

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
ประกอบการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเกี่ยวกับ
การฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่ไม่เป็นของเสียอันตราย*

กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๓๐๕/๑๒๗๕ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาต ตรวจสอบ และกำกับดูแลโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งรวมถึงการดำเนินการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่เกี่ยวข้องกับการฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่ไม่เป็นของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน (ประเภทหรือชนิดของโรงงานลำดับที่ ๑๐๕ ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๗) โดยการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตประเภทหรือชนิดของโรงงานลำดับที่ ๑๐๕ และลำดับที่ ๑๐๖ และระเบียบกรมโรงงานอุตสาหกรรม ว่าด้วยเรื่องรายละเอียดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตประเภทหรือชนิดของโรงงาน ลำดับที่ ๑๐๕ และลำดับที่ ๑๐๖ พ.ศ. ๒๕๔๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยื่นมาพร้อมคำขอด้วย และรายงานดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยคณะกรรมการพิจารณารายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมแต่งตั้งขึ้นก่อน จึงจะเริ่มประกอบกิจการโรงงานได้ ต่อมา กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยประกาศดังกล่าวนี้ได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๗ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๗ เป็นต้นไป ประกาศดังกล่าวส่งผลให้การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเกี่ยวกับการฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่ไม่เป็นของเสียอันตรายต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ด้วย

กรมโรงงานอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วเห็นว่า เดิมก่อนประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๖ จะมีผลบังคับใช้ การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ

*ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๓๙ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

โรงงานเกี่ยวกับการฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่ไม่เป็นของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานได้กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งรายงานดังกล่าวมีลักษณะเดียวกับการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๖ กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงมีข้อสงสัยว่า กรณีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน ที่ได้ยื่นมาพร้อมคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเกี่ยวกับการฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่ไม่เป็นของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ก่อนประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๖ จะมีผลใช้บังคับ และยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ โดยอยู่ระหว่างการพิจารณาของกรมโรงงานอุตสาหกรรมโดยคณะกรรมการพิจารณาโรงงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน จะอยู่ในบังคับของบทเฉพาะกาลข้อ ๑๕ ของประกาศดังกล่าว ที่กำหนดว่า “บรรดารายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้ยื่นไว้ก่อนประกาศฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับ และยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน หรือคณะกรรมการผู้ชำนาญการแล้วแต่กรณี ให้ดำเนินการพิจารณาต่อไปจนกว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการจะมีมติอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำให้กระบวนการพิจารณาลิ้นสุดลง หรือกระบวนการพิจารณาลิ้นสุดลงโดยผลของกฎหมาย” หรือไม่ โดยมีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ ๑ เห็นว่า รายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีลักษณะเดียวกัน และเห็นว่าหากพิจารณาในทางคุ้มครองสิทธิของผู้ยื่นคำขอที่ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานไว้ก่อนที่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะมีผลใช้บังคับ ตามแนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้กฎหมายในการพิจารณาคำขอของประชาชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อร. ๒๕/๒๕๖๒) กรณีนี้ย่อมส่งผลให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเกี่ยวกับการฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่ไม่เป็นของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ไม่จำเป็นต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีก กรมโรงงานอุตสาหกรรมสามารถพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวให้แก่ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้

แนวทางที่ ๒ เห็นว่า แม้จะได้มีการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานมาก่อนวันที่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ

จะมีผลใช้บังคับก็ตาม ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานยังคงต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย เนื่องจากบทเฉพาะกาลในข้อ ๑๕ ของประกาศดังกล่าวมิได้กำหนดข้อยกเว้นใด ๆ ไว้ กรณีนี้ย่อมส่งผลให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่อาจพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่ผู้ยื่นคำขอที่ยังไม่ได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ได้

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงานอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง และคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเกี่ยวกับการฝึกลบสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วที่ไม่เป็นของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานที่มีความเกี่ยวข้องกับประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ นั้น กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องดำเนินการตามความเห็นข้างต้นอย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาคำขอของกรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สืบเนื่องจากมีคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเกี่ยวกับการฝึกลบสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วที่ไม่เป็นของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานค้างการพิจารณาอยู่ที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยเป็นกรณีที่ผู้ยื่นคำขอได้ดำเนินการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานและคณะกรรมการพิจารณารายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม^๒ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานดังกล่าวแล้ว และกรณีที่ผู้ยื่นคำขออยู่ระหว่างการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานในส่วนของตนยังไม่แล้วเสร็จก่อนที่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ใช้บังคับ ซึ่งตามขั้นตอนการพิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานกำหนดให้รายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานที่ได้รับความเห็นชอบจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นเอกสารประกอบคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน โดยมีคณะกรรมการพิจารณารายงานฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรายงานฯ และเสนอผลการพิจารณาต่ออธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม พร้อมเอกสารอื่น ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไป

^๒คณะกรรมการประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านมลพิษน้ำ มลพิษอากาศ และมลพิษดิน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ผู้แทนกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ผู้แทนกรมทรัพยากรธรณี และผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามคำสั่งกรมโรงงานอุตสาหกรรม ที่ ๖/๒๕๖๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณารายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และคำสั่งกรมโรงงานอุตสาหกรรม ที่ ๒๕๒/๒๕๖๖ เรื่อง เพิ่มองค์ประกอบคณะกรรมการพิจารณารายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

จากข้อหาหรือข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ข้อ ๑๕^๓ แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจกรรม หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๖ ครอบคลุมถึงรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ที่ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเกี่ยวกับการฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ที่ไม่เป็นของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานได้เสนอมาร่วมคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานก่อนที่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับหรือไม่ โดยมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดมาตรการควบคุม ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ ตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้โครงการ หรือกิจการหรือการดำเนินการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน หรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่จะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ ให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายนั้นรวมทั้งสำนักงานนโยบาย และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมาย รอการส่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการนั้นไว้จนกว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะได้รับความเห็นชอบหรือถือว่าได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ผู้ชำนาญการ และได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ตามมาตรา ๕๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติ

^๓ข้อ ๑๕ บรรดารายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้ยื่นไว้ก่อนประกาศฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับ และยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นตามที่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน หรือคณะกรรมการผู้ชำนาญการ แล้วแต่กรณี ให้ดำเนินการพิจารณาต่อไปจนกว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการ จะมีมติอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำให้กระบวนการพิจารณาสิ้นสุดลง หรือกระบวนการพิจารณาสิ้นสุดลงโดยผลของกฎหมาย

^๔มาตรา ๔๘ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดให้โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการใดของรัฐ หรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕มาตรา ๕๐ ในกรณีที่โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๘ เป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่จะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ ให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตเสนอรายงาน (มีต่อหน้าถัดไป)

ในเรื่องการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประโยชน์ของประชาชนโดยรวมเป็นสำคัญจึงได้กำหนดเงื่อนไขให้ต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่ผู้ที่มีอำนาจอนุญาตจะพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการได้ เมื่อประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้กำหนดให้กิจการโรงงานที่เกี่ยวข้องกับการฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วที่ไม่เป็นของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน (ประเภทหรือชนิดของโรงงานลำดับที่ ๑๐๕) เป็นกิจการที่ต้อง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๕)

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน ในการเสนอรายงานดังกล่าวอาจจัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔๘ วรรคสองก็ได้

ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายรอการส่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการตามวรรคหนึ่งไว้จนกว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะได้รับความเห็นชอบหรือถือว่าได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ และได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน

ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมา หากเห็นว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นมิได้จัดทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๘ วรรคสอง หรือวรรคสาม หรือมีเอกสารไม่ครบถ้วน ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนแจ้งให้ผู้ดำเนินการหรือผู้ขออนุญาตที่เสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น

ในกรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนเห็นว่ารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้จัดทำถูกต้องและมีเอกสารครบถ้วน หรือได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องและครบถ้วนตามวรรคสามแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น เพื่อเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป

ในการดำเนินการตามมาตรานี้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้ เว้นแต่โครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่งเป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง หรือเป็นโครงการหรือกิจการหรือการดำเนินการตามมาตรา ๔๙ วรรคสี่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด

ให้หน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนตามวรรคห้า รายงานผลการปฏิบัติงานและการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทราบภายในระยะเวลา และตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด

จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (รายงาน EIA) ก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายประสงค์จะกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานดังกล่าว ต้องจัดทำรายงาน EIA อันเป็นมาตรการอีกขั้นตอนหนึ่งนอกเหนือจากระบบอนุญาตปกติที่จะควบคุม ตรวจสอบโครงการหรือกิจการของผู้ขออนุญาตเสียก่อนว่ามีผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ อย่างไร จึงเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงขั้นตอนการดำเนินการทางกฎหมายของผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงานเกี่ยวกับการฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่ไม่เป็นของเสียอันตราย ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

เมื่อข้อ ๑๕^๖ แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดโครงการ กิจการ หรือการดำเนินการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ เป็นการรองรับเฉพาะบรรดารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินการตามกฎหมาย ว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด และได้ยื่นไว้ก่อนประกาศฉบับนี้ จะมีผลใช้บังคับซึ่งยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยไม่มีข้อใดของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าว กำหนดสาระสำคัญเพื่อรองรับบรรดารายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไข ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานที่ได้จัดทำเสนอมาพร้อม คำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามที่กฎหมายว่าด้วยโรงงานกำหนดก่อนที่ประกาศกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ และยังอยู่ระหว่างการพิจารณาคำขอรับ ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของกรมโรงงานอุตสาหกรรมว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป กรณีจึงต้องถือปฏิบัติตามที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ที่กำหนดให้รายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานเป็นเพียงรายการหนึ่งที่ใช้ประกอบการพิจารณา อนุญาตประกอบกิจการโรงงานเท่านั้น แม้ว่าผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจะได้ จัดทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานไว้แล้วและรายงานดังกล่าวจะได้รับการรับรองจากคณะกรรมการ พิจารณารายงานฯ แล้วก็ตาม แต่ยังคงมีรายละเอียดหรือข้อเท็จจริงอื่นที่ผู้มีอำนาจอนุญาต ต้องพิจารณาประกอบการอนุญาต และเมื่อยังไม่มีกรณียกเว้นก็ไม่ได้ทำให้เกิดสิทธิใด ๆ แก่ผู้ยื่นคำขอ ดังนั้น เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ โดยกำหนดให้ กิจการโรงงานเกี่ยวกับการฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่ไม่เป็นของเสียอันตรายตามกฎหมาย ว่าด้วยโรงงานต้องจัดทำรายงาน EIA ด้วย จึงทำให้สถานภาพทางกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ผู้ยื่นคำขอมิหน້าที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดในกฎหมายให้ครบถ้วนเสียก่อน จึงจะได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการตามคำขอนั้นได้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมาย จึงต้องรอการอนุญาตไว้จนกว่ารายงาน EIA ที่ผู้ขอรับใบอนุญาตได้จัดทำจะได้รับความเห็นชอบ หรือถือว่าได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ และได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณา รายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวตามมาตรา ๕๐^๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ซึ่งให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๒๒/๒๕๓๖^๔

อนึ่ง โดยที่ปัจจุบันการประกอบกิจการโรงงานบางชนิดบางประเภทที่นอกเหนือไปจากการประกอบกิจการโรงงานเกี่ยวกับการฝึกลบสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วที่ไม่เป็นของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานที่จะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมประกอบคำขอรับใบอนุญาตเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานกำหนดแล้ว กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังได้กำหนดให้โรงงานลักษณะดังกล่าวเป็นโครงการหรือกิจการที่เจ้าของโครงการต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (รายงาน EIA) ซึ่งมีรายละเอียด ข้อเท็จจริง และสาระสำคัญที่มีความครอบคลุมในมิติที่หลากหลายทั้งด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีข้อเสนอแนะว่า เพื่อเป็นการบูรณาการการทำงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และเพื่อลดภาระและขั้นตอนทางกฎหมาย รวมถึงความซ้ำซ้อนในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ต้องจัดทำตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ต่างก็มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย และผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนเช่นเดียวกัน สมควรที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมและสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะปรึกษาหารือร่วมกันเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวเพื่อไม่ให้สร้างภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชนจนเกินสมควร



(นายปรณ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๗

^๔บันทึก เรื่อง การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๑๖ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี