

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้า
ก๊าซธรรมชาติที่ตั้งอยู่ในพื้นที่สีเขียว ซึ่งกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทชนบท
และเกษตรกรรมตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี
พ.ศ. ๒๕๕๕

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือ
ที่ ทส ๑๐๐๙.๗/๑๕๘๙ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สรุปความได้ว่า บริษัท ซีเอชพี ๑ จำกัด ได้มอบหมายให้บริษัท เอ็นไอ เวิร์ค จำกัด เป็นผู้จัดทำและ
มอบอำนาจให้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติ
คอมไบน์ไซเคิล (ชื่อเดิม โครงการ CHP-1) ของบริษัท ซีเอชพี ๑ จำกัด ตั้งอยู่ที่สวนอุตสาหกรรม
๓๐๔ ตำบลท่าตุม อำเภอศรีมหาโพธิ จังหวัดปราจีนบุรี และสำนักงานนโยบายและแผน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้นำรายงานดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการ
พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโรงไฟฟ้าพลังความร้อน ในการประชุมครั้งที่
๔๔/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๖ ซึ่งคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้พิจารณารายงานและ
มีความเห็นว่า ข้อมูลในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าพื้นที่ตั้ง
โครงการโรงไฟฟ้าบางส่วนอยู่ในพื้นที่สีเขียว ซึ่งกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม
ตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ตั้งโครงการจึงขัดต่อ
ข้อกำหนดของกฎหมายผังเมืองรวมดังกล่าว แต่เนื่องจากกรมโยธาธิการและผังเมืองอยู่ระหว่าง
ดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการใช้
ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน โดยพื้นที่ตั้งโครงการที่ซ้อนทับกับพื้นที่สีเขียวจะถูกแก้ไขเพิ่มเติมให้สามารถ
ดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณารายงาน
การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการโรงไฟฟ้าดังกล่าวสอดคล้องกับข้อกำหนด
ที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการผู้ชำนาญการจึงให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อมในฐานะฝ่ายเลขานุการหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับแนวทาง
ในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าดังกล่าว ซึ่งมีประเด็นว่า
คณะกรรมการผู้ชำนาญการจะสามารถพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการ
โรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติคอมไบน์ไซเคิล ของบริษัท ซีเอชพี ๑ จำกัด ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่สีเขียว
ซึ่งกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด
ปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานนโยบาย
และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๗/๑๕๔ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(กรมโยธาธิการและผังเมือง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า คณะกรรมการผู้ชำนาญการมีข้อสังเกตว่า ในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติคอมไบน์ไซเคิล ซึ่งมีกำลังการผลิตไฟฟ้า ๒๗๘.๑ เมกะวัตต์ นั้น ยังมีข้อมูลด้านเทคนิคและข้อมูลส่วนอื่น ๆ ที่สามารถจะพิจารณาได้ โดยให้นำกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่อยู่ในระหว่างการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินมาใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงประกอบการพิจารณาได้หรือไม่ อย่างไร

ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ชี้แจงข้อมูลเพิ่มเติมว่า ปัจจุบันการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้ล่วงพ้นระยะเวลาการปิดประกาศ ๙๐ วัน แล้ว ปรากฏว่ามีผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องคัดค้านเป็นจำนวนมากกว่า ๑๐๐ ราย อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกหลายขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย จึงไม่มีความชัดเจนว่าจะแก้ไขกฎกระทรวงผังเมืองรวมดังกล่าวแล้วเสร็จเมื่อใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาข้อหาหรือประกอบกับข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยที่เอกสารท้ายประกาศ ๓ ของข้อ ๓^๑ แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ กำหนดว่า โครงการหรือกิจการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ ๑๐ เมกะวัตต์ ขึ้นไป เป็นประเภทโครงการหรือกิจการ ลำดับที่ ๑๘ ที่จะต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในชั้นขออนุญาตก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการหรือชั้นขออนุญาตประกอบกิจการ แล้วแต่กรณี ดังนั้น โครงการโรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติคอมไบน์ไซเคิล ซึ่งมีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้า ๒๗๘.๑ เมกะวัตต์ จึงเป็นโครงการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ข้างต้น โดยจะต้องแสดงข้อมูลตามแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดในเอกสารท้ายประกาศ ๔ ของข้อ ๔^๒ แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ที่กำหนดไว้ว่า ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ ที่ตั้งโครงการ มีภาพและแผนที่ตั้งโครงการ รวมทั้งแผนที่แสดงองค์ประกอบทางสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ

การที่ปรากฏข้อเท็จจริงตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการโรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติคอมไบน์ไซเคิลว่า มีพื้นที่บางส่วนตั้งอยู่ในพื้นที่สีเขียว ซึ่งกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยที่กฎกระทรวงผังเมืองรวมดังกล่าวอยู่ในระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมจะทำให้สามารถตั้งโรงไฟฟ้าในพื้นที่ดังกล่าวได้นั้น

^๑ข้อ ๓ ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ ให้เป็นไปตามเอกสารท้ายประกาศ ๓ เว้นแต่ประเภทและขนาดโครงการหรือกิจการ ลำดับที่ ๑.๕ และ ๒๖.๒ ตามเอกสารท้ายประกาศ ๓ ให้จัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น

^๒ข้อ ๔ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ให้เป็นไปตามเอกสารท้ายประกาศ ๔

การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นดังกล่าว ต้องจัดทำโดยบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ชำนาญการศึกษามลพิษสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ดี เมื่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕ ยังอยู่ในขั้นตอนของการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งยังไม่แน่นอนว่าจะดำเนินการแก้ไขได้แล้วเสร็จเมื่อใดจึงจะมีผลใช้บังคับ เนื่องจากกฎหมายจะมีผลใช้บังคับเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป จนกว่าจะมีกฎหมายยกเลิก ประกอบกับในการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการผู้ชำนาญการจะพิจารณาข้อมูลตามสภาพความเป็นจริง ซึ่งรวมถึงการพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นด้วย โดยที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการสามารถสั่งการให้บุคคลผู้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำใหม่ทั้งฉบับ ตามแนวทางหรือรายละเอียดที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการกำหนดได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการผู้ชำนาญการจะพิจารณาให้ความเห็นชอบเฉพาะรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีข้อมูลถูกต้องและครบถ้วนเท่านั้น ดังนั้น แม้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕ จะอยู่ในระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมจะทำให้โครงการโรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติคอมไบน์ไซเคิลไม่ขัดต่อกฎกระทรวงผังเมืองรวมก็ตาม คณะกรรมการผู้ชำนาญการก็ไม่สามารถนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาประกอบการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากปรากฏโดยชัดแจ้งว่าพื้นที่ตั้งโครงการโรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติคอมไบน์ไซเคิล ขัดต่อข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๗

^๓ มาตรา ๔๙ การพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามมาตรา ๔๘ ให้กระทำให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว

ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบ หรือในกรณีที่ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายสั่งอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาตได้

ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ให้ความเห็นชอบ ให้เจ้าหน้าที่รอการสั่งอนุญาตแก่บุคคลผู้ขออนุญาตไว้ก่อนจนกว่าบุคคลดังกล่าวจะเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการสั่งให้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำใหม่ทั้งฉบับ ตามแนวทางหรือรายละเอียดที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการกำหนด

เมื่อบุคคลดังกล่าวได้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือได้จัดทำใหม่ทั้งฉบับแล้ว ให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานดังกล่าว แต่ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการเห็นชอบ และให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสั่งอนุญาตแก่บุคคลผู้ขออนุญาตได้

ในกรณีที่เห็นเป็นการสมควร รัฐมนตรีจะประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้โครงการหรือกิจการตามประเภทและขนาดที่ประกาศกำหนดตามมาตรา ๔๖ ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการขอต่ออายุใบอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น ตามวิธีการเช่นเดียวกับการขออนุญาตด้วยก็ได้