือในแต่ละท่ามีระยะห่างระหว่างท่าที่ไม่มากนัก และมีลักษณะเป็นการดำเนินกิจการหรือโครงการเดียวกัน

อันอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ

ดังนั้น การพิจารณาว่าการดำเนินโครงการหรือกิจการใด ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่นั้น นอกจากหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อโครงการแล้ว ลักษณะการดำเนินโครงการก็เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงด้วย กล่าวคือ หากการดำเนินโครงการมีลักษณะเป็นโครงการเดียวกัน ตั้งอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน และประกอบกิจการโดยเกี่ยวเนื่องกัน กรณีเช่นนี้ แม้การยื่นขออนุญาตต่าง ๆ ภายในโครงการ จะเป็นไปในรูปแบบที่แบ่งแยกออกจากกัน แต่การพิจารณาว่าต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาถึงผลกระทบในภาพรวมของโครงการว่า อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ อันต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยไม่อาจพิจารณาแต่ละใบอนุญาตแยกต่างหากจากกันได้

บทที่ 5

บทวิเคราะห์ ปัญหาการกลั่นกรองโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

5.1 ข้อดี - ข้อเสีย ของการกำหนดหลักเกณฑ์การกลั่นกรองโครงการโดยบัญชีรายชื่อ

การพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสีย ของการกลั่นกรองโครงการโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อนั้น จำต้องชั่งน้ำหนักระหว่างความมั่นคงแน่นอนของกฎหมายและการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อม โดยหลักความแน่นอนของกฎหมาย หรือหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (Le Principe De La Sécurité Juridique) เป็นหนึ่งในหลักการสำคัญภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา ซึ่งเรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมาย ลำดับรองในการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย¹³² โดยคำนึงถึงความแน่นอนชัดเจนและความต่อเนื่องของกฎหมายหรือการกระทำทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถเชื่อถือและไว้วางใจได้ว่า หากได้กระทบการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำดังกล่าวจะได้รับผลตามที่กฎหมายกำหนดและมีผลคงอยู่อย่างต่อเนื่อง¹³³ อย่างไรก็ตาม การเรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองออกกฎหมายที่มีความแน่นอนชัดเจนถึงขนาดสามารถจัดดุลพินิจให้หมดสิ้นไปนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ เนื่องจากรัฐเสรีประชาธิปไตยมิได้มีเพียงเป้าหมายในการประกันความมั่นคงแห่งนิติฐานะของประชาชนเท่านั้น แต่ยังต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนด้วย โดยกฎหมายหรือมาตรการที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้บังคับนั้น ต้องสามารถตอบสนองความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือ

¹³² บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 26.

¹³³ ฤทัยรัตน์ ปทุมานนท์, **หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะกับการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารในระบบกฎหมายฝรั่งเศส**, ค้นวันที่ 6 สิงหาคม 2562 จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1947>

ประโยชน์มหาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้ง ต้องกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด¹³⁴

เนื่องด้วยหลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย มิได้เรียกร้องเพียงให้ประชาชนสามารถทราบได้ว่าหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในปัจจุบันเป็นอย่างไร แต่เป็นสิทธิของประชาชนที่จะเรียกร้องให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความคงอยู่ต่อเนื่องไปในอนาคตด้วย ดังนั้น จึงเป็นที่มาของหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการดำเนินมาตรการทั้งหลายของรัฐ โดยประชาชนสามารถเชื่อถือในหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของรัฐเป็นหลักในการดำเนินชีวิตและการประกอบธุรกิจต่าง ๆ ได้¹³⁵

หลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมายได้ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 29 ซึ่งบัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

รวมทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้ง ต้องระบุเหตุและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

¹³⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (Fundamental Principle of Administrative Law** (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2540), หน้า 165.

¹³⁵ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย,” ใน **นิติรัฐ นิติธรรม** (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 267.

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญข้างต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น มีลักษณะสำคัญ 5 ประการประกอบกัน¹³⁶ กล่าวคือ

1. กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป
2. กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน

หลักความแน่นอนของกฎหมาย เป็นหลักการที่เรียกร้องว่า การบัญญัติกฎหมายต้องมีความแน่นอนเพียงพอที่จะทำให้บุคคลสามารถทราบได้ว่าหากต้องการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว มีบทบัญญัติของกฎหมายใดบ้างที่ต้องคำนึงถึงและปฏิบัติตาม และกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติตามอย่างไร เพื่อให้บุคคลจะสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการของตนให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ โดยหลักความแน่นอนของกฎหมาย ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลัก คือ หลักความชัดเจนของกฎหมาย และหลักคุ้มครองความสุจริต¹³⁷

(1) หลักความชัดเจนของกฎหมาย

(2) หลักคุ้มครองความสุจริต

3. กฎหมายต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง

หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลใช้บังคับย้อนหลัง เรียกร้องไม่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต โดยเฉพาะกรณีของการย้อนหลังไปเป็นโทษต่อเหตุการณ์ที่ได้สิ้นสุดลงไปแล้ว¹³⁸

4. กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักการที่บังคับให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ต้องกระทำอย่างเหมาะสม ซึ่งประกอบด้วยหลักการย่อย 3 หลักการ¹³⁹ ได้แก่

¹³⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 161.

¹³⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 26.

¹³⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักนิติรัฐ,” ใน *นิติรัฐ นิติธรรม* (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 241.

¹³⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 145-149.

(1) หลักแห่งความเหมาะสม เรียกร้องว่าในบรรดามาตรการที่กฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองนำมาใช้บังคับแก่ประชาชนได้นั้น ฝ่ายปกครองต้องเลือกมาตรการที่สามารถทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น

(2) หลักแห่งความจำเป็น พิจารณาถึงบรรดามาตรการหลายมาตรการที่ล้วนต่างสามารถทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้นั้น ฝ่ายปกครองต้องเลือกดำเนินมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด หรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เพียงเท่าที่จำเป็น

(3) หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักการที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องชั่งน้ำหนักถึงผลดีและผลเสียของมาตรการแต่ละมาตรการที่จะนำมาใช้บังคับกับประชาชนว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือสังคมส่วนร่วมอย่างไรบ้างเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการพิจารณาความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ส่วนร่วมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว ต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน¹⁴⁰

หลักความได้สัดส่วนได้ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 26 ซึ่งบัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้ง ต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

5. กฎหมายต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ

การก่อกำเนิดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในรูปแบบของการกำหนดหลักเกณฑ์โดยบัญชีรายชื่อ สอดคล้องกับหลักความแน่นอนของกฎหมายหรือหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะดังกล่าวข้างต้น เนื่องด้วยเป็นรูปแบบในการออกหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน และประชาชนสามารถเข้าใจและตัดสินใจได้ว่าการดำเนินโครงการในลักษณะใดที่จะต้องตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และโครงการในลักษณะใดที่ไม่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ โดยไม่ต้องอาศัยการตีความหรือการพิจารณาที่ซับซ้อน เนื่องด้วยหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นไปตามประกาศ

¹⁴⁰ บรรณเจติ สิงคะเนติ, “หลักนิติรัฐ,” ใน นิติรัฐ นิติธรรม, หน้า 243.

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการระบุประเภทโครงการ พื้นที่ตั้ง รวมทั้งขนาดของโครงการ ซึ่งหมายความรวมถึง จำนวน กำลังการผลิต และระวางรับน้ำหนัก แล้วแต่กรณี¹⁴¹ ไว้อย่างชัดเจน เช่น โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ที่มีจำนวนห้องพัก ตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป หรือมีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ 4,000 ตารางเมตรขึ้นไป หรือ โรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง ที่มีกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้า รวมกันตั้งแต่ 100 เมกะวัตต์ ขึ้นไป เป็นต้น

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การกลั่นกรองโครงการ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการออกประกาศนั้น ต่างมีการกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาว่าโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการใดบ้าง ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยการพิจารณาจากประเภท ขนาด กำลังการผลิต รวมถึง พื้นที่ตั้ง และออกเป็นหลักเกณฑ์ซึ่งมีลักษณะเป็นเงื่อนไขที่ชัดเจน

ผลจากการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะชัดเจนนี้เอง ทำให้ผู้เสนอโครงการสามารถพิจารณาได้ว่า โครงการที่ต้องการจะประกอบกิจการนั้น อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยไม่ต้องพิจารณาหรือคำนึงถึงเงื่อนไขอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือหลักเกณฑ์ตามประกาศดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อนำมาสู่การประเมินหรือคาดการณ์ถึงความเป็นไปได้ในการดำเนินการที่แน่นอน รวมทั้ง สามารถตัดสินใจวางแผนเกี่ยวกับโครงการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย ที่เรียกร้องว่ากฎหมายซึ่งฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับนั้น ต้องมีความแน่นอนชัดเจนและมีความต่อเนื่อง เพียงพอที่ประชาชนสามารถเชื่อถือและวางใจได้ว่า หากได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำดังกล่าวจะได้รับผลตามที่กฎหมายกำหนดอย่างไร

¹⁴¹ ข้อ 2 ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม, **ราชกิจจานุเบกษา** 136, ตอนพิเศษ 3 ง (4 มกราคม 2562).

ดังนั้น การกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยใช้รูปแบบบัญชีรายชื่อ จึงมีข้อดีในแง่ของความชัดเจนและสามารถปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง โดยบุคคลผู้ต้องการเสนอโครงการสามารถวางแผนการดำเนินโครงการได้ล่วงหน้า ว่าการประกอบกิจการหรือโครงการที่เป็นไปตามบัญชีรายชื่อ โครงการดังกล่าวต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และในทางตรงกันข้าม หากโครงการที่ต้องการเสนอนั้น มิได้อยู่ในบัญชีรายชื่อ การดำเนินโครงการก็ไม่จำเป็นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

สำหรับข้อเสียของการกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในรูปแบบของการกำหนดหลักเกณฑ์โดยบัญชีรายชื่อ คือ การระบุบัญชีรายชื่อมีลักษณะตายตัว โดยแบ่งประเภทโครงการตามขนาด พื้นที่ หรือกำลังการผลิต อาจทำให้เกิดปัญหาบัญชีรายชื่อไม่ครอบคลุมและไม่เท่าทันต่อสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงลักษณะของโครงการ รวมทั้ง อาจเป็นที่มาของปัญหาการหลีกเลี่ยงการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการปรับลดขนาดโครงการเพียงเล็กน้อย เพื่อไม่ให้เข้าเงื่อนไขที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เนื่องด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการในการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการใด ๆ รวมทั้ง ศึกษาวิธีการป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเหล่านั้น ผ่านการกำหนดเป็นมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามหลักการระวังไว้ก่อน เพื่อวัตถุประสงค์สำคัญในการทำให้ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อม ประชาชน หรือชุมชนนั้น อยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้ ซึ่งมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบดังกล่าวจะถูกนำมาเป็นเงื่อนไขแบบท้ายประกอบการอนุมัติโครงการด้วย ดังนี้ จึงแสดงให้เห็นได้ว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นกระบวนการที่สำคัญเป็นอย่างมาก ในการพิจารณาว่าโครงการหรือกิจการใด ควรได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการหรือไม่

แม้ว่าการกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในรูปแบบของการกำหนดหลักเกณฑ์โดยบัญชีรายชื่อ จะสามารถทำให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติตามและเป็นไปตามหลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น แต่การพิจารณากลั่นกรองโครงการว่าโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการใดบ้าง อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญและจะต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงหลายปัจจัย โดยไม่อาจพิจารณาเพียงแค่อนุพันธ์ด้านขนาด กำลังการผลิต หรือพื้นที่ตั้งโครงการ รวมทั้ง ประโยชน์ของผู้ดำเนินโครงการและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมหรือประชาชน จากการดำเนินโครงการนั้น ๆ ก็เป็นสิ่งที่รัฐต้องชั่งน้ำหนักเพื่อหาความสมดุล ดังนั้น ความยืดหยุ่นของรูปแบบการพิจารณากลั่นกรองโครงการ จึงเป็นประเด็นสำคัญในการเปิดโอกาสให้มี

การพิจารณาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการที่หลากหลาย และสามารถนำมาประกอบการตัดสินใจได้ว่า โครงการ กิจการ หรือการดำเนินการใดบ้าง ที่ควรเข้าสู่กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

5.2 ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามบัญชีรายชื่อ

การกลั่นกรองโครงการโดยวิธีกำหนดหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อ เป็นรูปแบบหนึ่งในการกลั่นกรองโครงการ ซึ่งจากการศึกษารูปแบบการกลั่นกรองโครงการ พบว่ามี 4 รูปแบบ กล่าวคือ

1. การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Preliminary Study/Initial Environmental Evaluation)
2. การพิจารณากลั่นกรองเป็นรายโครงการ (Case by Case)
3. การกำหนดบัญชีรายชื่อ (List of Project)
4. การกำหนดหลักเกณฑ์ (Threshold)

การกลั่นกรองโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อาจเลือกใช้เพียงรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือหลายรูปแบบควบคู่กันก็ได้ ซึ่งในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมบางประเทศใช้การกลั่นกรองโครงการที่มากกว่าหนึ่งรูปแบบ โดยแบ่งระดับการพิจารณาตามความรุนแรงของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ เช่น กรณีของประเทศญี่ปุ่น ได้แบ่งโครงการออกเป็น 2 ประเภท ตามขนาดหรือความรุนแรงของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยประเภทแรกเป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีการกำหนดหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อ ซึ่งบังคับให้ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการประเภทที่สอง เป็นโครงการลักษณะเดียวกับประเภทแรก แต่มีขนาดเล็กและอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่า กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุมัติโครงการนั้น ๆ เป็นผู้พิจารณาว่าการดำเนินโครงการต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งการกลั่นกรองโครงการโดยใช้รูปแบบที่มีความยืดหยุ่น ไม่จำกัดเพียงหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อที่มีความตายตัวและไม่สามารถปรับให้เหมาะสมกับลักษณะของโครงการ หรือพื้นที่ตั้งโครงการที่มีความอ่อนไหวเฉพาะได้นี้เอง จะส่งผลให้การกลั่นกรองโครงการมีความครอบคลุมกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น สามารถทำได้หลายรูปแบบ รวมทั้ง อาจใช้การกลั่นกรองโครงการที่มากกว่าหนึ่งรูปแบบก็ย่อมได้ โดยการพิจารณาว่าจะเลือกใช้วิธีการกลั่นกรองโครงการในรูปแบบใดนั้น อาจพิจารณาจากการแบ่งระดับความรุนแรงของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เช่น กรณีที่โครงการมีความชัดเจนว่าส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้กำหนดเป็นบัญชีรายชื่อที่เฉพาะเจาะจง แต่หากกรณีมีความไม่ชัดเจนว่าการดำเนินโครงการจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ อาจเลือกใช้รูปแบบการกลั่นกรองโครงการโดยการให้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น หรือให้เป็นอำนาจของหน่วยงานอนุมัติโครงการ ในการพิจารณาเป็นรายโครงการ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ไว้แล้ว ซึ่งเป็นการพิจารณาความเหมาะสมหรือทางเลือกในการดำเนินโครงการพัฒนาใด ๆ รวมทั้ง ได้มีการศึกษาถึงผลกระทบสะสม และการเสริมกันของผลกระทบ ซึ่งเป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการอย่างมีนัยสำคัญ ในการพิจารณาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงควรพิจารณาข้อมูลจากการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ประกอบการเลือกรูปแบบการกลั่นกรองโครงการด้วย ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ได้บัญญัติไว้

5.3 โครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

โครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น โดยหลักแล้ว ไม่มีการบังคับให้ต้องเข้าสู่กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาเสนอสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณา และรายงานดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบ ก่อนการนำไปยื่นต่อหน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุมัติโครงการ เพื่อพิจารณาประกอบการอนุมัติโครงการ รวมทั้ง นำมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปเป็นเงื่อนไขแนบท้ายการอนุมัติให้ดำเนินโครงการดังกล่าวด้วย

ในปัจจุบันมีการออกประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เกี่ยวกับโครงการที่ไม่เข้าเงื่อนไขต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้นำประมวลหลักการปฏิบัติ (Code of Practice: CoP) มาใช้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีมาตรฐาน และแนวทางในการประกอบกิจการที่มีความปลอดภัย ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนในพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งประมวลหลักปฏิบัติจะมีการกำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมาตรการในการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งครอบคลุมมาตรการต่างๆ ตั้งแต่ระยะเตรียมการโครงการ ระยะก่อสร้าง และระยะดำเนินการ ตลอดจนกรณีที่มีการรื้อถอนอาคารบางส่วนหรือทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประมวลหลักปฏิบัติจะกำหนดให้มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมรวมทั้งกำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การกำหนดเป็นเงื่อนไขแนบท้ายการออกใบอนุญาตโครงการ ในลักษณะเช่นเดียวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่การศึกษาเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามหลักการปฏิบัตินั้น ไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการนำเสนอข้อห่วงกังวลหรือผลกระทบที่อาจจะได้รับการดำเนินโครงการ และไม่มีการติดตามตรวจสอบหรือตรวจวัดสารอันตราย รวมทั้ง ไม่มีการใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์ในการกำหนดจุดตรวจวัดมลพิษเหมือนเช่นที่รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนำมาใช้¹⁴² หรืออาจกล่าวได้ว่า การศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางตามหลักการปฏิบัตินั้นมิได้มีความเฉพาะเจาะจงในปัจจุบันด้านพื้นที่ตั้งโครงการ และมิได้ทำการศึกษาที่ละเอียดเทียบเท่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

ปัจจุบัน มีการนำประมวลหลักปฏิบัติมาใช้สำหรับโครงการตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยมาตรการป้องกัน แก้ไข และติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2555 ซึ่งล้วนเป็นโครงการเกี่ยวกับการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า โดยมีได้ครอบคลุมถึงโครงการประเภทอื่น ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและไม่อยู่ในเกณฑ์ที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงาน

¹⁴² สอนธิ คชวัฒน์, ความแตกต่างระหว่างประมวลหลักปฏิบัติ กับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิง, ค้นวันที่ 26 สิงหาคม 2562 จาก http://www.eric.chula.ac.th/download/wcin/sonthi_cop.pdf

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน อย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไร

5.4 ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้อง จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในรูปแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งไม่ทัน ต่อสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลง

การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ได้แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการทบทวนประกาศกำหนดให้โครงการ กิจการ หรือการ ดำเนินการใด เป็นโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมี ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสีย สำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาต ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณา ทบทวนประกาศทุกกรอบระยะเวลาห้าปี หรือในกรณีที่จำเป็นจะดำเนินการให้เร็วกว่านั้นก็

บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับปรุงความไม่ทันต่อสถานการณ์ของประกาศ กำหนดประเภทของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม โดยกำหนดบังคับให้มีการทบทวนทุก ๆ ห้าปี แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดระยะเวลาให้มีการ ทบทวนประกาศดังกล่าวนี้ เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเพื่อป้องกันผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ของเทคโนโลยี หรือลักษณะของโครงการที่มีการพัฒนาเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่ เกิดขึ้น ซึ่งมิได้มีผลเป็นการแก้ไขปรับปรุงรูปแบบการกลั่นกรองโครงการซึ่งต้องจัดทำรายงานการ ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ดังนี้ รูปแบบในการกลั่นกรองโครงการยังคงถูกกำหนดให้ เป็นหลักเกณฑ์ในรูปแบบบัญชีรายชื่อเพียงรูปแบบเดียว ซึ่งมีลักษณะที่ไม่ยืดหยุ่นเช่นเดิม

นอกจากนี้ การริเริ่มเพื่อให้มีการทบทวนประกาศกำหนดประเภทของโครงการ กิจการ หรือ การดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม นั้น มีเพียงการบัญญัติให้เป็น อำนาจของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการเสนอต่อ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาทบทวนประกาศ ซึ่งในอดีตปรากฏข้อเท็จจริงว่าเคยมี การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะเพื่อทบทวนประกาศได้ กล่าวคือ มีการ

ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ลงวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ.2552 ซึ่งมีการระบุถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอแนะต่อหน่วยงานที่มีอำนาจในการกลั่นกรองโครงการ กรณีโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ดังนี้

ข้อ 1 โครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการ หรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในท้ายประกาศนี้ ดังนี้

1.1 โครงการหรือกิจการใดซึ่งมีการประกาศหรือกำหนดตามกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่นให้เป็นโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ

1.2 โครงการหรือกิจการใดซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อร้องเรียนสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้ง วินิจฉัยภายใน 30 วัน หลังจากได้รับข้อร้องเรียนว่าโครงการหรือกิจการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ข้อ 1.2 ข้างต้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะต่อหน่วยงานซึ่งมีอำนาจในการกลั่นกรองโครงการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ซึ่งแม้ว่าโครงการหรือกิจการที่จะเกิดขึ้น ไม่เข้าข่ายโครงการหรือกิจการตามประกาศฉบับดังกล่าว หรือตามกฎหมายอื่น ให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่หากประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

เกี่ยวกับโครงการเห็นว่าโครงการหรือกิจการดังกล่าวเป็นโครงการหรือกิจการที่อาจจะส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ก็สามารถยื่นร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อร้องเรียนสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้ง เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยว่าโครงการหรือกิจการดังกล่าว เป็นโครงการหรือกิจการที่อาจจะส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง และต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่¹⁴³

โดยภายหลังมีการประกาศบังคับใช้ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ดังกล่าว ยังไม่มีกรณีที่ประชาชนมีการยื่นร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อร้องเรียนสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ แต่อย่างใด

ต่อมา คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติยกเลิกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฉบับดังกล่าว และคณะรัฐมนตรีได้มีมติในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2555 เรื่อง มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2554 รับทราบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรายงานมติการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2554 โดยเห็นชอบการยกเลิกข้อ 1.2 ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ.2552¹⁴⁴ ส่งผลให้ไม่มีช่องทางในการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการกลั่นกรองโครงการ ผ่านการยื่นข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อร้องเรียนสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพได้อีก

ในประเด็นนี้ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ซึ่งไม่มีการบัญญัติถึงคณะกรรมการวินิจฉัยข้อร้องเรียนสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ แต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรมีการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมเสนอแนะต่อสำนักงาน

¹⁴³ ทศวรรษ เวียงธีรวัฒน์, “ปัญหาการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม: กรณีโครงการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม,” วารสารมหาวิทยาลัยรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ 2, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2556): 21-37.

¹⁴⁴ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2555 เรื่อง มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2554

นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการทบทวนประกาศกำหนดประเภทโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อไป

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การเกิดขึ้นของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ประชาชน และชุมชน อย่างไรก็ตามหลีกเลี่ยงได้ โดยมาตรการในการจัดการกับปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นเหล่านั้น คือ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ซึ่งเป็นการศึกษาความเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการใด ๆ เปรียบเทียบกับก่อนการดำเนินโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางการป้องกันและแก้ไขผลกระทบเหล่านั้นให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของผู้มีอำนาจ โดยกระบวนการในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมลำดับแรก คือ การพิจารณาว่าโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการใดบ้างที่อาจส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ และต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเรียกขั้นตอนนี้ว่า การกั้นกรองโครงการ (Screening) ซึ่งจากการศึกษารูปแบบการกั้นกรองโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พบว่ามี 4 รูปแบบ กล่าวคือ

1. การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Preliminary Study or Initial Environmental Evaluation) เป็นการพิจารณากั้นกรองโครงการผ่านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ซึ่งจะครอบคลุมโครงการทุกประเภทก่อนนำผลของการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นนั้นมาพิจารณาว่าโครงการแต่ละโครงการนั้น จำเป็นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่

2. การพิจารณากั้นกรองเป็นรายโครงการ (Case by Case) ซึ่งวิธีการกั้นกรองในรูปแบบนี้ มักนำมาใช้ประกอบกับการกั้นกรองรูปแบบอื่น ๆ เช่น การกำหนดรายชื่อโครงการ หรือกรณีที่มีโครงการต่ำกว่าหลักเกณฑ์และจำเป็นต้องพิจารณาเป็นรายกรณี ๆ ไป

3. การกำหนดบัญชีรายชื่อ (List of Project) โดยวิธีการกำหนดบัญชีชื่อนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การกำหนดรายชื่อโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ

สิ่งแวดล้อม และการกำหนดรายชื่อโครงการซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4. การกำหนดหลักเกณฑ์ (Threshold) รูปแบบการกลั่นกรองในลักษณะนี้ การพิจารณาว่าต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ขึ้นอยู่กับมาตรการและข้อจำกัด หรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามขนาด พื้นที่ตั้ง หรือลักษณะเฉพาะของโครงการ

นับแต่ประเทศไทยมีการนำระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้ และประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้นำรูปแบบการกลั่นกรองโครงการโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อ โดยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม และต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึงรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561

ปัญหาในการกลั่นกรองโครงการโดยใช้หลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อเพียงวิธีเดียว ซึ่งเป็นบัญชีรายชื่อที่กำหนดประเภทโครงการ ขนาด และกำลังการผลิต ที่ตายตัวและไม่ยืดหยุ่น ทำให้เกิดปัญหาหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ที่มาของข้อจำกัดในการกลั่นกรองโครงการซึ่งใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาตามบัญชีรายชื่อเพียงวิธีการเดียวนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศกำหนดให้โครงการหรือกิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกอบกับประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้เกณฑ์ของขนาด กำลังการผลิต และพื้นที่ เป็นข้อพิจารณาหลักของโครงการว่าโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการในลักษณะใด ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายไม่มีการเปิดช่องให้การกลั่นกรองโครงการสามารถกระทำได้โดยวิธีการอื่น ๆ นอกเหนือจากประเภทของโครงการตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศ กำหนด ดังนั้น โครงการที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามประกาศดังกล่าว แม้ว่าการดำเนินการโครงการอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ก็ไม่มีมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ที่จะสามารถกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้

รูปแบบการกลั่นกรองโครงการโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อมีข้อดีในแง่ของความชัดเจนและเป็นไปตามหลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย แต่เป็นลักษณะที่ตายตัวและขาดความยืดหยุ่น ทำให้โครงการบางลักษณะซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือโครงการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เปราะบางเฉพาะ แต่ไม่ถูกกำหนดอยู่ในบัญชีรายชื่อโครงการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่มีช่องทางให้สามารถนำเข้าสู่กระบวนการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พบว่ารูปแบบในการกลั่นกรองโครงการมีหลายรูปแบบ และประเทศไทยใช้รูปแบบการกลั่นกรองโครงการโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อ ในลักษณะของบัญชีรายชื่อโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ที่ต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพียงวิธีการเดียวในการกลั่นกรองโครงการ ทั้งนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในต่างประเทศมีรูปแบบการพิจารณากลั่นกรองที่แตกต่างออกไป เช่น ประเทศอังกฤษ ใช้รูปแบบการกำหนดหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อ โดยแบ่งรายชื่อออกเป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรก เป็นรายชื่อโครงการซึ่งต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งหมด และกลุ่มที่สอง มีการเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่มีอำนาจสามารถพิจารณาจากลักษณะของโครงการว่ามีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ และต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ นอกจากนี้ การที่ประเทศอังกฤษให้อำนาจ Secretary of State ในการตัดสินใจให้การดำเนินโครงการต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ แม้ว่ามีได้มีลักษณะตรงตามเกณฑ์ที่กำหนดนั้น เช่นนี้ถือเป็นการนำรูปแบบการกลั่นกรองโครงการโดยการพิจารณารายโครงการ (Case by Case) มาใช้ ดังนั้น ประเทศอังกฤษจึงใช้รูปแบบในการกลั่นกรองโครงการถึงสามรูปแบบประกอบกัน

สำหรับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งการกลั่นกรองโครงการเป็นไปในรูปแบบของการระบุบัญชีรายชื่อ ทั้งนี้ โดยมีการแบ่งระดับของหลักเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้การหน่วยงานที่มีอำนาจสามารถพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ควบคู่กับการให้อำนาจหน่วยงานอนุมัติโครงการพิจารณาในกรณีที่เป็นโครงการขนาดเล็กและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่รุนแรง ดังนั้น บัญชีรายชื่อโครงการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นจึงมีลักษณะที่ยืดหยุ่น ซึ่งการกลั่นกรองโครงการโดยอาศัยรูปแบบที่หลากหลายไม่จำกัดเพียงรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะ

ของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการนั้น จะช่วยให้การกลั่นกรองโครงการมีความครอบคลุมและสะท้อนให้เห็นผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างแท้จริง รวมทั้ง สามารถป้องกันปัญหาการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย

การที่ประเทศไทยใช้การกลั่นกรองโครงการโดยการกำหนดบัญชีรายชื่อเพียงวิธีการเดียวนั้น ส่งผลให้เกิดปัญหาการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการกำหนดประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่ครอบคลุมกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

ปัจจุบัน แม้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 และมีบทบัญญัติที่ปรับปรุงวิธีการกลั่นกรองโครงการให้มีการกำหนดระยะเวลาเพื่อทบทวน การกำหนดประเภท และขนาดของโครงการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทุก 5 ปี ก็ตาม แต่การแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าว เป็นเพียงการแก้ไขในลักษณะของการทบทวนเพื่อปรับปรุงบัญชีรายชื่อ โดยมิได้มีผลให้เกิดการพิจารณาการกลั่นกรองโครงการในรูปแบบอื่น ๆ แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกลั่นกรองโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายในการกำหนดรูปแบบการกลั่นกรองโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยควรแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 มาตรา 48 ซึ่งบัญญัติว่า

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดให้โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม . . .

ควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าว โดยบัญญัติเปิดช่องให้สามารถให้การกลั่นกรองโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในรูปแบบอื่น ๆ นอกจากการออกประกาศตามอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ การพิจารณาในรูปแบบของบัญชีรายชื่อเพียงรูปแบบเดียว ดังนี้

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดย ความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศ หรือกำหนด หลักเกณฑ์ใด ๆ ในการพิจารณาให้โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐ หรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่มี ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชน หรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำ รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม . . .

2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกลั่นกรองโครงการ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรูปแบบบัญชีรายชื่อ ควร กำหนดแนวทางในการกลั่นกรองโครงการโดยแบ่งตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก การดำเนินโครงการ โดยใช้การกำหนดหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อ 2 บัญชี กล่าวคือ (1) บัญชีรายชื่อ โครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และ (2) บัญชีรายชื่อโครงการซึ่ง หน่วยงานที่มีอำนาจสามารถพิจารณาเลือกวิธีการกลั่นกรองโครงการที่เหมาะสมได้เพื่อตัดสินใจว่า จำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ทั้งนี้ โดยกำหนดให้โครงการตามบัญชีรายชื่อที่ (2) นั้น เป็นโครงการประเภทเดียวกับโครงการตามบัญชีรายชื่อ (1) แต่มีขนาด กำลังการผลิต หรือใช้พื้นที่ ในการดำเนินโครงการที่ต่ำกว่า

ตัวอย่างการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกลั่นกรองโครงการตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่ เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า

1) กำลังการผลิต ต่ำกว่า 5 เมกะวัตต์ ไม่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม

2) กำลังการผลิต ระหว่าง 5-10 เมกะวัตต์ ซึ่งอาจมีลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาว่าต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยใช้รูปแบบการกลั่นกรองโครงการรูปแบบอื่นเพื่อประกอบการพิจารณา กล่าวคือ กำหนดให้ดำเนินการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาว่าการดำเนินโครงการตามขนาดกำลังการผลิตดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมถึงขนาดที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่

3) กำลังการผลิต 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทุกกรณี

3. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการควรกำหนดมาตรการในการพิจารณาโครงการที่มีลักษณะเป็นการปรับลดขนาดโครงการเพียงเล็กน้อย หรือแยกย่อยโครงการให้มีขนาดเล็ก เพื่อหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยแนวทางการกำหนดมาตรการที่หลากหลายในการป้องกันปัญหาดังกล่าวของประเทศในสหภาพยุโรป เช่น

- 1) พิจารณาโครงการร่วมกัน หากอยู่ในพื้นที่ตั้งโครงการเดียวกัน
- 2) พิจารณาโครงการร่วมกัน หากมีการดำเนินโครงการโดยมีวัตถุประสงค์ที่ใกล้เคียงกัน
- 3) พิจารณาว่าเป็นโครงการเดียวกัน หากมีการเชื่อมต่อกันโดยอาศัยเทคโนโลยีร่วมกัน
- 4) พิจารณาว่าเป็นโครงการเดียวกัน หากมีการเชื่อมต่อกันและใช้สิ่งอำนวยความสะดวกทั่วไปร่วมกัน

ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยไม่มีการศึกษาประเมินผลกระทบหรือกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบใด ๆ

4. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทบทวนหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 มาตรา 48 วรรคสี่ ได้กำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาทบทวนประกาศกำหนดให้โครงการหรือกิจการ หรือการดำเนินการใดของรัฐ หรือที่รัฐจะอนุญาตให้ดำเนินการ เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้

เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาต ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทุกรอบระยะเวลาห้าปี นั้น ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอเพื่อให้มีการทบทวนประกาศดังกล่าวได้ด้วย ทั้งนี้ ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอแนะต่อหน่วยงานเพื่อพิจารณาทบทวนประกาศกำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น อาจเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี ดังนี้

1) การเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิในการเสนอแนะตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 (3) ที่บัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใด อันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใด อันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย ตามวิธีที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น อาจเป็นช่องทางการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเสนอแนะต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขอให้มีการทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการดำเนินโครงการซึ่งไม่อยู่ในเกณฑ์ที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายได้ หากประชาชนเห็นว่า การดำเนินโครงการดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ

ทั้งนี้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องพิจารณาข้อเสนอแนะดังกล่าวภายในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยให้ประชาชนผู้เสนอแนะและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย

2) การออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอแนะให้มีการทบทวนการกำหนดประเภทโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ โดยอาศัยแนวทางจากการที่ประเทศไทยเคยมีการใช้บังคับประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ลงวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ.2552 ซึ่งมีการระบุงบุงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอแนะต่อหน่วยงานที่มีอำนาจในการกลั่นกรองโครงการ กรณีโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ

ในการนี้ แนวทางในการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอแนะให้มีการทบทวนการกำหนดประเภทโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ นั้น อาจกำหนดในรูปแบบของการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อร้องเรียนสำหรับการทบทวนประกาศกำหนดประเภทโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดรายละเอียดและเงื่อนไขเกี่ยวกับการทบทวนการกำหนดประเภทโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น

(1) ประชาชนผู้ยื่นข้อเสนอแนะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ

(2) ปรากฏข้อเท็จจริงว่าพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งโครงการมีลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ มีความสำคัญทางธรรมชาติ ระบบนิเวศน์ หรือเป็นพื้นที่อ่อนไหว อันอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการอย่างมีนัยสำคัญได้ โดยมีได้มีกฎหมายกำหนดให้การดำเนินโครงการในพื้นที่ดังกล่าวต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

(3) กำหนดกรอบระยะเวลาในการวินิจฉัยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ และการดำเนินการ ในกรณีที่คณะกรรมการมิได้วินิจฉัยข้อเสนอแนะภายในกำหนดระยะเวลา

บรรณานุกรม

- กนกพร สว่างจำ. การประเมินสิ่งแวดล้อมขั้นก้าวหน้า. นครปฐม: โครงการตำรา คณะ
วิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2551.
- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. **โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP)**. ค้นวันที่ 15
มีนาคม 2562 จาก <http://actionforclimate.deqp.go.th/?p=6403>
- กลุ่มพัฒนาระบบสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ. **คำเฉพาะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
ของประชาชน**. ค้นวันที่ 28 กรกฎาคม 2558 จาก [http://portal.aviation.go.th/
site/106/Specific query.pdf](http://portal.aviation.go.th/site/106/Specific%20query.pdf)
- กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. **Environmental Impact Assessment EIA การ
ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม**. ค้นวันที่ 12 ธันวาคม 2561 จาก [http://www.onep
.go.th/eiathailand/environmental-impact-assessment-eia/](http://www.onep.go.th/eiathailand/environmental-impact-assessment-eia/)
- กอบกุล ราชะนาคร. **พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน**. เชียงใหม่:
สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2549.
- เกษม จันท์แก้ว. **หลักและวิธีการในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม**. **วารสารคุรุปริทัศน์**.
16 (กรกฎาคม-กันยายน 2534).
- เกษม จันท์แก้ว. **การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมขั้นสูง (Advanced Environmental
Impact Assessment)**. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์,
2554.
- คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. **มติการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่
2/2558 วันที่ 10 มิถุนายน 2558**. ค้นวันที่ 15 กรกฎาคม 2562 จาก
<http://www.onep.go.th/neb2/index.php/2014-01-09-06-42-29?start=140>
- คณางค์ คันธมธูรพจน์. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม**.
นครปฐม: โครงการเสริมสร้างศักยภาพคณาจารย์ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมและ
มนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2561.
- จินตวีร์ เกษมสุข. **การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม**. กรุงเทพฯ: สาขาวิชาการประชาสัมพันธ์ คณะ
นิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ม.ป.ป.

