

บันทึก

เรื่อง การระงับไม่ให้ทำเหมืองแร่ที่อำเภอกระนวน จังหวัดอุบลราชธานี และที่จังหวัดนครนายก

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร ๐๒๐๓/๘๖๒๐ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๒๕ แจ้งมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๕ เกี่ยวกับการระงับไม่ให้ทำเหมืองแร่ที่อำเภอกระนวน จังหวัดอุบลราชธานี และที่จังหวัดนครนายก รวม ๔ ข้อ มายังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้อำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องคือ มติข้อ ๓ ที่ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปแก้ไขในกฎหมายให้แล้วเสร็จโดยเร็วภายในสามสิบวันนั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว และขอเรียนชี้แจง ดังนี้

๑. ข้อเท็จจริง

(๑) ข้อเท็จจริงกรณีอำเภอป่าตองและคำวินิจฉัยของกรรมการร่างกฎหมาย

เดิมสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สร ๐๒๐๓/๑๖๕๓ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ แจ้งประกาศข้อตกลงใจของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการขุดแร่ฟอสเฟตและแร่หินปูนของเกาะภูเก็ต ซึ่งมีความว่า

“๑. ไม่ให้ขุดแร่ในอำเภอป่าตอง และที่ห่างจากแนวชายฝั่ง (นับจากแนวตลิ่งส่วนบนของกระพุ่มอำเภอ ไม่ใช่วัดจากกระพุ่มอำเภอ) ๘ กม.

๒. บริเวณอื่นๆ ตลอดชายฝั่งตะวันตกของเกาะภูเก็ตที่ได้ประทานบัตรแล้วก็ทำต่อไป ประทานบัตรที่หมดอายุไม่มีการต่อ และถ้าปรากฏโดยแน่ชัดว่าก่อให้เกิดผลเสียแก่สิ่งแวดล้อมก็ให้ระงับการขุดแร่

๓. ผู้ขอประทานบัตรใหม่ตลอดฝั่งตะวันตกของเกาะภูเก็ต ให้รอผลการศึกษาของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งจะศึกษาเสร็จภายในเดือนมีนาคม ๒๕๒๖

ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาไปดำเนินการในแง่กฎหมาย และให้ กระทรวงอุตสาหกรรมประสานงานกับบริษัทที่ได้ประทานบัตรไปแล้ว เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงใจดังกล่าว” และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ ให้ดำเนินการตามประกาศข้อตกลงใจของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวต่อไป

สำหรับในข้อที่นายกรัฐมนตรีให้คณะกรรมการกฤษฎีกาไปดำเนินการในแง่กฎหมายนั้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้มีการพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยการประชุมร่วมของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ คณะที่ ๗ และคณะที่ ๘ โดยที่ประชุมได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน) ผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

และผู้แทนองค์การเหมืองแร่ในทะเล

ปรากฏข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงผู้แทนฯ ดังกล่าว ว่า ในบริเวณที่นายกรัฐมนตรีห้ามมิให้ขุดแร่ตามข้อตกลงใจฯ ข้อ ๑ คือ ในอ่าวป่าตอง และที่ห่างจากแนวชายฝั่ง (นับจากแนวตัดส่วนนอนของกระพุ้งอ่าวฯ ๘ กม.) นั้น ได้มีผู้รับประทานบัตรแล้ว ๔ ราย คือ รายที่หนึ่ง คือ บริษัทเทพธรณี จำกัด ประทานบัตร ที่ ๑๓๕/๑๒๐๘๓ เนื้อที่ ๕๙๓๓ - ๒ - ๕๕ ไร่ วันอนุญาต ๑ เมษายน ๒๕๑๕ วันสิ้นอายุ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๐ รายที่สอง คือ บริษัทเหมืองแร่เทพสุนทร จำกัด ประทานบัตร ที่ ๑๓๕๒๖/๐๓๔๓ เนื้อที่ ๗๑๘ - ๓ - ๗๖ ไร่ วันอนุญาต ๓๐ มิถุนายน ๒๕๑๕ วันสิ้นอายุ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๒๕ รายที่สาม คือ บริษัทเรือขุดแร่บุญสูง ประทานบัตร ที่ ๑๓๕๒๙/๑๐๒๙๑ เนื้อที่ ๑๒๙๕ - ๒ - ๘๐ ไร่ วันอนุญาต ๒๔ เมษายน ๒๕๑๕ วันสิ้นอายุ ๒๓ เมษายน ๒๕๓๒ และรายที่สี่ คือ บริษัทแอสโซซิเอทไมท์ (ไทยแลนด์) จำกัด ประทานบัตร ที่ ๑๓๕๓๐/๑๐๒๘๔ เนื้อที่ ๖๒๘ - ๐ - ๕๐ ไร่ วันอนุญาต ๑ เมษายน ๒๕๑๕ วันสิ้นอายุ ๓๑ มีนาคม ๒๕๒๖

บริษัทดังกล่าวทั้ง ๔ บริษัท ได้รับประทานบัตรเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่ยังไม่ได้เปิดการทำเหมือง โดยได้ยื่นขออนุญาตหยุดทำการไว้ และเป็นประทานบัตรที่ออกก่อนพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๖ ใช้บังคับ ผู้ขอประทานบัตรจึงไม่ต้องสำรวจก่อนได้รับประทานบัตร และขณะนี้ประทานบัตรของบริษัทเหมืองแร่เทพสุนทร จำกัด ได้สิ้นอายุแล้ว สำหรับค่าใช้จ่ายที่บริษัทเหล่านี้ต้องเสียไปในการดำเนินการเพื่อขอประทานบัตร ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของกรมทรัพยากรธรณี มีดังนี้ รายที่หนึ่ง บริษัทเทพธรณี จำกัด ๒๗๗,๗๐๔.-บาท รายที่สอง บริษัทเหมืองแร่เทพสุนทร จำกัด ๑๕,๐๐๒.๕๘ บาท รายที่สาม บริษัทเรือขุดแร่บุญสูง จำกัด ๑๑๒,๙๐๘.๐๙ บาท และรายที่สี่ บริษัทแอสโซซิเอทไมท์ (ไทยแลนด์) จำกัด ๓๒,๗๘๘.-บาท

หลังจากพิจารณาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (การประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ คณะที่ ๗ และคณะที่ ๘) เห็นว่า การห้ามมิให้ผู้รับประทานบัตรขุดแร่ในอ่าวป่าตอง และที่ห่างจากแนวชายฝั่ง (นับจากแนวตัดส่วนบนของกระพุ้งอ่าวฯ ไม่ใช่วัดจากกระพุ้งอ่าวฯ) ๘ กม.นั้น ในขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ ส่วนการที่จะสมควรแก้ไขกฎหมายหรือไม่นั้น เป็นนโยบายของรัฐบาลซึ่งหากรัฐบาลประสงค์จะให้เป็นไปตามข้อตกลงใจของนายกรัฐมนตรี ก็จะต้องมีการแก้ไขกฎหมาย

(๒) ข้อเท็จจริงกรณีอ่าวกระวน

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแก้ไขกฎหมายตามมติของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการระงับไม่ให้ทำเหมืองแร่ที่อ่าวกระวน จังหวัดภูเก็ต นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นที่มาของมติคณะรัฐมนตรีว่า

(๒.๑) ในอ่าวกระวน จังหวัดภูเก็ต มีผู้ได้รับประทานบัตรเพียงรายเดียว คือ บริษัทแอสโซซิเอทไมท์ (ไทยแลนด์) จำกัด ซึ่งได้ยื่นคำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ดีบุกในทะเลด้านตะวันตกของจังหวัดภูเก็ต ด้วยวิธีเรือขุดตามคำขอที่ ๑๑/๒๕๒๕ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ที่ตำบลกระวน อำเภอเมืองภูเก็ต เนื้อที่ประมาณ ๕,๓๓๐ ไร่ และกระทรวงพัฒนาการ

แห่งชาติได้ออกประทานบัตรให้คือ ประทานบัตร ที่ ๑๓๕๓๔/๑๐๓๒๘ มีอายุ ๒๕ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๑๕ ถึง ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๐ เมื่อบริษัทฯ ได้รับประทานบัตรแล้ว แต่โดยที่บริษัทฯ กำลังอยู่ในระหว่างต่อเรือชุด จึงได้ขออนุญาตหยุดการทำเหมือง และต่อมาได้ขอเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการทำเหมืองแร่เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๒๔ ทรัพยากรธรณีจังหวัดภูเก็ตได้ส่งเรื่องมายังกรมทรัพยากรธรณี และกรมทรัพยากรธรณีได้อนุญาตตามคำขอเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๒๔ โดยบริษัทฯ รับจะปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการแก้ไขมลภาวะพร้อมทั้งจะทำการปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำของทางราชการ และยินดีรับผิดชอบต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้น

(๒.๒) ต่อมาบริษัทฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๒๔ ขออนุญาตต่อทรัพยากรธรณีจังหวัดภูเก็ตขอเปิดการทำเหมืองในเขตประทานบัตร และได้อนุญาตให้ทำเหมืองเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ โดยทรัพยากรธรณีจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือแจ้งการอนุญาตให้เปิดการทำเหมืองดังกล่าวให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ แต่หลังจากนั้นเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ราษฎร กรรมการสภาตำบลกะรน และสมาชิกสภาจังหวัดภูเก็ตได้ร้องคัดค้านไม่ให้มีการขุดแร่ที่บริเวณอ่าวกะรน ด้วยเหตุผลว่าการขุดแร่จะทำให้เกิดภาวะมลพิษต่อสภาพแวดล้อม ดังนั้น ทรัพยากรธรณีจังหวัดภูเก็ตจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ สั่งให้บริษัทฯ หยุดการทำเหมืองไว้ก่อนจนกว่าจะหาทางแก้ไขระบบการถ่ายเทน้ำขุ่นขึ้นเสียใหม่เพื่อมิให้เกิดผลเสียแก่สิ่งแวดล้อม และบริษัทฯ ได้หยุดการทำเหมืองตลอดมาจนถึงปัจจุบัน แต่ปรากฏว่า ก่อนที่ทรัพยากรธรณีจังหวัดภูเก็ตจะสั่งให้บริษัทฯ หยุดทำเหมือง คือเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ บริษัทฯ ได้ขอหยุดการทำเหมืองเนื่องจากเรือชุดที่กำลังใช้อุปกรณ์ป้องกันน้ำขุ่นขึ้นเกิดอุบัติเหตุถูกคลื่นลมเสียหาย บริษัทฯ จึงขอหยุดทำเหมืองเพื่อทำการซ่อมแซมประมาณ ๕ - ๖ วัน ซึ่งทรัพยากรธรณีจังหวัดภูเก็ตได้อนุญาตให้หยุดได้

(๒.๓) กรมทรัพยากรธรณีได้ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ ศูนย์วิจัยวิทยาทางทะเลภูเก็ต กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลในบริเวณอ่าวกะรนขึ้นเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๕ และในขณะนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำลังดำเนินการเพื่อประกาศมาตรฐานดังกล่าวภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งจะมีผลบังคับให้ผู้ประกอบการทำเหมืองต้องรักษาคุณภาพของน้ำทะเลให้อยู่ในมาตรฐานที่กำหนดนี้

(๒.๔) บริษัทฯ ได้แจ้งต่อทรัพยากรธรณีจังหวัดภูเก็ตเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ ว่า ได้ปรับปรุงแก้ไขอุปกรณ์ในการทำเหมืองเสร็จแล้ว ขอดำเนินการขุดแร่ต่อไป แต่ทรัพยากรธรณีจังหวัดภูเก็ตยังมีได้อนุญาตเพราะไม่อาจชี้ชัดได้ว่าอุปกรณ์และมาตรการป้องกันการแพร่กระจายของตะกอนตามที่บริษัทฯ เสนอนั้นจะสามารถป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ตามมาตรฐานที่กำหนดหรือไม่ และได้เสนอเรื่องมายังกรมทรัพยากรธรณี ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมก็ได้ตั้งคณะกรรมการวิชาการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา และคณะกรรมการคณะนี้ได้สรุปผลการพิจารณาว่าการให้บริษัทฯ ทำการทดลองขุดแร่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการฯ และหากตรวจสอบพบว่า การขุดแร่ทำให้มีจำนวนตะกอนในน้ำทะเลสูงกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ ก็ให้

ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่สั่งให้หยุดการทำเหมืองทันทีตามอำนาจที่กฎหมายว่าด้วยแร่ (มาตรา ๗๑) กำหนดไว้

(๒.๕) กรมทรัพยากรธรณีเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการฯ และมีความเห็นว่าบริษัทฯ มีสิทธิเปิดการทำเหมืองได้ การที่จะสั่งระงับการทำเหมืองหรือเพิกถอนประทานบัตรโดยไม่มีเหตุผลสมควรอาจทำให้รัฐบาลถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายและทำให้ภาพพจน์ในการลงทุนในประเทศต้องเสียไป แต่เนื่องจากการทำเหมืองในบริเวณอ่าวกระนได้รับการคัดค้านจากราษฎรและสมาชิกสภาจังหวัด หากทางราชการปล่อยให้ดำเนินการทำเหมืองต่อไปอาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการปกครองและความสงบเรียบร้อย ดังนั้นกรมทรัพยากรธรณีจึงขอทราบนโยบายจากกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้มีหนังสือเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาชี้ขาด และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๕ ให้ส่งปัญหาเรื่องการทำเหมืองแร่ที่อ่าวกระน ให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปแก้ไขกฎหมายให้เสร็จภายในสามสิบวัน

๒. การดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขกฎหมายตามมติของคณะรัฐมนตรีแล้ว โดยได้พิจารณาร่วมกับผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน (สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) แล้ว และขอเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ดังปรากฏตามร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่แนบมาพร้อมนี้

ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดหลักการในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดให้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องเสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ (กรมทรัพยากรธรณี) หลังจากที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้กำหนดเขตพื้นที่ประทานบัตรเป็นการแน่นอนแล้ว และหากผู้ยื่นคำขอประทานบัตรไม่สามารถเสนอรายงานดังกล่าวหรือเสนอมาไม่ถูกต้องให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยกคำขอได้ (มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๗ ทวิ)

(๒) กำหนดให้มีการตรวจสอบว่าการทำเหมืองแร่ในเขตพื้นที่ประทานบัตรจะขัดต่อนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการสงวนแหล่งแร่ หรือการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือการใช้ดินหรือการอนุรักษ์ดิน หรือไม่ ก่อนการออกประทานบัตร (มาตรา ๔๙)

(๓) ในกรณีจำเป็นเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการทำเหมือง แผนผังโครงการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการออกประทานบัตรได้หลังจากที่ได้อนุญาตไปแล้ว (มาตรา ๕๗)

(๔) เพิ่มอำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดมาตรการโดยเฉพาะสำหรับ “การทำเหมืองในทะเล” ที่ผู้ถือประทานบัตรจะต้องปฏิบัติเพื่อป้องกันมิให้น้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายทำอันตรายแก่สิ่งแวดล้อม (มาตรา ๖๗)

(๕) ในกรณีที่ปรากฏว่าการทำเหมืองตามประทานบัตรก่อให้เกิดผลเสียแก่

สิ่งแวดล้อม ได้กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในประธานบัตรได้ และในกรณีจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ก็ให้รัฐมนตรีมีอำนาจเพิกถอนประธานบัตรเสียได้ และในกรณีเปลี่ยนแปลงเนื้อหาหรือเพิกถอนประธานบัตร ได้กำหนดให้ผู้ถือประธานบัตรมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายตามจำนวนที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้ง คำนวณผลประโยชน์พิเศษที่ผู้ถือประธานบัตรได้ให้แก่รัฐด้วย ทั้งนี้ โดยกำหนดวิธีการกำหนดค่าทดแทนไว้เช่นเดียวกับกรณีการจ่ายค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา ๗๑ ทวิ และมาตรา ๗๑ ตริ)

จึงขอเรียนมาเพื่อทราบ อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเรียนว่า หลักการในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สมควรได้รับการพิจารณาทบทวน “ในระดับนโยบาย” ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (เช่น กรมทรัพยากรธรณีและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) อีกครั้งหนึ่ง

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๒๕