

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในบริบทข้ามพรมแดน ค.ศ. 1991

สิทธิ หลีกภัย¹ จำลอง โพธิ์บุญ²

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในบริบทข้ามพรมแดน ค.ศ. 1991 (อนุสัญญาเอสปู) และศึกษาแนวทางในการนำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสปูไปใช้ในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ งานวิจัยนี้ใช้วิธีการเชิงคุณภาพโดยการวิเคราะห์เนื้อหาและการพรรณนาตรรกะ ข้อมูลในงานวิจัยนี้คือข้อมูลทุติยภูมิโดยมีแหล่งที่มาจากตำรา บทความ งานวิจัย ตำบทยุทธศาสตร์ เอกสารสำคัญ คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ และคำพิพากษาของศาลเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาและวิเคราะห์หาคำตอบ

ผลการศึกษาพบว่าอนุสัญญาเอสปูเป็นอนุสัญญาที่กำหนดขั้นตอนกว้าง ๆ ในการดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน ในการนำอนุสัญญาเอสปูไปใช้ในทางปฏิบัติก็ยังคงต้องตกลงกันในรายละเอียดในอีกหลายประเด็นที่ได้กล่าวไว้ในอนุสัญญาเอสปูแต่เป็นประเด็นที่มีความจำเป็นในการดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนให้สำเร็จลุล่วง โดยคณะกรรมการเศรษฐกิจยุโรปแห่งสหประชาชาติได้จัดทำแนวทางที่มีชื่อว่าแนวทางการนำอนุสัญญาเอสปูไปใช้ในทางปฏิบัติ (Guidance on the Practical Application of the Espoo Convention) เพื่อเป็นแนวทางให้ภาคีนำไปใช้ในการทำความเข้าใจทวิภาคีหรือพหุภาคีเพื่อให้การดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสปูมีประสิทธิภาพ งานวิจัยนี้ยังได้นำความตกลงระหว่างภาคีฉบับหนึ่งมาศึกษาคือความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์ว่าด้วยการนำอนุสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในบริบทข้ามพรมแดนลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 ไปใช้ในทางปฏิบัติเพื่อเป็นตัวอย่างให้เห็นถึงการทำความเข้าใจทวิภาคีเพื่อการนำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสปูไปใช้ในภาคปฏิบัติ

คำสำคัญ : การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน; อนุสัญญาเอสปู; คณะกรรมการเศรษฐกิจยุโรปแห่งสหประชาชาติ

¹ สาขาวิชาการจัดการสิ่งแวดล้อม คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล: sitthi22@yahoo.com

² คณบดีคณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

TRANSBOUNDARY ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT UNDER 1991 CONVENTION ON ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT IN A TRANSBOUNDARY CONTEXT

Sitthi Leekbhai¹ Chamlong Poboon²

Abstract

The objectives of this study are to study the system of transboundary environmental impact assessment (TEIA) under the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context 1991 (Espoo Convention) and to study the practical application of TEIA under the Espoo Convention. This study is qualitative research. This study uses the method of context analysis and logical descriptive analysis of secondary data gathered from various sources i.e. textbooks, academic articles, researches, important documents, arbitration awards and court judgements. The Espoo Convention is an agreement specifying procedures for the conduct of TEIA between parties in broad terms. In the practical application of Espoo Convention, parties are required to agree in further details especially on matters not specified in the Espoo Convention but necessary for the successful conduct of TEIA. The United Nations Economic Commission for Europe has issued a Guidance on the Practical Application of the Espoo Convention to be used as a guideline for the conclusion of bilateral or multilateral agreement for the practical application of Espoo Convention. This study has also investigated one of implementation agreements between parties of the Espoo Convention that is the Agreement between the Government of the Federal Republic of Germany and the Government of the Republic of Poland on the Implementation of the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context of 25 February 1991 for the better understanding about the conclusion of a bilateral agreement for the implementation of Espoo Convention.

Keywords : Transboundary Environmental Impact Assessment; Espoo Convention;
The United Nations Economic Commission for Europe

¹ Program in Environmental Management, School of Environmental Development, National Institute of Development Administration

118 Seri Thai Road, Klongjien, Bangkok, Bangkok 10240

E-mail: sitthi22@yahoo.com

² School of Environmental Development Administration, National Institute of Development

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตั้งแต่ที่สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศแรกที่ได้นำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment หรือ EIA) มาใช้โดยการ กำหนดไว้ในกฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. 1969 (National Environmental Policy Act 1969) ซึ่งกำหนดว่าโครงการต่าง ๆ ที่เป็นโครงการ ในระดับรัฐบาลกลางต้องมีการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อม ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมก็ได้รับการพัฒนาขึ้นในหลายประเทศ และได้กลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการรักษา สิ่งแวดล้อม (Swangjang, 2006, p. 6) ในบางประเทศ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้นำไปสู่การมี ส่วนร่วมของสาธารณะและสิทธิในเชิงวิสัยปฏิบัติ เหตุผลเบื้องหลังการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) เพราะการป้องกันการเสื่อมโทรมของ สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องรู้ผลทางด้านสิ่งแวดล้อม ของโครงการที่เสนอขึ้นมาโดยเร็วที่สุดในวงจรของ โครงการ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็น เครื่องมือที่ทรงคุณค่าในการบรรลุการพัฒนาอย่าง ยั่งยืนเนื่องจากเป็นเครื่องมือที่รวมเอาการรักษา สิ่งแวดล้อมเข้าไปในกระบวนการพัฒนาเนื่องจาก ตั้งแต่ที่คณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการ พัฒนา (World Commission on Environment and Development) ได้นำแนวความคิดเรื่องการ พัฒนาอย่างยั่งยืนมาสู่สังคมนานาชาติใน พ.ศ. 2530 ดังที่ปรากฏในรายงานที่มีชื่อว่า Our Common Future ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาแนวความคิดดังกล่าว ได้กลายเป็นแนวความคิดหลักของศตวรรษที่ 20 (Pollution Control Department, 2004)

การเคลื่อนไหวเพื่อการปกป้องสิ่งแวดล้อมใน ระดับนานาชาติมีจุดกำเนิดมาจากประเด็นด้านสิ่ง

แวดล้อมข้ามพรมแดน เช่น การสร้างเขื่อนที่เปลี่ยน เส้นทางไหลของน้ำ หลายภูมิภาคในโลกจึงได้ สร้างระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้าม พรมแดนขึ้นโดยการทำสนธิสัญญา เช่น อนุสัญญา ว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในบริบท ข้ามพรมแดน ค.ศ. 1991 (Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context 1991) หรืออนุสัญญา เอสปู (Espoo Convention) ร่างความตกลง ภูมิภาคอเมริกาเหนือว่าด้วยการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน (Draft North American Agreement on Transboundary Environmental Impact Assessment) นอกจากนี้ ยังมีสนธิสัญญา ในระดับนานาชาติที่กล่าวถึงการประเมินผลกระทบ สิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนอีกด้วย เช่น อนุสัญญา ว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล ค.ศ. 1979 (1979 Convention on Long-range Transboundary Air Pollution) เป็นต้น (Economic Commission for Europe, 2006 p. 8)

ในบรรดาสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับการประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน อนุสัญญาเอสปูเป็น อนุสัญญาที่มีความสมบูรณ์และก้าวหน้ามากที่สุด ดังนั้นจึงเป็นการสมควรที่จะมีการศึกษาอนุสัญญา ฉบับนี้เพื่อที่ภูมิภาคอื่น ๆ จะได้นำไปเป็นต้นแบบ ในการพัฒนารอบกฎหมายในการประเมิน ผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนที่เหมาะสมกับ บริบทในภูมิภาคของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้มีการรวมตัวกันเป็น สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือ อาเซียนมาตั้งแต่เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 ซึ่งได้ รับการคาดหวังว่าจะมีการค้าการลงทุนข้ามพรมแดน มากขึ้นจากการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนใน วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558 (Department of

ASEAN Affairs, 2013, p. 45) จึงเป็นเรื่องที่น่าน่าศึกษาว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งภูมิภาคอื่น ๆ จะได้บทเรียนประการใดบ้างจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสบู

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสบู
2. เพื่อศึกษาแนวทางการนำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสบูไปใช้ในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

นิยามศัพท์

1. ภาศึแห่งกำเนิด (Party of Origin) หมายถึง ภาศึของอนุสัญญาเอสบูที่กิจกรรมที่จะดำเนินการจะเกิดขึ้นในเขตอำนาจ 2. ภาศึที่ถูกกระทบ (Affected Party) หมายถึง ภาศึของอนุสัญญาเอสบูที่อาจได้รับผลกระทบจากผลกระทบข้ามพรมแดนของกิจกรรมที่จะดำเนินการ และ 3. กิจกรรมที่จะดำเนินการ (Proposed Activity) หมายถึง กิจกรรมหรือความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ต่อกิจกรรมที่ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกระบวนการที่เกี่ยวข้องในระดับชาติ

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ดังนี้

1. ด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสบูและแนวทางการนำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสบูไปใช้ในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ด้านพื้นที่

การวิจัยนี้นำข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนจากประเทศภาคีของอนุสัญญาเอสบูมาศึกษาวิเคราะห์โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการทำสนธิสัญญาระหว่างภาคีเพื่อนำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสบูไปใช้ในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบถึงระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสบู
2. ได้ทราบถึงแนวทางในการนำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสบูไปใช้ในทางปฏิบัติ

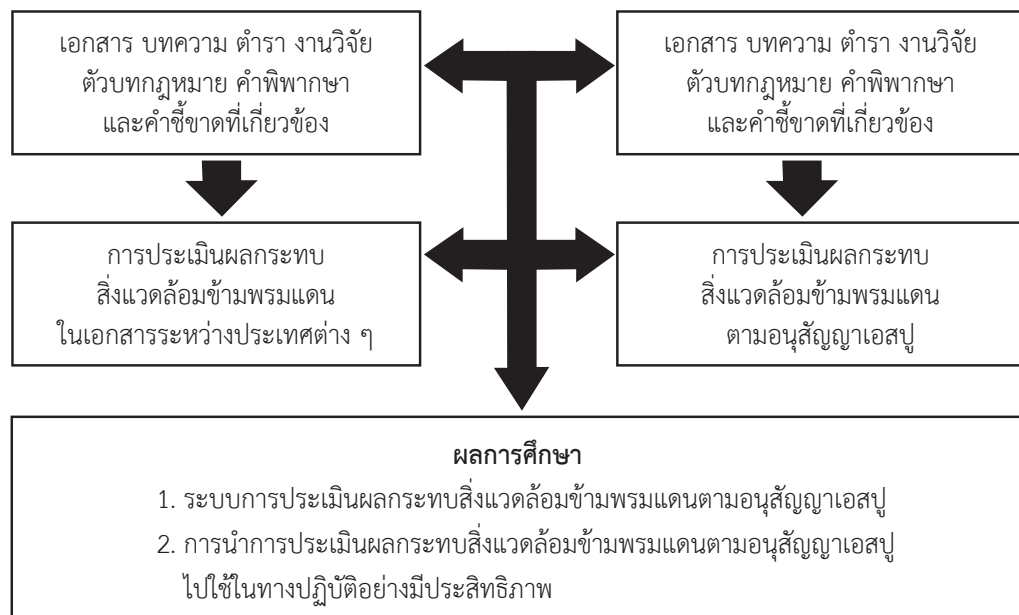
แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ได้มีการทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนในหลายประเด็น ได้แก่ หลักการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลักษณะของกฎหมายระหว่างประเทศ ที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ ความรับผิดชอบของรัฐ การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี กฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญา การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนในที่ปรากฏในเอกสารระหว่างประเทศต่าง ๆ รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น งานวิจัยของ Jonas Ebbesson ที่ได้ศึกษาว่า แนวความคิดของอนุสัญญาเอสบูมิได้เป็นแนวคิดใหม่ทั้งหมด แต่นำมาจากระบบที่มีอยู่แล้วในเอกสารระหว่างประเทศต่าง ๆ มาปรับปรุงโดยประเด็นที่นำมาคือ 1. เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ใส่ใจกับผลกระทบข้ามพรมแดนเชิงลบเมื่อดำเนินกิจกรรม 2. รัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่แจ้งหน่วยงานที่มีอำนาจของอีกรัฐหนึ่งในกรณีที่เกิดผลกระทบข้ามพรมแดนดังกล่าวมีแนวโน้มก่อให้เกิดผลกระทบข้ามพรมแดน

เชิงลบ 3. ควรมีการปรึกษาหารือระหว่างภาคีแหล่งกำเนิดกับภาคีที่ถูกกระทบ และ 4. สาธารณะของรัฐใกล้เคียงควรมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเข้าถึงข้อมูลและกระบวนการในภาคีแหล่งกำเนิด อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาเอสปูได้ก่อให้เกิดนวัตกรรมในสามด้าน คือ 1. ทำให้การแจ้งให้ทราบ (Notification) และการปรึกษาหารือ (Consultation) ในเรื่องผลกระทบข้ามพรมแดนเป็นสิ่งที่ต้องทำอย่างสม่ำเสมอมากกว่าในระบบอื่น ๆ 2. ทำให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความก้าวหน้าขึ้นและทำให้แนวความคิดในเรื่องนี้มีความชัดเจนขึ้นในกฎหมายระหว่างประเทศ และ 3. บัญญัติให้สาธารณะมีส่วนร่วมไม่เพียงแต่ตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ แต่ยังกำหนดให้รัฐภาคีต้องให้อาสาสมัครสาธารณะในพื้นที่ที่อาจถูกกระทบให้มีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ถ้าโอกาสดังกล่าวมิได้เกิดขึ้น ถือว่ารัฐภาคีมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ (Ebbesson, 1999 pp. 47-54)

แวดล้อมมีความก้าวหน้าขึ้นและทำให้แนวความคิดในเรื่องนี้มีความชัดเจนขึ้นในกฎหมายระหว่างประเทศ และ 3. บัญญัติให้สาธารณะมีส่วนร่วมไม่เพียงแต่ตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ แต่ยังกำหนดให้รัฐภาคีต้องให้อาสาสมัครสาธารณะในพื้นที่ที่อาจถูกกระทบให้มีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ถ้าโอกาสดังกล่าวมิได้เกิดขึ้น ถือว่ารัฐภาคีมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ (Ebbesson, 1999 pp. 47-54)

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย



ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเอกสารโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิซึ่งมีแหล่งที่มาจากตำรา งานวิจัยและบทความทางวิชาการ ตัวบทกฎหมาย เอกสารสำคัญอันเป็นมาตรฐานและแนวทางในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน รวมถึงคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการและคำพิพากษาของศาล โดยเฉพาะศาลยุติธรรมระหว่างประเทศวิธีการ

วิจัยใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาศึกษาโดยการวิเคราะห์เนื้อหาและการพรรณนาตรรกะ โดยมีประเด็นศึกษา คือ 1. ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสปู และ 2. แนวทางการนำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสปูไปใช้ในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการวิจัย

1. ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสปู

การดำเนินการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนต้องอาศัยหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายเรื่องเป็นพื้นฐาน โดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (International Environmental Law) เป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law) กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นการนำหลักกฎหมายระหว่างประเทศมาจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะระหว่างประเทศในแต่ละประเด็น ดังนั้นหลักการทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น แหล่งที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ (Sources of International Law) ความรับผิดชอบแห่งรัฐ (State Responsibility) ฯลฯ จึงยังต้องนำมาใช้กับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน (Birnie and Boyle, 2002 p. 2)

กฎหมายระหว่างประเทศมีลักษณะหลายประการที่แตกต่างจากกฎหมายภายใน โดยกฎหมายระหว่างประเทศมีแหล่งที่มาที่หลากหลาย ข้อ 38(1) แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจึงมักได้รับการนำมาอ้างว่าเป็นรายการของแหล่งที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ ตามข้อ 38 (1) ดังกล่าว กฎหมายระหว่างประเทศมีแหล่งที่มาจาก 1. สนธิสัญญา 2. จารีตประเพณีระหว่างประเทศ 3. หลักกฎหมายทั่วไป 4. คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาล และ 5. คำสอนของผู้ทรงคุณวุฒิอย่างสูง (Saisunthon, 2011, p. 46) นอกจากนี้กฎหมายระหว่างประเทศยังมีแหล่งที่มาจากแหล่งอื่น ๆ อีก (Malanczuk, 1997 pp. 52-60) แม้อนุสัญญาเอสปูจะมีสถานะเป็นสนธิสัญญาแต่แหล่งที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศทั้งหมดล้วนมีความสำคัญในการกำหนดสิทธิ หน้าที่

และความรับผิดชอบของรัฐในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนโดยเฉพาะอย่างยิ่งจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนาสนธิสัญญาและแม้กระทั่ง Soft Law ที่ไม่ผูกพันรัฐ จารีตประเพณีระหว่างประเทศจะก่อตัวขึ้นเมื่อรัฐต่าง ๆ ยึดถือแนวปฏิบัติ (Practice) ที่รัฐเชื่อว่ารัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม (Opinio Juris) ในสาขาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้มีแนวความคิดว่าหน้าที่ในการป้องกันมลพิษข้ามพรมแดนเป็นของรัฐที่ก่อให้เกิดมลพิษ หลักการดังกล่าวได้รับการรับรองโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นครั้งแรกในคดี Trail Smelter Arbitration ในค.ศ. 1938 ที่ศาลได้กล่าวว่า “ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่มีรัฐใดมีสิทธิที่จะใช้หรืออนุญาตให้ใช้ดินแดนของตนไปในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเสียหายในหรือต่อดินแดนของรัฐหนึ่งหรือทรัพย์สินของบุคคลในอีกรัฐหนึ่ง เมื่อผลกระทบนั้นร้ายแรงและมีความเสียหายที่ได้รับการพิสูจน์โดยหลักฐานที่ชัดเจนและมีน้ำหนัก” (Popiel, 1995 p. 450)

ต่อมาหลักการนี้ซึ่งเรียกว่าหลักการป้องกันล่วงหน้าได้รับการนำมาบัญญัติในหลักการที่ 21 ของปฏิญญาสต็อกโฮล์มและอีกครั้งหนึ่งในหลักการที่ 2 ของปฏิญญาริโอ และได้รับการยืนยันโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม สิ่งที่อยู่ภายในหลักการนี้ก็คือหน้าที่ในการป้องกันความเสียหายซึ่งต้องนำมาซึ่งน้ำหนักกับอำนาจอธิปไตยของรัฐในการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตน หลักการป้องกันล่วงหน้ามีความหมายว่า รัฐไม่สามารถอ้างได้ว่าตนเองมีสิทธิอย่างไม่จำกัดในการทำกิจกรรมในเขตอำนาจของตนโดยไม่สนใจผลกระทบนอกเขตอำนาจและไม่สามารถอ้างให้รัฐอื่น ๆ ละเว้นจากกิจกรรมที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนได้ (Craig, 2008)

p. 60) นอกจากนี้หลักการที่ 17 แห่งปฏิญญาโอได้กำหนดให้ต้องมีการเตรียมการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับการพัฒนาที่มีแนวโน้มก่อให้เกิดผลกระทบข้ามพรมแดนอีกด้วย ในเมื่อรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศในการป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนที่เกิดจากกิจกรรมภายในอาณาเขตของตน หากรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าว รัฐย่อมมีความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการขัดขวางความเสียหายตามมา (Piwawatthanaphanit, 2016 pp. 224-227)

การเกิดขึ้นของอนุสัญญาเอสปูเป็นการทำให้การดำเนินกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนระหว่างรัฐมีความเป็นทางการมากยิ่งขึ้นและเป็นการนำแนวความคิดที่เคยปรากฏมาแล้วในคำแนะนำขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD Recommendations) ที่มีชื่อว่า Recommendation of the Council for the Implementation of a Regime of Equal Right of Access and Non-Discrimination in Relation to Transfrontier Pollution และอนุสัญญาปกป้องสิ่งแวดล้อมนอร์ดิก ค.ศ. 1974 (1974 Nordic Environmental Protection Convention) มาพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (Ebbesson, 1999 pp. 47-54) โดยอนุสัญญาเอสปูได้กำหนดขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนไว้ทั้งสิ้น 11 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ 1 (การกลั่นกรอง) อนุสัญญาเอสปูกำหนดว่ากิจกรรมที่ต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนคือกิจกรรมตามภาคผนวกที่ 1 ของอนุสัญญาเอสปูที่มีแนวโน้มก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบข้ามพรมแดนอันมีนัยสำคัญ (Significant Adverse Transboundary Impact) นอกจากนี้ หากเป็นกิจกรรมที่มีได้ปรากฏในภาคผนวกที่ 1 ที่มีแนวโน้มก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบข้ามพรมแดนอัน

มีนัยสำคัญและควรได้รับการประเมินผลกระทบเช่นเดียวกับกิจกรรมที่ปรากฏในภาคผนวกที่ 1 ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจพุดคุยกับภาคีอีกฝ่ายหนึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ หากภาคีทุกฝ่ายเห็นพ้อง กิจกรรมดังกล่าวก็จะได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับกิจกรรมในภาคผนวกที่ 1 โดยเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้ในการประเมินผลกระทบเชิงลบข้ามพรมแดนอันมีนัยสำคัญได้แสดงไว้ในภาคผนวกที่ 3 ของอนุสัญญาเอสปู

ขั้นตอนที่ 2 (การแจ้ง) ภาคีแหล่งกำเนิดต้องแจ้งให้ภาคีใด ๆ ก็ตามที่เป็นภาคีแหล่งกำเนิดพิจารณาว่าอาจเป็นภาคีที่ถูกกระทบโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้และไม่เข้าไปกว่าการแจ้งสาธารณะของตนเกี่ยวกับกิจกรรมที่จะดำเนินการ โดยในการแจ้งต้องมีข้อมูลคือ 1. ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมที่จะดำเนินการรวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้น 2. ธรรมชาติของการตัดสินใจที่เป็นไปได้ และ 3. ระยะเวลาอันสมเหตุสมผลที่ภาคีที่ถูกกระทบต้องตอบกลับต่อภาคีแหล่งกำเนิดว่าต้องการเข้าร่วมกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนหรือไม่โดยคำนึงถึงลักษณะของกิจกรรมที่จะดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 3 (การยืนยันการเข้าร่วม) ภาคีที่ถูกกระทบต้องตอบภาคีแหล่งกำเนิดภายในระยะเวลาที่ได้รับระบุไว้ในการแจ้งและต้องบ่งชี้ด้วยว่ามีความประสงค์ที่จะเข้าร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ หากภาคีที่ถูกกระทบไม่ประสงค์ที่จะเข้าร่วม กระบวนการตามอนุสัญญาเอสปูก็จะจบลง หากภาคีที่ถูกกระทบประสงค์ที่จะเข้าร่วม กระบวนการตามอนุสัญญาเอสปูจะดำเนินต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 (การแลกเปลี่ยนข้อมูล) เมื่อได้รับคำตอบจากภาคีที่ถูกกระทบว่าประสงค์ที่จะเข้าร่วมกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ภาคีแหล่งกำเนิดต้องส่งให้แก่ภาคีที่ถูกกระทบซึ่ง

1. ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

แวดล้อมที่รวมถึงตารางเวลาเพื่อการส่งคำวิจารณ์ และ 2. ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมที่จะดำเนินการและผลกระทบข้ามพรมแดนเชิงลบอันมีนัยสำคัญที่อาจเกิดขึ้น และเมื่อภาคีแหล่งกำเนิดร้องขอ ภาคีที่ถูกกระทบต้องส่งข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีแนวโน้มถูกกระทบในอาณาเขตของตนให้ภาคีแหล่งกำเนิดซึ่งเป็นข้อมูลที่ใช้ในการเตรียมเอกสารการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA Documentation) ข้อมูลดังกล่าวต้องส่งให้โดยทันทีและอาจส่งโดยผ่านองค์กรร่วม (Joint Body) หากมีองค์กรเช่นนั้น

ขั้นตอนที่ 5 (การมีส่วนร่วมของสาธารณะ) ภาคีแหล่งกำเนิดต้องให้โอกาสสาธารณะในพื้นที่ที่มีแนวโน้มถูกกระทบในการมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่จะดำเนินการและต้องรับรองว่าโอกาสที่ให้แก่สาธารณะของภาคีที่ถูกกระทบนั้นเท่าเทียมกับโอกาสที่ให้แก่สาธารณะของภาคีแหล่งกำเนิด ภาคีที่เกี่ยวข้องต้องรับรองว่าสาธารณะของภาคีที่ถูกกระทบในพื้นที่ที่มีแนวโน้มได้รับผลกระทบจะได้รับแจ้งและได้รับโอกาสในการวิจารณ์หรือคัดค้านกิจกรรมที่จะดำเนินการและได้รับโอกาสในการส่งคำวิจารณ์หรือคำคัดค้านไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจ (Competent Authority) ของภาคีแหล่งกำเนิดโดยตรงหรือส่งผ่านภาคีแหล่งกำเนิดตามความเหมาะสม

ขั้นตอนที่ 6 (การเตรียมเอกสารการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม) เอกสารการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะส่งให้หน่วยงานที่มีอำนาจของภาคีแหล่งกำเนิดต้องมีข้อมูลตามภาคผนวกที่ 2 ของอนุสัญญาเอสปูเป็นอย่างดี

ขั้นตอนที่ 7 (การแจกจ่ายเอกสารการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อการมีส่วนร่วมของหน่วยงานและสาธารณะของภาคีที่ถูกกระทบ) ภาคีแหล่งกำเนิดต้องส่งเอกสารการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

แวดล้อมให้ภาคีที่ถูกกระทบตามความเหมาะสมโดยผ่านหน่วยงานร่วมหากมีหน่วยงานดังกล่าว ภาคีที่เกี่ยวข้องต้องจัดการเรื่องการแจกจ่ายเอกสารดังกล่าวไปยังหน่วยงานต่าง ๆ และสาธารณะของภาคีที่ถูกกระทบในพื้นที่ที่อาจถูกกระทบและเพื่อส่งคำวิจารณ์ไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจของภาคีแหล่งกำเนิดก่อนที่จะมีการตัดสินใจสุดท้าย (Final Decision) เกี่ยวกับกิจกรรมที่จะดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 8 (การปรึกษาหารือระหว่างภาคี) หลังจากการจัดทำเอกสารการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสร็จสิ้น ภาคีแหล่งกำเนิดต้องปรึกษาหารือกับภาคีที่ถูกกระทบเกี่ยวกับผลกระทบข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้นของกิจกรรมที่จะดำเนินการและมาตรการในการลดหรือจัดผลกระทบดังกล่าวโดยไม่ชักช้า การปรึกษาหารืออาจเกี่ยวข้องกับ

1. ทางเลือกที่เป็นไปได้ต่อกิจกรรมที่จะดำเนินการ รวมถึงทางเลือกที่จะไม่ดำเนินการ (No-action Alternative) และมาตรการต่าง ๆ ในการบรรเทาผลกระทบและการติดตามผลของมาตรการดังกล่าวโดยภาคีแหล่งกำเนิดเป็นฝ่ายออกค่าใช้จ่าย
2. รูปแบบความช่วยเหลือซึ่งกันและกันที่เป็นไปได้ในการลดผลกระทบข้ามพรมแดนเชิงลบอันมีนัยสำคัญของกิจกรรมที่จะดำเนินการและ
3. ประเด็นอื่น ๆ ที่เหมาะสมเกี่ยวกับกิจกรรมที่จะดำเนินการ

ภาคีทุกฝ่ายต้องตกลงกันตั้งแต่วิธีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาอันเหมาะสมของการปรึกษาหารือ การปรึกษาหารืออาจกระทำผ่านองค์กรร่วมหากมีองค์กรดังกล่าว

ขั้นตอนที่ 9 (การตัดสินใจสุดท้าย) ภาคีทุกฝ่ายต้องรับรองว่าในการตัดสินใจสุดท้ายเกี่ยวกับกิจกรรมที่จะดำเนินการได้มีการพิจารณาผลการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันรวมถึงเอกสารการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและคำวิจารณ์ รวมถึงผลของ

การปรึกษาหารือระหว่างภาคีอย่างเหมาะสม

ขั้นตอนที่ 10 (การส่งเอกสารการตัดสินใจสุดท้าย) ภาคีแหล่งกำเนิดต้องส่งผลการตัดสินใจสุดท้ายเกี่ยวกับกิจกรรมที่จะดำเนินการรวมทั้งเหตุผลและการพิจารณาที่เป็นพื้นฐานของการตัดสินใจดังกล่าวให้ภาคีที่ถูกระทบ

ขั้นตอนที่ 11 (การวิเคราะห์หลังโครงการ) เมื่อภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ ภาคีที่เกี่ยวข้องต้องตัดสินใจว่าจะมีการวิเคราะห์หลังโครงการ (Post-project Analysis) หรือไม่ การวิเคราะห์หลังโครงการให้รวมถึงการเฝ้าระวังติดตามกิจกรรมและการตัดสินใจระดับของผลกระทบข้ามพรมแดนเชิงลบ เมื่อภาคีแหล่งกำเนิดหรือภาคีที่ถูกระทบมีเหตุอันสมควรในการสรุปว่ามีผลกระทบข้ามพรมแดนเชิงลบอันมีนัยสำคัญหรือมีการพบว่ามีปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจส่งผลให้เกิดผลกระทบดังกล่าว ภาคีดังกล่าวจะแจ้งภาคีอีกฝ่ายหนึ่งโดยทันที ภาคีที่เกี่ยวข้องต้องปรึกษาร่วมกันเกี่ยวกับมาตรการที่จำเป็นในการลดหรือขจัดผลกระทบดังกล่าว

นอกจากอนุสัญญาเอสปูแล้วยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่ส่งผลให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสปูมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ได้แก่ พิธีสารการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับยุทธศาสตร์หรือพิธีสารเคียฟซึ่งได้ส่งเสริมให้มีการนำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนไปใช้กับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับนโยบาย แผนและแผนงาน (Policy, Plan and Programme) ซึ่งเรียกว่าการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment) อีกด้วย และอนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจและการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1998 หรืออนุสัญญา

อาร์ฮูสที่รับรองสิทธิ 3 ประการคือสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล (Access to Information) การมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public Participation) และการเข้าถึงความยุติธรรม (Access to Justice) เพื่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ (Atapattu, 2006, pp. 344-353)

2. แนวทางในการนำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสปูไปใช้ในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

อนุสัญญาเอสปูเป็นสนธิสัญญาที่วางกรอบกว้าง ๆ เกี่ยวกับขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนเพื่อให้ภาคีไปตกลงกันในรายละเอียดเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ ในภายหลัง โดยมีหลายประเด็นที่มีความสำคัญที่ต้องตกลงกันเพื่อให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสปูดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการศึกษาแนวทางการนำอนุสัญญาเอสปูไปใช้ในทางปฏิบัติซึ่งจัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการการเศรษฐกิจยุโรปแห่งสหประชาชาติ ทำให้พบว่าแนวทางดังกล่าวได้เสนอแนะให้ภาคีตกลงกันในประเด็นสำคัญหลายประเด็น เช่น ในขั้นตอนแรกซึ่งเรียกว่าการกลั่นกรอง (Screening) ซึ่งเป็นการประเมินว่ากิจกรรมที่จะดำเนินการอาจมีผลกระทบอันมีนัยสำคัญข้ามพรมแดนหรือไม่ ประเด็นที่ได้รับการแนะนำให้มีการตกลงกันในขั้นตอนนี้คือ การหาเกณฑ์ขั้นต่ำ (Thresholds) ในการนำอนุสัญญาเอสปูไปใช้ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจความมีนัยสำคัญ (Significance) ของผลกระทบ โดยแนวทางฉบับนี้ได้แนะนำให้พิจารณาระดับความมีนัยสำคัญจากแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติของภาคี รวมทั้งแนะนำให้ภาคีทำความเข้าใจความตกลงเพื่อให้คำนิยามแก่คำต่าง ๆ ที่

ปรากฏในภาคผนวกที่ 1 ของอนุสัญญาเอสบูซึ่งเป็นคำเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน เช่น คำว่า “ขนาดใหญ่” (Large) ซึ่งปรากฏในข้อ 8 ท่อส่งน้ำมันและก๊าซที่มีเส้นผ่าศูนย์กลางขนาดใหญ่ (Large-diameter oil and gas pipeline) ของภาคผนวกที่ 1 ของอนุสัญญาเอสบู (Economic Commission for Europe, 2006 pp.11-12)

การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างภาคี (Exchange of Information) เป็นขั้นตอนหนึ่งที่มีความสำคัญของการประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสบู โดยอนุสัญญาเอสบูได้กำหนดว่าภาคีที่เกี่ยวข้องต้องรับรองว่าภาคส่วนสาธารณะของภาคีที่ถูกกระทบต้องได้รับข้อมูลและได้รับโอกาสในการวิพากษ์วิจารณ์ คำวิจารณ์ของภาคส่วนสาธารณะของภาคีที่ถูกกระทบที่มีต่อเอกสารการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอาจส่งโดยภาคส่วนสาธารณะของภาคีที่ถูกกระทบไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจของภาคีแหล่งกำเนิดโดยตรงหรือโดยผ่านภาคีแหล่งกำเนิดก็ได้

แนวทางการนำอนุสัญญาเอสบูไปใช้ในทางปฏิบัติได้แนะนำว่า ภาคีควรทราบตั้งแต่แรก (อย่างช้าที่สุดก็ในเวลาแห่งการแจ้ง) ว่าหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องในการแลกเปลี่ยนข้อมูล โดยบทบาทอาจแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับประเภทของการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งได้แก่ 1. การส่งเอกสาร เช่น คำแจ้ง 2. การให้ข้อมูลแก่สาธารณะ และ 3. การส่งคำวิจารณ์ของสาธารณะ ดังนั้นควรมีความชัดเจนว่าข้อมูลจากภาคส่วนสาธารณะจะส่งไปยังภาคีแหล่งกำเนิดได้อย่างไร ควรมีความชัดเจนว่าใครคือผู้ที่ทำหน้าที่ในการแจ้งต่อภาคส่วนสาธารณะของภาคีที่ถูกกระทบและคำวิจารณ์ของภาคส่วนสาธารณะของภาคีที่ถูกกระทบจะส่งไปได้อย่างไร

เอกสาร เช่น คำแจ้ง (Notification) และเอกสารการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะส่งกัน

ระหว่างหน่วยงานของภาคีที่เกี่ยวข้อง แต่ในการให้ข้อมูลแก่สาธารณะและการส่งคำวิจารณ์ของภาคส่วนสาธารณะมีหลายทางเลือกได้แก่ 1. มอบความรับผิดชอบให้เป็นของหน่วยงานของภาคีที่ถูกกระทบ (จุดในการติดต่อหรือหน่วยงานอื่น) ภาคส่วนสาธารณะของภาคีที่ถูกกระทบอาจส่งคำวิจารณ์โดยตรงไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจของภาคีแหล่งกำเนิดหรือส่งโดยผ่านจุดในการติดต่อหรือหน่วยงานที่มีอำนาจของภาคีที่ถูกกระทบ 2. ความรับผิดชอบในการแจ้งสาธารณะของภาคีที่ถูกกระทบเป็นของหน่วยงานที่มีอำนาจของภาคีแหล่งกำเนิดหรือผู้เสนอโครงการ ภาคส่วนสาธารณะของภาคีที่ถูกกระทบอาจส่งคำวิจารณ์โดยตรงไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจของภาคีแหล่งกำเนิดหรือผู้เสนอโครงการและส่งสำเนาของคำวิจารณ์ไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจของภาคีที่ถูกกระทบ หรือ 3. กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของภาคีทั้งสองฝ่าย

ประโยชน์ของทางเลือกที่หนึ่งคือการที่หน่วยงานของภาคีที่ถูกกระทบทราบเป็นอย่างดีถึงวิธีการในการตีพิมพ์เอกสารการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการทำให้ภาคส่วนสาธารณะในท้องถิ่นของตนสามารถตรวจสอบเอกสารดังกล่าวได้ ข้อเสียของทางเลือกที่หนึ่งอาจเป็นเรื่องเวลาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งคำวิจารณ์ของภาคส่วนสาธารณะเป็นการส่งไปยังหน่วยงานของภาคีที่ถูกกระทบเป็นที่แรกทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความตกลงระหว่างภาคีแต่ละฉบับด้วย ข้อดีของทางเลือกที่สองคือสามารถให้ข้อมูลโดยตรงต่อสาธารณะของภาคีที่ถูกกระทบและคำวิจารณ์ของภาคส่วนสาธารณะสามารถส่งไปยังภาคีแหล่งกำเนิดได้โดยตรงซึ่งทำให้ประหยัดเวลา ข้อเสียอาจเป็นหน่วยงานของภาคีแหล่งกำเนิดไม่คุ้นเคยกับวิธีการเผยแพร่ข้อมูลในระดับท้องถิ่นและแนวทางในการให้ภาคส่วนสาธารณะได้ตรวจสอบเอกสารการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ข้อดีของทั้งสองทางเลือกสามารถนำมาผสมผสานกันได้โดยทางเลือกที่สามคือการรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานหรือภาคีทั้งสองฝ่ายซึ่งต้องกำหนดลงในรายละเอียดและแบ่งหน้าที่กัน โดยความตกลงระหว่างภาคีก่อให้เกิดการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบร่วมกันในเรื่องการไหลเวียนของข้อมูล

การดำเนินการตามอนุสัญญาเอสปูมีแง่มุมด้านการเงินหลายประการ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ได้รับการตีความว่าภาคีแหล่งกำเนิดควรเป็นผู้รับผิดชอบค่าแปลเอกสารลักษณะพิเศษของการนำอนุสัญญาเอสปูไปใช้ในทางปฏิบัติก็คือการที่ภาคีที่เกี่ยวข้องใช้หลายภาษาและเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องมีการให้ข้อมูลในภาษาที่ผู้มีส่วนร่วมสามารถเข้าใจได้ แนวทางการนำอนุสัญญาเอสปูไปใช้ในทางปฏิบัติได้แนะนำว่าภาคีควรวางแผนและกำหนดความรับผิดชอบเกี่ยวกับการแปลเอกสารตั้งแต่วางแรกเริ่ม กลุ่มเป้าหมาย (Target Group) ต้องได้รับการกำหนดก่อนการเตรียมการด้านการแปลจะเกิดขึ้นและเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องตัดสินใจในประเด็นดังต่อไปนี้ 1. ส่วนใดของเอกสารที่จะส่งให้กับภาคีที่ถูกกระทบ 2. มีข้อกำหนดด้านภาษาประการใดบ้างที่กำหนดไว้โดยกลุ่มเป้าหมายที่ได้เลือกไว้ 3. เอกสารจะแปลเป็นภาษาอะไร 4. คำตอบสามารถให้ได้เป็นภาษาอะไร 5. ใครเป็นผู้รับผิดชอบด้านการแปลและคุณภาพของการแปลข้อมูลที่ส่งไปและที่ได้รับกลับมา 6. ใครเป็นผู้รับผิดชอบค่าแปลเอกสารทั้งที่ส่งไปและได้รับกลับมา 7. เวลาที่ต้องใช้ในการแปล 8. ช่วงเวลาที่เหมาะสมในการแปล และ 9. ใครเป็นผู้ทำหน้าที่แปลในการทำประชาพิจารณ์ (Economic Commission for Europe, 2006, pp. 14-15)

ตัวอย่างความตกลงระหว่างภาคีในการนำอนุสัญญาเอสปูไปใช้ในทางปฏิบัติ

บรรดาภาคีของอนุสัญญาเอสปูได้จัดทำความตกลงทวิภาคีเพื่อนำอนุสัญญาเอสปูไปใช้ในทางปฏิบัติหลายฉบับ ในที่นี้จึงยกตัวอย่างประเด็นที่สำคัญจากความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์ว่าด้วยการนำอนุสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในบริบทข้ามพรมแดน ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 ไปสู่ภาคปฏิบัติ (Agreement between the Government of the Federal Republic of Germany and the Government of the Republic of Poland on the Implementation of the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context of 25 February 1991) (เรียกโดยย่อว่า “ความตกลงเยอรมนีโปแลนด์”) (Economic Commission for Europe, 2016) มาศึกษา

ในเรื่องการแจกจ่ายเอกสารการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อการมีส่วนร่วมของหน่วยงานและสาธารณะของภาคีที่ถูกกระทบ อนุสัญญาเอสปูได้กำหนดว่าภาคีแหล่งกำเนิดมีหน้าที่ส่งเอกสารการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ภาคีที่ถูกกระทบภาคีที่เกี่ยวข้องจะจัดการเรื่องการแจกจ่ายเอกสารดังกล่าวไปยังหน่วยงานต่าง ๆ และไปยังสาธารณะในพื้นที่ที่มีแนวโน้มได้รับผลกระทบของภาคีที่ถูกกระทบ และเพื่อการส่งคำวิจารณ์ไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจของภาคีแหล่งกำเนิดไม่ว่าโดยตรงต่อหน่วยงานดังกล่าวหรือโดยผ่านภาคีแหล่งกำเนิดภายในระยะเวลาอันเหมาะสมก่อนที่การตัดสินใจสุดท้ายเกี่ยวกับกิจกรรมที่จะดำเนินการจะเกิดขึ้น

ความตกลงเยอรมนีโปแลนด์ได้กำหนดขยายความในส่วนนี้ว่า ในเวลาแห่งการส่งเอกสารการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ภาคีแหล่งกำเนิดจะระบุระยะเวลาอันเหมาะสมต่อภาคีที่ถูกกระทบเพื่อการส่งคำวิจารณ์และคำคัดค้านโดยผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการของภาคีที่ถูกกระทบ ในการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม ภาคีแหล่งกำเนิดมีหน้าที่ต้องนำธรรมชาติของกิจกรรมที่จะดำเนินการ ธรรมชาติและมิติของผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในอาณาเขตของภาคีที่ถูกกระทบตามกรอบของกฎหมายระดับชาติและความจำเป็นในการดำเนินการประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนให้เสร็จสิ้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้มาพิจารณา กรอบระยะเวลาไม่ควรเกินสามเดือน เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุการณ์พิเศษ นอกจากนี้ ความตกลงเยอรมนีโปแลนด์ยังได้กำหนดขยายความด้วยว่า 1. หากสาธารณรัฐโปแลนด์เป็นภาคีที่ถูกกระทบ รัฐมนตรีของสาธารณรัฐโปแลนด์ที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ที่ส่งคำวิจารณ์เกี่ยวกับกิจกรรมที่จะดำเนินการไปยังกระทรวงของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม และไปยังกระทรวงของมลรัฐที่เกี่ยวข้องของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่มีความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมและไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของกิจกรรมที่จะดำเนินการที่ได้ทำหน้าที่แจ้ง และ 2. หากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นภาคีที่ถูกกระทบ หน่วยงานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่มีความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบมีหน้าที่ส่งคำวิจารณ์เกี่ยวกับกิจกรรมที่จะดำเนินการไปยังกระทรวงของสาธารณรัฐโปแลนด์ที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานที่มีอำนาจในการตัดสินใจไปพร้อมกัน

ในเรื่องการแปลเอกสารซึ่งอนุสัญญาเอสปูมิได้

กำหนดเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้ในรายละเอียด ในความตกลงเยอรมนีโปแลนด์ ภาคีได้ตกลงในเรื่องค่าใช้จ่ายในการแปลเอกสารว่าภาคีแหล่งกำเนิดมีหน้าที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการแปลดังต่อไปนี้ 1. การแปลเอกสารโดยภาคีแหล่งกำเนิดเป็นภาษาราชการของภาคีที่ถูกกระทบ 2. การแปลเอกสาร คำวิจารณ์และวัตถุประสงค์ต่าง ๆ โดยภาคีที่ถูกกระทบที่ได้ส่งไปยังภาคีแหล่งกำเนิดจากภาษาราชการของภาคีที่ถูกกระทบเป็นภาษาราชการของภาคีแหล่งกำเนิด และ 3. ล่ามที่ทำหน้าที่แปลในการทำประชาพิจารณ์และการปรึกษาหารือระหว่างภาคี

การอภิปรายผล

เป็นที่เห็นได้ชัดว่าอนุสัญญาเอสปูเป็นสนธิสัญญาที่วางกรอบเพื่อให้ภาคีไปตกลงกันในรายละเอียดเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับขั้นตอนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนในภายหลัง โดยมีหลายประเด็นที่มีความสำคัญที่ต้องตกลงกัน เช่น ระดับของความมีนัยสำคัญของผลกระทบ และบางครั้งการใช้คำในอนุสัญญาเอสปูเป็นคำที่กว้างจึงทำให้ภาคีต้องตกลงกันเพิ่มเติมเกี่ยวกับความหมายของคำดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำที่เกี่ยวกับโครงการที่ต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน ความตกลงระหว่างภาคีเพื่อนำอนุสัญญาเอสปูไปใช้ในทางปฏิบัติที่ชัดเจนควรครอบคลุมบางประเด็นที่ได้กล่าวไว้ในอนุสัญญาเอสปูแต่มีความจำเป็นในการดำเนินการกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนให้ประสบความสำเร็จ เช่น การแปลเอกสาร อีกด้วย

นอกจากนี้ จากผลการวิจัยที่พบว่าอนุสัญญาเอสปูกำหนดให้การมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public Participation) เป็นส่วนสำคัญของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน โดยสิทธิดังกล่าว

ยังได้รับการรับรองไว้ในอนุสัญญาอาร์ฮูสอีกด้วยนั้น สอดคล้องกับผลการวิจัยของ Jonas Ebbesson ซึ่งพบว่าถึงแม้ในบางประเทศจะมีความคิดว่าการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอุปสรรคที่ต้องฟันฝ่า อย่างไรก็ตาม แนวความคิดนี้ได้เปลี่ยนไปแล้วในปัจจุบัน การมีส่วนร่วมของสาธารณะได้รับการพิจารณาว่าเป็นวิธีการในการปฏิบัติตามนโยบายสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ 10 ของปฏิญญาโอ

ถึงแม้ว่าอนุสัญญาปกป้องสิ่งแวดล้อมนอร์ดิก ค.ศ. 1974 และคำแนะนำขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนายอมรับว่ารัฐอาจจัดให้มีการมีส่วนร่วมของสาธารณะ แต่เอกสารดังกล่าวก็ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่สร้างกระบวนการดังกล่าวขึ้นมา สนธิสัญญาอื่น ๆ ที่กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจนก็ได้กำหนดให้การมีส่วนร่วมของสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาเอสบูได้กำหนดให้ภาคีต้องจัดให้มีการมีส่วนร่วมของสาธารณะและการเข้าถึงข้อมูลของสาธารณะ และยังมีสนธิสัญญาอื่น ๆ ที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน เช่น อนุสัญญาว่าด้วยผลข้ามพรมแดนของอุบัติเหตุทางอุตสาหกรรม ค.ศ. 1992 (1992 Convention on Transboundary Effects of Industrial Accidents) และอนุสัญญาอาร์ฮูส ถึงแม้ว่าอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวมิได้เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่อนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับจะมีส่วนช่วยส่งเสริมการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสบู โดยตามอนุสัญญาเอสบู หากไม่มีโอกาสให้สาธารณะได้มีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมย่อมถือได้ว่าไม่มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นเลยตามคำ

กล่าวที่ว่า No Public Participation No EIA การมีส่วนร่วมของสาธารณะช่วยให้การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนและการปกป้องสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและยังช่วยก่อให้เกิดความชอบธรรมของการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณะจึงต้องมีความโปร่งใส (Ebbesson, 1999, pp. 47-54)

ข้อเสนอแนะ

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกอาเซียนควรศึกษาระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนตามอนุสัญญาเอสบูและหลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนเพื่อใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนที่เหมาะสมกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ปัจจุบันได้ก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน

2. ควรมีการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ ของประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อรองรับการเกิดขึ้นของระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนของภูมิภาคนี้ รวมถึงการสำรวจกฎหมายภายในของแต่ละประเทศสมาชิกว่าหากมีการทำสนธิสัญญาว่าด้วยการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนของภูมิภาคนี้ขึ้นและต้องมีการอนุวัติการ (Implementation) ให้เป็นไปตามสนธิสัญญาดังกล่าว จะต้องมีการแก้กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับฉบับและต้องแก้ไขในประเด็นใดบ้าง

Reference

- Atapattu, S. (2006). *Emerging Principles of International Environmental Law*. New York: Transnational Publishers.
- Birnie, P & Boyle, A. (2002). *International Law & The Environment*. (2nd ed). Oxford: Oxford University Press.
- Craig, N. (2008). *The International Law of Environmental Impact Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Department of ASEAN Affairs.(2013). *ASEAN Mini Book* (4th ed.). Bangkok: Author. [In Thai]
- Ebbesson, J. (1999). Innovative Elements and Expected Effectiveness of the 1991 EIA Convention. *Environmental Impact Assessment Review*, 19(1), 47-55.
- Economic Commission for Europe. (2006). *Guidance on the Practical Application of the Espoo Convention*. Retrieved October 13, 2016, from <http://www.unece.org/env/eia/guidance/practical.html>
- Economic Commission for Europe. (2016). *Bilateral and Multilateral Agreements*. Retrieved October 19, 2016, from <http://www.unece.org/env/eia/resources/agreements.html>
- Malanczuk, P. (1997). *Akehurst's Modern Introduction to International Law* (7th ed). London: Routledge.
- Piawatthanaphanit, P. (2016). *Private international law* (2nd ed.).(Revise). Bangkok: Thammasat University. [In Thai]
- Pollution Control Department. (2004). *PCD and UN Sustainable Development*. Retrieved December 23, 2012, form http://www.pcd.go.th/info_serv/en_pol_sustainable.htm [In Thai]
- Popiel, B. (1995). *From Customary Law to Environmental Impact Assessment: A new Approach to Avoiding Transboundary Environmental Damage Between Canada and the United States*, 22 B.C. Envtl. Aff. L. Rev. 447 (1995),
- Sa Swangjang, K.(2006). *Environmental Impact Assessment Procedure* (2nd ed.). Nakhon Pathom: Silpakorn University. [In Thai]
- Sisunthon, C. (2011). *Public international law 1* (9th ed.) (Revise) .Bangkok: winyuchon. [In Thai]