

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การออกประกาศให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีอำนาจประกาศกำหนดเขตพื้นที่ที่สำคัญเป็นเขตพื้นที่โครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๕๕๔๗ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสนอร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาเพื่อดำเนินการ โดยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ลงมติว่า

๑. เห็นชอบร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๓ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้

๒. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพิจารณาว่า จะสามารถออกประกาศในลักษณะเดียวกับข้อ ๑ โดยให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะกรรมการผู้ชำนาญการมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการประกาศกำหนดโครงการหรือกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงฯ ในเขตพื้นที่ เช่น พื้นที่ที่ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก อุทยานแห่งชาติ หรือสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ เพื่อให้การดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าวต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้หรือไม่

ต่อมาสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๐๐๙.๘/๖๒๓๑ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๓ สรุปความได้ว่า ในการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ ๔/๒๕๕๓ (นัดพิเศษ) เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ ได้พิจารณาเรื่องประเภทโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่าง

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๙๖๑ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ แล้วมีมติมอบหมายให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมชุดต่าง ๆ พิจารณาว่าเป็นโครงการหรือกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงฯ หรือไม่ โดยเสนอเป็นรายพื้นที่หรือรายโครงการ จำนวน ๓ รายการ ต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ได้มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับผิดชอบพิจารณาว่าจะสามารถออกประกาศในเรื่องการให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีอำนาจกำหนดเขตพื้นที่ที่ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก อุทยานแห่งชาติ หรือสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ เป็นเขตพื้นที่ที่โครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ซึ่งการดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าวต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะกระทำได้หรือไม่

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงขอหารือมายังสำนักงานฯ ในประเด็นว่า “จะสามารถออกประกาศในเรื่องการให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีอำนาจกำหนดเขตพื้นที่ที่ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก อุทยานแห่งชาติ หรือสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ เป็นเขตพื้นที่ที่โครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ซึ่งการดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าวต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะกระทำได้หรือไม่”

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของทั้งสองหน่วยงาน โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดและข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยที่การหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ จึงเห็นควรรวมข้อหารือของทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวเป็นเรื่องเดียวกัน และกำหนดประเด็นในการพิจารณาคือ การออกประกาศตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะสามารถกำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการประกาศกำหนดโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ในเขตพื้นที่ที่มีความสำคัญ เช่น พื้นที่ที่ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก อุทยานแห่งชาติ หรือสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ เพื่อให้การดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าวต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๔๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและขนาดตามที่กำหนดในประกาศดังกล่าว ประกอบกับมาตรา ๑๓ (๙)^๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฯ ที่กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบและคำสั่งที่จำเป็น เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็น

^๑ มาตรา ๔๖ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และ มาตรา ๔๙

ในการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมด้วยรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย

ในกรณีที่โครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดใดหรือที่จะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ได้มีการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และเป็นมาตรฐานที่สามารถใช้กับโครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดเดียวกันหรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกันได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการหรือกิจการในทำนองเดียวกันได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ได้ แต่ทั้งนี้ โครงการหรือกิจการนั้นจะต้องแสดงความยินยอมปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

^๒ มาตรา ๑๓ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(๒) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๓๒

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบและคำสั่งที่จำเป็น เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

ระบบโดยสมบูรณ์ และมาตรา ๔๘^๓ ประกอบกับมาตรา ๔๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ที่กำหนดให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยที่ไม่มีบทบัญญัติอื่นใดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่บัญญัติให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะกรรมการผู้ชำนาญการมีอำนาจในการประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แต่ประการใด จึงเห็นว่า ในการประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร คือ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการ โดยขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการนั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล เร่งรัด และให้ความเห็นชอบต่อการออกประกาศดังกล่าว

^๓ มาตรา ๔๘ ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๔๖ เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ ให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการเสนอรายงานดังกล่าวอาจจัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง ก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาเห็นว่ารายนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมายังถูกต้องและมีข้อมูลครบถ้วน หรือได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องครบถ้วนตามวรรคสามแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๔๙ การพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามมาตรา ๔๘ ให้กระทำให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว

ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบ หรือในกรณีที่ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายสั่งอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาตได้

ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ให้ความเห็นชอบ ให้เจ้าหน้าที่รอกการสั่งอนุญาตแก่บุคคลผู้ขออนุญาตไว้ก่อนจนกว่าบุคคลดังกล่าวจะเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการสั่งให้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำใหม่ทั้งฉบับ ตามแนวทางหรือรายละเอียดที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การออกประกาศตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงต้องกระทำโดยรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสาระสำคัญของประกาศต้องเป็นการกำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยไม่อาจกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะกรรมการผู้ชำนาญการใช้ดุลยพินิจในการออกประกาศกำหนดโครงการหรือกิจการดังกล่าวได้ ไม่ว่าโครงการหรือกิจการนั้นจะเป็นโครงการหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปหรือโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพหรือไม่ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๖ ประกอบกับมาตรา ๑๓ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๓