

นโยบายสิ่งแวดลอมของประชาคมยุโรป: ศึกษาการตัดสินใจเรื่อง

ข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดลอม

นางสาว สุพิศ ต่างวิวัฒน์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2538

ISBN 974-632-283-4

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย

THE EUROPEAN COMMUNITY'S ENVIRONMENT POLICY: A STUDY OF THE
DECISION-MAKING ON THE ENVIRONMENTAL
IMPACT ASSESSMENT DIRECTIVE

Miss Supit Tangwiwat

A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements
for the Degree of Master of Political Science

Department of International Relations

Graduate School

Chulalongkorn University

1995

ISBN 974-632-283-4



หัวข้อวิทยานิพนธ์ นโยบายสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรป: ศึกษาการตัดสินใจเรื่อง
 ข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
 โดย นางสาว สุนิศา ต่างวิวัฒน์
 ภาควิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
 อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. เขียน ชีระวิทย์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

Sanit Boi

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
 (รองศาสตราจารย์ ดร. สันติ กุญสุวรรณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

Chonchai Kiat
ประธานกรรมการ
 (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำสุข)

Hean Chirawit
อาจารย์ที่ปรึกษา
 (ศาสตราจารย์ ดร. เขียน ชีระวิทย์)

Samphong Chumak
กรรมการ
 (รองศาสตราจารย์ ดร. สมพงษ์ ชูมาก)

พิมพ์ต้นฉบับบทความวิจัยวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



สุพิศ ต่างวิวัฒน์ : นโยบายสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรป : ศึกษาการตัดสินใจเรื่อง
ข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (THE EUROPEAN
COMMUNITY'S ENVIRONMENT POLICY : A STUDY OF THE DECISION-MAKING ON
THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT DIRECTIVE) อ.ที่ปรึกษา: ศ.ดร.เขียน
ธีระวิทย์, 164 หน้า. ISBN 974-632-283-4

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดเน้นที่จะศึกษาว่า ประชาคมยุโรปมีวิธีการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม
อย่างไร ประเด็นที่ใช้ในการศึกษาคือ การอนุมัติข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อ
สิ่งแวดล้อมของประชาคม

ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่า ข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมฉบับนี้
และกระบวนการในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรปนั้นได้ดำเนินการโดยอาศัยวิธีการ
ดำเนินงานแบบเหนือรัฐ สิ่งนี้เห็นได้จากบทบาทที่เด่นชัดของคณะกรรมการธิการ ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรเหนือรัฐ
โดยรูปแบบ และลักษณะงาน นอกจากนี้บทบาทของคณะกรรมการยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภายุโรป
ซึ่งมีสมาชิกเป็นตัวแทนของภูมิภาคมากกว่าเป็นตัวแทนของแต่ละรัฐสมาชิก และแม้สภารัฐมนตรีอาจจะมี
อำนาจในการยับยั้งการดำเนินงานของคณะกรรมการในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติสภารัฐมนตรียังคงชอบ
การปฏิบัติกร่วมกันในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมากกว่าการปฏิบัติกรโดยลำพังของแต่ละรัฐสมาชิก
เอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
ปีการศึกษา 2537

ลายมือชื่อนิสิต น.ส. สุพิศ ต่างวิวัฒน์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 1/6/92
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม -

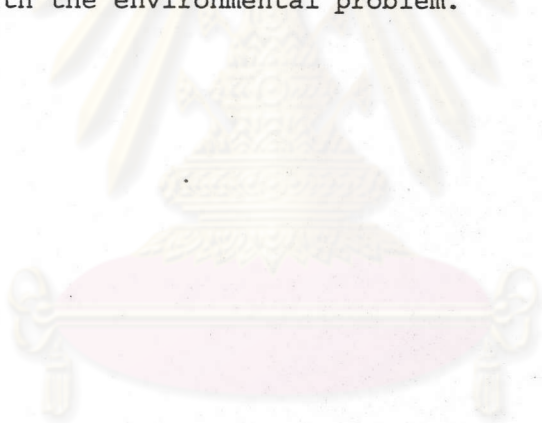
C530323 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEY WORD: EUROPEAN COMMUNITY/DECISION-MAKING/DIRECTIVE/IMPACT ASSESSMENT/
ENVIRONMENT

SUPIT TANGWIWAT : THE EUROPEAN COMMUNITY'S ENVIRONMENT POLICY: A STUDY
OF THE DECISION-MAKING ON THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT
DIRECTIVE. THESIS ADVISOR: PROF. KHIE N THEERAVIT, Ph.D. 164 pp.
ISBN 974-632-283-4.

This study focuses on how the European Community deals with the environmental problem. The adoption of the environmental impact assessment directive is used as a case study.

The result of the research shows that this environmental impact assessment directive and the processes involved suggested that in dealing with the environmental issues, the European Community, then, had already adopted a supranational approach. This was revealed by the prominent roles played by the European Commission, a supranational organization by virtue of its formation and function. Its deeds were further backed up by the forum of regional representatives, not national representatives, the European Parliament. The Council of Ministers, might have a veto power in theory, but in practice it also preferred a collective effort to an individual national effort in dealing with the environmental problem.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา... ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ.....

ลายมือชื่อนิสิต..... น.ส. สุนัด ทรัพย์วัฒน์

สาขาวิชา... ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... ๒๗

ปีการศึกษา... 2537.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของศาสตราจารย์ ดร. เปียม วีระวิทย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ตลอดจนความช่วยเหลือที่มีประโยชน์ยิ่ง อาทิ ท่านกรุณาเขียนจดหมายแนะนำตัวผู้วิจัย และจากจดหมายแนะนำดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลที่มีประโยชน์ต่องานวิจัยจากสถาบันต่าง ๆ ของประชาคมยุโรป นอกจากนี้ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาที่ท่านได้เมตตาสละเวลาอันมีค่าในการให้คำปรึกษา และชี้แนะแหล่งข้อมูล ช่วยตรวจงานวิจัย รวมไปถึงให้เอกสารประกอบที่มีประโยชน์ต่อการวิจัยด้วยดีมาตลอด แม้ว่าท่านจะมีภาระกิจที่ต้องรับผิดชอบมากมาย ท่านได้ดูแลเอาใจใส่การดำเนินงานของผู้วิจัยอย่างใกล้ชิด ผู้วิจัยขอขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูง นอกจากอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์แล้ว ผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู หัวหน้าภาคความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในฐานะประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร. สมพงษ์ ชูมาก กรรมการการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านทั้งสองได้กรุณาให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ส่วนที่มีประโยชน์ต่องานวิจัยเป็นอย่างยิ่ง และบุคคลที่ผู้วิจัยจะลืมไม่ได้และขอขอบคุณคือ Dr. Vera Erdmann-Keefer ซึ่งให้ทั้งคำแนะนำในการหาข้อมูลในขณะที่ผู้วิจัยอยู่ที่เยอรมนี โดยท่านได้กรุณาส่งโทรสารแนะนำ รวมทั้งเป็นกำลังใจที่สำคัญที่ช่วยให้งานวิจัยลุล่วงไปได้ด้วยดี และให้ความช่วยเหลือตลอดเวลาเสมือนหนึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม นอกจากนี้ขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชัยโชค จุลศิริวงศ์, รองศาสตราจารย์ ประทุมพร วิชเรเสถียร, คุณพรรณลสิริ พรหมพันธุ์, Prof. Dr. Franz Knipping, Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Mr. Juergen Wagner, Mrs. Sabine Frank, Dr. Rudolf Steiert, ศ.วิมลวรรณ ภัทโรดม, เจ้าหน้าที่ห้องสมุด University of Freiburg และโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ห้องสมุด University of Tuebingen และเพื่อน ๆ ที่ทูบิงเง่น ซึ่งทุกท่านที่ผู้วิจัยกล่าวถึงนี้ได้ให้ทั้งคำแนะนำและความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ และเนื่องจากผู้วิจัยได้รับทุนในการทำวิจัยจากโครงการยุโรปศึกษา จุฬาฯ จึงขอขอบคุณมา ณ ที่นี้ด้วย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
คำอธิบายศัพท์สำคัญ.....	ฌ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
สิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นปัญหาของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ.....	1
ประชาคมยุโรป.....	7
ความร่วมมือในการรักษาสภาพแวดล้อมในประชาคมยุโรป.....	8
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	11
ขอบเขตการศึกษา.....	11
กรอบความคิด.....	12
(1) ทฤษฎีทางเสื่อกสาธารณะ.....	13
(2) แนวทางการดำเนินงานแบบระหว่างรัฐบาล.....	15
(3) แนวทางการดำเนินงานแบบเหนือรัฐ.....	16
สมมติฐานในการศึกษา.....	19
วิธีดำเนินการศึกษา.....	20
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	20
วิธีการเสนอเรื่อง.....	21

2. นโยบายสิ่งแวดลอมในประชาคมยุโรป.....	22
สภาพสิ่งแวดลอมในยุโรปก่อนปี ค.ศ. 1971.....	23
การรักษาสภาพสิ่งแวดลอมภายในกรอบของประชาคมยุโรป.....	26
ข้อกำหนดแนวทางของประชาคมยุโรปว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อ สิ่งแวดลอม.....	43
(1) ลักษณะของข้อกำหนดแนวทาง (directive).....	43
ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้การรักษาสภาพแวดลอมรวมกันเป็นไปได.....	44
3. กลไกและการตัดสินใจในประชาคมยุโรป.....	48
คณะกรรมการ.....	48
สภารัฐมนตรี.....	54
รัฐสภายุโรป.....	58
ขั้นตอนการบัญญัติข้อกำหนดแนวทาง.....	64
4. การตัดสินใจในเรื่องข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผลกระทบต่อ สิ่งแวดลอม.....	66
บทบาทของคณะกรรมการ.....	66
สภารัฐมนตรี.....	74
รัฐสภายุโรป.....	83
ลำดับขั้นตอนก่อนจะมีการอนุมัติข้อกำหนดแนวทางว่าด้วยการประเมินผล กระทบต่อสิ่งแวดลอม.....	89
5. บทสรุป.....	104
รายการอ้างอิง.....	107
ภาคผนวก.....	114
ประวัติผู้เขียน.....	164

คำอธิบายศัพท์สำคัญ

สภายุโรป (The European Council)

ที่ประชุมสภายุโรปได้รับการจัดตั้งขึ้นใน ปี ค.ศ. 1974 โดยการประชุมสุดยอดที่ปารีส แม้สภายุโรปได้จัดตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1974 ก็ตาม แต่ถูกนำเข้ามาอยู่ในกรอบสถาบันของประชาคมอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1987 ภายใต้กรอบของรัฐบาลเดี่ยวยุโรปตลาดเดียว (Single European Act)

ที่ประชุมสภายุโรปคือที่ประชุมหัวหน้ารัฐบาลของประเทศประชาคมยุโรป ซึ่งมีจุดมุ่งหมาย เพื่อใช้เป็นที่ประชุมในการวางแนวนโยบายทั่วไปรวมทั้งเพื่อพิจารณาประเด็นฉุกเฉินรับดำเนินการได้ทันหว่างที่ ยกตัวอย่างเช่น เดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1990 การประชุมสุดยอดที่โรม มีการตัดสินใจส่งความช่วยเหลือทางอาหารอย่างเร่งด่วนต่อสหภาพโซเวียต และการส่งกำลังสนับสนุนของประชาคมยุโรปร่วมกับสหประชาชาติ-สหรัฐอเมริกาในวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย

การประชุมสภายุโรปจะจัดให้มีขึ้นปีละ 2 ครั้ง ประเทศสมาชิกจะเป็นประธานประเทศละ 6 เดือน ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปตามลำดับอักษรชื่อของประเทศ การประชุมจะจัดในประเทศเป็นประธานของที่ประชุมสภายุโรป เช่นการประชุมในปี ค.ศ. 1993 จัดที่เดนมาร์ก และเบลเยียม ปี ค.ศ. 1994 จัดที่กรีซและเยอรมนี ปี ค.ศ. 1995 จัดที่ฝรั่งเศสและสเปน ปี ค.ศ. 1996 จัดที่อิตาลีและไอร์แลนด์

รัฐสภายุโรป (The European Parliament)

รัฐสภายุโรปถูกตั้งขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1958 เดิมมีสมาชิกรัฐสภายุโรป 142 ที่นั่ง ต่อมาเพิ่มเป็น 198 ที่นั่ง ในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1973 เมื่ออังกฤษ เดนมาร์ก และไอร์แลนด์ได้ภาคยานุวัติเข้าร่วมเป็นสมาชิก และเพิ่มเป็น 410 ที่นั่ง เมื่อเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1979 และ

เพิ่มเป็น 434 ที่นั่ง เมื่อกรีซเข้าเป็นสมาชิกจนกระทั่งมีสมาชิกเป็นจำนวน 518 ที่นั่ง เมื่อโปรตุเกส และสเปนเข้าเป็นสมาชิกประชาคม ใน ปี ค.ศ. 1986 และปัจจุบันปี ค.ศ. 1994 มีสมาชิก 567 ที่นั่ง

สมาชิกของรัฐสภายุโรปเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนในประชาคมยุโรป สมาชิกเหล่านี้ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนของประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป ซึ่งการเลือกตั้งโดยตรงเริ่มครั้งแรกตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979

สถานที่ทำงานของสภาจัดขึ้นที่เมืองสตราบูร์ก ประเทศฝรั่งเศส การประชุมกรรมการบริหาร ส่วนใหญ่จัดให้มีขึ้นที่เมืองบรัสเซลส์ และหน่วยเลขาธิการรัฐสภาตั้งอยู่ที่ลักเซมเบิร์ก¹

องค์กรของรัฐสภามีการดำเนินงานในลักษณะข้ามกลุ่มชาติ และตระหนักกว่าการทำงานเป็นกลุ่มทางการเมืองจะทำให้เกิดการทงานข้ามกลุ่มประเทศงายยิ่งขึ้น²

สภารัฐมนตรี (The Council of Ministers)

สภารัฐมนตรีประกอบด้วยรัฐมนตรีจากรัฐบาลของประเทศสมาชิก โดยทางการที่ประชุมนี้ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัตินั้นการประชุมรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะประชุมตามเรื่องที่จะจัดประชุม เช่นเมื่อมีการประชุมเรื่องสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมจะเข้าประชุม การประชุมนั้นจะเป็นที่รู้จักกันดีในนามของสภาสิ่งแวดล้อม (Environment Council) การตัดสินใจของสภารัฐมนตรีอาจใช้มติเสียงส่วนน้อย หรือมติเสียงเอกฉันท์ขึ้นอยู่กับแต่ละกรณี คณะ

¹ธารทอง ทองสวัสดิ์, "ประชาธิปไตยขาดดุลในสหภาพยุโรป: ที่มาและสู่ทางการในการแก้ไข," Journal of European Studies 2 (January-June 1994): 14.

²Whitaker's Almanack 1994, ed. Hilary Marsden (London: J. Whitaker & Sons Ltd., 1993), p. 761.

กรรมการผู้แทนถาวรเป็นเสมือนหน่วยงานช่วยเหลือสภารัฐมนตรี ทั้งใน เรื่องการจัดเตรียมการประชุมของสภารัฐมนตรี รวมไปถึงการทำหน้าที่เสมือนผู้เฝ้าประตูคอยประสานงานระหว่างรัฐบาลแห่งชาติกับองค์กรเหนือชาติ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือมีบทบาทในการเจรจาเบื้องต้นกับกลไกอื่น ๆ ในระหว่างกระบวนการนิติบัญญัติ เช่น เจรจากับคณะกรรมการสิทธิการ เป็นต้น³

นอกจากคำทั้งสามที่กล่าวไปแล้ว ผู้วิจัยขออธิบายคำศัพท์อีกคำหนึ่ง คือคำว่าคณะมนตรียุโรป ซึ่งแม้ว่าคำนี้จะไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ผู้วิจัยศึกษาก็ตาม แต่เพื่อให้เกิดความเข้าใจแก่ผู้อ่านมากยิ่งขึ้น และกันความสับสน เนื่องจากคำเหล่านี้มีการความคล้ายกันมาก อาจก่อให้เกิดความสับสนได้

คณะมนตรียุโรป (The Council of Europe)

คณะมนตรียุโรปคือ องค์กรระหว่างประเทศองค์การหนึ่ง ซึ่งไม่เกี่ยวกับสภายุโรป (European Council) ซึ่งอยู่ในกรอบความร่วมมือทางการเมืองของสหภาพยุโรป คณะมนตรียุโรปตั้งขึ้นที่กรุงลอนดอน เดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 1949 โดยมีรัฐที่ร่วมก่อตั้ง 10 ประเทศ ดังนี้คือ เบลเยียม อังกฤษ เดนมาร์ค ฝรั่งเศส ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน และในปัจจุบันมีสมาชิกเพิ่มขึ้นดังรายนามต่อไปนี้คือ ประเทศออสเตรีย ไชปรัส เยอรมนี กรีซ ไชล์แลนด์ มัลต้า สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี บัลแกเรีย สาธารณรัฐเชค เอสโทเนีย ฟินแลนด์ ฮังการี ลิทัวเนีย ลิกเทินสไตน์ ไบรตุเกส โปแลนด์ ซานมาริโน สโลวาเกีย สโลวาเนีย สเปน ทำให้มีรัฐสมาชิกทั้งหมดรวมเป็น 31 ประเทศ⁴ สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่เมืองสตราซบูร์ก (Strasbourg) ประเทศฝรั่งเศส

³Ibid., p. 759.

⁴Ibid., p. 756.

คณะมนตรียุโรปปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายในการสร้างเอกภาพ และเพื่อเสริมสร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม โดยอาศัยการเจรจาและอภิปราย และการปฏิบัติความร่วมมือกันทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา วิทยาศาสตร์ กฎหมาย การบริหาร สิทธิมนุษยชน วัฒนธรรมและการธำรงรักษาระบบประชาธิปไตยให้คงอยู่ต่อไป มีบทบาทสำคัญในการร่วมมืออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งยุโรป เช่น ได้ช่วยเหลือรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อมของประชาคมในช่วงที่มีการร่างอนุสัญญากรุงเบอร์ลินเกี่ยวกับการอนุรักษ์สัตว์ป่าแห่งยุโรป และแหล่งที่อยู่อาศัยทางธรรมชาติของสัตว์⁵



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵Lynton Keith Caldwell, International Environmental Policy: Emergence and Dimensions (North Carolina: Duke University Press, 1984),