



มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการฉ้อโกง

โดย

นางสาวกมลลา สาครมณีทรัพย์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล

โดย

นางสาวกมลลา สาครมณีทรัพย์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



LEGAL MEASURES FOR PREVENTION AND RESTORATION FROM
LAND RECLAMATION EFFECT

BY

MISS KAMALA SAKORNMANEESUP



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENTAL LAW
FACULTY OF LAW
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2015
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

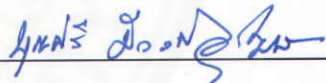
นางสาวกมลลา สาครมณีทรัพย์

เรื่อง

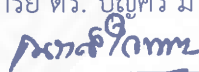
มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล
ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2559


ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(ศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ)

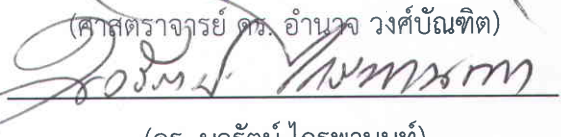
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์


(รองศาสตราจารย์ อุมรงค์ ใจหาญ)

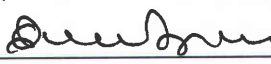
กรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(ดร. นวรัตน์ ไกรพานนท์)

คณบดี


(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล
ชื่อผู้เขียน	นางสาวกมลลา สาครมณีทรัพย์
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	รองศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

การถมทะเลเป็นกิจกรรมหนึ่งที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของชายฝั่งทะเลและผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เช่น การกัดเซาะชายฝั่ง การเปลี่ยนแปลงกระแสน้ำ ดังนั้นหากจะดำเนินการโครงการถมทะเลจึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถมทะเลในประเทศไทยว่ามีเพียงพอหรือไม่ กฎหมายที่มีอยู่มีปัญหาที่เกี่ยวข้องอย่างไร และมีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการถมทะเลต่างประเทศใดที่สามารถนำมาปรับใช้ได้

จากการศึกษาแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการถมทะเล พบว่าในประเทศไทยการถมทะเลมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจโดยมีภาครัฐเป็นเจ้าของโครงการ แต่กลับขาดการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การกำหนดกลไกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นแบบแยกส่วนก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นเมื่อจะดำเนินการโครงการถมทะเลควรพิจารณาถึงความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจและสังคม ทางเลือกใดจะทำให้เกิดคุณค่าดีกว่ากันเพราะมูลค่าของการฟื้นฟูเยียวยาความเสียหายนั้นอาจจะมากจนประเมินค่าไม่ได้

การขออนุญาตถมทะเลจะต้องดำเนินการขออนุญาตสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่กรมเจ้าท่าและขอสร้างสิ่งปลูกสร้างลงไปในที่จับสัตว์น้ำที่กรมประมง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการขออนุญาตและเป็นการสร้างภาระเกินสมควรแก่ผู้ขออนุญาต ดังนั้นจึงเสนอให้กรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาอนุญาตถมทะเลเพราะเป็นหน่วยงานที่มีความรู้เกี่ยวกับความปลอดภัยและ

สิ่งแวดล้อมทางน้ำ และมีกฎกระทรวงเกี่ยวกับวิธีการขออนุญาตไว้อยู่แล้วซึ่งจะทำให้มีแนวทางปฏิบัติที่มีความชัดเจนมากขึ้น

การถมทะเลเป็นกิจกรรมที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งในประกาศกระทรวงกำหนดให้การถมทะเลเพื่อการฟื้นฟูชายหาดเป็นกิจกรรมที่ไม่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงต้องนิยามความหมายการถมทะเลให้ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความสับสนใจในการตีความว่ากิจกรรมนั้นจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนพบว่าการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบเกี่ยวกับโครงการนั้นยังมีข้อจำกัด จึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างแท้จริง เพื่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการถมทะเลเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับการฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลได้กำหนดมาตรการเยียวยาทางแพ่ง ทางอาญาและทางปกครองไว้ แต่อย่างไรก็ตามมาตรการเหล่านี้เป็นมาตรการที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการ แต่กลับไม่มีช่องทางสำหรับภาคประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมแต่อย่างใด ดังนั้นจึงควรมีช่องทางสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลได้

คำสำคัญ: การถมทะเล, ผลกระทบจากการถมทะเล, ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

Title	Legal Measures for Prevention and Restoration from Land Reclamation Effect
Author	Miss Kamala Sakornmaneesup
Degree	Master of Laws
Major Field/Faculty/University	National Resources and Environmental Law, Faculty of Law Thammasat University
Thesis Advisor	Associate Professor Narong Jaiharin
Academic Years	2015

ABSTRACT

Land Reclamation is an activity that cause to coastal physical changing and effect to marine and coastal resources for instance, coastal erosion, tide changing. Therefore, land reclamation project managing should be carefully consider. This thesis has objective to study the legal measures about land reclamation in Thailand that is adequate or not. The problem associated with the existing law and it has any legal measures regarding to land reclamation abroad that can be applied.

From the research, the related policy with land reclamation in Thailand, has aim to develop economics by the government-owned project. But all projects lack of integration between relevant agencies. The management mechanism of natural resources and environment is separated, that caused to social and environmental impacts. Therefore, before doing making land reclamation project should consider to the economic value and social value. Any choice will be better value because the value of the restoration damage is inestimable.

Approval of the land reclamation will have permission, allow to build encroach over sea at Marine Department and allow to build into the fishery at Department of Fisheries. This causes duplication of approval and make an over burden of applicant. Then, the researcher proposed Marine Department is the main agency to approve the land reclamation permission because this agency had the

knowledge about the safety and the aquatic environment and has the regulation about permission, which make a practice more clearly.

Land reclamation is an activity must to do the environmental impact assessment. The announcement determine the beach nourishment is an activity that not do the environmental impact assessment. Therefore, it must give clearly meaning definition about the land reclamation to prevent confusion in the interpretation that activity must to do the environmental impact assessment or not. About the public participation was founded that the access to the information about the land reclamation project is limit. It should allow people to access information virtually. For listening to the public opinion in the land reclamation project more effectively.

For restoration of the impact of the land reclamation, have a civil measure, criminal measure and administrative measure remedies. However, these measures are the measures that the government is operated. But there is no opportunity for the public participate in any way. So, it should be the way to encourage people to get involved in monitoring the impact of the land reclamation and restoration the land reclamation effect.

Keywords: Land Reclamation, Land Reclamation Effect, Marine and Coastal Resources

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วย ความเมตตาและความอนุเคราะห์เป็นอย่างดียิ่ง จากคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์และได้ให้คำแนะนำที่มีค่ายิ่งแก่การทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต และอาจารย์ ดร. นวรัตน์ ไกรพานนท์ ที่กรุณาเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ ได้เสียสละเวลาช่วยให้คำปรึกษาชี้แนะแก่ผู้เขียน ให้ความใส่ใจในทุกรายละเอียดของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนเป็นผลสำเร็จ และขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ ที่กรุณาได้รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ให้ข้อคิดคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขและเรียบเรียงให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ชาคริต สิทธิเวช และอาจารย์ทุกท่านในสาขากฎหมาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้กรุณาประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้กับผู้เขียนตลอดเวลาที่ได้ศึกษา ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณนายปกรณ์ ประเสริฐวงศ์ หัวหน้ากลุ่มสิ่งแวดล้อม สำนักความปลอดภัยสิ่งแวดล้อมท่าอากาศยานเจ้าท่า ที่กรุณาเสียสละเวลาให้ข้อมูลที่ เป็นประโยชน์แก่การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่กองกฎหมาย กรมประมงและเจ้าหน้าที่กลุ่มงานนิติการ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่กรุณาตอบข้อสงสัยแก่ผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ให้การสนับสนุนทุนการศึกษาต่อในครั้งนี้ ขอขอบพระคุณนายอาคม วุฒิพงษ์ ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้ซึ่งเป็นทั้งผู้บังคับบัญชาที่มีเมตตาแก่ผู้เขียนเป็นอย่างมากและเป็นผู้สนับสนุนให้ผู้เขียนได้ศึกษาต่อและยังถามไถ่ห่วงใยผู้เขียนเสมอมา และที่ขาดไม่ได้คือผู้เขียนต้องขอขอบคุณ พี่ ๆ น้อง ๆ และเพื่อนร่วมงานในกลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านฯ ทุกคนที่ช่วยกันแบ่งเบาหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้เขียน การที่ผู้เขียนสามารถใช้เวลาไปกับการศึกษาต่อและการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ได้เต็มที่ ก็มาจากความเสียสละของเพื่อน ๆ ในกลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านฯ ที่มีน้ำใจช่วยเหลือและยังเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา ทำให้ผู้เขียนรู้สึกถึงคำว่ากรรมมีเพื่อนร่วมงานที่ดีเป็นเหมือนลาภอันประเสริฐจริง ๆ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดสัญญา ธรรมศักดิ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการยืมหนังสือระหว่างห้องสมุดที่ทำพระจันทร์และรังสิต แนะนำวิธีการค้นหาค้นหาบทความจากแหล่งต่าง ๆ ให้แก่ผู้เขียนทุกครั้งเสมอมา ขอขอบพระคุณ

เจ้าหน้าที่สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่ช่วยให้คำแนะนำและให้บริการ ผู้เขียนเป็นอย่างดีแม้ผู้เขียนจะไม่ได้เป็นนักศึกษาที่นี้ก็ตาม ทำให้ผู้เขียนมีข้อมูลทางด้านวิศวกรรมในการเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้ขึ้นมา และขอบคุณน้องก๊ก บักเนียบที่ช่วยยืมหนังสือที่นี้ให้ผู้เขียนด้วย

ขอบคุณน้อง ๆ สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 55 ทุกคนที่ช่วยเหลือกันตลอดมา เวลาที่อยู่ด้วยกันมันมีค่ามาก ทั้งความเฮฮา เสียงหัวเราะ ร้องให้ อดทนและฝ่าฟันสู้มาด้วยกันจนมาถึงวันนี้ กลายเป็นคนไม่มีพีในรุ่นเลยเพราะเกิดก่อนเพื่อนคนอื่นในสาขา ทริบชัยภูมิที่มีแต่เหล่าช่างภาพสาว นึกถึงตอนเล่นโปลิส แก๊งส์ฮอบบิฟู้สูงไม่เกิน 155 เช่น ลุ้นเพื่อนทุกครั้งที่ส่งรายงาน ทำงานกันเป็นทีมที่สุดตอนวิ่งหาที่ปริ้นท์และส่งงาน ทริบจิ้นกับห้องน้ำแสนโหดร้ายและความประทับใจที่เขาหิมะมังกรหยก ทริบเกาหลีที่ซ้อปกั้นกระจายแถมลิ้มเพื่อนที่ตื่นสายจนเกือบตกรถ ร้านคัซซิวซ่าที่ร้านเค้าแทบแตกทุกครั้งที่เราไปกัน ร้านแซ่บอีลีท่ามหาราชที่เราบอกกันว่า จะไม่ไปกินกันแล้วเพราะกินบ่อยมากแต่ก็ไปกินทุกทีสิเน่า เสียงร้องของใครบางคนในร้านคาราโอเกะ แก้อี้ไม่ได้คอมม่อนที่ชอบไปนั่งทำงานกัน ทั้งหมดนี้มันคงเป็นส่วนหนึ่งของความทรงจำของการศึกษาในครั้งนี้

ขอบคุณเพื่อนอีกหลายคนที่ทำให้กำลังใจผู้เขียนเสมอมาทั้งไฟและโอที่เป็นทั้งน้องชายและเป็นคู่หู เป็นเพื่อนและเป็นทีปรึกษาให้คำแนะนำแก่พี่เสมอมา ขอบคุณน้องแพงสำหรับความห่วงใยขอบคุณกำลังใจจากเพื่อนภาคบัณฑิต 48-49 เพื่อนช่างภาพทั้งในทีมเรา LightPopStudio และเพื่อนช่างภาพคนอื่น ๆ ด้วยที่คอยถามไถ่เราเสมอมา ขอบคุณเพื่อนอีกหลายกลุ่มที่อาจจะไม่ได้กล่าวถึงทั้งหมดที่ทำให้กำลังใจและทำให้เรามีพลังที่จะทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ของเราเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมา ขอบคุณเพจจะบ่นจนกว่าจะจบที่ทำให้เรารู้ว่ามีเพื่อนร่วมชะตาซึ่งเป็นทั้งที่ระบายและกำลังใจให้กันอยู่เสมอ

ผู้เขียนขอบคุณทุกคนในครอบครัวทั้งพ่อ แม่ เกด กิ่ง ก้อยที่ให้โอกาสและสนับสนุนเป็นห่วงใยใส่ใจกันเสมอมา บางทีก็คิดเหมือนกันว่าถ้าไม่ได้แรงบันดาลใจจากทุกคนในครอบครัวแล้วผู้เขียนจะมีวันนี้ไหม และคงต้องขอบคุณเกรด D วิชา LA269 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป เป็น D เกรดตัวเดียวในใบผลการศึกษาที่ผลักดันทำให้อยากเรียนกฎหมายแก้แค้นตัวเองที่เคยได้เกรดตัวนี้มา ขอบคุณความตั้งใจ ความบังเอิญ โอกาสหรืออะไรก็ตามที่ทำให้ผู้เขียนได้ศึกษาต่อและทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนสำเร็จขึ้นมา

ขอบคุณทะเล ทรายและคลื่นที่เป็นแรงบันดาลใจในการเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ความดีงามและคุณประโยชน์ของการเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้หากมีประโยชน์อันใดก็ตาม ผู้เขียนขอยกความดีความชอบให้แก่บุคคลที่กล่าวมาทั้งหมด และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและขออภัยมา ณ โอกาสนี้

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญตาราง	(11)
สารบัญภาพ	(12)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	4
1.3.สมมติฐานในการศึกษา	5
1.4 ขอบเขตการศึกษา	5
1.5 วิธีการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 การถมทะเล ผลกระทบจากการถมทะเล และแนวคิดในการป้องกันและฟื้นฟู ผลกระทบจากการถมทะเล	7
2.1 การถมทะเล	7
2.1.1 ความหมายของการถมทะเล	7
2.1.2 ความเป็นมาของการถมทะเล	8
2.1.3 วัตถุประสงค์ของการถมทะเล	11
2.1.4 วิธีการถมทะเลและประเภทของการถมทะเล	13
2.2 ผลกระทบจากการถมทะเล	17
2.2.1 ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม	17

2.2.2 ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ	19
2.2.3 ผลกระทบด้านสังคมและคุณภาพชีวิต	20
2.3 สถานการณ์โครงการมทะเลในต่างประเทศ	21
2.3.1 การมทะเลในประเทศสิงคโปร์	21
2.3.2 การมทะเลในประเทศญี่ปุ่น	24
2.3.3 การมทะเลในประเทศเกาหลีใต้	27
2.4 สถานการณ์โครงการมทะเลในประเทศไทย	34
2.4.1 นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง	34
2.4.2 การเติมทรายเพื่อฟื้นฟูชายหาดพัทยา จังหวัดชลบุรี	41
2.4.3 โครงการมทะเลเพื่อสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบารา จังหวัดสตูล	44
2.4.4 นโยบายมทะเลอ่าวไทย	47
2.5 แนวคิดในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการมทะเล	50
2.5.1 แนวคิดเรื่องการป้องกันไว้ก่อน	50
2.5.2 แนวคิดเรื่องความร่วมมือของประชาชน	53
2.5.2.1 การรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการมทะเล	53
2.5.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม	54
2.5.3 แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน	55
2.5.4 แนวคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย	58
บทที่ 3 นโยบายและแผน มาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับการป้องกัน และฟื้นฟูผลกระทบจากการมทะเล	60
3.1 นโยบายและแผนในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการมทะเล	60
3.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)	60
3.1.2 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559	63
3.1.3 คำแถลงนโยบายรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี	65
3.2 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการมทะเล ในต่างประเทศ	67
3.2.1 มาตรการทางกฎหมายของประเทศสิงคโปร์	67
3.2.2 มาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น	70
3.2.3 มาตรการทางกฎหมายของประเทศเกาหลี	74

3.2.4 ข้อพิพาทระหว่างประเทศอันเนื่องมาจากการถมทะเล	76
3.3 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันผลกระทบจากการถมทะเลในประเทศไทย	79
3.3.1 การขออนุญาตถมทะเล	80
3.3.1.1 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456	80
3.3.1.2 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558	86
3.3.2 การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	87
3.3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถมทะเล	93
3.3.3.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	94
3.3.3.2 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540	95
3.3.3.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558	96
3.3.3.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548	96
3.4 มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล	98
3.4.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	98
3.4.2 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456	101
3.4.3 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558	103
3.4.4 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558	104
3.5 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล	108
3.5.1 กรมเจ้าท่า	108
3.5.2 กรมประมง	108
3.5.3 สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	109
3.5.4 กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	109
บทที่ 4 ปัญหานโยบายและแผน มาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล	111
4.1 ปัญหานโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบ จากการถมทะเล	111

4.1.1 ปัญหาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)	112
4.1.2 ปัญหาจากแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559	114
4.1.3 ปัญหาจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี	115
4.2 ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการป้องกันผลกระทบจากการถมทะเล	117
4.2.1 ปัญหาจากการขออนุญาตถมทะเล	117
4.2.2 ปัญหาจากการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม	122
4.2.3 ปัญหาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน	124
4.3 ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล	126
4.3.1 ปัญหาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	126
4.3.2 ปัญหาตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456	127
4.3.3 ปัญหาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558	131
4.3.4 ปัญหาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง พ.ศ. 2558	133
4.4 ปัญหาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขผลกระทบจากการถมทะเล	135
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	137
5.1 สรุป	137
5.2 ข้อเสนอแนะ	141
5.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและแผนในการป้องกันและฟื้นฟู ผลกระทบจากการถมทะเล	142
5.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน ผลกระทบจากการถมทะเล	143
5.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟู ผลกระทบจากการถมทะเล	144
บรรณานุกรม	146
ประวัติผู้เขียน	156

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 ตารางแสดงจำนวนประชากรและพื้นที่ของประเทศสิงคโปร์	23



สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
2.1	ภาพแสดงพื้นที่ของ The Wash บริเวณปากแม่น้ำทางตะวันตกเฉียงเหนือของ East Anglia	10
2.2	ภาพแสดงการพัฒนาพื้นที่ Port of Rotterdam	11
2.3	ภาพการถมทะเลสนามบินชางฮี ประเทศสิงคโปร์	14
2.4	ภาพสนามบินคันไซ โอซาก้า ประเทศญี่ปุ่น	15
2.5	ภาพท่าเรือบริสเบน ประเทศออสเตรเลีย	15
2.6	ภาพสนามบิน Central Japan International Airport นาโกย่า ประเทศญี่ปุ่น	16
2.7	ภาพแสดงพื้นที่ของประเทศสิงคโปร์ตามประเภทการใช้สอย ในปี ค.ศ. 1991	21
2.8	ภาพแสดงพื้นที่ของประเทศสิงคโปร์ตามประเภทการใช้สอย ในปี ค.ศ. 2001	22
2.9	ภาพแผนการขยายพื้นที่ของสิงคโปร์ในปี ค.ศ. 2030	22
2.10	ภาพสนามบินคันไซ (Kansai International Airport)	26
2.11	ภาพแสดงพื้นที่การถมทะเลบริเวณที่ราบลุ่มรอบ Lake Shiwaha	29
2.12	ภาพแสดงพื้นที่โครงการถมทะเล Lake Shiwaha	30
2.13	ภาพแสดงพื้นที่โครงการชีวก่อนและหลังจากการสร้างเขื่อนกั้นน้ำทะเลในปี ค.ศ. 1990 และ ค.ศ. 2000	30
2.14	ภาพแสดงพื้นที่การถมทะเลบริเวณที่ราบลุ่มรอบ Saemangeum Project	32
2.15	ภาพแสดงแผนแม่บทการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด พ.ศ. 2549	36
2.16	ภาพเขื่อนกั้นคลื่นก่อให้เกิดการกัดเซาะชายหาดที่หาดแสงจันทร์ จังหวัดระยอง	40
2.17	ภาพการเติมทรายที่หาดพัทยา จังหวัดชลบุรี	41
2.18	ภาพจำลองท่าเรือน้ำลึกปากบารา จังหวัดสตูล	44
2.19	ภาพจำลองการก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำบริเวณอ่าวไทย	47
2.20	ภาพจำลองการถมทะเลอ่าวไทย	47

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีพื้นที่ทางทะเลรวมทั้งสิ้น 323,579.32 ตารางกิโลเมตร¹ ประกอบด้วย ส่วนของอ่าวไทย 202,767.20 ตารางกิโลเมตร และส่วนของทะเลอันดามัน 120,812.12 ตารางกิโลเมตร ซึ่งมีความยาวของชายฝั่งรวมเป็นระยะทางประมาณ 3,148.23 กิโลเมตร (รวมแนวชายฝั่งรอบเกาะภูเก็ต) เป็นฝั่งอ่าวไทย 2,055.18 กิโลเมตร และฝั่งทะเลอันดามัน 1,093.05 กิโลเมตร (รวมแนวชายฝั่งรอบเกาะภูเก็ต) และครอบคลุมเขตพื้นที่ชายฝั่งของจังหวัดที่มีพื้นที่ติดชายฝั่งทะเลรวม 23 จังหวัด ได้แก่ ตรัง จันทบุรี ระยอง ชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี นราธิวาส ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และพัทลุง²

แนวชายฝั่งทะเลของไทยเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญและมีศักยภาพต่อการพัฒนาประเทศ เนื่องจากเป็นบริเวณที่มีความอุดมสมบูรณ์ เกื้อกูลต่อการแพร่พันธุ์ อนุบาลและหลบภัยของสัตว์น้ำวัยอ่อน ทั้งยังเป็นแหล่งกักเก็บตะกอนและกั้นกรองความสกปรกจากแผ่นดินที่ถูกพัดมาจากทะเล³ นอกจากนี้ยังมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ ที่ดินชายทะเลมีทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่ามากมาย เช่น ก๊าซธรรมชาติ น้ำ แร่ธาตุ อาหาร ชายหาดและทัศนียภาพอันงดงาม ดังนั้น พื้นที่ชายฝั่งทะเลจึงมีความสำคัญทางเศรษฐกิจเนื่องจากเป็นที่ผลิตสินค้าต่าง ๆ มากมาย เป็นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม แหล่งพาณิชยกรรมและแหล่งท่องเที่ยว⁴

¹ กรมอุทกศาสตร์, คู่มือเทคนิคกฎหมายสำหรับนายทหารอุทกศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ก่อสร้างแผนกกรมอุทกศาสตร์, 2555), น. 30.

² กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, “การจัดการการกัดเซาะชายฝั่งทะเลในประเทศไทย,” ในการสัมมนาวิชาการนานาชาติด้านการกัดเซาะชายฝั่งทะเล, จัดโดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554 : น.13.

³ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “ทรัพยากรชายฝั่ง” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2556, www.onep.go.th/download/soe42/07.doc.

⁴ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 16.

สำหรับในประเทศไทยทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งประกอบด้วยระบบนิเวศที่หลากหลาย ทั้งระบบนิเวศป่าชายเลน ระบบนิเวศป่าชายหาด ระบบนิเวศในแนวปะการังและระบบนิเวศแหล่งหญ้าทะเล เป็นต้น ซึ่งระบบนิเวศที่หลากหลายนี้ทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นแหล่งรวมความหลากหลายทางชีวภาพที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาสมดุลให้แก่สิ่งแวดล้อม เช่น การป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเล การเป็นแหล่งอาหาร แหล่งหลบภัย แหล่งวางไข่ของสัตว์น้ำและอนุบาลตัวอ่อนสัตว์น้ำ⁵

จากข้อมูลดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าทะเลไทยนั้นมีความสำคัญอย่างมากในการพัฒนาประเทศ แต่สถานการณ์ทะเลของไทยในปัจจุบันเกิดปัญหาคุกคามที่รุนแรงคือการกัดเซาะชายฝั่ง การกัดเซาะชายฝั่งเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงของชายฝั่งทะเลที่เกิดขึ้นตลอดเวลาจากการกัดเซาะของคลื่นหรือลม ตะกอนจากที่หนึ่งไปตกทับถมในอีกบริเวณหนึ่ง ทำให้แนวของชายฝั่งเดิมเปลี่ยนแปลงไป⁶ ในปัจจุบันเกิดสถานการณ์การกัดเซาะชายฝั่งอัตราเฉลี่ย 1-5 เมตรต่อปี ในบางพื้นที่กัดเซาะรุนแรงมากกว่า 5 เมตรต่อปี⁷ สาเหตุของปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งคือ⁸

1. เกิดจากกระบวนการตามธรรมชาติ เช่น ลมมรสุมและพายุ กระแสน้ำและสภาวะการณ์น้ำขึ้น-น้ำลง ลักษณะทางกายภาพของชายฝั่งทะเล
2. การกระทำของมนุษย์เป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่บริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเล ได้แก่ การสร้างท่าเรือน้ำลึก การสร้างถนนเลียบชายฝั่งและการถมทะเลเพื่อสร้างสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ การพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง การสร้างเขื่อน การบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าชายเลน การสูบน้ำบาดาล การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก เป็นต้น

⁵ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553, (กรุงเทพมหานคร : อรุณการพิมพ์, 2554), น. 138.

⁶ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “การกัดเซาะชายฝั่ง” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2556, www.mkh.in.th/index.php/2010-03-22-18-05-34/2010-03-26-07-58-17.

⁷ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 2*, น.16.

⁸ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สถานการณ์การกัดเซาะชายฝั่งอ่าวไทยที่มีความวิกฤติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ดอกเบี๋ย, 2550), น. 23.

สำหรับในประเทศไทยมีการพัฒนาประเทศด้วยโครงการถมทะเลขนาดใหญ่และมีการใช้พื้นที่ทางทะเลไปจำนวนมาก เช่น การสร้างนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งมีการพัฒนาท่าเรือระยะที่ 1 ด้วยการถมทะเลเพื่อสร้างพื้นที่อุตสาหกรรมจำนวน 1,400 ไร่ และก่อสร้างท่าเทียบเรือสินค้าจำนวน 3 ท่า ก่อสร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2535 หลังจากนั้นได้มีการพัฒนาท่าเรือระยะที่ 2 ในปี พ.ศ. 2535-2542 ประกอบด้วยการก่อสร้างท่าเทียบเรือสินค้า 1 ท่า ขุดลอกร่องน้ำและพื้นที่กลับเรือ และนำวัสดุที่ขุดได้ไปถมทะเลเพื่อเป็นพื้นที่การประกอบการอุตสาหกรรม 1,470 ไร่⁹ ซึ่งพื้นที่ที่ถมทะเลเป็นเขื่อนนี้ ส่งผลกระทบต่อทิศทางการไหลของกระแสน้ำในอ่าวระยองให้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เกิดการกัดเซาะบริเวณชายฝั่งเป็นบริเวณกว้าง ได้แก่ พื้นที่หาดปลา อำเภอบ้านฉาง ซึ่งอยู่ห่างจากมาบตาพุดกว่า 20 กิโลเมตร ชายหาดถูกกัดเซาะไป 20 เมตร, พื้นที่หาดหนองแพบ อำเภอมือทอง ถูกกัดเซาะเป็นระยะทาง 2 กิโลเมตร, พื้นที่หาดทรายทอง อำเภอมือทอง ถูกกัดเซาะไปกว่า 2.5 กิโลเมตร จนเหลือพื้นที่เพียง 0.5 กิโลเมตร ส่วนที่เหลือกลายเป็นเขื่อนซีเมนต์, พื้นที่หาดตากวนและหาดสุชาดา อำเภอมือทอง ถูกกัดเซาะเข้ามา 50-100 เมตรเป็นระยะทางกว่า 4 กิโลเมตร, พื้นที่หาดแสงจันทร์ อำเภอมือทอง ถูกกัดเซาะลึกเข้ามา 20-30 เมตร เป็นระยะทางกว่า 4 กิโลเมตร¹⁰ ภาครัฐต้องสูญเสียงบประมาณกว่า 2,000 ล้านบาท ในการทำเขื่อนกันคลื่นและซ่อมแซมถนนริมชายหาดให้มีระยะถอยร่นเข้ามา ซึ่งเป็นการบดบังทัศนียภาพของหาดทรายและธรรมชาติ ในกรณีของหาดแสงจันทร์ในอดีตที่เคยเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สวยงามและเป็นจุดขายด้านการท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดระยองขาดความนิยมส่งผลให้ที่พักและรีสอร์ทในพื้นที่นี้จึงต้องปิดกิจการไป¹¹ นอกจากนี้ยังเกิดผลกระทบต่อสภาพชายฝั่งทะเลจากการเปลี่ยนแปลงของทิศทางน้ำและคลื่นทำให้ชาวบ้านที่เคยประกอบอาชีพประมงชายฝั่งไม่สามารถหาสัตว์น้ำได้

⁹ สถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “ท่าเรือมาบตาพุด,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2556, จาก www.tri.chula.ac.th/triresearch/mabtaput/mabtaput.html.

¹⁰ สุรัตน์ เจริญชัยวิวัฒน์, “การกัดเซาะพื้นที่ชายฝั่งทะเลจังหวัดระยอง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2556, <http://sawasdee.bu.ac.th/article/geo4303.htm>.

¹¹ ผู้จัดการออนไลน์, “แผนโครงการรัฐผู้ดูแลใหญ่ทำทัศนียภาพทางทะเลตะวันออกพินาศ” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2556, www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9540000017870.

แม้ในปัจจุบันการถมทะเลในประเทศไทยยังมีไม่มากแต่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นในอนาคต เช่น การถมทะเลเพื่อการสร้างท่าเรือปากบาราที่จังหวัดสตูล¹² หรือนโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองที่จะถมทะเลเพื่อสร้างเมืองใหม่บริเวณอ่าวไทย¹³ ดังนั้นหากจะมีการถมทะเลในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นการถมทะเลจากพื้นที่ชายฝั่งยื่นออกไป การถมทะเลเพื่อสร้างเป็นเกาะเทียม (Artificial Island) ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงควรมีการจัดการเพื่อป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลอย่างถูกต้องเหมาะสมและรอบคอบทั้งในบริเวณพื้นที่ที่มีการถมทะเลและพื้นที่ข้างเคียง อีกทั้งต้องมีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่องอีกด้วย ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้ศึกษาจะได้ทำการศึกษาถึงสภาพปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการถมทะเลและแนวคิดในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล โดยทำการศึกษาถึงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลในประเทศไทยว่ามีอยู่อย่างเพียงพอหรือไม่ มีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไรในการบังคับใช้ นอกจากนี้ จะทำการศึกษาถึงแนวทางในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลจากกฎหมายต่างประเทศ เพื่อหามาตรการและแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลในประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาจากการถมทะเล ผลกระทบจากการถมทะเล รวมถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล
2. เพื่อศึกษาถึงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลในประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อศึกษาปัญหาด้านนโยบายและกฎหมาย อำนาจหน้าที่และบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล

¹² ฐานเศรษฐกิจ, “เจ้าท่าลงเข็มท่าเรือปากบารา” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2556, www.thannews.th.com/index.php?option=com_content&view=article&id=241639:2014-08-06-05-25-09&catid=85:2009-02-08-11-22-45&Itemid=417#.VLVNLiuUd8M.

¹³ เสรี สุภราทิตย์, “ถมทะเลเพื่อใคร : จากดูไบถึงไทยแลนด์,” *เดลินิวส์* (22 กรกฎาคม 2554) : หน้า 36.

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในด้านนโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลที่เหมาะสม เพื่อนำไปสู่การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้อย่างยั่งยืน

1.3.สมมติฐานในการศึกษา

การถมทะเลเป็นการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของชายฝั่งทะเลและระบบนิเวศชายฝั่งที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทางทะเลของประชาชน เช่น การทำประมง การดำรงชีวิต การเดินเรือ การท่องเที่ยว เป็นต้น ดังนั้น หากมีการถมทะเลทำให้กลายเป็นแผ่นดินเพิ่มขึ้นหรือการถมทะเลสร้างเป็นเกาะเทียมขึ้นในประเทศไทย จึงต้องพิจารณาถึงมาตรการในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลอย่างรอบคอบ ทั้งในด้านการขออนุญาตในการสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ การศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการรักษาสภาพแวดล้อมทางทะเล ปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นและแนวโน้มในการดำเนินการเกี่ยวกับการถมทะเลของต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลได้เพียงพอหรือไม่

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษาถึงสภาพปัญหา ผลกระทบ แนวคิดและหลักการในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล
2. ศึกษาเกี่ยวกับนโยบาย กฎหมายและการใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถมทะเล ทั้งกฎหมายของไทยและกฎหมายต่างประเทศที่ใช้ในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล

1.5 วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จัดทำโดยการค้นคว้าและศึกษาทางด้านเอกสารจากงานวิจัย หนังสือ เอกสารทั้งจากกฎหมายของไทยและกฎหมายต่างประเทศ รวมถึงการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยทำการวิเคราะห์กฎหมายและขอบเขตของการใช้บังคับกฎหมาย แนวคิดปัญหาและอุปสรรค เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงสภาพปัญหา ผลกระทบจากการถมทะเล รวมถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล

2. ทราบถึงนโยบายและกฎหมายเกี่ยวข้องกับการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลในประเทศไทยและกฎหมายในต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

3. ทราบถึงปัญหาด้านนโยบายและปัญหามาตรการทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่และบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล

4. เสนอแนะแนวทางในด้านนโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลที่เหมาะสม เพื่อนำไปสู่การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้อย่างยั่งยืน

บทที่ 2

การถมทะเล ผลกระทบจากการถมทะเล และแนวคิดในการป้องกันและฟื้นฟู ผลกระทบจากการถมทะเล

2.1 การถมทะเล

2.1.1 ความหมายของการถมทะเล

การถมทะเลเป็นรูปแบบของ Land Reclamation ประเภทหนึ่ง ซึ่ง Reclamation หมายถึง การดำเนินการรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้พื้นที่ที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ (Unproductive) สามารถสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ ได้ (Arable land) ไม่ว่าจะพื้นที่นั้นจะเป็นพื้นน้ำหรือพื้นดินมาก่อน เช่น การจัดให้มีระบบชลประทาน การพัฒนาคุณภาพดิน เป็นต้น¹

การถมทะเล (Land Reclamation) คือ การดำเนินการเพื่อให้มีที่ดินขึ้นในพื้นที่ที่ครั้งหนึ่งที่เคยเป็นผืนน้ำและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ให้กลายเป็นที่ดินที่สามารถใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ เช่น การอยู่อาศัย การประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หรือพาณิชย์กรรม การป้องกันพิบัติภัยจากธรรมชาติ และเพื่อการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม²

วัลลยา โกศลสกิจย์ ให้คำนิยามของการถมทะเล หมายถึง การถมด้วยดินหรือวัตถุอื่นใด เพื่อให้ที่ชายตลิ่งหรือพื้นที่ใต้ทะเลส่วนใดส่วนหนึ่งเป็นพื้นดินแห้ง และหมายรวมถึงการสร้างเขื่อน คันดินหรือการสร้างสิ่งอื่นใดที่คล้ายกัน ล้อมรอบส่วนใดส่วนหนึ่งของที่ชายตลิ่งหรือพื้นที่ใต้ทะเลเพื่อให้ที่ชายตลิ่งหรือพื้นที่ใต้ทะเลนั้นเป็นพื้นดินแห้ง โดยไม่คำนึงว่าการทำให้พื้นดินแห่งนี้จะมีการถมด้วยดินหรือวัตถุอื่นใดอีกหรือไม่ก็ตาม³

¹ มูลนิธิสืบนาคนาคเสถียร, “ว่าด้วยการถมทะเล,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2556, จาก www.seub.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=685:seubnews&catid=5:2009-10-07-10-58-20&Itemid=14.

² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ถมทะเล (Land Reclamation),” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2556, จาก www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=13.

³ วัลลยา โกศลสกิจย์, “ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการถมทะเล,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534) น. 28.

การถมทะเล (Land Reclamation) มีความหมายเฉพาะเจาะจงถึงการดำเนินการเพื่อให้มีที่ดินใน พื้นที่ที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นผืนน้ำและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ให้กลายเป็นที่ดินที่สามารถใช้ประโยชน์ด้านต่าง ๆ เช่น การอยู่อาศัย การประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หรือพาณิชย์กรรม การป้องกันพิบัติภัยจากธรรมชาติและการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ทั้งนี้ ไม่ว่าผืนน้ำนั้นจะอยู่ในรูปแบบของทะเล แม่น้ำ หนอง บึง และไม่ว่าผืนน้ำนั้นจะเป็นผืนน้ำที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือผืนน้ำที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์⁴

Land Reclamation ในความหมายทั่วไป หมายถึง การถมที่ดิน เพื่อสร้างพื้นที่ดินใหม่ซึ่งพื้นที่เดิมอาจจะเป็นพื้นที่ที่น้ำท่วมขังอยู่ เช่น บึง บ่อ พรุ ลำคลอง แม่น้ำ ทะเลหรืออาจจะเป็นพื้นที่ที่มีน้ำท่วมเป็นบางครั้ง หรือเป็นพื้นที่ที่ดินมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมกับเกษตรกรรมหรือพื้นที่นั้นถูกทำลายโดยธรรมชาติหรือกิจกรรมของมนุษย์ ความหมายเฉพาะในบริบทของการกัดเซาะชายฝั่ง Land Reclamation จะหมายถึง การถมหรือเติมทราย ดิน หรือโคลน บนชายฝั่งที่ถูกน้ำทะเลกัดเซาะเพื่อให้ชายฝั่งนั้นกลับคืนสู่สภาพตามธรรมชาติ⁵

กล่าวโดยสรุปการถมทะเล หมายถึง การถมด้วยดินหรือวัตถุอื่นใดบนพื้นที่ชายฝั่งทะเลเพื่อขยายพื้นที่ออกไปในทะเล การสร้างพื้นที่ในลักษณะการสร้างเกาะเทียม (Artificial Island) กลางทะเลในพื้นที่ทะเลอาณาเขต (Territorial Seas) เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ด้านที่อยู่อาศัย ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม ด้านการป้องกันภัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือการสร้างโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project)

2.1.2 ความเป็นมาของการถมทะเล

พื้นดินเป็นหนึ่งในทรัพยากรที่มีค่าซึ่งมนุษย์ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อก่อสร้างบ้านเรือน โรงงานอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐาน ใช้พื้นดินเพื่อเพาะปลูกพืชให้เจริญงอกงาม ใช้พื้นดินเพื่อการใช้พื้นที่สำหรับการพักผ่อนหย่อนใจและเพื่อให้ระบบนิเวศตามธรรมชาติได้เจริญเติบโตและเป็นแหล่งทรัพยากรที่มีความปลอดภัยสำหรับอนาคต⁶ ในปี ค.ศ. 2015 ทั่วโลกมี

⁴ คณะกรรมการกฤษฎีกา, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 1*.

⁵ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำที่ดินที่ถูกน้ำทะเลกัดเซาะกลับมาใช้ประโยชน์ (Land Reclamation),” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2555, จาก <http://marinegiscenter.dmcr.go.th/km/wp-content/uploads/coastalerosion/study12.pdf>.

⁶ James A.Harris, Paul Birch and John P.Palmer, *Land Restoration and Reclamation : Principle and Practice*, (Harlow : Longman,1996), p.3.

ประชากรจำนวน 7.3 พันล้านคน และคาดว่าในปี ค.ศ. 2050 จะมีประชากรจำนวน 9.8 พันล้านคน⁷ ด้วยจำนวนประชากรที่มีแนวโน้มมากขึ้นเรื่อย ๆ ความต้องการในการจัดสรรที่ดินและการใช้พื้นที่จึงเพิ่มมากขึ้นตามมาด้วย แต่ด้วยผืนแผ่นดินที่มีนั้นมีจำนวนจำกัด การถมทะเลเพื่อสร้างพื้นที่เพิ่มจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่ได้รับค่านิยมในหลายประเทศ

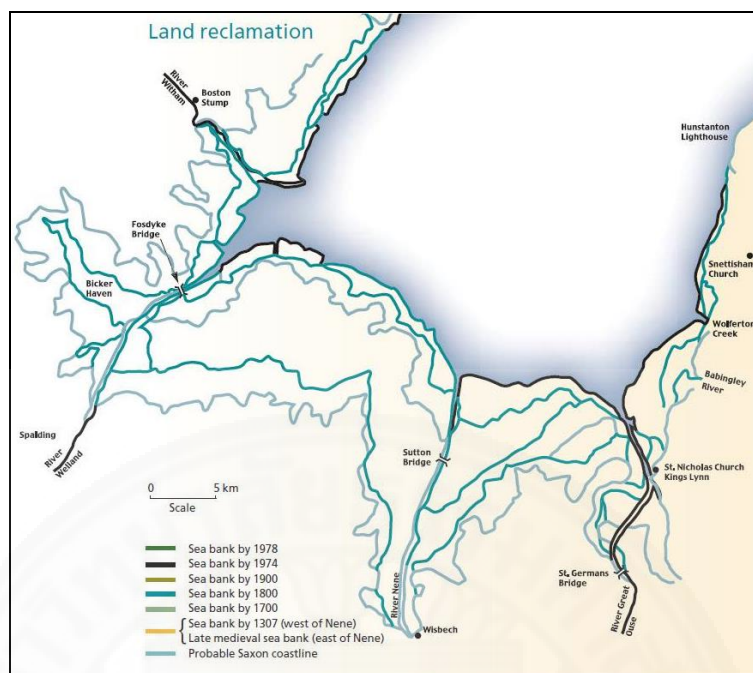
ในอดีตที่ดินจะถูกขยายพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาเป็นที่ดินที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ทั้งบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำหรือทางน้ำ ก็ถูกถมให้เป็นพื้นดิน บรรพบุรุษของมนุษย์ดั้งเดิมมักตั้งถิ่นฐานอยู่ใกล้บริเวณชายฝั่งและพื้นที่ติดกับแหล่งน้ำ เพราะน้ำเป็นความจำเป็นพื้นฐานของชีวิต และทางน้ำก็ถูกใช้เป็นเส้นทางในการคมนาคมขนส่ง ต่อมาเมื่อมีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นมนุษย์จึงขยายการจัดการถิ่นที่อยู่อาศัยให้กว้างและไกลออกไป ซึ่งในสมัยนั้นจะใช้วิธีถมที่ดินด้วยขยะที่ใช้แล้วหรือวัสดุที่ทิ้งประโยชน์ได้ถมลงไปบ่อน้ำหรือแหล่งน้ำ ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 15-16 นักลงทุนที่มีฐานะร่ำรวยจากแถบเมดิเตอร์เรเนียนได้ทำการเปลี่ยนพื้นที่ซึ่งเดิมเคยเป็นคลองให้มาใช้ประโยชน์อื่นได้ ซึ่งคลองเหล่านี้เดิมถูกใช้เพื่อเป็นเส้นทางขนส่งทางการค้าและวัตถุประสงค์เพื่อการชลประทาน เพราะในช่วงนั้นการเลี้ยงสัตว์ปีกและอุตสาหกรรมเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากนมเจริญรุ่งเรืองมากจึงจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิตเหล่านี้⁸

จะเห็นได้ว่าแนวคิดในการถมทะเลหรือการทำ Land Reclamation นี้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐหมู่เกาะ โดยในอังกฤษนั้น Land Reclamation (หรือที่รู้จักกันอีกชื่อหนึ่งคือ Land Claim) ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่สมัยโรมัน โดยพื้นที่ที่มีหลักฐานการทำ Land Reclamation ที่เก่าแก่ที่สุดได้แก่พื้นที่บริเวณปากแม่น้ำทางตะวันตกเฉียงเหนือของ East Anglia ที่เรียกว่า The Wash โดยการถมที่ดินบริเวณปากแม่น้ำในพื้นที่ดังกล่าวออกไปเพื่อเพิ่มพื้นที่เกษตรกรรม⁹

⁷ Population Reference Bureau, “2015 World Population Data Sheet,” Accessed May 18, 2016, from http://www.prb.org/pdf15/2015-world-population-data-sheet_eng.pdf

⁸ Innovateus, “What is Land Reclamation?,” Accessed Jan 13, 2015, from www.innovateus.net/earth-matters/what-land-reclamation.

⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 1*.



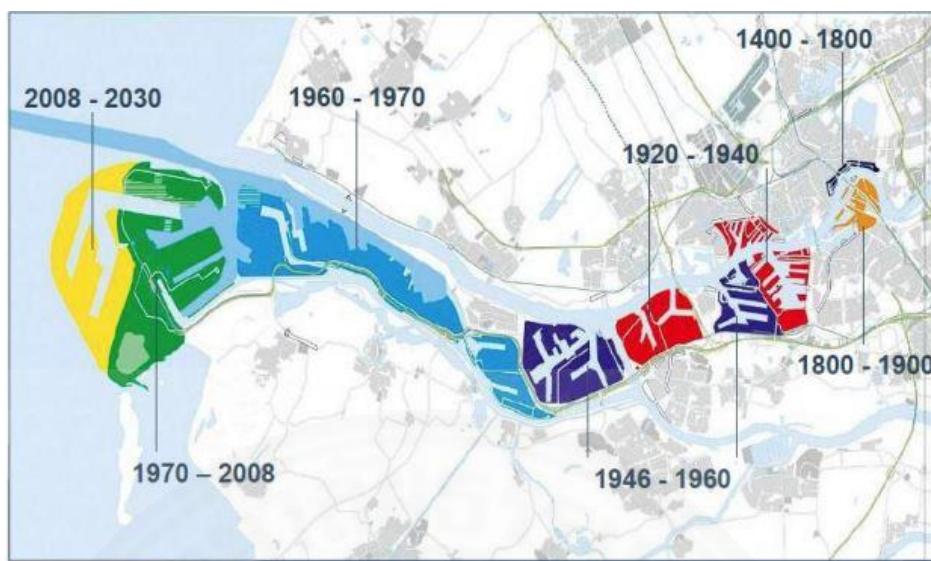
ที่มา www.natura.org/DOC/uk_wash_leaf.pdf

ภาพที่ 2.1 ภาพแสดงพื้นที่ของ The Wash บริเวณปากแม่น้ำทางตะวันตกเฉียงเหนือของ East Anglia

ยุคบุกเบิกของการแปรสภาพที่ดินโดยการถมทะเลแห่งแรกเกิดขึ้นในยุค ค.ศ. 1970 ที่ท่าเรือรอตเตอร์ดัม (Port of Rotterdam) ประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งถูกขยายพื้นที่จากทะเลเป็นท่าเรือและขยายพื้นที่เพิ่มเติมเรียกว่า Maasvlakte Reclamation ทำให้ท่าเรือรอตเตอร์ดัมกลายเป็นท่าเรือที่ใหญ่ที่สุดในทวีปยุโรป¹⁰ รอตเตอร์ดัมเป็นท่าเรือศูนย์กลางทางการขนส่งและด้านอุตสาหกรรมมีความยาวประมาณ 40 กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่กว่า 100 ตารางกิโลเมตร (รวมพื้นที่ Maasvlakte2) ท่าเรือนี้ถูกพัฒนามาที่ละน้อยตามกระแสน้ำจากที่ตั้งของท่าเรือในสมัยแรกซึ่งตั้งอยู่ใกล้กับทางตอนกลางของเมืองรอตเตอร์ดัม¹¹

¹⁰ Rene Kolman, “New Land by the sea : Economically and Socially, Land Reclamation Pays,” Accessed Oct 10, 2012, from www.iadc-dredging.com/ul/cms/fck-uploaded/documents/PDF%20Articles/article-new-land-by-the-sea.pdf.

¹¹ The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), “The Rotterdam Workshop Final Report,” Accessed Oct 10, 2012, from www.oecd.org/futures/infrastructureto2030/48321781.pdf.



ที่มา www.oecd.org/futures/infrastructureto2030/48321781.pdf

ภาพที่ 2.2 ภาพแสดงการพัฒนาพื้นที่ Port of Rotterdam

2.1.3 วัตถุประสงค์ของการถมทะเล

ความจำเป็นของการถมทะเลในแต่ละประเทศมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไปตามการใช้ประโยชน์ ดังนี้

1. การถมทะเลเพื่อใช้พื้นที่ทำการเกษตรกรรม ในยุค ค.ศ. 1960-1970 มุ่งเน้นไปที่การเพิ่มพื้นที่เพื่อผลิตทางด้านเกษตรกรรม¹² เช่น พื้นที่ The Wash บริเวณปากแม่น้ำ East Anglia ประเทศอังกฤษ¹³ โครงการเซมันกีม (Saemangeum Project) ประเทศเกาหลีใต้¹⁴ ซึ่งสร้างนอกจากจะสร้างขึ้นเพื่อเพิ่มพื้นที่การเกษตรแล้วยังเป็นการเพิ่มพื้นที่กักเก็บน้ำจืดด้วย

¹² A. Giordano and N.Filippi, “Advantages and disadvantages of land use changes for the preservation of soil resources. Review of soil conservation practice and the need for related research,” Accessed Jan 8, 2014, from <http://om.ciheam.org/om/pdf/c01-2/95605231.pdf>.

¹³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 1*.

¹⁴ Chul-hwan Koh, Jongseong Ryu and Jong Seong Khim, “The Saemangeum : History and Controversy,” *13 Korean Society for Marine Environment Engineering* 327, 328 (November 2010).

2. การถมทะเลเพื่อใช้พื้นที่ในการอุตสาหกรรม เช่น การถมทะเลเพื่อสร้างท่าเรือ Rotterdam ประเทศเนเธอร์แลนด์ ทำให้ท่าเรือแห่งนี้เป็นศูนย์กลางการขนส่งและศูนย์กลางอุตสาหกรรมของยุโรป¹⁵

3. การถมทะเลเพื่อใช้พื้นที่ในการสร้างที่อยู่อาศัย ในประเทศที่มีพื้นที่จำกัดและอยู่ในภาวะที่จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น เช่น เขตปกครองพิเศษฮ่องกงได้ถมทะเลขยายพื้นที่เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัยรอบเกาะฮ่องกง¹⁶

4. การถมทะเลเพื่อใช้พื้นที่ทำโครงการขนาดใหญ่ เช่น ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีราคาที่ดินสูง การสร้างสนามบินต้องใช้พื้นที่ขนาดใหญ่มาก ดังนั้นประเทศญี่ปุ่นจึงใช้วิธีถมทะเลสร้างเกาะเทียมขึ้นเพื่อสร้างสนามบินภายในประเทศและสนามบินระหว่างประเทศไว้ในหลายเมือง เช่น สนามบินระหว่างประเทศคันไซในโอซาก้า สนามบินระหว่างประเทศชูบุในจังหวัดอิชิ สนามบินภายในประเทศโกเบเมืองโกเบ สนามบินคิตาคิวชูในฟูกูโอกะและสนามบินนานาชาตินางาซากิในเมื่อนางาซากิ¹⁷

5. การถมทะเลเพื่อการสร้างแหล่งท่องเที่ยวและสันทนาการ เช่น โรงแรม Marina Bay Sands ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งประกอบด้วย โรงแรม ห้องประชุม ห้างสรรพสินค้า ร้านอาหาร โรงหนัง คาสิโนและฟิฟิธส์¹⁸

6. การถมทะเลเพื่อป้องกันภัยพิบัติตามธรรมชาติ ในกรณีน้ำท่วมหรือการป้องกันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง เช่น โครงการ Zuiderzee Works ประเทศเนเธอร์แลนด์¹⁹

¹⁵ The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 24*.

¹⁶ ENSR Asia, “West Island Line Environment Impact,” Accessed Jan 10, 2015, from www.epd.gov.hk/eia/register/report/eiareport/eia_1532008/EIA-pdf/Appendix/app%206.1.pdf.

¹⁷ The World Geography, “11 Incredible Island Airports,” Accessed Jan 13, 2015, from www.theworldgeography.com/2013/06/island-airports.html.

¹⁸ Sheldon G. Adelson, “Marina Bay Sands,” Accessed Jan 20, 2015, from <http://www.marinabaysands.com/company-information.html>.

¹⁹ Siam Intelligence, “บทเรียนการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมด้วยเมกะโปรเจกต์ของเนเธอร์แลนด์” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2556, จาก www.siamintelligence.com/netherlands-flood-control/.

7. การถมทะเลเพื่อการฟื้นฟูชายหาด (Beach Nourishment) เป็นการถมเพื่อปรับปรุงความสวยงามของชายหาดและเพื่อรักษาพื้นที่ชายหาดนั้น ๆ²⁰ เช่น ชายหาดฟลอริดา ประเทศสหรัฐอเมริกา²¹

2.1.4 วิธีการถมทะเลและประเภทของการถมทะเล

ก่อนที่จะทำการถมทะเลต้องมีการเตรียมการเพื่อความปลอดภัยโดยการเก็บข้อมูลอย่างรอบด้าน ทั้งการศึกษาข้อมูล การลงพื้นที่หรือการทดลองในห้องปฏิบัติการ ซึ่งรวมถึงการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับภูมิศาสตร์ของก้นทะเล ข้อมูลเกี่ยวกับการทำแผนที่ภูมิประเทศ ข้อมูลทางภูมิศาสตร์ ข้อมูลทางธรณีวิทยา ข้อมูลธรณีเทคนิค ทั้งจากพื้นที่บ่อขุดดินและพื้นที่ถมทะเล หากเป็นการถมด้วยระบบไฮดรอลิคต้องติดตามข้อมูลเกี่ยวกับอุทกนิยวิทยาและข้อมูลสิ่งแวดล้อมด้วย การติดตามนี้ต้องรายงานเกี่ยวกับประเภทของทรายและหินในหลากหลายประเภทและอธิบายวิธีการที่ใช้เพื่อที่จะให้ได้การยอมรับตามมาตรฐานนานาชาติ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะใช้ในชวงก่อนการก่อสร้าง ระหว่างการก่อสร้างและระยะหลังการก่อสร้าง²²

สำหรับเทคนิคที่ใช้ในการดำเนินการเพื่อให้มีที่ดินขึ้นในพื้นที่ที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นผิวน้ำนั้นแยกออกได้เป็น 2 เทคนิค คือ²³

1. การถม (Filling) ผิวน้ำตามธรรมชาติ เช่น ทะเล หนองน้ำ บึง เป็นต้น ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 เทคนิคย่อย คือ การถมพื้นที่แม่น้ำ (River Reclamation) การถมหนองน้ำหรือบึงธรรมชาติ การถมพื้นที่ชายทะเลเพื่อขยายพื้นที่ออกไปในทะเล และการสร้างเกาะเทียม (Artificial Islands)
2. การถมพื้นที่น้ำที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ เช่น ขุมเหมืองเก่า (Mines Land Reclamation)

²⁰ บัวเรียน มาลัยศรี, “ถมทะเล..เพิ่มพื้นที่เศรษฐกิจ,” เล่มที่ 2 วิศวกรรมสาร, น. 31-34 (2541).

²¹ เครือข่ายเฝ้าระวังรักษาชายหาด (Beach Watch Network), “การเติมทรายและการถ่ายเททราย” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2556, จาก www.bwn.psu.ac.th/beachfill.html.

²² Rene Kolman and Jan Van't Hoff, “Port expansion through land reclamation,” Hydraulic Fill Manual : For Dredging and Reclamation Works, ed. Jan Van't Hoff and Art Nooy van der Klooff (New York : CRC Press, 2012), p. 1-3.

²³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1.

สถาบันวิศวกรรมโยธาสิ่งแวดล้อม แห่ง Nanyang Technology University
แบ่งกระบวนการในการถมทะเลตามการใช้วัตถุประสงค์ในการถมทะเลเป็น 4 ประเภท คือ²⁴

1. การถมทะเลโดยใช้ทรายถมทะเล (Sand Fill) เช่น สนามบินชางฮี (Shangi Airport) ฝั่งตะวันออก ประเทศสิงคโปร์



ที่มา www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=70216&page=24

ภาพที่ 2.3 ภาพการถมทะเลสนามบินชางฮี ประเทศสิงคโปร์

²⁴ Chu Jian, “Method for Land Reclamation Using Soft Soil and Waste,” Accessed Jan 8, 2013, from [http://ntu-jtc-centre.ntu.edu.sg/News_Events/SeminarsDocuments/NTU-JTC%2013C%20Seminar%20\(02-8-2012\)%20Slides.pdf](http://ntu-jtc-centre.ntu.edu.sg/News_Events/SeminarsDocuments/NTU-JTC%2013C%20Seminar%20(02-8-2012)%20Slides.pdf).

2. การถมทะเลโดยใช้หินตัด (Hill Cut) เช่น สนามบินคันไซ ประเทศญี่ปุ่น



ที่มา www.kansai-airport.or.jp/en/play/event/dragon2014/index.html

ภาพที่ 2.4 ภาพสนามบินคันไซ โอซาก้า ประเทศญี่ปุ่น

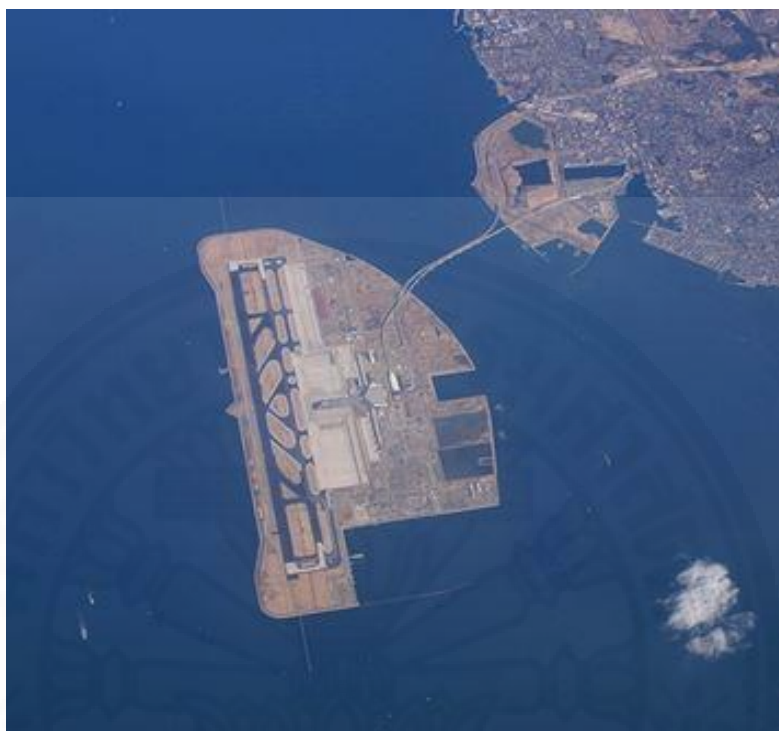
3. การถมทะเลโดยการขุดลอกดินน้มาถม (Dredged Soft Soil) เช่น ท่าเรือเทียนจิน ประเทศจีน, ท่าเรือบริสเบน ประเทศออสเตรเลีย



ที่มา www.portbris.com.au/news-media/image-gallery/future-port-expansion

ภาพที่ 2.5 ภาพท่าเรือบริสเบน ประเทศออสเตรเลีย

4. การถมทะเลโดยใช้ซีเมนต์ผสมกับดินเหนียวจากพื้นดินใต้ทะเล (Cement Treated Soil) เช่น สนามบิน Central Japan International Airport นาโกย่า ประเทศญี่ปุ่น



ที่มา www.mlit.go.jp/koku/15_hf_000034.html

ภาพที่ 2.6 ภาพสนามบิน Central Japan International Airport นาโกย่า ประเทศญี่ปุ่น

Bo Myint Win and Victor Choa แบ่งประเภทของการถมทะเลตามวิธีการของการถมทะเลจะขึ้นอยู่กับชนิดของวัสดุที่ถม รากฐานของพื้นดิน ภูมิประเทศของพื้นที่ทะเล เครื่องมือที่สามารถใช้ได้และวัสดุที่สามารถรองรับได้สำหรับการถมทะเลนั้น โดยกระบวนการของการถมทะเลมีดังนี้²⁵

1. Dry Method วิธีการนี้เหมาะสมกับการเติมวัสดุที่ใช้ในการถมจากพื้นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหิน หินตัดและดินเหนียว การเติมหรือการเคลื่อนย้ายวัสดุเหล่านี้ลงไปใทะเลต้องเพิ่มความหนืดและส่วนผสมของสารละลายที่บเพื่อกลายเป็นพื้นดินที่สามารถใช้งานได้

²⁵ Bo Myint Win and Victor Choa, Reclamation and Ground Improvement, (Singapore : Thomson, 2004), pp.79 - 89.

2. Hydraulic Reclamation Method วิธีการนี้เป็นวิธีการแบบเปียกในการถมทะเล โดยจัดเตรียมวัสดุที่จัดหามาจากพื้นที่ซึ่งอยู่ห่างจากฝั่งทะเล แต่อย่างไรก็ตามวิธีการนี้เหมาะสมสำหรับการเติมวัสดุที่มีลักษณะเป็นเม็ดซึ่งมีคุณลักษณะในการระบายน้ำได้ดี การเททิ้งโดยตรงถูกใช้เมื่อพื้นดินใต้ทะเลลึกหรือพื้นดินที่ต่ำกว่านั้นมีลักษณะเป็นดินเหนียว การถมทะเลใช้เรือบรรทุกวัสดุไปยังตำแหน่งที่จะเททิ้ง วิธีการนี้สามารถทำในพื้นที่ใต้ทะเลที่มีความลึก 6-8 เมตร จากกันทะเล

3. Rehandling from A Rehandling Pit วิธีการนี้เกี่ยวกับการขนทรายโดยเรือบรรทุกและเททิ้งวัสดุลงในหลุมสำหรับเก็บ หลุมเหล่านี้มีความจุในการเก็บไม่กี่ล้านลูกบาศก์เมตร การใช้วิธีนี้ต้องเลือกจากการยุบตัวตามธรรมชาติของพื้นดินใต้ทะเลหรือสร้างโดยการขุดลอกได้น้ำ

4. Hydraulic Filling วิธีนี้เหมาะกับการเติมด้วยวัสดุที่เป็นเม็ด ในกรณีมีเครื่องสูบวัสดุที่ใช้ถมโดยจะถูกขุดมาจากบ่อพักที่ลากหรือเคลื่อนที่มาจากบริเวณที่ติดกันกับพื้นที่ที่จะถูกถม หลังจากนั้นจะสูบวัสดุผ่านท่อส่ง รถแทรกเตอร์เคลื่อนวัสดุให้เป็นระดับและกระจายวัสดุบริเวณโดยรอบท่อส่ง อัตราส่วนของวัสดุที่ถมลงไปใต้น้ำจะปรับเปลี่ยนตามขนาดของเม็ดวัสดุที่ใช้

5. Sand Spreading วิธีการนี้ถูกใช้เป็นการถมทะเลเมื่อพื้นดินใต้ทะเลตื้นหรือเผชิญหน้ากับพื้นดินใต้ทะเลที่มีความนุ่มเกินไป เครื่องกระจายทรายจะมีปากโพรงอยู่บนเรือบรรทุกเล็กที่ลอยอยู่บนผิวน้ำ ที่ปลายของท่อส่งมักจะถูกปิดและการทำให้เป็นรูหลาย ๆ รูถูกเตรียมตามในสองถึงสามส่วนสุดท้ายของท่อปล่อย หลังจากนั้นทรายจะถูกปล่อยผ่านทางช่องที่ได้ทำเป็นรูไว้ในน้ำ วิธีนี้ถูกใช้ในการสร้างสนามบินชางอี (Changi International Airport) ประเทศสิงคโปร์

6. Pumping Inside The Bunds การถมทะเลสามารถทำได้จากแนวชายฝั่งทะเลและไปสู่ทะเล อย่างไรก็ตามการถมทะเลในแบบนี้จะทำให้เกิดการสูญเสียวัสดุในการถมเป็นจำนวนมากเพราะการเคลื่อนของคลื่นและกระแสน้ำ ดังนั้นในบางครั้งการถมทะเลถูกทำให้สำเร็จภายในพื้นที่ที่ถูกปกป้องไว้หลังท่อที่ถูกสร้างรอบพื้นที่ถมทะเล วิธีการนี้จะช่วยลดผลจากการกระทำของคลื่นและกระแสน้ำให้น้อยลง

2.2 ผลกระทบจากการถมทะเล

การถมทะเลทั้งจากชายฝั่งทะเลและการถมในทะเลเพื่อสร้างที่ดินหรือเกาะเทียมนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อหลายด้าน ดังนี้

2.2.1 ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

การถมทะเลจากชายฝั่งทะเล โดยทำเป็นสิ่งก่อสร้าง เช่น ท่าเรือ ขยายพื้นที่ เป็น การถมทะเลเพื่อฟื้นฟูชายหาดหรือเพื่อการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง เป็นการเพิ่มพื้นที่ชายหาด

ออกไปในทะเลซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกายภาพและส่งผลต่อระบบนิเวศชายหาด กล่าวคือ การถล่มทะเลที่ส่งผลให้พื้นที่ป่าชายเลนลดลง ทำให้พื้นที่ในการเป็นแหล่งอาหารและแหล่งอนุบาลทำให้ปริมาณสัตว์น้ำลดลง เสียพื้นที่แหล่งหญ้าทะเลซึ่งเป็นอาหารของสัตว์ทะเลหายาก เช่น พะยูน นอกจากนี้ทำให้สูญเสียแนวลดความรุนแรงของคลื่น ป้องกันการพังทลายของดินชายฝั่ง ช่วยชะลอความเร็วของลมพายุให้ลดลงก่อนที่จะขึ้นสู่ฝั่งมิให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงแก่ที่อยู่อาศัย และพื้นที่ทำกินของชาวบ้านที่ตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณใกล้เคียง นอกจากนี้ป่าชายเลนยังช่วยกรองปฏิภูลของเสียที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม บ้านเรือน มิให้ไหลลงสู่ทะเล สร้างความเสียหายแก่สัตว์น้ำ และระบบนิเวศในบริเวณชายฝั่งได้²⁶ เช่น ในจังหวัดระยองซึ่งมีพื้นที่แนวชายฝั่งทะเลยาวกว่า 100 กิโลเมตร แต่เดิมจัดเป็นพื้นที่เพื่ออยู่อาศัย เพื่อนันทนาการและป่าชายเลน แต่ต่อมามีการส่งเสริมกิจกรรมที่เป็นการบุกรุกเพื่อก่อสร้างชุมชน เมื่อมีการถมทะเลตัดแปลงพื้นที่เพื่อการสร้างชุมชนและเพื่อการอุตสาหกรรม ทำให้พื้นที่ป่าชายเลนที่เคยมีทั้งสิ้น 34,375 ไร่ ในปี พ.ศ. 2518 ลดลงเหลืออยู่เพียงประมาณ 10,450 ไร่ ในปี พ.ศ. 2547 คิดเป็นอัตราส่วนที่ลดลงถึงร้อยละ 70²⁷

ในด้านธรณีวิทยา การถล่มทะเลย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการไหลเวียนของทางน้ำ เกิดการเปลี่ยนแปลงของธรณีสัณฐาน ตลอดจนการเคลื่อนของมวลทรายและเลนตามแนวชายฝั่ง ทำให้พื้นที่ซึ่งเป็นด้านที่รับการไหลเวียนของน้ำเกิดการกัดเซาะชายหาดเพิ่มมากขึ้น เช่น ในการถมทะเลเพื่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ก่อให้เกิดการกัดเซาะชายฝั่งที่หาดแสงจันทร์มากขึ้น สำหรับอ่าวไทยตอนบนมีลักษณะเป็นอ่าวที่แคบมาก แต่มีแม่น้ำสำคัญถึง 5 สายหลักของประเทศไหลลงสู่ทะเล คือ แม่น้ำบางปะกง แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำเพชรบุรี ตะกอนที่ถูกพัดพามาจากต้นน้ำของแต่ละสายน้ำเคลื่อนย้ายลงมาสะสมและทับถมกันบริเวณปากแม่น้ำ ทำให้บริเวณอ่าวไทยตอนบนมีลักษณะเป็นทะเลตื้น เต็มไปด้วยสารอาหารผสมดินตะกอนที่ถูกชะล้างลงมาพร้อมกับสายน้ำ ให้กำเนิดห่วงโซ่อาหารแก่แพลงก์ตอนพืชและสัตว์ขนาดเล็กที่มองด้วยตาเปล่าไม่เห็น ไปจนถึงกุ้ง หอย ปู ปลา ที่อาศัยหลบคลื่นลมอยู่ในอ่าวตื้นนี้ อ่าวไทยตอนบนจึงเป็นแหล่งผลิตอาหารและจุดเริ่มต้นของสายใยอาหารในอ่าวไทยเกือบทั้งหมด ดินตะกอนที่ถูกพัดพาจากในแผ่นดินปะทะกับน้ำเค็มในอ่าว เกิดการตกตะกอน สร้างเป็นดินเลนงอกใหม่ ดินดอน

²⁶ กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “ประโยชน์ของป่าชายเลน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2558, จาก www.forest.go.th/index.php?option=com_Content&view=article&id=322.

²⁷ ฉวีวรรณ สายบัว, รายงานการวิจัยการกำหนดและการดำเนินการตามนโยบายเพื่อสาธารณประโยชน์ : กรณีนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมมาบตาพุด, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554) น. 143.

สามเหลี่ยม ดินดอนรูปพัดและดินดอนชายฝั่งมากมายตามปากแม่น้ำ เกิดเป็นระบบนิเวศป่าชายเลนที่ เคยอุดมสมบูรณ์ที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ²⁸ ดังนั้นหากมีการถมทะเลในบริเวณอ่าวไทยย่อมส่งผล กระทบต่อระบบห่วงโซ่อาหารและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและก่อผลกระทบร้ายแรงที่ตามมาอย่างคาดไม่ถึงคือ การกัดเซาะของชายฝั่งที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะการถมทะเลเพื่อเป็นพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมและการก่อสร้างท่าเรือ น้ำลึก ทำให้ชายฝั่งหายไป 35-36 เมตร และถูกกัดเซาะพังทลายจนปัจจุบันแทบไม่เหลือสภาพ ชายหาดให้เห็น²⁹

การกัดเซาะชายฝั่ง การขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมและชุมชนเป็น ปัจจัยสำคัญต่อการถูกกัดเซาะอย่างรุนแรงของพื้นที่ชายฝั่งของจังหวัดระยอง จากการสำรวจข้อมูล ของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 13 ในปี พ.ศ. 2548 พบว่ามีการสูญเสียพื้นที่ชายฝั่งของจังหวัด ระยองจากการถูกกัดเซาะ ประมาณ 422 ไร่ มูลค่าที่ดินที่สูญเสียประมาณ 2,110 ล้านบาท (ไร่ละ ประมาณ 1 ล้านบาท) พื้นที่ชายฝั่งที่พบการกัดเซาะอย่างรุนแรง กล่าวคือ อัตราการกัดเซาะมากกว่า 5 เมตร ต่อปี ได้แก่บริเวณบ้านหนองแพบ หาดตากวน และมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง ส่วนพื้นที่ ชายฝั่งที่มีการกัดเซาะปานกลาง กล่าวคือ อัตราการกัดเซาะตั้งแต่ 1-5 เมตรต่อปี ได้แก่ บริเวณบ้าน พังราด บ้านเสมผู้ บ้านแหลมสน บ้านซากมะกรูด บ้านหนองสะพานและบ้านหนองเสม็ด อำเภอแกลง บ้านเพ บ้านกันอ่าว ปากน้ำระยองด้านตะวันออก บ้านปากน้ำ หาดแสงจันทร์ อำเภอเมืองระยอง วัดปลา-บ้านตระกาด อำเภอบ้านฉาง³⁰

2.2.2 ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

การถมทะเลเป็นการลงทุนเพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพทางชายฝั่งทะเล ผลที่ตามมา คือความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการสูญเสียพื้นที่ชายฝั่งทะเลและความสวยงาม ตามธรรมชาติ ส่งผลกระทบต่อการลงทุนในภาคการพัฒนาประเทศระยะยาวทั้งภาพอุตสาหกรรมและ

²⁸ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ป่าชายเลนและการกักเก็บมลพิษริมฝั่งทะเลอ่าวไทยตอนบน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุม สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2553), น. 1.

²⁹ ฉวีวรรณ สายบัว, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 27. น. 143.

³⁰ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อ จัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขต มาบตาพุดและจังหวัดระยอง, (เชียงใหม่ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551), น. 10.

ภาคบริการเพราะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อการถมทะเล และในบางครั้งต้องใช้งบประมาณไปเพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการถมทะเล เช่น ที่หาดแสงจันทร์ จังหวัดระยอง หน่วยงานต้องฟื้นฟูทำถนนเป็นแนวลอยรันขึ้นมาใหม่ ภายหลังจากที่ได้รับผลกระทบจากการถมทะเลของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ในด้านการท่องเที่ยวการถมทะเลทำให้เสียชายหาดที่เคยมีทัศนียภาพที่สวยงามไปเป็นสิ่งปลูกสร้างหรือเป็นเขตที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ นอกจากนี้ ชาวประมงและเกษตรกรต้องสูญเสียพื้นที่ในการจับสัตว์น้ำและเลี้ยงสัตว์น้ำบริเวณชายฝั่งที่มีการถมทะเลหรือไม่สามารถประกอบอาชีพได้ดั้งเดิมทำให้รายได้ลดลง นอกจากนี้ยังเป็นการสูญเสียพื้นที่และโอกาสในการเดินทางคมนาคมขนส่งทางน้ำอีกด้วย

ชุมชนมาบตาพุดเดิมเป็นหมู่บ้านเกษตรกรรมและประมง ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำสวนผลไม้ สวนยาง ไร่มันสำปะหลัง และประมงชายฝั่ง แต่ในสภาพปัจจุบันได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ในโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก จึงมีโรงงานต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย ทั้งในเขตนิคมอุตสาหกรรมและนอกเขตนิคมฯ ประชาชนจึงนิยมหันมาประกอบอาชีพทางด้านพาณิชย์กรรมอุตสาหกรรมและรับจ้างทั่วไปจำนวนมาก ซึ่งส่งผลสะท้อนให้ประชาชนมีงานทำมากกว่า 20,000 คน และทำให้แนวโน้มการทำงานในภาคเกษตรกรรมลดลงอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและการลงทุนก่อสร้างยังคงขยายตัวในระดับสูงต่อไป³¹

2.2.3 ผลกระทบด้านสังคมและคุณภาพชีวิต

ชุมชนซึ่งตั้งถิ่นฐานในบริเวณที่มีการถมทะเลล้อมถูกเวนคืนที่เพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่ในทางเศรษฐกิจได้ ส่งผลให้ผู้ได้รับผลกระทบต้องย้ายถิ่นฐาน เกิดการสูญเสียวิถีชีวิตชุมชนรวมทั้งวัฒนธรรมและประเพณีดั้งเดิม การถมทะเลทำให้ผู้ได้รับผลกระทบหรือชุมชนต้องสูญเสียที่ดินที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ทำให้ประชาชนต้องปรับเปลี่ยนวิถีการดำรงชีวิตไปจากเดิม ตลอดจนเกิดความไม่มั่นใจในความมั่นคงของชีวิตต้องโยกย้ายถิ่นฐาน ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างเครือญาติและเพื่อนบ้านห่างเหินไป รวมถึงอาจจะต้องมีการปรับเปลี่ยนอาชีพประกอบอาชีพที่ตนเองไม่ถนัดและอาจจะมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำลงได้

ผลสืบเนื่องจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ทำให้ปู ปลา กุ้ง หอย พืชพรรณที่เคยสมบูรณ์ทั้งปริมาณและคุณภาพ ซึ่งแทบจะนำมาใช้ประโยชน์ไม่ได้ และกิจกรรมบนชายฝั่งยังส่งผลต่อคุณภาพน้ำทะเลและระบบนิเวศน์

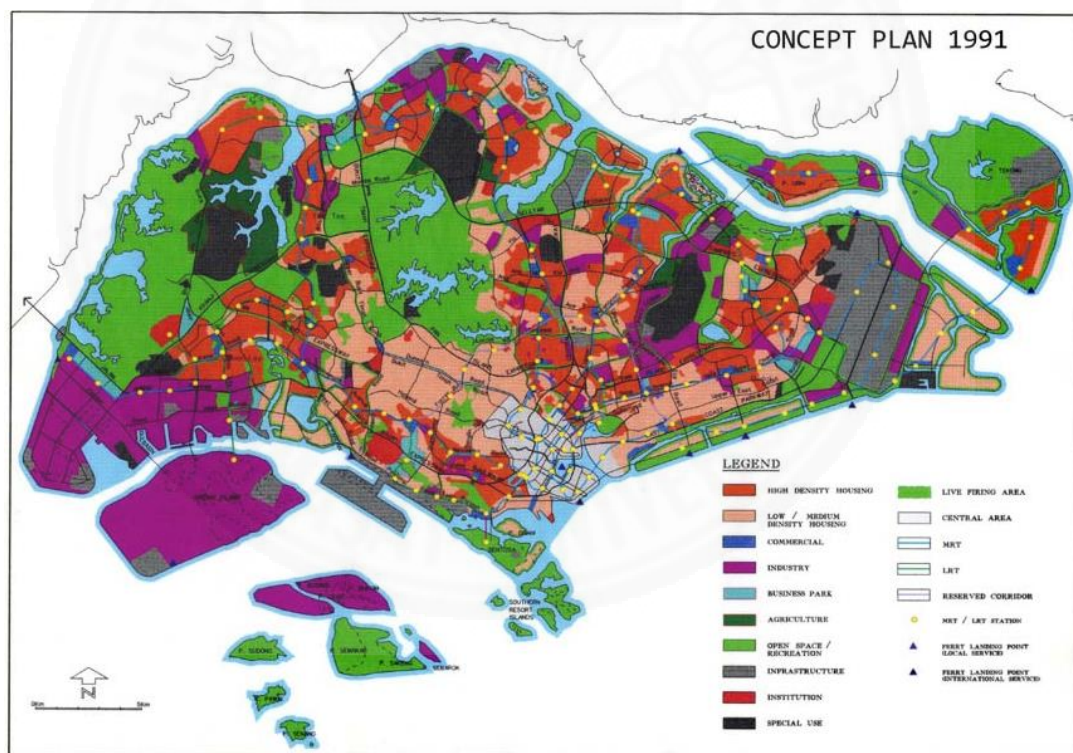
³¹ พาลาภ สิงหเสนีและคณะ. รายงานการวิจัยการมีส่วนร่วมเพื่อคุณภาพชีวิตและชุมชนและการพัฒนาที่ยั่งยืน : กรณีศึกษาการแก้ปัญหาสารพิษในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท อักษรโสภณ จำกัด, 2545), น. 31.

ของสิ่งมีชีวิตในทะเลทำให้อัตราการจับสัตว์น้ำในการทำประมงทั้งปริมาณและชนิดมีความผิดปกติ ชาวประมงไม่อาจดำรงชีวิตด้วยการประมงอีกต่อไป³²

2.3 สถานการณ์โครงการถมทะเลในต่างประเทศ

2.3.1 การถมทะเลในประเทศสิงคโปร์

ในปี ค.ศ. 1960 นั้น สิงคโปร์ มีพื้นที่เพียง 581.5 ตารางกิโลเมตร แต่ด้วยเมืองที่ขยายตัวขึ้นความต้องการพื้นที่ใช้สอยมีมากขึ้น ดังนั้นในปี ค.ศ. 1990 หลังจากถมทะเลมาได้ 30 ปี สิงคโปร์มีพื้นที่เพิ่มขึ้นอีก 51.5 ตารางกิโลเมตร รวมเป็น 633 ตารางกิโลเมตร และกำลังจะเพิ่มพื้นที่ขึ้นอยู่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีการคาดการณ์เอาไว้ว่าในปี ค.ศ. 2030 สิงคโปร์จะมีพื้นที่ขึ้นอีก 100 ตารางกิโลเมตร³³

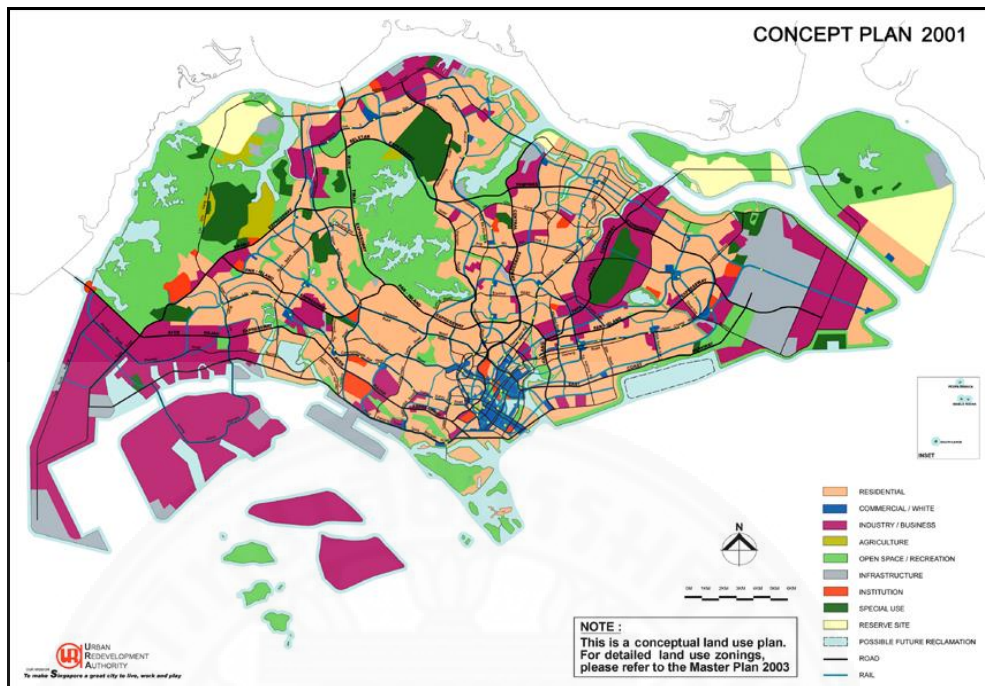


ที่มา www.ura.gov.sg/uol/concept-plan.aspx?p1=View-Concept-Plan&p2=Concept-Plan1991

ภาพที่ 2.7 ภาพแสดงพื้นที่ของประเทศสิงคโปร์ตามประเภทการใช้สอย ในปี ค.ศ. 1991

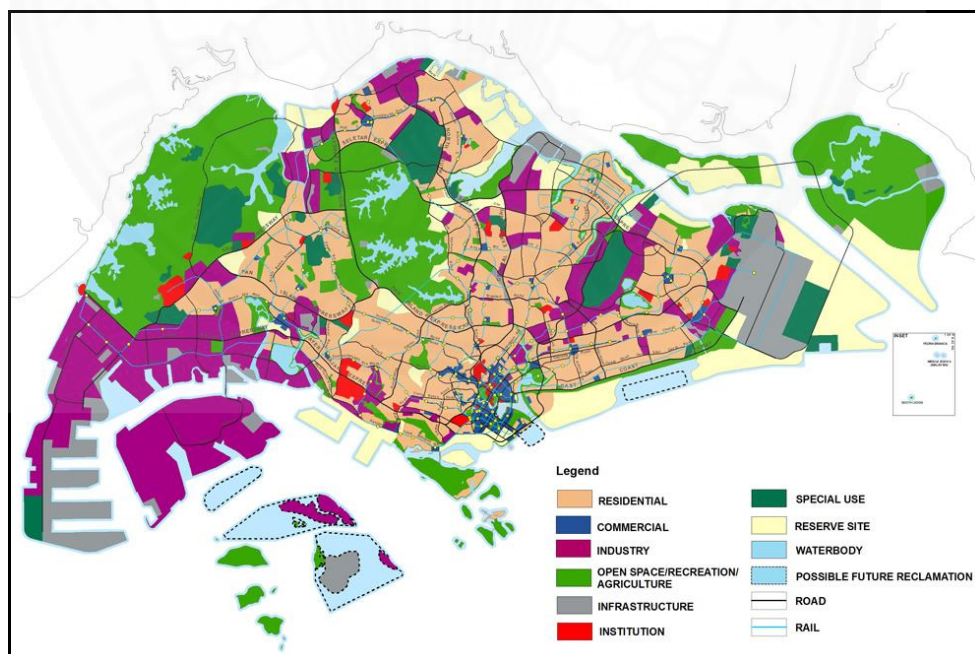
³² ฉวีวรรณ สายบัว, อ่างแล้ว *เชิงอรรถที่ 27*. น. 143.

³³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, อ่างแล้ว *เชิงอรรถที่ 1*.



ที่มา www.ura.gov.sg/uol/concept-plan.aspx?p1=View-Concept-Plan&p2=concept-plan-2001

ภาพที่ 2.8 ภาพแสดงพื้นที่ของประเทศสิงคโปร์ตามประเภทการใช้สอย ในปี ค.ศ. 2001



ที่มา www.mnd.gov.sg/landuseplan/

ภาพที่ 2.9 ภาพแผนการขยายพื้นที่ของสิงคโปร์ในปี ค.ศ. 2030

ตารางที่ 2.1 ตารางแสดงจำนวนประชากรและพื้นที่ของประเทศสิงคโปร์³⁴

ปี ค.ศ.	ประชากรทั้งหมดรวมทั้งพลเมืองสิงคโปร์และที่ไม่ใช่พลเมืองสิงคโปร์		พื้นที่ (ตร.กม.)	ความหนาแน่นประชากร
	จำนวนทั้งหมด	ประชากร (พลเมืองสิงคโปร์)	ตารางกิโลเมตร	จำนวนประชากรต่อพื้นที่ ตร. กม.
2008	4,839.4	3,642.7	710.2	6,814
2009	4,987.6	3,733.9	710.3	7,022
2010	5,076.7	3,771.7	712.4	7,126
2011	5,183.7	3,789.3	714.3	7,257
2012	5,312.4	3,818.2	715.8	7,422
2013	5,399.2	3,844.8	716.1	7,540
2014	5,469.7	3,870.7	718.3	7,615
2015	5,535.0	3,902.7	719.1	7,697

ที่มา www.singstat.gov.sg

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าแนวโน้มของจำนวนประชากรในประเทศสิงคโปร์มีจำนวนมากขึ้นทั้งประชากรของสิงคโปร์เองและประชากรแฝง ทำให้ในปี ค.ศ. 2015 อัตราความหนาแน่นของจำนวนประชากรเป็น 7,697 คนต่อตารางกิโลเมตร สิงคโปร์จัดว่าเป็นประเทศที่มีความหนาแน่นมากเป็นอันดับสองของโลก³⁵ รัฐบาลสิงคโปร์เห็นแนวโน้มปัญหานี้มานานจึงวางแผนการขยายพื้นที่ของสิงคโปร์โดยการถมทะเลโดยรอบเกาะสิงคโปร์

ในช่วงแรก ๆ ของการถมทะเลนั้นจะเลือกพื้นที่ที่ระดับความลึกไม่เกิน 5-10 เมตร แต่ในปัจจุบันได้เพิ่มลงไปในพื้นที่ที่มีความลึก ประมาณ 15 เมตร ซึ่งจะต้องมีค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นเป็นอย่างมาก สิ่งแวดล้อมของสิงคโปร์มีนักอนุรักษ์ ออกมาให้รายงานว่ พื้นที่ป่าโกงกางที่เคยปกคลุมพื้นที่ 13% ของพื้นที่ทั้งหมดสิงคโปร์ในช่วงปี ค.ศ. 1820 แต่ในปัจจุบันเหลือไม่ถึง 0.5% ผลกระทบ

³⁴ Department of Statistics Singapore, Yearbook of Statistic Singapore 2015, (Singapore : Department of Statistics, Ministry of Trade & Industrial, 2015) p.9.

³⁵ The World Bank, “World Development Indicators : Size of the economy,” Accessed May 15, 2016, from <http://wdi.worldbank.org/table/1.1#>.

จากการเปลี่ยนแปลงภูมิประเทศครั้งใหญ่ของสิงคโปร์ ทำให้ระบบนิเวศวิทยาของสิงคโปร์มีความเปลี่ยนแปลงไปไม่เหมือนเดิม

วิธีการในการถมทะเล การถมทะเลจะเป็นการฝั่งกลบ พื้นที่ตามชายฝั่งและหนองน้ำหลายแห่ง รวมทั้งบริเวณรอยเชื่อมต่อระหว่างเกาะ ซึ่งเป็นการทำให้เกาะเล็กเกาะน้อยของสิงคโปร์ถูกรวมเข้าด้วยกันอย่างเช่น เกาะ Pulau Sakra และเกาะ Pulau Bakau รวมกันเป็นเกาะใหม่ที่ชื่อว่า Pulau Sakara เพียงเกาะเดียว ซึ่งมีพื้นที่ใหญ่เป็นสิบเท่าของสองเกาะเก่ารวมกัน ในช่วงปีที่ผ่านมา วัตถุประสงค์ที่ใช้จะได้มาจากเนินเขา Bedok, Siglap, Tampine และ Jurong ซึ่งถูกนำมาใช้ในการถมลงไปทะเลและทราย ก็เป็นวัตถุประสงค์อย่างตืออย่างหนึ่งที่ใช้ในการถมลงไปทะเล ซึ่งในส่วนนี้ทางสิงคโปร์มักจะอ้างว่าเป็นทรายจากพื้นที่กันทะเลจากประเทศเพื่อนบ้าน

แต่อย่างไรก็ตามหลังจากที่เกิดการถมทะเลในสิงคโปร์ก็ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากที่ชายฝั่งทะเลและทำให้ระบบนิเวศไม่เหมือนเดิมอีกต่อไป สัตว์ที่เป็นชั้นบนของห่วงโซ่อาหารหายไปก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสมดุลของสิ่งมีชีวิตที่เหลือ เปรียบเช่นไม่มีเสือในป่า ชายเลน และสัตว์อย่างเช่น จระเข้ไม่มีให้เห็นโดยทั่วไป พะยูน ปลาโลมา เต่าทะเลจะมีโอกาสเห็นโดยทั่วไปน้อยมาก การมีกิจกรรมชายฝั่งทะเลในหลายระดับส่งผลให้การทับถมของตะกอน น้ำขุ่น ทั้ง ๆ ที่ในยุค 1960 สามารถที่จะมองเห็นได้ผิวน้ำได้ในระยะ 10 เมตร แต่ในปัจจุบันเหลือเพียงสองเมตรหรือน้อยกว่านั้น ตะกอนใต้น้ำที่ลดลงทำให้แสงไม่สามารถส่องลงไปใต้น้ำได้ ก่อให้เกิดผลกระทบกับการสังเคราะห์แสงของหญ้าทะเลและพืชน้ำชนิดอื่น ๆ รวมถึงปะการังซึ่งพึ่งพาอาศัยขึ้นอยู่กับชีวภาพสาหร่ายในการที่จะสังเคราะห์แสง³⁶ ป่าชายเลนที่เคยมีลดลงจาก 13% ในปี ค.ศ. 1820 เหลือเพียง 0.5% ของจำนวนพื้นที่แผ่นดินทั้งหมด³⁷

2.3.2 การถมทะเลในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่ทางตะวันออกของทวีปเอเชียหรือทางตอนเหนือของมหาสมุทรแปซิฟิกทางด้านตะวันออกติดกับคาบสมุทรเกาหลีและสาธารณรัฐประชาชนจีน มีเนื้อที่ประมาณ 377,835 ตารางกิโลเมตร มีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 60 ของโลก จำนวนประชากร 127.12

³⁶ Wild Face Sheet, "Loss of Coastal Ecosystem," Accessed Jan 15, 2015, from www.statista.com/statistics/263746/total-population-in-japan/.

³⁷ Peter K. L. Ng and N. Sivasothi, "A Guide to Mangroves of Singapore," Accessed Jan 15, 2015, from <http://mangrove.nus.edu.sg/guidebooks/text /1003.htm>.

ล้านคน³⁸ ภูมิประเทศเป็นหมู่เกาะใหญ่น้อยประมาณ 3,900 เกาะ โดยมีเกาะใหญ่ 4 เกาะ คือ ฮอกไกโด ฮอนชู ชิโกกุและคิวชู โดยร้อยละ 71 ของพื้นที่ทั้งหมดเป็นภูเขาซึ่งไม่สามารถอาศัยหรือทำการเพาะปลูกได้³⁹

ประเทศญี่ปุ่นมีสนามบินที่เกิดจากการถมทะเลสร้างเป็นเกาะเทียม 5 แห่ง ได้แก่⁴⁰

1. สนามบินระหว่างประเทศคันไซ จังหวัดโอซาก้า
2. สนามบินภายในประเทศโกเบ เมืองโกเบ
3. สนามบินระหว่างประเทศชูบุ (Chubu Central Japan International Airport)

เมืองโทโกนาเมะ จังหวัดอิชิ

4. สนามบินคิตาคิวชู เมืองฟุกุโอกะ
5. สนามบินนานาชาตินางาซากิ จังหวัดนางาซากิ

นอกจากนี้ยังมีพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศญี่ปุ่นที่เกิดขึ้นจากการถมทะเล เช่น โอไดบะที่อ่าวโตเกียว (Odaiba, Tokyo Bay) โตเกียวดิสนีย์แลนด์ (Tokyo Disneyland Island) การถมทะเลในประเทศญี่ปุ่นบางแห่งจะใช้ขยะที่บดย่อยนำมาถมและยังมีขยะที่ผ่านการเผาไหม้อย่างสมบูรณ์จนได้เป็นซีเมนต์แล้วนำมาผสมกับคอนกรีตนำมาใช้ถมทะเล การถมขยะของที่นี่เรียกว่า "การถมแบบแซนวิช" คือถมเป็นชั้น ๆ โดยถมขยะไป 3 เมตรหลังจากนั้นก็ถมดินลงไปอีก 50 เซนติเมตร สลับกันไปแบบนี้จนมีความสูง 30 เมตร ซึ่งจะป้องกันคลื่นป้องกันแมลงและป้องกันการเกิดไฟไหม้ได้ วิธีการนี้ใช้กับการสร้างพื้นที่โอไดบะที่อ่าวโตเกียวและสนามบินคันไซในโอซาก้า⁴¹

ในประเทศญี่ปุ่นมีการถมทะเลในหลายพื้นที่ แต่ที่มีความโดดเด่นคือการถมทะเลเพื่อสร้างสนามบินนานาชาติคันไซ ในจังหวัดโอซาก้า สนามบินนานาชาติคันไซเป็นสนามบินที่เกิดจากการลงทุนถมทะเลเพื่อก่อสร้างสนามบินโดยตรง สนามบินนี้จึงสร้างอยู่บนเกาะที่มนุษย์สร้างขึ้น ตั้งอยู่ในบริเวณทางใต้ของอ่าวโอซาก้าห่างจากชายฝั่งประมาณ 5 กิโลเมตร โดยสร้างสะพานเชื่อมต่อ

³⁸ The Statistics Portal, "Japan : Total population from 2010 to 2020," Accessed May 15, 2016, from www.statista.com/statistics/263746/total-population-in-japan/.

³⁹ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, "Country Profile ญี่ปุ่น," สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2556, จาก www.thaifita.com/ThaiFTA/Portals/0/ctr1_jp070911.pdf.

⁴⁰ The World Geography, *ibid*, *Supra note* 35.

⁴¹ พุจิ พุจิซากิ, "การกำจัดขยะแบบญี่ปุ่น," สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2558 จาก www.marumura.com/talkative/?id=3352.

ระหว่างแผ่นดินใหญ่ สาเหตุที่ทำให้เกิดแนวคิดในการสร้างสนามบินแห่งนี้เนื่องจากเกิดปัญหามลพิษทางเสียงจากเครื่องบินที่สนามบินนานาชาติโอซาก้า ซึ่งเป็นสนามบินที่ตั้งอยู่ในเขตชุมชน จึงมีการวางแผนหาสถานที่ที่เหมาะสมในการสร้างสนามบินแห่งใหม่ ซึ่งภายหลังเมื่อสนามบินนานาชาติคันไซเปิดใช้แล้ว สนามบินโอซาก้าจึงรองรับเพียงแค่วิทยุบินภายในประเทศเท่านั้น⁴²



ที่มา www.kansai-airport.or.jp/en/cargo/

ภาพที่ 2.10 ภาพสนามบินคันไซ (Kansai International Airport)

การก่อสร้างสนามบินนานาชาติคันไซระยะที่หนึ่ง ได้เริ่มก่อสร้างเมื่อปี ค.ศ. 1987 และเปิดให้บริการเมื่อ 4 กันยายน ค.ศ. 1999 โดยลู่วิ่งของเครื่องบินลำดับที่ 1 มีความยาว 3,500 เมตร ส่วนการก่อสร้างระยะที่สองได้เริ่มก่อสร้างเมื่อปี ค.ศ. 1999 และเปิดให้ลู่วิ่งของเครื่องบินลำดับที่ 2 เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 2007 ซึ่งลู่วิ่งดังกล่าวมีความยาว 4,000 เมตร โดยบริเวณที่ใช้ในการก่อสร้างนั้นมีชาวประมงท้องถิ่นอาศัยอยู่ การก่อสร้างสนามบินแห่งนี้จึงทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำประมงของชาวประมง ชาวประมงจึงรวมตัวประท้วงต่อต้านการก่อสร้าง ซึ่งมาตรการในการ

⁴² สำนักงานศาลปกครอง, รายงานโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judge) : ปัญหาสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ดิน ดีไซน์ จำกัด, 2554), น. 325-328.

แก้ไขปัญหาดังกล่าวคือ การจ่ายเงินชดเชยให้กับชาวประมงหรือการให้สิทธิชาวประมงในการทำประมงในบริเวณอื่น ซึ่งชาวประมงส่วนใหญ่เลือกรับเงินชดเชย⁴³

สำหรับปัญหาการก่อสร้างสนามบินแห่งนี้ไม่ก่อให้เกิดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเล เนื่องจากได้ก่อสร้างสนามบินห่างจากชายฝั่งประมาณ 5 กิโลเมตร และพื้นที่ชายฝั่งก็เป็นพื้นที่ที่พัฒนาแล้ว โดยก่อนสร้างสนามบินก็ได้มีการทำ EIA แล้วว่าไม่เกิดปัญหาดังกล่าว ภายหลังจากการสร้างสนามบินแห่งนี้ได้มีการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยในบริเวณตามแนวหินที่วางไว้รอบ ๆ เกาะจะมีการปลูกสาหร่ายทะเลเพื่อเลียนแบบหินธรรมชาติ โดยทำการทดลองแล้วว่าบล็อกคอนกรีตที่วางไว้นั้นสาหร่ายทะเลสามารถเกาะได้และส่งผลดีต่อสภาพแวดล้อม โดยพยายามสร้างสาหร่ายทะเลให้ได้ร้อยละ 10 ของความยาวอ่าวโอซาก้า นอกจากนั้นบล็อกคอนกรีตยังมีประโยชน์เป็นที่วางไข่ของปลาด้วย⁴⁴ แต่อย่างไรก็ตามภายหลังจากการสร้างสนามบินพบว่าสนามบินคันไซจมเร็วกว่าที่วิศวกรได้คาดการณ์ไว้ว่าสนามบินจะยุบตัว 11.5 เมตร ภายในระยะเวลา 50 ปี⁴⁵ ทำให้ต้องเสริมโครงสร้างเพื่อชะลอการยุบตัวของสนามบินจากที่เคยยุบ 50 เซนติเมตรต่อปี เหลือเพียง 7 เซนติเมตรต่อปีในปี ในปี ค.ศ. 2013⁴⁶

2.3.3 การถมทะเลในประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้ตั้งอยู่บนคาบสมุทรเกาหลีโดยมีเส้นขนานที่ 38 แบ่งกั้นระหว่างสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (เกาหลีเหนือ) มีพื้นที่ทั้งสิ้น 99,601 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากรทั้งหมด 50.63 ล้านคน⁴⁷ ภูมิประเทศของเกาหลี

⁴³ เพิ่งอ้าง

⁴⁴ อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 42*, น. 325-328.

⁴⁵ Eric Johnson, “Debt-hit Kansai Airport Sinking Fast,” Accessed Jan 15, 2015, from www.japantimes.co.jp/news/2000/07/29/national/debt-hit-kansai-airport-sinking-fast/#.VMSgU_6Ud8M.

⁴⁶ Kansai International Airport Land Company, “Condition of the settlement,” Accessed Jan 22, 2015, from www.kiac.co.jp/en/tech/sink/sink3/.

⁴⁷ The Statistics Portal, “South Korea: Total population from 2010 to 2010,” Accessed May 15, 2016, from www.statista.com/statistics/263747/total-population-in-south-korea/.

เป็นคาบสมุทรทอดตัวไปทางทิศใต้ทางด้านตะวันออกของทวีปเอเชีย พื้นที่ร้อยละ 70 ของประเทศ เป็นเทือกเขา⁴⁸

โครงการถมทะเลของเกาหลีใต้มีสองโครงการใหญ่คือ โครงการชีวา (Shiwha Reclamation Project) และโครงการเซมันกีม (The Saemangeum Project) โดยโครงการชีวา เริ่มจัดการจาก ค.ศ. 1987 ถึง ค.ศ. 1994 แต่ประสบความล้มเหลวและถูกแทนที่ด้วยหายนะทางสิ่งแวดล้อม โครงการเชื่อมกันน้ำเซมันกีมเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 และเสร็จสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 2006⁴⁹

โครงการชีวาตั้งอยู่บริเวณปากแม่น้ำทางชายฝั่งตะวันตกของเกาหลีใต้ โครงการนี้ ตั้งอยู่ทางตะวันตกของกรุงโซลเป็นระยะทาง 35 กิโลเมตรและอยู่ห่างไปทางตอนใต้ของเมืองอินซอน เป็นระยะทาง 30 กิโลเมตร บริเวณปากแม่น้ำล้อมรอบไปด้วยพื้นที่น้ำขนาดใหญ่ 494 ตารางกิโลเมตร ของสันปันน้ำและแม่น้ำขนาดเล็กจำนวน 6 สาย ทอดยาวจากปากแม่น้ำและไหลลงสู่ทะเลเหลือง โครงการชีวาวางแผนสร้างเชื่อมกันน้ำขนาด 12.7 กิโลเมตรบริเวณปากแม่น้ำเพื่อที่จะเก็บน้ำจำนวน 180 ล้านตันในปากแม่น้ำ (ทะเลสาบ) เพื่อใช้ประโยชน์ทางการเกษตรและสร้างที่ดินโดยการถม พื้นที่ขนาด 110 ตารางกิโลเมตร สำหรับปลูกข้าว สร้างนิคมอุตสาหกรรมและสร้างเมืองใหม่ เชื่อมกัน น้ำทะเลได้เริ่มสร้างในปี ค.ศ. 1987 และสร้างเสร็จสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 1994 อย่างไรก็ตามนิคม อุตสาหกรรมทั้งสองแห่งและเมืองใหม่ (Ahansan City) ถูกสร้างก่อนที่เชื่อมกันน้ำจะสร้างเสร็จ ซึ่งพื้นที่เหล่านี้มีน้ำเสียจากภาคอุตสาหกรรมจำนวน 127,000 ตัน และขยะประมาณ 490,000 ตัน ถูกปล่อยลงสู่ปากแม่น้ำ ซึ่งพื้นที่เหล่านี้เป็นแหล่งของมลพิษจำนวนมากที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อ ปากแม่น้ำก่อนที่เชื่อมกันน้ำทะเลจะสร้างเสร็จและทำให้น้ำไม่สามารถใช้สำหรับภาคเกษตรกรรมได้ ในปี ค.ศ. 1991 รัฐบาลในขณะนั้นประกาศที่จะทิ้งน้ำจืดที่มีทั้งหมดในทะเลสาบและปล่อยให้ น้ำทะเล เข้าแทรกซึมเข้ามา เพื่อที่จะเก็บน้ำทะเล รัฐบาลจึงเปิดเชื่อมกันน้ำทะเลเพื่อปล่อยน้ำที่มีมลพิษออก จากทะเลสาบและเอา น้ำทะเลเข้ามาจากชายฝั่งทะเลด้านนอก แต่เพราะประตูน้ำถูกสร้างให้สูงกว่า พื้นกันทะเล 10 เมตร ทำให้น้ำที่ต่ำกว่าประตูน้ำจึงไม่สามารถไหลเวียนเข้ามาได้ทั้งหมด ทั้ง ๆ ที่มลพิษ ที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงจะมาจากการใช้สารพิษบนพื้นดินเพราะพื้นที่เมืองและนิคมอุตสาหกรรมถูกสร้าง บนพื้นที่ต่ำ ซึ่งพื้นที่เหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะน้ำท่วมหากเชื่อมกันน้ำทะเลแตก ดังนั้น จึงเกิดหายนะ

⁴⁸ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, “Country Profile เกาหลี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2558, จาก www.thaifita.com/ThaiFTA/Portals/0/ctr_kr070911.pdf.

⁴⁹ Dong - Oh Cho, “The evolution and resolution of conflicts on Saemangeum Reclamation Project,” 50 *Coastal & Ocean Management* 930, (March 2007) : pp. 930 - 944.

ทางสิ่งแวดล้อมทั้งในบริเวณปากแม่น้ำดั้งเดิมและพื้นที่ลุ่มน้ำท่วมถึงจะไม่สามารถนำมาสร้างใหม่ได้ และทะเลสาบก็เกิดมลพิษอย่างรุนแรง⁵⁰



ที่มา http://pemsea.org/eascongress/international-conference/presentation_t4-1_kim.pdf

ภาพที่ 2.11 ภาพแสดงพื้นที่การถมทะเลบริเวณที่ราบลุ่มรอบ Lake Sihwa

การฟื้นฟูที่ดินขนาดใหญ่ในบริเวณพื้นที่ชายฝั่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญและปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ปัญหามลพิษทางน้ำจากการปล่อยน้ำเสียของเทศบาลเมืองและภาคอุตสาหกรรม ปัญหามลพิษทางน้ำมีตัวอย่างที่เห็นชัดเจนคือโครงการชิวา Shi-Hwa Reclamation project ซึ่งโครงการนี้ถูกวิจารณ์โดยประชาชนว่าเป็นโครงการที่ล้มเหลวเพราะเป็นสาเหตุของปัญหามลพิษทางน้ำจากการปล่อยน้ำเสียจากเมืองและอุตสาหกรรมลงในทะเลสาบชิวาที่เคยคาดว่าจะก่อสร้างเพื่อเป็นอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่สำหรับเก็บน้ำจืด.⁵¹

⁵⁰ The World Geography, *Supra note* 35.

⁵¹ Environmental Management of Enclosed Coastal Seas (EMECS), “Yellow Sea,” Accessed Jan 15, 2015, from www.emecs.or.jp/guidebook/eng/pdf/19yellow.pdf.



ที่มา Ocean & Coastal Management

ภาพที่ 2.12 ภาพแสดงพื้นที่โครงการถมทะเล Lake Shiwha



ที่มา Ocean & Coastal Management

ภาพที่ 2.13 ภาพแสดงพื้นที่โครงการชีวาก่อนและหลังจากการสร้างเขื่อนกั้นน้ำทะเล
ในปี ค.ศ. 1990 และ ค.ศ. 2000

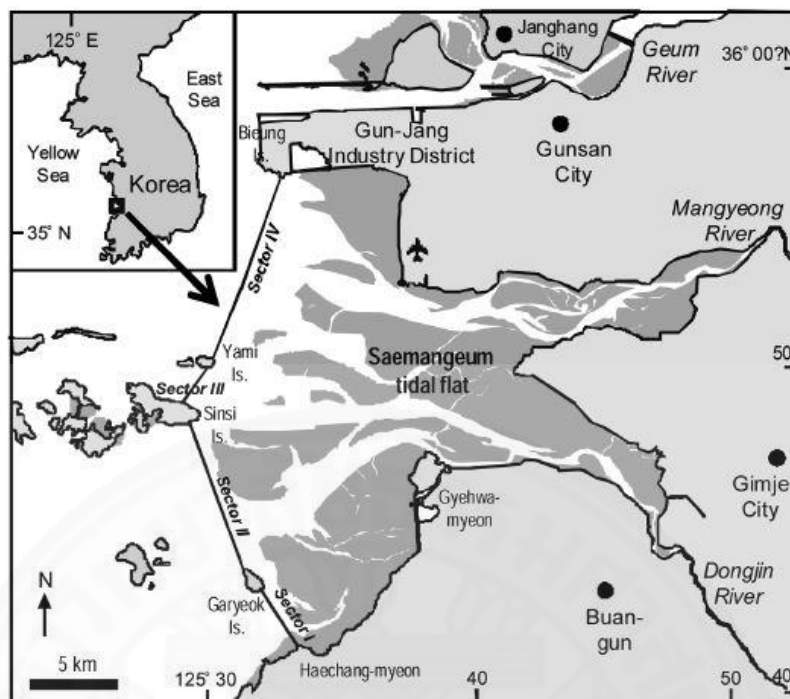
โครงการเซมันกีม (Seamangeum) ถูกเตรียมพร้อมขึ้นเพื่อรองรับความขาดแคลนอาหารในอนาคต ซึ่งแผนนี้ต้องย้อนกลับไปที่แผนพัฒนาเขต Okseo ในปี ค.ศ. 1971 ซึ่งจุดประสงค์ของแผนก็เพื่อการพัฒนาาระบบชลประทานและการระบายน้ำรอบพื้นที่ปากแม่น้ำกีม (Geum), แม่น้ำมันยอง (Mangyeong) และแม่น้ำตองจิน (Dongjin) ในแผนนี้รวมถึงการสร้างพื้นที่ราบลุ่มรอบบริเวณ Gimje ซึ่งมีขนาดเล็กกว่าโครงการเซมันกีมในปัจจุบัน ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1986 กระทรวงการเกษตร ป่าไม้และประมงได้ทำแผนระยะยาวเกี่ยวกับการทำพื้นที่ให้กลับมาใช้ประโยชน์ได้ มีเป้าหมายบริเวณชายฝั่งตะวันตกและชายฝั่งทางใต้ของเกาหลี โดยมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการเซมันกีมนานถึง 21 เดือน (ระหว่างเดือนมีนาคม ค.ศ. 1986 ถึงเดือนธันวาคม ค.ศ. 1987) แต่อย่างไรก็ตามการศึกษาในครั้งนี้ไม่ได้ศึกษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ⁵²

ในปี ค.ศ. 1987 เกาหลีได้เปลี่ยนรูปแบบการปกครองซึ่งมีรัฐบาลทหารมาเป็นรัฐบาลประชาธิปไตย การเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งที่ 16 ถูกจัดขึ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1987 ในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งมีผู้สมัครประธานาธิบดีได้ให้การสนับสนุนโครงการเซมันกีมเสมือนเป็นพันธสัญญาของประธานาธิบดี โครงการเซมันกีมจึงเป็นโครงการที่เกิดขึ้นตามพันธสัญญาในการเลือกตั้งประธานาธิบดีในช่วงปี ค.ศ. 1980 และได้เริ่มตั้งต้นในปี ค.ศ. 1991 โดยใช้เวลาดำเนินการ 21 ปี และสร้างเสร็จในปี ค.ศ. 2011 โดยใช้งบประมาณทั้งหมด 2.1 พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา โครงการนี้เป็นการสร้างคันกั้นน้ำทะเลที่ยาวที่สุดในโลกคือมีระยะทางยาว 33 กิโลเมตร โดยคันกั้นน้ำทะเลนี้สร้างบริเวณชายฝั่งด้านตะวันตกของประเทศเกาหลีใต้โอบล้อมปากแม่น้ำ Mangyeong และแม่น้ำ Dongjin เพื่อที่จะสร้างพื้นแผ่นดินและทะเลสาบเทียมซึ่งรวมพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 401 ตารางกิโลเมตร⁵³ แบ่งเป็นที่ดินขนาด 283 ตารางกิโลเมตร (176,875 ไร่) และทะเลสาบน้ำจืดขนาด 118 ตารางกิโลเมตร (73,750 ไร่)⁵⁴

⁵² Chul-hwan Koh, Jongseong Ryu and Jong Seong Khim, “The Saemangeum : History and Controversy,” 13 Korean Society for Marine Environment Engineering 327, 329 (November 2010).

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Korea Rural Community Corporation, “Korea’s green hope,” Accessed Oct 13, 2014, from www.isaemangeum.co.kr/eng/down/saemangeum_pdf_eng.pdf.



ที่มา www.koreascience.or.kr

ภาพที่ 2.14 ภาพแสดงพื้นที่การถมทะเลบริเวณที่ราบลุ่มรอบ Saemangeum Project

บริเวณพื้นที่โครงการ Saemangeum ถูกค้นพบมากกว่าทศวรรษว่าเป็นแหล่งอพยพของนกชายฝั่งทะเลที่สำคัญที่สุดจากเหนือจรดใต้ในแถบทะเลเหลือง มีนกชายฝั่งทะเลมากกว่า 100,000 ตัว⁵⁵ ก่อนที่คั่นกั้นน้ำทะเลจะปิดในปี ค.ศ. 2006 พื้นที่บริเวณ Saemangeum รองรับจำนวนนกทะเลหลากหลายชนิดจากทางเหนือ (เมษายน-พฤษภาคม) และนกอพยพจากทางใต้ (สิงหาคม-ตุลาคม) เกิดการผสมพันธุ์และขยายพันธุ์ระหว่างนกจากแถบไซบีเรียและอลาสก้าและนกในพื้นที่หนาวในเอเชียใต้ ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์⁵⁶

⁵⁵ Moores N., et al, The 2006-2008 Saemangeum Shorebird Monitoring Program Report, Accessed Oct 13, 2014, from www.awsg.org.au/pdfs/Saemangeum-Report.pdf.

⁵⁶ Niall Moores, “Saemangeum Reclamation Area September 2010 : Opening of Sea-Gates Essential to Conserve Internationally Important Concentrations of Shorebirds,” Accessed Oct 13, 2014, from www.birdskorea.org/Habitats/Wetlands/Saemangeum/BK-HA-Saemangeum-September-2010.shtml.

จากการศึกษานกทะเลโดย Birds Korea and the Australasian Wader Studies Group ในเดือนเมษายนและเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2006-2008 ผลการศึกษาหลังจากการปิดกั้นกำแพงกั้นน้ำทะเลในปี ค.ศ. 2006 พบว่า นกชายฝั่งทะเลหลายชนิดมีจำนวนลดลงอย่างมาก โดยเฉพาะนกน็อตใหญ่ (the Great Knot *Calidris tenuirostris*) มีจำนวนลดลงถึง 20% ของจำนวนประชากรทั้งหมดในระหว่างปี ค.ศ. 2006-2008 เนื่องจากการสูญเสียปรากฏการณ์น้ำขึ้นน้ำลงตามธรรมชาติของพื้นที่เซมันกิม ในขณะที่สิ่งแวดล้อมหลังกำแพงกั้นน้ำทะเลเซมันกิมเกิดผลกระทบอย่างเลวร้ายจากการลดลงของกระแสน้ำขึ้นน้ำลงและคุณภาพน้ำก็ถูกทำให้แย่ลงตั้งแต่นั้นมา⁵⁷

งานวิจัยโดยกรมสิ่งแวดล้อมทางทะเลและการวิจัยป้องกันมลพิษได้สำรวจพื้นที่เซมันกิม จากการเก็บตัวอย่างน้ำทะเลและตะกอนจากพื้นที่เซมันกิม พบว่ามีสารละลายของโลหะหนักในแม่น้ำยอกเว่นสารแคดเมียม ซึ่งโลหะหนักเหล่านี้จะมีสูงขึ้นบริเวณพื้นที่ส่วนด้านในของเขื่อนกั้นน้ำทะเลและปากแม่น้ำกิม พบว่ามีปริมาณสูงในแม่น้ำ Mangyeong และพบในปริมาณต่ำบริเวณแม่น้ำ Dongjin สารละลายแคดเมียมมีปริมาณต่ำในพื้นที่แม่น้ำแต่มีปริมาณสูงในพื้นที่น้ำเค็มเพราะว่าบริเวณพื้นแผ่นดินเป็นแหล่งของมลพิษ สารละลายโลหะ (ยกเว้นแคดเมียม) ซึ่งมีในทางตรงกันข้ามกับพื้นที่น้ำเค็ม โลหะหนักเข้มข้นและสารอลูมิเนียมในตะกอนทะเลถูกพบในปากแม่น้ำกิม และในตะวันออกเฉียงใต้ของพื้นที่ศึกษาในเดือนสิงหาคม⁵⁸ และจากการศึกษาหมู่บ้านชาวประมงและชาวประมงตั้งแต่มีการทำโครงการเซมันกิมขึ้นในปี ค.ศ. 1991 ที่ดินชายทะเลซึ่งเคยมีหอย ปู หอยนางรมและแหล่งทรัพยากรทางทะเลสิ่งมีชีวิตหลากหลายชนิดได้สูญหายไป ชาวประมงในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอย่างทุกขุทรมานเพราะสูญเสียพื้นที่ซึ่งเคยทำประมงได้⁵⁹

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Kyung Tae Kim, Eun Soo Kim, Sung Rock Cho, Jun Kun Park Kong Tae Ra, and Jun Moo Lee, "Distribution of Heavy Metals in the Environmental Samples of the Saemangeum Coastal Area, Korea," Accessed Oct 13, 2014, from <http://naosite.lb.nagasaki-u.ac.jp/dspace/bitstream/10069/23502/1/nu2010071.pdf>.

⁵⁹ Hahm Hanhee, "Human Life in Saemangeum after Reclamation," Accessed Dec 11, 2014, from www.researchgate.net/publication/264035335_Human_Life_in_Saemangeum_after_Reclamation.

2.4 สถานการณ์โครงการมทะเลในประเทศไทย

สำหรับในประเทศไทยพบว่ามโครงการมทะเลอยู่ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง โครงการมทะเลด้วยการเติมทรายเพื่อฟื้นฟูชายหาดที่หาดพัทยา จังหวัดชลบุรี และ กำลังดำเนินการโครงการมทะเลเพื่อสร้างท่าเรือปากบารา จังหวัดสตูล

2.4.1 นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง

เมื่อปี พ.ศ. 2524 รัฐบาลได้ดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program) ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) โดยกำหนดให้จังหวัดระยองมีบทบาทเป็นส่วนหนึ่งของโครงการด้วย เนื่องจากทำเลที่ตั้งของจังหวัดอยู่ในเขตที่มีศักยภาพในการพัฒนาสูงและมีระยะทางอยู่ไม่ห่างไกลจากกรุงเทพฯ มากนัก เพื่อให้พื้นที่ดังกล่าวมีฐานะเป็นฐานเศรษฐกิจใหม่ของประเทศโดยการกำหนดแนวทางการพัฒนาให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นศูนย์กลางความเจริญแห่งใหม่ เป็นศูนย์บริการมาตรฐานการศึกษาและวิจัยด้านเทคโนโลยี และการกำหนดให้ชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นประตูทางออกให้กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือการขนส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศโดยไม่ต้องผ่านกรุงเทพฯ ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการจัดเตรียมระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานไว้อย่างสมบูรณ์ ในการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกนี้ รัฐบาลได้กำหนดพื้นที่บริเวณตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมและเมืองอุตสาหกรรมใหม่ของประเทศ มีเนื้อที่ทั้งหมด 10,000 ไร่ เป็นพื้นที่สำหรับอุตสาหกรรม 8,000 ไร่ มีท่าเรือน้ำลึกขนส่งสินค้าที่สามารถรับเรือขนาด 20,000 ตัน 1 ท่าและท่าขนส่งวัสดุเหลือที่สามารถรับเรือขนาด 8,000 ตัน 2 ท่า เป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ คือ โรงแยกก๊าซธรรมชาติ กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี⁶⁰

ต่อมาระหว่างปี พ.ศ. 2525-2526 ได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ของท่าเรืออุตสาหกรรม (The Development Project of the Industrial Port on the Eastern Seaboard in the Kingdom of Thailand) โดยคณะผู้เชี่ยวชาญจาก Japan International Cooperation Agency : JICA ร่วมกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยการศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมตามอุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นและใช้ท่าเรือ

⁶⁰ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์เรื่องมาบตาพุดกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม จังหวัดระยอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง, 2554) น. 10 -12.

คือ อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี อุตสาหกรรมโซดาเอช อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมเหล็กครบวงจร (Integrated Steel) เป็นต้น ทั้งสิ้นผนวกเข้าด้วยกันเป็นแผนหลักการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด⁶¹

แผนผังแม่บทท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดในส่วนท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด โดยแบ่งการพิจารณาเป็น 4 พื้นที่ ดังนี้⁶²

(1) แผนผังแม่บทโครงการท่าเรือมาบตาพุด ระยะที่ 1 ส่วนขยาย ส่วนนี้จะเป็นการถมทะเลขยายพื้นที่ท่าเทียบเรือเอนกประสงค์ของบริษัท TPT โดยกำหนดให้เป็นท่าเรือขนส่งสินค้าทั่วไปเป็นท่าเทียบเรือสาธารณะความยาวหน้าท่าจากความยาวเดิม 330 เมตร โดยขยายพื้นที่หน้าเป็น 500 เมตร และท่าเทียบเรือสินค้าเหลวความยาวหน้าท่า 260 เมตร และพื้นที่ถมทะเล 24 ไร่ที่อยู่ด้านเหนือ Tank Farm ของบริษัท TTT

(2) แผนผังแม่บทโครงการท่าเรือมาบตาพุด ระยะที่ 2 ส่วนขยายในทะเล ส่วนนี้มีพื้นที่ประมาณ 694 ไร่ เป็นการถมพื้นที่ในทะเล โดยไม่มีพื้นที่ติดเขตท่าเทียบเรือ จึงได้กำหนดให้เป็นพื้นที่การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและการบริการด้านอื่น ๆ ที่มีผลตอบแทนที่สูง เนื่องจากพื้นที่บริเวณนี้ใช้เงินลงทุนในการพัฒนาพื้นที่ค่อนข้างสูง

(3) แผนผังแม่บทโครงการท่าเรือมาบตาพุด ระยะที่ 2 ส่วนต่อขยายบนบก และระยะที่ 4 เขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ส่วนนี้มีพื้นที่รวมกันทั้งหมดประมาณ 1,720 ไร่ เป็นพื้นที่บนบกส่วนใหญ่ ไม่มีพื้นที่ติดเขต ท่าเทียบเรือ เหมาะสมที่จะพัฒนาให้เป็นเขตอุตสาหกรรมเพื่อรองรับการขยายของภาคอุตสาหกรรมในส่วนของอุตสาหกรรมปิโตรเคมีต่อเนื่องอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน และอุตสาหกรรมเหล็ก เป็นต้น

(4) แผนผังแม่บทบริเวณท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3 เป็นพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 1,000 ไร่ โดยจะต้องทำการขุดลอกร่องน้ำ ถมทะเล ก่อสร้างเขื่อนกันทราย และเขื่อนกันคลื่น พื้นที่บริเวณนี้เป็นพื้นที่เดิมที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เนื่องจากยังคงไว้ในรูปแบบเดิม โดยได้กำหนดพื้นที่ในการใช้ประโยชน์ด้านกิจกรรมทางด้านท่าเทียบเรือ เช่น ท่าเทียบเรือเอนกประสงค์เพื่อรองรับการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรม

⁶¹ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “โครงการถมทะเลและก่อสร้างท่าเทียบเรือและคลังเก็บวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2556, จาก <http://eia.onep.go.th/pro-info.php?id=4517>.

⁶² เพิ่งอ้าง.

มาบตาพุด ระยะที่ 4 ทำเทียบเรือทั่วไป ทำเทียบเรือส่งออกรถยนต์ การส่งออกเชื้อเพลิงทดแทน (Bio-Ethanol) อยู่ต่อเรือหรือซ่อมเรือ คลังสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง โรงไฟฟ้า เป็นต้น



ที่มา งานศึกษาทบทวนแผนแม่บทการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด, ธันวาคม 2549

ภาพที่ 2.15 ภาพแสดงแผนแม่บทการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด พ.ศ. 2549

ภายหลังจากที่มีการก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ชุมชนมาบตาพุดเดิม เป็นหมู่บ้านเกษตรกรรมและประมง ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการทำสวนผลไม้ สวนยาง ไร่มันสำปะหลังและประมงชายฝั่ง แต่ในสภาพที่ได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ในโครงการพัฒนาชายฝั่ง ทะเลภาคตะวันออก จึงมีโรงงานต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายทั้งในนิคมอุตสาหกรรมและนอกเขตนิคมฯ ประชาชนจึงหันมาประกอบอาชีพทางด้านพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรมและรับจ้างทั่วไปจำนวนมาก ซึ่งส่งผลสะท้อนให้ประชาชนมีงานทำมากกว่า 20,000 คน และทำให้แนวโน้มของการทำงานในภาคเกษตรกรรมลดลงอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและการลงทุนก่อสร้างยังคงขยายตัวในระดับสูงต่อไป⁶³

ปัญหาจากการถมทะเลที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

1. ปัญหาคุณภาพน้ำทะเล จากรายงานในปี พ.ศ. 2553 กรมควบคุมมลพิษได้ติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางทะเลบริเวณที่มีการระบายน้ำทิ้งจากฝั่งในพื้นที่โดยรอบนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงเพื่อศึกษาการปนเปื้อนรวมถึงการสืบหาแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นสาเหตุของการปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยเก็บตัวอย่างน้ำทะเล โดยมีจุดเก็บตัวอย่างน้ำทะเล 22 จุด ตะกอนดินผิวหน้า 10 จุด ได้มีการสุ่มเก็บตัวอย่างสัตว์น้ำชนิดที่อาศัยหรือมีแหล่งอาศัยหากินในบริเวณกระชังเลี้ยงหอยและเป็นตัวแทนของสัตว์น้ำที่ครอบคลุมห่วงโซ่อาหาร เช่น หอยแมลงภู่ ปูม้า และปลาบอก การเก็บตัวอย่างครอบคลุมพื้นที่ตั้งแต่บริเวณปากคลองบางกะพูน ปากคลองบางเบิด จุดระบายน้ำโรงไฟฟ้าโกลว์ภายในท่าเทียบเรือ จุดสูบน้ำเข้าและออกของระบบระบายความร้อนโรงไฟฟ้าบีแอลซีพี ปากคลองซากหมาก หาดทรายทองบริเวณกระชังเลี้ยงหอยและปากคลองตากวน ทั้งนี้มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลเพื่อการอุตสาหกรรมและท่าเรือตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 27 (พ.ศ. 2549) ในกรณีตะกอนดินชายฝั่ง ได้แก่ มาตรฐานคุณภาพดินตะกอนชายฝั่งในระดับที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในแหล่งน้ำบ่อยครั้ง (Effect Range Median : ERM) และในกรณีสัตว์น้ำ ได้แก่ มาตรฐานอาหารที่มีสารปนเปื้อนตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข

ผลการตรวจวัดคุณภาพน้ำทะเลในปี พ.ศ. 2553 เมื่อเปรียบเทียบกับดัชนีคุณภาพน้ำทะเล (Marine Water Quality Index, MWQI) พบว่าคุณภาพน้ำส่วนใหญ่ใน 21 จุดตรวจวัดอยู่ในระดับเสื่อมโทรมมาก โดยมีเพียงจุดตรวจวัดบริเวณภายในท่าเทียบเรือที่จัดอยู่ในระดับเสื่อมโทรม พารามิเตอร์ที่มีค่าเกินมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำทะเล ได้แก่ ออกซิเจนละลาย แคลซิเรียม เรียกกัลมี โคลิฟอร์มทั้งหมด แคลซิเรียมกลุ่ม สังกะสี แมงกานีส พรอท สารหนู และปิโตรเลียม

⁶³ พาลาภ สิงหเสนีและคณะ, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 31*, น.31.

ไฮโดรคาร์บอน ซึ่งเกินค่ามาตรฐานดังกล่าวเป็นผลกระทบต่อเนื่องจากน้ำผิวดินในคลองสาธารณะไหลลงสู่ทะเล ส่วนคุณภาพตะกอนก้นผิวดิน ยังพบปัญหาบริเวณปากคลองชากหมาก มีลักษณะเป็นตะกอนสีดำมีปริมาณออร์แกนิกคาร์บอนสูงและมีกลิ่นไฮโดรเจนซัลไฟด์ (ก๊าซไข่เน่า) ซึ่งได้ตรวจพบมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2553 ปริมาณโลหะหนักในตะกอนดินดังกล่าว อยู่ในเกณฑ์ร่างมาตรฐานคุณภาพตะกอนดินชายฝั่งในระดับที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตในแหล่งน้ำบ่อยครั้ง ERM ทุกพารามิเตอร์ ส่วนคุณภาพเนื้อเยื่อสัตว์น้ำได้ตรวจโลหะหนัก 2 ชนิด ได้แก่ ปรอทและสารหนูอินทรีย์จากสัตว์น้ำที่มีแหล่งอาศัย หากินบริเวณกระชังเลี้ยงหอย (หาดทรายทอง) พบว่าอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานอาหารที่มีสารปนเปื้อนตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข⁶⁴

2. ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง จากการที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดได้ถมพื้นที่ออกไปในทะเลประมาณ 3 กิโลเมตร เนื่องจากการก่อสร้างเป็นการถมทะเลโดยขุดทรายจากทะเลมาถมพื้นที่ ซึ่งพื้นที่มีขนาดใหญ่และยื่นตั้งฉากออกไปในทะเลประมาณ 3 กิโลเมตร พื้นที่จึงมีลักษณะกีดขวางการเคลื่อนตัวของกระแสน้ำและตะกอนทรายฝั่ง รวมถึงพื้นที่ถมยังมีผลให้กระแสน้ำเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงแนวชายฝั่งในลักษณะการสูญเสียพื้นที่ เป็นปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งอย่างรุนแรง⁶⁵ สอดคล้องกับการศึกษาของเมธาวิ นวลละออง โดยการใช้ข้อมูลดาวเทียมเพื่อศึกษาผลของการถมทะเลบริเวณนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดต่อการกระจายของตะกอนแขวนลอยและการเปลี่ยนแปลงแนวชายฝั่งพบว่าการถมทะเลทำให้เกิดกระบวนการขวางกั้นการขนส่งตะกอนตามแนวชายฝั่งที่ดำเนินไปในแต่ละฤดู ทำให้ชายฝั่งด้านตะวันตกของนิคมอุตสาหกรรมฯ เกิดการรอกมากกว่าด้านตะวันออกและชายฝั่งด้านตะวันออกของนิคมอุตสาหกรรมฯ เกิดการกัดเซาะมากกว่าชายฝั่งทางด้านตะวันออก⁶⁶ จากการคำนวณในปี พ.ศ. 2531-2543 พบว่าชายฝั่งด้านตะวันตกของนิคมอุตสาหกรรมเกิดการรอกของชายฝั่งคิดเป็นพื้นที่ประมาณ 31,500 ตารางเมตร และเกิดการรอกของชายฝั่งเฉลี่ยประมาณ 5,250 ตารางเมตรต่อปี ส่วนชายฝั่งด้านตะวันออกของนิคมอุตสาหกรรมฯ เกิดการรอกของชายฝั่ง คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 27,900 ตารางเมตร และเกิดการรอกเฉลี่ยของชายฝั่งประมาณ 4,650 ตารางเมตรต่อปี สำหรับพื้นที่ชายฝั่งที่เกิดการกัดเซาะพบว่าด้านตะวันออกของนิคมอุตสาหกรรมฯ ซึ่งอยู่ถัดจากพื้นที่ชายฝั่งเกิดการรอกเกิดการ

⁶⁴ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อ้างแล้ว *เชิงอรรถ* ที่ 60, น. 41 - 42.

⁶⁵ สำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว *เชิงอรรถ* ที่ 42, น. 397.

⁶⁶ เมธาวิ นวลละออง, “การใช้ข้อมูลดาวเทียมเพื่อศึกษาผลของการถมทะเลบริเวณนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดต่อการกระจายของตะกอนแขวนลอยและการเปลี่ยนแปลงแนวชายฝั่ง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น. 69 – 73.

กัดเซาะคิดเป็นพื้นที่ประมาณ 136,800 ตารางเมตร และเฉลี่ยเกิดการกัดเซาะของชายฝั่งประมาณ 11,400 ตารางเมตรต่อปี ส่วนพื้นที่ชายฝั่งด้านตะวันตกของนิคมอุตสาหกรรมฯ ซึ่งอยู่ก่อนพื้นที่ชายฝั่งที่เกิดการงอกเกิดการกัดเซาะของชายฝั่งทะเลเช่นกัน แต่น้อยกว่าด้านตะวันออกโดยคิดเป็นพื้นที่ประมาณ 83,700 ตารางเมตร และเกิดการกัดเซาะของชายฝั่งโดยเฉลี่ยประมาณ 6,975 ตารางเมตรต่อปี⁶⁷

การกัดเซาะชายฝั่ง การขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมและชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญต่อการถูกกัดเซาะอย่างรุนแรงของพื้นที่ชายฝั่งของจังหวัดระยอง จากการสำรวจข้อมูลของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 13 ในปี พ.ศ. 2548 พบว่ามีการสูญเสียพื้นที่ชายฝั่งของจังหวัดระยองจากการถูกกัดเซาะ ประมาณ 422 ไร่ มูลค่าที่ดินที่สูญเสียประมาณ 2,110 ล้านบาท (ไร่ละประมาณ 1 ล้านบาท) พื้นที่ชายฝั่งที่พบการกัดเซาะอย่างรุนแรง กล่าวคือ อัตราการกัดเซาะมากกว่า 5 เมตร ต่อปี ได้แก่บริเวณบ้านหนองแพบ หาดตากวน และมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง ส่วนพื้นที่ชายฝั่งที่มีการกัดเซาะปานกลาง กล่าวคือ อัตราการกัดเซาะตั้งแต่ 1-5 เมตรต่อปี ได้แก่ บริเวณบ้านพังราด บ้านเสมผู้ บ้านแหลมสน บ้านชากมะกรูด บ้านหนองสะพานและบ้านหนองเสม็ด อำเภอแกลง บ้านเพ บ้านกันอ่าว ปากน้ำระยองด้านตะวันออก บ้านปากน้ำ หาดแสงจันทร์ อำเภอเมืองระยอง วัดปลา-บ้านตระกาด อำเภอบ้านฉาง⁶⁸

3. ปัญหาการสูญเสียทัศนียภาพ ในส่วนของพื้นที่ชายหาดของหาดแสงจันทร์นั้น เดิมทีหาดดังกล่าวมีเนื้อที่ชายหาดยื่นลงไปในทะเลประมาณ 50 เมตร แต่เมื่อเริ่มมีการก่อสร้างท่าเรือนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ปัญหาการกัดเซาะก็เริ่มส่งผลกระทบต่อพื้นที่ชายหาดแสงจันทร์อย่างรุนแรงและชัดเจนมากขึ้น โดยในช่วงปี พ.ศ. 2533-2539 พื้นที่ชายฝั่งเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงและมีอัตราการกัดเซาะเพิ่มขึ้น โดยมีอัตราการกัดเซาะ 3.21 เมตรต่อปี อยู่ในเกณฑ์รุนแรงเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพก่อนมีโครงการเห็นได้อย่างชัดเจนและถูกกับเซาะลึกเข้ามาในพื้นที่ชายฝั่ง 10-15 เมตรตลอดชายฝั่ง และในช่วงปี พ.ศ. 2539-2545 สภาพชายฝั่งได้มีการกัดเซาะและปรับสภาพชายฝั่งเดิมเป็นเส้นตรงกลายเป็นชายฝั่งคดเคี้ยวและมีอัตราการกัดเซาะช่วงนี้ 3.20 เมตรต่อปี อยู่ในเกณฑ์รุนแรงเช่นกัน ทำให้พื้นที่บริเวณหาดแสงจันทร์มีการกัดเซาะรุนแรงตลอดแนวชายฝั่ง ทำให้พื้นที่ชายหาดที่เคยกว้างกลับหดแคบลงและส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชาวบ้านบริเวณนั้นด้วย⁶⁹ นอกจากนี้ยังเกิดคดีฟ้องร้องตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.21/2555 อันเนื่องจากการถมทะเลของ

⁶⁷ เฟิงอ้าง, น. 80 - 83.

⁶⁸ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 30*, น. 10.

⁶⁹ สำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 42*, น. 397.

ท่าเรือนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดซึ่งการถมทะเลทำให้เจ้าของที่ดินได้รับความเสียหายไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดิน การกัดเซาะพังทลายของชายหาดและความเสียหายด้านทรัพยากรสัตว์น้ำ



ที่มา www.bwn.psu.ac.th/rayong.html

ภาพที่ 2.16 ภาพเขื่อนกันคลื่นก่อให้เกิดการกัดเซาะชายหาดที่หาดแสงจันทร์ จังหวัดระยอง

4. ปัญหาป่าชายเลน ได้ทำการศึกษาผลกระทบต่อระบบนิเวศพบว่าจากการถมทะเลและทำลายพื้นที่ป่าชายเลนเพื่อขยายนิคมอุตสาหกรรมและสร้างท่าเรือ ส่งผลให้เกิดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งระบบนิเวศชายฝั่งถูกทำลายไปอย่างมาก พื้นที่ป่าชายเลนในปี พ.ศ. 2518 จังหวัดระยองมีพื้นที่ป่าชายเลน 34,375 ไร่และลดลงเหลือ 8,709.45 ไร่ ในปี พ.ศ. 2547⁷⁰ คิดเป็นร้อยละ 80 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2518

5. ปัญหาการประกอบอาชีพของชาวประมงในพื้นที่ พบว่าชาวประมงสูญเสียพื้นที่ประกอบอาชีพไปจากการสร้างท่าเรือทำให้ต้องออกไปจับสัตว์น้ำไกลขึ้น ต้องเสี่ยงกับคลื่นลม

⁷⁰ จีรพันธ์ หมวดจันทร์, สถานการณ์การบุกรุกป่าชายเลนของประเทศไทย, เอกสารวิชาการฉบับที่ 3/2555, สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555, น. 16-17.

และความเสียหายของเครื่องมือทำการประมงเช่น ลอบ อวน เพราะพื้นที่ห่างจากฝั่ง 5 กิโลเมตรเป็นพื้นที่ประมงที่มีเรืออวนลากทำการประมงอยู่อย่างหนาแน่น และเป็นชนวนให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประมงพื้นบ้านกับเรืออวนลากในทุกพื้นที่ที่ทรัพยากรสัตว์น้ำลดน้อยลง⁷¹

2.4.2 การเติมทรายเพื่อฟื้นฟูชายหาดพัทยา จังหวัดชลบุรี



ที่มา www.komchadluek.net/detail/20131021/170777.html

ภาพที่ 2.17 ภาพการเติมทรายที่หาดพัทยา จังหวัดชลบุรี

ชายหาดพัทยามีความยาวทั้งสิ้น 2.7 กิโลเมตร เมื่อ 50 ปีก่อน หาดทรายทอดยาวลงไปในทะเลกว่า 35 เมตร เป็นชายหาดที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวมากสามารถสร้างรายได้มากถึงปีละ 90,000 ล้านบาทและมีนักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวปีละ 8-9 ล้านคนต่อปี แต่ในปัจจุบันสภาพของชายหาดเปลี่ยนแปลงไป⁷² หลังมีการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

⁷¹ สุรัตน์ เจียรนัยวิวัฒน์, “การกัดเซาะพื้นที่ชายฝั่งทะเลจังหวัดระยอง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2556, จาก <http://sawasdee.bu.ac.th/article/geo4303.html>.

⁷² ธนภัท กิจจาโกศล, “ถมทะเลหาดพัทยา แก้ปัญหากัดเซาะชายฝั่ง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556, จาก www.komchadluek.net/detail/20131022/171004.html.

รวมถึงสิ่งก่อสร้างอื่นที่ยื่นล้ำลงไปในพื้นที่ทะเลเพิ่มขึ้นจากในอดีตส่งผลให้เกิดปัญหาการกัดเซาะชายหาดทุกปี จนปัจจุบันเหลือหาดทรายในช่วงที่น้ำทะเลขึ้นเฉลี่ยไม่ถึง 5 เมตร เนื่องจากทุกปีชายหาดจะถูกกัดเซาะไปถึงปีละเกือบ 1 เมตรจากในปี พ.ศ.2495 มีพื้นที่หน้าหาดทั้งสิ้น 96,128.4 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 60 ไร่ ความกว้างเฉลี่ยของหน้าหาด 35.6 เมตร เทียบกับ พ.ศ.2545 เหลือพื้นที่หน้าหาด 50,500.7 ตารางเมตร หรือประมาณ 31 ไร่ ความกว้างหน้าหาด 18.7 เมตร กับข้อมูลจากการสำรวจล่าสุด พบว่า ความกว้างหน้าหาด เหลือเพียง 4-5 เมตรเท่านั้น⁷³

ทั้งนี้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลของหาดพัทยาเกิดจากการก่อสร้างท่าเรือ น้ำลึกแหลมฉะบองเฟส 1 และเฟส 2 ความยาวเชื่อมกันยื่นออกไปในทะเลถึง 4 กิโลเมตร กับการก่อสร้างท่าเรือของภาคเอกชน 7 ท่า หน้ากว้าง 700-750 เมตร จำนวน 6 บริษัท ได้แก่ บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน), บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), บริษัท สยามคอมเมอร์เชียล ซีพอร์ท จำกัด, บริษัท เคอรี่ สยามซีพอร์ท จำกัด, บริษัท เจซี มารีน เซอร์วิส จำกัด และบริษัท ศรีราชาฮาเบอร์ จำกัด ปรากฏทุกท่าเรือมีเชื่อมกันยื่นยาวออกไปในทะเลเต็มไปหมดนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจของชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชาวประมง เนื่องจากเชื่อมกันที่ยื่นไปในทะเลได้ส่งผลให้เกิดการไหลเวียนของน้ำเปลี่ยนทิศทาง ส่งผลให้เกิดการกัดเซาะและเกิดการสะสมของตะกอนเลนดินบริเวณกว้าง ตั้งแต่บริเวณพื้นที่ อ.แหลมฉะบอง อ่าวบางละมุง อ่าวนาเกลือ และอ่าวอุดม เกิดตะกอนเลนสะสม ทำให้หาดทรายบริเวณอ่าวอุดมไปถึงศรีราชาหายไป กลายเป็นหาดเลนแทน และมีความลึกของชายหาดเพิ่มความชันเรื่อย ๆ รวมถึงชายหาดบริเวณแหล่งท่องเที่ยว ตั้งแต่บริเวณหาดจอมเทียนบริเวณปราสาทสังฆกรรมเห็นได้ชัด และถือเป็นการกัดเซาะที่เร็วกว่าธรรมชาติปกติมาก ต่อไปชายหาดพัทยาที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวระดับโลก ก็จะกลายเป็นชายหาดที่มีแต่เลน ก้าวลงไปนิดเดียวจะลงลึกไปในทะเลเลย เพราะกระแสน้ำจะกัดเซาะลงไปทุกวันอย่างรวดเร็วกว่าธรรมชาติตามปกติมาก⁷⁴

จากการศึกษาแนวทางในการปรับปรุงหาดทรายของเมืองพัทยาพบว่าแนวโน้มปัญหาการกัดเซาะนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น การแก้ไขปัญหานั้นผ่านมานิยมใช้โครงสร้างทางวิศวกรรมรูปแบบต่าง ๆ ในการป้องกันตลิ่งหรือตักทราย เพราะหากก่อสร้างและดูแลรักษากำแพงตลิ่งเป็นอย่างดีแล้ว จะสามารถรักษาพื้นที่ชายฝั่งของตนไว้ได้ แต่บ่อยครั้งกลับพบว่าวิธีการดังกล่าว

⁷³ ไทยรัฐออนไลน์, “วิกฤตหาดพัทยาทะเลกัดเซาะรุนแรงที่สุดในประเทศ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556, จาก www.thairath.co.th/content/143526.

⁷⁴ ประชาชาติธุรกิจ, “ขยายแหลมฉะบองชายหาดพัทยาพัง น้ำเปลี่ยนทิศทุบท่องเที่ยว-ประมง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2557, จาก www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1364183296.

ไม่สามารถแก้ไขปัญหามาระยะยาวได้และยังเป็นการทำลายศักยภาพในการเป็นพื้นที่รองรับการพักผ่อนหย่อนใจของนักท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นการทำให้พื้นที่บนฝั่งตัดขาดจากชายทะเล ซึ่งไม่ได้ก่อให้เกิดผลดีต่อการใช้งานพื้นที่ชายหาดที่พยายามจะรักษาไว้แต่อย่างใด ดังนั้นการแก้ไขปัญหามารักษาแบบไม่ใช่โครงสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยวิธีการเสริมทราย (Beach Nourishment) เนื่องจากการเสริมทรายชายหาดเป็นวิธีการเติมทรายกลับเข้าสู่กระบวนการพัดพาของตะกอนตามชายฝั่งตามธรรมชาติจึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงการกัดเซาะที่จะเกิดขึ้นอีกได้⁷⁵ จึงต้องเติมทรายอย่างสม่ำเสมอ บ่อยครั้งที่ใช้การเติมทรายร่วมกับการสร้างคันดักทรายหรืออรอ หรือเชื่อมกันคลื่นนอกชายฝั่ง ซึ่งจะทำให้มีความประหยัดในการป้องกันฝั่ง⁷⁶

ผลจากการบูรณะชายหาดในครั้งนี้ได้เสนอให้เสริมทรายให้ชายหาดกว้างเพิ่มขึ้นเป็น 35 เมตร โดยประมาณ ซึ่งเทียบเท่ากับระยะชายหาดที่เคยมีอยู่เดิม โดยแนวกันชนที่อยู่ใต้ชายหาดจะถูกสร้างไว้ที่ระยะ 15 เมตรจากแนวกำแพงคอนกรีตกันคลื่นเดิม คาดว่าผลจากการบูรณะชายหาดจะทำให้ชายหาดมีความสวยงามมากขึ้น เพื่อให้เกิดการใช้งานชายหาดอย่างมีความเหมาะสมสามารถรองรับกิจกรรมการท่องเที่ยวพักผ่อนรูปแบบต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้และมีภาพลักษณ์สวยงาม⁷⁷

⁷⁵ อังสนา บุญโยภาส, “แนวทางการปรับปรุงภูมิทัศน์หาดทรายเพื่อกิจกรรมการท่องเที่ยวเมืองพัทยา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556, จาก www.arch.chula.ac.th/journal/files/article/kKfposVhfXWed11223.pdf.

⁷⁶ เครือข่ายเฝ้าระวังรักษาชายหาด (Beach Watch Network), อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่* 21.

⁷⁷ อังสนา บุญโยภาส, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่* 75.

2.4.3 โครงการถมทะเลเพื่อสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบารา จังหวัดสตูล



ที่มา www.marinerthai.net/

ภาพที่ 2.18 ภาพจำลองท่าเรือน้ำลึกปากบารา จังหวัดสตูล

โครงการสำรวจออกแบบเพื่อก่อสร้างท่าเทียบเรือน้ำลึกปากบารา จังหวัดสตูล กรมเจ้าท่าได้ศึกษาสำรวจออกแบบและศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการท่าเทียบเรือน้ำลึกและถมทะเลระยะที่ 1 บริเวณบ้านปากบารา อำเภอละงู จังหวัดสตูลสรุปสาระสำคัญของผลการศึกษาได้ดังนี้⁷⁸

- พื้นที่ตั้งท่าเรือน้ำลึกปากบาราอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเล หมู่เกาะเภตรา บริเวณบ้านปากน้ำ ตำบลปากน้ำ อำเภอละงู จังหวัดสตูล อยู่ห่างจากตัวจังหวัดสตูลประมาณ 50 กิโลเมตร และห่างจากชายแดนมาเลเซียประมาณ 40 กิโลเมตร ด้านใต้ของพื้นที่ตั้งท่าเรือเป็น

⁷⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “รายงานการศึกษาเรื่อง การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2556, จาก www.nesdb.go.th/LinkClick.aspx?fileticket=x9EiPOCUhv8%3D&tabid=210&mid=735.

เกาะตะรุเตา มีเกาะเขาใหญ่อยู่ทางด้านตะวันตก มีระดับน้ำลึก 15 กิโลเมตร อยู่ห่างจากฝั่ง 5 กิโลเมตร และมีชุมชนอยู่กระจัดกระจายรอบพื้นที่ตั้งของท่าเรือ

- แผนงานพัฒนาท่าเรือปากบารา แบ่งเป็น 3 ระยะ (ประมาณ 12 ปี) คือ ระยะที่ 1 ระยะดำเนินงาน 5 ปี รองรับสินค้า 825,000 TEU ต้องถมทะเลพื้นที่ 292 ไร่ เพื่อพัฒนาท่าเรือที่มีความยาวหน้าท่า 750 เมตร ท่าเทียบเรือบริการ 220 เมตร ลานกองตู้สินค้า อาคารสำนักงานและสินค้าเข้าและออก พร้อมระบบสาธารณูปการ ชุดลกร่องน้ำ 14 เมตร แอ่งกัลบลำเรือ สร้างเชื่อมกันคลื่นยาว 1,700 เมตร และสะพานข้ามท่าเรือขนาด 4 เลน ยาว 4.5 กิโลเมตร ระยะที่ 2 ระยะดำเนินงาน 3 ปี รองรับสินค้า 1,375,000 TEU ต้องถมทะเลพื้นที่ 240 ไร่ พร้อมชุดลกร่องน้ำ เพื่อเพิ่มความยาวท่าเรืออีก 500 เมตร (รวมความยาวท่าเรือ 1,250 เมตร) และระยะที่ 3 ระยะดำเนินงาน 4 ปี รองรับสินค้า 2,475,000 TEU ต้องถมทะเลพื้นที่ 450 ไร่ เพื่อเพิ่มความยาวท่าเรืออีก 1,000 เมตร (รวมความยาวท่าเรือ 2,250 เมตร และขยายร่องน้ำและแอ่งกัลบลำเรือจากเดิม 180 เมตร เป็น 300 เมตร)

- ประมาณการเงินลงทุนพัฒนาท่าเรื่อน้ำลึกปากบาราทั้งระบบประมาณ 37,480 ล้านบาท รวมเชื่อมโยงทางรถไฟ ควนเนียง-ปากบารา ระยะทาง 95 กิโลเมตร ประมาณ 10,130 ล้านบาท โดยเป็นเงินลงทุนเฉพาะค่าก่อสร้างท่าเรือ อาคาร และสาธารณูปโภคประมาณ 19,568 ล้านบาท ซึ่งจะเสนอขอเงินลงทุนในระยะที่ 1 ประมาณ 9,736 ล้านบาท)

- ผลกระทบที่จะเกิดในช่วงระยะก่อสร้าง ได้แก่ การปรับถมพื้นที่ท่าเทียบเรือ และการชุดลกร่องน้ำอยู่ห่างจากบริเวณปากคลองปากบาราออกไปประมาณ 4.2 กิโลเมตร จึงไม่ส่งผลให้เกิดการตกทับถมของตะกอนบริเวณปากคลองเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามการถมทะเลจะมีการฟุ้งกระจายของฝุ่นละอองแต่พื้นที่อยู่ห่างชายฝั่งจึงส่งผลกระทบต่อชุมชนต่ำ การตอกเสาเข็มและการทิ้งตะกอนดินจากการขุด (อยู่ห่างจากพื้นที่ 30 กิโลเมตร) ทำให้มีการฟุ้งกระจายของตะกอน น้ำทะเลมีความขุ่น ปริมาณแขวนลอยเพิ่มขึ้น และสูญเสียสัตว์หน้าดินที่เป็นแหล่งอาหารของสัตว์น้ำ พื้นที่ก่อสร้างและทิ้งตะกอนไม่พบปะการังธรรมชาติและปะการังเทียม แต่ปะการังที่อยู่ใกล้เคียงอาจได้รับผลกระทบทำให้การลงเกาะและอัตราการรอดของตัวอ่อนลดลง การก่อสร้างท่าเรือทำให้สูญเสียพื้นที่ทำการประมงบางส่วนประมาณ 1.5 ตารางกิโลเมตร การขนส่งวัสดุก่อสร้างและคนงานทำให้การจราจรติดขัดมากขึ้น โดยเฉพาะทางหลวงหมายเลข 416 และ 4137 (เป็นถนน 2 ช่องจราจรไหล่ทางแคบ) ผลกระทบในช่วงระยะดำเนินการ ได้แก่ การก่อสร้างท่าเทียบเรือมีผลกระทบทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความเร็วของกระแสน้ำมากกว่า 0.03 เมตร/วินาที (ประมาณร้อยละ 10 จากกรณีไม่มีโครงการ) ซึ่งมีผลกระทบต่ำและอยู่ห่างจากปากคลองมากกว่า 2,500 เมตร จึงไม่ส่งผลต่อการระบายน้ำและการเคลื่อนตัวของตะกอนจากปากคลองปากบารา

โดยรัฐบาลปัจจุบันซึ่งมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ทิศทางกระทรวงคมนาคมโดยกรมเจ้าท่าจะดำเนินงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งทางน้ำตามยุทธศาสตร์ 10 ปี เริ่มตั้งแต่ปี 2559-2568 โดยมีกรอบการใช้งบประมาณรวม 76,666 ล้านบาท เช่น โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง เฟส 3 การจัดตั้งศูนย์ขนส่งสินค้าที่แหลมฉบัง โครงการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกที่จะก่อสร้างโครงการท่าเรือปากบารา จ.สตูล ในลักษณะเชื่อมต่อเป็นแลนด์บริดจ์กับท่าเรือสงขลาแห่งที่ 2 มีระบบทางรถไฟและถนนเชื่อมระหว่าง 2 ชายฝั่งทะเลระหว่างอันดามันกับอ่าวไทย โดยจะเริ่มใช้งบประมาณปี พ.ศ. 2558 ในการทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่โดยโครงการได้ผ่านการศึกษผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) แล้ว⁷⁹

อย่างไรก็ดีการสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบาราได้รับการคัดค้านจากนักวิชาการภาคประชาชนรวมทั้งประชาชนในพื้นที่เพราะการสร้างท่าเรือปากบาราจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินในอุทยานแห่งชาติเขตรวมแล้ว 4,734 ไร่ รวมถึงต้องระเบิดภูเขาในจังหวัด 7-8 ลูก เพื่อนำดินมาถมกลางทะเล และจะต้องขุดขี้ตะกอนในทะเลอีกกว่า 1 ล้านคิวไปเททิ้งกลางทะเล ซึ่งไม่อาจรับประกันได้ว่าตะกอนเหล่านี้จะไม่ถูกพัดเข้าชายฝั่ง สร้างความเสียหายต่อธรรมชาติทางทะเล⁸⁰

⁷⁹ ผู้จัดการออนไลน์, “ประจัน เเทงยุทธศาสตร์ทางน้ำ 10 ปี 7.66 หมื่นล้าน สั่งผูกแลนด์บริดจ์เชื่อมปากบารา-สงขลา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2558, จาก www.manager.co.th/ibizchannel/ViewNe%E0%B8%9Fws.aspx?NewsID=9570000117168.

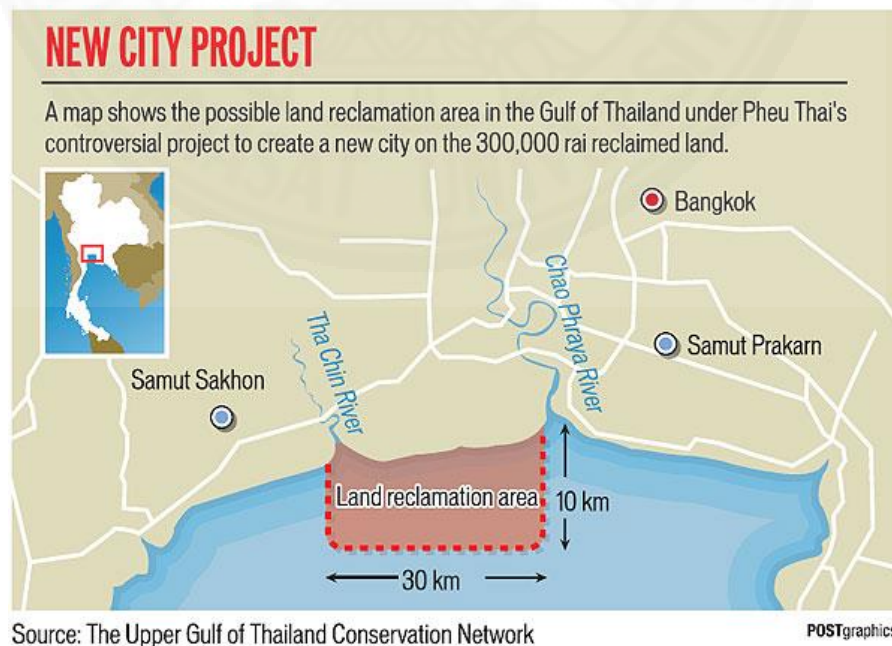
⁸⁰ โปสเตอร์ทูเดย์, “ปากบารา – แลนด์บริดจ์ ไม่คุ้มค่า – ทำร้ายภาคใต้,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558, จาก http://prdnews.egat.co.th/clipnews_egat/2015/1/6/corporate-post-today01-1-417-20150106-131623.pdf.

2.4.4 นโยบายถมทะเลอ่าวไทย



ที่มา www.oknation.net/blog/stonekid/2011/10/14/entry-1

ภาพที่ 2.19 ภาพจำลองการก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำบริเวณอ่าวไทย



ภาพที่ 2.20 ภาพจำลองการถมทะเลอ่าวไทย

ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีนโยบายถมทะเลบริเวณอ่าวไทย ตอนในรูป ก.ไก่ เพื่อสร้างพื้นที่ขนาด 300,000 ไร่ โดยถมทะเลออกไปจากปากอ่าว 10 กิโลเมตร ยาว 30 กิโลเมตร มูลค่าการลงทุน 1.8 ล้านล้านบาท เพื่อนำมาพัฒนาเป็นศูนย์กลางธุรกิจ ที่อยู่อาศัย รีสอร์ท มารินาและรถไฟความเร็วสูง โดยพื้นที่ 200,000 ไร่จะทำเป็นพื้นที่สาธารณะและอีก 100,000 ไร่ จะแบ่งขายให้กับนักธุรกิจ คาดว่าจะทำกำไรร้อยละ 20 ล้านบาท รวม 100,000 ไร่ จะได้เงินถึง 2 ล้านล้านบาท สำหรับพื้นที่ที่จะทำการถมทะเลนั้นมีหลายตัวเลือกเช่น สมุทรปราการ สมุทรสาคร เพชรบุรีและชลบุรี เบื้องต้นคัดเลือกพื้นที่ไว้เป็น 2 แนวทาง คือ⁸¹

การก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำบริเวณริมฝั่งทะเล จุดเริ่มต้นโครงการอยู่อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อ้อมอ่าวไทยไปเมืองพัทธยา

1. ก่อสร้างลึกเข้าไปในทะเล ห่างจากชายฝั่งทะเลในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี ไปถึงฝั่งทะเลด้านจังหวัดชลบุรี รูปแบบจะเป็นถนนขนาด 4-6 เลน ตลอดทางจะมีประตูละบายน้ำทะเลเข้าออกและจะมีการถมทะเลพัฒนาเชิงพาณิชย์

โดยมีการยกร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ โดยเสนอให้จัดตั้งเป็นนิติบุคคล เฉพาะกิจ (Special Purpose Vehicle : SPV) ชื่อบริษัท บริหารจัดการและพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ไทย จำกัด (Thai Property Management And Development Limited : TPMD) รูปแบบเหมือนบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด เพื่อผลักดันนโยบายด้านเศรษฐกิจและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ทั้งแปรสภาพแหล่งน้ำและถมทะเล โครงการจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจ (SPV) ในรูปบริษัท บริหารจัดการและพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ไทย จำกัด (TPMD) ถือเป็นนโยบายเร่งด่วน ตามโครงการถมทะเลก่อสร้างเมืองใหม่ เนื้อที่ 2 แสนไร่⁸²

อย่างไรก็ตามในขณะนั้นได้มีนักวิชาการจำนวนมากออกมาคัดค้านจำนวนมาก เนื่องจากอ่าวไทยเป็นหนึ่งใน 17 อ่าวที่มีความสมบูรณ์ที่สุดของโลก⁸³ เป็นแหล่งอาหารที่สมบูรณ์ แหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ เป็นแหล่งรองรับน้ำจากแม่น้ำเพชรบุรี แม่น้ำกลอง ท่าจีน เจ้าพระยา และ

⁸¹ ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, “ทุ่มแผนถมทะเล 1.8 ล้านล้าน กรมที่ดินจัดโมเดลศูนย์ราชการผุดเมืองใหม่,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558, จาก www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1348917686.

⁸² เฟิ่งอ้าง

⁸³ ไทยโพสต์, “นักวิชาการเบรก ถมทะเลผุดเมือง ระบบนิเวศเสื่อม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558, จาก www.thaipost.net/news/260412/55965.

บางปะกง ส่วนในเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมสาเหตุนี้มาจากแผ่นดิน 80 เปอร์เซ็นต์ แต่เกิดจากทะเลเพียง 20 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น⁸⁴

รศ.ดร.เสรี ศุภราทิตย์ จากอุทยานสิ่งแวดล้อมนานาชาติสิรินธร ให้ข้อสังเกตว่าการดำเนินโครงการใด ๆ ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและที่สำคัญเกิดความยั่งยืนในอนาคต ป่าชายเลนเป็นมรดกที่มีคุณค่า เป็นพื้นที่กันชนที่มีความจำเป็นต่อชุมชนริมชายฝั่งทะเล จากการวิเคราะห์ความเป็นไปได้เบื้องต้นโครงการถมทะเลตั้งแต่บริเวณปากแม่น้ำท่าจีน จนถึงปากแม่น้ำเจ้าพระยา พบว่ามีข้อดีและข้อเสียของนโยบายถมทะเลอ่าวไทย ดังนี้⁸⁵

ข้อดี

1) ได้พื้นที่เพิ่มกว่า 180,000 ไร่ แต่การขายอาจจะทำได้ยากเพราะเป็นทะเลโคลนมีอุปสรรคด้านการจราจรทางน้ำ การก่อสร้างท่าเรือ Marina บริเวณนี้จึงไม่มีความเหมาะสมเนื่องจากปัญหาด้านการกัดเซาะและการตกตะกอนดินโคลน

2) ป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบริเวณหลังพื้นที่ถมทะเล แต่จะเกิดผลกระทบต่อพื้นที่ข้างเคียงโดยเฉพาะพื้นที่ชายทะเลด้านทิศตะวันออก

ข้อเสีย

1) ป่าชายเลนจะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง และถูกทำลายโดยพฤติกรรมของทรายถม รวมทั้งการขึ้นลงของระดับน้ำทะเล

2) เมื่อป่าชายเลนหมดไปย่อมส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อระบบนิเวศน์ แหล่งอาหารแหล่งอนุบาลสัตว์น้ำพื้นที่ทำการประมงอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

3) หากการถมทะเลยื่นไปนอกชายฝั่งทะเลถึง 10 กิโลเมตร ซึ่งเกินจากระยะการแตกตัวของคลื่นจะเป็นการขัดขวางการไหลหมุนเวียนของกระแสน้ำและตะกอน ย่อมส่งผลให้ชายฝั่งทะเลบริเวณทิศตะวันออกเกิดการกัดเซาะมากขึ้น (อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอบางปะกง และอำเภอเมืองชลบุรี)

4) การถมทะเลบริเวณพื้นที่ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อระบบระบายน้ำท่วมฝั่งธนบุรีของกรุงเทพมหานคร และกรมชลประทาน ที่ต้องใช้คลองระบายน้ำหลายสายสู่ทะเล

⁸⁴ ไทยรัฐออนไลน์, “ฝืนถมทะเล 3 แสนไร่อาจแค่เทคนิคหาเสียง, ” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558, จาก www.thairath.co.th/content/197746.

⁸⁵ เสรี ศุภราทิตย์, “ถมทะเลเพื่อใคร : จากดูไบถึงไทยแลนด์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2556, จาก www.deqp.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=19371%3A2011-07-25-02-39-14&catid=12%3A2010-02-17-11-32-15&Itemid=50&lang=th.

(โดยเฉพาะคลองขุนราชวินิจใจ) ชาวบ้านฝั่งธนบุรีจึงมีโอกาสเผชิญกับระดับน้ำท่วมขังสูงขึ้นและนานขึ้น

5) การถมทะเลบริเวณอ่าวไทยไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาน้ำท่วมกรุงเทพฯ แต่จะซ้ำเติมปัญหาให้รุนแรงมากขึ้น เนื่องจากน้ำเหนือที่มีปริมาณมากเกินกว่าความสามารถรับน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยา ปริมาณน้ำกว่า 7,000 ล้านลูกบาศก์เมตรจึงค้างอยู่ในน้ำท่วมเหนือ น้ำดังกล่าวถูกบังคับให้ไหลลงผ่านกรุงเทพฯ จะเกิดมหาอุทกภัยที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ดังนั้นจึงควรให้ความสำคัญกับมาตรการหาที่ให้น้ำอยู่ (Room for the river) แทนการถมแย่งที่น้ำ เช่น กำบังตามแนวพระราชดำริฯ การผันน้ำ การขยายลำน้ำ เป็นต้น หากการถมทะเลไม่ได้คำนึงถึงเรื่องเหล่านี้ จะนำมาซึ่งอุปสรรคที่สำคัญต่อการระบายน้ำลงทะเลส่งผลให้น้ำท่วมขังกินบริเวณกว้างมากขึ้นและนานขึ้น

6) ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้นโดยเฉลี่ย 2-3 มิลลิเมตรต่อปี ประกอบกับอัตราการทรุดตัว 1-2 เซนติเมตรต่อปี ซึ่งในระยะยาวจะเป็นภัยคุกคามต่อพื้นที่ริมชายฝั่งทะเล มาตรการคันดินริมทะเลจึงมีความเหมาะสมและยั่งยืนกว่าการถมทะเลทั้งในแง่ของงบประมาณและประสิทธิภาพ

แม้ว่าโครงการถมทะเลในประเทศไทยจะไม่ค่อยเกิดขึ้นมากนักแต่เมื่อมีการดำเนินการก็จะนำเสนอเป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่มากก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นหากจะมีการดำเนินการถมทะเลในประเทศไทยจึงต้องใช้เวลาในการศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบในทุกๆ ด้าน เพื่อให้การดำเนินโครงการถมทะเลในแต่ละพื้นที่เกิดผลกระทบต่อคน สัตว์และสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด และเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาข้อพิพาทกันระหว่างประชาชน ภาครัฐและภาคเอกชนในแต่ละพื้นที่ด้วย

2.5 แนวคิดในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล

การถมทะเลเป็นกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงการดำรงชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก การศึกษาแนวคิดต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้เพื่อป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการถมทะเล ซึ่งแนวคิดเหล่านี้เป็นแนวคิดที่สามารถนำมาใช้ป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลได้ จะช่วยให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและเป็นประโยชน์ให้มากที่สุด

2.5.1 แนวคิดเรื่องการป้องกันไว้ก่อน

การป้องกันเป็นวิธีทางที่ระมัดระวังเอาไว้ก่อน เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ที่รัฐควรตระหนักและจัดให้เป็นมาตรการการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์

ที่เป็นทั้งผู้สร้างและผู้ทำลายสิ่งแวดล้อมเสียตั้งแต่ต้น ดีกว่าการปล่อยปละละเลยให้ผลจากกิจกรรมของมนุษย์เกิดผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมและวงจรชีวิตของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ แล้วจึงแก้ไขเยียวยาในภายหลัง⁸⁶ หลักเรื่องการป้องกันล่วงหน้าจึงเป็นหลักการจัดการเชิงรุกโดยเน้นการป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁸⁷

แนวคิดของการป้องกันล่วงหน้าจึงเป็นมาตรการเพื่อหาแนวทางหรือวิธีการต่าง ๆ ที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือหากเกิดผลกระทบขึ้นก็ควรที่จะคาดหมายหรือประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นล่วงหน้า เพื่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุด วิธีการป้องกันล่วงหน้าที่นำมาใช้มีหลายวิธี สำหรับวิธีที่เกี่ยวข้องกับการถมทะเล คือ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) หมายถึง “การวิเคราะห์ผลกระทบจากโครงการหรือกิจการประเภทต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อม หรือสภาพแวดล้อมที่อาจจะมีผลกระทบต่อโครงการหรือกิจการนั้น ทั้งข้อดีและข้อเสีย เพื่อเป็นการเตรียมการควบคุมป้องกันและแก้ไขก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น ๆ” เป็นหนึ่งในจำนวนหลายระบบสำหรับการวางแผนเพื่อตัดสินใจเตรียมการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นของภาครัฐหรือเอกชน โดยในขั้นตอนที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพจะเป็นระบบที่ถูกเตรียมการในระดับการวางแผน เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงทุก ๆ ด้าน ว่าถ้ามีโครงการหรือกิจการใดขึ้นมา จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง มีความรุนแรงมากน้อยเพียงใด มีผลกระทบในระยะสั้นหรือระยะยาวอย่างไร เมื่อได้วิเคราะห์ในรายละเอียดทุกประเด็น รวมถึงทางเลือกต่าง ๆ แล้วจะมีการประเมินถึงผลดีและผลเสียของโครงการหรือกิจการนั้น ๆ และที่สำคัญที่สุดของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงประชาชนได้มีโอกาสเข้ามาแสดงความคิดเห็นไม่ว่าสนับสนุนหรือคัดค้านต่อโครงการหรือกิจการนั้น ๆ ด้วย⁸⁸

⁸⁶ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. การใช้บังคับกฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), น. 188.

⁸⁷ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น. 83.

⁸⁸ ทวีวงศ์ ศรีบุรี, EIA การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท มายด์ พับลิชชิ่ง, 2541) น.10.

ทั้งนี้ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีประโยชน์ดังต่อไปนี้
คือ⁸⁹

1. ช่วยในการวางแผนการใช้ประโยชน์ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ นอกเหนือจากการมองผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจอย่างเดียว
2. ช่วยพิจารณาว่าโครงการที่จะเกิดขึ้นจะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระดับใดและผู้ประกอบการจะมีมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสม
3. เพื่อคาดการณ์ประเด็นปัญหาสำคัญที่อาจเกิดขึ้นอย่างถูกหลักวิชาการ ซึ่งได้เตรียมป้องกันและแก้ไขไว้ตั้งแต่ขั้นเตรียมโครงการ
4. ช่วยในการเลือกมาตรการที่มีประสิทธิผล มีค่าใช้จ่ายน้อย และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ
5. เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการลงทุนหรือพัฒนาโครงการ การเตรียมแผนงานและการเงินในการจัดการสิ่งแวดล้อม
6. เป็นแนวทางในการกำหนดแผนการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่าง ๆ ทั้งที่เกิดขึ้นหลังจากได้มีการก่อสร้างและดำเนินการ

แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 46 ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ออกประกาศกำหนดประเภทโครงการ หรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วันที่ 31 สิงหาคม 2553 เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 ในลำดับที่ 1 กำหนดให้การถมทะเลนอกเขตแนวชายฝั่งเดิม ยกเว้นการถมทะเลที่เป็นการฟื้นฟูสภาพชายหาดที่มีขนาดตั้งแต่ 300 ไร่ ขึ้นไป จัดเป็นประเภทของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) และตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วันที่ 24 เมษายน 2555 เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่

⁸⁹ สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : บี.วี. ออฟเซ็ท, 2554) น.8.

ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 กำหนดในลำดับที่ 24 ให้การถมที่ดินในทะเลทุกขนาดถูกจัดเป็นโครงการที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

จะเห็นได้ว่า การถมทะเลนั้นจัดอยู่ในประเภทกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดการผลกระทบทางกายภาพแก่ชายฝั่งทะเลและระบบนิเวศชายฝั่ง จึงมีการกำหนดให้เป็นกิจกรรมหรือโครงการที่ต้องทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การถมทะเลนั้นทำไปด้วยความรอบคอบและเพื่อประกอบการตัดสินใจในการพิจารณาการถมทะเล การนำเอาแนวคิดนี้มาใช้จึงเป็นการช่วยป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการถมทะเล

2.5.2 แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทประชาชนในกระบวนการพัฒนา คือ การมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมอย่างมีความกระตือรือร้น มีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้นและเป็นการปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ ด้วยความสมัครใจ สรุปลักษณะชัดเจนก็คือ การให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะมีโอกาสได้เข้าร่วมในโครงการ หรือกิจกรรมที่รัฐหรือเอกชนเป็นเจ้าของโครงการ หรือผู้รับผิดชอบโครงการด้วยความยินยอมของพวกเขาเหล่านั้น โดยมีกฎหมายให้การรับรองสิทธินี้ ถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่งตามคำนิยามขององค์การสหประชาชาติก็คือ กระบวนการที่นำเอาความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเข้าไปร่วมบูรณาการร่วมในการตัดสินใจกำหนดโครงการ แสดงถึงความสำคัญอันเป็นเงื่อนไขที่จะให้มีสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสาระสำคัญที่แสดงถึงการร่วมรับผิดชอบในการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นบทบาทที่ถาวรมิใช่ชั่วคราว⁹⁰

2.5.2.1 การรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการถมทะเล

การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของรัฐนั้น มีความจำเป็นที่รัฐต้องให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของ

⁹⁰ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), น. 49-50.

ราชการกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสศึกษาข้อมูล เหตุผล และความจำเป็นของรัฐในการตัดสินใจดำเนินโครงการหรือกิจการที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะข้อมูลข่าวสารเป็นตัวกำหนดบทบาทของประชาชนในการดำเนินการทางการเมืองที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ที่รัฐได้จัดให้มีขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ อาทิเช่น การตรวจสอบการดำเนินงาน การแสดงความคิดเห็น เป็นต้น⁹¹

สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการและสิทธิของประชาชนในการรับข้อมูลค่าชี้แจงเหตุและผลจากหน่วยงานของรัฐ ในกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติถึงเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการไว้ในมาตรา 6 (1)⁹² ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในการค้าหรือกิจการของบุคคลในที่ได้รับคุ้มครองตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติ”

สำหรับการใช้สิทธิของประชาชนเพื่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการถมทะเลอันเป็นโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องจำเป็นต้องให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องกับประชาชนในด้านต่างๆ เช่น ข้อมูลในการถมทะเลผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้น และจะต้องเป็นการให้ความรู้ในช่องทางที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ไม่ว่าจะเป็นการ ใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ตหรือการทำความเข้าใจแก่ประชาชนที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการถมทะเล เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างแท้จริง

2.5.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Public Participation in EIA หรือที่เรียกกันย่อๆว่า PP) เป็นกิจกรรมที่จัดให้มีขึ้นในกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน

⁹¹ เฟิงอ้าง, น.109-110.

⁹² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (1).

ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการสามารถเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นนำเสนอข้อมูล ข้อโต้แย้งหรือข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁹³

องค์ประกอบสำคัญของการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้มีความสมบูรณ์ คือ การเพิ่มกลไกการตรวจสอบรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนด้วยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและร่วมแสดงความคิดเห็นต่อรายงาน อันเป็นจุดเริ่มก่อนการตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมเกิดขึ้นมา และที่สำคัญก็คือ หากในที่สุดแล้วโครงการหรือกิจกรรมได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการ ผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระยะของการเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทำให้ประชาชนได้ตรวจสอบภายหลังว่าโครงการหรือกิจกรรมนั้น ได้มีการนำเอามาตรการลดผลกระทบหรือการติดตามตรวจสอบที่ได้นำเสนอไว้ในรายงานมาใช้ปฏิบัติจริงหรือไม่อีกด้วย⁹⁴

ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐในภายหลังการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการถมทะเลจึงต้องมีขึ้นไปพร้อมกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในด้านความเข้าใจของโครงการ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการ ประสบการณ์จากการถมทะเลในพื้นที่อื่น รวมทั้งความคาดหวังเกี่ยวกับประโยชน์จากการถมทะเลและความวิตกกังวลเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในกรณีที่มีการถมทะเล ทั้งนี้ โดยมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน นักวิชาการอย่างกว้างขวาง โปร่งใสและตรวจสอบได้

2.5.3 แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

การพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นแนวคิดที่มีที่มาจากหนังสือ The Limits to Growth ของกลุ่ม The Club of Rome ที่ได้ตีพิมพ์เมื่อปี พ.ศ. 2515 โดยตั้งข้อสังเกตว่า หากประชากรโลก อุตสาหกรรม มลภาวะ การผลิตอาหาร การเสื่อมถอยของทรัพยากรยังดำรงอยู่ในอัตราที่ไม่เปลี่ยนแปลง การเติบโตบนโลกนี้จะถึงขีดจำกัดในอีก 100 ปีข้างหน้า ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นประชากรและความสามารถในการผลิตของโลกจะลดลงอย่างรวดเร็ว โดยไม่สามารถควบคุมได้ซึ่งสอดคล้องกับที่ Donella Meadows, Denis Meadows และ Jorgen Randers ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้นี้ในช่วง พ.ศ.

⁹³ ปารีชาติ โชติยะ และคณะ. คู่มือแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานนโยบายและแผนร่วมกับสถาบันนโยบายการศึกษา, 2539), น. 11.

⁹⁴ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, อ่างแล้ว *เชิงอรรถที่ 86*, น.175.

2510 ว่า หากมีการปรับเปลี่ยนแนวโน้มการเติบโตและตั้งเงื่อนไขความยั่งยืนให้กับสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจก็จะทำให้โลกมีความยั่งยืนต่อไปในอนาคต⁹⁵

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นประเด็นสำคัญในกระแสการพัฒนาสังคมโลกตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (United Nations Conference on the Human Environment) ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ซึ่งที่ประชุมเรียกร้องให้นานาประเทศคำนึงถึงผลกระทบของการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยจนเกินขีดจำกัด และเปลี่ยนวิถีการพัฒนาโดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและข้อจำกัดของธรรมชาติมากยิ่งขึ้น⁹⁶ และผลการประชุมดังกล่าวทำให้มีการทำปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) (Stockholm Declaration on Human Environment, 1972) ขึ้น⁹⁷ ต่อมาแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในระดับนานาชาติ เช่น ในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development, 1992)⁹⁸ แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ปฏิญญาโจฮันเนสเบิร์กว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Johannesburg Declaration on Sustainable Development)⁹⁹ อนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992) เป็นต้น¹⁰⁰

⁹⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การผลิตที่ยั่งยืนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรในภาคการผลิตและการบริการ, (กรุงเทพมหานคร: สามารถก๊อปปี้, 2552), น. 2-1.

⁹⁶ โสภารัตน์ จารุสมบัติ, นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 49-50.

⁹⁷ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550), น. 24.

⁹⁸ United Nations Environment Programme, Rio Declaration on Environment and Development 1992, Principle 4, Accessed Jan 12, 2015, from www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163.

⁹⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 95, น. 2-4.

¹⁰⁰ อานาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 87, น. 44.

ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ได้รับการยอมรับกันอย่างกว้างขวางปรากฏในรายงานชื่อ “Our Common Future” ของคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) ในปี ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) ให้ความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ว่า คือ “...Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations their own needs.” ซึ่งอาจแปลได้ว่า คือ การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ประนีประนอมหรือไม่ทำให้ขีดความสามารถในการตอบสนองความต้องการในการดำรงชีพของคนรุ่นหลังต้องด้อยลงไป¹⁰¹

ทำนองเดียวกับความหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามนิยามในการประชุมสหประชาชาติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development) ค.ศ. 1992 ที่เมืองริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการที่ 21 ของแผนปฏิบัติการโลก (Agenda 21, Global Action Plan) ให้คำจำกัดความไว้ว่า “Sustainable Development is a process that aims to meet the needs of the present generation without harming the ability of future generations to meet their needs.” ซึ่งอาจแปลได้ว่า “การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ การพัฒนาที่บรรลุความต้องการในการดำรงชีวิตของคนในปัจจุบันโดยต้องไม่ทำให้ความสามารถในการที่จะบรรลุความต้องการในการดำรงชีวิตของอนุชนในอนาคตลดลง”¹⁰²

จะเห็นได้ว่าแนวคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้เป็นแนวคิดของความยุติธรรมระหว่างคนในแต่ละรุ่นกล่าวคือ คนในแต่ละรุ่นของสังคมมีสิทธิใช้และแสวงประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเท่าเทียมกัน คนรุ่นก่อนไม่มีสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรบนพื้นโลกมากจนทำให้คนรุ่นหลังขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างคนในแต่ละรุ่น จึงควรต้องส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมไว้เพื่อให้คนรุ่นหลังได้มีโอกาสใช้ทรัพยากรและอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีเช่นเดียวกับคนรุ่นก่อนบ้าง¹⁰³ อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนคือการพัฒนาของคนในรุ่นปัจจุบันควบคู่ไปกับการรักษาสิ่งแวดล้อมไว้เพื่อให้คนรุ่นต่อไปในอนาคตได้มีทรัพยากรธรรมชาติไว้ใช้ประโยชน์ได้สืบต่อไป การพัฒนาไม่หยุดอยู่ที่คนรุ่นนี้เพราะทรัพยากรธรรมชาติได้ถูกใช้สอยไปอย่างเกินขีดจำกัดแต่คนรุ่นต่อ ๆ ไปยังมีการพัฒนาต่อไปได้ด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่คนรุ่นนี้รักษาไว้ให้ตนเอง

¹⁰¹ นงนภัส คู่วรัญญู เทียงกมล, สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), น. 189-190.

¹⁰² เฟิงอ้าง.

¹⁰³ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 87*, น. 44.

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าการฉ้อโกงเป็นกิจกรรมที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์เพื่อประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านการเกษตร การอุตสาหกรรม การสร้างที่อยู่อาศัย หรือโครงการขนาดใหญ่ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้หากคำนึงถึงแต่เพื่อประโยชน์ของคนในปัจจุบันแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อในระยะยาวแก่คนรุ่นหลัง แต่หากพิจารณาโดยใช้แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนแล้วการป้องกันผลกระทบจากการฉ้อโกงให้เหมาะสมกับพื้นที่ย่อมทำได้ง่ายขึ้นตามไปด้วย โดยวิธีในการฉ้อโกงนั้นไม่ว่าจะเป็นการฟื้นฟูชายหาด การฉ้อโกงจากชายฝั่งทะเลหรือการสร้างเป็นเกาะเทียมต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการก่อสร้าง แต่อย่างไรก็ตามต้องคำนึงถึงวิธีที่ใช้ให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด เพื่อไม่เป็นการสร้างภาระและอนุรักษ์ทรัพยากรเหล่านี้ไว้ให้แก่คนรุ่นต่อไป

2.5.4 แนวคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

แนวคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเป็นแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ซึ่งมาจากความเชื่อที่ว่าผู้ประกอบการผลิตสินค้าหรือให้บริการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่เหมาะสมตามหลักเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ นอกจากจะไม่สามารถใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแล้ว ยังทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดได้รับความเสียหายจนยากที่จะฟื้นฟูเพราะมีการใช้ธรรมชาติเป็นแหล่งรองรับมลพิษที่เกิดจากการผลิตสินค้าหรือบริการจนเกินขีดความสามารถของธรรมชาติที่จะรองรับได้ ซึ่งหากจะฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือใกล้เคียงกับสภาพเดิมก็จะต้องใช้จ่ายเงินมหาศาล ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวมเพราะค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องใช้เพื่อการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติก็คือภาษีอากรที่เก็บจากประชาชนนั่นเอง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการเพื่อให้ผู้ผลิตสินค้าหรือบริการที่ปล่อยหรือระบายมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายเพื่อบำบัดมลพิษที่เกิดจากการผลิตสินค้าหรือบริการของตนเอง¹⁰⁴

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ เกิดจากข้อเสนอแนะของการประชุมรัฐมนตรีฝ่ายสิ่งแวดล้อมของสมาชิกประเทศขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-Operation and Development : OECD) จำนวน 24 ประเทศ เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2515 โดยที่ประชุมได้ชี้แนะให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการจากหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ซึ่งหมายถึงให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการป้องกันและการควบคุมมลพิษ ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเยียวยาให้กลับคืนสู่สภาพเดิม รวมถึงค่าเสียหายของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษด้วย ซึ่งจะทำให้ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในมาตรการต่าง ๆ เป็น

¹⁰⁴ ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. “แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม.” วารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (2550) : หน้า 30-34.

การสะท้อนให้เห็นถึงราคาของสินค้าหรือบริการต่าง ๆ ที่มีส่วนในการทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม
ในกระบวนการผลิตและหรือการบริโภค¹⁰⁵

โดยที่ในอดีตค่าใช้จ่ายทางสิ่งแวดล้อมมิได้มีการนำเข้ามาคิดรวมเป็นต้นทุนการผลิตแต่อย่างใด แต่ในหลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมเห็นว่า ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมจะต้องมีการนำไปคิดรวมเป็นต้นทุนภายในหรือต้นทุนการผลิตด้วยและจัดให้มีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสะท้อนถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายที่แท้จริง ดังนั้น ค่าใช้จ่ายทางสิ่งแวดล้อมได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าภาษีสิ่งแวดล้อม ค่าบำบัดหรือค่าบริการในการจัดการมลพิษ ค่าปรับกรณีก่อมลพิษเกินมาตรฐาน ค่าชดเชยหรือฟื้นฟูความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ผู้ก่อมลพิษหรือผู้ใช้ทรัพยากรนั้นเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดมลพิษ ผู้ก่อมลพิษหรือผู้ใช้ (ผู้บริโภค) จะต้องรับผิดชอบ (Polluter or User Pays Principle: PPP/UPP)¹⁰⁶ ทั้งนี้ยังสามารถรวมถึงค่าธรรมเนียมในการขอรับใบอนุญาตก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งตามแนวคิดนี้¹⁰⁷

เนื่องจากการถ่มทะเลนั้นเป็นกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ จึงต้องดำเนินการอย่างละเอียดและรอบคอบ เริ่มตั้งแต่การเสียค่าธรรมเนียมในการให้ใบอนุญาตซึ่งควรกำหนดให้มีมูลค่าสูง สำหรับการดำเนินการทั้งก่อนและหลังการถ่มทะเล หากผู้ดำเนินการถ่มทะเลก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดความเสียหายใดๆ แก่ประชาชนในพื้นที่ที่มีการถ่มทะเล ผู้ดำเนินการนั้นจะต้องเป็นผู้ชดเชยค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูผลกระทบ พร้อมทั้งต้องเยียวยาความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการถ่มทะเลนั้นดำเนินการให้เป็นไปอย่างรอบคอบและช่วยให้ความระมัดระวังในการถ่มทะเลมากยิ่งขึ้น

¹⁰⁵ Organization for Economic Co-Operation and Development. “OECD Recommendation on the Implementation of the Polluter Pays Principle 1974” Accessed Jan 12, 2015, from <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=38&InstrumentPID=305&Lang=en&Book=False>.

¹⁰⁶ วินัย เรื่องศรี, “ลักษณะและขอบเขตคดีสิ่งแวดล้อม.”เอกสารประกอบการบรรยาย วิชาปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น.6.

¹⁰⁷ Rosalind Malcolm, *A Guidebook to Environmental Law*, (Great Britain : Sweet & Maxwell, 1994), pp. 27-28.

บทที่ 3

นโยบายและแผน มาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล

ในบทนี้ จะกล่าวถึงแนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการถมทะเล ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559 และคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความเข้าใจแนวทางนโยบายที่สนับสนุนและสอดคล้องกับแนวทางในการปฏิบัติจริง นอกจากนี้ ยังได้นำเสนอถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ตลอดจนหน่วยงานที่รับผิดชอบในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล เพื่อนำเสนอให้เห็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสมต่อไป

3.1 นโยบายและแผนในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล

3.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)

ในยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนพบว่า ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีแนวโน้มเสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่อง ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งยังคงได้รับแรงกดดันจากการขยายตัวของการพัฒนา การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การท่องเที่ยว และการทำประมงโดยขาดการควบคุมอย่างเหมาะสม รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพอันได้แก่ ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง โดยตั้งแต่อดีตถึงปี 2550 แนวชายฝั่งทะเลทั่วประเทศถูกกัดเซาะ 155 แห่ง รวมเป็นความยาว ประมาณ 600 กิโลเมตร สูญเสียที่ดินไปถึง 113,042 ไร่ คิดเป็นมูลค่าความเสียหาย เฉพาะที่ดินประมาณ 1 แสนล้านบาท ส่วนพื้นที่แนวชายฝั่งทะเลอ่าวไทยตอนในทั้งหมดซึ่งได้รับการจัดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ พบว่า มีอัตราการกัดเซาะรุนแรงมากกว่า 5 เมตรต่อปี¹

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงานกฤษฎีกา, “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559,” (กรุงเทพมหานคร, 2555), น. 99.

ในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขาดการบูรณาการร่วมระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การกำหนดเครื่องมือและกลไกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นแบบแยกส่วน ระบบการจัดการข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังไม่เป็นมาตรฐาน ไม่ครอบคลุมและขาดการเชื่อมโยงกับข้อมูลด้าน เศรษฐกิจและสังคม ส่งผลให้เกิดความไม่ไว้วางใจในการบริหารจัดการของภาครัฐ ในขณะที่เกิดช่องว่างทางนโยบายในการบูรณาการระหว่างการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ประกอบกับความอ่อนแอของกลไกการจัดการสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมาย และความไม่มีประสิทธิภาพของเครื่องมือกำกับและควบคุมในการบรรเทาผลกระทบของโครงการขนาดใหญ่ส่งผลให้เกิดผลกระทบมากมายจากโครงการพัฒนาเศรษฐกิจขนาดใหญ่ของทั้งภาครัฐและเอกชน แม้โครงการพัฒนาเหล่านี้จะตอบสนองเป้าหมายทางเศรษฐกิจและเพิ่มรายได้ แต่ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมหลายประการดังเช่น กรณีปัญหามลพิษในพื้นที่มาบตาพุด และบริเวณใกล้เคียงจังหวัดระยอง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเติบโตของอุตสาหกรรมโดยขาดการควบคุมการปล่อยมลพิษให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและคุณภาพสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ภาคประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของภาครัฐซึ่งมีผลกระทบต่อขยายพื้นที่อุตสาหกรรมแห่งใหม่²

จากปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับภาคเอกชนผู้ผลิต และระหว่างชุมชนกับภาครัฐ จากโครงการพัฒนาที่ก่อให้เกิดมลพิษและทำลายวิถีชีวิตของชุมชน อันเนื่องมาจากความขัดแย้งเชิงนโยบาย ความอ่อนแอของกลไกการจัดการ สิ่งแวดล้อม ความไม่มีประสิทธิภาพของเครื่องมือกำกับและควบคุมผลกระทบของโครงการ และการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้ภาคประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อการบริหารจัดการ การพัฒนาอุตสาหกรรม และการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ³ ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาสถานการณ์และความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตที่ประเทศไทยต้องเผชิญจึงจำเป็นต้องสร้างภูมิคุ้มกัน เพื่อให้ประเทศสามารถลดความเสี่ยงและบริหารจัดการ รวมทั้งสร้างความพร้อมในการรับมือกับปัจจัยเสี่ยงดังกล่าวข้างต้นได้ ทั้งนี้เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นฐานที่มั่นคงในการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืนโดยสร้างภูมิคุ้มกันที่สำคัญ ได้แก่⁴

² เฟิงอ้าง, น. 102.

³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่* 1, น. 104.

⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่* 1, น. 104-105.

1. การมีระบบฐานข้อมูลและองค์ความรู้ เทคโนโลยี ที่ง่ายต่อการเข้าถึงและใช้ประโยชน์และมีภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เหมาะสมในการปรับตัวเพื่อรองรับผลกระทบทั้งด้านภัยพิบัติจากธรรมชาติ รวมไปถึงการลงทุนด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและการฟื้นฟูระบบนิเวศ

2. ความตระหนักถึงประโยชน์และคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเป็นภูมิคุ้มกันนำไปสู่สังคมและเศรษฐกิจสีเขียวที่มีแบบแผนการผลิตและบริโภคอย่างยั่งยืนและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

3. การมีเครื่องมือและกลไกบริหารจัดการเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและระบบธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะช่วยให้การกำหนดนโยบายและมาตรการเฝ้าต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ มีองค์ความรู้ ข้อมูล และระบบติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ มีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อสร้างแรงจูงใจ อีกทั้งช่วยให้การบริหารจัดการเกิดความโปร่งใสเป็นธรรมกับทุกภาคส่วนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

4. ความเข้มแข็งของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การที่ชุมชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น สามารถรวมกลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนได้มากขึ้น รวมทั้งบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงกระบวนการพัฒนาที่เน้นการมีส่วนร่วมและยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ส่งผลให้ชุมชนมีขีดความสามารถในการพัฒนาที่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคมทำให้ปรับเปลี่ยนวิถีการพึ่งตนเองและเกิดความยั่งยืนได้

5. การบริหารจัดการที่ดีโดยมุ่งเน้นการบูรณาการที่ยึดพื้นที่เป็นหลักในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงเครื่องมือและกลไกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ การพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อประกอบการกำหนดนโยบายและวางแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายให้เข้มงวด เป็นธรรมและโปร่งใส การสร้างความตระหนักและจิตสำนึกรับผิดชอบของทุกภาคส่วน และการเสริมสร้างศักยภาพในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

จากแนวทางในการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) สะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาประเทศ ในช่วงที่ผ่านมาขาดความสมดุลและไม่ยั่งยืน ดังนั้น ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 จึงให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูดูแลฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการใช้อย่างตระหนักรู้คุณค่า

บริหารจัดการอย่างดี สร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและการพัฒนาระบบ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรม เมื่อมองในด้านของการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลแม้จะไม่ได้มีการกล่าวไว้โดยตรงก็ตาม แต่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการการใช้ทรัพยากรในพื้นที่และการบูรณาการระหว่างการบริหารจัดการที่ดีและการบังคับใช้กฎหมายนั้นจะช่วยให้การป้องกันผลกระทบจากการถมทะเลในแต่ละพื้นที่นั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นโครงการถมทะเลของรัฐเป็นแผนงานขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบในวงกว้างทั้งต่อสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นในการพิจารณาดำเนินโครงการใด ๆ ของรัฐจึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและรอบด้าน เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งต่อคนในพื้นที่ ผู้มีส่วนได้เสียหรือแม้แต่ภาครัฐเอง อีกทั้งต้องมีการติดตามประเมินผลโครงการถมทะเลของรัฐที่ได้ดำเนินการไปแล้วว่าได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไร เพื่อที่จะได้เป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการพิจารณาดำเนินโครงการในลักษณะเช่นนี้ต่อไป

3.1.2 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559 มีหลักการเพื่อเป็นแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีเป้าหมายเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 35⁵ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 35 ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” เพื่อปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งกำหนดขึ้นตามมาตรา 13 (1) แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ให้แนะนำส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำแผนงานหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” เพื่อปฏิบัติตามนโยบาย

โดยแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559 มีหลักการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย 6 หลักการสำคัญ คือ⁶

1. การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มีดุลยภาพ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะต้องเกื้อกูลและไม่เกิดความขัดแย้งซึ่งกันและกัน โดยการพัฒนาเศรษฐกิจให้ขยายตัวอย่างมีคุณภาพและแข่งขันได้ จะต้องคำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สามารถสงวนรักษาไว้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยาวนาน ใช้ทรัพยากรทุกชนิดอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความต้องการของสังคมทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

2. การบริหารจัดการเชิงระบบนิเวศ (Ecosystem Approach) เป็นหลักการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์เชิงระบบหรือองค์รวม (Holistic) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการดำรงอยู่ของระบบนิเวศอย่างสมดุล และการตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ได้แก่ การจัดการลุ่มน้ำอย่างบูรณาการ และการบริหารจัดการกลุ่มป่า

3. การระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) เป็นหลักการจัดการเชิงรุกที่เน้นการป้องกันผลกระทบล่วงหน้าโดยการสร้างระบบภูมิคุ้มกันให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่เปราะบางและพื้นที่เสี่ยง

4. ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle: PPP) และ “ผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย” (Beneficiaries Pay Principle: BPP) เป็นหลักการในการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสร้างแรงจูงใจและภาระรับผิดชอบเพื่อลดการก่อมลพิษส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้เสียประโยชน์ เพื่อลดความขัดแย้งทางสังคมอันเกิดจากการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ประโยชน์ และทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องได้รับประโยชน์ร่วมกัน

⁶ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555), น. ช-ค.

5. ความเป็นหุ้นส่วนของรัฐ-เอกชน (Public-Private Partnership) เป็นหลักการที่ใช้สร้างการร่วมรับผิดชอบและควรนำมาใช้ควบคู่กับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนและมีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

6. ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้เกิดความยั่งยืนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การกระจายอำนาจที่ยึดหลักการพื้นที่ - หน้าที่ - การมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation : AFP) การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะและการกำหนดภาระรับผิดชอบ (Accountability) ของทุกภาคส่วนอย่างจริงจัง

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559 มีการพิจารณายุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาในมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างเศรษฐกิจสร้างสรรค์และเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Creative and Green Economy) มาเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดและทิศทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ นอกจากนี้ยังมุ่งเน้นแนวทางการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ สามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเท่าเทียมกัน และกำหนดมาตรการสร้างภูมิคุ้มกันต่อความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ เพื่อเตรียมความพร้อมในการเผชิญกับปัญหาความผันผวนจากผลของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น⁷

สำหรับเรื่องการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลนั้น แม้จะมีหลักการเชิงรุกในการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้น แต่ก็ยังคงต้องเฝ้าระวังและฟื้นฟูเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการกัดเซาะชายฝั่งอันเนื่องมาจากโครงการถมทะเลที่ได้ก่อสร้างมาแล้วอีกด้วย นอกจากนี้ ต้องบูรณาการภาครัฐและเอกชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการต่อผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในโครงการที่มีการถมทะเลด้วย

3.1.3 คำแถลงนโยบายรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี

ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ก่อนเข้ามาบริหารประเทศนั้น คณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554 ในด้านนโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

⁷ เฟิงอ้าง *เชิงอรรถที่ 6* หน้า ข.

กำหนดสาระของนโยบายเกี่ยวกับการถมทะเลไว้ คือ การสร้างภูมิคุ้มกันและเตรียมความพร้อมในการรองรับและปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและพิบัติภัยธรรมชาติ โดยการดำเนินการศึกษาอย่างรอบคอบในเรื่องของความจำเป็นของโครงการพัฒนาเขื่อนและเกาะเพื่อป้องกันกรุงเทพฯ และภาคกลางให้ปลอดภัยจากการเพิ่มของระดับน้ำทะเลและจากการละลายตัวของน้ำแข็งขั้วโลกตามสภาวะโลกร้อนที่กำลังจะเกิดขึ้น⁸ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของพรรคเพื่อไทยที่ใช้ในการหาเสียงว่าจะใช้วิธีการถมทะเลอ่าวไทย 300,000 ไร่ เพื่อขยายพื้นที่สำหรับขายให้ชาวต่างชาติ โดยถมไปในทะเลกว้าง 10 กิโลเมตร และยาว 30 กิโลเมตร การถมทะเลเพื่อสร้างเขื่อนกันทะเลในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการเพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วมและน้ำทะเลหนุน⁹

ต่อมาได้นำแผนโครงการถมทะเลสร้างเมืองใหม่ไปดำเนินการควบคู่กับในโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลทั้ง 23 จังหวัด ซึ่งจากการศึกษาเบื้องต้นพบว่าทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ในการถมทะเลจะก่อสร้างเป็นแนวเขื่อนกันน้ำทะเลห่างจากฝั่งทะเลออกไป 15 กิโลเมตร ตามแนวสันทรายจากจังหวัดเพชรบุรีจนถึงชลบุรี พร้อมกับการสร้างถนนขนาด 4-6 เลนบนสันเขื่อนสำหรับสัญจรไปมาควบคู่ไปกับใช้เป็นเส้นทางสำหรับการท่องเที่ยว ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินโครงการยกทรงพระราชบัญญัติจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจ ชื่อ บริษัท บริหารจัดการและพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ไทย จำกัด เพื่อดำเนินผลักดันนโยบายถมทะเลเพื่อป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งในวงเงินงบประมาณ 1.8 แสนล้านบาท และส่งให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาส่งต่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ¹⁰

สำหรับคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีซึ่งมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีซึ่งได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 นั้น มีนโยบายการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในด้านการคมนาคมทางน้ำโดยพัฒนาการขนส่งสินค้าทาง

⁸ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร แถลงต่อรัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2554), น. 36-37.

⁹ เสรี ศุภราทิตย์, “ถมทะเลเพื่อใคร : จากดูไบถึงไทยแลนด์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2556, จาก www.deqp.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=19371%3A2011-07-25-02-39-14&catid=12%3A2010-02-17-11-32-5&Itemid=50&lang=th.

¹⁰ ประชาชาติธุรกิจ, “ถมทะเล 1.8 ล้านล้านบาทคลังถือหุ้น 90% รัฐสอดใส่ในแผนป้องกันชายฝั่ง 23 จังหวัด,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2556, จาก www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1349607232&grpId=10&catid=00.

ลำน้ำและชายฝั่งทะเลเพื่อลดต้นทุนระบบโลจิสติกส์ของประเทศ เริ่มจากการเร่งรัดพัฒนาท่าเทียบเรือชายฝั่งที่ทำเรือแหลมฉบัง ท่าเรือชายฝั่งทะเลอ่าวไทยและอันดามัน¹¹ ซึ่งนโยบายนี้สอดคล้องกับการสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบารา จังหวัดสตูล ซึ่งในการสร้างต้องทำการถมทะเลขนาดเพื่อสร้างท่าเรือดังกล่าวโดยในแผนงานพัฒนาท่าเรือปาบาราระยะที่ 1 ต้องถมทะเลพื้นที่ 292 ไร่ โครงการระยะที่ 2 ต้องถมทะเลพื้นที่ 240 ไร่ และโครงการในระยะที่ 3 ต้องถมทะเลพื้นที่ 450 ไร่ ซึ่งโครงการนี้กำลังอยู่ระหว่างการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) พร้อมกับทบทวนการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่ผ่านการประเมินแล้วอีกครั้งในบางประเด็น วงเงินประมาณ 118 ล้านบาท โดยจะเสนอของบประมาณปี 2559¹²

สำหรับนโยบายการรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรและการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนนั้น ให้ความสำคัญกับการรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรและการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน โดยได้กล่าวถึงการใช้มาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาดในระดับพื้นที่ จะเร่งแก้ไขปัญหาในพื้นที่มาตาพุดซึ่งเป็นฐานอุตสาหกรรมหลักของประเทศอย่างต่อเนื่อง ทั้งการลดและขจัดมลพิษ การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดูแลคุณภาพชีวิตประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรม¹³

3.2 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลในต่างประเทศ

3.2.1 มาตรการทางกฎหมายของประเทศสิงคโปร์

ในประเทศสิงคโปร์ การถมทะเลชายฝั่งถือเป็นวาระระดับชาติ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหลายองค์กรด้วยกัน ตั้งแต่รัฐบาลรวมถึงองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ โครงการถมที่ชายฝั่งทะเล (Foreshore Reclamation) ทั้งหมดในประเทศสิงคโปร์ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ

¹¹ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา แลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2557), น. 15-17.

¹² ไทยโพสต์, “เจ้าท่าฯ ขอ 50 ล้าน ศึกษาอีเอชไอเอท่าเรือปากบารา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2556, จาก www.thaipost.net/news/070115/101265.

¹³ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11, น. 15-17.

Ministry of Law โดยกระทรวงนี้ได้ส่งต่อหน้าที่ยังคณะกรรมการแห่งชาติซึ่งจัดตั้งตามกฎหมาย (Statutory Board) สามองค์กรหลักคือ¹⁴

- (1) Housing and Development Board
- (2.) Jurong Town Corporation
- (3.) Port of Singapore Authority

ซึ่งองค์กรหลักทั้งสามองค์กรนี้จะดูแลในเรื่องการถมที่ชายฝั่งทะเล มีหน้าที่รับผิดชอบโครงการถมที่ตั้งแต่เริ่มต้นโครงการจนกระทั่งทำการถมที่เสร็จสิ้นและจัดสรรที่ดินที่ถมนั้นเพื่อใช้สอยต่อไป แต่ประชาชนของประเทศสิงคโปร์กลับไม่ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการกระทำดังกล่าว การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงนั้นประชาชนจะต้องมีสิทธิในการได้รับการรับฟังจากรัฐ (Right to be heard) ตั้งแต่ช่วงของการอนุมัติและการริเริ่มโครงการ จนกระทั่งดำเนินโครงการถมที่ชายฝั่ง แต่การถมที่ของรัฐบาลสิงคโปร์ในบางครั้งแทบไม่ได้รับการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเลย ทำให้บางครั้งเกิดกระแสข่าวการในมหาวิทยาลัยและองค์การพัฒนาเอกชน หรือ NGO ได้ร่วมกันวิพากษ์วิจารณ์ว่าโครงการถมที่ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสภาพดั้งเดิมของชายฝั่ง และประชาชนของประเทศก็ไม่มีส่วนร่วมในประเด็นสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง เพราะไม่ได้มีการกำหนดหน้าที่การมีส่วนร่วมไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมายของประเทศสิงคโปร์เลย

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ของประเทศ เนื่องจากเป็นประเทศที่มีขนาดเล็กและมีทรัพยากรธรรมชาติอย่างจำกัด ดังนั้นในการพิจารณาก่อสร้างสิ่งใดลงไปใต้ม่าน้ำลำคลองแหล่งน้ำหรือชายทะเลจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก มีหน่วยงานที่สำคัญในการดูแลเกี่ยวกับคือ Urban Redevelopment Authority หรือ URA โดย URA เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่ในการการจัดพื้นที่วางแผนผังเมืองเพื่อการสร้างที่อยู่อาศัยของประชาชนสิงคโปร์ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ ในด้านการพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำของสิงคโปร์มีกฎหมายที่ใช้ในการดูแลในเรื่องนี้คือ Foreshore Act (Chapter 113)¹⁵ ซึ่งในมาตรา 3 กล่าวว่าห้ามผู้ใดก่อสร้างสิ่งใด ๆ กำแพงกั้นคลื่นในทะเลหรือในแม่น้ำ หรือสิ่งก่อสร้างที่เป็นกำแพงตลอดจนแนวทำเรือ แม่น้ำ ร่องน้ำ

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ถมทะเล (Land Reclamation),” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2556, จาก www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=13.

¹⁵ The Statutes of the Republic of Singapore, “Foreshores Act,” Accessed 16 Jun 2014, from <http://statutes.agc.gov.sg/aol/download/0/0/pdf/binaryFile/pdfFile.pdf?CompId:73701ef9-8b56-4957-b41b-189291610937>.

ไม่ว่าจะเป็นสิ่งก่อสร้างถาวรหรือภายในระยะ 15 เมตรจากแนวชายฝั่งหรือแนวตลิ่ง ยกเว้นจะมีข้อตกลงซึ่งได้รับการอนุญาตจาก Urban Redevelopment Authority (URA)

ในการขออนุญาตสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำของสิงคโปร์นั้นผู้ขออนุญาตต้องทำคำเสนอหรือแผนเพื่อขออนุมัติการก่อสร้างตามมาตรา 3 ของ Foreshore Act (Chapter 113) ไปยัง URA ทั้งนี้ผู้ขออนุญาตต้องยื่นเอกสาร ดังนี้

1. เอกสารแสดงความเป็นเจ้าของหรือได้รับอนุญาตจากผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์บนพื้นที่ที่จะก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ
2. แบบแสดงโครงสร้างพร้อมรายละเอียดของสิ่งก่อสร้างซึ่งมีวิศวกรวิชาชีพรับรอง
3. ใบพิจารณาอนุญาตหรือใบรับรองจากหัวหน้าของ Urban Redevelopment Authority (URA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลการพัฒนาเมืองโดยจัดสรรพื้นที่เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนในประเทศ
4. ใบอนุญาตของ Singapore Land Authority (SLA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ในสิงคโปร์
5. ใบอนุญาตของ Maritime Port Authority of Singapore (MPA) เป็นหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับท่าเรือและภารกิจทางทะเลของสิงคโปร์

ในการพิจารณาให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำของประเทศสิงคโปร์จะพิจารณาภายในหนึ่งเดือนหลังจากที่เอกสารครบ หากไม่มีการแจ้งผลการอนุมัติภายในเวลาที่กำหนดให้ถือว่าคำขออนุญาตนั้นได้รับการอนุมัติ แต่อย่างไรก็ตามในประเทศสิงคโปร์นั้นไม่มีกำหนดรายการหรือประเภทของสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ต้องขออนุญาต คือ การสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำในทุกประเภทจะต้องขออนุญาตจาก URA ส่วนการก่อสร้างท่าเรือ ท่าเทียบเรือหรือกำแพงกันคลื่นทำได้เฉพาะหน่วยงานของรัฐบาลเท่านั้น เพราะสิงคโปร์นั้นไม่มีพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติมากมายนัก ปัจจัยในการดำรงชีพและต้นทุนในการผลิตหลายอย่างอาศัยการนำเข้าจากต่างประเทศ ประเทศสิงคโปร์จึงเป็นเมืองท่าและโดดเด่นในเรื่องกิจการด้านพาณิชย์อย่างมาก รัฐบาลจึงต้องควบคุมท่าเรือและท่าเทียบเรือซึ่งมีผลต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศ หากมีผู้ใดการสร้างสิ่งปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตนอกจากมีความผิดโทษปรับจำนวน 4,000 สิงคโปร์ดอลลาร์ หรือประมาณ 100,000 บาท แล้วสิ่งก่อสร้างที่ปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้นจะต้องถูกรื้อถอนไปตามคำสั่งของรัฐมนตรีกระทรวง National Development และรัฐบาลจะเป็นผู้รื้อถอน โดยค่ารื้อถอนนั้นผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างต้องเป็นผู้จ่ายค่ารื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้น

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีขนาดเล็กแต่มีจำนวนประชากรหนาแน่นมาก การขาดแคลนพื้นที่จึงเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศ การที่สิงคโปร์มีรัฐบาลที่เข้มแข็งมากและมีการ

บังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน¹⁶ ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการถมทะเลของสิงคโปร์จึงบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับเดียวคือ Foreshore Act (Chapter 113) โดยมีหน่วยงานเจ้าภาพหลักคือ Urban Redevelopment Authority (URA) ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลการจัดสรรพื้นที่เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนในประเทศ ซึ่งทำให้บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการถมทะเลในประเทศสิงคโปร์มีความโดดเด่นมากและทำให้การดำเนินการจัดการการถมทะเลของสิงคโปร์มีความคล่องตัวและสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว

3.2.2 มาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายของญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมมีหลายฉบับ เริ่มจากแนวคิดพื้นฐานด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมที่จะทำให้มนุษย์ได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาที่สำคัญของเศรษฐกิจญี่ปุ่นในศตวรรษที่ 21 คือ ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเน้นนโยบายด้านการนำของเสียกลับมาใช้ใหม่ นอกจากนี้กฎหมายเหล่านี้ยังมีลักษณะเป็นกฎหมายพื้นฐานที่บัญญัติ เนื้อหาสาระในลักษณะกว้าง ๆ เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานในการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะ เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมในแต่ละด้านจะมีลักษณะสภาพปัญหา และวิธีการจัดการแตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะเพื่อความถูกต้องในการจัดการ¹⁷

การกำหนดประเภทของโครงการที่ต้องทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นเป็นแบบ “Positive list” คือ กำหนดประเภทของกิจกรรมหรือโครงการที่ต้องทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สำหรับในประเทศญี่ปุ่นมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะคือ กฎหมาย Environment Impact Assessment Law

¹⁶ Hesp, Patricj A., The Environment Impact Assessment process in Singapore with particular respect to coastal environment and role of NGOs, Accessed Jan 22, 2015, from www.ga.lsu.edu/hesp/PDFs/20090220101103889.pdf.

¹⁷ กำพล วัชรวิเศษ และคณะ, “การจัดการสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี แนวทางสำหรับประเทศไทย ศึกษากรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2556, จาก www.asia.tu.ac.th/research/Analysis_paper.pdf.

1997 ซึ่งในนี้ใน Article 2 ได้ให้นิยามการกำหนดประเภทของโครงการเป็น Class 1 project และ Class 2 project¹⁸

ประเภทโครงการที่ต้องทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดไว้ในกฎหมายการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540 Article 2 (a) – (m) รวม 13 ประเภทโครงการ¹⁹

1. Class 1 project คือ โครงการที่มีขนาดใหญ่ เช่น มีการใช้พื้นที่หรือมีโครงสร้างขนาดใหญ่ ซึ่งจะถูกสร้างโดยรัฐบาลหรือเห็นว่าจะมีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการถมทะเลที่มีขนาด 50 เฮกตาร์ หรือ 0.5 ตารางกิโลเมตร ขึ้นไปจะจัดอยู่ในโครงการประเภทที่ 1 ที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2. Class 2 project คือ โครงการที่มีลักษณะเหมือนโครงการใน Class 1 project แต่มีขนาดของโครงการที่เล็กกว่าและต้องอยู่ภายใต้การพิจารณาจากรัฐบาลเป็นรายโครงการว่าจำเป็นต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ สำหรับการถมทะเลที่มีขนาด 40-50 เฮกตาร์ หรือ มีขนาดไม่เกิน 0.5 ตารางกิโลเมตร จัดอยู่ในโครงการประเภทที่ 2

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือ Environment Impact Assessment Law 1997 ซึ่งในขั้นตอนของการกลั่นกรองโครงการนั้นมีหลายระดับตั้งแต่ในระดับของประชาชน รัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลางหรือแม้แต่ผู้เสนอโครงการเอง และในการพิจารณาตัดสินใจต้องมีความคิดเห็นจากผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefectural Governor) ซึ่งเป็นบุคคลคุ้นเคยและรู้สถานการณ์ในพื้นที่มาร่วมในการตัดสินใจด้วย²⁰ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดผู้รับผิดชอบในพื้นที่จะต้องทำความเห็นพร้อมเหตุผลต่อโครงการใน Class 2 ภายใน 30 วัน²¹ เมื่อพิจารณาขั้นตอนสำหรับโครงการ Class 2 มีกระบวนการที่ซับซ้อนมากกว่าเพราะจะต้องทำการสำรวจ พยากรณ์และประเมินผลว่าโครงการนั้นอาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อประกอบการ

¹⁸ Ministry of Environment Government of Japan, Environment Impact Assessment Law 1997, Accessed Nov 2, 2013, from <http://www.env.go.jp/en/laws/policy/assess/chap1.html>.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Ministry of Environment Government of Japan, *Supra note 18.*

²¹ Environmental Impact Assessment Act 1997, Article 4

ตัดสินใจในการป้องกันสิ่งแวดล้อมจากผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น โดยหลังจากการฟังความคิดเห็นของประชาชนและรัฐบาลท้องถิ่นแล้ว²²

หน่วยงานที่รับผิดชอบการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

1. รัฐบาลกลาง (National Government) โดยกระทรวงสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดแนวทางในการกลั่นกรองโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กำหนดประเภทของโครงการและขนาดของโครงการที่ต้องกลั่นกรอง

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefectural Governor) หรือนายกเทศมนตรี (Municipal Mayor) ของรัฐบาลท้องถิ่น/เทศบาลท้องถิ่น (Municipal Government) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในพื้นที่ที่ตั้งโครงการ โดยผู้เสนอโครงการจะที่อยู่ในประเภท Class 2 จะต้องนำเสนอรายงานข้อมูลกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโครงการส่งให้ผู้ว่าฯ หรือนายกเทศมนตรีพิจารณาภายใน 60 วัน ผู้ว่าฯ หรือนายกเทศมนตรีต้องให้ความเห็นหรือพร้อมเหตุผลว่าโครงการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงหรือไม่และจะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่²³

นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังมีกฎหมายว่าด้วยชายฝั่ง (Coastal Law) อันเป็นกฎหมายควบคุมมิให้มีการทำลายธรรมชาติบริเวณชายฝั่งรอบเกาะญี่ปุ่น และต่อมาญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาชายฝั่งแบบบูรณาการ (Integrated Coastal Zone Management : ICZM) ซึ่งหมายถึงกระบวนการจัดการที่ทำให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งของกลุ่มผู้ใช้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับความจะเป็นในการเลี้ยงชีพและความคุ้มทุนในการประกอบกิจการ โดยการแบ่งปันและจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งอย่างเป็นธรรมและร่วมรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้น²⁴ ทั้งนี้รวมถึงการถมทะเลในญี่ปุ่นด้วย ตัวอย่างเช่น คดีการถมทะเลโทชิโนในจังหวัดอิโรซิม่าซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอิโรซิม่าได้อนุญาตให้มีการถมทะเลในอ่าวโทโมะโนะอูระเพื่อให้มีพื้นที่จอดรถในบริเวณดังกล่าวมากขึ้น โดยจะทำการก่อสร้างสะพานเชื่อมกับแนวชายฝั่งเดิมด้วย ต่อมามีประชาชนที่อยู่

²² Peter King and Simon Hoiberg Olsen, “Comparative Study of EIA Systems: Philippines and Other Countries,” Accessed Nov 2, 2013, from www.emb.gov.ph/portal/Portals/21/eia%20convention/Comparative%20Study.pdf.

²³ Environmental Impact Assessment Act 1997, Article 4 (2-3)

²⁴ สำนักงานศาลปกครอง, รายงานโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judge) : ปัญหาสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ดิน ดีไซน์ จำกัด, 2554), น. 325-328.

อาศัยในบริเวณดังกล่าวจำนวน 160 คน ยื่นฟ้องผู้ว่าฮิโรชิมาต่อศาลฮิโรชิมาในประเด็นที่ได้อนุญาตให้มีการถมทะเลดังกล่าว ซึ่งศาลจังหวัดฮิโรชิมา ได้มีคำสั่งห้ามให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุญาตให้มีการถมทะเลในบริเวณดังกล่าว ซึ่งเป็นคดีแรกที่ศาลได้สั่งให้หยุดการดำเนินการก่อสร้างโครงการถมทะเลของรัฐโดยอาศัยเหตุจากการรักษาสภาพภูมิทัศน์ทางทะเลไว้²⁵ จากกรณีตัวอย่างนี้จะเห็นได้ว่าแม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นก็ตาม แต่หากประชาชนหรือท้องถิ่นไม่เห็นด้วยก็สามารถที่จะยับยั้งอำนาจของผู้ให้ความเห็นชอบได้

ในด้านการฟื้นฟูผลกระทบจากการทำโครงการขนาดใหญ่ของประเทศญี่ปุ่นพบว่าเมื่อโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการดำรงชีวิตของประชาชน ประชาชนก็สามารถมติในการรื้อถอนได้ด้วยตัวอย่างเช่น การรื้อเขื่อนอะราเซะ (Arase) ซึ่งเป็นเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าที่สร้างเสร็จในปี พ.ศ. 2498 ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของจังหวัดคุมโมะโตะ เมื่อเกิดการสร้างเขื่อนขึ้นชีวิตสัตว์และพืชในพื้นที่ราบน้ำทะเลท่วมถึงนี้เปลี่ยนแปลงไป ปลาอะยุ ปลาตอนโกะและปูกาเนะได้หายไปหมดภายในสองสามปีหลังจากการสร้างเขื่อน นอกจากนี้เขื่อนยังทำให้ราษฎรแถวนั้นเกิดความเครียดจากเสียงและการสั่นสะเทือน คุณภาพน้ำแย่งลงและมีกลิ่นไม่พึงประสงค์ เกิดน้ำท่วมต่อบ้านเรือนของประชาชนที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำรุนแรงขึ้นหลังจากเขื่อนเสร็จ เนื่องจากระดับน้ำเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อเขื่อนปล่อยน้ำ ทำให้ยากแก่การที่ชุมชนจะใช้ชีวิตร่วมกับน้ำท่วมได้ การตัดสินใจทำลายเขื่อนครั้งแรกเกิดมาจากสภาจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดในปี พ.ศ. 2546 ซึ่งมาจากการเรียกร้องของชาวประมงและชุมชนในพื้นที่แต่ก็ถูกระงับไปเมื่อมีการเปลี่ยนตัวผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2553 กฎหมายของญี่ปุ่นกำหนดให้การต่อใบอนุญาตสิทธิในการบริหารจัดการน้ำไม่สามารถทำได้โดยปราศจากความเห็นชอบของสหกรณ์ประมง คำตัดสินสุดท้ายเพื่อยุติการดำเนินงานของเขื่อนและการทุบทำลายเขื่อนทั้งจึงเริ่มขึ้นจริงในปี พ.ศ. 2555 โดยในการรื้อถอนเขื่อนนี้มีการตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการติดตามประเมินผลการรื้อถอนเขื่อนทั้งก่อนหน้า ระหว่างและหลังจากรื้อถอนเขื่อนทั้งให้เป็นไปอย่างปลอดภัยและให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม²⁶ จากกรณีนี้ทำให้เห็นว่ากฎหมายของญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินการ

²⁵ เฟ็งอ้าง.

²⁶ ซาโยโกะ อินุมะ, “การรื้อถอนเขื่อนอะราเซะ (Arase) : ความพยายามครั้งแรกของญี่ปุ่นในการรื้อถอนเขื่อน ไฟฟ้าพลังน้ำและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมแม่น้ำให้คงเดิม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2559, จาก www.mekongwatch.org/platform/bp/thai4-2.pdf.

โครงการขนาดใหญ่ท้องถิ่นและประชาชนสามารถใช้สิทธิในการต่อรองกับการคงอยู่ของโครงการภาครัฐได้

แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีชื่อเสียงในด้านสร้างโครงการขนาดใหญ่โดยการถมทะเล ทั้งในแง่ของการก่อสร้าง ความปลอดภัยและการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ แต่ญี่ปุ่นก็ยังให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ตั้งแต่ในระดับการตัดสินใจโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เทศบาลหรือประชาชนในพื้นที่ ซึ่งไม่เพียงแต่จะช่วยคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแล้วยังเป็นการพัฒนาแนวทางกฎหมายให้การให้สิทธิในฐานะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามกฎหมายด้วย²⁷

3.2.3 มาตรการทางกฎหมายของประเทศเกาหลี

การถมทะเลในประเทศเกาหลีมีมาตรการทางกฎหมายคือ Environmental Impact Assessment Act 1997 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้การทำโครงการใดเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสามารถนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งในมาตรา 4 (1) แห่งกฎหมายนี้ระบุให้ Land Development and Public Water Reclamation project หรือโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินและแหล่งน้ำสาธารณะโดยการถมทะเล²⁸ และในมาตรา 29 (1) เมื่อพบว่าผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งเพิ่มขึ้นภายหลังจากการเริ่มการก่อสร้างโครงการไปแล้วและเป็นผลกระทบซึ่งไม่ได้คาดการณ์ไว้ในขณะที่รายงานความเป็นไปได้ของโครงการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยรอบอย่างมาก ให้รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมร้องต่อประธานสถาบันสิ่งแวดล้อมเกาหลี (Korea Environment Institute) เพื่อที่จะทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอีกครั้ง หรือสั่งให้ใช้การตรวจสอบภายหลังจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปแล้ว²⁹

ในมาตรา 24 เมื่อโครงการได้ดำเนินการไปผู้ปฏิบัติงานโครงการต้องตรวจสอบประเภทของผลกระทบสิ่งแวดล้อมในภายหลังด้วย การตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมในภายหลังนี้

²⁷ สำนักงานศาลปกครอง, อ่างแล้ว *เชิงอรรถที่ 24*.

²⁸ Environmental Impact Assessment Act 1997, Article 4 (Project Subject to Assessment of Environmental Impacts)

(1) Project on which the assessment of Environmental impacts is to be made (hereinafter referred to as the “project subject to assessment of environment impacts”) shall be as as set out in the following subparagraphs :

10. Land Development and public waters reclamation project

²⁹ Environmental Impact Assessment Act 1997, Article 29 (Reassessment of Environmental Impacts)

กำหนดรายละเอียดตามการให้คำปรึกษาเพื่อที่จะป้องกันความเสียหายของสิ่งแวดล้อมโดยรอบ เนื่องจากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอาจจะเพิ่มขึ้นภายหลังจากการเริ่มการก่อสร้างโครงการที่ได้ผ่านการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปแล้ว และให้แจ้งไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เป็นผู้อนุมัติโครงการ และรัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมทราบเกี่ยวกับผลกระทบของโครงการเหล่านั้น อาจจะต้องใช้มาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายของสิ่งแวดล้อมโดยรอบที่เกี่ยวข้องกับโครงการเมื่อโครงการได้ก่อสร้างไปแล้ว โดยให้แจ้งไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เป็นผู้อนุมัติโครงการและรัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อมทราบเกี่ยวกับผลกระทบของโครงการเหล่านั้นโดยไม่ชักช้าและใช้มาตรการป้องกันเท่าที่จำเป็น³⁰

ในกฎหมายการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของเกาหลีจะเห็นได้ว่า ภายหลังจากได้ให้ใบอนุญาตในการดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการไปแล้ว กฎหมายกำหนดให้มีการตรวจสอบโครงการภายหลังจากที่โครงการได้อนุมัติไปแล้ว กำหนดให้มีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอีกครั้งเมื่อพบผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอื่นเพิ่มเติมจากที่ได้คาดการณ์ไว้ และหน่วยงานผู้ให้ใบอนุญาตสามารถสั่งระงับการก่อสร้างโครงการทั้งหมดหรือบางส่วนเมื่อพบว่าโครงการส่งผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง³¹

สำหรับโครงการถมทะเลเซมันกีม (Saemangeum Reclamation Project) อยู่บนพื้นฐานกฎหมาย Public Water Reclamation Act 1962 และใช้ระยะเวลาในการก่อสร้างกว่า 21 ปี จากปี ค.ศ. 1991-2011 ใช้งบประมาณทั้งหมด 2.1 พันล้านเหรียญสหรัฐ หน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับโครงการถมทะเลเซมันกีมคือ กระทรวงเกษตรและป่าไม้ (Ministry of Agriculture and Forestry) เพราะวัตถุประสงค์ในการสร้างที่ดินเพื่อที่จะใช้ปลูกข้าว อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการถมทะเลชีวาคือกระทรวงก่อสร้างและคมนาคม (Ministry of Construction and Transportation) เพราะหน่วยงานนี้ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการสร้างที่ดินสำหรับภาคเกษตรกรรม เมืองและนิคมอุตสาหกรรม³² ในกฎหมาย Public Water Reclamation Act 1962

³⁰ Environmental Impact Assessment Act 1997, Article 24.
(Post-Investigation of Environmental Impacts)

³¹ Environmental Impact Assessment Act 1997, Article 26.
(Management and Supervision of Detail of Consultation)

³² Dong - Oh Cho, "The evolution and resolution of conflicts on Saemangeum Reclamation Project," 50 *Coastal & Ocean Management* 930, (March 2007) : 934.

มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างที่ดินสำหรับการเกษตร ดังนั้นพื้นที่น้ำท่วมถึงหลายแห่งจึงถูกถมไปเพื่อนำเอามาใช้ประโยชน์ด้วย³³

นอกจากนี้ การถมทะเลของประเทศเกาหลียังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ Coastal Management Act 1999 หรือ CMA Act ซึ่งใช้บังคับเกี่ยวกับการอนุรักษ์ การใช้และการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเล กฎหมาย Wetlands Conservation Act 1999 หรือ WCA Act ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนพื้นที่ชุ่มน้ำและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ในกฎหมายนี้มาตรา 13 ได้กล่าวไว้ว่าห้ามกระทำกิจกรรมใดๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำ และในมาตรา 16 กล่าวไว้ว่าห้ามการถมพื้นที่ในบริเวณพื้นที่ชุ่มน้ำ³⁴

3.2.4 ข้อพิพาทระหว่างประเทศอันเนื่องมาจากการถมทะเล

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA หรือ UNCLOS)

มนุษย์มีการใช้ประโยชน์จากทะเลมากมายมาเป็นเวลานานแล้ว เช่น การคมนาคมทางทะเล การประมง และการท่องเที่ยว จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เพื่อตอบสนองความต้องการของประชากรโลกที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับทรัพยากรบนบกก็เริ่มลดน้อยลงทำให้เกิดความต้องการในการนำทรัพยากรทางทะเลมาใช้ประโยชน์มากขึ้น การขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศทำให้มีการขนส่งสินค้าทางทะเลมากขึ้น การใช้ประโยชน์จากทะเลที่มากขึ้นก่อให้เกิดปัญหามากมาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาเหล่านี้ไม่สามารถจำกัดอยู่ในทะเลอาณาเขตของประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากระบบนิเวศของโลกทั้งในทะเลและในอากาศมีความเชื่อมโยงกัน ปัญหาเหล่านี้ได้แก่ การลดลงของชั้นโอโซนการเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจก ฝนกรด มลพิษทางทะเล ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรประมง เป็นต้น³⁵

³³ *Ibid*, p. 935.

³⁴ Taehyun Park, “Analysis of relevant laws on reclamation of Korean tidal wetlands and court debates observed at the Saemangeum reclamation lawsuit, Accessed Jan 12, 2015, from www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0964569114002233.

³⁵ ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล, “อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2557, จาก www.mkh.in.th/index.php/2010-03-22-18-03-43.

ประเทศต่าง ๆ ได้ตระหนักว่าไม่สามารถจัดการกับปัญหาเหล่านี้ได้ตามลำพัง จึงได้ร่วมกันจัดทำตราสาร (Instrument) ที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐ และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ทะเลในมิติต่าง ๆ รวมทั้งเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้ทะเลร่วมกัน ตราสารดังกล่าว อาจจัดทำขึ้นในระดับระหว่างประเทศ ระดับอนุภูมิภาค และระดับภูมิภาค และอาจจัดทำขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ กัน อาทิ อนุสัญญา (Convention) พิธีสาร (Protocol) และข้อตกลง (Agreement) ซึ่งแต่ละรัฐสามารถเลือกที่จะเข้าเป็นภาคีตามนโยบายและผลประโยชน์ของตน ในทางวิชาการ กฎเกณฑ์ต่างๆ ดังกล่าวถือรวมกันเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law)³⁶

ปัจจุบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ถือว่าเป็นหลักกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการใช้ทะเลและทรัพยากรทางทะเลทุก ๆ ด้าน อนุสัญญามีผลบังคับใช้เมื่อ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537 และประเทศไทยได้ลงนามรับรองในอนุสัญญาฯ ดังกล่าวเมื่อ พ.ศ. 2525 (ค.ศ. 1982) ซึ่งประเทศได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 มีผลบังคับใช้กับประเทศไทยวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ตามข้อกำหนดในอนุสัญญาฉบับดังกล่าว³⁷

ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on The Law of The Sea 1982 UNCLOS) ได้ให้การรับรองเกี่ยวกับการถมทะเลในรูปแบบของการสร้างเกาะเทียม ไว้ในภาคที่ 5 ว่าด้วยเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ข้อ 56 สิทธิ เขตอำนาจ และหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

“1. ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รัฐชายฝั่งมี

(A) สิทธิอธิปไตยเพื่อความมุ่งประสงค์ในการสำรวจและการแสวงผลประโยชน์ การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิต ในน้ำเหนือพื้นดินท้องทะเล และในพื้นดินท้องทะเลก้นดินใต้ผิวดินของพื้นดินท้องทะเล และมีสิทธิอธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อการแสวงประโยชน์และการสำรวจทางเศรษฐกิจในเขต อาทิเช่น การผลิตพลังงานจากน้ำ กระแสน้ำ และลม

(B) เขตอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของอนุสัญญานี้เกี่ยวกับ

(1) การสร้างและการใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้างต่างๆ”

และในข้อ 60 เกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้างในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ โดยในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ โดยรัฐชายฝั่งจะมีสิทธิเพียงผู้เดียวที่จะก่อสร้างตลอดจนอนุญาตและวางระเบียบการก่อสร้าง การปฏิบัติงานของและการใช้เกาะเทียม รัฐชายฝั่งมีเขตอำนาจแต่ผู้เดียวเหนือ

³⁶ เพิ่งอ้าง.

³⁷ ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 35*.

เกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้างเช่นว่า รวมทั้งเขตอำนาจเกี่ยวกับกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่ว่าด้วยศุลกากร การคลัง อนามัย ความปลอดภัยและการเมือง

จากในอนุสัญญานี้เห็นได้ว่าการถมทะเลสร้างเกาะเทียมขึ้นเป็นการให้อำนาจแก่รัฐชายฝั่งมีสิทธิในการก่อสร้างและดูแล

นอกจากนี้การถมทะเลก่อให้เกิดปัญหาระหว่างสิงคโปร์และมาเลเซีย การถมที่เพื่อเพิ่มปริมาณที่ดินของประเทศสิงคโปร์ส่งผลกระทบต่อประเทศมาเลเซียจนทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศและตามมาด้วยการร้องต่อศาลทะเลโลก ประเทศมาเลเซียได้ยื่นคำร้องต่อศาลทะเลโลก (International Tribunal on Law of the Sea) หรือ ITLOS ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2546 เพื่อออกคำสั่งชั่วคราวให้ประเทศสิงคโปร์หยุดการถมที่บริเวณชายฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อชายฝั่งของมาเลเซีย มาเลเซียอ้างว่าโครงการถมที่ชายฝั่งของสิงคโปร์ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศชายฝั่งของมาเลเซีย มีผลกระทบต่อทิศทางน้ำที่กัดเซาะชายฝั่งของมาเลเซีย รวมตลอดถึงสภาพแวดล้อมบริเวณนั้น การกระทำดังกล่าวทำให้ช่องแคบ Tebrau แคบลงเป็นอุปสรรคต่อการเดินเรือไปยังท่าเรือของมาเลเซีย ทำให้การเดินเรือหยุดขนถ่ายสินค้าที่ท่าเรือของสิงคโปร์แทน อย่างไรก็ตาม ศาลทะเลโลกไม่ได้มีคำสั่งระงับโครงการ Land Reclamation แต่ได้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาผลกระทบจากการดำเนินโครงการถมที่บริเวณชายฝั่งประเทศสิงคโปร์ คณะกรรมการชุดนี้ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลสิงคโปร์และรัฐบาลมาเลเซีย โดยเลือกบุคคลผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการที่เกี่ยวข้องจากหลายประเทศ เพื่อร่วมกันศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการถมที่ ผลที่เกิดจากการฟ้องคดีของประเทศมาเลเซียทำให้รัฐบาลสิงคโปร์ต้องใช้ความระมัดระวังมากขึ้นในการดำเนินโครงการถมที่ชายฝั่ง³⁸ ท้ายที่สุดสิงคโปร์ต้องยอมจ่ายค่าก่อสร้างและบำรุงรักษาเขื่อนกันกระแสน้ำให้แก่มาเลเซียเป็นเงิน 182,300 เหรียญสหรัฐฯ และจ่ายค่าเสียหายให้แก่ชาวประมงมาเลเซียเป็นเงิน 98,550 เหรียญสหรัฐฯ รวมทั้งต้องแก้ไขแบบก่อสร้างของตนเพื่อลดความเสียหายแก่ประเทศเพื่อนบ้านให้เหลือน้อยที่สุดด้วย³⁹

³⁸ มุลนิธิสืบนาคเสถียร, “ว่าด้วยการถมทะเล,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2556, จาก www.seub.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=685:seubnews&catid=5:2009-10-07-10-58-20&Itemid=14.

³⁹ ITLOS (International Tribunal for the Law of the Sea), “Case Concern Land Reclamation by Singapore in and Around the Straits of Johor (Malaysia v. Singapore),” Accessed Jan 12, 2015, from www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/press_releases_english/PR_No.83.pdf.

จากคดีระหว่างสิงคโปร์และมาเลเซียก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในหลายประเทศ ทั้งปัญหาเรื่องการดูดทรายแม่น้ำในกัมพูชาซึ่งกำลังเป็นที่พูดถึงเป็นอย่างมาก ตลิ่งและพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำหลายสายในกัมพูชาซึ่งกำลังเสียหายเป็นจำนวนมากต่อประชาชนเล่นน้ำท่วมถึง ปะการังและแหล่งหญ้าทะเลที่ใหญ่ที่สุดในทะเลจีนใต้ซึ่งเป็นแหล่งของสัตว์หายากหลายชนิดเช่น โลมาอิรวดี พะยูนและม้าน้ำ⁴⁰ เพราะมีการลักลอบขุดทรายออกส่งขายไปให้กับสิงคโปร์ ซึ่งการดูดทรายขายให้กับสิงคโปร์นั้น มีมาแล้วหลายประเทศตั้งแต่ที่สิงคโปร์เริ่มเร่งขยายความเจริญเติบโต เร่งถมทะเลเพื่อสร้างเมืองใหม่ ๆ สิ่งก่อสร้างใหม่ ๆ ขึ้นมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 (ค.ศ. 1960)⁴¹

จากสถานการณ์การถมทะเลในต่างประเทศพบว่าประสบปัญหาในหลายด้าน ทั้งสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคมและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง รวมถึงสิ่งมีชีวิตในท้องทะเลและระบบนิเวศต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดการสูญเสียงบประมาณในการแก้ไขปัญหาอย่างมาก

3.3 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันผลกระทบจากการถมทะเลในประเทศไทย

การถมทะเลย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลและผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงพื้นที่นั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เพราะระบบต่าง ๆ นั้นมีความสัมพันธ์เกื้อกูลประโยชน์ซึ่งกันและกัน จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันไม่มีกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดที่ได้กำหนดถึงมาตรการในการป้องกันผลกระทบจากการถมทะเลไว้โดยตรง แต่ก็มีกฎหมายหลายฉบับที่สามารถนำมาปรับใช้ในการป้องกันผลกระทบจากการถมทะเลได้ ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำเสนอถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันผลกระทบจากการถมทะเลต่อไป

⁴⁰ Jonathan Watts, "Singapore sand imports threaten Cambodian ecosystem," Accessed Jan 12, 2015, from www.theguardian.com/environment/2010/may/11/singapore-sand-imports-global-witness.

⁴¹ Neil Chatterjee, "Singapore sand demand damaging Cambodia environment," Accessed Jan 12, 2015, from www.telegraph.co.uk/expat/expatnews/7710537/Singapore-sand-demand-damaging-Cambodia-environment.html.

3.3.1 การขออนุญาตถมทะเล

การถมทะเลเป็นการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2)⁴² จึงต้องมีการควบคุมดูแลการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของทรัพย์เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้โดยไม่ขัดแย้งกับประโยชน์ของมหาชน รัฐจึงต้องมีมาตรการในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยกำหนดให้ผู้ที่จะถมทะเลต้องทำการขออนุญาตถมทะเลเสียก่อน ซึ่งในการขออนุญาตถมทะเลนั้นผู้ขออนุญาตต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ กล่าวคือ การขออนุญาตสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และการขออนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้างในที่จับสัตว์น้ำตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

3.3.1.1 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปในเหนือน้ำ ในน้ำและใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว และการกำหนดลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำลำน้ำที่พึงอนุญาตได้ รวมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ โดยมีกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคมเป็นผู้รับผิดชอบภารกิจดังกล่าว

คำว่า “ล่วงล้ำลำน้ำ” หมายความว่า ล่วงเข้าไปในเหนือน้ำ ในน้ำและใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว⁴³ เนื่องจากไม่ได้มี

⁴² มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และ โรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

⁴³ กฎกระทรวงคมนาคม ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ข้อ 1 ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456, วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2537

การนิยามเรื่องการถมทะเลไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายฉบับนี้ ดังนั้นโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นการถมทะเลทั้งจากชายฝั่งทะเลหรือกลางทะเลจึงเข้าลักษณะของสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามนิยามของกฎหมายนี้

ซึ่งในการพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำในน่านน้ำไทยนั้นตามมาตรา 117 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปในเขตเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า” จะเห็นได้ว่าการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเข้าไปในทะเลจะต้องได้รับการอนุญาตจากเจ้าท่าเสียก่อน โดยในมาตรา 117 นี้ มิได้ยกเว้นการขออนุญาตไว้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของเอกชนหรือของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม สังเกตได้จากการใช้ถ้อยคำที่ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใด...” นั่นเอง

ดังนั้น การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงในบริเวณดังกล่าว จึงอยู่ในบังคับที่ต้องขออนุญาตจากเจ้าท่าทั้งสิ้น ไม่ว่าผู้ปลูกสร้างจะเป็นเอกชนทั่วไปหรือเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ⁴⁴ รวมถึงกรมเจ้าท่าเองที่แม้ว่าในทางปฏิบัติ การปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าโดยที่กรมเจ้าท่าไม่ต้องขออนุญาตปลูกสร้างตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เนื่องจากกรมเจ้าท่าเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาแม่น้ำตามมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 อยู่แล้วก็ตาม แต่ทั้งนี้ก็มีได้หมายความว่ากรมเจ้าท่าจะได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต⁴⁵

เพราะเมื่อพิจารณาตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แล้วจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติห้ามปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปในเขตเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า โดยไม่มีข้อกำหนดยกเว้นให้แก่อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างประเภทหนึ่งประเภทใด หรือของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น การปลูก

⁴⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจ 671/2538 เรื่องปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ

⁴⁵ ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจ 45/2544 เรื่องการเสียค่าตอบแทนสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำแหล่งน้ำสาธารณะ

สร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงในบริเวณดังกล่าว จึงอยู่ในบังคับที่ต้องขออนุญาตจากเจ้าท่าทั้งสิ้น ไม่ว่าผู้ปลูกสร้างจะเป็นเอกชนทั่วไป หรือเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ⁴⁶

ในกรณีที่หน่วยงานใดของรัฐไปดำเนินการการถมทะเลเพื่อก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่หรือเพื่อฟื้นฟูชายหาดก็ต้องดำเนินการภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย โดยต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 117 วรรคสองได้กำหนดลักษณะของอาคารและการล่องลำที่พึงอนุญาตได้ มีดังต่อไปนี้

1. ท่าเทียบเรือ
2. สะพานปรับระดับและโป๊ะเทียบเรือ
3. สะพานข้ามแม่น้ำหรือสะพานข้ามคลอง
4. ท่อหรือสายเคเบิล
5. เชือกกันน้ำเซาะ
6. คานเรือ
7. โรงสูบน้ำ
8. กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ (เพิ่มตามคำสั่งกรมเจ้าท่าที่ 251/2541)
9. ปะการังเทียม

จากข้อกำหนดข้างต้น หากการถมทะเลเพื่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ไม่ใช่ลักษณะของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างล่องลำลำแม่น้ำตามที่กำหนดไว้ข้างต้น แต่อย่างไรก็ตามมีข้อกำหนดเพิ่มเติมในกฎกระทรวง ข้อ 6 ไว้ว่าลักษณะของอาคารและการล่องลำลำน้ำนอกเหนือจากที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ข้างต้นจะอนุญาตไม่ได้ เว้นแต่ผู้ขออนุญาตจะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และปลูกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของทางราชการเท่านั้น จึงจะสามารถพิจารณาอนุญาตได้⁴⁷ เมื่อการถมทะเลไม่ได้อยู่ในประเภทของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างตามหลักเกณฑ์นี้ การจะขออนุญาตถมทะเลได้จึงต้องเป็นไปตามข้อยกเว้น คือ ผู้ขออนุญาตต้องเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และปลูกสร้างเพื่อประโยชน์ของทางราชการเท่านั้น จึงจะสามารถพิจารณาอนุญาตได้ เช่นนี้ หากเป็นการถมทะเลเพื่อการสร้างเมืองใหม่หรือเกาะเทียม (Artificial Island) โดยหน่วยงานของรัฐก็จะต้องขออนุญาตตามบทบัญญัติในกฎหมายนี้เช่นเดียวกัน

⁴⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 44*.

