

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ขอบเขตของมาตรการตามข้อ ๗ (๑๐) แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม  
ในบริเวณพื้นที่จังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ๒๕๔๖ \*

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือที่ ทส ๑๐๐๕/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า คณะอนุกรรมการพิจารณาการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๖ ได้พิจารณาข้อร้องเรียนของนางนุจริน อังธนิติก กรณิเทศบาลตำบลกะรนไม่อนุญาตการขอก่อสร้างถนนในพื้นที่ น.ส. ๓ ก. เนื่องจากขัดกับประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่จังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๗ (๑๐) ซึ่งห้ามกระทำหรือประกอบกิจกรรมการขุด ตัก หรือลอก กรวด หินผุ ดิน ดินลูกรัง หรือทรายบก บนพื้นที่ที่มีความสูงวัดจากระดับน้ำทะเลปานกลางเกิน ๘๐ เมตร หรือความลาดชันเฉลี่ยเกินกว่าร้อยละ ๓๕ ซึ่งคณะอนุกรรมการ มีความเห็นโดยสรุปว่า เจตนารมณ์ของมาตรการ ข้อ ๗ (๑๐) เพื่อมิให้มีการขุดตักดินไปใช้ในกิจกรรมอื่น ซึ่งการขุดตักดิน น่าจะหมายถึงการกระทำแก่พื้นดินเพื่อขุดนำดินขึ้นจากพื้นดิน หรือทำให้พื้นดินเป็นบ่อดิน อันทำให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อม ในกรณีนี้หากข้อเท็จจริงเบื้องต้นฟังว่า การทำถนนได้มีการขุดดินเพียงเพื่อปรับแต่งพื้นที่เท่าที่จำเป็นในการทำถนนเท่านั้น การกระทำดังกล่าวไม่ทำให้สภาพแวดล้อมเสียหาย การขุดตักดินดังกล่าวไม่เป็นการห้ามตามข้อบังคับในมาตรการ ข้อ ๗ (๑๐) ดุลยพินิจของเทศบาลกะรนไม่น่าจะตรงตามเจตนารมณ์ของประกาศกระทรวงฯ คณะอนุกรรมการจึงมีมติให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะฝ่ายเลขานุการ นำกรณีดังกล่าวหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของมาตรการข้อ ๗ (๑๐)

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความเห็นว่า เจตนารมณ์ของมาตรการในข้อดังกล่าว มุ่งใช้บังคับเฉพาะการกระทำหรือประกอบกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์หลัก และมีการกระทำหรือประกอบกิจกรรมหลักเพียงอย่างเดียว คือ การขุด การตัก การลอก มิได้บังคับถึง การขุด การตัก การลอก ที่เป็นการกระทำอันเป็นองค์ประกอบของกิจกรรมอื่น ๆ สำนักงานฯ จึงขอหารือเกี่ยวกับการตีความมาตรการข้อดังกล่าว และขอเสนอแนะ หากกรณีถ้อยคำที่บัญญัติไว้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ เพื่อที่สำนักงานฯ จะได้นำเสนอ คณะอนุกรรมการพิจารณาการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมต่อไป

\* ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๓๔ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (จังหวัดภูเก็ต) และผู้แทนเทศบาลตำบลกะรน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การที่จะออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณใดได้นั้น ต้องปรากฏว่าพื้นที่บริเวณดังกล่าวมีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ทั้งนี้ตามนัยมาตรา ๔๕<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอ

---

<sup>๑</sup> มาตรา ๔๕ ในพื้นที่ใดที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ไว้แล้ว แต่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามมาตรา ๔๔ ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้

เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตพื้นที่ รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองและกำหนดระยะเวลาที่จะใช้มาตรการคุ้มครองดังกล่าวในพื้นที่นั้น

การขยายระยะเวลาตามประกาศในวรรคสองให้กระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี โดยทำเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ใช้มาตรการคุ้มครองอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างตามมาตรา ๔๔<sup>๒</sup> ตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงมาตรการคุ้มครองต่างๆ ที่กำหนดไว้ในประกาศดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งสภาพธรรมชาติ ระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ

สำหรับมาตรการในข้อ ๗ (๑๐)<sup>๓</sup> แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่จังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดห้ามกระทำหรือประกอบกิจกรรมในการขุด ตัก หรือลอก กรวด หินผุ ดิน ดินลูกรัง หรือทรายบก บนพื้นที่ที่มีความสูงวัดจากระดับน้ำทะเลปานกลางเกิน ๘๐ เมตร หรือความลาดชันเฉลี่ยเกินกว่าร้อยละ ๓๕ นั้น เป็นการกำหนดขึ้นเนื่องมาจากพื้นที่บริเวณที่กำหนดให้ใช้มาตรการนี้มีความเสี่ยงต่อการถล่มของดินที่นอกจากจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ราบแล้ว ยังอาจมีผลต่อสภาพธรรมชาติและระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติอีกด้วย และเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ดังกล่าวประกอบกับบทบัญญัติในข้อ ๗<sup>๔</sup> แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ที่กำหนดห้ามทั้งกรณีที่เป็นกรกระทำและการประกอบกิจกรรม อีกทั้งบทบัญญัติในข้อ ๗ (๑๐) แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ก็มีได้กำหนดห้ามกรทำการหรือประกอบกิจกรรมดังกล่าวเพื่อการหนึ่งการใดเป็น

<sup>๒</sup> มาตรา ๔๔ ในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๔๓ ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างหนึ่งอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ไว้ในกฎกระทรวงด้วย

(๑) กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(๒) ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติหรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(๓) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้น ให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(๔) กำหนดวิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้นรวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น

(๕) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น

<sup>๓</sup> ข้อ ๗ ในพื้นที่ตามข้อ ๒ ห้ามการกระทำหรือประกอบกิจกรรม ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) การขุด ตัก หรือลอก กรวด หินผุ ดิน ดินลูกรัง หรือทรายบก บนพื้นที่ที่มีความสูงวัดจากระดับน้ำทะเลปานกลางเกิน ๘๐ เมตร หรือความลาดชันเฉลี่ยเกินกว่าร้อยละ ๓๕

<sup>๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

การเฉพาะ ซึ่งแตกต่างไปจากประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นที่มี การระบุไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่จังหวัดกระบี่ พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการ คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งกำหนดห้ามกระทำ หรือประกอบกิจกรรมในการขุด ตัก ดุด หรือลอก กรวด ดิน ดินลูกรัง หินผุ หรือทราย เพื่อ การค้า<sup>๔</sup> ดังนี้ บทบัญญัติในข้อ ๗ (๑๐)<sup>๖</sup> แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมฯ จึงมีความหมายที่ชัดเจนตามตัวอักษรโดยไม่จำเป็นที่จะต้องอธิบายความเพิ่มเติม อีกว่าเป็นการกำหนดมาตรการที่ห้ามกระทำหรือประกอบกิจกรรมดังกล่าวเป็นการทั่วไปโดยไม่ คำนึงว่าจะเป็นการกระทำเพื่อการใด ๆ และไม่อาจแปลความได้ว่ามาตรการในข้อ ๗ (๑๐) นี้ หากเป็นการกระทำเพื่อวัตถุประสงค์หลักอย่างอื่นแล้วจะสามารถกระทำการดังกล่าวได้

ดังนั้น การดำเนินการไม่ว่าจะมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประการใด หากเป็นการ กระทำที่มีการขุด ตักหรือลอก กรวด หินผุ ดิน ดินลูกรัง หรือทรายบก บนพื้นที่ที่มีความสูงวัด จากระดับน้ำทะเลปานกลางเกิน ๔๐ เมตร หรือความลาดชันเฉลี่ยเกินกว่าร้อยละ ๓๕ แล้วย่อม เป็นการต้องห้ามตามข้อ ๗ (๑๐)

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๙

---

<sup>๔</sup> ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และ มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่จังหวัดกระบี่ พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๕ ในพื้นที่ตามข้อ ๒ ห้ามการกระทำหรือประกอบกิจกรรม ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) การขุด ตัก ดุด หรือลอก กรวด ดิน ดินลูกรัง หินผุ หรือทราย เพื่อการค้า

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการ คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๖ ในพื้นที่ตามข้อ ๒ ห้ามการกระทำหรือประกอบกิจกรรม ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) การขุด ตัก ดุด หรือลอก กรวด ดิน ดินลูกรัง หินผุ หรือทราย เพื่อการค้า

<sup>๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น