

**ปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ
ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561***
**Problems in Screening in the Environmental Impact Assessment Process
to Promotion and Conservation of National Environmental Quality Act
(No.2) BE 2561.**

จริงจิง นะแส**
Jingjung Nasae

วันรับบทความ 23 พฤษภาคม 2563; วันแก้ไขบทความ 22 สิงหาคม 2563; วันตอบรับบทความ 2 ตุลาคม 2563

บทคัดย่อ

งานศึกษาชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิด หลักการสำคัญ และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกลั่นกรองโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ที่ไม่ครอบคลุมถึงผลกระทบ มีลักษณะตายตัวไม่ยืดหยุ่น และไม่ทันต่อสถานการณ์วิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยดำเนินการวิจัยศึกษาจากเอกสาร รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ ค้นหาหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการกลั่นกรองโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับประเทศไทย และผลการศึกษาพบว่า การกลั่นกรองโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยใช้วิธีการที่เหมาะสมไม่จำกัดเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อ กล่าวคืออาจใช้วิธีการพิจารณาโครงการหรือการกำหนดหลักเกณฑ์ตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจ โดยนำมาประกอบการพิจารณาหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอให้ทบทวนหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะสามารถป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม รวมทั้งมีมาตรการรองรับเพื่อการแก้ไขปัญหาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม อันเป็นเจตนารมณ์ประการสำคัญของกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คำสำคัญ: การกลั่นกรองโครงการ, ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ที่อยู่ : คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

E-mail : jing.nasae@gmail.com

Abstract

The objective of this research was to investigate concepts, principles, and laws related to screening any project, undertaking, or operation in which an environmental impact assessment has to be reported. In addition, it was aimed to study problems and solutions to rule determination of uncovered fixed effects under any project, undertaking, or operation providing an environmental impact assessment report according to the Promotion and Conservation of National Environmental Quality Act (No. 2) BE 2 5 6 1 . This quality research was conducted by studying related documents and laws about environmental impact assessment in Thailand and other countries in order to analyze appropriate principles or guidelines for Thailand for screening any project, undertaking, and operation that is required to provide an environmental impact assessment report. The research results revealed that screening of any project, undertaking, and operation that is required to provide an environmental impact assessment report needs to be appropriate. Rule determination according to name lists should not only be defined. That is, consideration for each project, or rules determination for impacts at each severe level by authorized official might be needed. Determination according to name lists including people's participation in rule revision of any project, undertaking, or operation that is required to provide an environmental impact assessment report can be put together in order to be able to inclusively prevent impacts in any operation. Furthermore, a measurement of problem-solving on environmental impacts should be at an appropriate level, which is a main intention of Promotion and Conservation of National Environmental Quality Act.

Keywords: screening, environmental impact, environmental impact assessment process

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วม กับรัฐและชุมชน ในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต โดยการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่จะได้ศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นชอบก่อน มีการดำเนินการ และสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวก็ได้รับการบัญญัติรับรองต่อเนื่องมา ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้บัญญัติเพิ่มสิทธิของบุคคลและชุมชนในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานรัฐ ให้ดำเนินการใด อันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือลดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่ อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน โดยหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชน ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย

สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรข้างต้น ได้ถูกนำไปใช้อย่างเป็นรูปธรรม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีการเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก่อนการดำเนินโครงการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิด ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือประชาชน ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่าในยุคของการเร่งพัฒนาประเทศชาติ เพื่อให้ทัดเทียมกับนานาประเทศ ทั้งทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคม และความเป็นอยู่ของประชาชนนั้น การเกิดขึ้นของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และวิถีชีวิตของประชาชนไม่มากก็น้อย โดยเครื่องมือหนึ่งที่เรานำมาใช้เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสม ในการตัดสินใจดำเนินโครงการพัฒนาใดหรือไม่ นั่น คือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 กระทั่งถึงฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2561 โดยพัฒนาการในการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ก็ได้รับการพัฒนาในทางที่ดีขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ยังคงมีปัญหาในหลายประเด็น กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ กำหนดขอบเขตการศึกษา การกำหนดประเภทโครงการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมที่ไม่ครอบคลุม และขาดมาตรการในการติดตามผลการปฏิบัติตามรายงานการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้ มุ่งศึกษาในประเด็นปัญหาของการกำหนดหลักเกณฑ์โครงการ กิจการ หรือการดำเนินการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยใช้บัญชีรายชื่อ ตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ประกอบประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม โดยใช้เกณฑ์ของขนาดกำลังการผลิตและพื้นที่ เป็นข้อพิจารณาหลักกรองโครงการ ว่าโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการในลักษณะใด ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เนื่องด้วยเห็นว่าประเด็นปัญหาคำคัญที่กระทบต่อสิทธิประชาชนโดยตรง กล่าวคือ

1) ประเด็นปัญหาในการกลั่นกรองโครงการโดยใช้หลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อเพียงวิธีเดียว ซึ่งเป็นบัญชีรายชื่อที่กำหนดประเภทโครงการ ขนาด และกำลังการผลิตที่ตายตัวและไม่ยืดหยุ่น ทำให้เกิดปัญหา

หลักเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ที่มาของข้อจำกัดในการกลั่นกรองโครงการ ซึ่งใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาตามบัญชีรายชื่อเพียงวิธีการเดียว นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มาตรา 48 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศกำหนดให้โครงการ หรือกิจการ หรือการดำเนินการใดของรัฐ หรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการเป็นโครงการ หรือกิจการ หรือการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายมิได้มีการเปิดช่องให้การกลั่นกรองโครงการสามารถกระทำได้โดยวิธีการอื่น ๆ นอกเหนือจากประเภทของโครงการตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด ดังนั้น โครงการที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามประกาศดังกล่าว แม้ว่าการดำเนินการโครงการอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญก็ไม่มีมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ที่จะสามารถกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้

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

2) ปัญหาการกำหนดประเภทโครงการไม่ครอบคลุมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และไม่ทันต่อสถานการณ์การดำเนินโครงการที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งปัญหาในประเด็นนี้ เป็นผลสืบเนื่องจากการกลั่นกรองโครงการโดยอาศัยบัญชีรายชื่อโครงการเพียงวิธีการเดียว โดยไม่มีการพิจารณาข้อเท็จจริงของโครงการเป็นรายกรณี และเมื่อการพิจารณาของหน่วยงานที่มีอำนาจจะอ้างอิงจากบัญชีรายชื่อเป็นหลัก การออกประกาศเพื่อกำหนดประเภทโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงอาจไม่เท่าทันต่อลักษณะโครงการที่มีการพัฒนาขึ้น

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

คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชน งานศึกษาขึ้นนี้จึงมุ่งศึกษาถึงปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของไทยในปัจจุบัน และวิธีการในการกลั่นกรองโครงการรูปแบบอื่น ๆ นอกจากการกำหนดบัญชีรายชื่อโครงการ ทั้งนี้ เพื่อให้มีช่องทางในการทำให้โครงการซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญซึ่งไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามบัญชีรายชื่อ ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ด้วย เพื่อให้สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองและคุ้มครองไว้ บรรลุผลได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

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

สมมติฐานของการศึกษา

การกลั่นกรองโครงการหรือการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยใช้วิธีการที่เหมาะสม ที่ไม่จำกัดเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อซึ่งมีลักษณะตายตัวและไม่ยืดหยุ่น แต่อาจใช้วิธีการพิจารณาโครงการหรือการกำหนดหลักเกณฑ์ตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจ โดยนำมาประกอบการพิจารณาหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อดังกล่าวนั้น จะสามารถป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม รวมทั้งมีมาตรการรองรับเพื่อการแก้ไขปัญหาผลกระทบให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม อันเป็นเจตนารมณ์ประการสำคัญของกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

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

วิธีดำเนินงานวิจัย

ศึกษาจากเอกสาร อันได้แก่ หนังสือ บทความ วารสาร ระเบียบ ประกาศ พระราชบัญญัติ และวิทยานิพนธ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งในและต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ ค้นหาหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่า การกลั่นกรองโครงการ (Screening) หมายถึง กระบวนการเพื่อตัดสินใจว่าโครงการที่เสนอนั้น จำเป็นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยการกลั่นกรองจะเกี่ยวข้องกับการใช้วิจารณ์พิจารณาว่าผลกระทบจากโครงการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมนั้น อยู่ในระดับที่มีนัยสำคัญหรือไม่¹ ทั้งนี้ รูปแบบในการกลั่นกรองโครงการมีหลายรูปแบบ² กล่าวคือ

1) การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (Preliminary study or initial environmental evaluation) เป็นการพิจารณากลั่นกรองโครงการผ่านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ซึ่งจะครอบคลุมโครงการทุกประเภท ก่อนนำผลของการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นนั้นมาพิจารณาว่าโครงการแต่ละโครงการนั้น จำเป็นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่

2) การพิจารณากลั่นกรองเป็นรายโครงการ (case by case) ซึ่งวิธีการกลั่นกรองในรูปแบบนี้ มักนำมาใช้ประกอบกับการกลั่นกรองรูปแบบอื่น ๆ เช่น การกำหนดรายชื่อโครงการ หรือกรณีที่มีโครงการต่ำกว่าหลักเกณฑ์และจำเป็นต้องพิจารณาเป็นรายกรณี ๆ ไป

การพิจารณากลั่นกรองเป็นรายโครงการโดยผู้มีอำนาจในการกลั่นกรองโครงการนั้น อาจอาศัยวิธีการในการขอข้อมูลหรือคำแนะนำประกอบการตัดสินใจจากหลาย ๆ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง³ ดังนี้

- หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น มลพิษ น้ำเสีย มรดกทางวัฒนธรรม เป็นต้น

- ผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงสาธารณะ เพื่อช่วยเหลือในการแสดงความเห็นเกี่ยวกับข้อกังวลในท้องถิ่นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ

- ผู้เชี่ยวชาญ เช่น นักวิชาการ สถาบันวิจัย หรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

- เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ที่ตัดสินใจเกี่ยวกับลักษณะโครงการที่คล้ายคลึงกัน

3) การกำหนดบัญชีรายชื่อ (List of project) โดยวิธีการกำหนดบัญชีรายชื่อนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การกำหนดรายชื่อโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการกำหนดรายชื่อโครงการซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4) การกำหนดหลักเกณฑ์ (Threshold) รูปแบบการกลั่นกรองในลักษณะนี้ การพิจารณาว่าต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ขึ้นอยู่กับมาตรการและข้อจำกัด หรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามขนาด พื้นที่ตั้ง หรือลักษณะเฉพาะของโครงการ

¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย* (2553)

² Paulo Pinho, Sabine McCallum and Sara Santos Cruz, 'A Critical Appraisal of EIA Screening Practice in EU Member States' (2010) *Impact Assessment and Project Appraisal* 91, 91-107.

³ European Commission, *Guidance on EIA Screening* (European Communities 2001)

จากการศึกษารูปแบบการกลั่นกรองโครงการของต่างประเทศพบว่า ในบางประเทศได้กำหนดประเภทของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในรูปแบบของบัญชีรายชื่อโครงการ ในขณะที่หลายประเทศใช้วิธีการพิจารณาโครงการเป็นรายกรณีว่าจะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ รวมทั้ง อาจใช้วิธีการพิจารณาควบคู่กันระหว่างบัญชีรายชื่อโครงการ และการพิจารณาของหน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุมัติโครงการประกอบกัน

ทั้งนี้ การกลั่นกรองโครงการซึ่งต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศอังกฤษเป็นไปตาม Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 ซึ่งเป็นการออกข้อบังคับตาม Environmental Impact Assessment Directive ของสหภาพยุโรป ใช้รูปแบบการกำหนดรายชื่อโครงการและการพิจารณาของหน่วยงานที่มีอำนาจประกอบกัน กล่าวคือ เมื่อเจ้าของโครงการเสนอคำร้องเพื่อดำเนินโครงการต่อสภาเทศบาลของมลรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางแผน หน่วยงานดังกล่าวจะเป็นผู้พิจารณาว่าโครงการที่ยื่นเสนอนั้น ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยกฎหมายกำหนดรายชื่อของโครงการไว้ แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้⁴

1) โครงการประเภทที่ 1 (Schedule 1) เป็นโครงการพัฒนาที่จะต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งหมด และจะต้องส่งรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIS) ไปพร้อมกับคำร้องดำเนินโครงการเพื่อขออนุมัติวางแผนต่อหน่วยงานวางแผนท้องถิ่น (Local planning authority)

2) โครงการประเภทที่ 2 (Schedule 2) มีบางโครงการที่ไม่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยขึ้นอยู่กับพิจารณาของหน่วยงานวางแผนท้องถิ่น (Local planning authority) หรือ Secretary of State โดยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการประเภทที่ 2 นั้นพิจารณาจากลักษณะของโครงการว่ามีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่

โครงการที่เข้าข่ายการพิจารณาให้ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้แก่

- 1) โครงการขนาดใหญ่ เป็นโครงการที่มีความสำคัญมากกว่าในระดับท้องถิ่น
- 2) โครงการที่เสนอในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียทางธรรมชาติสูง เช่น อุทยานแห่งชาติ พื้นที่ที่มีคุณค่าในทางวิทยาศาสตร์ พื้นที่ที่มีความสวยงามทางธรรมชาติ และพื้นที่ที่อาจจะได้รับผลกระทบที่สำคัญโดยพิจารณาจากทำเลที่ตั้งโครงการมากกว่าขนาดของโครงการ
- 3) โครงการที่มีความซับซ้อนมากกว่าปกติ ซึ่งจะได้รับผลกระทบทางลบ

นอกจากนี้ การพิจารณาการกลั่นกรองโครงการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศอังกฤษ นอกจากการพิจารณาโครงการตาม Schedule 1 และ Schedule 2 ดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ประเทศอังกฤษมีการกำหนดให้อำนาจแก่ Secretary of State ในการตัดสินใจว่าจำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการพัฒนาตาม Schedule 2 ได้ แม้ว่าลักษณะของโครงการไม่ตรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด แต่มีแนวโน้มที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ

จะเห็นได้ว่า การกลั่นกรองโครงการซึ่งต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศอังกฤษนั้น ใช้รูปแบบการกำหนดหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อ โดยแบ่งรายชื่อออกเป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรก เป็นรายชื่อโครงการซึ่งต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทั้งหมด และกลุ่มที่สอง มีการเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่มีอำนาจสามารถพิจารณาจากลักษณะของโครงการว่ามีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ และต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ นอกจากนี้การที่ประเทศอังกฤษให้อำนาจ

⁴ สถาบันวิจัยสังคมและสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม* (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2545) 102.

แก่ Secretary of State ในการตัดสินใจให้การดำเนินโครงการต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ แม้ว่ามีได้มีลักษณะตรงตามเกณฑ์ที่กำหนดนั้น เช่นนี้ถือเป็นการนำรูปแบบการกลั่นกรองโครงการ โดยการพิจารณารายโครงการ (case by case) มาใช้ ดังนั้น ประเทศอังกฤษจึงใช้รูปแบบในการกลั่นกรองโครงการ ถึงสามรูปแบบประกอบกัน

สำหรับการกลั่นกรองโครงการซึ่งต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น เป็นไปตามกฎหมาย Environmental Impact Assessment Law (Act No. 81, 1997) ซึ่งกำหนดให้โครงการ 13 ประเภท ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยใช้วิธีการกลั่นกรองโครงการที่แบ่งโครงการออกเป็น class 1 และ class 2

โครงการใน class 1 เป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่ และมีคำสั่งคณะรัฐมนตรีกำหนดว่าเป็นโครงการ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม⁵ รวมถึง โครงการที่มีลักษณะต่อไปนี้

- (1) โครงการก่อสร้างหรือสร้างทางพิเศษ ทางหลวง หรือถนนประเภทอื่นใด
- (2) โครงการสร้างเขื่อนหรือฝายข้ามแม่น้ำ
- (3) โครงการก่อสร้างหรือปรับปรุงทางรถไฟ
- (4) โครงการก่อสร้างสนามบิน หรือสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบิน
- (5) โครงการก่อสร้างเพื่อติดตั้งหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตไฟฟ้า
- (6) โครงการก่อสร้างแหล่งกำจัดขยะมูลฝอยภายในประเทศ
- (7) โครงการสร้างแหล่งน้ำสาธารณะ
- (8) โครงการจัดรูปที่ดิน
- (9) โครงการบ้านจัดสรรและการพัฒนาเมือง
- (10) โครงการพัฒนานิคมอุตสาหกรรม
- (11) โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเมืองใหม่
- (12) ศูนย์กระจายสินค้า
- (13) การพัฒนาที่ดินที่อยู่อาศัยหรืออุตสาหกรรม

Class 2 เป็นโครงการลักษณะเดียวกับ Class 1 ที่ต้องได้รับการพิจารณาว่า ต้องจัดทำรายงาน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งตามกฎหมาย Environmental Impact Assessment Law ได้กำหนดว่า โครงการใน Class 2 เป็นโครงการที่มีขนาดเล็กกว่าหรือเทียบเท่าโครงการใน Class 1 ซึ่งจำเป็นต้องให้หน่วยงานซึ่งมีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตโครงการ ทำการพิจารณาว่าโครงการดังกล่าวจำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่⁶

โครงการที่มีการยื่นขออนุญาตดำเนินการ จะต้องผ่านการพิจารณากลั่นกรองว่าเข้าเงื่อนไขต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยหากเป็นโครงการที่กำหนดไว้ใน Class 1 ซึ่งมีลักษณะ เป็นโครงการขนาดใหญ่ และอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง กฎหมายกำหนดให้ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการใน Class 2 เป็นโครงการลักษณะเดียวกับ Class 1 แต่มีขนาดเล็กกว่า ซึ่งต้องอาศัยข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับพื้นที่ตั้ง และความเปราะบาง

⁵ Environmental Impact Assessment Law 1997, Article 2 paragraph 2

⁶ Environmental Impact Assessment Law 1997, Article 4 paragraph 1

ของพื้นที่ด้านสิ่งแวดล้อม โดยจะเป็นการพิจารณาเป็นรายโครงการว่าการดำเนินโครงการนั้น ๆ จำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่⁷

จะเห็นได้ว่า การกลั่นกรองโครงการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นเป็นไปในรูปแบบของการระบุข้อชี้แจงข้อเท็จจริง โดยมีการแบ่งระดับของหลักเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานที่มีอำนาจสามารถพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ ควบคู่กับการให้อำนาจหน่วยงานอนุมัติโครงการพิจารณาในกรณีที่เป็นโครงการขนาดเล็กและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่รุนแรง ในกรณีที่โครงการดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ใน Class 2 ดังนั้น บัญชีรายชื่อโครงการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นจึงมีลักษณะที่ยืดหยุ่น

ในกรณีของประเทศไทย นับแต่ประเทศไทยมีการนำระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้ และประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้นำรูปแบบการกลั่นกรองโครงการโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อ โดยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึงรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

ปัญหาในการกลั่นกรองโครงการโดยใช้หลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อเพียงวิธีเดียว ซึ่งเป็นบัญชีรายชื่อที่กำหนดประเภทโครงการ ขนาด และกำลังการผลิต ที่ตายตัวและไม่ยืดหยุ่น ทำให้เกิดปัญหาหลักเสียการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ที่มาของข้อจำกัดในการกลั่นกรองโครงการซึ่งใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาตามบัญชีรายชื่อเพียงวิธีการเดียวนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มาตรา 48 กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศกำหนดให้โครงการ กิจการ หรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกอบกับประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยใช้เกณฑ์ของขนาด กำลังการผลิต และพื้นที่ เป็นข้อพิจารณาการกลั่นกรองโครงการว่าโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการในลักษณะใด ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายไม่มีการเปิดช่องให้การกลั่นกรองโครงการสามารถกระทำได้โดยวิธีการอื่น ๆ นอกเหนือจากประเภทของโครงการตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด ดังนั้น โครงการที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามประกาศดังกล่าว แม้ว่าการดำเนินการโครงการอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ก็ไม่มีมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ที่จะสามารถกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้

รูปแบบการกลั่นกรองโครงการโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อ มีข้อดีในแง่ของความชัดเจน และเป็นไปตามหลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย แต่เป็นลักษณะที่ตายตัวและขาดความยืดหยุ่น ทำให้โครงการบางลักษณะซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือโครงการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เปราะบางเฉพาะ แต่ไม่ถูกกำหนดอยู่ในบัญชีรายชื่อโครงการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไม่มีช่องทาง

⁷ Peter King and Simon Hoiberg Olsen, *Quick Study of EIA Practices in some Asia Pacific Countries and Beyond*, (Institute for Global Environmental Strategies 2013)

ให้สามารถนำเข้าสู่กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยใช้การกลั่นกรองโครงการโดยการกำหนดบัญชีรายชื่อเพียงวิธีการเดียวนั้น ส่งผลให้เกิดปัญหาการกำหนดประเภทโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่ครอบคลุมกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และการหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบัน แม้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 และมีบทบัญญัติที่ปรับปรุงวิธีการกลั่นกรองโครงการให้มีการกำหนดระยะเวลาเพื่อทบทวนการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทุก 5 ปี ก็ตาม แต่การแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าว เป็นเพียงการแก้ไขในลักษณะของการทบทวนเพื่อปรับปรุงบัญชีรายชื่อ โดยมิได้ส่งผลให้เกิดการพิจารณา กลั่นกรองโครงการในรูปแบบอื่น ๆ แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายในการกำหนดรูปแบบการกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยควรแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มาตรา 48 ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดให้โครงการ หรือกิจการ หรือการดำเนินการใดของรัฐ หรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ เป็นโครงการ หรือกิจการ หรือการดำเนินการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม...”

ควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยบัญญัติเปิดช่องให้สามารถใช้การกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในรูปแบบอื่น ๆ นอกจากการออกประกาศตามอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาในรูปแบบของบัญชีรายชื่อเพียงรูปแบบเดียว ดังนี้

“เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศหรือกำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ในการพิจารณาให้โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ เป็นโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชน หรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ...”

2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกลั่นกรองโครงการ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในรูปแบบบัญชีรายชื่อ ควรกำหนดแนวทางในการกลั่นกรองโครงการโดยแบ่งตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ โดยใช้การกำหนดหลักเกณฑ์ตามบัญชีรายชื่อ 2 บัญชี กล่าวคือ (1) บัญชีรายชื่อโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และ (2) บัญชีรายชื่อโครงการซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจสามารถพิจารณาเลือกวิธีการกลั่นกรองโครงการที่เหมาะสมได้ เพื่อตัดสินใจว่าจำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบ

สิ่งแวดล้อมหรือไม่ ทั้งนี้ โดยกำหนดให้โครงการตามบัญชีรายชื่อ (2) นั้นเป็นโครงการประเภทเดียวกับโครงการตามบัญชีรายชื่อ (1) แต่มีขนาด กำลังการผลิต หรือใช้พื้นที่ในการดำเนินโครงการที่ต่ำกว่า

ตัวอย่างการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกลั่นกรองโครงการตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า

- กำลังการผลิต ต่ำกว่า 5 เมกะวัตต์ ไม่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

- กำลังการผลิต ระหว่าง 5-10 เมกะวัตต์ ซึ่งอาจมีลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาว่า ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยใช้รูปแบบการกลั่นกรองโครงการรูปแบบอื่นเพื่อประกอบการพิจารณา กล่าวคือ กำหนดให้ดำเนินการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาว่าควรดำเนินโครงการตามขนาดกำลังการผลิตดังกล่าว อาจส่งผลกระทบรุนแรงถึงขนาดที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่

- กำลังการผลิต 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทุกกรณี

3. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ ควรกำหนดมาตรการในการพิจารณาโครงการ ที่มีลักษณะเป็นการปรับลดขนาดโครงการเพียงเล็กน้อย หรือแยกย่อยโครงการให้มีขนาดเล็ก เพื่อหลีกเลี่ยงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น

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

ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม โดยไม่มีการศึกษาประเมินผลกระทบหรือกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบใด ๆ

4. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทบทวนหลักเกณฑ์ของโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 มาตรา 48 วรรคสี่ ได้กำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาทบทวนประกาศกำหนดให้โครงการ กิจการ หรือการดำเนินการใดของรัฐ หรือที่รัฐจะอนุญาตให้ดำเนินการ เป็นโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทุกรอบระยะเวลาห้าปีนั้น ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอเพื่อให้มีการทบทวนประกาศดังกล่าวได้ด้วย ทั้งนี้ ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอแนะต่อหน่วยงานเพื่อพิจารณาทบทวนประกาศกำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น อาจเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี ดังนี้

4.1 การเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิในการเสนอแนะตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 (3) ที่บัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิเข้าชื่อกัน เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใด อันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใด อันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยเร็ว

ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น อาจเป็นช่องทางการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเสนอแนะต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขอให้มีการทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการดำเนินโครงการซึ่งไม่อยู่ในเกณฑ์ที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายได้ หากประชาชนเห็นว่าการดำเนินโครงการดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องพิจารณาข้อเสนอแนะดังกล่าวภายในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยให้ประชาชนผู้เสนอแนะและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย

4.2 การออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอแนะให้มีการทบทวนการกำหนดประเภทโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ โดยอาศัยแนวทางจากการที่ประเทศไทยเคยมีการใช้บังคับประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ลงวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2552 ซึ่งมีการระบุถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอแนะต่อหน่วยงานที่มีอำนาจในการกลั่นกรองโครงการกรณีโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ

ในการนี้ แนวทางในการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอแนะให้มีการทบทวนการกำหนดประเภทโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้นั้น อาจกำหนดในรูปแบบของการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อร้องเรียนสำหรับการทบทวนประกาศกำหนดประเภทโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดรายละเอียดและเงื่อนไขเกี่ยวกับการทบทวนการกำหนดประเภทโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น

- 1) ประชาชนผู้ยื่นข้อเสนอแนะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ
- 2) ปรากฏข้อเท็จจริงว่า พื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งโครงการมีลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ มีความสำคัญทางธรรมชาติ ระบบนิเวศน์ หรือเป็นพื้นที่อ่อนไหว อันอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการอย่างมีนัยสำคัญได้ โดยมีได้มีกฎหมายกำหนดให้การดำเนินโครงการในพื้นที่ดังกล่าว ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด
- 3) กำหนดกรอบระยะเวลาในการวินิจฉัยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ และการดำเนินการ ในกรณี ที่คณะกรรมการมิได้วินิจฉัยข้อเสนอแนะภายในกำหนดระยะเวลา