

บทที่ 1

บทนำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในหลักสูตรก่อนหน้านี้ได้ให้ผู้เข้ารับการอบรมได้ทราบถึงทรัพยากรธรรมชาติอันมากมายมหาศาลของกลุ่มแม่น้ำโขง และภัยคุกคามต่อทรัพยากรเหล่านี้ อันเป็นผลมาจากแรงกดดันด้านการพัฒนาที่ยังคงดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง เพราะการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็วและการเติบโตทางเศรษฐกิจ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในกลุ่มแม่น้ำโขงมีความซับซ้อน เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่ากลุ่มแม่น้ำโขงเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนที่ยากจนที่สุดส่วนหนึ่งของโลก ความยากจนเป็นแรงผลักดันให้ประชาชนใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นจนเกินไป หรือไม่ก็เก็บเกี่ยวจนเกินขอบเขตที่ทรัพยากรนั้นๆ จะรับได้ เมื่อประชากรไม่สามารถหาพื้นที่สะอาดหรือไม่สามารถเลี้ยงดูลูกหลานได้ จึงทำให้ไม่ค่อนคำนึงถึงความสมบูรณ์ของระบบนิเวศและการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากธรรมชาติในระดับที่จะทำให้เก็บเกี่ยวได้ตลอดไป สิ่งที่น่าพิจารณาอีกประการหนึ่งก็คือผู้จัดการด้านสิ่งแวดล้อมในกลุ่มแม่น้ำโขงอาจไม่ต้องการบังคับใช้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) อย่างเข้มงวดสำหรับโครงการที่มีศักยภาพจะได้รับการลงทุนจากต่างประเทศซึ่งเป็นที่ต้องการอย่างมาก ดังนั้นหากพิจารณาให้การเติบโตทางเศรษฐกิจมีความสำคัญมากกว่าการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนแล้ว ทรัพยากรป่าไม้ แหล่งน้ำ ทรัพยากรดิน และทรัพยากรประมงของกลุ่มน้ำก็ยังคงประสบปัญหาความเสื่อมโทรมต่อไป

ถ้าวางแผนอย่างเหมาะสม การเติบโตทางเศรษฐกิจจะช่วยลดความยากจนและนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และยังสามารถช่วยลดแรงกดดันต่อสิ่งแวดล้อมทำให้ความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมลดน้อยลง อย่างไรก็ตามการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ขาดการวางแผนและการบังคับควบคุมสามารถทำให้เกิดผลตรงกันข้าม แรงกดดันต่อสิ่งแวดล้อมมักจะเพิ่มขึ้นและสิ่งแวดล้อมจะเสื่อมโทรมมากขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่าเดิม เป็นผลให้ความยั่งยืนของระบบนิเวศและระบบเศรษฐกิจลดลง

การวางแผนการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยพิจารณาอย่างรอบคอบถึงความต้องการและข้อจำกัดของทรัพยากรไปพร้อมๆ กันนับว่าเป็นเรื่องที่ยากมาก ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายๆ ประเทศที่ประชากรไม่ต้องเผชิญกับปัญหาความยากจนเหมือนกับในประเทศของกลุ่มแม่น้ำโขงนั้น ยังคงมีการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผิดพลาด กล่าวคือ เมื่อประเทศเหล่านั้นประสบความร่ำรวยอย่างรวดเร็วก็มักไม่คำนึงถึงการใช้พลังงานอย่างยั่งยืนรวมทั้งการป้องกันและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

การที่จะคาดหวังให้ประเทศที่ยากจนของกลุ่มแม่น้ำโขงรับเอายุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วและร่ำรวยกว่านั้น เป็นเรื่องที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม ประเทศที่ยูริมิ้งของกลุ่มแม่น้ำโขงก็สามารถรับเอาเครื่องมือการจัดการจากประเทศที่พัฒนาแล้วได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวสามารถช่วยให้ประเทศเหล่านี้มีความก้าวหน้าในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมทั้งให้การส่งเสริมการป้องกันด้านสิ่งแวดล้อมให้ประสบผลสำเร็จได้มากขึ้น หัวข้อของหลักสูตรนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการนำเครื่องมือการจัดการสิ่งแวดล้อมประเภทหนึ่งมาใช้ในกลุ่มแม่น้ำโขง เครื่องมือนี้นับว่าเป็นหนึ่งในเครื่องมือการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการยอมรับมากที่สุด

ภาพรวมของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือสำหรับการวางแผนและการตัดสินใจที่จะช่วยให้ผู้จัดการด้านสิ่งแวดล้อมและผู้ตัดสินใจในกลุ่มแม่น้ำโขงทราบถึงวิธีที่จะพยากรณ์และลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาที่ได้เสนอมานี้ ไม่ว่าจะเป็นโครงการหรือกิจกรรมขนาดเล็กหรือใหญ่ ในความเป็นจริงแล้วเป็นที่คาดได้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและการเติบโตของประชากรที่เพิ่มขึ้นในกลุ่มแม่น้ำโขงจะส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ถึงแม้ว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะให้โอกาสประเทศริมฝั่งแม่น้ำโขงที่จะเลือกและเข้าใจประเภทและระดับของผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเต็มใจที่จะยอมรับเมื่อการพัฒนาดำเนินต่อไป ภัยพิบัติด้านสิ่งแวดล้อมหรือด้านสาธารณสุขก็สามารถป้องกันได้ และสามารถกำหนดเขตพื้นที่เฉพาะสำหรับกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การพัฒนาอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันพื้นที่อื่นๆ ไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนานั้นได้

ผลที่ได้รับจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะช่วยให้ผู้ตัดสินใจภาครัฐ ผู้จัดการด้านสิ่งแวดล้อม และชุมชนท้องถิ่น ตกลงใจได้ว่าควรจะให้โครงการดำเนินการหรือไม่และในรูปแบบใด การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่สามารถทำการตัดสินใจขั้นสุดท้าย แต่เป็นเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับผู้ตัดสินใจภาครัฐ ผู้ตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม และชุมชนท้องถิ่นดังกล่าว คุณลักษณะบางประการของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังแสดงในตารางที่ 1

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นทั้งกระบวนการตัดสินใจและเครื่องมือการจัดการ ก่อนที่โครงการหรือกิจกรรมจะเกิด โครงสร้างของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย การคาดการณ์ล่วงหน้า การวิเคราะห์ และการให้รายละเอียดเกี่ยวกับผลที่จะเกิดขึ้นด้านนิเวศวิทยาหากมีการดำเนินกิจกรรมที่เสนอ จุดมุ่งหมายของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือ ทำให้ผลประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมเกิดความสมดุลในบริบทของการพัฒนาด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยรวมแล้วการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็เพื่อต้องการให้แน่ใจว่าสามารถเห็น

ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ล่วงหน้า และมีการเตรียมการวางแผนและออกแบบโครงการแต่เนิ่นๆ รายงานการประเมินควรให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากกิจกรรมที่เสนอ ข้อมูลนี้เมื่อนำเสนอต่อผู้ตัดสินใจและนักวางแผนของโครงการ ก็สามารถใช้ในการปรับโครงการให้ได้รับผลประโยชน์ตามที่คาดหวังไว้ โดยไม่ทำให้สิ่งแวดล้อมเกิดความเสื่อมโทรมอย่างรุนแรงขึ้น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่แม่นยำสามารถมีอิทธิพลอย่างมากต่อที่ตั้งโครงการว่าจะอยู่ที่ไหนและอย่างไร ต่อขนาดของโครงการ เทคโนโลยีที่ใช้ และต่อพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์หรือได้รับผลกระทบจากโครงการ หากกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสามารถทำสิ่งต่อไปนี้

- ระบุแหล่งที่มาของผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากโครงการ (ทั้งในช่วงระหว่างการก่อสร้างและช่วงดำเนินการ) และตรวจสอบองค์ประกอบด้านสิ่งแวดล้อมอันมีคุณค่าสูงที่อาจได้รับผลกระทบได้
- คาดการณ์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการต่อองค์ประกอบด้านสิ่งแวดล้อมอันมีคุณค่าสูงตามที่ได้ระบุไว้ โดยใช้วิธีการเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ หรือทั้งสองวิธีการร่วมกัน
- หาวิธีที่จะลดผลกระทบที่ไม่สามารถรับได้และส่งเสริมสนับสนุนผลดีอันเกิดจากโครงการ โดยเสนอแนะมาตรการลดผลกระทบหรือโดยการสำรวจทางเลือก เช่น การเปลี่ยนสมรรถนะของเครื่องจักร เทคโนโลยี การออกแบบ หรือสถานที่ตั้ง โครงการ
- นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผลของการศึกษาถึงแหล่งที่มาของผลกระทบ การคาดการณ์และการประเมินผลกระทบพร้อมด้วยทางเลือกของมาตรการลดผลกระทบและการติดตามตรวจสอบตามที่ได้เสนอแนะไว้ต่อผู้ตัดสินใจและผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ

ตารางที่ 1 คุณลักษณะพื้นฐานบางประการของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จุดมุ่งหมาย

- ทำให้เป็นที่แน่ใจว่ามีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างชาญฉลาด
- ช่วยติดตามการพัฒนาอย่างฉลาดโดยการประเมินผลทางเลือก ปรับปรุงการออกแบบที่เสนอมานำ และส่งเสริมด้านสังคมของโครงการ
- ประเมินผลความสมเหตุสมผลของโครงการพัฒนาที่เสนอ
- ระบุมาตรการขจัดหรือลดผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น
- สามารถให้ข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ

วัตถุประสงค์

- ทำให้เป็นที่แน่ใจว่าผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่คาดว่าจะเกิดได้รับการพิจารณาก่อนมีการตัดสินใจ
- ส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- ให้ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตรายอยู่ภายในขอบเขตเฉพาะและเป็นที่รู้เห็น
- จัดหาโอกาสสำหรับการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในกระบวนการตัดสินใจ

ส่วนสำคัญ

- ควรใช้สำหรับกิจกรรมทุกประเภท (โครงการ นโยบาย และแผนงาน)
- พิจารณาการเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลาและระยะทางต่างๆ
- พิจารณาประเด็นทางด้านสังคมและวัฒนธรรม ควบคู่ไปกับความเห็นทางด้านวิทยาศาสตร์
- ระบุและแจ้งข่าวสารถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนที่เกี่ยวข้อง และสนับสนุนให้เกิดการอภิปรายอย่างรอบคอบ รวมทั้งการแก้ปัญหา

ประโยชน์

- ส่งเสริมให้เกิดการวางแผนที่ดีกว่าและนำไปสู่การตัดสินใจที่มีเหตุผลมากกว่า
- เพิ่มความเป็นไปได้ในการยอมรับของสาธารณชนในโครงการที่มีข้อโต้แย้งกัน
- ประหยัดเวลาและเงินในระยะยาว-ลดเวลาการอนุมัติและความต้องการสำหรับการดำเนินการแก้ไข

อีกประการสำคัญที่จะกล่าวถึงก็คือ ในขณะที่โดยทั่วไปแล้ว การใช้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเริ่มที่ระดับโครงการ ก็จะสามารถนำเครื่องมือนี้ไปใช้ในระดับที่สูงกว่าโครงการได้เช่นกัน โดยหลักการเดียวกันนี้ที่ชี้แนะว่าสามารถใช้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการใดโครงการหนึ่ง เพื่อระบุหรืออธิบายผลกระทบสะสมที่มีต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเรื่องกว้างกว่าผลกระทบเฉพาะโครงการเหมือนอย่างที่ได้ใช้กันในการประเมินผลกระทบสะสม (Cumulative Effects Assessment) ผลกระทบสะสมก็คือผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดจากโครงการหนึ่งรวมกับผลกระทบจากโครงการอื่นๆ ที่ได้เกิดขึ้นแล้ว (หรือจะเกิดขึ้น) ผลกระทบจากแต่ละโครงการอาจจะไม่มาก แต่เมื่อผลกระทบจากหลายๆ โครงการมารวมกัน ผลกระทบที่เกิดขึ้นก็อาจสามารถทำให้เกิดผลเสียหรือเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมแผ่ขยายออกไปได้ ยิ่งไปกว่านั้นหลักการของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสามารถนำมาใช้ประเมินประสิทธิผลของนโยบายสิ่งแวดล้อม

เฉพาะด้านหรือยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment) (มีหลักสูตรที่อธิบายเกี่ยวกับการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ และการประเมินผลกระทบสะสมโดยเฉพาะ)

ประวัติโดยย่อของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้เริ่มเกิดขึ้นในปลายศตวรรษที่ 1960 ในฐานะเป็นเครื่องมือด้านนโยบายและการจัดการเพื่อใช้สำหรับการวางแผนและการตัดสินใจ โดยคาดหวังว่าจะใช้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมช่วยในการระบุ คาดการณ์ และลดผลต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาที่เสนอมา การใช้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระยะเริ่มแรกได้รับการพิจารณาว่าเป็นสิ่งที่ขัดขวางการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ต่อเมื่อได้มีการใช้และพัฒนาไปช่วงระยะเวลาหนึ่ง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมือสำหรับการวางแผนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

การออกกฎหมายที่สำคัญสองฉบับทำให้กระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้รับความน่าเชื่อถือเป็นอย่างยิ่ง โดยในปี พ.ศ. 2512 (ค.ศ.1969) ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายที่เรียกว่าพระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act) ซึ่งได้บังคับใช้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับประเภทโครงการจำนวนหนึ่งโดยพื้นฐานแล้วพระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ปลุกฝังการใช้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปทั่วโลก กล่าวคือ ในช่วงทศวรรษที่ 1970s ถึง 1990s หลายประเทศได้รับเอาแนวทางการประเมินผลกระทบไปใช้ในประเทศของตน พระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากร (Resource Management Act) ของประเทศนิวซีแลนด์ พ.ศ. 2533 (ค.ศ.1990) นับเป็นหัวใจสำคัญของการยอมรับเอาการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาเป็นเครื่องมือการวางแผนที่ถูกต้องตามกฎหมาย ด้วยเหตุที่เป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำลังกล่าวถึงหลักของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน สืบเนื่องจากการยอมรับกฎหมายซึ่งถือเป็นต้นแบบสองฉบับนี้อย่างกว้างขวาง หลายประเทศได้ดำเนินรอยตามโดยการออกกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศของตนซึ่งกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบของโครงการและกิจกรรมบางประเภทโดยรวมหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ด้วย การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงได้รับการยอมรับในหลายประเทศในฐานะข้อกำหนดหรือข้อบังคับสำหรับนโยบายการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ (Sadler and Verheem, 1996)

ตัวอย่าง

ขอบเขตอย่างกว้างๆสำหรับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ที่ซึ่งรัฐบาลแคนาดาแสวงหาความสำเร็จของการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยการอนุรักษ์และส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และโดยการสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจที่ช่วยอนุรักษ์และส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ที่ซึ่งการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมให้วิธีการที่มีประสิทธิภาพในการบูรณาการปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมในกระบวนการวางแผนและการตัดสินใจ ในลักษณะที่จะส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ที่ซึ่งรัฐบาลแคนาดาได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ผู้นำภายในประเทศแคนาดาและระหว่างประเทศในการคาดการณ์ล่วงหน้าและป้องกันความเสี่ยงต่อความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และขณะเดียวกันได้ทำให้เป็นที่แน่ใจว่าการพัฒนาเศรษฐกิจสอดคล้องกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ชาวแคนาดาให้คุณค่าอย่างสูง

บทนำ พระราชบัญญัติการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมของแคนาดา

ประโยชน์ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กลุ่มแม่น้ำโขงมีศักยภาพที่สูงมากสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจด้านการประมง เกษตรกรรม การเพาะเลี้ยงชายฝั่ง ป่าไม้ เหมืองแร่และไฟฟ้าพลังน้ำ ความต้องการในระดับภูมิภาคและระดับโลกที่จะพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติสาขาต่าง ๆ ของกลุ่มแม่น้ำโขง จะยังคงเพิ่มขึ้นต่อไปในหลายกรณี โครงการและกิจกรรมการพัฒนาที่เสนอจะส่งผลกระทบต่อประชาชนและต่อทรัพยากรธรรมชาติของกลุ่มน้ำ ประโยชน์สูงสุดที่การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะให้แก่ประเทศริมฝั่งแม่น้ำโขงก็คือ การเพิ่มการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในประเทศของตนมากขึ้น ไม่ว่าจะข้อเสนอโครงการใหม่จะมาจากไหน (อาทิ กลุ่มอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ หน่วยงานภาครัฐหรือประเทศผู้บริจาค) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะให้อำนาจแก่ผู้จัดการสิ่งแวดล้อมและผู้ตัดสินใจในการบังคับใช้มาตรการป้องกันด้านสิ่งแวดล้อม โครงการที่ได้รับการประเมินอย่างเข้มงวดตามกรอบของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะสามารถดำเนินการได้ตามความต้องการของประชาชนท้องถิ่น และสนับสนุนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของกลุ่มน้ำอย่างยั่งยืนต่อไป