- จุฑารัตน์ ชมพันธุ์. การวิเคราะห์หลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ใน “The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement” ในบริบทประเทศไทย. วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม. 8, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2555).
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยสังคม และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม. โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.
- ชาติวัฒน์ ชาติกรกุล. รูปแบบการมีส่วนร่วมและโอกาสการนำไปปฏิบัติเพื่อ ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน: ศึกษาเฉพาะกรณี การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2541.
- โชคดี นพวรรณ. การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ ศึกษากรณีโครงการก่อสร้างท่าอากาศยาน และโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- ถวิลวดี บุรีกุล. พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีต จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2552.
- ทวิวงศ์ ศรีบุรี. EIA การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: มุลนิธิโลกสีเขียว, 2538.
- ทศวรรษ เวียงธีรวัฒน์. ปัญหาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม: กรณีโครงการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. วารสารมหาวิทยาลัยรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์. 2, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2556): 21-37.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ตอนที่ 2). ค้นวันที่ 25 ธันวาคม 2548 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=854>
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักนิติรัฐ. ใน นิติรัฐ นิติธรรม. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548 อ้างถึงใน สุพร บัวทอง. **หลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย. 6, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2557): 217-236.**
- บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. **ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย. ใน นิติรัฐนิติธรรม.** กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. **หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2546.
- ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการ ดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. **ราชกิจจานุเบกษา. 136, ตอนพิเศษ 3 ง (4 มกราคม 2562).**
- ปวันรัตน์ คงวานิช. **มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกลั่นกรองโครงการหรือกิจการที่ต้อง จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย เปรียบเทียบ ต่างประเทศ.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- พรชัย สิทธิศรีณย์กุล. **อริยสัจ 4 เรื่องการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม. ธรรมศาสตร์เวชสาร 14, 1 (2557): 102-106.**
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539. **ราชกิจจานุเบกษา. 113, 60 ก (14 พฤศจิกายน 2539).**
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535. **ราชกิจจานุเบกษา. 109, 37 (4 เมษายน 2535).**
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561. 135, 27 ก (19 เมษายน 2561).
- มนตรี รุปลสุวรรณ และคณะ. **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. **กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ตอนที่ 2).** คำนวณที่ 25 ธันวาคม 2548 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=854>

ราชกิจจานุเบกษา. 131, ตอนพิเศษ 201 ง (7 ตุลาคม 2557)

ราชกิจจานุเบกษา. 131, ตอนพิเศษ 203 ง (10 ตุลาคม 2557)

ราชกิจจานุเบกษา. 127, ตอนพิเศษ 104 ง (31 สิงหาคม 2553).

ราชกิจจานุเบกษา. 133, ตอนพิเศษ 210 ง (20 กันยายน 2559)

ราชกิจจานุเบกษา. 133, ตอนพิเศษ 315 ง (30 ธันวาคม 2559)

ราชกิจจานุเบกษา. 135, 27 ก (19 เมษายน 2561).

ราชกิจจานุเบกษา. 136, ตอนพิเศษ 3 ง (4 มกราคม 2562).

ฤทัยรัตน์ ปทุมมานนท์. **หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะกับการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้**

เสียที่จะมีสิทธิฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารในระบบกฎหมายฝรั่งเศส.

ค้นวันที่ 6 สิงหาคม 2562 จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1947>

?id=1947

วรชัย แสนสีระ. **หลักการและข้อแตกต่างระหว่าง “ประชามติ” กับ “ประชาพิจารณ์”** ตาม

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. **จุลนิตี.** (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2553):

145-155. ค้นวันที่ 4 ธันวาคม 2562 จาก <http://web.senate.go.th/lawdatacenter/>

/includes/FCKeditor/upload/Image/b/Legal/legal16.pdf

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (Fundamental Principle of**

Administrative Law). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา,

2540.

สถาบันนโยบายศึกษา, มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา, โครงการศึกษาแนวทางการประเมินผลกระทบ

ทางสิ่งแวดล้อมทางสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน. **แนวทางการมีส่วนร่วมของ**

ประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สถาบันฯ, 2539.

สนธิ คชวัฒน์. **ความแตกต่างระหว่างประมวลหลักปฏิบัติ กับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์**

ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็น

เชื้อเพลิง. ค้นวันที่ 26 สิงหาคม 2562 จาก [http://www.eric.chula.ac.th/](http://www.eric.chula.ac.th/download/wcin/sonthi_cop.pdf)

download/wcin/sonthi_cop.pdf

สมลักษณ์ ไชยเสรีรัฐ. **การพัฒนาารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ในคณะกรรมการ**

ตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ สถานีตำรวจนครบาล. วิทยานิพนธ์

ปริญญาโทมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, 2549.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม**

แห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554). กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2549.

- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **การประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment: SEA)**. ค้นวันที่ 4 ธันวาคม 2562 จาก <http://www.onep.go.th/eia/wp-content/uploads/2018/08/SEA.pdf>
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2553.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2562.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **สารนำรู้ SEA**. ค้นวันที่ 4 ธันวาคม 2562 จาก [http://www.onep.go.th/eia/SEA/About_SEA/About_SEA .pdf](http://www.onep.go.th/eia/SEA/About_SEA/About_SEA.pdf)
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็น การปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2547.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสิ่งแวดล้อม. **ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย**. ค้นวันที่ 9 พฤษภาคม 2562 จาก <http://www.onep.go.th/eia>
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, **Environmental Impact Assessment EIA การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม**, ค้นวันที่ 15 กรกฎาคม 2562 จาก <http://www.onep.go.th/eiathailand/environmental-impact-assessment-eia/>
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. **แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2549.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, กลุ่มงานพัฒนาระบบและติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม. **วารสารข่าว สผ. หมวด การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม**. 17, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2558).

- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ศูนย์บริการประชาชน. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation). **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) มูลนิธิปริญญาโท นักบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.** กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2551.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, คณะทำงานจัดทำแนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์. (ร่าง) **แนวทางการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์.** ค้นวันที่ 4 ธันวาคม 2562 จาก https://www.nesdb.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=8372
- สิทธิ หลีกภัย. **การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน ตามอนุสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในบริบทข้ามพรมแดน ค.ศ. 1991.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2559.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. **รายงานผลการวิจัยตุลาการหมู่บ้าน.** รายงานการวิจัย เสนอต่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.
- สุพร บัวทอง. **หลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน.** **วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย.** 6, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2557): 217-236.
- สุมาลี สันติพลวุฒิ. **การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน.** **วารสารเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.** 5, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2557): 122-136.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. **กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549.
- Alvaro Enríquez de Salamanca Sánchez-Cámara. Project Splitting in Environmental Impact Assessment. **Impact Assessment and Project Appraisal.** 34, 2 (April 2016): 152–159. Retrieved April 20, 2019 from <https://www.researchgate.net/publication/301514663>
- Abaza, Hussein; Bisset, Ron and Sadler, Barry. **Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach.** Retrieved March 15, 2019 from <https://unep.ch/etu/publications/textONUBr.pdf>
- The Convention on Biological Diversity. **What is Impact Assessment UN Environment,** Retrieved May 11, 2019 from <https://www.cbd.int/impact/whatis.shtml>

- Environmental Protection Agency. **Strategic Environmental Assessment**. Retrieved December 4, 2019 from <https://www.epa.ie/monitoringassessment/assessment/sea/>
- European Commission. **Guidance on EIA Screening**. n.p.: n.p., 2001.
- European Commission. **Interpretation of Definitions of Project Categories of Annex I and II of the EIA Directive**. n.p.: European Union, 2015.
- European Commission. **Strategic Environmental Assessment: SEA**. Retrieved December 1, 2019 from <https://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm>
- European Commission, Environmental Impact Assessment of Projects. **Guidance on Screening Preparation of guidance documents for the implementation of EIA Directive (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU)/39** n.p.: European Union, 2017.
- Glass, J. and Therivel, R. **Introduction to Environmental Impact Assessment**. n.p.: Routledge, 2003 อ้างถึงใน คณาจักษ์ คันธมธุรพจน์. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม**. นครปฐม: โครงการเสริมสร้างศักยภาพคณาจารย์ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2561
- Government of Japan, Ministry of the Environment. **Environmental Impact Assessment in Japan**. Japan: Ministry of the Environment, Government of Japan, 2012.
- Indicative Screening Thresholds**. Retrieved July 15, 2019 from <https://www.gov.uk/guidance/environmental-impact-assessment#the-indicative-thresholds>
- Government of Japan, Ministry of the Environment. **Environmental Impact Assessment in Japan**. Tokyo: Ministry of the Environment, Government of Japan, 2012.
- King, Peter and Olsen, Simon Hoiberg. **Quick Study of EIA Practices in Some Asia Pacific Countries and Beyond**. n.p.: Institute for Global Environmental Strategies, 2013.

Ministry of Housing, Communities & Local Government. **Guidance Environmental Impact Assessment, Explains Requirements of the Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017, March 2019.** Retrieved July 15, 2019 from <https://www.gov.uk/guidance/environmental-impact-assessment#Screening-Schedule-2-projects>

Ministry of Housing, Communities & Local Government of UK. **Guidance Environmental Impact Assessment.** Retrieved July 15, 2019 from <https://www.gov.uk/guidance/environmental-impact-assessment#overview-of-the-environmental-impact-assessment-process>

Ministry of the Environment of Japan, Environmental Impact Assessment Division. **Environmental Impact Assessment in Japan.** Retrieved July 15, 2019 from <https://www.env.go.jp/en/policy/assess/pamph.pdf>

Moldova's Ministry of Education. **Culture and Research, Environmental Management Framework.** Chisinau, Moldova: Moldova's Ministry of Education, 2017.

Pinho, Paulo; McCallum, Sabine and Cruz, Sara Santos. **A Critical appraisal of EIA Screening Practice in EU Member States.** n.p.: Impact Assessment and Project Appraisal, 2010.

SCHEDULE 1 Descriptions of Development for the Purposes of the Definition of "SCHEDULE DEVELOPMENT. Retrieved July 15, 2019 from <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/571/schedule/1/made/data.pdf>

Schedule 2, The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017. Retrieved April 20, 2019 from <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/571/schedule/2/made>

Schedule 3 Selection Criteria for Screening Schedule 2 Development, The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017. Retrieved July 15, 2019 from <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/571/schedule/3/made>

SDG Resource Centre. **Environmental Impact Assessments in the UK.** Retrieved July 15, 2019 from <https://sdgresources.relx.com/legal-practical-guidance/environmental-impact-assessments-uk-%E2%80%94-practice-note>

- United Nation. **Department of International Economic and Social Affairs, Popular Participation as a Strategy for Promotion Community Level Action and National Development.** New York: United Nation, 1981.
- United Nations Environment Programme. **Assessing Environmental Impacts- A Global Review of Legislation.** Retrieved April 20, 2019 from http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.50011822/22691/Environmental_impacts_Legislation.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- World Bank. **Environmental Impact Assessment Systems in Europe and Central Asia Countries.** Retrieved April 23, 2019 from www.worldbank.org/eca/environment.
- World Bank. **Getting to Green—A Sourcebook of Pollution Management Policy Tools for Growth and Competitiveness.** Retrieved March 15, 2019 from <https://www.worldbank.org/en/topic/environment/publication/sourcebook-pollution-management-policy-tools>
- World Bank. **Strategic Environmental Assessment.** Retrieved September 10, 2019 from <https://www.worldbank.org/en/topic/environment/brief/strategic-environmental-assessment>
- Zimmermann, Robert C. **Environmental Impact of Forestry.** Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1992.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

นางสาวจริงจัง นะแส

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ.2552

ประสบการณ์ทำงาน

พ.ศ.2553-2554

อาสาสมัครโครงการอาสาสมัครนักกฎหมาย

ของมูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม (มอศ.)

ประจำโครงการนิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW)

พ.ศ.2554-2557

เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW)

พ.ศ.2561-ปัจจุบัน

นักวิชาการสนับสนุนงานนิติบัญญัติ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา