



สวค.	5/189	สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
วันที่	1 มิ.ย. 2553	รับที่ 4106 ล. 1 กลว
เวลา	14.15	วันที่ 1 มิ.ย. 2553 เวลา 14.15

ที่ ทส 1004.4/ 1439

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
92 ซอยพหลโยธิน 7 ถนนพหลโยธิน
แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพฯ 10400

11 มิถุนายน 2553

เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรทรายของประเทศ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. มติการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2552
เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2552
2. สรุปแนวทางและมาตรการการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูแหล่ง
ทรัพยากรทรายของประเทศ

1. เรื่องเดิม

1.1 ความเป็นมา

1) ปัจจุบันทรัพยากรทรายถูกนำมาใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ โดยมีสัดส่วนโดยประมาณของการใช้ประโยชน์ทราย คือ ใช้เป็นวัสดุก่อสร้าง ร้อยละ 80 ใช้ในการอุตสาหกรรม ร้อยละ 15 และใช้ประโยชน์อย่างอื่น ร้อยละ 5 แต่การใช้ทรัพยากรทรายทั้งทรายบกและทรายแม่น้ำยังไม่มีการควบคุมและกำกับดูแลอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการและประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวทางการบริหารจัดการต้องอาศัยการดำเนินงานที่เพิ่มประสิทธิภาพ รักษาสิ่งแวดล้อม และมีความเป็นธรรมต่อสังคม เพื่อให้เป็นไปอย่างยั่งยืน

2) การขอใช้ประโยชน์ทรัพยากรทราย โดยทั่วไปมีการดำเนินการใน 3 ลักษณะ คือ

2.1) ทรายในแม่น้ำ มีคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทราย หรือ กพด. ที่ใช้อำนาจตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน มีกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประมาณ 10 หน่วยงาน มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กฎเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดูดทราย ตลอดจนพิจารณาอนุญาตให้ดูดทรายในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และเขตพื้นที่ระหว่างประเทศ รวมทั้งการพิจารณาตัดสินใจและหาข้อมูล

สรุปในกรณี...

สรุปในกรณีที่มีข้อร้องเรียนที่ทางคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทรายหาข้อยุติไม่ได้ ทั้งนี้ พื้นที่ภายในจังหวัดอื่นๆ 75 จังหวัดนั้น กพด. ได้มอบอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทรายต่อ คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทรายหรือ อพต. ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน โดยมี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัดเป็นอนุกรรมการ และสำนักงานที่ดินจังหวัด เป็นฝ่ายเลขานุการฯ นอกจากนี้ ยังต้องขออนุญาตกับกรมเจ้าท่า ในเรื่องการขุดลอกร่องน้ำ และกรมโรงงานอุตสาหกรรมในการอนุญาตเครื่องจักรในการดำเนินการ

2.2) ทราบชนบท ส่วนใหญ่ดำเนินการในพื้นที่กรรมสิทธิ์ ยังไม่มีกฎระเบียบของราชการมาควบคุมบังคับโดยตรง แต่จะใช้การบังคับทางอ้อม ดังนี้

- ขออนุญาตจัดตั้งโรงงานจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยจะควบคุมดูแลและกำกับการประกอบกิจการ แต่เป็นไปในลักษณะการอนุญาตเครื่องจักรและทำเลที่ตั้งของการประกอบการ ตลอดจนเงื่อนไขที่กำหนดให้ปฏิบัติยังไม่ชัดเจน ครอบคลุมและเหมาะสมในทางปฏิบัติทั้งในส่วนของผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ส่วนราชการในการติดตามตรวจสอบควบคุมให้ปฏิบัติตามเงื่อนไข

- ขออนุญาตตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กิจกรรมการขุดดินเพื่อนำไปถมพื้นที่ที่ทำการก่อสร้างที่อยู่อาศัยหรือเพื่อกิจการอื่นอย่างกว้างขวาง แต่ยังไม่เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้จะบังคับใช้ในพื้นที่ชุมชน คือ ในพื้นที่เขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และบริเวณที่มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เขตผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง รวมทั้งพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายโดยเฉพาะจัดตั้งขึ้น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

2.3) ทราบอุตสาหกรรม ซึ่งต้องการทราบคุณภาพสูง ผลิตได้ในบางพื้นที่ เพื่อเป็นวัสดุที่สำคัญในกระบวนการผลิตกระแสไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าถ่านหิน โรงไฟฟ้าชีวมวล โรงไฟฟ้าความร้อนร่วม อุตสาหกรรมที่ใช้หม้อไอน้ำหรือความร้อนสูงในกระบวนการผลิต ทราบแก้ว ทราบล้าง – อบแห้ง ทราบแก้วบดละเอียด ทราบฟอสเฟต ทราบหล่อโลหะ ทราบกรองน้ำ ทราบทอปกกรีน ทราบฉาบ ฯลฯ ผลการสำรวจของกรมทรัพยากรธรณี พ.ศ. 2505 ถึง พ.ศ. 2540 พบว่า มีแหล่งทราบแก้วในประเทศไทยจำนวน 21 แหล่ง โดยกระจายอยู่ตามภาคต่างๆ มีปริมาณสำรองทุกแหล่งประมาณ 51,227 ล้านเมตริกตัน ได้แก่ ชายฝั่งทะเลภาคใต้ 14 แหล่ง รวมปริมาณสำรอง 28,607 ล้านเมตริกตัน ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก 4 แหล่ง รวมปริมาณสำรอง 11,420 ล้านเมตริกตัน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 3 แหล่ง รวมปริมาณสำรอง 11,200 ล้านเมตริกตัน

3) สถานการณ์การใช้ประโยชน์ทราบเพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้างและอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับ

มูลนิธิสถาบันวิจัย...

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย(TDRI) ได้สรุปรวบรวมแล้ว คือ อุตสาหกรรมการก่อสร้างเป็นอุตสาหกรรมหลักที่ใช้ทรัพยากรทรายเป็นวัตถุดิบ พบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 เป็นต้นมา ปริมาณการใช้ทรายในอุตสาหกรรมก่อสร้างมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีการใช้ทราย 56.8 ล้านเมตริกตัน ในปี พ.ศ.2541 เพิ่มขึ้นเป็น 98.5 ล้านเมตริกตันในปี พ.ศ.2549 โดยมีอัตราการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี และจากการพยากรณ์แนวโน้มของการขยายตัวของความต้องการทรายในอนาคตพบว่า ความต้องการใช้ทรายในช่วงปี พ.ศ.2550-2555 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในอัตราร้อยละ 7.2 ต่อปี กล่าวคือ ในปีพ.ศ. 2550 ความต้องการทรายเท่ากับ 104.2 ล้านเมตริกตัน เพิ่มขึ้นเป็น 147.3 ล้านเมตริกตัน ในปีพ.ศ.2555 ดังนั้น หากไม่สามารถควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทรายให้เป็นไปอย่างยั่งยืน จะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างรุนแรง

1.2 การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ดำเนินโครงการวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูแหล่งทรายขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ.2541-2544 รวม 31 จังหวัด ปี พ.ศ.2548 จัดทำ 19 จังหวัด และปี พ.ศ. 2550 ได้ดำเนินการศึกษาในพื้นที่ที่เหลือรวม 26 จังหวัด ซึ่งครอบคลุมทั้งประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาศักยภาพแหล่งทรายของแต่ละจังหวัด จัดลำดับความสำคัญของการนำแหล่งทรายนั้นๆ มาใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม กำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการขุด ดัก และดูดทราย รวมทั้งสภาพแวดล้อมในบริเวณใกล้เคียง และกำหนดมาตรการในการติดตามตรวจสอบ พร้อมเสนอแนวทางการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมแหล่งขุด ดัก และดูดทรายหลังจากเลิกดำเนินกิจการแล้ว และเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการและรูปแบบองค์กรที่เหมาะสมในการจัดการทรัพยากรทรายของประเทศ ทั้งนี้ ข้อมูลพื้นที่ศักยภาพทรัพยากรทรายที่มีความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ทั่วประเทศที่ได้จัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ สามารถนำมาจัดทำเป็นแผนที่แสดงศักยภาพทรัพยากรทรายตามแต่ละภูมิภาค ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก และภาคใต้ พบว่ามีแหล่งทรายที่มีศักยภาพในการใช้ประโยชน์สูง มีพื้นที่ 7,308.80 ตารางกิโลเมตร ศักยภาพในการใช้ประโยชน์ปานกลาง 6,159.12 ตารางกิโลเมตร กระจายอยู่ในพื้นที่ 69 จังหวัด ซึ่งจังหวัดที่ไม่มีหรือมีพื้นที่ศักยภาพต่ำ 7 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร สมุทรปราการ สมุทรสงคราม ภูเก็ต พัทลุง และอำนาจเจริญ

2) กระทรวงมหาดไทยได้เห็นชอบกับผลการประชุมคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทราย เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2547 และมอบหมายให้จังหวัดดำเนินการกำหนดการใช้ประโยชน์ของพื้นที่แหล่งทราย (Zoning) และหากจังหวัดใดไม่ดำเนินการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวเพื่อการดูดทรายไว้ กพด. จะไม่พิจารณาเรื่องขออนุญาตดูดทรายของจังหวัดนั้นๆ จนกว่าจะจัดทำแล้วเสร็จ ซึ่งการกำหนดการใช้ประโยชน์ของพื้นที่แหล่งทราย สำหรับจังหวัดที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการศึกษาวิจัยและส่งข้อมูลให้ไปแล้ว ให้จังหวัดดังกล่าวนำข้อมูลมาใช้ในการประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทรายประจำจังหวัด

3) จากการใช้ประโยชน์...

3) จากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทราย แม้ว่าภายในประเทศจะยังมีพอเพียง แต่เพื่อให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศเอาไว้ใช้ตอบสนองความต้องการเท่าที่จำเป็นภายในประเทศ กระทรวงพาณิชย์จึงมีประกาศว่าด้วยการส่งสินค้าออกนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่ 69) พ.ศ. 2537 และ (ฉบับที่ 87) พ.ศ. 2541 กำหนดให้ทรายทุกชนิดทั้งที่บดแล้วและยังไม่ได้บด ที่มีซิลิกาออกไซด์เกินกว่าร้อยละ 75 โดยน้ำหนัก เป็นสินค้าต้องห้ามในการส่งออกนอกราชอาณาจักร นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศได้แจ้งข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาข้อเสนอของบริษัทจากประเทศนอร์เวย์ ที่ประสงค์จะขอซื้อทรายจากทะเลไทยไปถมสิ่งคโปร์ โดยได้สอบถามความเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ และกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ โดยภาพรวมมีท่าทีไม่เห็นด้วยต่อการขุดทรายจากท้องทะเลไทย ทั้งในแง่ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศ อุทกศาสตร์และเขตแดน

2. ความจำเป็นที่ต้องเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

2.1 ประเด็นสำคัญของปัญหา

1) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

1.1) ปัญหาการร้องเรียนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการขุดทราย โดยเฉพาะการเกิดตะกอนแขวนลอยปนอยู่ในน้ำ อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้น้ำของประชาชน ด้านทำนน้ำ การผลิตน้ำประปา ผลต่อระบบนิเวศของสิ่งมีชีวิตที่อยู่ในน้ำ การลดระดับน้ำผิวดินของทางน้ำ สันดอนทรายหรือเกาะแก่งกีดขวางทางเดินน้ำ การพังทลายของตลิ่ง มลพิษ น้ำเพื่อการคมนาคม หรือการเดินเรือเสียหาย พื้นที่ขอบบ่อเกิดการพังทลายหรือยุบตัวของดิน ผลกระทบต่อการใช้น้ำใต้ดินของประชาชน การก่อกองทิ้งวัสดุที่เหลือใช้ ปัญหาเสียง ความสั่นสะเทือน ถนนเกิดความชำรุดเสียหาย ฝุ่นละออง เป็นต้น

1.2) การติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการขุด ดัก และดูดทราย ทั้งช่วงระหว่างประกอบการ ช่วงก่อนหมดอายุใบอนุญาต และช่วงหลังจากหยุดประกอบการ แล้วเห็นว่า หน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานระดับจังหวัดไม่สามารถตรวจสอบตำแหน่ง และขอบเขตของพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต บางพื้นที่เข้าถึงได้ยาก อีกทั้งลักษณะการดูดทรายที่ใช้ท่อดูดลงไป ใต้น้ำผู้ประกอบการอาจยื่นท่อดูดไปดูดทรายนอกพื้นที่ได้ จึงต้องสอบถามไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะรับทราบปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง แต่ต้องเป็นผู้รายงานผลกระทบและการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ที่เกิดผลกระทบจากการขุด ดัก และดูดทราย

2) ปัญหาและอุปสรรคจากการบริหารจัดการ

2.1) หน่วยงานในการอนุญาต ควบคุม กำกับ ดูแล หลัก ๆ มีอยู่ 3 หน่วยงาน (กรมเจ้าท่า กรมโรงงานอุตสาหกรรม และกรมที่ดิน) ยังไม่สามารถควบคุมกำกับดูแลได้ตลอดเวลา เนื่องจากการอนุญาตให้ดูดทรายไม่ใช่ภารกิจโดยตรงของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมีงานอื่นที่รับผิดชอบและ

มีจำนวนเจ้าหน้าที่...

มีจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ และแต่ละหน่วยงานจะตรวจสอบได้เฉพาะเรื่องตามที่ระเบียบข้อบังคับที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานนั้น รวมทั้งบทลงโทษมีระวางโทษน้อยไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งความผิดส่วนใหญ่ไม่มีโทษทางอาญา หน่วยงานราชการจึงกระทำได้เพียงจับกุมและให้หยุดการประกอบการเท่านั้น

2.2) กฎ ระเบียบบางอย่างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอนุญาตและกำกับดูแล ยังไม่สอดคล้อง มีความซ้ำซ้อนกัน และขาดการบูรณาการเพื่อบริหารจัดการในภาพรวม เช่น หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตของกรมเจ้าท่า ระบุว่า “ระยะที่ขออนุญาตทำการขุดลอกต้องห่างจากตลิ่งบนฝั่งไม่น้อยกว่า 50 เมตร สำหรับลำน้ำที่มีความกว้าง 120 เมตร หรือไม่น้อยกว่า 2/5 ของความกว้างลำน้ำที่มีความกว้างต่ำกว่า 120 เมตร” ขณะที่หลักเกณฑ์ด้านสิ่งแวดล้อมของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่กรมที่ดินนำไปประกอบการอนุญาตระบุว่า “พื้นที่ขุดทรายควรอยู่กึ่งกลางแม่น้ำและมีพื้นที่แปลงที่อนุญาตห่างจากตลิ่งแต่ละด้านไม่ต่ำกว่า 20 เมตร และความกว้างของแปลงอนุญาตไม่ควรเกิน 40 เมตร” ส่วนหลักเกณฑ์ของการประกอบกิจการขุดทรายบกของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ระบุว่า “ระยะจากขอบบ่อที่ขุดทรายจากเขตทางถนนสาธารณะและที่ดินของบุคคลอื่นเป็นระยะทางไม่น้อยกว่า 2 เท่าของระดับที่ลึกที่สุดของบ่อ แต่ต้องไม่น้อยกว่า 40 เมตร”

2.3) ปัญหาความเข้าใจและการตีความกฎระเบียบบางประการที่แตกต่างกัน ทำให้ผู้ประกอบการเข้าใจไม่ตรงกัน เช่น ในหมวด 4 เงื่อนไขการขออนุญาต ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตทราย พ.ศ. 2546 ข้อ 23 “เมื่อใบอนุญาตให้ดูตรายสิ้นอายุหรือผู้ได้รับอนุญาตถูกสั่งให้หยุดทำการ หรือเพิกถอนใบอนุญาต ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องหยุดทำการดูตรายนับแต่วันสิ้นอายุใบอนุญาต หรือได้รับคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือ” ในขณะที่ ข้อ 26 “ใบอนุญาตให้ดูตราย มีกำหนดไม่เกินหนึ่งปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต ผู้ได้รับอนุญาตผู้ใดประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินที่ขออนุญาตดูตรายตั้งอยู่ ส่วนอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่รัฐมนตรีประกาศยกเลิกราชอาณาจักรของนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอตามความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2528 แล้ว ให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแล้วแต่กรณี ก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน เมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้ว จะประกอบกิจการต่อไปก็ได้ จนกว่าจะได้รับคำสั่งอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตนั้น”

2.4) การกำหนดอายุใบอนุญาตที่ใช้ประกอบกิจการของแต่ละหน่วยงาน มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ใบอนุญาตชุดลอกร่องน้ำมีกำหนด 6 เดือน (ใน 1 ปี มี 2 วงด คือ วงดที่ 1 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ถึงวันที่ 30 มิถุนายน วงดที่ 2 ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ถึงวันที่ 31 ธันวาคม) ใบอนุญาตชุดทรายมีกำหนด 1 ปี และใบอนุญาตประกอบการกิจการโรงงานมีกำหนดอายุ 5 ปี ทำให้เกิดความยุ่งยากและไม่สะดวกในการต่ออายุ เป็นผลให้ผู้ประกอบการเพิกเฉยที่จะไม่ขอต่ออายุ ใบอนุญาตบางฉบับ เนื่องจากมีใบอนุญาตบางฉบับยังมีผลใช้ได้อยู่

2.5) ยังไม่มีความเป็นธรรม...

2.5) ยังไม่มีความเป็นธรรมของผลประโยชน์การจัดเก็บค่าตอบแทนจากกิจการดูดทราย ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้เก็บผลประโยชน์จากการออกใบอนุญาต แต่ที่ผ่านมามองการบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนเกี่ยวข้องในกิจกรรมการดูดทราย แม้ว่าขณะนี้กรมที่ดินจะได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด แบ่งค่าตอบแทนที่ได้รับให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในอัตราร้อยละ 40 ของค่าตอบแทน ส่วนที่เหลือให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินที่ได้รับอนุญาตตั้งอยู่ ในกรณีที่ที่ดินดังกล่าวไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ค่าตอบแทนที่ได้รับตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทั้งหมด แต่ยังคงหลักเกณฑ์ แนวทาง ที่เป็นธรรมในการใช้ประโยชน์ค่าตอบแทนดังกล่าว

2.2 ความเร่งด่วนของเรื่อง

ถึงแม้ว่าทรัพยากรทรายที่ถูกนำมาใช้ในการก่อสร้างต่างๆ เป็นประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ แต่ที่ผ่านมายังขาดการวางแผน การป้องกัน และการฟื้นฟูพื้นที่ จึงส่งผลให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการและประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น แนวทางการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรทรายจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อเป็นแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมจากการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรทรายที่สมดุล นอกจากนี้ การผลิตทรายทั้งทรายบกและทรายแม่น้ำที่ไม่มีการควบคุมและกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดและเป็นระบบ มักก่อให้เกิดผลกระทบต่อแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านต่างๆ ได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดผลกระทบหรือลดผลกระทบที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด ระหว่างการประกอบกิจการทราย จำเป็นต้องมีรูปแบบการประกอบกิจการขุด ตัก และดูดทรายที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย และมีการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการกำกับดูแลให้มีกระบวนการผลิตและดูดทรายที่เหมาะสม มาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม และแนวทางการฟื้นฟูพื้นที่ขุดตักและดูดทราย ประกอบกับในปัจจุบัน บริษัทต่างชาติมีความพยายามที่จะนำทรัพยากรทรายออกนอกราชอาณาจักรในรูปแบบของการขุดลอกตะกอนลำน้ำ โดยเสนอให้เป็นค่าตอบแทนในการดำเนินการขุดลอก ซึ่งหากไม่มีการปรับปรุงการพิจารณาอนุญาต รวมทั้ง กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตามแนวทางการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรทราย อาจทำให้ประเทศสูญเสียทรัพยากรทรายที่มีความสำคัญต่อด้านเศรษฐกิจและสังคมได้ในอนาคต

2.3 ประเด็นที่เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

1) เห็นชอบกับมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อคราวประชุมครั้งที่ 3/2552 เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2552 กับแนวทางการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรทราย ในการปรับปรุงการบริหารจัดการภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพ โดยให้กรมที่ดิน ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทราย

(ทรายในแม่น้ำ)...

(ทรายในแม่น้ำ) และกรมโรงงานอุตสาหกรรม (ทรายในที่ดินกรรมสิทธิ์ของเอกชน) เป็นหน่วยงานหลักในการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปรับปรุงระบบ ระเบียบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 1

2) มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเมื่อคราวประชุมครั้งที่ 3/2552 เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2552 เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรทราย โดย

2.1) ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รับไปประมวลการปรับปรุงกฎหมายที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงกฎหมายปัจจุบัน เพื่อให้ทรัพยากรทรายเป็นแร่ โดยไม่ให้เกิดข้อขัดแย้งของกฎหมายที่ใช้อ้างอิง หรืออาจพิจารณาดำเนินการให้มีกฎหมายเป็นการเฉพาะ เพื่อเตรียมการสำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรทรายในอนาคต

2.2) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำข้อมูลผลการศึกษาจากโครงการวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมจากการใช้ทรัพยากรทราย ที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศึกษาไว้แล้ว ไปใช้พิจารณาประกอบการดำเนินงานต่อไป ทั้งนี้ สำนักงานฯ ได้รวบรวมแนวทางและมาตรการการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรทรายของประเทศ ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 2

2.3) ให้สำนักงบประมาณพิจารณาอนุมัติงบประมาณเป็นกรณีพิเศษ ในการดำเนินงานตามแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรทรายฯ และให้หน่วยงานหลักเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี หลังจากมีมติคณะรัฐมนตรี

3) ผลดีและผลเสียของแนวทางการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรทราย สรุปได้ดังนี้

3.1) ผลดี

เป็นการเสนอกรอบ แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรทรายของประเทศ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทรายมีมากขึ้นเรื่อยๆ ตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ภายใต้แนวคิด มีความสมดุลของมิติประสิทธิภาพ รักษาสิ่งแวดล้อม และเป็นธรรม จึงมีแนวทางทั้งระยะสั้น ที่ยังคงใช้กฎหมาย กฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยปรับปรุงระบบ ระเบียบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ ที่มีความเป็นธรรมในการกระจายอำนาจไปสู่พื้นที่ และระยะยาวที่กำหนดให้ทรายเป็นแร่ ซึ่งจะครอบคลุมทรายในแม่น้ำหรือที่สาธารณะ และในที่ดินกรรมสิทธิ์ โดยออกกฎกระทรวงเฉพาะเพื่อการจัดการทรัพยากรทรายที่เหมาะสม เช่น ขั้นตอนการขออนุญาต การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น แผนฟื้นฟูพื้นที่และสภาพแวดล้อมโดยรอบระยะเวลาของใบอนุญาต เทคโนโลยีที่เหมาะสมและสามารถควบคุมกำกับได้ง่าย อัตราค่าภาคหลวงเงินประกันความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขประกอบการพิจารณาคำขออนุญาต และการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรทรายไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ การควบคุมกำกับ การติดตามตรวจสอบผลกระทบ

สิ่งแวดล้อม...

สิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและประชาชนในทุกขั้นตอนของการบริหารจัดการ และให้หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นที่ปรึกษาทางเทคนิค ข้อมูลและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง

3.2) ผลเสีย

ไม่มี

2.4 ความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ประสานไปยังกรมที่ดินและกรมโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อแจ้งมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และรับทราบข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะรวมทั้งแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรทรายแล้ว ทั้งนี้ กรมที่ดินในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทราย ได้แจ้งมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อที่ประชุม เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2552 ซึ่งที่ประชุมมีมติให้ปรับปรุงแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทราย พ.ศ. 2546 ให้สอดคล้องกับมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดังกล่าว และได้มีการประชุมคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูดทราย เพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ อีก 2 ครั้ง เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2553 โดยมีการเสนอให้มีผู้แทนจากกรมโยธาธิการและผังเมือง เข้าร่วมในการแก้ไขระเบียบฯ และวันที่ 27 มกราคม 2553 ซึ่งมีการเสนอให้ปรับปรุงรายละเอียดในส่วนของการขออนุญาต การพิจารณาอนุญาต และเงื่อนไขการอนุญาต โดยที่ประชุมมีมติให้ฝ่ายเลขานุการฯ ยกร่างระเบียบระเบียบกระทรวงมหาดไทยใหม่ทั้งฉบับ

3. การวิเคราะห์ผลกระทบของการลงมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้

3.1 ผลกระทบต่อนโยบายรัฐบาล

แนวทางการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรทราย จะเป็นการสนับสนุนและสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ดังนี้

1) นโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เร่งรัดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ให้มีความสมดุลของการใช้ประโยชน์ การถือครอง และการอนุรักษ์ฐานทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ สัตว์ป่า ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และทรัพยากรธรณี โดยการใช้ระบบภูมิสารสนเทศ ควบคู่กับการปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมายตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยเร่งรัด ปรามปรามการทำลายป่า สัตว์ป่า และทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจัง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาประเทศและคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน

3.2 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาพรวมหรือเฉพาะถิ่น

ทำให้เกิดการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรทรายอย่างมีส่วนร่วมของพื้นที่ และเกิดประสิทธิภาพ ในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทราย ส่งผลต่อความเป็นธรรมในการประกอบการในแต่ละท้องถิ่น หรือจังหวัด เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้แก่ประชาชนในพื้นที่และสร้างความสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์กับการรักษาสภาพแวดล้อม

3.3 ผลกระทบต่อ...

3.3 ผลกระทบต่อการเงินและงบประมาณ

แนวทางการบริหารจัดการในระยะยาวนั้น ต้องมีการประมวลและศึกษาการปรับปรุงกฎหมายที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงกฎหมายปัจจุบัน เพื่อให้ทรัพยากรทรายเป็นแร่ โดยไม่ให้เกิดผลกระทบต่อหลักการของกฎหมายที่ใช้อ้างอิง หรืออาจพิจารณาดำเนินการให้มีกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อเตรียมการสำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรทรายในอนาคต ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการศึกษา และดำเนินการ เพื่อเป็นกรอบในการบริหารจัดการทรัพยากรทรายของประเทศให้เป็นไปอย่างยั่งยืน

3.4 ผลกระทบทางสังคมและการเมือง

หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันตัดสินใจในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทราย และสามารถนำแนวทางการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรทราย ไปใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาตในแต่ละพื้นที่ และเป็นการลดความขัดแย้งของประชาชนในการใช้ประโยชน์ทรัพยากร

3.5 ผลกระทบทางเทคโนโลยี

ไม่มี

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงขอเสนอมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรทราย เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อโปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเรียนคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุวิทย์ คุณกิตติ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม