

บันทึก

เรื่อง การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตาม พระราชบัญญัติ
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ วว ๐๘๐๑/๓๐๓๗ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมมีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่า มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม....” จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงว่ากฎหมายได้กำหนดให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายและต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการตามโครงการหรือกิจการสำนักงานฯ กรณีจึงมีปัญหว่า

๑. ถ้าหากโครงการหรือกิจการใดได้มีการยื่นขออนุญาตดำเนินการมาก่อนที่จะได้มีการออกประกาศกระทรวงตามมาตรา ๔๖ กำหนดให้โครงการหรือกิจการนั้นต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะที่โครงการหรือกิจการนั้นอยู่ระหว่างการพิจารณาของหน่วยงานที่มีอำนาจให้อนุญาตได้มีการออกประกาศกระทรวงตามมาตรา ๔๖ กำหนดให้โครงการหรือกิจการนั้นต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่นนี้ บุคคลผู้ขออนุญาตมีหน้าที่จะต้องจัดทำรายงานฯ เสนอต่อสำนักงานฯ หรือไม่ อย่างไร และถ้าหากบุคคลผู้ขออนุญาตไม่จัดทำรายงานฯ เสนอต่อสำนักงานฯ สำนักงานฯ จะแจ้งให้บุคคลนั้นจัดทำรายงานฯ ให้สำนักงานฯ พิจารณา หรือแจ้งให้หน่วยงานผู้ให้อนุญาตเป็นผู้ขอรายงานฯ จากบุคคลผู้ขออนุญาตเพื่อส่งให้สำนักงานฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนจะกระทำหรือไม่ เพียงใด และ

๒. หากมีการเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามข้อ ๑ ให้สำนักงานฯ พิจารณาแล้ว เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายจะต้องรอการส่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น ๆ ไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานฯ จากสำนักงานฯ ตามความในมาตรา ๔๘ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ

สิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม) แล้ว เห็นว่า มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง^๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้ขออนุญาตดำเนินการในโครงการหรือกิจการตามประกาศซึ่งออกตามความในมาตรา ๔๖^๒ ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาต

^๑ มาตรา ๔๘ ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ ให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในการเสนอรายงานดังกล่าว อาจจัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง ก็ได้

ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายรอการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการตามวรรคหนึ่งไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๙ จากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมา หากเห็นว่ารายงานที่เสนอมามีได้จัดทำให้ออกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๖ วรรคสอง หรือมีเอกสารข้อมูลไม่ครบถ้วน ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแจ้งให้บุคคลผู้ขออนุญาตที่เสนอรายงานทราบภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น

ในกรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเห็นว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมามีถูกต้องและมีข้อมูลครบถ้วนหรือได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ออกต้องครบถ้วนตามวรรคสามแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป

การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามวรรคสี่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น หรือผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย

^๒ มาตรา ๔๖ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

ในการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมทั้งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย

ในกรณีที่โครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดใดหรือที่จะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ใดมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และเป็นมาตรฐานที่สามารถใช้กับโครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดเดียวกันหรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกันได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการหรือกิจการในทำนองเดียวกันได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงาน

ตามกฎหมาย และต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายต้องรอการส่งอนุญาตไว้จนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานฯ ที่จัดทำเสนอจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมนั้น การที่ยื่นคำขออนุญาตได้ยื่นคำขอไว้แล้ว แต่ยังมีได้รับอนุญาตและเมื่อมีประกาศตามมาตรา ๔๖ ก็ไม่ทำให้เกิดสิทธิใด ๆ แก่ผู้ยื่นคำขอทั้งสิ้น ผู้ยื่นคำขอจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดในกฎหมายให้ครบถ้วนเสียก่อนจึงจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินการตามที่ขอมานั้นได้ และการอนุญาตจะใช้หลักเกณฑ์ตามที่มีอยู่ในขณะส่งอนุญาต การตามมาตรา ๔๘ กำหนดให้ผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นมาตรการอีกขั้นตอนหนึ่งนอกเหนือจากระบบอนุญาตตามปกติในอันที่จะควบคุมตรวจสอบโครงการหรือกิจการของผู้ขออนุญาตเสียก่อนว่ามีผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ อย่างไร ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตได้ยื่นคำขอไว้แล้วแต่ยังมีได้รับอนุญาต แต่ได้มีการออกประกาศตามมาตรา ๔๖ กำหนดให้กิจการที่ยื่นคำขอไว้แล้วนั้นต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทำให้สถานภาพทางกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือผู้อนุญาตต้องรอการอนุญาตไว้และผู้ขออนุญาตก็ต้องจัดทำรายงานฯ ตามที่กฎหมายกำหนดเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมและต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตด้วย

ส่วนปัญหาที่ว่า ถ้าผู้ขออนุญาตไม่ทำรายงานดังกล่าว สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจะแจ้งให้ผู้นั้นทำรายงานฯ หรือแจ้งให้หน่วยงานพิจารณาคำขออนุญาตเป็นผู้ขอรายงานจากผู้ขออนุญาต จะทำได้หรือไม่ นั้น โดยที่มาตรา ๔๘ วรรคสอง บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายรอการส่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เมื่อผู้ขออนุญาตไม่จัดทำรายงานฯ ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตก็ย่อมไม่อาจจะพิจารณาต่อไปได้ ซึ่งย่อมมีผลเป็นปริยายให้ผู้ยื่นคำขอต้องจัดทำรายงานฯ ดังกล่าวเสียก่อน ส่วนการที่สำนักงานฯ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตจะแจ้งไปหรือไม่เป็นการประสานงานและให้ข้อมูลในทางราชการที่อาจกระทำได้ตามปกติ

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๖

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ได้ แต่ทั้งนี้โครงการหรือกิจการนั้นจะต้องแสดงความยินยอมปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ใน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด