

มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม  
ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

แนวทางของการจัดการสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนี้ ประกอบไปด้วยมาตรการต่าง ๆ หลายมาตรการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการทางกฎหมายนับว่าเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งในหลายมาตรการที่รัฐจำเป็นต้องใช้บังคับในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ โดยเน้นหนักไปในการใช้มาตรการเพื่อการป้องกันและแก้ไขไว้ล่วงหน้า (Pre Audit)<sup>1</sup> เพื่อให้สามารถที่จะป้องกันมิให้เกิดปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมขึ้นมาได้ ซึ่งก็จะมีแตกต่างไปจากมาตรการที่เป็นลักษณะของการแก้ไข หรือการระงับยับยั้ง ตลอดจนการบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นในภายหลัง (Post Audit) ที่ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมาได้ อย่างยั่งยืนแท้จริง ดังจะเห็นได้จากมาตรการต่าง ๆ ที่ได้บัญญัติเอาไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535<sup>2</sup> ได้กำหนดให้มีมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบโครงการและกิจการพัฒนาในประเภทต่าง ๆ ที่อาจจะมีผลเสียต่อการจะก่อให้เกิดผลเสียร้ายขึ้นกับสิ่งแวดล้อม ด้วยการกำหนดให้โครงการพัฒนาหรือกิจการดังกล่าว นั้น จะต้องจัดให้มีการศึกษาถึงความเป็นไปได้และความจำเป็นของโครงการหรือกิจการด้วยวิธีการชี้แนะหรือทำนายผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้านกายภาพ ชีวภาพ ในระบบนิเวศน์ของสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพของประชาชนในอนาคต โดยผู้ที่เป็นเจ้าของโครงการหรือกิจการเหล่านั้น ทั้งในภาครัฐและเอกชน จะต้องจัดทำเป็นรายงานการศึกษาเบื้องต้นเพื่อชี้แจงและให้ข้อมูลข่าวสารต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานที่จะนำมาประกอบการตัดสินใจให้ความเห็นชอบ<sup>3</sup> ในการจัดสร้างและดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนานั้น ๆ ต่อไป ซึ่งมาตรการดัง

<sup>1</sup> คณิ่ง ภาไชย, "กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่," วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1 (มกราคม 2538) : 19.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 37 วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2535

<sup>3</sup> โทเมท ทองกัญญาชัย, "ข้อสังเกตเชิงกฎหมายเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม," วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1 (มกราคม 2538) : 35.

ที่ได้กล่าวมานั้นก็คือ การจัดทำ “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” (Environmental Impact Assessment : EIA) ดังที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่มาตรา 46 ถึงมาตรา 51 ของกฎหมายฉบับดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังคงประสบกับปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญบางประการ ทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรในการป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้นำเสนอพร้อมทั้งศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อจะได้นำไปสู่การเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต่อไป

### 3.1 การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศต่าง ๆ นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นไปตามที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศนั้น ๆ กำหนดไว้ ซึ่งบางประเทศก็กำหนดไว้คล้ายคลึงกัน บางประเทศก็กำหนดไว้แตกต่างกัน หรือบางประเทศก็ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายโดยตรง แต่เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งของการกำหนดให้โครงการหรือกิจการพัฒนาบางประเภทและบางขนาดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดหรือคาดว่าจะเกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นวิธีการที่กำหนดไว้เพื่อเป็นการป้องกันล่วงหน้า (Precaution) โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำการตรวจสอบถึงผลกระทบที่จะได้รับจากการดำเนินกิจการหรือโครงการนั้น ๆ และมาตรการในการตรวจสอบถึงผลกระทบกับการตรวจสอบในระหว่างดำเนินการก่อนที่จะพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการจัดสร้างต่อไป<sup>4</sup>

ในประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ว่าจะมิได้มีการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในพระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ปี ค.ศ. 1969 (The National Environmental Policy Act 1969) โดยตรงก็ตาม แต่การพิจารณาเรื่องประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการนี้ จะเป็นข้อมูลที

<sup>4</sup> สุณี๋ย มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 84.

ช่วยให้รายละเอียดที่สามารถพิจารณาและตัดสินใจได้ง่ายและถูกต้องยิ่งขึ้นในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การพิจารณาจำแนกประเภทและขนาดของโครงการจึงมีความสำคัญและเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์มากประการหนึ่ง

การพิจารณาประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการนั้น จะพิจารณาว่าโครงการนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะใด ซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น 4 ประการ คือ<sup>5</sup>

- 1) ผลกระทบต่อองค์ประกอบทางกายภาพและเคมี (Physical or Chemical Factors) ซึ่งจะพิจารณาถึงผลกระทบในทางกายภาพและทางเคมีต่อ อากาศ น้ำและดิน ว่าจะมี ความเปลี่ยนแปลงอย่างไร
- 2) ผลกระทบต่อองค์ประกอบทางนิเวศวิทยา (Ecological Factors) ซึ่งจะเป็น การศึกษาในด้านชีววิทยาว่า วงจรความเป็นอยู่ของสิ่งมีชีวิตจะถูกกระทบกระเทือนอย่างไร
- 3) ผลกระทบต่อองค์ประกอบในทางคุณค่าและความงามของสิ่งแวดล้อม (Aesthetic Factors) ซึ่งจะพิจารณาในขอบเขตของการใช้ประโยชน์จากที่ดินและผลกระทบต่อทัศนียภาพที่สร้างความรู้สึกทางลบแก่ผู้พบเห็น
- 4) ผลกระทบต่อองค์ประกอบทางสังคม (Social Factors) ซึ่งจะพิจารณาในด้านคุณค่าการดำรงชีวิต สวัสดิการ และสุขภาพอนามัยของมนุษย์

การพิจารณาถึงผลกระทบของโครงการหรือกิจการ หากได้พิจารณาตามแนวทางที่มี การกำหนดไว้เช่นนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก็ดี ผู้วางแผนงานก็ดี ตลอดจนผู้พิจารณาตัดสินใจจะ สามารถพิจารณาปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและชัดเจนมาก ยิ่งขึ้น

<sup>5</sup> Paul N. Cheremisinoff, Angelo C. Morresi, Environmental Assessment & Impact Statement Handbook, (Michigan : Ann Arbor Science Publishers, Inc., 1979), p.77.

ประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรป (European Communities หรือ EC) ก็ได้นำเอามาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้บังคับตามข้อบัญญัติ (Directive)<sup>6</sup> ของประชาคมยุโรป ใน Directive 85/337 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 1985 ว่าด้วยการประเมินผลกระทบจากโครงการบางอย่างของรัฐและเอกชนต่อสิ่งแวดล้อม (The Assessment of the effects of certain public and private projects on the environment) ซึ่งตามข้อบัญญัติดังกล่าวบังคับว่าโครงการขนาดใหญ่อันอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการ เช่นว่านั้นด้วย<sup>7</sup>

ภายใต้ข้อบัญญัติดังกล่าว รัฐสมาชิกมีหน้าที่ป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่โครงการหรือกิจการต่าง ๆ<sup>8</sup> ดังต่อไปนี้ จะได้รับอนุมัติให้ดำเนินการได้ ได้แก่ โครงการการกลั่นน้ำมัน (crude-oil refineries) โครงการทางเคมี (integrated chemical installation) โครงการสถานีพลังงานนิวเคลียร์ (nuclear power stations) โครงการเกี่ยวกับการรักษาและกำจัดขยะที่เกิดจากสารกัมมันตภาพรังสี (treatment, storage and disposal of radioactive waste) โครงการเกี่ยวกับการก่อสร้างถนนและทางรถไฟ (road and rail construction) โครงการด้านน้ำมันและการวางท่อแก๊ส (oil and gas pipelines) โครงการจัดการขยะที่มีพิษและเป็นอันตราย (ports, toxic and dangerous waste disposal) โครงการเขื่อนขนาดใหญ่และอ่างเก็บกักน้ำ (large dams and reservoirs)<sup>9</sup> นอกจากนี้ โครงการหรือกิจการอื่น ๆ ที่บังคับว่าจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องเป็นโครงการหรือกิจการที่มีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ โดยพิจารณาตามลักษณะ (Nature), ขนาด (Size) และสถานที่ตั้ง (Location) ของโครงการ<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Directive หรือข้อบัญญัติเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันรัฐภาคีและมีผลบังคับแยกต่างหากจากกฎหมายภายในของรัฐภาคี

<sup>7</sup> ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, "การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment)," วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1 (มกราคม 2538) : 48.

<sup>8</sup> Bulletin der Europaeischen Gemeinschaften 3 (1985) : 43.

<sup>9</sup> ปรากฏอยู่ในภาคผนวกแนบท้ายข้อ 1 (Annex I) ของข้อบัญญัติ (Directive) ที่ 85/337

<sup>10</sup> ข้อบัญญัติ (Directive) ข้อที่ 2

การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามข้อบัญญัติดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะมีต่อมนุษย์ พืช สัตว์ ดิน น้ำ อากาศ ภูมิประเทศ และคำนึงถึงผลกระทบที่จะมีต่อความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ พืช สัตว์ กับ ดิน น้ำ อากาศ และต้องคำนึงถึงมรดกทางวัฒนธรรมด้วย<sup>11</sup>

สำหรับกรณีของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 มาตรา 17 (1) ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะเตรียมงาน และต้องเสนอรายงานนั้นต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการด้วยผลของมาตรา 17 (1) แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว จึงได้มีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>12</sup> โดยในประกาศฉบับนี้ได้กำหนดประเภทและขนาดของโครงการไว้ในบัญชีท้ายประกาศ จำนวน 10 ประเภท ด้วยเหตุผลที่ว่า ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ได้กำหนดไว้นี้ เป็นโครงการหรือกิจการขนาดใหญ่ ซึ่งตามลักษณะของการดำเนินงานมีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ดังนั้น จึงควรจะมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพร้อมทั้งเตรียมหามาตรการในการป้องกันและแก้ไขเพื่อบรรเทาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นให้น้อยที่สุด

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>11</sup> ข้อบัญญัติ (Directive) ข้อที่ 3

<sup>12</sup> ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 98 ตอนที่ 158 (27 กันยายน พ.ศ.



ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน ตามมาตรา 46 วรรค 1<sup>13</sup> ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบอาศัยอำนาจตามความในมาตราดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงได้ออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ซึ่งจะดำเนินโครงการหรือกิจการ หรือจะดำเนินการขยายโครงการหรือกิจการตามบัญชีท้ายประกาศ ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เพื่อดำเนินการให้ความเห็นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมทั้งกรณีโครงการหรือกิจการที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมาย โดยประกาศกระทรวงฯ ฉบับแรก กำหนดไว้ 11 ประเภท ตามประกาศกระทรวงฯ ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม ตามบัญชีท้ายประกาศ จำนวน 8 ประเภท ตามประกาศกระทรวงฯ ฉบับลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535 และได้มีประกาศกระทรวงฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ออกมาแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพิ่มเติมอีกจำนวน 3 ประเภท ตามประกาศกระทรวงฯ ฉบับลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2539 ดังนั้น ในปัจจุบันจึงกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการ

<sup>13</sup> มาตรา 46 บัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49"

ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม  
รวมทั้งสิ้น 22 ประเภท<sup>14</sup> ตามบัญชีท้ายประกาศ ดังต่อไปนี้ (ตารางที่ 3-5)



สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>14</sup> ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 130 วันที่ 8 ตุลาคม 2535 ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 136 วันที่ 22 ตุลาคม 2535 และฉบับที่ 3 ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 12 ง วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2539.

ตารางที่ 3 ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงฯ ฉบับที่ 1 ประกาศ ณ วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535

ลำดับที่	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
1.	เขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ	ที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำตั้งแต่ 100,000,000 ลูกบาศก์เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่เก็บกักน้ำตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป
2.	การชลประทาน	ที่มีพื้นที่การชลประทานตั้งแต่ 80,000 ไร่ขึ้นไป
3.	สนามบินพาณิชย์	ทุกขนาด
4.	โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบหรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้ หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม	ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป
5.	ระบบทางพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษ หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับทางพิเศษหรือระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ราง	ทุกขนาด
6.	การทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่	ทุกขนาด
7.	นิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรม	ทุกขนาด
8.	ท่าเรือพาณิชย์	ที่สามารถรับเรือขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอสขึ้นไป
9.	โรงไฟฟ้าพลังความร้อน	ที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกกะวัตต์ขึ้นไป



ลำดับที่	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
10.	<p>การอุตสาหกรรม</p> <p>(1) อุตสาหกรรมเปโตรเคมี</p> <p>(2) อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม</p> <p>(3) อุตสาหกรรมแยกหรือแปรสภาพก๊าซธรรมชาติ</p> <p>(4) อุตสาหกรรมคลอ-แอลคาไลน์ (Chlor-alkaline industry) ที่ใช้โซเดียมคลอไรด์ (NaCl) เป็นวัตถุดิบในการผลิตโซเดียมคาร์บอเนต (<math>\text{Na}_2\text{CO}_3</math>) โซเดียมไฮดรอกไซด์ (NaOH) กรดไฮโดรคลอริก (HCl) คลอรีน (<math>\text{Cl}_2</math>) โซเดียมไฮโปคลอไรต์ (NaOCl) และปูนคลอรีน (Bleaching Powder)</p> <p>(5) อุตสาหกรรมเหล็ก และ/หรือเหล็กกล้า</p> <p>(6) อุตสาหกรรมผลิตปูนซีเมนต์</p> <p>(7) อุตสาหกรรมถลุงแร่หรือหลอมโลหะ ซึ่งมีใช้อุตสาหกรรมเหล็กหรือเหล็กกล้า</p> <p>(8) อุตสาหกรรมการผลิตเยื่อกระดาษ</p>	<p>ที่ใช้วัตถุดิบซึ่งได้จากการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม และ/หรือการแยกก๊าซธรรมชาติในกระบวนการผลิตตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป</p> <p>ทุกขนาด</p> <p>ทุกขนาด</p> <p>ที่มีกำลังผลิตสารดังกล่าวแต่ละชนิด หรือรวมกันตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป</p> <p>ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป (กำลังผลิตให้คำนวณโดยใช้กำลังผลิตของเตาเป็นต้นต่อชั่วโมง คูณด้วย 24 ชั่วโมง)</p> <p>ทุกขนาด</p> <p>ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 50 ตันต่อวันขึ้นไป</p>
11.	โครงการทุกประเภทที่อยู่ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกำหนดให้เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 บี	ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 50 ตันต่อวันขึ้นไป ทุกขนาด

ที่มา : ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 130 วันที่ 8 ตุลาคม 2535

ตารางที่ 4 ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงฯ ฉบับที่ 2 ประกาศ ณ วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535

ลำดับที่	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
1.	การถมที่ดินในทะเล	ทุกขนาด
2.	อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม	อาคารที่มีขนาด 1. ความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป หรือ 2. มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป
3.	อาคารชุดพักอาศัยตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด	ที่มีจำนวนห้องชุดตั้งแต่ 80 ห้องชุดขึ้นไป
4.	การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย หรือเพื่อประกอบการพาณิชย์	จำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลงขึ้นไป หรือเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่
5.	โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล (1) กรณีตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2) กรณีโครงการที่ไม่อยู่ในข้อ (1)	5.1 ที่มีเตียงสำหรับรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ 30 เตียงขึ้นไป 5.2 ที่มีเตียงสำหรับรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ 60 เตียงขึ้นไป
6.	อุตสาหกรรมผลิตสารออกฤทธิ์ หรือสารที่ใช้ป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือสัตว์ โดยกระบวนการทางเคมี	ทุกขนาด
7.	อุตสาหกรรมผลิตปุ๋ยเคมี โดยกระบวนการทางเคมี	ทุกขนาด

ลำดับที่	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
8.	<p>ทางหลวงหรือถนนซึ่งมีความหมายตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ตัดผ่านพื้นที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า</p> <p>(2) พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ</p> <p>(3) พื้นที่เขตลุ่มน้ำชั้น 2 ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้ว</p> <p>(4) พื้นที่เขตป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ</p> <p>(5) พื้นที่ชายฝั่งทะเลในระยะ 50 เมตรห่างจากระดับน้ำทะเลขึ้นสูงสุด</p>	<p>ทุกขนาดที่เทียบเท่าหรือสูงกว่ามาตรฐานต่ำสุดของทางหลวงชนบทขึ้นไป โดยรวมความถึงการสร้างคันทางใหม่เพิ่มเติมจากคันทางที่มีอยู่</p>

ที่มา : ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 136 วันที่ 22 ตุลาคม 2535

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5 ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงฯ ฉบับที่ 3 ประกาศ ณ วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2539

ลำดับที่	ประเภทโครงการหรือกิจการ	ขนาด
1.	โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ	ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป
2.	อาคารอยู่อาศัยรวมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป
3.	โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวมเฉพาะสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน	ทุกขนาด
4.	อุตสาหกรรมประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำตาลดังต่อไปนี้ (1) การทำน้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ (2) การทำกลูโคส เดกซ์โทรส ฟรักโทส หรือผลิตภัณฑ์อื่นที่คล้ายคลึงกัน	ทุกขนาด ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 20 ตันต่อวันขึ้นไป
5.	การพัฒนาปิโตรเลียม (1) การสำรวจและ/หรือผลิตปิโตรเลียม (2) ระบบการขนส่งปิโตรเลียมและน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อ	ทุกขนาด ทุกขนาด

ที่มา : ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 12 ง วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2539

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2539) ข้อ 1 บัญญัติว่า “ให้ยกเลิกความในลำดับที่ 4 ตามบัญชีท้ายประกาศ 1 ของประกาศกระทรวงฯ เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 และให้ใช้ความในลำดับที่ 1 ตามบัญชีท้ายประกาศนี้แทน”

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ข้อ 2. บัญญัติว่า “ให้ยกเลิกความในลำดับที่ 3 ตามบัญชีท้ายประกาศกระทรวงฯ เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535 และให้ใช้ความในลำดับที่ 2 ตามบัญชีท้ายประกาศนี้แทน”

เมื่อพิจารณาถึงการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวม 22 ประเภท ตามประกาศกระทรวงฯ ทั้ง 3 ฉบับ ที่ออกตามความในมาตรา 46 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะเห็นได้ว่า มีการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้อง จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการดำเนิน โครงการหรือกิจการที่มีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะรุนแรงอย่างชัดเจน ยิ่งขึ้นกว่าการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการ ศึกษา และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามประกาศ กระทรวงฯ ที่ออกตามความในมาตรา 17 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ แต่เดิมเป็นอันมาก

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ เอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้ง 3 ฉบับ ได้มีผลบังคับใช้ หากโครงการหรือกิจการใดเข้าอยู่ในข่ายของโครงการหรือกิจการ 22 ประเภท ตามประกาศ กระทรวงฯดังกล่าว หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องดำเนินการจัดทำและนำเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และเมื่อได้ทำการพิจารณาถึงการกำหนดประเภทและขนาดของ โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศ กระทรวงฯ ทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้ และ มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังมีลักษณะที่จำกัด ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การ บังคับใช้มาตรการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากปัญหาและ อุปสรรคที่สำคัญ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ



1. ปัญหาในด้านกฎหมาย พบว่ามีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ 4 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

- 1.1 ปัญหาในเรื่องความไม่ครอบคลุมของบทบัญญัติกฎหมาย
- 1.2 ปัญหาในเรื่องความไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกันระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน
- 1.3 ปัญหาในเรื่องการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมาย
- 1.4 ปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมาย

2. ปัญหาในด้านแนวนโยบายของฝ่ายบริหาร พบว่ามีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ

2.1 ปัญหาในเรื่องแนวนโยบายของฝ่ายบริหารในการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมขาดความชัดเจน

ประเด็นปัญหาและอุปสรรคดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ได้ส่งผลทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการหรือกิจการบางประเภทตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดของแต่ละประเด็นปัญหาและอุปสรรคเรียงตามลำดับดังต่อไปนี้ คือ

### 1. ปัญหาในด้านกฎหมาย

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาและอุปสรรคอันเนื่องมาจากการกำหนดประเภทและขนาดโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงฯ ทั้ง 3 ฉบับ จะพบว่ามีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ 4 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

1.1 ปัญหาในเรื่องความไม่ครอบคลุมของบทบัญญัติกฎหมาย จากการศึกษาวิจัยพบว่าในการนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายมาใช้บังคับในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ นั้น มีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติหรือเนื้อหาของกฎหมายในบางส่วนยังไม่ครอบคลุมหรือไม่สามารถที่จะนำมาใช้

บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ทั้ง 3 ฉบับ ที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ใช้อำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิ้น 22 ประเภท ในปัจจุบันที่ยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายที่ยังไม่ครอบคลุมถึงโครงการหรือกิจการบางประเภทหรือบางขนาดที่ก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงอีกหลายประเภท ทั้ง ๆ ที่โครงการหรือกิจการบางประเภทหรือบางขนาดที่ไม่อยู่ในข่ายซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างมาก อาทิเช่น โครงการสนามกอล์ฟ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำ การใช้สารเคมี การบุกรุกทำลายป่า การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม โครงการขุดและดูดทรายบก ทำให้เกิดปัญหาการยุบตัวของแผ่นดินโดยรอบ การสูญเสียหน้าดิน ผลกระทบต่อระบบน้ำบาดาลใต้ดิน การรบกวนความสงบสุขและเป็นอันตรายต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนใกล้เคียง<sup>15</sup> โครงการเขื่อนกั้นทรายและคลื่นร่อนน้ำ รวมทั้งโครงการขุดลอกร่องน้ำ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสูงมากทั้งต่อระบบนิเวศน์ระบบการหมุนเวียนของน้ำและทัศนียภาพ จากเดิมที่โครงการเหล่านี้ถูกผนวกเข้ากับโครงการอื่น ๆ เช่น โครงการถมที่ดินในทะเลและโครงการท่าเรือพาณิชย์ โครงการประเภทนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก ที่ผ่านมามีเพียงการทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นเท่านั้น เพราะโครงการเหล่านี้ไม่จัดอยู่ในข่ายที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย<sup>16</sup> โครงการเพาะเลี้ยงกุ้งชายฝั่งทะเล ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ของป่าชายเลน และนอกจากนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรกำหนดให้โครงการหรือกิจการประเภทอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก อันได้แก่ โครงการการกำจัดขยะชุมชนและการกำจัดขยะอุตสาหกรรม กิจการการฟอกหนังและการย้อมผ้า เหล่านี้

<sup>15</sup> “ 19 กิจกรรมที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม,”

นิตยสารโลกสีเขียว 1 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2535) : 59.

<sup>16</sup> สัมภาษณ์ คุณศุภวิทย์ เปี่ยมพงษ์สานต์, ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 19 กรกฎาคม 2539.

เป็นต้น ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาและดำเนินการปรับปรุงและเพิ่มเติมประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยให้ครอบคลุมถึงประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ นอกเหนือจากโครงการหรือกิจการจำนวน 22 ประเภท ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ทั้ง 3 ฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ ก็จะสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

1.2 ปัญหาในเรื่องความไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกันระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน จากการศึกษาวิจัยพบว่า ปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเป็นไปอย่างรวดเร็ว ในขณะที่เดียวกันสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏเด่นชัดขึ้นทุกขณะ สภาพบังคับของบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันโดยเฉพาะความเจริญทางด้าน การประกอบกิจการอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว กว้างขวาง แต่บทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่มีบางส่วนที่ไม่เหมาะสม ทำให้เกิดความบกพร่องไม่สามารถนำกฎหมายนั้นมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศด้วย ดังเช่นกรณีที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535<sup>17</sup> ตามบัญชีท้ายประกาศนี้ ลำดับที่ 6 ได้ระบุให้การทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ทุกขนาดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เพื่อดำเนินการให้ความเห็นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่เป็นปัญหาและน่าที่จะมีการพิจารณาทบทวนใหม่ก็คือ การกำหนดขนาดของเหมืองแร่ที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ เพราะการทำเหมืองแร่แต่ละ

<sup>17</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 130 วันที่ 8 ตุลาคม 2535.

ขนาดย่อมใช้ทุนทรัพย์ในการดำเนินโครงการหรือกิจการที่แตกต่างกัน ดังนั้น การกำหนดให้การ  
 ทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ทุกขนาดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม  
 จึงมีผลทำให้เหมืองแร่ที่มีขนาดเล็กหรือชนิดของแร่บางประเภทต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์  
 ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับเหมืองแร่ที่มีขนาดใหญ่ด้วย ซึ่งจะต้องเสียทั้งเวลาและค่า  
 ใช้จ่ายเพิ่มขึ้น การกำหนดขนาดของการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ตามบัญชีท้าย  
 ประกาศกระทรวงฯ ฉบับนี้ จึงอาจก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันและเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการ  
 เหมืองแร่ขนาดเล็กมากเกินไป

ดังนั้น ในประเด็นนี้ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรจะมีการพิจารณาทบทวนการกำหนด  
 ขนาดของการทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ในบัญชีท้ายประกาศลำดับที่ 6 ดังกล่าวเสียใหม่  
 ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม  
 ในปัจจุบัน โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา  
 คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี  
 และสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติมการ  
 กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ  
 สิ่งแวดล้อม โดยกำหนดขนาดของการทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จะต้องจัดทำรายงาน  
 การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหมืองแร่ที่มีขนาดใหญ่ใช้  
 พื้นที่เป็นจำนวนมากที่มีแนวโน้มว่าอาจก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมสูงเท่านั้น ที่ต้องจัดทำ  
 รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับการทำเหมืองแร่ที่มีขนาดเล็กใช้พื้นที่ไม่เกิน  
 30 ไร่ กรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากไม่มีแร่เป็นพิษเจือปน  
 ไม่ใช่สารเคมีหรือวัตถุระเบิด และตั้งอยู่ในสถานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนมีความ  
 เห็นว่าควรกำหนดให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม  
 โดยกำหนดมาตรฐานรวมเพื่อให้ถือปฏิบัติ หรืออาจจะกำหนดให้จัดทำเป็นรายงานผลกระทบ  
 สิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 46 วรรค 2  
 ก็ได้<sup>18</sup> แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ นอกจากจะช่วยให้บทบัญญัติของกฎหมายมี  
 สภาพบังคับสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันแล้ว ยังช่วยจัด  
 ปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศและก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่  
 ผู้ประกอบกิจการการทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ได้อีกทางหนึ่งด้วย

<sup>18</sup> โปรดดู มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม  
 แห่งชาติ พ.ศ. 2535.



1.3 ปัญหาในเรื่องการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมาย จากการศึกษาวิจัยพบว่า ถึงแม้ว่าประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้ง 3 ฉบับ ที่มีผลใช้บังคับได้กำหนดให้โครงการหรือกิจการจำนวน 22 ประเภท ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดเกณฑ์ขนาดไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่ก็ยังคงประสบปัญหาในเรื่องการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากโครงการหรือกิจการที่มีขนาดและลักษณะใกล้เคียงกับโครงการหรือกิจการที่เข้าข่ายตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการหรือกิจการในด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมขนาดกลางของภาคเอกชน ซึ่งรัฐยังไม่มีมาตรการควบคุมที่ชัดเจนเพียงพอ ทำให้เกิดช่องว่างในการหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้นว่า การลดขนาดของโครงการหรือกิจการลงมาเพียงเล็กน้อย เช่น การลดขนาดของโครงการโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศให้มีจำนวนห้องพักเพียง 79 ห้อง หรือการลดขนาดอาคารที่ตั้งอยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติให้มีความสูงประมาณ 20 เมตร<sup>19</sup> หรือกรณีที่ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมขยายฐานหรือแยกกำลังผลิตให้ต่ำกว่าเกณฑ์ขนาดมาตรฐานที่กำหนดไว้<sup>20</sup> เหล่านี้ก็จะไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายที่จะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใดแล้ว ซึ่งโครงการหรือกิจการที่ไม่ได้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ อาจจะก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่ต่างไปจากโครงการหรือกิจการที่ได้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่าใดนัก

<sup>19</sup> อารยา หุณฑนะเสวี, "มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะกรณีระบบอุทยานแห่งชาติทางบก," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 106.

<sup>20</sup> โภเมศ ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 228.



จากกรณีตัวอย่างการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ยังคงมีช่องว่างเปิดโอกาสให้เจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการใช้ช่องทางในการหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงตั้งข้อสังเกตว่า สิ่งเหล่านี้ย่อมบ่งชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังคงมีความบกพร่องและขาดความรอบคอบในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ อยู่ไม่น้อย ดังนั้น ในเรื่องนี้ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรจะได้มีการพิจารณาทบทวนถึงแนวทางในการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างรอบคอบ เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยออกเป็นประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กำหนดให้โครงการหรือกิจการประเภทเดียวกันกับที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่มีขนาดเล็กกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องจัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 46 วรรคสอง ก็จะสามารถควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

1.4 ปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมาย จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในบางส่วนยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ ย่อมก่อให้เกิดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ ปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายที่ทำให้เกิดปัญหาขึ้นเมื่อจะต้องทำการตีความหรือแปลความหมายของถ้อยคำเหล่านั้น ความคลุมเครือและความไม่ชัดเจนของการให้คำจำกัดความตลอดจนถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นปัญหาต่อการบังคับใช้กฎหมายเพราะขาดหลักเกณฑ์ที่จะใช้เป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายดังจะเห็นได้จากกรณีที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ตามบัญชีท้ายประกาศฉบับนี้ในลำดับที่ 2 ระบุให้ "อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้ หรือในอุทยานแห่งชาติ

หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีขนาดความสูงตั้งแต่ 23.00 เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป” ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในการตีความคำว่า “ริม” และ “ที่อยู่ใกล้” รวมทั้งคำว่า “บริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม” ตามที่บัญญัติไว้ในบัญชีท้ายประกาศกระทรวงฯ ฉบับนี้ ก่อให้เกิดปัญหาว่าอาคารที่ตั้งอยู่ในระยะห่างเท่าใดจากแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ ชายหาด อุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งความไม่ชัดเจนในการตีความถ้อยคำดังกล่าวนั้น ได้ส่งผลทำให้เกิดปัญหาต่อเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการที่เกิดความไม่แน่ใจว่า หากต้องการดำเนินการก่อสร้างโครงการหรือกิจการอาคารในพื้นที่บริเวณดังกล่าว จำเป็นจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เพราะในบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะห่างที่ชัดเจนไว้

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นกรณีคล้ายกันกับการที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ตามบัญชีท้ายประกาศฉบับนี้ในลำดับที่ 4 ระบุให้ “โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้ หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป” ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในการตีความคำว่า “ริม” หรือ “ที่อยู่ใกล้” และคำว่า “บริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม” ในลักษณะเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวก็ได้ยุติลงเมื่อได้มีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ออกมาแก้ไขเพิ่มเติม โดยให้ยกเลิกความในลำดับที่ 4 ตามบัญชีท้ายประกาศ 1 ของประกาศกระทรวงฯ ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 และให้ใช้ความใน

ลำดับที่ 1 ตามบัญชีท้ายประกาศฉบับนี้แทน<sup>21</sup> โดยระบุให้ “โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป” ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทำให้ปัญหาการตีความถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายที่คลุมเครือและไม่ชัดเจนดังกล่าวนั้นหมดไป ดังนั้น ในเรื่องนี้ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าในส่วนของบทบัญญัติกฎหมายที่ยังมีข้อบกพร่องอยู่นั้น ควรที่จะได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้มีความชัดเจนและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยสมควรแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามบัญชีท้ายประกาศกระทรวงฯ เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535 โดยออกประกาศกระทรวงฯ แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ยกเลิกรายการในลำดับที่ 2 ตามบัญชีท้ายประกาศกระทรวงฯ ฉบับดังกล่าว และระบุให้ใช้ความดังต่อไปนี้ “อาคารที่มีขนาดความสูงตั้งแต่ 23.00 เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกัน ตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป” แทน ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาความคลุมเครือและไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้

## 2. ปัญหาในด้านแนวนโยบายของฝ่ายบริหาร

นอกจากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคอันเป็นผลมาจากเนื้อหาในบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงฯ ทั้ง 3 ฉบับ ที่พบว่ายังมีข้อจำกัดดังกล่าวมาแล้ว จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวนโยบายและแผนการดำเนินงานของรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว จะพบว่ายังคงประสบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ

<sup>21</sup> โปรดดู ความในข้อ 1 แห่งประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 12ง วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2539.

2.1 ปัญหาในเรื่องแนวนโยบายของฝ่ายบริหารในการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมขาดความชัดเจน จากการศึกษาวิจัยพบว่า คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรทางการเมืองที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี หรือที่เรียกว่า อำนาจบริหาร (Executive Power) มีความสำคัญมากในการตัดสินใจการกระทำ การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (to enforce the law) และการกำหนดนโยบายในเรื่องต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจอย่างกว้างขวางที่จะดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ นอกจากนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายที่สำคัญซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีผลต่อการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจกำหนดนโยบายด้วยการเสนอร่างกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ก็ถือได้ว่าเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดนั้น รวมไปถึงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงออกมาในรูปของมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ก็อาจถือได้ว่าเป็นนโยบายของชาติได้ หากมีสาระสำคัญที่เห็นได้ว่าเป็นนโยบายที่มีผลต่อประเทศชาติ<sup>22</sup>

จากการศึกษาพบว่าแนวนโยบายของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่ง มติคณะรัฐมนตรีที่มีความเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเท่าที่ผ่านมายังขาดความชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากในปัจจุบันมีการขอใช้พื้นที่เป็นสถานที่ปฏิบัติงาน หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรต่าง ๆ ของรัฐภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นจำนวนมาก ซึ่งบางโครงการไม่อาจหลีกเลี่ยงการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ได้ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 และวันที่ 17 มีนาคม 2535 เห็นชอบกับข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีการจำแนกประเภทของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติใน 63 จังหวัดทั่วประเทศ รวมทั้งการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ได้กำหนดไว้ ดังนี้

<sup>22</sup> สุวิมล สังข์พันธ์, "สถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี,"

วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 118-120.

1) เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ได้แก่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลนได้กำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าประเภทนี้ไว้ว่า “การใช้ประโยชน์เพื่อกิจการใด ๆ ให้ดำเนินการตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีและระเบียบที่เกี่ยวข้อง”

2) เขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติม ได้แก่ พื้นที่ควรสงวนไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์ พื้นที่ห้ามมิให้บุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ตามแนวชายแดนพื้นที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของท้องถิ่น แหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ โบราณสถาน และโบราณวัตถุ ได้กำหนดมาตรการด้านการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าประเภทนี้ไว้ว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ในโครงการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ให้ส่วนราชการเจ้าของโครงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป” (ดูในแผนภูมิที่ 1)



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างสังเขปการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ



สถาบันวิจัยและพัฒนา  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผลกระทบจากการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยอาศัยกรอบดังกล่าวตามที่ปรากฏในนโยบาย กล่าวว่าเป็นการสนับสนุนและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่ช่วยเหลือราษฎรที่บุกรุกเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ โดยจำแนกพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นเขตพื้นที่พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสอดคล้องต่อการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการทรัพยากรและควบคุมการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ตลอดจนลดความขัดแย้งการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่มีข้อเสียดังกล่าว

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 ดังกล่าว ทำให้ทุกโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติมต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ พิจารณาเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 2/2536 เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2536 จึงได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการ แนวทาง และหลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเห็นชอบกับรายชื่อหน่วยงานที่จะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการที่ขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติมตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและรวดเร็วในการปฏิบัติ โดยแบ่งโครงการหรือกิจการออกเป็น 3 ประเภท และกำหนดผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้<sup>23</sup>

ประเภทที่ 1 โครงการที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) โดยให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณาจำนวน 6 ประเภท ดังต่อไปนี้ คือ

<sup>23</sup> มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ วันที่ 24 พฤษภาคม 2536 เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม และดู สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 44 และ 155-157.

1.1 โครงการเชื่อมเก็บกักน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำ หรือการชลประทานที่มีวงเงินค่าก่อสร้างเกินกว่า 200 ล้านบาท

1.2 โรงฆ่าสัตว์

1.3 โครงการจัดการกากของเสียและวัตถุอันตราย

1.4 โครงการสายส่งไฟฟ้าแรงสูงที่ก่อสร้างจากโรงไฟฟ้าซึ่งอยู่ในข่ายต้องเสนอรายงานตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้เสนอรวมไปกับรายงานของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนนั้น ๆ

1.5 โครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กประเภทเขื่อนกักเก็บน้ำ มีอ่างน้ำ และประเภทฝายน้ำล้นไม่มีอ่างเก็บน้ำ ที่มีวงเงินค่าก่อสร้างเกินกว่า 200 ล้านบาท (ไม่รวมค่าก่อสร้างโรงไฟฟ้า)

1.6 โครงการอื่น ๆ ที่มีกระบวนการผลิตเชิงอุตสาหกรรม

ประเภทที่ 2 โครงการที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination : IEE) จัดทำตามแนวทางที่กำหนดโดยให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้พิจารณาจำนวน 7 ประเภท ดังต่อไปนี้ คือ

2.1 โครงการเชื่อมเก็บกักน้ำ หรืออ่างเก็บน้ำ หรือการชลประทานที่มีวงเงินค่าก่อสร้างเกินกว่า 50 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 200 ล้านบาท หรือมีระยะเวลาการก่อสร้างเกินกว่า 1 ปี

2.2 โครงการก่อสร้างและขยายถนนที่ผ่านป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม

2.3 โครงการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูง ที่ผ่านป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม

2.4 โครงการก่อสร้างท่อลำเลียงต่าง ๆ ที่ผ่านป่าอนุรักษ์เกินกว่า 5 กิโลเมตร

2.5 โครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กประเภทเขื่อนกักเก็บน้ำ มีอ่างเก็บน้ำ และประเภทฝายน้ำล้นไม่มีอ่างเก็บน้ำ ที่มีวงเงินค่าก่อสร้างเกินกว่า 50 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 200 ล้านบาท (ไม่รวมค่าก่อสร้างโรงไฟฟ้า)

2.6 โครงการฝายน้ำล้นเพื่อการเกษตร

2.7 โครงการปลูกสร้างสวนป่า หมู่บ้านป่าไม้ และป่าชุมชน

ประเภทที่ 3 โครงการที่ต้องจัดทำรายการข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Information) โดยจัดทำตามแบบฟอร์มที่กำหนด โดยให้กรมป่าไม้เป็นผู้พิจารณาจำนวน 8 ประเภท ดังต่อไปนี้ คือ

3.1 โครงการเชื่อมเก็บกักน้ำ อ่างเก็บน้ำ หรือการชลประทานที่มีวงเงินค่าก่อสร้างไม่เกิน 50 ล้านบาท หรือมีระยะเวลาการก่อสร้างไม่เกิน 1 ปี

3.2 โครงการก่อสร้างโรงเรียน วัด โรงพยาบาล สถานที่ราชการ ฯลฯ ซึ่งไม่มีกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมทุกขนาด

3.3 โครงการก่อสร้างท่อลำเลียงต่าง ๆ ที่มีระยะทางผ่านป่าอนุรักษ์ไม่เกิน 5 กิโลเมตร

3.4 โครงการพาดสายไฟฟ้า ตามแนวถนนที่มีอยู่เดิมทุกขนาด

3.5 โครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กประเภทเชื่อมเก็บกักน้ำ มีอ่างเก็บน้ำ และประเภทฝายน้ำล้นไม่มีอ่างเก็บน้ำ ที่มีวงเงินค่าก่อสร้างไม่เกิน 50 ล้านบาท (ไม่รวมค่าก่อสร้างโรงไฟฟ้า)

3.6 โครงการบูรณะหรือบำรุงรักษาถนนตามแนวคันทางเดิมที่ผ่านป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม

3.7 โครงการขยายหรือปรับปรุงสายส่งไฟฟ้าตามแนวสายส่งเดิม

3.8 งานศึกษาสำรวจโครงการสายส่งไฟฟ้าแรงสูง โครงการไฟฟ้าพลังน้ำ โครงการแหล่งน้ำทุกขนาด โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อน และโครงการเหมืองแร่ลิกไนต์

จากมาตรการดังกล่าวข้างต้น หากจะพิจารณาอนุมัติให้ส่วนราชการต่าง ๆ เข้าใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าเพื่ออนุรักษ์จะต้องดำเนินการตามมาตรการที่กำหนด แต่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 3 เรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 ว่าด้วยการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 ได้มีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ กำหนดไว้เป็นแนวทางปฏิบัติแล้ว ดังนั้น โครงการหรือกิจการประเภทใดที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงต้องเป็นไปตามประกาศกระทรวงฯ ที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>24</sup>

<sup>24</sup> หนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด่วนที่สุด ที่ กษ 0704.5/17043 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2537.

เนื่องจากในปัจจุบันมีการขอใช้พื้นที่ เป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรของรัฐภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นจำนวนมาก ซึ่งบางโครงการไม่อาจหลีกเลี่ยงการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ได้ และบางโครงการได้รับอนุมัติแผนงานโครงการเพื่อการก่อสร้างและงบประมาณในการดำเนินการแล้ว หากจะต้องดำเนินการตามแนวทางการปฏิบัติตามมาตรการแห่งมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 และ 17 มีนาคม 2535 ดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ และทำให้ไม่สามารถสนองนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ที่ส่วนราชการนั้น ๆ รับผิดชอบอยู่ได้ ดังนั้น เพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้น้อยลงโดยการกระจายอำนาจในการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าไม้ และเพื่อปรับปรุงแนวทางการอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าไม้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่จะต้องพิจารณาอนุมัติให้ใช้พื้นที่โดยรวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยกรมป่าไม้ ได้เสนอขออนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการขออนุญาตจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรของรัฐ เพื่อเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ติดอยู่ในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ เพื่อดำเนินโครงการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือการดำเนินการตามโครงการพระราชดำริและพื้นที่ดังกล่าวไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ตามระเบียบ กฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีอื่นใดที่เกี่ยวข้องที่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้แล้ว คือ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้พิจารณาอนุมัติได้ ไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นราย ๆ ไป โดยมีให้นามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 และ 17 มีนาคม 2535 มาใช้บังคับแก่การขอใช้พื้นที่ในกรณีดังกล่าวข้างต้น<sup>25</sup>

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2537 ลงมติอนุมัติในหลักการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อนุญาตให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรของรัฐ เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ เพื่อดำเนินการตามโครงการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือเป็นการดำเนินการตามโครงการพระราชดำริและพื้นที่นั้นไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ตามระเบียบ กฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีอื่นใดที่เกี่ยวข้องที่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้แล้ว โดยให้ยกเว้นการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 และวันที่ 17 มีนาคม

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.



2535 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ แต่ทั้งนี้ ให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการตามประเภทต่าง ๆ ตามแนวทางปฏิบัติที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด เพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก่อนที่จะอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ตามความเห็นของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมด้วย<sup>26</sup>

จากการศึกษาและวิเคราะห์มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 13 กันยายน 2537 ดังกล่าว มีข้อสังเกตว่า มติคณะรัฐมนตรีอันเป็นแนวนโยบายของฝ่ายบริหารในเรื่องนี้ ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 3 เรื่อง การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 ว่าด้วยการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามความในมาตรา 48 วรรค 3 และวรรค 4<sup>27</sup> ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้อำนาจสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ตรวจสอบและพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป แต่หากพิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ระบุมอบอำนาจให้

<sup>26</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0205/12186 ลงวันที่ 20 กันยายน 2537.

<sup>27</sup> มาตรา 48 วรรค 3 และวรรค 4 บัญญัติว่า “ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมา หากเห็นว่ารายงานที่เสนอมามีได้จัดทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 46 วรรคสอง หรือมีเอกสารข้อมูลไม่ครบถ้วน ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแจ้งให้บุคคลผู้ขออนุญาตที่เสนอรายงานทราบภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น

ในกรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเห็นว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมารุกต้องและมีข้อมูลครบถ้วนหรือได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องครบถ้วนตามวรรคสามแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป”

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่เพียงผู้เดียวเท่านั้นเป็นผู้พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบการพิจารณา อนุมัติการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ให้โครงการหรือกิจการพัฒนาของรัฐและรัฐวิสาหกิจเข้าไปใช้ประโยชน์อย่างเบ็ดเสร็จโดยปราศจากการถ่วงดุลและคานอำนาจการตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องต่างไปจากหลักการจัดทำและนำเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่จะต้องผ่านการพิจารณาจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อกลับกรองผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการในด้านต่าง ๆ ตามลำดับขั้นตอน ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและฝ่ายนิติบัญญัติ

ต่อมาองค์กรพัฒนาเอกชน จำนวน 9 องค์กร ได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) ในฐานะประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอให้พิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2537 เรื่องการอนุมัติในหลักการเกี่ยวกับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื่องจากเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นการทวนกระแสความต้องการของประชาชนทั้งประเทศที่ต้องการจะรักษาพื้นที่ป่าธรรมชาติไม่ให้ลดลงไปกว่านี้ และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ แทนการตัดสินใจด้วยคนเพียงคนเดียวโดยมีเหตุผล ดังนี้

1) เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่พื้นที่ป่าสงวนเพื่อการอนุรักษ์ของประเทศเหลืออยู่เพียง 85 ล้านไร่ หรือ 25% ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งรวมถึงพื้นที่ต้นน้ำชั้น 1A และป่าชายเลน พื้นที่ป่าธรรมชาติเหล่านี้ จำเป็นต้องรักษาไว้เพื่อเป็นแหล่งเก็บและจ่ายน้ำ ช่วยป้องกันภาวะแห้งแล้ง ตลอดจนการเกิดน้ำท่วมเฉียบพลัน รวมถึงเป็นแหล่งของสมุนไพร พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ และมวลชีวทัศน์จะให้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนทั้งในปัจจุบันและอนาคต ดังนั้นการอนุญาตให้หน่วยงานใด ๆ เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยอันเป็นการทำให้สภาพป่าธรรมชาติหมดสิ้นไป จึงควรได้รับการพิจารณาและนำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติตามขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ แทนที่จะให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่เพียงผู้เดียวทำการอนุมัติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐบาลต่อประชาชน

2) ระเบียบและขั้นตอนการพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มิได้ทำให้เกิดความล่าช้าแต่อย่างใด เพราะหากโครงการดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมก็สามารถเร่งรัดได้ แต่การลดขั้นตอนการตรวจสอบและการไม่พิจารณาถึงกฎเกณฑ์การใช้พื้นที่ป่าสงวนเพื่อการอนุรักษ์ เช่น การยกเว้นมิให้นำมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 และ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาพิจารณา หรือการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยไม่ผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็เท่ากับว่ารัฐบาลได้ยกเลิกเขตป่าอนุรักษ์ ซึ่งจะทำให้มีการใช้ประโยชน์จากป่าสงวนเพื่อการอนุรักษ์เป็นไปได้โดยง่ายและมากยิ่งขึ้น เช่น การตัดถนน การสัมปทานเหมืองแร่ ฯลฯ ซึ่งไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา เรื่องการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์และขัดต่อวัตถุประสงค์การรักษาป่าอนุรักษ์ของโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติ 5 ล้านไร่

3) รัฐบาลควรเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ภาคเอกชนที่จะไม่เข้าไปใช้ประโยชน์ทางตรงในเขตป่าสงวนเพื่อการอนุรักษ์ และรัฐบาลควรที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการรักษาพื้นที่ป่าสงวนเพื่อการอนุรักษ์ด้วยมาตรการที่รัดกุม รอบคอบ มีหลักเกณฑ์ รวมถึงมีแผนงานในระดับชาติที่ชัดเจน เพราะการรักษาป่าต้นน้ำลำธารเท่ากับเป็นการรักษาน้ำ ซึ่งเป็นความจำเป็นยิ่งต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ<sup>28</sup>

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2537 มีข้อความบางตอนที่ไม่ชัดเจนและก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนการอนุญาตและการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อีกทั้งได้รับการคัดค้านจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและนักอนุรักษ์ที่เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพียงผู้เดียว อนุญาตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจึงได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาในการประชุม ครั้งที่ 1/2538 เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2538 ซึ่งที่ประชุมพิจารณาแล้วมีมติ ดังนี้

<sup>28</sup> จดหมายเปิดผนึก ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2537 เรื่อง ขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2537 เรื่อง การอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการอนุรักษ์.

1. ในการขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติมของส่วนราชการต่าง ๆ นั้น เห็นควรให้หน่วยงานเจ้าของโครงการพิจารณาถึงความจำเป็นอย่างแท้จริง และพยายามหลีกเลี่ยงการใช้พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติม โดยการเลือกพื้นที่นอกเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เป็นอันดับแรก

2. เห็นควรให้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2537 ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีข้อความ ดังนี้

“คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2537 ลงมติอนุมัติในหลักการ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้อนุญาตให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรของรัฐเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติม เพื่อดำเนินการตามโครงการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงแห่งชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือเป็นการดำเนินการตามโครงการพระราชดำริและพื้นที่นั้นไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ตามระเบียบ กฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีอื่นใดที่เกี่ยวข้องที่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้แล้ว โดยให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการตามโครงการประเภทต่าง ๆ ตามแนวทางปฏิบัติที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้กำหนดไว้ 3 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 โครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณา ประเภทที่ 2 โครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Initial Environmental Examination : IEE) ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นผู้พิจารณา และประเภทที่ 3 โครงการที่ต้องจัดทำรายการข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Information) ให้กรมป่าไม้เป็นผู้พิจารณา ทั้งนี้ เพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นราย ๆ ไปก่อนที่จะอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติม”<sup>29</sup>

<sup>29</sup> หนังสือกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ที่ วว 0803/2216 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2538.

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2538 ลงมติเห็นชอบ มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่องมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2537 เรื่อง การขออนุมัติในหลักการเกี่ยวกับการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขต ป่าสงวนแห่งชาติที่ติดอยู่ในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมเสนอทั้ง 2 ข้อ<sup>30</sup> ดังกล่าว

การปรับปรุงเพิ่มเติมมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2537 เพื่อให้เกิด ความชัดเจนและรัดกุมมากยิ่งขึ้น โดยการแบ่งโครงการออกเป็น 3 ประเภท และกำหนด ผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานแต่ละประเภทดังกล่าวจากเดิมที่ให้อำนาจเพิ่มเติมแก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการพิจารณาแต่เพียงผู้เดียว มาเป็นการพิจารณา ของหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องนั้น ก่อให้เกิดผลดีในแง่ที่ว่าทำให้เกิดการตรวจสอบ ตรวจสอบ และคานอำนาจการพิจารณาอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์เพิ่มเติม ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ส่งผลให้การพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ เป็นไปอย่างละเอียดรอบคอบและมีความ โปร่งใสมากขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงแนวนโยบายของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งมติคณะรัฐมนตรี ที่มีความเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า แนวนโยบายของฝ่ายบริหารในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวขาดความ ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้ เพราะมติคณะ รัฐมนตรีที่มาจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมีผลใช้บังคับในทางบริหารได้<sup>31</sup> และกลายเป็น ข้อยกเว้นของกฎหมายที่มาจากการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนการใช้อำนาจของ ฝ่ายบริหารโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีนั้น ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล แต่ละสมัย จะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีนโยบายออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรีหลายครั้ง ทำให้เกิดความ สับสนว่าจะใช้นโยบายล่าสุดหรือนโยบายที่ผ่านมา เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีไม่ได้ระบุชัดให้

<sup>30</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/5030 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2538

<sup>31</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) เคยวินิจฉัยไว้ว่า มติคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่กฎหมายเพราะไม่ใช่สิ่งที่รัฐสภาตราขึ้น หรือเป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นโดยอาศัย กฎหมายแม่บท ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีจึงไม่ใช่กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ และมีผลใช้บังคับ ในทางบริหารเฉพาะกับข้าราชการเท่านั้น



ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมา ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2537 ที่ระบุให้ยกเว้นการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นราย ๆ ไป ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 และวันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จะเห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2537 กลายเป็นข้อยกเว้นของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 และวันที่ 17 มีนาคม 2535 ซึ่งทำให้การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535 และวันที่ 17 มีนาคม 2535 ไม่อาจจะกระทำได้

แนวนโยบายของฝ่ายบริหารที่ขาดความชัดเจนในลักษณะเช่นนี้ ทำให้ที่ผ่านมาจะพบว่ารัฐบาลมีอำนาจในการบริหารการจัดการปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ โดยผ่านกลไกของมติคณะรัฐมนตรีซึ่งไม่ขัดกับกฎหมาย แต่บางครั้งรัฐบาลก็ได้ใช้อำนาจโดยปราศจากการถ่วงดุล ตรวจสอบ และคานอำนาจจากหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนในนโยบายของรัฐ และที่สำคัญทำให้การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างเร่งรัด โดยไม่ได้พิจารณาถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการอย่างละเอียดรอบคอบเท่าที่ควร

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ ฝ่ายบริหารควรจะมีการพิจารณาทบทวนถึงแนวนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดความชัดเจนและรัดกุม เหมาะสม สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายในหมวด 3 เรื่อง การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 ว่าด้วยการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็จะทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

### 3.2 การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ถึงแม้ว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะนับได้ว่าเป็นมาตรการที่มีความสำคัญต่อการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมในลักษณะของการป้องกันล่วงหน้า (Precaution) และเป็นมาตรการที่ได้รับการยอมรับนำมาใช้บังคับกันอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้วก็ตาม แต่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในแต่ละประเทศก็ยังคงมีความแตกต่างกันไปตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของประเทศนั้น ๆ ที่ได้กำหนดขึ้น

ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้จัดทำจะต้องทำการวิเคราะห์เพื่อให้เห็นถึงสภาพปัญหาของสิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในขณะดำเนินการ และในภายหลังเมื่อได้มีการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาประเภทต่าง ๆ ไปแล้ว ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบและทบทวนให้รอบคอบเสียก่อนว่าการที่จะอนุญาตให้เริ่มดำเนินกิจการใด ๆ นั้น จะต้องมีการกำหนดมาตรการเพื่อการป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบที่อาจจะส่งผลเสียหายหรือเป็นอันตรายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความสมดุลทางธรรมชาติของระบบนิเวศน้อยอย่างรัดกุมที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>32</sup> ซึ่งก็จะส่งผลที่จะทำให้มีการควบคุมการพัฒนาในโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขและปัจจัยที่จะไม่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นมาแล้ว ยังจะส่งผลทำให้มีการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งก็เป็นการนำเอาแนวทางของการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development) มาใช้นั่นเอง

---

<sup>32</sup> พันัส ทศนียนนท์ และคณะ, รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 53.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 วรรค 2 ได้บัญญัติให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย<sup>33</sup> อาศัยอำนาจตามความในมาตราดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงได้ออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมรวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ<sup>34</sup> กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในส่วนขั้นตอนที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนให้เป็นไปตามเอกสารท้ายประกาศในขั้นตอนต่าง ๆ<sup>35</sup> ดังนี้

ก) โครงการหรือกิจการที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการนั้น เช่น เชื้อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ การชลประทาน เป็นต้น ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ (feasibility study) โดยส่งให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานฯ เพื่อเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว นำเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

<sup>33</sup> โปรดดู มาตรา 46 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

<sup>34</sup> ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 130 วันที่ 8 ตุลาคม 2535 ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 136 วันที่ 22 ตุลาคม 2535 และฉบับที่ 3 ลงวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 12 ง วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2539

<sup>35</sup> รายละเอียดของขั้นตอนการเสนอรายงานตามประกาศกระทรวงฯ ทั้ง 3 ฉบับ โปรดดูภาคผนวก



ข) โครงการหรือกิจการอื่น ที่ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เช่น การนิคมอุตสาหกรรม โรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท อาคารที่ตั้งอยู่ในพื้นที่บางแห่ง หรือการจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการพาณิชย์ เป็นต้น เจ้าของโครงการหรือกิจการต้องยื่นเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนขออนุมัติโครงการ หรือในขั้นตอนขออนุญาตก่อสร้างหรือตั้งโรงงานและขอเปลี่ยนแปลงลักษณะอาคารที่จะใช้งาน หรือในขั้นตอนขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะและประเภทของโครงการหรือกิจการที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้ ตามประกาศกระทรวงฯ ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ในข้อ 2 ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการขยายโครงการหรือกิจการไว้ดังต่อไปนี้ คือ

1. กรณีที่โครงการหรือกิจการที่ได้เคยเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เข้าข่ายตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว และจะมีการขยายโครงการเพิ่มขึ้น
2. โครงการหรือกิจการที่ขยายโครงการหรือกิจการจนขนาดเข้าข่ายตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

และที่สำคัญเพื่อให้การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปในรูปแบบและมาตรฐานเดียวกันตามประกาศกระทรวงฯ ฉบับดังกล่าว ในข้อ 3 ได้ระบุให้แนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามเอกสารท้ายประกาศ 2 โดยแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

- 1) รายงานฉบับย่อ (Executive Summary) จำนวนไม่น้อยกว่า 15 ฉบับ ซึ่งจะต้องประกอบด้วยประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่เกี่ยวข้อง ที่ตั้งโครงการ รวมทั้งแผนที่แสดงองค์ประกอบทางสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบ ทางเลือกที่ตั้งโครงการ และวิธีการดำเนินการโครงการ และรายงานการแสดงผลกระทบที่สำคัญ พร้อมทั้งมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ (mitigation) และมาตรการติดตามและตรวจสอบ (monitoring system)

2) รายงานหลัก (Main Report) จำนวนไม่น้อยกว่า 5 ฉบับ รายงานส่วนนี้จะแสดงรายละเอียดต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริงที่กำหนดไว้ในการจัดทำรายงาน ซึ่งจะต้องประกอบด้วย บทนำที่กล่าวถึงวัตถุประสงค์และความจำเป็นในการดำเนินโครงการ วัตถุประสงค์ในการจัดทำ รายงาน EIA รายละเอียดของโครงการ สภาพแวดล้อมในปัจจุบันในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และคุณค่าต่อ คุณภาพชีวิต และผลกระทบในด้านต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งกล่าวมาแล้ว และคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการตามโครงการ รวมทั้งมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้น และรวมถึงแผนการชดเชยความเสียหายหากโครงการหรือกิจการนั้นมีอาจจะหลีกเลี่ยง หรือป้องกันมิให้เกิดขึ้นได้

เนื่องจากการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการศึกษาผลกระทบของกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นอันอาจส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรบริเวณ พื้นที่โครงการพัฒนาและรอบโครงการ ทั้งในลักษณะของผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นต่อสิ่งมีชีวิต ไม่มีชีวิต ในธรรมชาติและรอบตัวมนุษย์ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้น การจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำเป็นต้องศึกษาข้อมูลหลายด้าน เช่น พืช สัตว์ น้ำ อากาศ สุขภาพอนามัยของมนุษย์ การจ้างงานและอื่น ๆ การศึกษาจะต้องมีประเด็นและระดับ ความละเอียดของการศึกษาแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะและที่ตั้งของโครงการเป็นสำคัญ จึงต้องชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรต่าง ๆ อย่างชัดเจน และ จะต้องเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมาตรการติดตามตรวจสอบ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเหมาะสมและตรงประเด็น ประการสำคัญรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมควรมีลักษณะเป็นเอกสารที่มีความถูกต้องชัดเจน เข้าใจง่าย และต้องมีการเสนอวิธีการศึกษาและรายละเอียดทางวิชาการ พร้อมทั้งการอ้างอิงไว้ในรายงานฯ อย่าง สมบูรณ์เพียงพอต่อการพิจารณาด้วย

ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้จัดทำขึ้นนั้น จะต้องประกอบไปด้วยสาระสำคัญหลักในด้านต่าง ๆ อันเป็นองค์ประกอบสิ่งแวดล้อมและคุณค่าที่จะต้องแสดงเอาไว้ในรายงานดังต่อไปนี้ คือ (ดูตารางที่ 6)



ตารางที่ 6 ประเด็นการศึกษารายละเอียดด้านต่าง ๆ ที่ต้องเสนอในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ประเภท	ประเด็นศึกษา
<p>ประการที่หนึ่ง ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ</p> <p><u>บนบก</u></p> <p>ภูมิสังฐาน</p> <p>ดิน</p> <p>ธรณีวิทยา</p> <p>ทรัพยากร</p>	<p>ลักษณะภูมิประเทศ</p> <p>ระดับความสูง</p> <p>ลักษณะที่โดดเด่นเฉพาะทางกายภาพ (Unique physical feature) เช่น เกาะ หน้าผา ฯลฯ</p> <p>ชนิดประเภท สัดส่วน (profile of soil type extent of each)</p> <p>กษัยการของดิน การตกตะกอน คุณสมบัติกายภาพ เคมี ชีวภาพ สมรรถนะและศักยภาพของดิน</p> <p>ลักษณะทางธรณีวิทยา</p> <p>การเกิดแผ่นดินไหว</p> <p>แหล่งแร่ธาตุ ชนิด ปริมาณแร่ธาตุในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียงโครงการ</p>
<p><u>ในน้ำ</u></p> <p>น้ำผิวดิน/น้ำใต้ดิน</p> <p>น้ำทะเล</p> <p>อากาศ</p> <p>เสียง</p>	<p>แหล่งน้ำ</p> <p>ปริมาณน้ำ</p> <p>คุณภาพน้ำ</p> <p>อัตราการไหล</p> <p>ลักษณะทางสมุทรศาสตร์</p> <p>คุณภาพน้ำ</p> <p>การหมุนเวียนของน้ำ</p> <p>การแบ่งชั้นของน้ำ (stratification)</p> <p>ภูมิอากาศ (ปริมาณฝน ความซุก อุณหภูมิ)</p> <p>ปรากฏการณ์ชั้นอุณหภูมิผกผัน (inversion)</p> <p>หมอก พายุ</p> <p>คุณภาพอากาศ</p> <p>ระดับความเข้มของเสียง ความถี่</p>

ประเภท	ประเด็นศึกษา
<p>ประการที่สอง ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ สัตว์/พืช</p> <p>สิ่งมีชีวิตที่หายาก</p>	<p>นิเวศวิทยา ชนิด ปริมาณ การแพร่กระจาย แหล่งที่อยู่อาศัย การอพยพย้ายถิ่น ชนิด ปริมาณ ความสำคัญ</p>
<p>ประการที่สาม คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์</p> <p>น้ำดื่ม/น้ำใช้ การขนส่ง</p> <p>ไฟฟ้าและพลังงาน การควบคุมน้ำท่วม/การระบายน้ำ การเกษตรกรรม</p> <p>การอุตสาหกรรม เหมืองแร่ สันตนาการ</p> <p>การใช้ที่ดิน</p>	<p>แหล่งน้ำ ปริมาณ คุณภาพ ความเพียงพอ เส้นทางคมนาคม (ทางหลวง ทางรถไฟ การคมนาคมขนส่งทางน้ำ) แหล่งที่มา ชนิด ประเภท ความเพียงพอ ระบบการควบคุม ประสิทธิภาพ การพัฒนาการเกษตร การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การชลประทาน การปลูกป่า ลักษณะการทำอุตสาหกรรม ลักษณะการทำเหมืองแร่ รูปแบบ ลักษณะการใช้พื้นที่สันตนาการ พื้นที่พักผ่อนหย่อนใจของสาธารณะ พื้นที่สีเขียว สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดพื้นที่เฉพาะ</p>
<p>ประการที่สี่ คุณค่าต่อคุณภาพชีวิต</p> <p>เศรษฐกิจสังคม</p> <p>การสาธารณสุข</p> <p>อาชีวอนามัย</p>	<p>ข้อมูลประชากร (จำนวนอาชีพ รายได้ ภาษา ศาสนา ฯลฯ การตั้งถิ่นฐาน ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อโครงการ อัตราการเจ็บป่วย โรคระบาด โรคประจำถิ่น การบริการทางสาธารณสุข โรคจากการทำงาน อุบัติเหตุจากการทำงาน ความเสี่ยง (กรณีโครงการที่มีความเสี่ยง)</p>

ประเภท	ประเด็นศึกษา
ประวัติศาสตร์  สุนทรียภาพ	โบราณสถาน โบราณวัตถุ โบราณคดี ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมดั้งเดิม คุณค่าความงามของแหล่งท่องเที่ยว สถานที่สำคัญ ทางธรรมชาติ แหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์

ที่มา : เรียบเรียงจากเอกสารของกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและ  
แผนสิ่งแวดล้อม

นอกจากประเด็นหลัก ๆ ทั้ง 4 ประการที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในรายงานการ  
วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องประกอบไปด้วยสาระสำคัญที่มีผลต่อการพิจารณา  
รายงานฯ เป็นอย่างยิ่ง คือ

#### ประการที่ห้า ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจการ

ให้ทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจเกิดขึ้นเนื่องจากโครงการ ทั้งที่เป็นผล  
กระทบโดยตรงและผลกระทบทางอ้อม ทั้งในลักษณะของผลกระทบในระยะสั้นและระยะยาว  
และสำหรับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อประกอบการขอก่อสร้าง  
โครงการ จำเป็นต้องประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในระยะก่อสร้างด้วย โดยประเมินตามกลุ่ม  
ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่าง ๆ ที่มีต่อมนุษย์ตามที่เสนอไว้ในประการที่สี่ว่าจะเกิดผล  
กระทบต่อกลุ่มทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และคุณค่าต่าง ๆ ในแต่ละกลุ่มอย่างไรและมากน้อย  
รุนแรงเพียงใด การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในส่วนนี้จะต้องใช้ความสัมพันธ์ร่วมกัน  
ระหว่างข้อมูลรายละเอียดโครงการและสภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมาพิจารณาประกอบ  
การคาดการณ์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการทางวิชาการ

นอกจากนี้ การทำนายผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ซับซ้อน เช่น การทำนายผลกระทบต่อคุณภาพอากาศ ควรใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์มาช่วยในการประเมินเพื่อให้เกิดความแม่นยำและแน่นอนมากขึ้น<sup>36</sup>

### ประการที่หก มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น (Mitigation)

มาตรการการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของรายงาน EIA เนื่องจากจะเป็นส่วนที่จะแสดงให้เห็นให้ผู้พิจารณารายงานสามารถจะประเมินได้ว่า หากกิจการหรือโครงการนี้เกิดขึ้นมาแล้ว ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจะมีมาตรการหรือวิธีการใดที่จะป้องกันและแก้ไขผลกระทบนั้นได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะลดผลกระทบลงไปได้ในระดับที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายที่สิ่งแวดล้อมจะรับไม่ได้ และหากกิจการหรือโครงการที่มีอัตราเสี่ยงภัยต่อการเกิดความเสียหายที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ในรายงาน EIA นี้จะต้องแสดงแผนการชดเชยความเสียหายด้วย<sup>37</sup>

### ประการที่เจ็ด การพิจารณาทางเลือกของโครงการหรือกิจการ

ในบางครั้งโครงการหรือกิจการบางประเภทอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ในลักษณะรุนแรง แต่ก็จำเป็นต้องให้มีโครงการนั้นเกิดขึ้นเพื่อการพัฒนาประเทศในกรณีเช่นนี้ รายงาน EIA ก็ต้องเสนอแนวทางทางเลือกอื่นที่เหมาะสมกว่าและส่งผลกระทบน้อยกว่า เป็นต้นว่า ที่ตั้งโครงการ กระบวนการ กิจกรรมของโครงการ ฯลฯ เป็นต้น โดยที่การพัฒนาทางเลือกของโครงการแต่ละทางเลือกนั้น จะประกอบด้วยขั้นตอน 2 ขั้นตอน คือ

<sup>36</sup> สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “แนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” เอกสารของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, พฤษภาคม 2538, หน้า 7.

<sup>37</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 88.

1. สรุปผลเสียหายทั้งหมดที่อาจจะเกิดขึ้น
2. วิเคราะห์แสดงความสัมพันธ์ระหว่างผลกระทบเหล่านั้นกับโครงการและทางเลือกต่าง ๆ ของโครงการ หลังจากการพิจารณาเปรียบเทียบทางเลือกทั้งหมดแล้ว จะสามารถเลือกทางเลือกของโครงการซึ่งเป็นทางเลือกที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ใกล้เคียงกัน แต่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าทางเลือกอื่น ๆ แต่ทั้งนี้ผลกระทบดังกล่าวจะต้องอยู่ในระดับที่จะสามารถยอมรับได้ด้วย<sup>38</sup>

### ประการที่แปด มาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Monitoring System)

มาตรการติดตามตรวจสอบนี้ จะเป็นการยืนยันถึงประสิทธิภาพของการใช้มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังเป็นการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการ ดังนั้น ในรายงาน EIA จึงให้ความสำคัญต่อข้อเสนอถึงมาตรการที่จะนำมาใช้ในการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่องเหมาะสมตามหลักวิชาการ<sup>39</sup>

### ประการสุดท้าย ภาคผนวก

ประกอบด้วยแหล่งที่มาของเอกสารอ้างอิง รายงานการศึกษา ผลงานวิจัย ข้อมูลภาคสนาม ตัวอย่างแบบสอบถาม มาตรฐานที่ใช้อ้างอิง ตลอดจนรายละเอียดของข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง<sup>40</sup>

เมื่อพิจารณาถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงฯ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังที่กล่าวมาข้างต้น มีข้อสังเกตว่า ในส่วนของการปฏิบัติตามขั้นตอน

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>40</sup> สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “แนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” หน้า 8.



ที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่ประกาศกระทรวงฯ ทั้ง 3 ฉบับ กำหนดไว้ และในส่วนของ การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์สำหรับการขยายโครงการหรือกิจการตามที่ ประกาศกระทรวงฯ ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม 2535 กำหนด นับว่ายังไม่เป็นปัญหาเท่าใดนัก เนื่องจากหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจการส่วนใหญ่ได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนการเสนอ รายงานฯ และหลักเกณฑ์สำหรับการขยายโครงการหรือกิจการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็น อย่างดี แต่จากการศึกษาพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน คือ ปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจน ของบทบัญญัติกฎหมายในบางส่วนที่ยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ ในส่วนของ แนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามเอกสารท้ายประกาศ 2 ของประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ที่มีผลใช้บังคับได้ระบุไว้ในลักษณะเป็นแนวทางทั่ว ๆ ไป (General Guideline) ที่ใช้สำหรับเป็นแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของ โครงการหรือกิจการทุกประเภท ทำให้เกิดปัญหาในการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมที่ยังขาดแนวทางที่ชัดเจน สำหรับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการบางประเภทที่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่รุนแรง ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดทำรายงานฯ โดยเฉพาะ (Specific Guideline) และถึงแม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานนโยบาย และแผนสิ่งแวดล้อมจะได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหานี้ โดยได้กำหนดแนวทางในการ จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและ แต่ละขนาดที่อยู่ในข่ายประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนด ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมขึ้นมาก็ตาม แต่ทั้งนี้ การจัดทำรายงานฯ สำหรับ โครงการหรือกิจการประเภทต่าง ๆ จำเป็นต้องเสนอรายละเอียดของข้อมูลเฉพาะที่จะเป็น ประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ผลกระทบจากแต่ละประเภทโครงการด้วย เนื่องจากผลกระทบ สิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากโครงการมีลักษณะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ประเภท ลักษณะที่ตั้ง และการดำเนินโครงการหรือกิจการ ฯลฯ จึงจำเป็นต้องมีแนวทาง การจัดทำรายงานฯ โดยเฉพาะที่แตกต่างกันออกไป

ดังนั้น ในเรื่องนี้ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าในส่วนของแนวทางการจัดทำรายงานการ วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ยังมีข้อบกพร่องอยู่นั้น ควรที่จะได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้มี ความชัดเจนและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยวิธีการจัดตั้งคณะทำงานเป็นชุด ๆ ขึ้นตามประเภทและ ขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิ้น 22 ประเภทในปัจจุบัน เพื่อให้แต่ละคณะทำงานกำหนดแนวทางเฉพาะ (Specific Guideline)

ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนและเหมาะสมเป็นแนวทางออกมสำหรับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดเพื่อนำไปประกาศใช้ โดยแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในข้อ 3 ที่ระบุให้แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามเอกสารท้ายประกาศ 2 แห่งประกาศกระทรวงฯ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งนอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาความบกพร่องและความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นข้อขัดข้องอยู่ในปัจจุบันแล้ว ยังช่วยอำนวยความสะดวกแก่บุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจการ นิติบุคคลผู้มีสิทธิจัดทำรายงานฯ ผู้พิจารณารายงานฯ ตลอดจนหน่วยงานผู้อนุญาตได้ใช้เป็นแนวทางเดียวกันได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

### 3.3 การกำหนดให้โครงการหรือกิจการได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในหมวด 3 เรื่อง การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 46 วรรค 1 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>41</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้มีการตรวจสอบทบทวนให้รอบคอบก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการหรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะต้องมีการกำหนดมาตรการในการป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบที่อาจส่ง

<sup>41</sup> โปรดดูมาตรา 46 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ผลเสียหายและเป็นอันตรายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรอบคอบและรัดกุมให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้<sup>42</sup>

แต่เนื้อหาในบทบัญญัติมาตราเดียวกัน วรรคสาม<sup>43</sup> ระบุไว้ชัดเจนว่า ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการหรือกิจการได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ได้ ในกรณีที่เข้าองค์ประกอบ 3 ประการดังต่อไปนี้ คือ

1. ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น ๆ ไว้แล้ว
2. รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จัดทำไว้เป็นมาตรฐานที่สามารถใช้กับการประกอบการตามโครงการหรือกิจการซึ่งเป็นประเภทหรือขนาดเดียวกันหรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกันก็ได้
3. เจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการยินยอมที่จะปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้

---

<sup>42</sup> พันธ์ ทศนียานนท์ และคณะ, รายงานผลการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาวิจัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระยะที่ 1, หน้า 53.

<sup>43</sup> มาตรา 46 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่โครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดใด หรือที่จะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ใดมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และเป็นมาตรฐานที่สามารถใช้กับโครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดเดียวกันหรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกันได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการหรือกิจการในทำนองเดียวกันได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ได้ แต่ทั้งนี้ โครงการหรือกิจการนั้นจะต้องแสดงความยินยอมปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด”

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้น มีข้อสังเกตว่า การกำหนดให้โครงการหรือกิจการได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหากกรณีเข้าองค์ประกอบ 3 ประการดังกล่าวนั้น เป็นหลักการใหม่ที่ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 การที่นำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นับว่าก่อให้เกิดผลดีแก่หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการ ในแง่ที่ว่าเป็นการช่วยลดงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายของเจ้าของโครงการ ซึ่งปกติต้องใช้ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเป็นการส่งเสริมให้มีการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาในรูปแบบเดียวกันหรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งยังเป็นการช่วยลดระยะเวลาและลดปริมาณงานของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการเช่นว่านั้นด้วย

หลักการนี้นับว่าชอบด้วยเหตุผลและเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดเดียวกันหรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกันค่อนข้างจะเป็นการซ้ำซ้อนและมีผลการศึกษาที่ใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าหากมีการกำหนดให้โครงการหรือกิจการได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 46 วรรค 3 นี้ จะทำให้การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการไม่ต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งบางครั้งอาจทำให้เกิดการละเลยไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ ดังนั้น หากมีการกำหนดให้โครงการหรือกิจการได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องต้องมีหน่วยงานที่ต้องติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ทราบถึงปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการอย่างเคร่งครัด

แม้ว่าโดยหลักการการกำหนดให้โครงการหรือกิจการได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะมีเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่โดยข้อจำกัดบางประการทำให้บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ปัญหาในเรื่องการไม่มีผลใช้บังคับอย่างแท้จริงของบทบัญญัติกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่า นับตั้งแต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา

คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535<sup>44</sup> มีผลใช้บังคับนับจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2541) รวมเวลาการบังคับใช้ประมาณ 6 ปีเศษ ยังไม่ปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ใช้อำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 46 วรรคสามนี้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการหรือกิจการได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้โครงการหรือกิจการได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในส่วนนี้ยังคงไม่มีผลใช้บังคับอย่างแท้จริง ซึ่งนับได้ว่าเป็นอุปสรรคประการสำคัญที่ทำให้รัฐยังไม่สามารถที่จะนำเอามาตรการตามบทบัญญัติของกฎหมายมาใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า เป็นที่น่าเสียดายว่าบทบัญญัติในมาตรา 46 วรรคสาม ซึ่งมีเจตนารมณ์และเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจการ ทั้งจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน และองค์กรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ยังคงไม่มีผลใช้บังคับอย่างแท้จริงตราบเท่าที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ยังมีได้ใช้อำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้โครงการหรือกิจการซึ่งเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในมาตรา 46 วรรคสาม ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ในเรื่องนี้ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรจะได้มีการพิจารณาทบทวนและหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขให้บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้ได้มีผลใช้บังคับอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

### 3.4 การกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในประเทศต่าง ๆ การกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ของหลายประเทศมักจะมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศนั้น ๆ ระบุไว้โดยเฉพาะ แต่ส่วนใหญ่ผู้ดำเนินโครงการหรือกิจการจะต้องยื่นรายงานการวิเคราะห์

<sup>44</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 37 (4 เมษายน พ.ศ. 2535)



ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อขออนุญาตเสียก่อน เมื่อหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่พิจารณาได้รับรายงานฯ ที่ยื่นมา ก็จะไปตรวจสอบโครงการหรือกิจการนั้น ๆ รวมทั้งอาจจะปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญและเอกชนทั่วไปด้วย ในการนี้ผู้ดำเนินโครงการหรือกิจการก็จะทำการประเมินความเป็นไปได้ของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความสามารถที่จะบรรเทาความเสียหายอันเกิดจากผลกระทบดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานของรัฐก็จะวิเคราะห์ในเนื้อหาของรายงานฯ โดยพิจารณาในแง่เศรษฐกิจ สังคม และปัจจัยอื่น ๆ ในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย<sup>45</sup>

ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ที่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อคุณภาพการดำรงชีวิตของมนุษย์ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อป้องกันมิให้ความเสียหายแผ่ขยายออกไปในบริเวณที่กว้างมากขึ้น และเพื่อเป็นการยืนยันหรือเป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม รัฐบาลจึงได้ตรากฎหมาย The National Environmental Policy Act (NEPA) ขึ้นใช้บังคับ โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญเพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี จัดให้มีหลักประกันแก่ประชาชนไม่ว่าในเรื่องของความปลอดภัย (safety) ความมีสุขภาพอนามัยที่ดี (healthful) ความอุดมสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อม (productive) โดยถือว่าเป็นนโยบายที่รัฐจะต้องบำรุงรักษาและป้องกันการทำลายสิ่งแวดล้อม<sup>46</sup> ซึ่งตามพระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1969 ฉบับนี้กำหนดว่า เมื่อมีการเริ่มโครงการใดโครงการหนึ่งเกิดขึ้น เมื่อผ่านการพิจารณาแล้วปรากฏว่าโครงการนั้นเข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบต่อโครงการนั้นก็ต้องศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลและรายละเอียด โดยต้องทำการปรึกษากับผู้เชี่ยวชาญทางด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐในหน่วยงานอื่น ๆ เจ้าพนักงานในระดับมลรัฐ หรือระดับท้องถิ่น โดยเริ่มลงมือทำในโอกาสที่เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ภายหลังจากการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจการโดยทั่วไปแล้ว การเก็บข้อมูลที่วิเคราะห์แล้วนี้จะได้

<sup>45</sup> ประพจน์ คล้ายสุวรรณ, "การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment)," : 49.

<sup>46</sup> Timothy A. Vanderver, "National Environmental Policy Act," in Environmental Law Handbook, 7th ed. (U. S. A. : Government Institutes, Inc., 1983), P. 56.

รวบรวมจัดทำขึ้นเป็นร่างรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Draft) โดยเจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องนำร่างรายงานฯ ฉบับนี้ ส่งต่อไปให้มีการทำความเข้าใจ (Comments) ในร่างรายงานฯ จากบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ คือ <sup>47</sup>

- 1) เจ้าพนักงานของสหรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายหรือผู้เชี่ยวชาญพิเศษซึ่งมีความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น อันที่จะรักษาและบังคับการให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 2) เจ้าพนักงานของมลรัฐและเจ้าพนักงานของท้องถิ่น ที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องนั้น
- 3) ชนเผ่าอินเดียน หากโครงการหรือกิจการนั้นกระทบต่อการอนุรักษ์เผ่าอินเดียน
- 4) เจ้าพนักงานอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจการ
- 5) ผู้เข้าดำเนินโครงการหรือกิจการ
- 6) สาธารณชนซึ่งอาจเป็นเอกชนหรือองค์กรที่ให้ความสนใจหรือได้รับผลกระทบ

เมื่อได้มีการทำความเข้าใจจากบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องแล้ว เจ้าพนักงานสหรัฐอเมริกาที่มีหน้าที่จะต้องแถลงตอบถึงประเด็นต่าง ๆ ตามที่ได้มีการทำความเข้าใจนั้น ซึ่งทั้งความเห็นและคำตอบนี้จะถูกนำมาบันทึกเอาไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์ทั้งสิ้น หลังจากที่ได้จัดทำรายงานฯ ฉบับสมบูรณ์ขึ้นแล้วก็จะส่งรายงานฯ ฉบับนั้นต่อเจ้าพนักงาน Environmental Protection Agency (EPA) เพื่อทำการทบทวนและทำความเข้าใจตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมาจาก The Clean Air Act ซึ่งถ้าหากพิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินโครงการหรือกิจการดังกล่าวไม่เป็นที่น่าพอใจจากเกณฑ์มาตรฐานสำหรับสุขภาพอนามัย สุจริต และคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีแล้ว ก็จะเสนอต่อให้คณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality : CEQ) พิจารณาอีกชั้นหนึ่ง <sup>48</sup>

เมื่อ CEQ ได้รับรายงานฯ มาจาก EPA ไม่ว่าผลการพิจารณา EPA จะเป็นเช่นไรก็ตาม CEQ ก็สามารถกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ สรุปผลที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ หรือให้มีการพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมใหม่ หรือให้มีการหยุดเสียดังกล่าวจากประชาชน หรือให้มีการเจรจาเพิ่มระหว่างเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบ หรือจัดพิมพ์ข้อเสนอแนะของ CEQ หรือเห็นว่ามิ

<sup>47</sup> Thomas J. Schoenbaum, Environmental Policy Law, (New York : The Foundation Press, Inc., 1982), pp.170-171.

<sup>48</sup> Ibid., p.171.

ความสมบูรณ์เหมาะสมแล้ว ก็อาจเสนอต่อประธานาธิบดี<sup>49</sup> เมื่อผ่านขั้นตอนเหล่านี้ทั้งหมดจนได้เสนอต่อประธานาธิบดีแล้ว ก็เป็นอันจบสิ้นขั้นตอนในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา

ส่วนประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรป (European Communities : EC) ตามข้อบัญญัติของประชาคมยุโรป คือ Directive 85/337 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 1985 ว่าด้วยการประเมินผลกระทบจากโครงการบางอย่างของรัฐและเอกชนต่อสิ่งแวดล้อม (The Assessment of the effects of certain public and private projects on the environment) ได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน โดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้ คือ<sup>50</sup>

1) ผู้ทำโครงการหรือกิจการจะต้องยื่นรายงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Environmental Statement) ต่อพนักงานผู้มีอำนาจ (Competent authority) รายงานฉบับนี้จะต้องระบุถึงความเป็นไปได้ที่จะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ผลกระทบโดยตรงหรือโดยทางอ้อมต่อมนุษย์ พืชและสัตว์ ดิน น้ำ อากาศ ภูมิประเทศ ผลกระทบต่อทรัพย์สินและมรดกทางวัฒนธรรม (Cultural heritage) และจะต้องระบุต่อไปถึงการหลีกเลี่ยงการบรรเทาหรือการป้องกันแก้ไขผลกระทบ รวมทั้งจะต้องมีข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ รวมถึงทางเลือกต่าง ๆ จะต้องนำมาพิจารณาด้วยเช่นกัน

2) เมื่อพนักงานผู้มีอำนาจได้รับรายงานดังกล่าวตามข้อ 1 แล้ว จะต้องปรึกษาหารือกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ รวมทั้งองค์การของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องแม่น้ำ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบมลภาวะ (Her Majesty's Inspectorate of Pollution : HMIP) สภาอนุรักษ์ธรรมชาติ และคณะกรรมการที่รับผิดชอบพื้นที่แถบชนบท จะต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น รายงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของผู้ทำโครงการจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน และจะต้องส่งสำเนารายงานดังกล่าวให้กับคณะผู้คำปรึกษาด้วย

<sup>49</sup> Ibid., p.172.

<sup>50</sup> S. Ball and S. Bell : Environmental Law 1991, pp.206-207. อ้างใน ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, "การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment)." : 48-49.

(3) พนักงานผู้มีอำนาจจะต้องจัดเตรียมข้อเสนอการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก่อนที่จะมีการตัดสินใจว่าจะให้โครงการหรือกิจการที่เสนอมาดำเนินต่อไปได้หรือไม่ ซึ่งควรจะคำนึงถึงความเห็นของประชาชนและผู้ให้คำปรึกษาด้วย

สำหรับกรณีประเทศไทย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้บัญญัติไว้ใน หมวด 3 เรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 4 การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว สามารถจำแนกประเภทของโครงการหรือกิจการออกได้เป็น 2 ประเภท คือ กรณีโครงการหรือกิจการส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และกรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการของเอกชน ซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ดังนั้น การศึกษาวิจัยนี้จึงแบ่งการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ประเภท ดังต่อไปนี้ คือ

#### 3.4.1 กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ขั้นตอนกรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จะเริ่มตั้งแต่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจการนั้น ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยให้ดำเนินการตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ (Feasibility Study) ซึ่งในการศึกษาจะระบุถึงขอบเขตของโครงการหรือกิจการ แล้วหน่วยงานเจ้าของโครงการจึงจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม นำเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะพิจารณาและเสนอความเห็นเบื้องต้นให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณารายงานฯ ความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการจะนำเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณา มติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ได้จะนำเสนอเป็นความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาขั้นสุดท้ายต่อไป ทั้งนี้ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการ

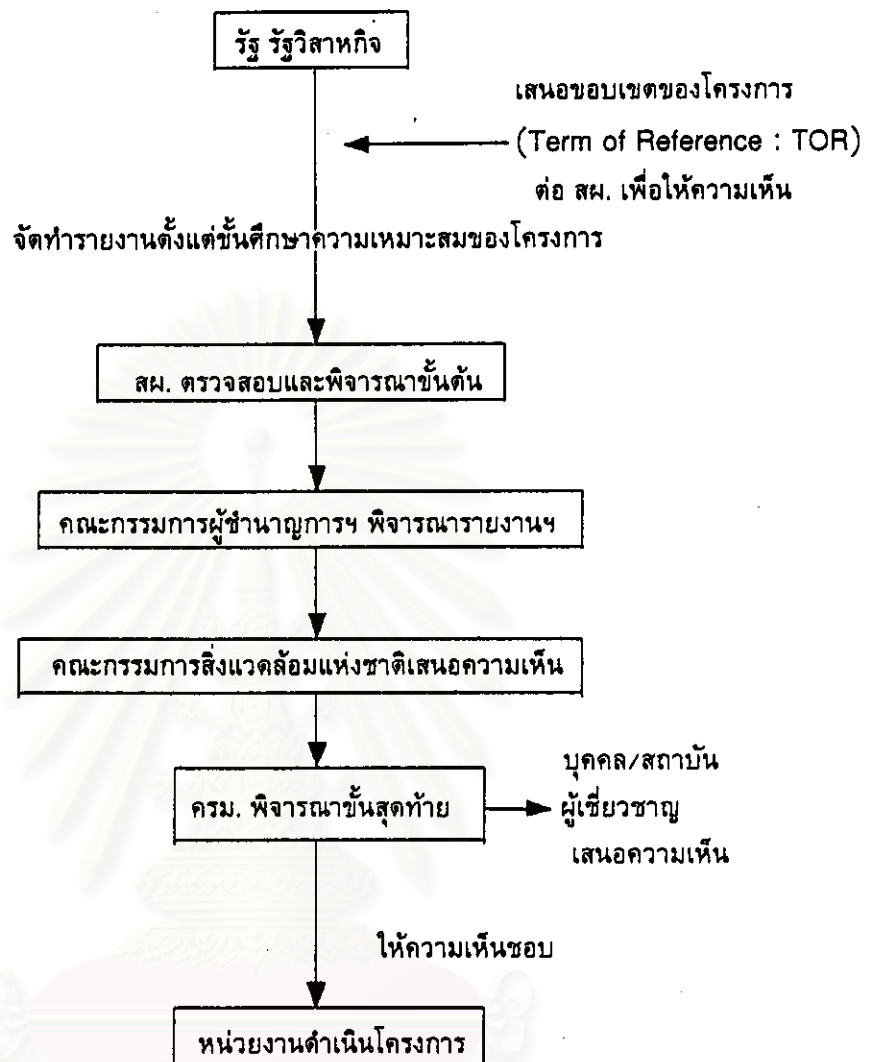
วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอคณะรัฐมนตรีอาจเป็นบุคคลหรือสถาบันใดซึ่งเป็นผู้ชำนาญการหรือเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำการศึกษาและเสนอรายงานหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยก็ได้ ตามความใน มาตรา 47 วรรคแรกประกอบกับวรรคสอง <sup>51</sup> (ดูแผนภูมิที่ 2)



<sup>51</sup> มาตรา 47 บัญญัติว่า “ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 46 เป็นโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีอาจขอให้บุคคลหรือสถาบันใด ซึ่งเป็นผู้ชำนาญการหรือเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำการศึกษาและเสนอรายงานหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้”





แผนภูมิที่ 2 ขั้นตอนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ที่มา : เอกสารของกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

จากบทบัญญัติของกฎหมายเมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามความในมาตรา 47 ดังกล่าวแล้ว มีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้ในลักษณะเช่นนี้ ยังมีข้อบกพร่องในบางประการ ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอันส่งผลทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร ปัญหาและอุปสรรคที่กล่าวถึงนี้ ได้แก่

ปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมาย จากการศึกษาวิจัยพบว่า ในบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในบางประเด็นยังคงมีข้อบกพร่อง ขาดความชัดเจน และทำให้เกิดความคลุมเครืออันส่งผลทำให้ขาดหลักเกณฑ์ที่จะอาศัยเป็นแนวทางในการพิจารณามุ่งบังคับใช้กฎหมาย ดังจะเห็นได้จากการกำหนดขั้นตอนในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามความในมาตรา 47 วรรคแรกและวรรคสอง มีข้อสังเกตว่า ในกรณีดังกล่าวกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้แต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างกับกรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการของเอกชน ซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีที่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานฯ ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอในหัวข้อต่อไป

การที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงขั้นตอนในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยมีได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานฯ ไว้ในกรณีเช่นนี้ด้วยนั้น มีความเห็นแยกออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ ฝ่ายแรกให้เหตุผลว่าในประเด็นนี้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อให้ประชาชนได้ทราบ ซึ่งในส่วนของพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีนี้ แม้ว่าโครงการหรือกิจการอาจจะเป็นโครงการร่วมกับเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม ผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการที่จะต้องเป็นผู้เสนอรายงานฯ นั้น บทบัญญัติมาตรา 47 ระบุให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการเป็นผู้เสนอรายงานฯ ดังนั้น ระเบียบฯ นี้จึงไม่มีผลใช้บังคับถึงในกรณีดังกล่าว ทั้งนี้ ตามนัยความในข้อ 3 (4) ซึ่งระบุว่า “ระเบียบนี้มีให้ใช้บังคับแก่การยื่นคำขอและการพิจารณาคำขอระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ หรือระหว่าง

ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ” ด้วยเหตุผลดังกล่าวเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้ง 2 ฉบับนี้แล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการเสนอและการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว แม้จะไม่มีกำหนดถึงระยะเวลาในการพิจารณารายงานฯ ไว้เช่นเดียวกับกรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการของเอกชน ซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่ในการพิจารณารายงานฯ ก็พยายามอิงระยะเวลาตามกรณีโครงการหรือกิจการ ซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีมากที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>52</sup>

ส่วนความเห็นที่สองเห็นว่า ในบทบัญญัติของกฎหมายนอกจากจะกำหนดขั้นตอนในการพิจารณารายงานฯ ไว้แล้ว ควรจะกำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานฯ รวมถึงระยะเวลาในการแก้ไขรายงานฯ ไว้อย่างชัดเจน เช่นเดียวกับกับกรณีโครงการหรือกิจการซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย ทั้งนี้ เพราะโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี มักเป็นโครงการขนาดใหญ่มากและมีแนวโน้มหรือความเป็นไปได้สูงที่จะก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการในลักษณะรุนแรงและก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีกหลายด้าน ในขณะที่เดียวกันโครงการดังกล่าวก็เป็นโครงการที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งในต่างประเทศการพิจารณารายงานฯ ของโครงการขนาดใหญ่มักใช้เวลามากกว่า 1 ปีขึ้นไป<sup>53</sup> เพราะฉะนั้น การที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานฯ ไว้อย่างชัดเจน ย่อมส่งผลทำให้การดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐต้องประสบปัญหาความล่าช้าออกไปจนส่งผลเสียหายต่อการพัฒนาประเทศได้ในที่สุด<sup>54</sup>

<sup>52</sup> สัมภาษณ์ คุณวารุณี ชลายนนาวิน, นักวิชาการสิ่งแวดล้อม 7 ปฏิบัติงานในตำแหน่งนิติกร 7 กลุ่มงานนิติกร สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 25 กรกฎาคม 2540.

<sup>53</sup> สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “ปัญหาและแนวทางของการปรับปรุงระบบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” เอกสารในการสัมมนาเรื่องแนวทางในการปรับปรุงการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร, 20 พฤศจิกายน 2538. (อัดสำเนา)

<sup>54</sup> สัมภาษณ์ คุณทวีวงศ์ เทียนเสรี, หัวหน้าฝ่ายกฎหมาย กองกฎหมายและที่ดิน กรมชลประทาน, 29 กรกฎาคม 2540.

ดังนั้น ในเรื่องนี้ผู้เขียนค่อนข้างจะเห็นด้วยกับความเห็นของฝ่ายหลังมากกว่า ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าการที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานฯ ตลอดจนระยะเวลาในการแก้ไขรายงานฯ ไว้อย่างชัดเจนนั้น นอกจากจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศดังกล่าวมาแล้ว ข้อบกพร่องและความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายในเรื่องนี้ มักจะถูกหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องหยิบยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างว่าเป็นสาเหตุของความล่าช้าในการพิจารณาโครงการหรือกิจการตามมาตรา 47 อยู่บ่อยครั้ง<sup>55</sup> และหากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมุ่งเน้นเพื่อจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ตลอดจนความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปโดยชัดเจน และการจัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างถูกต้องเหมาะสมแล้ว ในเรื่องนี้ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติควรจะได้มีการพิจารณากำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมถึงระยะเวลาในการแก้ไขรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนซึ่งต้องเสนอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดเจนและเหมาะสม ก็จะเป็นอีกทางหนึ่งที่สามารถแก้ไขปัญหาก็เกิดขึ้นได้

#### 3.4.2 กรณี โครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการของเอกชนซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

สำหรับขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการของเอกชนซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีนั้น เดิมทีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521<sup>56</sup> มาตรา 18 ได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จะต้อง

<sup>55</sup> หนังสือกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ที่ วว 0802/16693 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2537 เรื่อง ชี้แจงข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.

<sup>56</sup> ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 95 ตอนที่ 156 (31 ธันวาคม พ.ศ.2521)

พิจารณารายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น แต่ถ้าสำนักงานฯ มิได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าสำนักงานฯ ได้ให้ความเห็นชอบ หรือในกรณีที่สำนักงานฯ พิจารณาไม่ให้ความเห็นชอบเมื่อได้มีการเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเข้ามาเพื่อพิจารณาใหม่ให้สำนักงานฯ พิจารณามาตรการดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอมาตรการนั้น แต่ถ้าสำนักงานฯ มิได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าสำนักงานฯ ให้ความเห็นชอบ<sup>57</sup>

ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณารายงานฯ ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณารายงานฯ กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และกรณีโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายจะเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 47 วรรคสาม มาตรา 48 และมาตรา 49 ซึ่งพอจะกล่าวโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้ คือ<sup>58</sup> เริ่มต้นจากเจ้าของโครงการหรือกิจการหรือบุคคลผู้ขอเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม โดยให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายรอการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

เมื่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้รับรายงานดังกล่าวข้างต้น ก็จะพิจารณาดูตรวจสอบรายงานฯ และเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมาเพื่อดูความถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และความครบถ้วนของข้อมูล (Completeness) หากเห็นว่ารายงานที่เสนอมามีได้จัดทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 46 วรรคสอง หรือมีเอกสารข้อมูลไม่ครบถ้วน สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจะต้องแจ้งให้บุคคลผู้ขออนุญาตที่เสนอรายงานทราบภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น

<sup>57</sup> โปรดดูมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521.

<sup>58</sup> โปรดดูมาตรา 47 วรรคสาม มาตรา 48 และมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

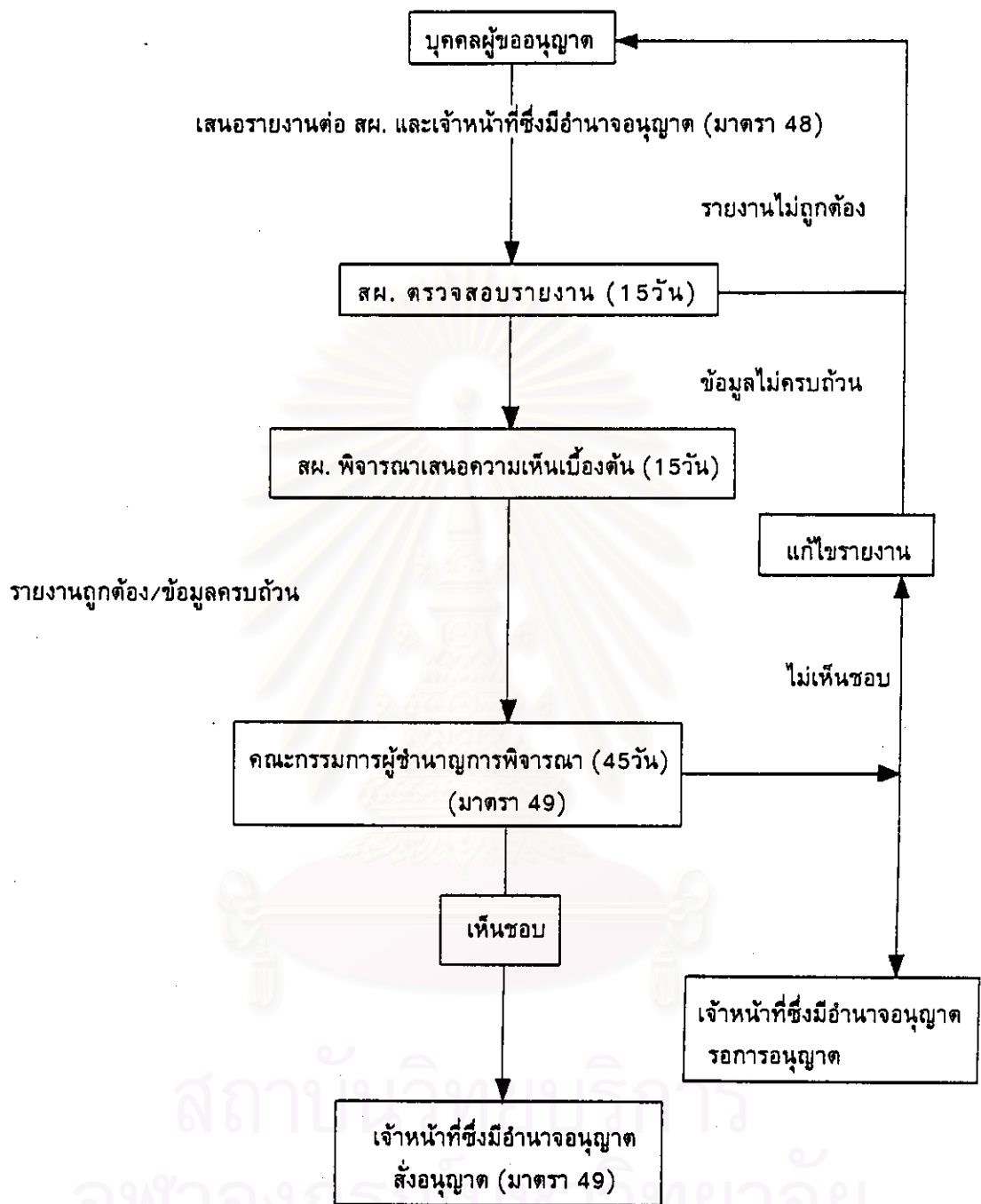


ในกรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเห็นว่ารายงานฯ และ เอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมาถูกต้องและมีข้อมูลครบถ้วน หรือได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง ครบถ้วนแล้ว สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจะพิจารณาเพื่อเสนอความเห็นเบื้องต้น เกี่ยวกับรายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอ รายงานนั้น เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป

เมื่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้รับรายงานฯ ที่เสนอมาแล้ว จะต้องพิจารณาให้ แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานฯ จากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว ซึ่งจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจ ตามกฎหมายสั่งอนุญาตแก่บุคคลผู้ขออนุญาตได้ (ดูแผนภูมิที่ 3)



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



**แผนภูมิที่ 3** ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการของเอกชนซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

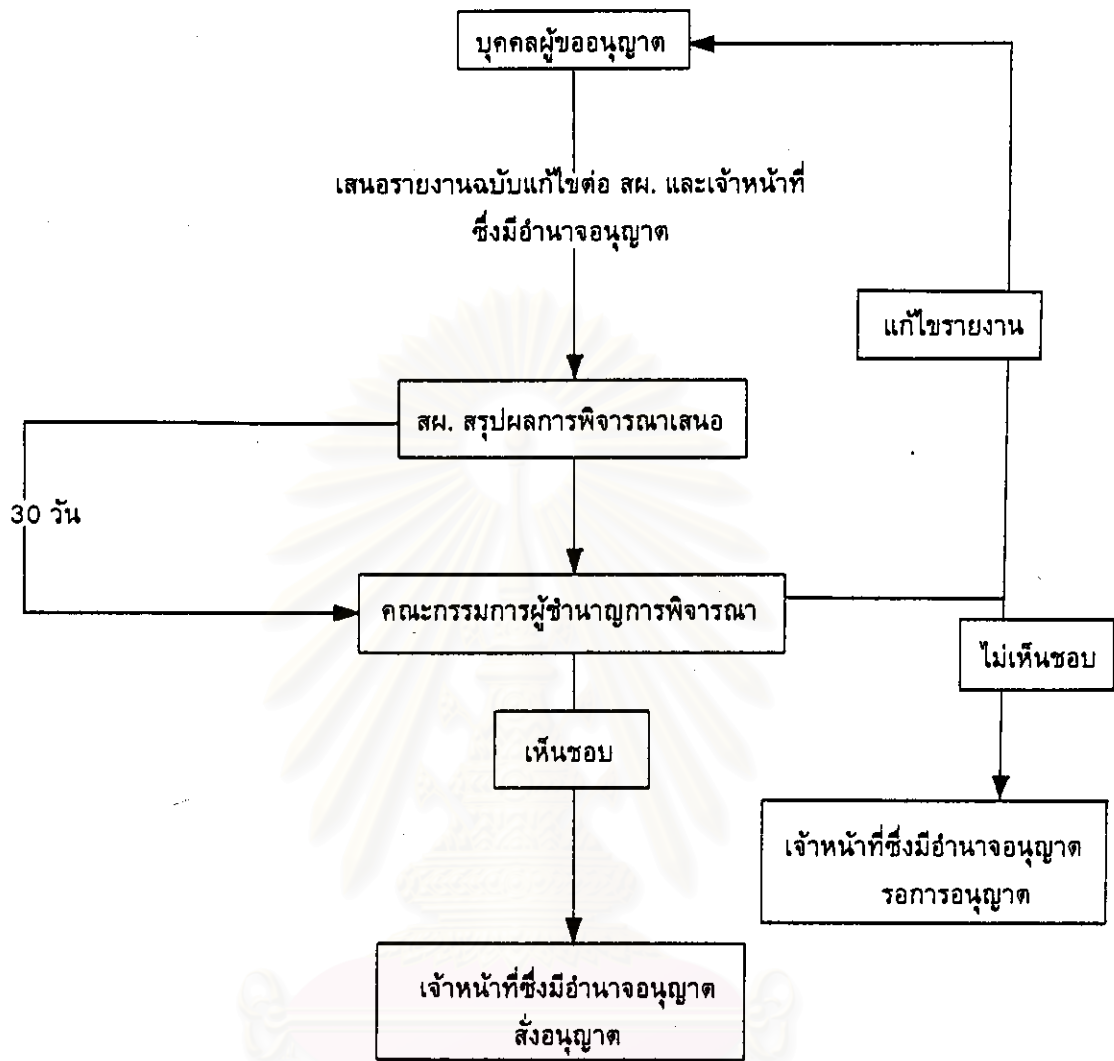
ที่มา : เอกสารของกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้เจ้าหน้าที่รอการส่งอนุญาตแก่บุคคลผู้ขออนุญาตไว้ก่อนจนกว่าบุคคลดังกล่าวจะเสนอรายงานตามที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการสั่งให้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำใหม่ทั้งฉบับตามแนวทางหรือรายละเอียดที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการกำหนด

เมื่อบุคคลดังกล่าวได้เสนอรายงานฯ ซึ่งได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือได้จัดทำใหม่ทั้งฉบับแล้ว คณะกรรมการผู้ชำนาญการจะต้องพิจารณารายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการเห็นชอบและให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายส่งอนุญาตแก่บุคคลผู้ขออนุญาตได้ (ดูแผนภูมิที่ 4)



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



**แผนภูมิที่ 4** ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการของเอกชน ซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม/จัดทำใหม่ทั้งฉบับ)

ที่มา : เอกสารของกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

เมื่อได้พิจารณาถึงการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการของเอกชนซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังกล่าว จะสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณารายงานฯ ได้รับการปรับปรุงให้มีความกระชับและรัดกุมมากยิ่งขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณารายงานฯ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 กล่าวคือ ในพระราชบัญญัติฯ ฉบับเดิม พ.ศ. 2518 นั้น กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณารายงานฯ ให้เสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานฯ แต่ในพระราชบัญญัติฯ ฉบับใหม่ พ.ศ. 2535 กำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมใช้เวลาในการพิจารณาเพื่อเสนอความเห็นเบื้องต้นให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานฯ และให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานฯ จากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมรวมระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณารายงานฯ ตามพระราชบัญญัติฯ ฉบับใหม่ พ.ศ. 2535 ลดน้อยลงเหลือไม่เกิน 75 วัน ในกรณีที่ไม่มีกรแก้ไขรายงานฯ หรือในกรณีที่มีการแก้ไขรายงานฯ จะใช้เวลาอีกไม่เกิน 30 วัน จะเห็นได้ว่า ใช้ระยะเวลาไม่น้อยกว่าพระราชบัญญัติฯ ฉบับเดิม พ.ศ. 2518 ถึง 15 วัน ซึ่งนับว่าเป็นผลดีและเป็นกลไกที่สำคัญอย่างยิ่งในการป้องกันปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตต่อไปว่าการที่บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แก่คณะกรรมการผู้ชำนาญการไว้อย่างชัดเจน ในกรณีดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างยิ่ง<sup>59</sup> ทั้งนี้ เพราะเหตุผลที่ว่าโครงสร้างทางกฎหมายหลายฉบับแต่เดิมในอดีตมักจะมีเนื้อหาในเชิงให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยปราศจากการควบคุมการใช้ดุลพินิจอย่างรัดกุม และเนื้อหาส่วนใหญ่มักจะทำหนดหน้าที่ของประชาชนในการปฏิบัติแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมีได้ระบุถึงเงื่อนไขระยะเวลาในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างแน่นอนชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาถึงการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

<sup>59</sup> โทเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," หน้า 210.



สิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามความในบทบัญญัติ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่จะต้องพิจารณารายงานฯ ให้แล้วเสร็จภายใน 45 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานฯ มิฉะนั้น ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบ หรือในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ให้ความเห็นชอบเมื่อได้มีการเสนอรายงานฯ ซึ่งได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือได้จัดทำใหม่ทั้งฉบับเข้ามาเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานฯ ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบ จากบทบัญญัติดังกล่าวถือได้ว่าเป็นกลไกที่จะช่วยเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้เป็นอย่างดี เพราะจะเป็นการควบคุมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามด้วยความรวดเร็ว อันเป็นการขจัดปัญหาความล่าช้าที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นการป้องกันการหน่วงเหนี่ยวการใช้อำนาจรัฐเพื่อผลประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมายอีกทางหนึ่งด้วย<sup>60</sup>

อย่างไรก็ตาม จากบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการของเอกชนซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามความในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 46 เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม.....” จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงว่ากฎหมายได้กำหนดให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายและต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการตามโครงการหรือกิจการ กรณีจึงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ควรจะได้หยิบยกมาพิจารณาอยู่ 2 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

<sup>60</sup> โกเมท ทองภิญโญชัย, “ข้อสังเกตเชิงกฎหมายเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” หน้า 40.

ประการที่หนึ่ง ถ้าหากโครงการหรือกิจการใดได้มีการยื่นขออนุญาตดำเนินการมาก่อนที่จะได้มีการออกประกาศกระทรวงฯ ตามมาตรา 46 กำหนดให้โครงการหรือกิจการนั้นต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะที่โครงการหรือกิจการนั้นอยู่ระหว่างการพิจารณาของหน่วยงานที่มีอำนาจให้อนุญาตได้ มีการออกประกาศกระทรวงฯ ตามมาตรา 46 กำหนดให้โครงการหรือกิจการนั้นจะต้องจัดทำรายงานฯ เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมหรือไม่ อย่างไร และ

ประการที่สอง หากมีการเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้ว เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายจะต้องรอการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น ๆ ไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานฯ จากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมตามความในมาตรา 48 หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาตามความในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทั้งสองประการดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกรมการร่างกฎหมายคณะที่ 6 ได้พิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วเห็นว่า<sup>61</sup> บทบัญญัติมาตรา 48 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ขออนุญาตดำเนินการในโครงการหรือกิจการตามประกาศกระทรวงฯ ซึ่งออกตามความในมาตรา 46 ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายและต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายต้องรอการสั่งอนุญาตไว้จนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานฯ ที่จัดทำเสนอจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมนั้น การที่ผู้ยื่นคำขออนุญาตได้ยื่นคำขอไว้แล้วแต่ยังมิได้รับอนุญาตและเมื่อมีประกาศกระทรวงฯ ตามมาตรา 46 ออกมาใช้บังคับ ก็ไม่ทำให้เกิดสิทธิใด ๆ แก่ผู้ยื่นคำขอต้งสิ้น ผู้ยื่นคำขอจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดในกฎหมายให้ครบถ้วนเสียก่อนจึงจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินการตามที่ขอมานั้นได้ และการอนุญาตจะใช้หลักเกณฑ์ตามที่มีอยู่ในขณะสั่งอนุญาต การที่มาตรา 48 กำหนดให้ผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผล

<sup>61</sup> หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/216 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2536 เรื่อง ทาหรือข้อกฎหมายตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

กระทบสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นมาตรการอีกขั้นตอนหนึ่งนอกเหนือจากระบบอนุญาตตามปกติในอันที่จะควบคุมตรวจสอบโครงการหรือกิจการของผู้ขออนุญาตเสียก่อนว่ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ อย่างไร ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตได้ยื่นคำขอไว้แล้วแต่ยังมิได้รับอนุญาต แต่ได้มีการออกประกาศกระทรวงฯ ตามมาตรา 46 กำหนดให้โครงการหรือกิจการที่ยื่นคำขอไว้ นั้น ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้สถานภาพทางกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ผู้อนุญาตต้องรอการอนุญาตไว้ และผู้ขออนุญาตก็จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนดเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตด้วย

นอกจากที่กล่าวมา ปัญหาและอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่จะนำมาพิจารณา คือ ปัญหาในเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กับกฎหมายฉบับอื่น จากการศึกษาวิจัยพบว่า ในขั้นตอนการนำเอามาตรการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับนั้น เป็นพันธกรณีที่มีความเกี่ยวพันกับองค์กรของรัฐและบทบัญญัติของกฎหมายอื่นหลายฉบับด้วยกัน ซึ่งกฎหมายอื่นดังกล่าวต่างก็มีเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละเรื่อง โดยมีได้ถูกยกวางขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคจากกรณีกฎหมายที่เกี่ยวข้องขาดความสัมพันธ์ (Correlation) ในเชิงการจัดการป้องกันและการตรวจสอบควบคุมอย่างเป็นระบบส่งผลให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควรที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ตัวอย่างของปัญหาในเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายมีปฏิสัมพันธ์กับกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้หยิบยกขึ้นมาแสดงให้เห็นมีดังต่อไปนี้ คือ

ประการที่หนึ่ง กรณีที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ตามบัญชีท้ายประกาศลำดับที่ 4 ระบุให้การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย หรือเพื่อประกอบการพาณิชย์ที่มีจำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลงขึ้นไป หรือเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่ ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามประกาศกระทรวงฯ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำ

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) กำหนดให้เจ้าของโครงการหรือกิจการเสนอรายงานฯ ในชั้นขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน หากการดำเนินโครงการหรือกิจการจัดสรรที่ดินดังกล่าว ผู้จัดสรรที่ดินได้ปิดกั้นมิให้ที่ดินแปลงอื่นมีทางออกสู่ทางสาธารณะ เมื่อบุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไปตามความในมาตรา 48 และมาตรา 49 คณะกรรมการผู้ชำนาญการอาจไม่ให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ เพราะการดำเนินโครงการหรือกิจการจัดสรรที่ดินดังกล่าวส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535<sup>62</sup> แต่หากผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินได้ดำเนินการจดทะเบียนภาระจำยอมหรือจดทะเบียนภาระผูกพันใด ๆ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนตามนัยแห่งความหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ก็อาจไม่ผ่านการพิจารณาอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ทั้งนี้ เพราะตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286<sup>63</sup> ข้อ 12 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ขอจัดสรร หรือมีกรรมสิทธิ์แต่มีภาระผูกพันอยู่ เมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรจะอนุญาตตามคำขอ คณะกรรมการต้องให้ผู้ขอจัดการให้ที่ดินที่ขอจัดสรรนั้นมีชื่อผู้ขอเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โดยปราศจากภาระผูกพันใด ๆ เสียก่อนออกไปอนุญาต

ถ้าผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินไม่จัดการตามวรรคหนึ่งภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสองเดือน คณะกรรมการอาจสั่งยกเลิกคำขอนั้นเสียได้”

ผลจากความไม่เป็นเอกภาพของเนื้อหาในบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับทั้งสองฉบับดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการลงทุนของปัจเจกชนค่อนข้างสูง หากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่เร่งรัดหาแนวทางแก้ไขให้การบังคับใช้กฎหมายดำเนินไปอย่างสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน<sup>64</sup>

<sup>62</sup> มาตรา 4 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ ...คุณภาพสิ่งแวดล้อม หมายความว่า ดุลยภาพของธรรมชาติ อันได้แก่ สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ และสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนและความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ”

<sup>63</sup> ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 89 ตอนที่ 182 (29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515)

<sup>64</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 110.

ประกาศที่สอง กรณีที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ เอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ที่ออก โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ตามบัญชีท้ายประกาศลำดับที่ 2 ระบุให้อาคารอยู่อาศัย รวมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ต้องจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามประกาศกระทรวงฯ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ระบุว่ากรณีโครงการของเอกชนซึ่งอยู่ในเขตท้องที่ซึ่งมีพระราช- กฤษฎีกาให้ใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ให้เจ้าของโครงการหรือกิจการเสนอรายงานฯ ในชั้นขออนุญาตก่อสร้าง ขอย้าย ขอเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร หรือหากใช้วิธีแจ้งต่อ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารโดยไม่ยื่นขอรับใบอนุญาต ให้เสนอ รายงานฯ ในชั้นการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและชั้นขอจดทะเบียนอาคารชุดตามกฎหมาย ว่าด้วยอาคารชุด

เมื่อบุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและต่อสำนักงานนโยบายและแผน สิ่งแวดล้อม ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา 48 วรรคสอง ระบุให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตาม กฎหมายรอกการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการก่อสร้างอาคารดังกล่าวไว้ก่อนจนกว่าจะ ทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 49 จากสำนักงาน นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ซึ่งขัดแย้งกับแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาคำขออนุญาต ก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522<sup>65</sup> และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535<sup>66</sup> ที่มีเจตนารมณ์ในการแก้ไขการอนุญาตที่ล่าช้าให้เกิดความรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยได้กำหนดแนวทาง

<sup>65</sup> ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 80 (14 พฤษภาคม พ.ศ. 2522)

<sup>66</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 39 (6 เมษายน พ.ศ. 2535)



ปฏิบัติไว้ตามความในมาตรา 39 ทวิ<sup>67</sup> และมาตรา 25<sup>68</sup> ระบุให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอและอาจขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน 2 คราว ๆ ละไม่เกิน 45 วัน นอกจากนี้ ตามมาตรา 13 ทวิ (3)<sup>69</sup> ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งค่าเตือนไว้ในใบอนุญาตที่ได้ออกให้ว่า ผู้ได้รับอนุญาตยังคงมีหน้าที่ต้องขออนุญาตเกี่ยวกับอาคารนั้นตามกฎหมายอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

<sup>67</sup> มาตรา 39 ทวิ บัญญัติว่า “ผู้ใดก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้ โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและต้องดำเนินการดังต่อไปนี้.....

ถ้าผู้แจ้งได้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งครบถ้วนแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับแจ้งตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้นั้นภายในวันที่ได้รับแจ้ง และให้ผู้แจ้งเริ่มต้นดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบแจ้ง”

<sup>68</sup> มาตรา 25 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เป็นการยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาต หรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ

ในกรณีมีเหตุจำเป็นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจออกใบอนุญาตหรือไม่อาจมีคำสั่งไม่อนุญาตได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองคราว คราวละไม่เกินสี่สิบห้าวัน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นแต่ละคราวให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบก่อนสิ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือตามที่ได้ขยายเวลาไว้แล้วแต่กรณี”

<sup>69</sup> มาตรา 13 ทวิ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(1) .....

(3) ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งค่าเตือนไว้ในใบอนุญาตที่ได้ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้ว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ยังคงมีหน้าที่ต้องขออนุญาตเกี่ยวกับอาคารนั้นตามกฎหมายอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย”

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ดังกล่าว ทำให้มีการดำเนินโครงการหรือกิจการก่อนที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการจะให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 49 เป็นผลให้มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในรายงานฯ ไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติในขั้นตอนการดำเนินโครงการหรือกิจการอย่างแท้จริง

นอกจากตัวอย่างของปัญหาในเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายมีปฏิสัมพันธ์กับกฎหมายฉบับอื่นดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว จากการศึกษาพบว่า ขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน เนื่องจากมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลาย ๆ ฉบับซึ่งขัดแย้งกันเอง ทำให้เจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายดำเนินโครงการหรือกิจการไป ในขณะที่ยังไม่มีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือก่อนที่รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ<sup>70</sup> จากความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ทำให้การบังคับใช้มาตรการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคนานัปการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการใช้อำนาจที่เกิดจากความขัดแย้งกันของกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งก่อให้เกิดความลึกลับและสับสนต่อเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายและเป็นผลให้การป้องกันและแก้ไขปัญหามลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการต้องประสบกับความยุ่งยากอยู่ไม่น้อย ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องควรจะมีการพิจารณาทบทวนหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวให้มีความสอดคล้องและมีความเป็นเอกภาพในเชิงสหสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ ซึ่งนอกจากจะเป็นการอุดช่องโหว่ของกฎหมายที่เป็นสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นได้แล้ว ยังเป็นการขจัดข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับให้เกิดการประสานงานกันอย่างสอดคล้องและดำเนินไปในทิศทางเดียวกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้อีกทางหนึ่งด้วย

<sup>70</sup> สัมภาษณ์ คุณสนธิ วรรณแสง, ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 24 กันยายน 2540.