

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการก่อสร้างถนน
ตามผังเมืองสาย ง๑ ผังเมืองรวมอุดรดิตถ์ (ม่อนดินแดง - แยกโลตัส) จังหวัด
อุดรดิตถ์

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือ ที่ ทส
๑๐๐๘.๘/๖๔๑๑ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่
กรมทางหลวงชนบทได้หารือสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการ
จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้ถูกต้อง
ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศกระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้อง
จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ
และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕
ว่า หากกรมทางหลวงชนบทมีโครงการก่อสร้างถนนที่ตัดผ่านพื้นที่ตามระยะที่กำหนดไว้ในเอกสาร
ท้ายประกาศ ๓ ของประกาศกระทรวงฯ ลำดับที่ ๒๐.๕ ลำดับที่ ๒๐.๖ และลำดับที่ ๒๐.๗ ซึ่งเป็น
โครงการที่ไม่ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมาย กรมทางหลวงชนบทต้องจัดทำรายงาน
การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ อย่างไร ซึ่งสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อมได้แจ้งกรมทางหลวงชนบทว่า ตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่าโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำ
รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ เป็นโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ
รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
ตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ
หรือกิจการนั้น จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระยะทำการศึกษา
ความเหมาะสมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็น
ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สำหรับโครงการหรือกิจการของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ
ตามมาตรา ๔๖ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้ส่วนราชการหรือ
รัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้นจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ
สิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ใน
มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ทั้งนี้ หากกรมทางหลวงชนบทประสงค์จะหารือในรายละเอียด ขอให้
ระบุรายละเอียดโครงการและประเด็นปัญหาให้ชัดเจน

ต่อมากรมทางหลวงชนบทได้แจ้งว่า ตามที่กรมทางหลวงชนบทได้จัดส่งรายงาน
การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองสาย ง๑ ผังเมืองรวมอุดรดิตถ์
(ม่อนดินแดง - แยกโลตัส) จังหวัดอุดรดิตถ์ ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดอุดรดิตถ์ ให้สำนักงาน

นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการตามขั้นตอน ซึ่งโครงการดังกล่าว เป็นการก่อสร้างถนนที่ไม่ผ่านแนวเขตโบราณสถาน เพียงแต่ตัดผ่านเข้าไปในพื้นที่ที่อยู่ใกล้เคียง โบราณสถานในระยะ ๒ กิโลเมตร ซึ่งตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ เอกสารท้ายประกาศ ๓ ลำดับที่ ๒๐.๗ กำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และขอหารือว่า โครงการดังกล่าว จำเป็นต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้สอบถามกรมทางหลวงชนบทว่าโครงการดังกล่าว จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายใดหรือไม่ ซึ่งกรมทางหลวงชนบทได้ชี้แจงว่า โครงการดังกล่าวเป็นการดำเนินการเพื่อก่อสร้างถนนสาย ง๑ ซึ่งไม่ผ่านแนวเขตโบราณสถานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมศิลปากร แต่อยู่ห่างจากแนวเขตโบราณสถานประมาณ ๑.๕ กิโลเมตร จึงไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากกรมศิลปากรตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงหารือในประเด็นข้อกฎหมายว่า ตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติว่า “โครงการหรือกิจการของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔๖ ซึ่งไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบ ก่อนที่จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙” และมาตรา ๔๘ วรรคห้า ที่บัญญัติว่า “การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามวรรคสี่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น หรือผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย” ประกอบกับโดยที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ และมาตรา ๔๘ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ ๒๒/๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานและอื่น ๆ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีผู้แทนของหน่วยงานอนุมัติหรืออนุญาตตามกฎหมายเป็นองค์ประกอบอยู่ด้วย ดังนั้น เมื่อกรมทางหลวงชนบทยืนยันว่าโครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองสาย ง๑ ผังเมืองรวมเมืองอุดรดิตถ์ (ม่อนดินแดง – แยกโลดัส) จังหวัดอุดรดิตถ์ เป็นโครงการที่ไม่ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมาย หากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของกรมทางหลวงชนบทให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมพิจารณาจะถือว่าการประชุมดังกล่าวครบองค์ประกอบหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวงชนบท) และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า โดยที่โครงการก่อสร้างถนนตามผังเมืองสาย ๑ ผังเมืองรวมเมืองอุดรดิตถ์ (ม่อนดินแดง – แยกโลดัส) จังหวัดอุดรดิตถ์ เป็นโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเข้าลักษณะประเภทของโครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ ในเอกสารท้ายประกาศ ๓ ลำดับที่ ๒๐.๗^๑ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมทางหลวงชนบทในฐานะส่วนราชการผู้รับผิดชอบโครงการได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอไปยังสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสนอรายงานดังกล่าวให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ กำหนด ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นว่าโครงการดังกล่าวต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงเห็นควรพิจารณาให้ความเห็นเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของกรมทางหลวงชนบทที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายหรือผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการว่าจะครบองค์ประกอบตามที่มาตรา ๔๘ วรรคห้า^๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ กำหนดไว้หรือไม่เท่านั้น ซึ่งเห็นว่า ตามมาตรา ๑๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม

^๑ลำดับที่ ๒๐.๗ พื้นที่ที่ตั้งอยู่ใกล้โบราณสถาน แหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ในระยะทาง ๒ กิโลเมตร

^๒มาตรา ๔๘ วรรคห้า

การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามวรรคสี่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น หรือผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย

^๓มาตรา ๑๓ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(๒) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๓๒

(๓) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา ๓๕

(๔) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา ๓๗

(๕) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร และการส่งเสริมการลงทุนเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี

(๖) เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

(มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ประกอบกับมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง^๕ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการหรือคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมอบหมาย และมาตรา ๔๘ วรรคห้า^๕ ได้บัญญัติให้การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ดังนั้น เมื่อปัญหาตามข้อหาข้อนี้^๕ เป็นประเด็นเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการตามกฎหมายหรือผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย เนื่องจากเป็นโครงการหรือกิจการที่ไม่ต้องขออนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายใด จึงสมควรที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเสนอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการเพื่อบริหารงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่ไม่ต้องขออนุญาตจากทางราชการ แต่เข้าลักษณะประเภทของโครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการผู้ชำนาญการในกรณีที่ไม่มีความเห็นหน่วยงานใดเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการตามกฎหมายไว้ด้วยก็ได้

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๖

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น)

(๗) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอตามมาตรา ๕๓ (๑)

(๘) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา ๕๕

(๙) กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์

(๑๐) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(๑๑) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๑๒) กำกับจัดการและบริหารเงินกองทุน

(๑๓) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

^๕มาตรา ๑๘ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการหรือคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมอบหมายก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น