

มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่

นายรัชชัย เทพรัดน์



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2540

ISBN 974-638-802-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LEGAL MEASURES FOR MINE-SPOILED RECLAMATION



Mr. Thawatchai Tepparat

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Law

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

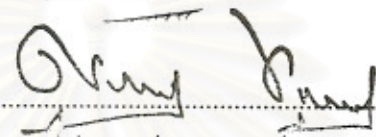
Academic Year 1997

ISBN 974-638-802-9

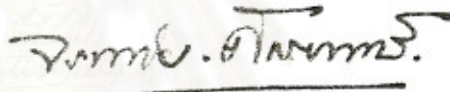
หัวข้อวิทยานิพนธ์
โดย
ภาควิชา
อาจารย์ที่ปรึกษา

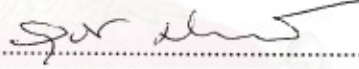
มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่
นายวิชชัย เทพรรัตน์
นิติศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาส


บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

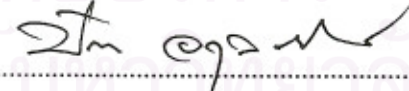

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ สุภวัฒน์ ชุตินวงศ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(อาจารย์ จรณชัย ศัลยพงษ์)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาส)


.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร. สมชาย นาคะผดุงรัตน์)


.....กรรมการ
(อาจารย์ ปัญญา อุดลยพิจิตร)


.....กรรมการ
(อาจารย์ พงษ์เทพ จารุอำพรพรรณ)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

ชัชชัย เทพรรัตน์ : มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่ (LEGAL MEASURES FOR MINE - SPOILED RECLAMATION) อาจารย์ที่ปรึกษา :

รองศาสตราจารย์ ดร. สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, 354 หน้า ISBN : 974-638-802-9

การวิจัยเรื่องนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับการฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่แล้ว โดยศึกษาวิเคราะห์เฉพาะการทำเหมืองแร่แบบนบกที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน จากการศึกษาพบว่า เมื่อมีการเลิกการทำเหมืองแร่แล้ว ผู้ถือประทานบัตรส่วนใหญ่จะไม่ทำการฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่แล้ว ปัญหาดังกล่าวเกิดจากบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้ควบคุมยังไม่เหมาะสม ขาดความชัดเจน และการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

การวิจัยเรื่องนี้จึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย สภาพการบังคับใช้กฎหมาย และองค์กรในการควบคุมดูแล ในด้านบทบัญญัติของกฎหมาย ควรกำหนดให้ผู้ถือประทานบัตร จัดทำแผนการฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่แล้ว เพื่อเป็นแนวทางในการฟื้นฟูพื้นที่ และต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมด ห้ามมิให้ผู้กระทำความผิดไม่ทำการฟื้นฟูพื้นที่ ยื่นขอประทานบัตร ออกกฎหมายรองรับมาตรการการวางหนังสือค้ำประกันของธนาคารหรือสถาบันการเงิน เพื่อประกันการฟื้นฟู พื้นที่ กำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งเหมืองแร่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ยกเลิกอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมที่อนุญาตให้ปล่อยน้ำทิ้งเหมืองแร่เกินมาตรฐานที่กำหนดได้ ยกเลิกการอนุญาตให้ปล่อยน้ำทิ้งเหมืองแร่ลงในทางน้ำสาธารณะบางแห่งและทะเลโดยเสรี กำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เกิดจากแร่ที่มีพิษ และกำหนดให้กรรมการหรือผู้จัดการนิติบุคคลและวิศวกรต้องร่วมรับผิดชอบด้วย ในด้านการบังคับใช้กฎหมาย กรมทรัพยากรธรรมชาติและกรมป่าไม้ควรตรวจสอบและสั่งการให้ผู้ถือประทานบัตร ทำการฟื้นฟูพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่แล้วตามอำนาจที่ให้ไว้ในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนตามเงื่อนไขในการอนุญาตให้ทำเหมืองโดยเคร่งครัด และดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ ในกรณีที่ผู้ถือประทานบัตรไม่ดำเนินการ โดยให้ผู้ถือประทานบัตรรับผิดชอบค่าใช้จ่าย หรือใช้จ่ายจากเงินค่าปลูกป่าที่กรมป่าไม้ได้จัดเก็บไว้ในกรณีอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าไม้ ในด้านองค์กรในการควบคุมดูแล กำหนดให้สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบด้วย กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในพื้นที่ที่ผ่านการทำเหมืองแร่แล้ว เพื่อให้กรมควบคุมมลพิษเข้าตรวจสอบแก้ไขปัญหาได้ ในด้านบทบาทของประชาชน ควรออกกฎหมายกำหนดให้มีการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชน และมีการทำประชาพิจารณ์ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2540

ลายมือชื่อนิติกร
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

พิมพ์ต้นฉบับบทความวิจัยวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

**C770888 : MAJOR LAW
KEY WORD: MINE-SPOILED RECLAMATION

THAWATCHAI TEPPARAT : LEGAL MEASURES FOR MINE-SPOILED RECLAMATION.

THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. SUNEI MALLIKAMARL, Ph.D. 354 pp.

ISBN : 974-638-802-9.

This research intends to examine legal measures to force reclamation of spoiled mines by analysing the operation mines on land.

From the study, it has found that after completing of the mine, most of the concessionaires have neglected to reclaim the mine-spoiled area. This is due to the inadequacy and ineffectiveness of law enforcement.

This research proposes an amendment to the law, law enforcement and the authorization of law. The concessionaire must be fully responsible for the said reclamation as well as set up plan to form the direction of measures and bear all the expenses. Those who do not comply with the regulations will not obtain future concessions. There should be a law to enforce the bank or financial guarantor to assure the reclamation. Standardized methods to deal with wastewater should be set up more proper. The authority of the Minister of Industry regarding the concessionaire to release wastewater more than allowed into public waterways should be abolished. The concessionaire must also be responsible to restore environment endangered by toxic minerals and make the directors or managers of such juristic person be joint liability. In implementing and enforcing the law, the Department of Mineral Resources and the Department of Forestry should inspect and order the concessionaire to restore land that was mined according to law and regulations and restore land that the concessionaire did not comply with the regulations by making the concessionaire responsible for the expenses or use the money that collect from the Department of Forestry to plant trees. The Department of Mineral Resources should speed up the inspection of land reclamation by setting out responsibilities of Municipalities and Provincial Administration Organizations. The Department of Pollution Control should set standards to control the toxic waste from the point sources pollution so that Department can inspect and solve the problems. For the role of the people, laws should be issued for citizen suit in order to preserve the environment and for public hearings to prepare the environmental impact assessment.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์

ปีการศึกษา.....2540

ลายมือชื่อนิสิต.....Thawatchai Tepparat

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....Sunee Mallikamarl

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยความกรุณาและความช่วยเหลือทั้งในด้านความรู้ และกำลังใจ จากท่านทั้งหลายที่มีต่อผู้เขียน ผู้เขียนรู้สึกสำนึกในพระคุณของท่านทั้งหลาย และปรารถนาที่จะแสดงความกตเวทิตาในทุกโอกาสที่จะสามารถกระทำได้

ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้ความเมตตากรุณาแก่ผู้เขียนเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านความรู้ คำปรึกษา คำแนะนำ ตลอดจนข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันมีประโยชน์ในการเขียนวิทยานิพนธ์เป็นอย่างยิ่ง

ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างมาก ท่านอาจารย์จรณชัย ศัลยพงษ์ ที่ได้กรุณาเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ ดร.สมชาย นาคะผดุงรัตน์ คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ท่านอาจารย์ปัญญา อคฺคฺยพิจิตร เลขานุการสภาการเหมืองแร่ ท่านอาจารย์พงษ์เทพ จารุอำพรพรหม ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันมีค่าอย่างยิ่งเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำปรึกษาและคำแนะนำต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้เขียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านอาจารย์พงษ์เทพ จารุอำพรพรหม ที่ได้ให้ความเมตตากรุณาแก่ผู้เขียนเป็นอย่างมากทั้งในด้านความรู้ ข้อมูล และข้อคิดเห็นต่าง ๆ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณปรักมาศ สุวรรณสิงห์ คุณอนุ กัลลประวิทย์ คุณวิมล ทับเที่ยง คุณพิทยา ชีระวัฒนานนท์ คุณอารีย์ จิวรวิทย์ คุณประสิทธิ์ อารีพงศ์ คุณเชลย ครอบคอบ คุณฤทธิชัย พูลพจน์ คุณบุญณรงค์ ธานีรัตน์ คุณภรณะ กองศักดิ์ ที่ให้ความกรุณาในด้านข้อมูล และคำแนะนำต่าง ๆ ที่มีค่า และขอขอบพระคุณคุณเทอดศักดิ์ วิรุฬห์พานิช บริษัท บ้านปู จำกัด (มหาชน) ที่ให้ความกรุณาในด้านข้อมูลและการศึกษาคูงานในพื้นที่ และขอขอบคุณ คุณวงศ์เดือน พุกชาญคำ ที่ให้ความกรุณาในการจัดพิมพ์อย่างไม่เห็นแก่ความเหน็ดเหนื่อย และผู้มีพระคุณอื่น ๆ ที่ผู้เขียนไม่อาจกล่าวนาม ณ ที่นี้ได้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา พี่สาว และขอขอบคุณน้องสาว และคุณชมพูนุช จินจิตรแก้ว ที่กรุณาให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด

คุณความดีของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากมีคุณค่าและประโยชน์ทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบให้เป็นกตเวทิตาแก่บิดา มารดา พี่สาว และบูรพาจารย์ที่มีความเป็นอาจารย์อย่างแท้จริง แก่ศิษย์ รวมทั้งผู้มีพระคุณทุกท่าน ส่วนข้อบกพร่องประการใดของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ธวัชชัย เทพรัตน์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
ประวัติการทำเหมืองแร่ในประเทศไทย.....	16
ผลกระทบหลังจากการทำเหมืองแร่บนบก.....	18
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	32
ขอบเขตของการวิจัย.....	32
สมมุติฐาน.....	32
ทฤษฎี และแนวความคิดของการวิจัย.....	33
วิธีดำเนินการวิจัย.....	33
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	35
บทที่ 2 การทำเหมืองแร่ในประเทศไทย.....	36
แนวความคิดในการพัฒนาแบบยั่งยืน.....	36
แนวความคิดการจัดเก็บเงินประกันการฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่.....	43
หลักการความรับผิดชอบของรัฐกิจต่อสังคม.....	49
แผนและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเหมืองแร่.....	56
ขั้นตอนตามกฎหมายในการขอประทานบัตรทำเหมืองแร่.....	66
1. การสำรวจแร่.....	68
2. การจัดทำแผนผังโครงการทำเหมือง.....	75
3. การขอประทานบัตร.....	85
4. การฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่.....	98

กรณีศึกษาการฟื้นฟูพื้นที่เหมืองถ่านหินและบ่อถลุงเหล็ก

บริษัท บ้านปู จำกัด (มหาชน) อำเภอสนปราบ จังหวัดลำปาง..... 106

บทที่ 8 มาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

เกี่ยวกับการฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่..... 120

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมด้านการจัดการ..... 120

1. มาตรการควบคุมการฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่..... 120

1.1 การกำหนดให้ถมขุม หลุม บ่อบัง หรือทำที่ดินให้เป็นไปตามเดิม..... 120

1.1.1 การฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่ในพื้นที่ของเอกชน..... 127

1.1.2 การฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่ในพื้นที่ของรัฐ..... 136

1.2 การฟื้นฟูแหล่งน้ำที่ได้รับผลกระทบจากการปล่อย

น้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายออกนอกเขตเหมืองแร่..... 159

1.3 การฟื้นฟูแหล่งน้ำที่ได้รับผลกระทบจากการอนุญาตให้ปล่อย

น้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายลงทางน้ำสาธารณะ..... 172

1.4 การควบคุมแร่ที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่มีพิษ..... 176

2. มาตรการการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม..... 196

2.1 การจัดทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกัน

และแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม..... 196

2.2 การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม..... 206

2.3 การจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม

และมาตรการป้องกันแก้ไขประกอบการขอต่ออายุประทานบัตร..... 220

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมโดยใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์..... 221

1. การจัดเก็บเงินบำรุงพิเศษเพื่อฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่..... 221

2. การขอความสนับสนุนจากเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม..... 227

3. การจัดเก็บค่าใช้จ่ายในการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่า

สำหรับผู้รับใบอนุญาตแผ้วถางป่า เพื่อทำเหมืองแร่หรือระเบิดย่อยหิน

ในพื้นที่ป่าไม้ธรรมชาติ พื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีหรือ

พื้นที่ป่าที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นสมบัติของชาติ..... 229

4. การจัดเก็บค่าปลูกป่าชดเชยและบำรุงรักษาป่าที่ปลูก ตามเงื่อนไขแนบท้ายหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรือ อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ.....	233
5. การจัดเก็บค่าตอบแทนในการเข้าไปดำเนินกิจการทำเหมืองแร่ ในเขตอุทยานแห่งชาติ.....	240
6. การวางหนังสือค้ำประกันของธนาคารหรือสถาบันการเงิน เพื่อประกันการฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่ของกรมทรัพยากรธรณี.....	244
7. การวางหนังสือค้ำประกันของธนาคาร ในการทำเหมืองแร่ ในพื้นที่นิคมสร้างตนเอง.....	255
8. การวางหนังสือค้ำประกันของธนาคาร ในการทำเหมืองแร่ ในพื้นที่นิคมสหกรณ์.....	258
9. การวางหลักประกัน ในการทำเหมืองแร่ในพื้นที่ราชพัสดุ.....	260
มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูพื้นที่เหมืองแร่ของต่างประเทศ.....	263
1. กฎหมายสหรัฐอเมริกา.....	263
2. กฎหมายประเทศออสเตรเลีย.....	274
3. กฎหมายสหพันธรัฐมาเลเซีย.....	276
บทที่ 4 องค์การในการควบคุมดูแลและจัดการฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่.....	278
ปัญหาการติดตามตรวจสอบการฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่.....	278
ความมีสัมพันธพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐ.....	289
ความมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐ.....	297
แนวทางการให้องค์กรภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมดูแล และจัดการฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองแร่.....	302
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสภากาการเหมืองแร่.....	315
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	317
บทสรุป.....	317
ข้อเสนอแนะ.....	329
รายการอ้างอิง.....	335



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 สถิติมูลค่าแร่ของไทย.....	2
ตารางที่ 2 การได้รับอนุญาตประทานบัตรและการสิ้นอายุประทานบัตร (เหมืองแร่บงกช)....	5
ตารางที่ 3 สถานภาพเหมืองแร่บงกช ประจำเดือนเมษายน พ.ศ. 2540.....	9
ตารางที่ 4 การทำเหมืองแร่บงกช ประจำเดือนเมษายน พ.ศ. 2540.....	10
ตารางที่ 5 วิธีการทำเหมืองแร่บงกช ประจำเดือนเมษายน พ.ศ. 2540.....	12
ตารางที่ 6 จำนวนแปลงและเนื้อที่ประทานบัตรเหมืองแร่บงกช ประจำเดือน เมษายน พ.ศ. 2540.....	13
ตารางที่ 7 ขั้นตอนดำเนินการอนุญาตประทานบัตร.....	94
ตารางที่ 8 แผนแม่บทการฟื้นฟูสภาพเหมืองและงบประมาณ.....	114
ตารางที่ 9 การจัดการด้านการฟื้นฟูที่ดินที่ทำเหมืองแร่ในสหรัฐอเมริกา.....	265

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย