

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศ ทั้งนี้เป็นผลมาจากความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้มีโครงการพัฒนาต่างๆ รวมทั้งการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษขึ้นมาเพื่อรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และผลสืบเนื่องจากการพัฒนาดังกล่าวทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

รัฐจึงมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น มาตรการการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือหนึ่งในการบริหารจัดการปัญหาทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้โครงการพัฒนาต่างๆ จำนวน 22 ประเภทโครงการ ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) หมายถึง การใช้หลักวิชาการในการทำนายหรือคาดการณ์เกี่ยวกับผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบ ของการดำเนินโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อมในทุกๆ ด้าน ทั้งทางทรัพยากรธรรมชาติและทางเศรษฐกิจสังคมเพื่อจะได้หาทางป้องกันผลกระทบในทางลบที่เกิดขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถฟื้นกลับมาได้อย่างมีประโยชน์ มีประสิทธิภาพสูงสุดและคุ้มค่าที่สุด ตลอดจนการเสนอแนะมาตรการในการแก้ไขผลกระทบ (Mitigation Measure) และแผนการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Monitoring Plan) ทั้งในระหว่างการก่อสร้างและดำเนินการโครงการ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม [สผ.], 2550)

การดำเนินงานเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา พบปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ อย่างไรก็ตามได้มีผู้ทำการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว ได้แก่ การศึกษาปัญหาและผลกระทบจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ต่อการปฏิบัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม กรณีศึกษาประเภทอาคารตากอากาศสาธารณะในจังหวัดภูเก็ต บริเวณหาดป่าตอง และหาดกะรน พบว่า มีความไม่ชัดเจนในเนื้อหาของกฎหมาย ได้แก่ ความไม่ชัดเจนในการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น(IEE) ความหมายของแนวชายฝั่งทะเล และความซ้ำซ้อนในเนื้อหาของกฎหมาย (อลงกรณ์ จาตุสมบัติ, 2543)

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กับการออกแบบสถาปัตยกรรม กรณีศึกษาโรงแรมตากอากาศชายทะเล จังหวัดภูเก็ต สาเหตุของปัญหาการดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กับการออกแบบสถาปัตยกรรมเกิดจาก ความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบ

และการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สถาปนิกขาดความรู้ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการปฏิบัติวิชาชีพและการออกแบบสถาปัตยกรรมที่บกพร่อง (จารุณีย์ นิเมตศิริวัฒน์, 2544)

การศึกษากระบวนการพิจารณาเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการประเภทจัดสรรที่ดินฯ พบว่า สาเหตุของปัญหาความล่าช้าของกระบวนการพิจารณาเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการประเภทจัดสรรที่ดินฯ มีผลกับการดำเนินโครงการโดยตรง โดยมีสาเหตุมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรายงานฯ (ชูรัช รุ่งทิวภูมิ, 2548)

มีการกำหนดให้ประเภทโครงการอาคารอยู่อาศัยรวมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป เป็นหนึ่งใน 22 โครงการพัฒนาที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งในปัจจุบันมีการพัฒนาธุรกิจทางด้านอสังหาริมทรัพย์เพื่อรองรับความต้องการของผู้ที่อาศัยอยู่ในเมืองที่มากขึ้น ทำให้มีการสร้างคอนโดมิเนียม แฟลต หรืออาคารที่มีลักษณะสูงขึ้นไปในแนวตั้ง (High Rise Building) มากขึ้น ซึ่งอาคารเหล่านี้ส่วนมากเป็นอาคารขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อกิจกรรม ลักษณะการดำรงชีวิตของผู้คน และสภาพแวดล้อมโดยรอบโครงการอย่างมาก

จากการดำเนินงานเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเภทโครงการอาคารอยู่อาศัยรวม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ที่ผ่านมานั้นพบปัญหาหลายประการ อีกทั้งยังมีความเข้าใจว่ากระบวนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประเภทโครงการอาคารอยู่อาศัยรวมฯ มีความล่าช้า ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

อนันต์ อัครโกคิน (2549) ประธานกรรมการบริหารและกรรมการผู้จัดการบริษัท แลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด(มหาชน) ให้ความเห็นว่า การลงทุนโครงการอาคารสูง มีข้อจำกัดในเรื่องกฎหมายควบคุมอาคารสูง และการควบคุมต้นทุน ทำให้การลงทุนโครงการอาคารสูงค่อนข้างยาก ที่สำคัญการพัฒนาโครงการประเภทดังกล่าวควรจะใช้เวลาในการดำเนินการเร็วที่สุด ไม่เช่นนั้นจะมีผลกระทบต่อต้นทุนการดำเนินงาน ดังนั้นแนวทางออกของผู้ประกอบการคือ การใช้วิธีหลบเลี่ยงข้อกฎหมาย เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินต่อไปในระยะเวลาที่วางแผนไว้ ซึ่งวิธีที่ดีที่สุดคือการลดขนาดโครงการ เพื่อไม่ให้เข้าข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่การลดขนาดโครงการนั้นก็กลับสร้างผลเสียให้เกิดขึ้นกับผู้พักอาศัยในโครงการ และบริเวณใกล้เคียงได้ เพราะการลดขนาดโครงการส่วนใหญ่ผู้ประกอบการจะลดขนาดลงไม่มากนัก เพราะต้องการสร้างรายได้ หรือกำไรให้มากที่สุด ซึ่งเท่ากับว่าโครงการเหล่านั้นจะมีขนาดเล็กกว่าที่กฎหมายกำหนดไม่มากนัก

จากปัญหาดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้จะทำการศึกษากระบวนการ และปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ของประเภทโครงการอาคารอยู่อาศัยรวม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เนื่องจากโครงการประเภทนี้กำลังได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก และยังมีผู้ทำการศึกษา การศึกษาในเรื่องนี้ จึงเป็นการเพิ่มฐานข้อมูลให้ทันสมัย และเสริมองค์ความรู้ทางด้านการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ให้ครอบคลุมสาระและสมบูรณ์มากขึ้นเพื่อทราบถึงปัญหาและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเบื้องต้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษากระบวนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ของประเภทโครงการอาคารอยู่อาศัยรวม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร
2. เพื่อศึกษาปัญหา และสาเหตุของปัญหาในกระบวนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ของประเภทโครงการอาคารอยู่อาศัยรวม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในกระบวนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1.3 ข้อตกลงเบื้องต้น

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดประเภทและขนาดโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมรวม 22 ประเภทโครงการ ครอบคลุมโครงการอสังหาริมทรัพย์หลายประเภท ประกอบด้วย โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ อาคารอยู่อาศัยรวม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และโครงการจัดสรรที่ดิน เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการพาณิชย์ สำหรับการศึกษานี้จะทำการศึกษาเฉพาะประเภทโครงการอาคารอยู่อาศัยรวม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่เข้าเกณฑ์ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ ประเภทโครงการอาคารอยู่อาศัยรวม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ที่มีห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้จะทำการศึกษา กระบวนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เฉพาะประเภทโครงการอาคารอยู่อาศัยรวม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ที่เสนอขอพิจารณาเห็นชอบรายงานฯ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ.2549 จนถึง เดือนมิถุนายน พ.ศ.2550 เป็นระยะเวลา 1 ปี เนื่องจากตามวาระของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้านโครงการที่พักอาศัย ซึ่งคณะกรรมการชุดปัจจุบันได้รับการแต่งตั้งจากประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีคำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ 8/2549 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2549 และมีการแบ่งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานฯ ออกเป็น 2 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้านโครงการที่พักอาศัย ซึ่งพิจารณาประเภทโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการพาณิชย์ และประเภทโครงการอาคารอยู่อาศัยรวม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้านบริการชุมชนและสถานที่พักตากอากาศ (สผ., 2549)

1.5 ระเบียบวิธีการศึกษา

1. ค้นคว้ารวบรวมข้อมูล และศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ

- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- เอกสารรายงานการประชุมคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้านโครงการที่พักอาศัย ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- วิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- เอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ

- สัมภาษณ์คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้านโครงการที่พักอาศัย, เจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, นิติบุคคลผู้จัดทำรายงานฯ เจ้าของโครงการฯ, ผู้ออกแบบโครงการฯ

2. สรุปผลการศึกษา
3. วิเคราะห์ข้อมูล
4. จัดทำและเสนอแนะเบื้องต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เข้าใจกระบวนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ของประเภทโครงการอาคารอยู่อาศัยรวม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร
2. เป็นฐานข้อมูลสำหรับการปรับปรุง แก้ไขปัญหาในกระบวนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ของประเภทโครงการอาคารอยู่อาศัยรวม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาในกระบวนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

1.7 คำย่อและคำศัพท์เฉพาะ

- | | |
|--|---|
| 1. พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ | หมายถึง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 |
| 2. กระทรวงฯ | หมายถึง กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม |
| 3. สผ. | หมายถึง สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม |
| 4. คณะกรรมการฯ | หมายถึง คณะกรรมการผู้ชำนาญการ ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม |
| 5. นิติบุคคลผู้จัดทำรายงานฯ | หมายถึง สถาบันอุดมศึกษา หรือนิติบุคคลที่ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ชำนาญการมีสิทธิจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม |
| 6. รายงานฯ | หมายถึง รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม |
| 7. โครงการฯ | หมายถึง ประเภทโครงการอาคารอยู่อาศัยรวม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร |
| 8. เจ้าของโครงการฯ | หมายถึง เจ้าของโครงการประเภทโครงการอาคารอยู่อาศัยรวม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ที่เสนอขอพิจารณาเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม |
| 9. อาคารอยู่อาศัยรวมฯ (อาคารอยู่อาศัยรวมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุม) | หมายถึง อาคารหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคารที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยสำหรับหลายครอบครัว โดยแบ่งหน่วยแยกออกจากกันสำหรับแต่ละครอบครัว |
| 10. ประเภทโครงการจัดสรรที่ดินฯ | หมายถึง ประเภทโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการพาณิชย์ ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม |