

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ความสมบูรณ์ของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม
กรณีที่มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องภายหลังจากได้ให้
ความเห็นชอบแล้ว

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือ
ด่วนที่สุด ที่ ส ๑๐๐๙/๓๐๔๐ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ความว่า สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้พิจารณารายงานการ
วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเหมืองแร่โปแตช แหล่งสมบูรณ์ Site D อำเภอเมือง
จังหวัดอุดรธานี ของบริษัท เอเซีย แปซิฟิค โปแตช คอร์ปอเรชั่น จำกัด โดยเสนอข้อมูลเพื่อ
ประกอบการพิจารณาดังนี้

๑. ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนด
ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำ
รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีกา ระเบียบปฏิบัติและ
แนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กำหนดให้โครงการหรือกิจการ
ทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ทุกขนาด ต้องจัดทำและเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ
สิ่งแวดล้อมในชั้นขออนุญาตประทานบัตร

๒. บริษัท เอเซีย แปซิฟิค โปแตช คอร์ปอเรชั่น จำกัด ได้เสนอรายงานการ
วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเหมืองแร่โปแตช แหล่งสมบูรณ์ Site D อำเภอเมือง
จังหวัดอุดรธานี ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (ปัจจุบันเป็นสำนักงานนโยบายและ
แผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๒ และสำนักงานได้
ดำเนินการตามขั้นตอนการพิจารณารายงานตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จนกระทั่งได้ให้ความเห็นชอบกับ
รายงานฯ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๓

๓. ขณะที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ยังมีผล
ใช้บังคับ และการจัดทำรายละเอียดโครงการเหมืองแร่โปแตช ที่เสนอในรายงานฯ เป็นไปตาม
พระราชบัญญัติเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ต่อมา ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐
แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑
มกราคม ๒๕๔๖

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงขอหารือว่า

๑. รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเหมืองแร่โปแตช จังหวัด
อุดรธานี ที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว บริษัทสามารถนำมาใช้ยื่นประกอบการขอสัมปทานตาม

พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้หรือไม่

๒. เมื่อมีพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ บังคับใช้ ผู้ยื่นขออนุญาตสัมปทานต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมใหม่ หรือจัดทำเพิ่มเติมหรือไม่ และต้องเสนอรายงานนั้น ให้สำนักงานพิจารณาใหม่หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า ตามข้อเท็จจริงในกรณีนี้เป็นการให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการทำเหมืองแร่ได้ดินก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำเหมืองได้ดิน จึงมีปัญหาคำสั่งที่ควรพิจารณาว่า คำสั่งทางปกครอง (การให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม^๑) ที่ออกให้ก่อนการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะยังคงสมบูรณ์มีผลใช้บังคับหรือไม่อย่างไร

ในประเด็นดังกล่าวเห็นว่า ในการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งต้องพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในขณะที่ยกคำสั่ง เมื่อตามข้อเท็จจริงในกรณีนี้ ขณะที่ออกคำสั่งทางปกครอง (การให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม) ดังกล่าว พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ยังไม่มีการแก้ไขส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองแร่ได้ดินและไม่มีการแก้ไขกฎหมายอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาจึงต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงและบทกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น ฉะนั้น หากผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้พิจารณาไปโดยชอบตามข้อเท็จจริงและบทกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้นแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมสมบูรณ์และมีผลใช้บังคับได้จนกว่าจะมีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลง^๒

ส่วนกรณีที่บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปภายหลังจากที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้น ต้องพิจารณาก่อนว่าบทกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เกี่ยวข้อง

^๑ บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร ๐๖๐๑/๗๒๑ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๕๓๘/๒๕๔๑)

^๒ มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

หรือกระทบต่อสาระสำคัญของคำสั่งทางปกครองที่ได้ออกไปแล้วนั้นหรือไม่ หากเกี่ยวข้องหรือกระทบต่อสาระสำคัญของคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองย่อมสามารถทบทวนคำสั่งทางปกครองได้เสมอ เมื่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุญาตเพราะเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายต้องรอการสั่งอนุญาตไว้ก่อน จนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่า ลักษณะการประกอบกิจการนั้นจะมีผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ในขณะนั้นเพียงใด หรือไม่ และตามข้อเท็จจริงที่ขอหารือระยะเวลานับแต่วันที่ใดให้ความเห็นชอบจนถึงปัจจุบันได้ล่วงเลยมานาน โดยบริษัท เอเชีย แปซิฟิค โปแตช คอร์ปอเรชั่น จำกัด ยังมีได้ยื่นคำขอประทานบัตรทำเหมืองได้ดิน ประกอบกับปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ แล้ว โดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งได้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตรทำเหมืองได้ดินหลายประการโดยเฉพาะในส่วนข้อมูลที่ต้องใช้ยื่นประกอบคำขอ

^๓ มาตรา ๔๘ ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๒ เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ ให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้นและต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในการเสนอรายงานดังกล่าว อาจทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔๖ วรรคสองก็ได้

ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายรอการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการตามวรรคหนึ่งไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๙ จากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมา หากเห็นว่ารายงานที่เสนอมิได้จัดทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๖ วรรคสอง หรือมีเอกสารข้อมูลไม่ครบถ้วน ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแจ้งให้บุคคลผู้ขออนุญาตที่เสนอรายงานทราบภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น

ให้กรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเห็นว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมาถูกต้องและมีข้อมูลครบถ้วน หรือได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องครบถ้วนตามวรรคสามแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้นเพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป

การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามวรรคสี่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น หรือผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย

ประธานบัตรตามมาตรา ๘๘/๖^๔ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงเห็นว่า หาก คณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง (การให้ความเห็นชอบ) เห็นว่า มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพพื้นที่หรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปและการเปลี่ยนแปลงไปนั้นกระทบสาระสำคัญของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้ให้ความเห็นชอบไปแล้ว คณะกรรมการผู้ชำนาญการย่อมสามารถทบทวนโดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (การให้ความเห็นชอบ) ได้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่า ด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นปัจจุบัน

พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)
รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๖

^๔ มาตรา ๘๘/๖ คำขอประธานบัตรทำเหมืองใต้ดิน ต้องประกอบด้วยรายละเอียดการทำเหมืองแผนผัง โครงการที่ครบถ้วน ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดในประกาศกระทรวง ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้

- (๑) ข้อมูลโดยสังเขปแสดงความลึกและมาตรการทางเทคนิค ตามมาตรา ๘๘/๒
- (๒) แผนที่แสดงเขตเหมืองแร่โดยสังเขป พร้อมข้อมูลประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาตามมาตรา ๘๘/๔ วรรคสอง
- (๓) ข้อมูลทางเทคนิคในวิธีการทำเหมืองและแต่งแร่โดยสังเขป ทั้งทางเลือกทางวิศวกรรมเหมืองแร่ที่มีอยู่โดยทั่วไป และทางเลือกที่ผู้ขอประธานบัตรเห็นสมควรจะนำมาใช้พร้อมเหตุผลของทางเลือกดังกล่าว
- (๔) ข้อมูล แผนผัง ขั้นตอน วิธีการในการทำเหมือง การแต่งแร่และการฟื้นฟูพื้นที่ภายหลังการทำเหมืองใต้ดินโดยสังเขป ที่แสดงถึงมาตรการในการลดผลกระทบ หรือรักษาไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องทั้งที่อาจกระทบต่อการดำรงอยู่ของธรรมชาติ และชุมชน
- (๕) ข้อเสนอเพื่อการมีส่วนร่วมตรวจสอบการทำเหมืองใต้ดินของตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๘๘/๙ (๒) ที่ระบุถึงจำนวนกองทุนสนับสนุน และระเบียบการตรวจสอบการทำเหมืองที่ผู้ขอประธานบัตรจะเสนอให้ผู้มีสิทธิตรวจสอบการทำเหมืองได้เข้าร่วมตรวจสอบการทำเหมืองตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๘๘/๑๑
- (๖) เส้นทางขนส่ง และแหล่งน้ำที่จะใช้ในโครงการ ทั้งที่มีอยู่แล้ว และที่จะพัฒนาขึ้นพร้อมรายละเอียดการใช้สอยตลอดโครงการ ที่เพียงพอจะประเมินให้เห็นได้ว่าการทำเหมืองใต้ดินในโครงการจะไม่ส่งผลกระทบต่อการใช้สอยอยู่ทั้งของชุมชน และธรรมชาติ
- (๗) ข้อเสนอเอาประกันภัยความรับผิดชอบ ตามมาตรา ๘๘/๑๓ ที่ระบุถึงวงเงินและระยะเวลาเอาประกันไว้โดยชัดเจน