



นโยบายสิ่งแวดล้อมในประชาคมยุโรป

ประชาคมยุโรป (European Community) ประกอบด้วยรัฐสมาชิก 12 ประเทศ* ดังนี้คือ ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก อังกฤษ เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ กรีซ สเปน และโปรตุเกส ประชาคมยุโรปเป็นการรวมกลุ่มประเทศในยุโรป ซึ่งมีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมาก อีกทั้งยังเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญในเวทีการเมืองระหว่างประเทศอีกด้วย ดังนั้นไม่ว่าปฏิบัติการใดๆ ของประชาคมยุโรปในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมด้วยกัน มักเป็นที่สนใจของประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากประชาคมยุโรปมีความก้าวหน้าในการปกป้องสิ่งแวดล้อม และมักจะแสดงบทบาทในประเด็นดังกล่าวโดยการแก้ไขปัญหาทั้งในระดับภูมิภาคอย่างมีประสิทธิภาพ และทั้งยังเป็นองค์การที่ให้ความร่วมมือแก้ไขปัญหาในระดับระหว่างประเทศเช่นกัน เช่น ประชาคมยุโรปได้มีการบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมบังคับใช้ร่วมกันในรูปแบบกฎข้อบังคับ ข้อกำหนดแนวทาง และมติ¹ ส่วนในระดับระหว่างประเทศประชาคมยุโรปได้เสนอไปยังองค์กรที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ เช่นโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติให้พิจารณาเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพ (biodiversity) จนกระทั่งมีการตกลงเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ ผู้วิจัยเห็นว่าความก้าวหน้าของประชาคมเป็นสิ่งที่น่าศึกษา และ

*ปัจจุบันประชาคมยุโรปได้กลายเป็นสหภาพยุโรปนับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1991 และมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 3 ประเทศ คือ ออสเตรีย ฟินแลนด์ และสวีเดน

¹Kiss and Shelton, op.cit., p. 20.

วิธีสำคัญที่จะช่วยให้การศึกษาเรื่องนี้ให้มีประสิทธิภาพ และได้ทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาลิ่ง-
 แวดล้อมของประชาคมได้อย่างแท้จริง จึงควรศึกษาแนวคิดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตั้งแต่ใน
 อดีตเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบันจึงจะเข้าใจได้ดีขึ้น

สภาพสิ่งแวดล้อมในยุโรปก่อน ปี ค.ศ. 1971

หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประชาคมยุโรปได้รับความเสียหายจากสงคราม
 ในด้านเศรษฐกิจและมีผลต่อการเกิดมาตรฐานการครองชีพที่ตกต่ำ ประชาคมยุโรปได้เร่งพัฒนา
 เศรษฐกิจจนกระทั่งประชาคมยุโรปประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม
 แต่ในขณะที่เดียวกันประชาคมยุโรปก็ได้ประสบกับปัญหาสภาพแวดล้อมเป็นพิษ ทั้งภายในประเทศ
 สมาชิกเองและสภาพแวดล้อมเป็นพิษร่วมกัน สาเหตุที่ทำให้ปัญหาลิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นปัญหา
 ร่วมกันของทั้งประชาคม เนื่องจากปัญหาลิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาข้ามพรมแดน ปัญหาดังกล่าวไม่ได้
 ถูกจำกัดด้วยเส้นแบ่งเขตแดนของประเทศสมาชิก เช่น แม่น้ำไรน์ไหลจากตะวันตกผ่าน 3
 ประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปคือ เยอรมนี ฝรั่งเศส และเนเธอร์แลนด์ ดังนั้นคุณภาพน้ำในแม่
 น้ำไรน์ที่ไหลผ่านเนเธอร์แลนด์จะดีหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับความเข้มงวดในการควบคุมมลพิษทางน้ำ
 ของเยอรมนี และฝรั่งเศส² ในปี ค.ศ. 1967 อุบัติเหตุที่เรือบรรทุกน้ำมันชื่อ Torrey Can-
 yon ได้ประสบอุบัติเหตุทำให้น้ำมันจำนวนถึง 110,000 ถัง ไหลลงสู่ทะเล³ ปัญหาขยะ
 น้ำ ดิน ปัญหาฝนกรดในยุโรปได้ส่งผลกระทบต่อชีวิตมนุษย์เป็นอย่างมาก ฝนกรดได้ทำลายพื้นที่
 ที่ป่าไม้ของยุโรปไปกว่า 77,000 ตารางไมล์ และฝนกรดได้สร้างความเสียหายให้กับพื้นที่ทำ

²William Nicoll and Trevor C. Salmon, Understanding the European Communities (London: Philip Allan, 1990), p. 118.

³Kiss and Shelton, op.cit., p.283.

การเกษตรกรรมไป เป็นเงินกว่า 1 พันล้าน เหรียญสหรัฐต่อปี⁴

แม้ประชาคมยุโรปประสบกับปัญหาสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งที่เป็นปัญหาในแต่ละประเทศเองและที่เป็นปัญหาร่วมกัน แต่สนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ปี ค.ศ. 1957 ก็ยังไม่ได้ระบุถึงนโยบายสิ่งแวดล้อมของประชาคมไว้ล่วงหน้า แต่อย่างไรก็ตามในระยะแรก ๆ ประเทศสมาชิกในประชาคมได้ดำเนินการแก้ไขปัญหภายในประเทศเอง⁵ เช่น แต่ละประเทศสมาชิกมีนโยบายปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และรัฐสมาชิกในประชาคมเกือบจะทุกรัฐมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งมีมาตรการการบริหารจัดการกับประเด็นสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มแข็ง เช่น เบลเยียมมีพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องการต่อต้านมลพิษทางอากาศ ฉบับ ปี ค.ศ. 1964 (The Belgian Act of 28 December 1964 on Combating Air Pollution)⁶ เดนมาร์คมีพระราชบัญญัติการปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Act of 13 June 1973) ฝรั่งเศสมีกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านมลพิษทางอากาศ (Law on Combating Air Pollution and Odors 2 Aug 1961)⁷ เยอรมนีมีพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องมลพิษทางเสียง

⁴Leon Hurwitz and Christian Lequesne, The State of the European Community: Policies Institutions and Debates in the Transition Years (Colorado: Lyne Reinner publishers, 1991), p.260.

⁵Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, Europa von A - Z: Taschenbuch der Europaeischen Integration (Bonn: Europa Union Verlag, 1991), p. 302.

⁶Kiss and Shelton, op.cit., p. 334.

⁷Ibid., p. 333.

ที่มีสาเหตุมาจากเครื่องบิน (The German Act of 1971 on Aircraft Noise)⁸
 กรีซมีมาตรา 24 ของรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1975 (Constitution of Greece, 1975)
 ได้ระบุว่า การปกป้องธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของรัฐ รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องอนุมัติมาตร-
 การปกป้องสิ่งแวดล้อม"⁹ ไอร์แลนด์มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการวางแผนและการพัฒนา ปี ค.ศ.
 1963 และปี ค.ศ. 1976 (Local Government Planning and Development Acts
 1963 and 1976)¹⁰ อิตาลีมีพระราชบัญญัติสาธารณสุขแห่งชาติ ปี ค.ศ. 1934 (National
 Health Act of 7 July 1934) ลักเซมเบิร์กมีกฎหมายว่าด้วยเรื่องขยะ ปี ค.ศ. 1960
 (Waste Law of 26 June 1960)¹¹ เนเธอร์แลนด์ มีพระราชบัญญัติว่าด้วยเสียงรบกวน ปี
 ค.ศ. 1952 (Nuisances Act 1952) พระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องมลพิษทางอากาศ ปี ค.ศ.
 1970 (Air Pollution Act 1970) พระราชบัญญัติว่าด้วยมลพิษที่พื้นผิวน้ำ ปี ค.ศ. 1969
 (Surface Waters Pollution Act 1969)¹² เปรูเกสมีรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ปี
 ค.ศ. 1982 ระบุว่าถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องปกป้องให้มีความสมดุลระหว่างมนุษย์และระบบนิเวศน์
 วิทยา"¹³ สเปนมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการ ปกป้องอากาศ (Air Protection Act 38/72)
 อังกฤษมีพระราชบัญญัติว่าด้วยอากาศบริสุทธิ์ ปี ค.ศ. 1956 และปี ค.ศ. 1968 (Clean Air
 Act of 1956 and 1968)¹⁴

⁸Ibid., p. 418.

⁹Ibid., p. 320.

¹⁰Ibid., p. 333.

¹¹Ibid., p. 410

¹²Ibid., pp. 55-56.

¹³Ibid., p. 45.

¹⁴Ibid., p. 333.

เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาข้ามพรมแดน ดังนั้นปฏิบัติการต่อสู้โดยลำพังของแต่ละประเทศจึงไม่เพียงพอ ประชาคมยุโรปได้ร่วมมือกันเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ เมื่อวันที่ 29 เมษายน ปี ค.ศ. 1963 มีการปฏิบัติการร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกตั้งแต่ 2-3 ประเทศขึ้นไปในประเด็นเฉพาะเรื่อง โดยมีการลงนามของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ดังนี้คือ เยอรมนี ฝรั่งเศส ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ และสวิตเซอร์แลนด์ ในการทำข้อตกลงว่าด้วยการปกป้องแม่น้ำไรน์จากมลภาวะ (Agreement Concerning the International Commission for the Protection of the Rhine Against Pollution)¹⁵ วันที่ 23 กันยายน ปี ค.ศ. 1966 ประเทศเบลเยียมและฝรั่งเศส ได้ทำข้อตกลงระหว่างกันเกี่ยวกับอุบัติเหตุจากนิวเคลียร์ (Agreement Between Belgium and France Concerning Nuclear Accidents)¹⁶ อาจสรุปได้ว่านับตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงประมาณ ปี ค.ศ. 1971 ประชาคมฯ ใช้แนวทางในการแก้ไขปัญหามลพิษโดยการแก้ไขปัญหามลพิษในแต่ละประเทศสมาชิก และแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่าง ประเทศสมาชิก หากแต่ว่าการแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกยังคงจำกัดอยู่แต่เฉพาะเรื่อง เช่น บกป้องแม่น้ำ บกป้องอุบัติเหตุจากนิวเคลียร์ ที่สำคัญคือในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่มีการกำหนดให้มีการปฏิบัติการทางด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกัน ในลักษณะของการวางแผนร่วมกันทั้งระดับประชาคมในด้านสิ่งแวดล้อม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือยังไม่มีนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกัน

การรักษาสุขภาพแวดล้อมภายในกรอบของประชาคมยุโรป

แม้ว่าประชาคมยุโรปได้พัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกขึ้นในกลุ่มในรูปแบบของความร่วมมือกันในระหว่างประเทศสมาชิก 2-3 ประเทศขึ้นไปแล้ว หรือแม้แต่การแก้ไขปัญหามลพิษโดยการบัญญัติกฎหมายขึ้นในรูปแบบของกฎข้อบังคับ ข้อกำหนดแนวทาง และความเห็น หรือแม้มี

¹⁵Ibid., pp. XIX, 255.

¹⁶Ibid., pp. X, 498.

การกล่าวถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในสนธิสัญญาประชาคม ปี ค.ศ. 1957 ที่ระบุถึงการปกป้องสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 100a มาตรา 130 r, s, t* ตามลำดับดังนี้

มาตรา 100a

3. คณะกรรมาธิการมีความกังวลในเรื่องการปกป้องผู้บริโภค การปกป้องดูแลสุขภาพอนามัย การปกป้องสิ่งแวดล้อม คณะกรรมาธิการจะปฏิบัติการโดยถือว่าเรื่องสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องสำคัญพื้นฐานที่ควรมีการปกป้องดูแล

มาตรา 130r

1. บัญญัติว่าการปฏิบัติการหรือการกระทำโดยประชาคมในเรื่องซึ่งเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมควรมีเป้าหมายดังต่อไปนี้

- (i) เพื่อรักษา ปกป้อง และปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (ii) เพื่อสนับสนุนการปกป้องและดูแลสุขภาพอนามัยของมนุษย์
- (iii) เพื่อให้แน่ใจในการใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอย่างมี

เหตุผล

มาตรา 130s

กำหนดว่าสภารัฐมนตรีแสดงการเห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์ (unanimously) ต่อข้อเสนอของคณะกรรมาธิการ หลังจากที่ได้ปรึกษากับรัฐสภายุโรป และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม และสภารัฐมนตรีมีอำนาจในการตัดสินใจว่า ประชาคมยุโรปควรปฏิบัติการอะไร

มาตรา 130t

มาตรการในการปกป้องสิ่งแวดล้อม ซึ่งถูกอนุมัติตามกระบวนการในมาตรา 130s รัฐสมาชิกสามารถปฏิบัติการตามมาตรการการปกป้องสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางที่เข้มงวดของตน โดยไม่ถูกขัดขวาง

*ดูในภาคผนวก ก., หน้า 117-119.

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีการกล่าวถึงประเด็นสิ่งแวดล้อมไว้ในสนธิสัญญา แต่ปรากฏว่าประชาคมยุโรปยังไม่มียุทธศาสตร์สิ่งแวดล้อมของประชาคมที่ชัดเจน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1972 ประชาคมยุโรปได้พิจารณาเห็นว่าเพื่อให้มาตรการการรักษาสิ่งแวดล้อมพัฒนามากขึ้น ประชาคมจึงได้กำหนดให้มีโครงการปฏิบัติการ (Action Programme) เพื่อให้เป็นกรอบกว้าง ๆ ร่วมกันของทั้งประชาคมสำหรับกำหนดประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมว่าควรมีปฏิบัติการใดบ้างในการปกป้องสิ่งแวดล้อม อีกทั้งโครงการปฏิบัติการดังกล่าวมีประโยชน์มากในการช่วยพัฒนาข้อบัญญัติต่าง ๆ เช่น กฎข้อบังคับหรือข้อกำหนดแนวทางด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เนื่องมาจากก่อนที่จะมีการบัญญัติข้อกำหนดแนวทางหรือกฎข้อบังคับ กลไกที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการบัญญัติกฎหมาย เช่น คณะกรรมาธิการมักจะมีการศึกษาและอาศัยโครงการปฏิบัติการเป็นแนวทางว่าจะมีการบัญญัติมาตรการปกป้องสิ่งแวดล้อมเรื่องใดบ้าง แม้ว่าโครงการปฏิบัติการดังกล่าวจะไม่มีผลผูกมัดรัฐสมาชิกเหมือนกับกฎหมายหรือกฎข้อบังคับหรือข้อกำหนดแนวทางก็ตาม แต่โครงการปฏิบัติการถือเป็นแนวทางพื้นฐานของการพัฒนามาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ เป็นการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกันของประชาคม

คณะกรรมาธิการมีบทบาทสำคัญในการเสนอให้มีโครงการปฏิบัติการโครงการต่าง ๆ นับตั้งแต่โครงการที่ 1 จนกระทั่งถึงโครงการที่ 5 และสภารัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจะขอกกล่าวถึงรายละเอียดสำคัญของโครงการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมตั้งแต่โครงการที่ 1 จนกระทั่งโครงการที่ 5 ตามลำดับดังนี้

โครงการปฏิบัติการโครงการที่ 1 ปี ค.ศ. 1973-1977 (the first action programme) วันที่ 21 กุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1971 นายฟรังโก เอ็ม มัลแพทตี (Franco M. Maliratti) ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมาธิการได้เสนอต่อสภายุโรปว่า "ถ้าประเทศสมาชิกมีนโยบายสิ่งแวดล้อมในระดับชาติแตกต่างกันไปตามแต่ประเทศสมาชิก จะส่งผลให้แต่ละประเทศมีมาตรฐานการปกป้องสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน จะนำไปสู่ความแตกต่างในมาตรฐาน

ของสินค้าแล้วจะเป็นอุปสรรคต่อการรวมเป็นยุโรปตลาดเดียว กล่าวคือเมื่อแต่ละประเทศให้ความสำคัญ
 สำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมในระดับที่แตกต่างกัน ประเทศซึ่งให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมมากมี
 การผลิตสินค้าซึ่งคำนึงถึงผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม ในทางตรงกันข้าม ประเทศซึ่งไม่ให้ความสำคัญกับ
 เรื่องสิ่งแวดล้อม จะผลิตสินค้าซึ่งเป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมจะทำให้เกิดการไหลเวียนของสินค้าซึ่งเป็น
 ภัยต่อสิ่งแวดล้อมในตลาดร่วมยุโรป จะไม่เป็นธรรมกับประเทศที่ให้ความสำคัญกับการปกป้องสิ่ง
 แวดล้อม ประเทศซึ่งรักษาสิ่งแวดล้อมอาจจะอ้างว่าสินค้าจากอีกประเทศเป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมและ
 เป็นพิษต่อสุขภาพของประชาชนในรัฐตน และห้ามไม่ให้เข้ามาในประเทศ เมื่อเกิดเหตุการณ์
 เช่นนี้อาจทำให้การเคลื่อนย้ายสินค้าภายในกลุ่มประเทศสมาชิกมีปัญหา และจะเป็นอุปสรรคสำคัญ
 ต่อการสร้างตลาดร่วมยุโรป"

ผลของการยื่นข้อเสนอมติของคณะกรรมการเพื่อการกำหนดให้มี "โครงการปฏิบัติการ" ขึ้น
 ได้รับการสนับสนุนดังจะเห็นได้จาก ในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1972 ซึ่งมีการจัดการประชุมสุด
 ยอด ซึ่งเรียกว่า "สภายุโรป" (European Council) ได้มีการกล่าวสรุปให้เห็นถึงความจำเป็น
 ของการมีโครงการปฏิบัติการดังนี้คือ "การขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่ใช่เป็นจุดหมายปลายทางใน
 ตัวของมันเอง กล่าวคือ จุดมุ่งหมายที่แน่นอนของการขยายตัวทางเศรษฐกิจก็คือ จะต้องสามารถ
 ลดความแตกต่างของสภาวะการครองชีพ อีกทั้งควรส่งผลต่อการปรับปรุงคุณภาพชีวิต และมาตรา
 ฐานการครองชีพด้วย"¹⁷ ประธานของที่ประชุมสุดยอดครั้งนั้น จึงได้ประกาศถึงความจำเป็นของ
 การกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมของประชาคมขึ้น และการปฏิบัติการที่สำคัญเพื่อที่จะให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์
 ประสงค์ในการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรปก็คือ การจัดตั้งโครงการปฏิบัติการ
 ด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น¹⁸ จากการสนับสนุนของที่ประชุมสุดยอดสภายุโรปทำให้เป็นการง่ายขึ้นที่สภา
 รัฐมนตรีจะอนุมัติตามข้อเสนอนี้ เนื่องจากทั้งสองกลไกนี้มีการทำงานอย่างใกล้ชิดกัน สภารัฐมนตรี

¹⁷Kiss and Shelton, *op.cit.*, p. 19.

¹⁸Holger Rindermann, Die Entwicklung der EG-Umweltpolitik von den Anfängen bis 1991 (Deutschland: Lit Verlag, 1992), p. 51.

คือรัฐมนตรีที่อยู่ในรัฐบาล และเป็นตัวแทนไปประชุมในระดับประชาคม ส่วนในที่ประชุมสภายุโรป มีหัวหน้ารัฐบาลของรัฐสมาชิกไปประชุม เมื่อที่ประชุมสภายุโรปเห็นด้วยกับ เรื่องดังกล่าว เท่ากับว่า หัวหน้ารัฐบาล ซึ่งเป็นตัวแทนของประเทศมีความเห็นชอบด้วย ส่วนสภารัฐมนตรีมีรัฐมนตรีที่อยู่ใน สภารัฐมนตรี ซึ่งก็เป็นตัวแทนของประเทศเช่นกัน หากแต่ว่าโดยตำแหน่งแล้วรัฐมนตรีเป็นตำแหน่ง รองจากหัวหน้ารัฐบาล เมื่อหัวหน้ารัฐบาลยอมรับข้อเสนอ จึงเป็นการง่ายที่รัฐมนตรีจะยอมรับข้อ เสนอ

ในวันที่ 19 กรกฎาคม ปี ค.ศ. 1973 สภารัฐมนตรีได้อนุมัติโครงการปฏิบัติการโครงการ การที่ 1 โครงการนี้ได้เน้นถึงความจำเป็นของการพัฒนาควบคู่กันไปของนโยบายสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม¹⁹

โครงการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม โครงการที่ 1 ระบุสาระของโครงการดังนี้คือ

(1) เน้นการปฏิบัติการเพื่อลดปัญหามลพิษ และปกป้องสภาพแวดล้อม โดยดำเนินการ ดังนี้คือ กำหนดระดับของมลพิษทั้งทางน้ำ อากาศ และเสียง ที่ถือว่าเป็นอันตรายโดยอาศัยหลัก การทางวิทยาศาสตร์ เข้าช่วยเหลือในด้านการกำหนดระดับอันตรายของมลพิษ สนับสนุนการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางเทคนิคเกี่ยวกับปัญหามลพิษทั้งในระดับภูมิภาคและระดับชาติ เน้นการนำเรื่องสิ่งแวดล้อมเข้าไปรวมกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มีการคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมใน กระบวนการตัดสินใจและการพัฒนาแผนงาน หลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดสภาวะเสื่อมโทรมต่อ สิ่งแวดล้อม

(2) เน้นปฏิบัติการเพื่อปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป โดยการปกป้องสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ เช่น ศึกษาปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของชุมชนเมืองการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน การสนับสนุนกิจกรรมซึ่งช่วยเพิ่มความตระหนักในเรื่องสิ่งแวดล้อม

¹⁹Briggs, *op.cit.*, p. 36.

ร่วมกันในหมู่ประชาชน เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนยอมรับว่าการปกป้องสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ประชาชนควรจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน เน้นให้มีการบูรณาการนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้เข้ากับนโยบายสิ่งแวดล้อมในระดับประชาคม

(3) เน้นการปฏิบัติการในระดับองค์การระหว่างประเทศ กล่าวคือ ประชาคมจะเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยการร่วมมือกับหน่วยงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกับองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Cooperation and Development) และสหประชาชาติ รวมทั้งประชาคมยุโรปจะคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมในประเทศกำลังพัฒนา และสนับสนุนนโยบายสิ่งแวดล้อมในระดับโลกอีกด้วย และใช้หลักการผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องจ่าย (polluter pay) จะเห็นว่าในโครงการปฏิบัติการโครงการที่ 1 เป็นโครงการซึ่งเน้นการควบคุมปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นมาทำให้ทวีความรุนแรง

โครงการปฏิบัติการ โครงการที่ 2 ปี ค.ศ. 1977-1981 (the second action programme) เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม ปี ค.ศ. 1977 สภารัฐมนตรีได้อนุมัติโครงการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม โครงการที่ 2 ของประชาคมยุโรป โครงการนี้ได้ทบทวนวัตถุประสงค์ตามกรอบของโครงการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมโครงการแรก นอกจากนั้นในโครงการนี้ยังมีการจัดอันดับก่อนหลังในการใช้มาตรการการต่อต้านมลภาวะเป็นพิษในโรงงานและอากาศ มีการขยายมาตรการการต่อต้านมลภาวะทางเสียง และเพิ่มมาตรการการจัดการและปกป้องแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีเหตุผล จะเห็นได้ว่าในโครงการที่ 2 ก็ยังคงมีการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมเหมือนในโครงการที่ 1

โครงการปฏิบัติการ โครงการที่ 3 ปี ค.ศ. 1982-1986 (the third action programme) เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1983 สภารัฐมนตรีได้อนุมัติโครงการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม โครงการที่ 3 ในโครงการนี้มีการเน้นยุทธศาสตร์ทั่ว ๆ ไปในการปกป้องสิ่งแวดล้อม และปกป้องแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในประชาคมยุโรป โครงการนี้เป็นโครงการซึ่งถือได้ว่า

เป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของการปกป้องสิ่งแวดล้อมนั้นคือในโครงการที่ 3 มีการเน้นการปกป้องมลภาวะไม่ให้เกิดขึ้น ในขณะที่ในอดีตมาตรการในการปกป้องสิ่งแวดล้อม คือการควบคุมมลภาวะ แนวคิดในโครงการนี้จึงเป็นแนวคิดใหม่เรียกสั้นๆ ว่า"การปกป้องดีกว่าการแก้ไข"(protection is better than cure) เป็นแนวทางการป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษดีกว่าการจะต้องมาแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นแล้ว" ตัวอย่างของข้อบัญญัติของประกาศที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ดังกล่าวคือ ข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ปี ค.ศ. 1985 เพราะข้อกำหนดแนวทางนี้เน้นการศึกษาว่าโครงการใดจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่ที่ดูแลด้านการอนุมัติจะไม่อนุมัติให้มีการปฏิบัติการตามโครงการนั้น ๆ เป็นการแก้ไขปัญหาคันเหตุแต่ในอดีตมาเป็นการแก้ปัญหาคันเหตุคือเมื่อเกิดสภาพแวดล้อมเป็นพิษแล้ว จึงหามาตรการบรรเทาไม่ทำให้สภาพแย่ไปกว่าที่เป็น

นอกจากจะใช้มาตรการปกป้องดีกว่าการแก้ไขแล้ว คณะกรรมาธิการและสภารัฐมนตรียังเห็นพ้องกัน กำหนดให้มีการบูรณาการนโยบายสิ่งแวดล้อมเข้ารวมกับนโยบายอื่นของประชาคมและสภารัฐมนตรีได้จัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของปฏิบัติการในโครงการที่ 3 นี้ ตามลำดับ คือ

(1) ให้บูรณาการมิติสิ่งแวดล้อมเข้าไปในนโยบายอื่นของประชาคม ให้มีการลดปัญหามลภาวะและการรบกวนต่างๆ ที่เป็นต้นเหตุของมลพิษเพื่อที่จะเป็นการป้องกันไม่ให้อันตรายหนึ่งเป็นสาเหตุนำไปสู่อันตรายอีกอย่างหนึ่ง เช่น ปัญหามลพิษทางอากาศ อาจนำไปสู่อันตรายทางน้ำได้ ยกตัวอย่างเช่น ในอากาศมีก๊าซซัลเฟอร์มากนำไปสู่การเกิดฝนกรด ซึ่งทำลายป่าไม้และทำให้ดินเสื่อมโทรม

(2) การปกป้องสิ่งแวดล้อมในบริเวณทะเลเมดิเตอร์เรเนียน

(3) การลดปัญหามลพิษทางเสียงซึ่งมีสาเหตุมาจากการคมนาคมขนส่ง

(4) จัดการกับสารเคมีซึ่งเป็นอันตรายอย่างถูกวิธี

(5) ปัญหาหยาบและอันตรายจากหยาบ

(6) กระตุ้นการพัฒนาเทคโนโลยีสะอาด (clean technology) และเป็นผลดีต่อ

สิ่งแวดล้อม เช่น ปรับปรุงการแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ในเรื่องสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐสมาชิก

(7) บกป้องพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อประชาคม

(8) การร่วมมือกับประเทศกำลังพัฒนาในเรื่องสิ่งแวดล้อม²⁰

โครงการปฏิบัติการโครงการที่ 4 ปี ค.ศ. 1987-1992 (the fourth action programme) คณะกรรมาธิการเสนอโครงการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมโครงการที่ 4 ต่อสภารัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ปี ค.ศ. 1986 และสภารัฐมนตรีอนุมัติ เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม ปี ค.ศ. 1987 ในโครงการนี้มีการพัฒนาความคิดใหม่ๆ เช่น มีการตั้งมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความเข้มงวดพอสมควร มีการคำนึงถึงการควบคุมการนำข้อกำหนดแนวทาง (directive) เรื่องสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ มีการริเริ่มในเรื่องเทคโนโลยีชีวภาพ (biotechnology) และการจัดการแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ มีการปกป้องสิ่งแวดล้อมทั้งทางบกและน้ำ มีการคำนึงถึงการบูรณาการมิติด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปในนโยบายอื่นของประชาคมโดยการบูรณาการจะต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ด้วย เช่น เมื่อมีการนำมิติสิ่งแวดล้อมเข้าไปรวมกับนโยบายอื่นของประชาคมต้องคำนึงว่าสอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่แล้วของประชาคม มีการกำหนดแหล่งที่มาของปัญหามลพิษ การเพิ่มขีดความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลของสาธารณชนและมีการเผยแพร่ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม และเมื่อมีการนำมิติสิ่งแวดล้อมเข้าไปในนโยบายอื่นของประชาคมแล้วควรนำไปสู่การสร้างงานด้วย²¹ จากโครงการที่ 4 นี้พบได้ว่าเป็นโครงการซึ่งพัฒนาแนวคิดในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นไปอีกขั้นคือ ให้ควบคุมว่ามีการปฏิบัติตามข้อกำหนดแนวทางหรือไม่ เช่น เมื่อมีการอนุมัติข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วประเทศสมาชิกปฏิบัติตามหรือไม่

²⁰Stanley P. Johnson, The Environmental Policy of the European Communities (London: Graham & Trotman, 1989), pp. 15-18.

²¹Commission of the European Communities, European Community Environment Legislation: Volume 3 Chemicals, Industrial Risks and Biotechnology (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities; 1992), p. xxii.

โครงการปฏิบัติการโครงการที่ 5 ปี ค.ศ. 1993-1998 (the fifth action programme) เน้นการศึกษาเพื่อนำมาแก้ไขปัญหาลิ่งแวดล้อม และเน้นความจำเป็นในการเพิ่มโอกาสให้กับปัจเจกบุคคล และกลุ่มในการต่อสู้เพื่อสิทธิและผลประโยชน์ของตน²²

ประชาคมมีข้อบัญญัติต่างๆ ที่ใช้ในการปกป้องสิ่งแวดล้อมทั้งหมด 5 แบบตามมาตรา 189 ของสนธิสัญญาโรม ปี ค.ศ. 1957 กำหนดไว้ดังนี้คือ

- (1) กฎข้อบังคับ (regulations) ซึ่งมีผลผูกมัดประเทศสมาชิกโดยตรง
- (2) ข้อกำหนดแนวทาง (directive) มีผลผูกมัดประเทศสมาชิกเช่นกัน แต่ประเทศสมาชิกจะมีอิสระในการเลือกแนวทางการปฏิบัติ
- (3) มติ (decision) มีผลผูกมัดบุคคล หรือสมาชิกที่ถูกกล่าวถึงในมตินั้น
- (4) ความเห็น (opinion) ไม่มีผลผูกมัดประเทศสมาชิก
- (5) การแนะนำ (recommendation) ไม่มีผลผูกมัดประเทศสมาชิกแต่อย่างใด²³

การที่ประชาคมจะบัญญัติข้อบัญญัติเหล่านี้ได้นั้น ประชาคมยุโรปจะอาศัยโครงการปฏิบัติการเป็นกรอบแนวทางสำหรับกำหนดการปฏิบัติการปกป้องสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบายกว้างๆ ว่าควรมีการปฏิบัติการใดหรือการริเริ่มปฏิบัติการด้านใดในการแก้ไขปัญหาลิ่งแวดล้อมแล้วในขณะที่เดียวกันประชาคมยุโรปก็อาศัยการกำหนด ลิ่งแวดล้อมที่ถือว่าเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขร่วมกัน (อาทิ น้ำ อากาศ ขยะ สารเคมี เสียง พืชและสัตว์) เป็นแนวทางในการกำหนดข้อบัญญัติต่าง ๆ ที่สำคัญของประชาคมในระดับเฉพาะเรื่องด้วยเช่นกัน ผู้วิจัยจะขอยกตัวอย่างของข้อบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ดังนี้คือ

²²Kiss and Shelton, *op.cit.*, p. 21.

²³Treaties establishing the European Communities, (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1987), pp. 282-283.

กฎข้อบังคับ

อากาศ: กฎข้อบังคับสภารัฐมนตรีฉบับที่ 594/91 วันที่ 4 มี.ค. ปี ค.ศ. 1991 เรื่องสารที่ทำลายชั้นบรรยากาศ (Council Regulation EEC/594/91 of 4 March 1991 on substances the deplete the ozon layer)²⁴

เคมี: กฎข้อบังคับสภารัฐมนตรีฉบับที่ 1734/88 วันที่ 16 มิ.ย. ปี ค.ศ. 1988 เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออกสารเคมีที่มีอันตรายในประชาคมยุโรป (Council Regulation EEC/1734/88 of 16 June 1988 Concerning export from and import into the Community of certain dangerous chemicals)²⁵

พืชและสัตว์: กฎข้อบังคับสภารัฐมนตรีฉบับที่ 348/81 วันที่ 20 ม.ค. ปี ค.ศ. 1981 เรื่องกฎร่วมกันในการนำเข้าปลาวาฬและผลิตภัณฑ์จากสัตว์ทะเล (Council Regulation EEC/348/81 of 20 January 1981 common rules for imports of whales of other cetacean products)²⁶

ขยะ: กฎข้อบังคับสภารัฐมนตรีฉบับที่ 259/93 วันที่ 1 ก.พ. ปี ค.ศ. 1993 เรื่องการดูแลและควบคุมการขนส่งขยะเข้าและออกนอกประชาคมยุโรปโดยทางเรือ (Council Regulation No 259/93 of 1 February 1993 on the supervision and control of shipments of waste within, into and out of the European Community)²⁷

บทบัญญัติและโครงการทั่วไป (general provisions and programmes): กฎข้อบังคับสภารัฐมนตรีฉบับที่ 1836/93 วันที่ 29 มิ.ย. ปี ค.ศ. 1993 เรื่องการอนุญาตการมีส่วน

²⁴Official Journal of the European Communities L67, 14.3.1991, p.67.

²⁵OJ L 155, 22.6. 1988, p. 2.

²⁶Johnson, op.cit., p. 239.

²⁷OJ L 030, 06. 02. 93, p. 1.

ร่วมอย่างสมัครใจของเอกชนในภาคอุตสาหกรรมในการจัดการด้านนิเวศวิทยาและการตรวจสอบ
โครงการในประชาคม (Council Regulation No 1836/93 of 29 June 1993
allowing voluntary participation by companies in the industrial sector
in a Community eco-management and audit scheme)²⁸

ความปลอดภัยจากนิวเคลียร์และการแผ่ขยายของกัมมันตภาพรังสี (nuclear safety
and radioactive waste): กฎข้อบังคับสภารัฐมนตรีฉบับ 1493/93 วันที่ 8 มิ.ย. ปี ค.ศ.
1993 เรื่องการขนส่งสารกัมมันตภาพรังสีระหว่างรัฐสมาชิกโดยทางเรือ (Council
Regulation (Euratom) No 1493/93 of 8 June 1993 on shipments of
radioactive substances between Member States)²⁹

การให้ข้อมูลและการศึกษากับผู้บริโภค (consumer information, education
and representation): กฎข้อบังคับสภารัฐมนตรีฉบับที่ 2082/92 วันที่ 14 ก.ค. ปี ค.ศ.
1992 เรื่องการออกใบรับรองลักษณะเฉพาะของผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรและเครื่องบริโภค
(Council Regulation (EEC) No 2082/92 of 14 July 1992 on certificates of
specific character for agricultural products and foodstuffs)³⁰

การปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (protection of economic interests):
กฎข้อบังคับสภารัฐมนตรีฉบับที่ 295/91 วันที่ 4 ก.พ. ปี ค.ศ. 1991 เรื่องการตั้งกฎร่วมกัน
เพื่อการชดเชยค่าเสียหายจากการขนส่งทางอากาศ (Council Regulation (EEC) No 295/
91 of 4 February 1991 establishing common rules for a denied-boarding
compensation system in scheduled air transport)³¹

²⁸OJ L 168, 10.07.93, p. 1.

²⁹OJ L 148, 19.06.93, p. 1.

³⁰OJ L 208, 24.07.92, p. 9.

³¹OJ L 036, 08.02.91, p. 5.

ข้อเสนอแนวทาง

น้ำ: ข้อกำหนดแนวทางสภารัฐมนตรีฉบับที่ 75/440 วันที่ 16 มิ.ย. ปี ค.ศ. 1975 เกี่ยวกับคุณภาพน้ำเพื่อใช้สำหรับดื่ม (Council Directive EEC/75/440 of 16 June 1975 concerning the quality required of surface water intended for the abstraction of drinking water in the Member States)³²

อากาศ: ข้อกำหนดแนวทางสภารัฐมนตรีฉบับที่ 85/210 วันที่ 20 มี.ค. ปี ค.ศ. 1985 กฎหมายของรัฐสมาชิกเรื่องสารตะกั่วจากน้ำมัน³³

ขยะ: ข้อกำหนดแนวทางประชาคมยุโรปฉบับที่ 75/442 วันที่ 15 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1975 ว่าด้วยเรื่องขยะ³⁴

สารเคมี: ข้อกำหนดแนวทางสภารัฐมนตรีฉบับที่ 75/147 วันที่ 9 มิ.ย. ปี ค.ศ. 1975 กฎหมายของรัฐสมาชิกเกี่ยวกับสารแอโรซอล (Council Directive 75/147/EEC of 9 June 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to aerosol dispensers)³⁵

เสียง: ข้อกำหนดแนวทางประชาคมยุโรปฉบับที่ 84/532 วันที่ 17 ก.ย. ปี ค.ศ. 1984 เรื่องการควบคุมเสียง³⁶

³²Directory of Community Legislation in force and other Acts of the Community Institutions (European Communities: Brussels-Luxembourg, 1994), p. 864.

³³OJ L 96, 3.04.1985, p. 25.

³⁴OJ L 194, 25.07.1975.

³⁵IBM-Germany, Karl-Schmitz-Scholl-Fund and Institute for European Environmental Policy, Environmental Law of the European Communities (Berlin: Erich Schmidt Verlag, 1976), p.80

³⁶OJ L 306, 19.11.1994.

บทบัญญัติและโครงการทั่วไป: ข้อกำหนดแนวทางสภารัฐมนตรีฉบับที่ 91/692 วันที่ 23 ธ.ค. ปี ค.ศ. 1991 การกำหนดมาตรการและรายงานเรื่องการใช้ข้อกำหนดแนวทางที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (Council Directive EEC/91/692 of 23 December 1991 standardizing and rationalizing reports on the implementation of certain Directives relating to the environment)³⁷

ความปลอดภัยจากนิวเคลียร์และการแผ่ขยายของกัมมันตภาพรังสี: ข้อกำหนดแนวทางสภารัฐมนตรีในการตั้งมาตรฐานพื้นฐานสำหรับการปกป้องสุขภาพของคนงาน และการต่อต้านอันตรายที่เกิดจากการแผ่ขยายของสารไอออน (EAEC Council Directive laying down the basic standards for the protection of the health of workers and the general public against the dangers arising from ionizing radiations)³⁸

พืชและสัตว์: ข้อกำหนดแนวทางประชาคมยุโรปฉบับที่ 77/489 วันที่ 18 ก.ค. ปี ค.ศ. 1977 เรื่องการปกป้องสัตว์ระหว่างขนส่งระหว่างประเทศ (EEC Directive on the Protection of Animals During International Transport 77/489/EEC of 18 July 1977)³⁹

การให้ข้อมูลและการศึกษากับผู้บริโภค: ข้อกำหนดแนวทางสภารัฐมนตรีฉบับที่ 90/313 วันที่ 7 มิ.ย. ปี ค.ศ. 1990 เรื่องเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม (Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment)⁴⁰

³⁷OJ L 377, 31.12.1991, p. 42.

³⁸OJ L 011, 20.02.59, p.221.

³⁹J L 200, 8.08.1977.

⁴⁰Commission of the European Communities, European Community Environment Legislation: Volume 1 General Policy (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992), p. 164.

การปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ: ข้อกำหนดแนวทางสภารัฐมนตรีฉบับที่ 79/581
วันที่ 19 มิ.ย. ปี ค.ศ. 1979 เรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคโดยการระบุงราคาของเครื่องบริโภค
(Council Directive 79/581/EEC : of 19 June 1979 on consumer protection
in the indication of the prices of foodstuffs)⁴¹

การปกป้องและดูแลสุขภาพ: ข้อกำหนดแนวทางสภารัฐมนตรีฉบับที่ 77/312 วันที่ 29
มี.ค. ปี ค.ศ. 1977 เรื่องการปกป้องประชาชนจากสารตะกั่ว (Council Directive 77/
312/EEC of 29 March 1977 on biological screening of the population for
lead)⁴²

มติ

น้ำ: มติสภารัฐมนตรีฉบับวันที่ 12 ธ.ค. ปี ค.ศ. 1977 เรื่องการตั้งกระบวนกร
ร่วมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล เรื่องคุณภาพของน้ำในประชาคมยุโรป (Council Decision of
12 December 1977 Establishing a common procedure for the exchange of
information on the quality of surface fresh water in the Community)⁴³

อากาศ: มติสภารัฐมนตรีฉบับที่ 82/795 วันที่ 15 พ.ย. ปี ค.ศ. 1982 เรื่องการ
รวบรวมมาตรการการป้องกันปัญหาโคลโรฟลูออโรคาร์บอนต่อสิ่งแวดล้อม (Council Decision
82/795/EEC of 15 November 1982 on the consolidation of precautionary
measures concerning chlorofluorocarbons in the environment)⁴⁴

⁴¹OJ L 158, 26.06.1979, p.15.

⁴²OJ L 105, 28.04.1977, p.10.

⁴³Johnson, *op.cit.*, p. 83.

⁴⁴OJ L 329, 25. 11. 1982, p. 29.

ขยะ: มติคณะกรรมการธิการฉบับที่ 76/431 วันที่ 21 เมษายน ปี ค.ศ. 1976 เรื่องการตั้งคณะกรรมการในการจัดการเรื่องขยะ (Commission Decision 76/431/EEC of 21 April 1976 setting up a Committee on waste management)⁴⁵

สารเคมี: มติคณะกรรมการธิการฉบับที่ 90/420 เรื่องการไม่แบ่งแยกประเภทของสารเคมี (Commission Decision 90/420/EEC-Non-classification of a chemical)⁴⁶

บทบัญญัติและโครงการทั่วไป: มติคณะกรรมการธิการฉบับที่ 93/650 วันที่ 29 ก.ค. ปี ค.ศ. 1993 เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินต่อโครงการดังต่อไปนี้คือ Vila France de Xira และ Carregado ในประเทศโปรตุเกส (Commission Decision 93/650/EEC of 29 July 1993 concerning the granting of assistance from the cohesion financial instrument to the following projects of Vila France de Xira/Carregado section in Portugal)⁴⁷

ความปลอดภัยจากนิวเคลียร์และการแผ่ขยายของกัมมันตภาพรังสี: มติสภารัฐมนตรีฉบับที่ 75/406 วันที่ 26 มิ.ย. ปี ค.ศ. 1975 การยอมรับโครงการเกี่ยวกับการจัดการและการเก็บรักษาขยะที่มีกัมมันตภาพรังสี (Council Decision 75/406/Euratom of 26 June 1975 adopting a programme on the management and storage of radioactive waste)⁴⁸

จากตัวอย่างต่างๆ เป็นเพียงการหยิบยกกฎข้อบังคับ ข้อกำหนดแนวทาง และมติมาเพื่อให้เห็นชัดเจนขึ้นเท่านั้น ในความเป็นจริงแล้วข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมีมากมาย ดังจะเห็นได้จากนับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1973 - ปี ค.ศ. 1987 มามีข้อกำหนดแนวทางที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมจำนวน

⁴⁵OJ L 115, 01. 05. 76, p. 73.

⁴⁶OJ L 222, 17. 8. 1990, p. 49.

⁴⁷OJ L 308, 13.12.1993, p.172.

⁴⁸OJ L 178, 09.07.1975, p.28.

มากกว่า 100 ฉบับที่เข้าบังคับอยู่ในรัฐสมาชิก⁴⁹ นอกจากปฏิบัติการแก้ไขปัญหามลพิษในประชาคมยุโรป โดยการบัญญัติเป็นข้อบัญญัติทางกฎหมายดังกล่าวแล้ว ประชาคมยังสนับสนุนการปกป้องสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศด้วย เห็นได้จากโครงการปฏิบัติการที่ 1 ได้ระบุไว้ว่านโยบายสิ่งแวดล้อมในประเทศสมาชิกต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนาด้วย นอกจากนี้ประชาคมและประเทศสมาชิกควรจะสนับสนุนการปกป้องสิ่งแวดล้อมให้กว้างขวาง ในระดับระหว่างประเทศโดยสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ⁵⁰ เช่นประชาคมยุโรปได้ร่วมมือกับประเทศต่างๆ โดยการลงนามในข้อตกลงร่วมกันหลายฉบับดังนี้ในการปกป้องสิ่งแวดล้อม

อนุสัญญาว่าด้วยเรื่องมลพิษทางอากาศ

อนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยเรื่องมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดน ปี ค.ศ. 1979 (The Geneva Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution 1979)

อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยเรื่องการป้องกันชั้นโอโซน ปี ค.ศ. 1985 (The 1985 Vienna Convention on the Protection of the Ozone Layer)

อนุสัญญาว่าด้วยเรื่องมลพิษทางน้ำ

อนุสัญญาปารีสว่าด้วยเรื่องการป้องกันมลพิษทางน้ำ ที่มีสาเหตุจากแหล่งพิษจากฐานพื้นดิน ปี ค.ศ. 1974 (The Paris Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-Based Source 1974)

อนุสัญญาบาร์เซโลนาว่าด้วยเรื่องการป้องกันต่อต้านมลพิษในทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ปี ค.ศ. 1976) (The Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution 1976)

อนุสัญญาการป้องกันต่อต้านมลพิษทางเคมีแวนแม่น้ำไรน์ ปี ค.ศ. 1976 (The

⁴⁹Allan M. William, The European Community : the Contradictions of Integration (Oxford: T.J. Press Ltd., 1991), p. 146.

⁵⁰Commission of the European Communities, op.cit., pp. xxi-xxii.

Convention on the Protection of the Rhine Against Chemical Pollution
1976)

ข้อตกลงความร่วมมือร่วมกันในการจัดการกับน้ำในแม่น้ำดานูบ ปี ค.ศ. 1980
(The Cooperation Agreement on the Management of the Waters of the
Danube 1980)

อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งแอฟริกาตะวันออก ปี
ค.ศ. 1985 (The Convention for the Protection of the Marine
Environment and the Coastal Areas of East Africa 1985)

อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ปี ค.ศ. 1982 (The Law of the Sea
Convention 1982)

อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันพืชและสัตว์ (Conventions in the Area of the
Protection of Flora and Fauna)

ปี ค.ศ. 1973 อนุสัญญาอชิงตันว่าด้วยการค้าพันธุ์พืชและสัตว์ที่ตกอยู่ในอันตรายใน
ระดับระหว่างประเทศ (The 1973 Washington Convention on International
Trade in Endangered Species of Flora and Fauna)

ปี ค.ศ. 1979 อนุสัญญาเบิร์นว่าด้วยอนุสัญญาสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติของสัตว์
ป่าแห่งยุโรป (The 1979 Berne Convention on the Convention of the
Wildlife of Europe's Natural Environment)

ปี ค.ศ. 1979 อนุสัญญาบอนน์ว่าด้วยเรื่องการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าที่อพยพย้ายถิ่นฐาน
(The 1979 Bonn Convention on the Conservation of Migratory Species
Wild Animals)

ปี ค.ศ. 1985 อนุสัญญาของคณะมนตรีแห่งยุโรป (The Council of Europe)
เกี่ยวกับเรื่องการป้องกันสัตว์จำพวกมีกระดูกสันหลัง ซึ่งถูกใช้สำหรับเป้าหมายทางการทดลอง
(The 1985 Convention of the Council of European on the Protection of
Vertebrate Animals Used for Experimental Purposes)

อนุสัญญาว่าด้วยเรื่องขยะ

อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยเรื่องการควบคุมการเคลื่อนย้ายขยะที่เป็นอันตราย รวมทั้งของเสียที่มาจากขยะข้ามพรมแดน (The Basle Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal)

อนุสัญญาว่าด้วยเรื่องสารเคมี ความเสี่ยงทางอุตสาหกรรมและทางชีวภาพ

อนุสัญญากรุงบอนน์ เรื่องการป้องกันมลภาวะทางเคมีในแม่น้ำไรน์ (The Bonn Convention for the Prevention of Chemical Pollution of the Rhine)⁵¹

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเพื่อให้เห็นว่าประชาคมยุโรปมีวิธีการในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยการร่วมมือกันภายในกรอบของความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่สำคัญ กล่าวคือการบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมแห่งประชาคมยุโรป ในกรณีเรื่องที่ถูกวิจัยศึกษาเป็นข้อกำหนดแนวทางซึ่งถือเป็นรูปแบบหนึ่งของกฎหมายสิ่งแวดล้อมแห่งประชาคมยุโรป

ข้อกำหนดแนวทางของประชาคมยุโรปว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(1) ลักษณะของข้อกำหนดแนวทาง (directive)

ข้อกำหนดแนวทางเป็นรูปแบบหนึ่งของข้อบัญญัติของประชาคม ซึ่งแตกต่างจากกฎข้อบังคับ (Regulations) คือเมื่อมีการอนุมัติกฎข้อบังคับแล้ว สามารถใช้กฎข้อบังคับนั้นต่อรัฐสมาชิกอื่นได้ เหมือนกับว่ากฎข้อบังคับนั้นเป็นกฎหมายภายในรัฐสมาชิกเอง แต่ข้อกำหนดแนวทางนั้นแตกต่างตรงที่เมื่อมีการอนุมัติแล้วรัฐสมาชิกต้องนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในประเทศของตน หลังจากรัฐสมาชิกรับไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในประเทศของตนเองแล้ว เท่ากับว่าข้อกำหนดแนวทางของ

⁵¹David Vaughan Q.C., Current EC Legal Development Series:

Environment and Planning Law (London: Butterworth & Co. Ltd., 1991),

ประชาคมมีอำนาจเหนือกฎหมายของรัฐสมาชิก เท่ากับว่าข้อกำหนดแนวทางนี้มีลักษณะเหนือรัฐ ตามสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป มาตรา 189 ระบุว่า ข้อกำหนดแนวทางจะมีผลผูกมัด รัฐสมาชิกซึ่งถูกอ้างถึง เพื่อให้รัฐสมาชิกดังกล่าวนำข้อกำหนดแนวทางดังกล่าวไปบัญญัติเป็นกฎหมาย บังคับใช้ภายในรัฐสมาชิกเอง แต่จะให้อำนาจหน้าที่ของรัฐสมาชิกในการเลือกรูปแบบ และวิธีการ ปฏิบัติการเอง แม้ประเทศสมาชิกจะสามารถเลือกรูปแบบหรือวิธีการปฏิบัติการเองได้ แต่ข้อกำหนด แนวทางโดยส่วนมากมักจะถูกร่างไว้ค่อนข้างกระชับรัดกุม ดังนั้นจึงมีช่องว่างให้รัฐสมาชิกใช้ในการ เลือกแนวทางเองได้ไม่มากนัก เท่ากับว่ารัฐสมาชิกเกือบจะต้องปฏิบัติตามสิ่งที่ระบุไว้ในข้อกำหนด แนวทางนั้นๆ นั่นคือรัฐสมาชิกไม่มีอิสระมากนักในการเลือกทางปฏิบัติ

ข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ปี ค.ศ. 1985 ก็เช่น กัน มีการระบุรายละเอียดต่าง ๆ ไว้มากมาย เช่น โครงการเอกชนหรือสาธารณชนโครงการใด บ้าง จะต้องถูกประเมินว่าโครงการดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และต้องมีขั้นตอน อย่างไรบ้างก่อนโครงการนั้น ๆ จะถูกอนุมัติจากเจ้าหน้าที่ และสาธารณชน ทำให้รัฐสมาชิกไม่ สามารถเลือกรูปแบบหรือแนวทางในการปฏิบัติตามแบบของรัฐตนได้มากนัก

ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้การรักษาสภาพแวดล้อมร่วมกันเป็นไปได้

ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการรักษาสภาพแวดล้อมร่วมกันได้ อาจเป็นเพราะสาเหตุดังต่อไปนี้

(1) ภัยคุกคามจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่ปรากฏเด่นชัดใกล้ตัวขึ้น และที่สำคัญคือปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาข้ามพรมแดนที่ต้องการการแก้ไขร่วมกันและดูเหมือนว่ารัฐสมาชิกจะไม่มีทางเลือก⁵² เป็นสาเหตุหนึ่งซึ่งช่วยให้ประชาคมยุโรปสามารถร่วมมือกันเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม ยกตัวอย่าง เช่น

⁵²Pascal Fontaine, Europe in Ten Lessons (Brussels: Eureka Slide, 1992), p. 17.

ประเทศสมาชิกต่างๆต้องรับผลจากมลพิษจากสิ่งแวดล้อม เช่น อังกฤษต้องเสียค่าใช้จ่ายไปกับการปรับปรุงแก้ไขปัญหาฝนกรด ซึ่งสร้างความเสียหายทำลายป่าไม้พืชพันธุ์ต่าง ๆ รวมมูลค่าความเสียหายเป็นเงินถึงกว่า 4,500 ล้าน ECU* ต่อปี ในขณะที่เยอรมนีได้รับความเสียหายจากฝนกรด เช่นเดียวกัน และเยอรมนีต้องเสียค่าใช้จ่ายถึง 7,250 ล้าน ECU ต่อปี อีกทั้งประเทศสมาชิกตระหนักว่าปัญหาสิ่งแวดล้อม: เป็นปัญหาข้ามพรมแดนยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของประเทศในประชาคมทางตอนเหนือพยายามที่จะกำจัดควันพิษ แต่ปรากฏว่าประเทศทางตอนใต้ของประชาคมยังคงเป็นแหล่งผลิตควันพิษอยู่ก็จะไม่เกิดประโยชน์อะไร หากประเทศทางเหนือพยายามกำจัดควันพิษแต่ฝ่ายเดียว เนื่องจากควันพิษจากทางใต้ก็ยังคงสามารถลอยเข้าสู่ประเทศทางเหนือได้⁵³ ที่สำคัญคือการปฏิบัติการเฉพาะแต่ละประเทศไม่เพียงพอในการจะกำจัดปัญหาให้หมดไปและการปฏิบัติการในระดับระหว่างประเทศเป็นไปได้ยาก เนื่องจากการปฏิบัติการระดับระหว่างประเทศยังขาดการควบคุมการบังคับใช้ให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามสนธิสัญญา ดังนั้นประชาคมจึงเห็นว่าการร่วมมือกันปฏิบัติการในหมู่ประเทศสมาชิก 12 ประเทศจะเป็นแนวทางหนึ่ง ซึ่งช่วยแก้ไขปัญหาค้นและการร่วมมือกันของกลุ่มประเทศจะช่วยเพิ่มพลังอำนาจในการแสดงท่าทีของตนในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะเมื่อประชาคมยุโรปเสนอมาตรการใดในการแก้ไขปัญหามลพิษระหว่างประเทศจะทำให้ประเทศต่าง ๆ สนใจ เนื่องจากประชาคมยุโรปเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจการเมือง และสังคม

*หน่วยเงินตรายุโรปหรือเงินอีซียู (European Currency Unit) คือหน่วยเงินตราทางการของประชาคมยุโรป ซึ่งใช้แทนหน่วยเงินตราเดิมคือ หน่วยชาระบัญชียุโรป (European Unit of Account) เงินอีซียูเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 1 มี.ค. ปี ค.ศ. 1979 แต่เป็นหน่วยเงินที่ใช้ในการจัดการด้านการบัญชีและการเงินภายในประชาคมยุโรป ไม่ใช่เป็นหน่วยเงินซึ่งใช้สำหรับใช้จ่ายของบุคคลทั่วไป

⁵³Clinton Davis, "International Affairs and the Environment,"

นอกจากนี้การร่วมมือกันจะช่วยในการเพิ่มพลังอำนาจของท่าทีของประชาคมแล้ว การร่วมมือกันยังมีประโยชน์คือ จะทำให้มีการแลกเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญจากแต่ละชาติ แลกเปลี่ยนผู้บริหารจากทุกระดับ และมีการทวิวิจัยทางวิทยาศาสตร์ร่วมกัน ซึ่งจะช่วยเร่งความก้าวหน้าและทำให้ได้ผลของการทดลองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้เร็วขึ้น ช่วยให้อาสาสมัครแก้ไขปัญหาค้นหาได้ทันที่ก่อนที่จะเกิดประโยชน์กับทุกคน⁵⁴

(2) ประชาคมมีการปฏิบัติการทางด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกัน เพื่อแสดงให้เห็นว่าประชาคมยุโรปในฐานะองค์การระดับภูมิภาคยังคงเป็นองค์การระดับภูมิภาคต่อไป เนื่องจากมีการกระทำกรร่วมกันในประเด็นอื่นๆ เช่นประเด็นสิ่งแวดล้อม นอกเหนือจากประเด็นเศรษฐกิจ ซึ่งประชาคมได้ร่วมมือกันอยู่ก่อนแล้ว จากคำกล่าวข้างต้นก็มีส่วนถูกตั้งจะเห็นได้จากคำกล่าวของ ดร. เวิร์ดมัน-คีเฟอร์ กล่าวว่า "เนื่องจากประชาคมยุโรปเป็นองค์การระดับภูมิภาค ดังนั้น ประชาคมยุโรปได้หากิจกรรมทำร่วมกันเพื่อแสดงให้เห็นถึงการคงอยู่ต่อไปขององค์การร่วมมือกันในเรื่องสิ่งแวดล้อมก็เป็น เรื่องที่แสดงให้เห็นว่าประชาคมมีความก้าวหน้าไปเรื่อยๆ แต่ว่าในสนธิสัญญาประชาคมไม่ได้ระบุชัดเจนว่า ควรจะมีปฏิบัติการใดหลังจากมีการร่วมตัวทางด้านเศรษฐกิจแล้ว แต่อย่างไรก็ตามในคำกล่าวตอนท้ายได้มีการสรุปไว้ว่าสาเหตุสำคัญที่มีการร่วมมือทางด้านสิ่งแวดล้อมมาจากความจริงที่ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาระดับระหว่างประเทศ ฉะนั้นประชาคมยุโรปจึงร่วมมือกันแก้ปัญหาที่เป็นการถูกต้องแล้ว เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นในยุโรปดังนั้นจึงไม่ใช่ว่าหน้าที่ขององค์การอื่น ไม่ว่าจะ เป็นนาโต้หรือองค์การใด ๆ จะแก้ไขปัญหาล้อมของประชาคมยุโรป"⁵⁵

⁵⁴Commission of the European Communities, *op.cit.*, pp. 1-2.

⁵⁵Vera Erdmann-Keefer, การสนทนา, March 8, 1995.

(3) ระหว่างทศวรรษ 1960 เป็นต้นมาสาธารณชนได้ให้ความสนใจเรื่องสิ่งแวดล้อม เห็นได้จากสาธารณชนแสดงความกังวลเกี่ยวกับอันตรายจากฝนกรดที่มีต่อป่าไม้ ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลเองก็เริ่มมีความตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกัน ก่อนที่จะมีการตั้งนโยบายสิ่งแวดล้อมของประชาคมในปี ค.ศ. 1972 ได้มีแรงสนับสนุนทางการเมืองและแรงสนับสนุนจากสาธารณชน⁵⁶ เช่นต้องการรักษาแหล่งทรัพยากรของโลก และปกป้องผู้บริโภคและคุณภาพชีวิต ส่งผลให้ประชาคมมีการเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติการในด้านต่าง ๆ มีการจัดการกับมลพิษทางอากาศ การใช้โคลโรฟลูออโรคาร์บอน (chlorofluorocarbons) ซึ่งทำลายชั้นบรรยากาศโลก ใน ปี ค.ศ. 1973 มีการสำรวจในประเทศสมาชิกทั้ง 9 ประเทศของประชาคม ผลการสำรวจปรากฏว่าประชาคมตระหนักถึงปัญหามลพิษว่าเป็นปัญหาที่สำคัญมากที่สุดและสำคัญกว่าปัญหาเงินเฟ้อ ความยากจน และปัญหาการตกงาน⁵⁷ ในขณะเดียวกันองค์การด้านสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นพลังทางการเมืองในหลายประเทศในยุโรป และรัฐบาลแห่งชาติเกือบจะทุกชาติได้ขยายและเพิ่มความเข้มแข็งให้กับตน โดยการพยายามควบคุมดูแลกิจการอุตสาหกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจากความกังวลในการต้องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จึงเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญให้มีการร่วมมือกันนโยบายสิ่งแวดล้อมของประชาคม

(4) ประชาคมยุโรปเป็นกลุ่มประเทศซึ่งประเทศส่วนใหญ่มีการพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว จึงมีกำลังทางเศรษฐกิจในการสนับสนุนงานทางด้านวิทยาศาสตร์ เพื่อศึกษาตรวจสอบความเป็นไปของสิ่งแวดล้อมในโลก และมีกำลังในการสนับสนุนงาน เช่น การประชุม สัมมนาในเรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อม เมื่อมีความรู้และข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวในเรื่องนี้และพยายามร่วมมือกัน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกัน

⁵⁶Johnson, op.cit., p. ix.

⁵⁷Nicoll and Salmon, op.cit., p.117.