⁴⁷ กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ข้อ 2.

ในการขออนุญาตเพื่อก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ผู้ขออนุญาตต้องยื่นคำร้อง โดยระบุวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตที่กรมเจ้าท่า หรือยื่นที่สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคหรือสำนักงานเจ้าท่าสาขา⁴⁸ พร้อมทั้งต้องแนบเอกสารและหลักฐานประกอบ ซึ่งสามารถจำแนกได้ ดังนี้

1. ภาพถ่ายสำเนาทะเบียนบ้านและภาพถ่ายบัตรประจำตัวประชาชน หรือภาพถ่ายบัตรประจำตัวข้าราชการ หรือภาพถ่ายบัตรแสดงฐานะอย่างอื่นที่ออกโดยส่วนราชการ

2. หลักฐานแสดงความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง หรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่ติดต่อกับแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว

3. แบบแปลนและรายละเอียดของอาคาร หรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมสาขาวิศวกรรมโยธาตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรมเป็นผู้รับรอง เว้นแต่อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำนั้นจะมีขนาดเล็ก และโครงสร้างทำด้วยไม้หรือวัสดุอื่นที่ไม่คงทนถาวร ไม่จำเป็นต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมสาขาวิศวกรรมโยธารับรอง

4. แผนผังแสดงบริเวณที่ขออนุญาตและบริเวณใกล้เคียง

5. หนังสือของจังหวัดที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำตั้งอยู่รับรองว่าไม่เป็นอุปสรรคต่อแผนพัฒนาจังหวัด ผังเมือง และการรักษาสภาพแวดล้อมของจังหวัด

6. รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

7. หลักฐานหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การขออนุญาตสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเพื่อถมทะเลเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ใดผู้หนึ่งที่จะใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องกระทำอย่างรัดกุมและรอบคอบ เพราะการสร้างสิ่งปลูกสร้างและการรื้อถอนย่อมก่อให้เกิดผลกระทบ

⁴⁸ กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ข้อ 12.

ต่อสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นจึงมีการวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ⁴⁹ ไว้ดังนี้

1. ลักษณะหรือสภาพของอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำต้องไม่เป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือทำให้ทางน้ำเปลี่ยนแปลงไปหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
2. อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำที่จะอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ ต้องมีลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ตามลักษณะอาคารที่พึงอนุญาตได้หรือกรมเจ้าท่าอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำได้เป็นการเฉพาะราย
3. อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำที่จะอนุญาตปลูกสร้างได้ ต้องไม่อยู่ในเขตพื้นที่ที่มีประกาศของกรมเจ้าท่าห้ามปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ ประกาศดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษา
4. การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่วงล้ำลำน้ำ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นและสมควรเฉพาะตามวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่วงล้ำลำน้ำนั้น
5. การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่วงล้ำลำน้ำต้องไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำแล้วให้เสียค่าตอบแทนรายปี ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และถ้าเป็นอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจให้เสียเป็นสองเท่าของอัตราดังกล่าว ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวถูกปลูกสร้างขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตให้เสียค่าตอบแทนเป็นสามเท่าของอัตราดังกล่าว โดยค่าตอบแทนที่เก็บได้ให้ตกเป็นของท้องถิ่นแล้วแต่กรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นอยู่ในเขต⁵⁰

⁴⁹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ข้อ 7.

⁵⁰ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 117 ผู้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตามมาตรา 117 ให้เสียค่าตอบแทนรายปี ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าสิบบาท และถ้าเป็นอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจให้เสียเป็นสองเท่าของอัตราดังกล่าว ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวถูกปลูกสร้างขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตให้เสียค่าตอบแทนเป็นสามเท่าของอัตราดังกล่าว โดยค่าตอบแทนที่เก็บได้ให้ตกเป็นของท้องถิ่นแล้วแต่กรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นอยู่ในเขต

และในการถมทะเลจำเป็นต้องมีการก่อสร้างโดยใช้สิ่งของ ดิน กรวด ทรายเพื่อถมทะเลซึ่งในพระราชบัญญัตินี้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้งหรือทำด้วยประการใดให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของใดๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรก⁵¹ และกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แกะไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำทางเดินเรือ แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย⁵² เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า และนอกจากนี้กรมเจ้าท่ามีหน้าที่ดูแล รักษา และขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือ ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทยอีกด้วย⁵³

⁵¹ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 119 ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

⁵² พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 120 ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดินแม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย

ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แกะไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำทางเดินเรือ แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาทและให้เจ้าท่าสั่งให้หยุดกระทำการดังกล่าว

⁵³ เพิ่งอ้าง.

3.3.1.2 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีจุดมุ่งหมายในการควบคุมดูแล และส่งเสริมการประกอบอาชีพประมงของประชาชนทั่วไป โดยมีกรมประมงเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการ ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้มีมาตรการ ในการคุ้มครองสัตว์น้ำและที่จับสัตว์น้ำ⁵⁴ ทั้งนี้ที่จับสัตว์น้ำหมายถึงที่มีขังหรือไหล และหาดทั้งปวง ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งป่าไม้และพื้นดินที่มีน้ำท่วมตามธรรมชาติ ไม่ว่าจะ เป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของเอกชน รวมทั้งทะเล ซึ่งความหมายของทะเลในพระราช บัญญัตินี้รวมอาณาเขตถึงทะเลชายฝั่ง ทะเลนอกชายฝั่ง ทะเลนอกน่านน้ำไทย และทะเลที่อยู่ในเขต ของรัฐชายฝั่งอื่น⁵⁵

แม้ในกฎหมายฉบับนี้จะไม่ได้นิยามความหมายของการถมทะเลไว้เป็น การเฉพาะ แต่ในมาตรา 63 แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง วาง หรือสร้างเขื่อน ฝาย ทำนบ รั้ว สิ่งปลูกสร้าง เครื่องมือที่เป็นตาข่าย หรือเครื่องมือทำการประมง อื่นใด หรือกระทำการใดในที่จับสัตว์น้ำเป็นการกั้นทางเดินของสัตว์น้ำหรือเป็นอุปสรรคในการเจริญ เติบโตของสัตว์น้ำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่มิให้ใช้บังคับแก่การ กระทำเพื่อประโยชน์ในการป้องกันสาธารณภัยหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการในทางชลประทาน และในมาตรา 62 ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่จับสัตว์น้ำที่เป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินให้ผิดแผกไปจากสภาพที่เป็นอยู่ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นหลักการในทำนองเดียวกันกับกรณีของพระราชบัญญัติการเดินเรือใน น่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 กล่าวคือ ไม่มีข้อกำหนดในการยกเว้นให้การปลูกสร้างหรือการกระทำของ บุคคลหนึ่งบุคคลใดไว้โดยเฉพาะ ดังนั้นการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใด หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่ จับสัตว์น้ำให้ผิดไปจากสภาพที่เป็นอยู่จึงอยู่ในบังคับที่ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ก่อน ไม่ว่าจะผู้ที่ดำเนินการดังกล่าวนั้นจะเป็นเอกชนทั่วไป หรือ เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ⁵⁶

⁵⁴ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 5 ที่จับสัตว์น้ำ หมายความว่า ที่ที่มี ขังหรือไหล และหาดทั้งปวงที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งป่าไม้และพื้นดินที่มีน้ำท่วมตาม ธรรมชาติ ไม่ว่าจะ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของเอกชน รวมทั้งทะเล

⁵⁵ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 5 ทะเล หมายความว่า ทะเลชายฝั่ง ทะเลนอกชายฝั่ง ทะเลนอกน่านน้ำไทย และทะเลที่อยู่ในเขตของรัฐชายฝั่งอื่น

⁵⁶ ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจ 671/2538 เรื่อง ปัญหาข้อ กฎหมายเกี่ยวกับการสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ

ตามความหมายข้างต้นทะเลชายฝั่งอยู่ในความหมายของที่จับสัตว์น้ำตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ดังนั้นการถมทะเลเพื่อสร้างสิ่งใดลงไปในทะเลจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่จับสัตว์น้ำด้วย ไม่ว่าจะการถมทะเลนั้นจะเพื่อการทำโครงการขนาดใหญ่หรือการถมทะเลเพื่อฟื้นฟูชายหาด ก็จะเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 62 และมาตรา 63 ตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งสิ้น และเมื่อพิจารณาแล้วพบว่าแม้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 จะบัญญัติให้ผู้ที่ถมทะเลเพื่อก่อสร้างสิ่งใดต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ก่อนก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตไว้ชัดเจนเหมือนดังเช่นพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

จากการศึกษาพบว่า การถมทะเลเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในหลายด้านจึงมีหน่วยงานรับผิดชอบในการขออนุญาตหลายหน่วยงาน ทั้งกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคมเกี่ยวกับการขออนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการขออนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่จับสัตว์น้ำ การสร้างสิ่งปลูกสร้างลงไปในที่จับสัตว์น้ำตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ตามมาตรา 62 และมาตรา 63 ตามลำดับ

ซึ่งหลักเกณฑ์ในตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 นี้กำหนดให้ผู้ขออนุญาตต้องยื่นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย โดยการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้จะต้องได้รับการตรวจสอบและอนุญาตจากสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

3.3.2 การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การกำหนดให้จัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นการควบคุมโครงการหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจะอนุญาตให้ทำได้แต่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เสียก่อน โดยพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่สำคัญในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุมหลายด้าน มีหลักการเกี่ยวกับการวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษรวมทั้งความรับผิดชอบต่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมด้วย

การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้หลักวิชาการในการทำนายหรือคาดการณ์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและทางลบของการดำเนินโครงการพัฒนาที่จะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน ทั้งทางทรัพยากรธรรมชาติ ทางเศรษฐกิจ และสังคม เพื่อจะได้

หาทางป้องกันผลกระทบในทางลบที่อาจเกิดขึ้นให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถฟื้นคืนกลับมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิภาพสูงสุด และคุ้มค่าที่สุด นอกจากนี้ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจของนักบริหารว่าสมควรดำเนินการหรือไม่ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเป็นประโยชน์อย่างมาก หากได้รับการนำมาในการวางแผนป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ขั้นตอนศึกษาความเหมาะสมของโครงการจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นภายหลังดำเนินโครงการไปแล้ว และเป็นวิสัยทัศน์ของนักบริหารโครงการในยุคโลกาภิวัตน์ที่มุ่งเน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไข⁵⁷

ซึ่งในมาตรา 46 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49

ในการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมทั้งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภท และแต่ละขนาดด้วย”

ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบ ปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 24 เมษายน 2555 โดยที่เป็นการสมควรในการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งในเอกสารท้ายประกาศกำหนดไว้ดังนี้⁵⁸

⁵⁷ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “หลักการของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2556, www.onep.go.th/eia/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=127.

⁵⁸ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 97 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2555, น. 1-2.

1. กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้เสนอรายงานในขั้นก่อนขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

2. กรณีโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรีหรือกรณีโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายให้เสนอรายงานตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระเบียบปฏิบัติ

3. กรณีโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายให้เสนอรายงานตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระเบียบปฏิบัติ

ตามประกาศฉบับนี้ไม่ได้นิยามความหมายของการถมทะเลไว้แต่ได้กำหนดให้การถมที่ดินในทะเลทุกขนาดเป็นโครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือที่เรียกว่า EIA (Environment Impact Assessment) โดยก่อนการพิจารณาเจ้าหน้าที่ผู้ให้อนุญาตจะต้องรอผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสียก่อนจึงจะนำมาพิจารณาอนุญาตได้ และถ้าการถมทะเลนั้นเป็นการถมทะเลที่มีขนาด 300 ไร่ขึ้นไป ยกเว้นการถมทะเลที่เป็นการฟื้นฟูชายหาด⁵⁹ จะเป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงจึงต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของประชาชนในชุมชนหรือที่เรียกว่า EHIA (Environment and Health Impact Assessment) ด้วย

จากประกาศดังกล่าวหากเป็นการถมทะเลเพื่อการฟื้นฟูชายหาดไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม EIA แต่เนื่องจากยังไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการถมทะเลในลักษณะใดเป็นการถมทะเลเพื่อการฟื้นฟูชายหาดและหน่วยงานใดจะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาว่าเป็นการฟื้นฟูชายหาด ดังนั้น จึงต้องกำหนดค่านิยามการถมทะเลและรูปแบบของการถมทะเลให้มีความชัดเจนมากขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาในการตีความในภายหลังได้

⁵⁹ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาดของโครงการและวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 104 ง ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2553, น. 34-35.

สำหรับแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประเภท โครงการท่าเรือและ
 ถมทะเล⁶⁰ ได้กำหนดแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการถมทะเล มีรายละเอียด
 ดังนี้

1. ที่ตั้งโครงการ รายละเอียดครอบคลุมพื้นที่ตั้งโครงการและพื้นที่โดยรอบ
 ในรัศมีไม่น้อยกว่า 5 กิโลเมตร ทั้งนี้ให้ครอบคลุมพื้นที่ที่อาจจะได้รับผลกระทบทางด้านเหนือน้ำและ
 ท้ายน้ำ โดยมีรายละเอียดดังนี้

- แผนที่แสดงที่ตั้งโครงการและรายละเอียดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ (อย่าง
 น้อย 1 : 50000 โดยแสดงรายละเอียดที่ชัดเจน) พร้อมระบุขอบเขตของพื้นที่โครงการ มาตราส่วน
 และสภาพภูมิประเทศ

- แผนที่ผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณใกล้เคียง ได้แก่ ที่อยู่อาศัย พาณิชย
 สถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี รวมทั้งแสดงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ
 เป็นต้น

- ภาพถ่ายทางอากาศหรือภาพถ่ายดาวเทียม และภาพถ่ายแสดงสภาพพื้นที่
 โครงการและบริเวณใกล้เคียงที่เป็นปัจจุบันมากที่สุด (ระบุวัน เดือน ปี)

- โครงข่ายเส้นทางคมนาคมที่เกี่ยวข้องกับโครงการ

- แผนที่แสดงพื้นที่อนุรักษ์ ลุ่มน้ำ พื้นที่อุทยาน แหล่งปะการัง ป่าชายเลน
 ที่เกี่ยวข้อง โดยแสดงขอบเขตพื้นที่ของโครงการไว้ในผังด้วย

2. องค์ประกอบกิจกรรมของโครงการ กรณีถมทะเลขนาดของพื้นที่ถมทะเล
 ปริมาณตะกอนที่ใช้ถม ขนาดของตะกอนหรือทราย รายละเอียดขั้นตอนการถม

3. รายละเอียดแหล่งกำเนิดมลพิษที่เกิดจากโครงการและการจัดการ มลพิษจาก
 กิจกรรมการขนถ่ายสินค้าหรือสารอันตราย ปริมาณเรือ และปริมาณยานยนต์ช่วงก่อสร้างและ
 ดำเนินการ ปริมาณของเสียจากเรือและกิจกรรมบริเวณหน้าท่าเทียบเรือพื้นที่ตั้งของถังเก็บกัก
 ผลิตภัณฑ์ สารเคมีหรือเชื้อเพลิง การจัดการมลพิษ และระบบควบคุมความปลอดภัย

4. สภาพแวดล้อมปัจจุบัน แสดงรายละเอียดซึ่งมีความสอดคล้องสัมพันธ์หรือ
 เกี่ยวข้องกับโครงการโดยพิจารณา ดังนี้

⁶⁰ สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ
 สิ่งแวดล้อม, “แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการท่าเทียบเรือและถมทะเล,”
 สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2559, จาก [www.onep.go.th/eia/images/6interest/Guideline
 transport.pdf](http://www.onep.go.th/eia/images/6interest/Guideline_transport.pdf).

4.1 ทรัพยากรด้านกายภาพ

1) สภาพภูมิประเทศ รายละเอียดลักษณะของภูมิประเทศ รูปสัณฐาน ชายฝั่ง สภาพการเปลี่ยนแปลงของชายฝั่ง ระดับความสูงต่ำรวมทั้งความกว้างและความยาวของ ชายฝั่งและชายหาด สภาพพื้นที่ท้องน้ำ ลักษณะเฉพาะของพื้นที่โครงการและพื้นที่บริเวณโดยรอบ เช่น พื้นที่สูงชันหรือราบลุ่มน้ำท่วมขัง ฯลฯ

2) อุตุนิยมิวิทยาและคุณภาพอากาศ ข้อมูลอุตุนิยมิวิทยาของสถานี ตรวจวัดที่ใกล้ที่สุดและสามารถใช้เป็นตัวแทนของการศึกษาโครงการนี้ได้ ข้อมูลอุตุนิยมวิทยาคุณภาพ อากาศจากหน่วยงานหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยข้อมูลที่ใช้ให้เป็นข้อมูลปัจจุบันมากที่สุดและเป็น ข้อมูลของพื้นที่ที่อยู่ใกล้โครงการ พร้อมแสดงตำแหน่งตรวจวัด คุณภาพอากาศดังกล่าว การเก็บ ตัวอย่างคุณภาพอากาศ ควรมีระยะเวลาเก็บตัวอย่าง 3-5 วัน ต่อเนื่องต่อครั้งตามความเหมาะสม ครอบคลุมวันหยุด พร้อมทั้งตรวจวัดทิศทางและความเร็วลม ตลอดจนการเก็บตัวอย่าง รวมทั้งระบุ รายละเอียดสภาพกิจกรรมในปัจจุบันของบริเวณพื้นที่ที่เก็บตัวอย่าง

3) เสียง ระดับเสียงจากการทบทวนข้อมูลอุตุนิยมิ และการตรวจวัด L_{eq24hr} , L_{dn} และ L_{max} โดยมีระยะเวลาเก็บตัวอย่าง 3-5 วันต่อเนื่องต่อครั้งตามความเหมาะสม ครอบคลุมวันหยุด

4) ธรณีวิทยาและแผ่นดินไหว ลักษณะทางธรณีของพื้นที่ชายฝั่ง/ตลิ่ง บริเวณโครงการ เช่น ชนิด ตำแหน่ง ความหนา รอยแตก รอยเลื่อน (Fault) และคุณสมบัติทาง ธรณีวิทยา และธรณีเทคนิค เป็นต้น สำหรับแผ่นดินไหวและธรณีพิบัติ เช่น พื้นที่และสถิติการเกิด แผ่นดินไหวและธรณีพิบัติ และผลการศึกษาเรื่องรอยเลื่อนมีพลัง (Active Fault)

5) ทรัพยากรน้ำ ได้แก่ น้ำผิวดิน ข้อมูลทางอุทกวิทยาและชลศาสตร์ของ แหล่งน้ำผิวดินในพื้นที่โครงการและบริเวณโดยรอบ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ลุ่มน้ำและการระบายน้ำ พร้อมทั้งผลจากการสำรวจภาคสนามเพื่อทราบลักษณะทางกายภาพ รวมทั้งการใช้ประโยชน์ในแหล่งน้ำนั้น ปริมาณและคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำที่เป็นตัวแทนของคุณภาพน้ำในช่วงฤดูฝนและฤดูแล้ง ส่วนน้ำใต้ดิน ข้อมูลด้านอุทกวิทยาน้ำใต้ดินและคุณภาพน้ำใต้ดิน รวมทั้งสำรวจสภาพการใช้น้ำในปัจจุบันในพื้นที่ โครงการและบริเวณโดยรอบ และน้ำทะเล ข้อมูลด้านสมุทรศาสตร์/ชลศาสตร์ เช่น ทิศทางการไหล ของน้ำ ความเร็วของกระแสน้ำ ความลาดชันพื้นที่ท้องน้ำ คลื่นลมในทะเล น้ำขึ้นและน้ำลง สภาพการ เปลี่ยนแปลงของชายฝั่งในรอบปีและที่ผ่านมาประมาณ 3-5 ปี สภาพปัญหาและคุณภาพตามความ เหมาะสม

6) ทรัพยากรดิน เช่น ชนิด/ลักษณะชั้นดิน ความอุดมสมบูรณ์ของดินใน พื้นที่โครงการและบริเวณโดยรอบพร้อมแผนผังประกอบ คุณสมบัติทางกายภาพและเคมี ควรมีผล การวิเคราะห์ธาตุซึ่งเป็นตัวแทนมลพิษเพื่อใช้เป็น Base Line ในการติดตามและประเมินผลกระทบ

4.2 ทรัพยากรทางด้านชีวภาพและนิเวศวิทยา

1) นิเวศวิทยาบนบก ได้แก่ ทรัพยากรป่าไม้/พื้นที่ชุ่มน้ำ และสัตว์ป่า ทั้งในพื้นที่โครงการและบริเวณโดยรอบ รวมทั้งพื้นที่อนุรักษ์ตามธรรมชาติต่าง ๆ โดยเสนอข้อมูลชนิด ลักษณะความสมบูรณ์ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าไม้ และความสำคัญของระบบนิเวศ เช่น แหล่งอาหาร แหล่งผสมพันธุ์ เป็นต้น

2) นิเวศวิทยาทางน้ำ ได้แก่ระบบนิเวศแหล่งน้ำจืด : ความหลากหลายทางชีวภาพ สารอาหาร/แหล่งอาหาร ลักษณะประเภท (น้ำนิ่ง น้ำไหล) ขนาดพื้นที่ ตำแหน่ง บริเวณสิ่งมีชีวิต และพื้นน้ำประเภทต่าง ๆ โดยระบุจำนวน ชนิดและขนาด/วัย ปริมาณ และการแพร่กระจาย และระบบนิเวศชายฝั่ง : ระบุลักษณะและขนาดพื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติของระบบนิเวศ (เช่น ระบบนิเวศหาดทราย ระบบนิเวศโขดหิน ระบบนิเวศหาดเลน ระบบนิเวศป่าชายเลน ระบบนิเวศปะการัง/หญ้าทะเล) ความหลากหลายทางชีวภาพ ความสำคัญของระบบนิเวศ เช่น แหล่งอาหาร แหล่งผสมพันธุ์ เป็นต้น รวมทั้งชนิดและความหนาแน่นของสิ่งมีชีวิตในน้ำ พร้อมแผนผังแสดงตำแหน่งของทรัพยากรที่อยู่ในพื้นที่โครงการและบริเวณใกล้เคียงเท่ากับหรือมากกว่า 5 กิโลเมตร (ในทะเล) ที่อาจได้รับผลกระทบ

4.3 คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์

1) การใช้ประโยชน์ที่ดิน ลักษณะของการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนที่และรายละเอียดผังเมืองรวมและการกำหนดพื้นที่เฉพาะในมาตราส่วนที่เหมาะสม รัศมีอย่างน้อย 5 กิโลเมตร

2) การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ประเภท ชนิดและพื้นที่ในการเพาะเลี้ยง รวมทั้งมูลค่าทางด้านเศรษฐศาสตร์

3) สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ระบุการระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม การระบายน้ำตามธรรมชาติ ระบบที่สร้างขึ้น สภาพน้ำท่วม และอื่น ๆ

4) การคมนาคมขนส่ง โครงข่ายการขนส่งและคมนาคมทางบกและทางน้ำ ปริมาณจราจร แผนการพัฒนาในอนาคต ที่เกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับโครงการ

4.4 คุณค่าต่อคุณภาพชีวิต

1) เศรษฐกิจ-สังคม สภาพเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ทั้งในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และจังหวัด โดยสรุปลักษณะและสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ (ข้อมูลจากการสำรวจหรือทศนิยม ให้รวบรวมในภาคผนวก) ซึ่งได้จากการพิจารณาข้อมูล ประชากร เช่น จำนวน เพศวัย อัตราการเกิด-ตาย ระดับการศึกษา การตั้งถิ่นฐาน ลักษณะโครงสร้างทางสังคม ความเป็นเมืองและชนบท การรวมกลุ่มและการตั้งองค์กรทางสังคม วิถีชีวิต ประเพณีและวัฒนธรรม ศาสนา และความเชื่อ สภาพเศรษฐกิจของประชาชน รายได้ อาชีพ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2) การโยกย้ายและการทดแทนทรัพย์สิน (สำหรับโครงการของรัฐและรัฐวิสาหกิจ) จำนวนครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบ สภาพของครัวเรือน การประกอบอาชีพ สภาพจิตใจ ความกังวล และปฏิกิริยาของชุมชนต่อโครงการ การชดเชย การทดแทนทรัพย์สิน

3) การสาธารณสุขของท้องถิ่น ซึ่งเป็นที่ตั้งโครงการที่ให้บริการด้านสาธารณสุข ชนิดของโรคและการเจ็บป่วยที่เกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับผลกระทบจากโครงการและอัตราการตาย (อุบัติเหตุ) ที่เกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับผลกระทบจากโครงการ

4) อาชีวอนามัยและความปลอดภัย ได้แก่ อัตราการเกิดอุบัติเหตุ การควบคุมและจัดการด้านสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมในพื้นที่โครงการ

5) คุณภาพของพื้นที่โครงการและบริเวณโดยรอบ เช่น ความมั่งคั่งของพืชพันธุ์ของธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยว และแหล่งธรรมชาติที่ควรอนุรักษ์และสถาปัตยกรรมสภาพภูมิทัศน์ในบริเวณโครงการอย่างน้อยรัศมี 5 กิโลเมตร พร้อมแผนผังแสดงภาพประกอบเชิงซ้อนกรณีมีหรือไม่มีโครงการ

6) แหล่งโบราณคดีและประวัติศาสตร์ รวมทั้งโบราณสถานในพื้นที่และบริเวณโดยรอบ ตำแหน่งที่ตั้ง และระยะห่างจากพื้นที่โครงการ (แสดงเป็นภาพหรือผัง ประกอบด้วย ประวัติความเป็นมา และความสำคัญ ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม และความสำคัญต่อชุมชน

3.3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถมทะเล

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนสมัครใจเข้าร่วมในกระบวนการต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจดำเนินการกิจกรรมของรัฐหรือของส่วนรวมที่อาจส่งผลกระทบต่อตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการดูแลปกป้องจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นหรือในระดับชาติ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นสิ่งพบได้ในทุกกิจกรรมของสังคม อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในทางทฤษฎีสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเด็นหลักครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคมประชาธิปไตย คือ⁶¹

1. การมีส่วนร่วมทางการเมือง
2. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

⁶¹ คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรคและทางออก, (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2545), น.13.

3. การมีส่วนร่วมในการพัฒนา

4. การมีส่วนร่วมในการบริหาร

สำหรับการมีส่วนร่วมในการป้องกันผลกระทบจากการถมทะเลของประชาชนจะสามารถเข้าร่วมได้หลายทาง

3.3.3.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่สำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุมหลายด้าน มีหลักการเกี่ยวกับการวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด รวมทั้งความรับผิดชอบต่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม เป็นต้น⁶²

ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 6 ของพระราชบัญญัตินี้ให้สิทธิแก่บุคคลในการได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติไว้ด้วย ซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ประการหนึ่ง แต่สำหรับโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้น โดยสามารถสอดแทรกเข้าไปได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁶³

ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2552 ได้กำหนดให้ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องดำเนินการตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ซึ่งแนวทางดังกล่าวก็เป็นไปตามคู่มือในการดำเนินการตามที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด⁶⁴ โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเป็น

⁶² กอบกุล رایชนะนคร, กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550), น.32.

⁶³ ฉัตรไชย รัตน์ไชย, การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), น. 148 – 149.

⁶⁴ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คู่มือแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2540), น. 17.

ผู้กำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วม โดยพิจารณาตามขนาดของโครงการ พื้นที่ตั้งของโครงการ และขนาดของผลกระทบ ซึ่งต้องใช้ดุลยพินิจเลือกรูปแบบการจัดการมีส่วนร่วมให้เหมาะสมกับลักษณะโครงการ โดยในการพิจารณาเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมสำนักรนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะพิจารณาจากรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น รายงานสำรวจทางสังคมเบื้องต้น และข้อสังเกตผลกระทบทางสังคม⁶⁵ เช่น การแจ้งหรือให้ข้อมูลการประชุมปรึกษาหารือ ขอความเห็น เป็นต้น⁶⁶

3.3.3.2 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับสิทธิได้ รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของรัฐ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 56 ซึ่งสิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของรัฐนี้ครอบคลุมถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมด้วย โดยการมีสิทธิได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมถือว่ามีความสำคัญมากต่อประชาชนในการมีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อม ทั้งในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐและการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน⁶⁷

ปัจจุบัน คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) ได้ประกาศให้ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานรัฐต้องเปิดเผย โดยให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ตามมาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540⁶⁸ ดังนั้น ในการป้องกันผลกระทบจากการถกทะเล หากหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและต่อประชาชนแล้ว หน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องจัดให้มีข้อมูลไว้ให้ประชาชนตรวจสอบข่าวสารเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ ได้ เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการรับรู้ข่าวสารตามพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย

⁶⁵ เฟิงอ้าง.

⁶⁶ ฉัตรไชย รัตน์ไชย, อ้างแล้ว, *เชิงอรรถที่ 63*, น. 148-149.

⁶⁷ กอบกุล รายนาค, อ้างแล้ว, *เชิงอรรถที่ 62*, น. 15-16.

⁶⁸ ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง การกำหนดให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้, พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 (8).

3.3.3.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

พ.ศ. 2558

ในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบทบาทของหน่วยงานให้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในโดยให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพิจารณาให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนในเรื่องดังต่อไปนี้⁶⁹

(1) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติและจังหวัด

(2) ให้คำปรึกษาแก่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติและจังหวัด

(3) เผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(4) เรื่องอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

การสนับสนุนและช่วยเหลือชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่อธิบดีกำหนด

ตามบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีบทบาทต่อการมีส่วนร่วมในการป้องกันผลกระทบจากการถมทะเลได้ในด้านการให้ความรู้ ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเพื่อเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาโครงการถมทะเลที่อาจจะเกิดขึ้น

3.3.3.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

การดำเนินการถมทะเลในประเทศไทยมักจะเป็นการดำเนินการโครงการของรัฐซึ่งในที่นี้หมายความว่า การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ทั้งนี้ บรรดาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต

⁶⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

หรือส่วนได้เสียกับชุมชนท้องถิ่น⁷⁰ โดยหน่วยงานของรัฐนี้รวมถึงราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นใดของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ⁷¹

ก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่ผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบและจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้⁷² ซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้⁷³

1. เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของโครงการ
2. สาระสำคัญของโครงการ
3. ผู้ดำเนินการ
4. สถานที่ที่จะดำเนินการ
5. ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ
6. ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ
7. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข

และเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว

8. ประมาณการค่าใช้จ่าย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเองให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้นด้วย

โดยในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมถึงลดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย⁷⁴ และ

⁷⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ข้อ 4

⁷¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ข้อ 4

⁷² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ข้อ 5

⁷³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ข้อ 7

⁷⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ข้อ 8

เมื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน⁷⁵

เมื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วปรากฏว่าการดำเนินโครงการของรัฐโครงการใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชน ถ้ายังมีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก้อาหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐนั้นและประกาศให้ประชาชนทราบ⁷⁶

โดยหลักการของระเบียบนี้มีความสอดคล้องกับการมททะเลที่มีการดำเนินการเป็นโครงการของรัฐซึ่งจะต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการมททะเล เพื่อให้ความรู้ สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ประชาชน รวมถึงมาตรการในการป้องกันแก้อา เยียวยาในกรณีที่เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน ซึ่งจะเป็นข้อมูลให้แก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการของรัฐได้ตัดสินใจ

3.4 มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูผลกระทบจากการมททะเล

มาตรการในการป้องกันเป็นวิธีการที่ดีที่สุดเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากการมททะเล แต่ถึงแม้ว่าจะมีมาตรการป้องกันไว้เป็นอย่างดีแล้วก็ตาม แต่ก็ยังเกิดผลกระทบจากการมททะเลส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ดี ดังนั้นเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูควบคู่ไปกับการป้องกันด้วย เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ภายใต้หลักความสมดุลและยั่งยืน

3.4.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูผลกระทบจากการมททะเลตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในกรณีที่มีการมททะเลส่งผลกระทบ

⁷⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548
ข้อ 12

⁷⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548
ข้อ 13

ต่อระบบนิเวศและพื้นที่นั้น ๆ ยังมีได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสามารถกำหนดพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ตามมาตรา 43 ได้⁷⁷ โดยการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 ต้องกำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งไว้ในกฎกระทรวงด้วย⁷⁸ เช่น กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่นั้นจาก

⁷⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 43 ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมีได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

⁷⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 44 ในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 43 ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ไว้ในกฎกระทรวงด้วย

(1) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(2) ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติหรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(3) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้น ให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(4) กำหนดวิธีการจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้นรวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น

(5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น

ลักษณะตามธรรมชาติหรือกำหนดวิธีการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น รวมทั้งการกำหนดขอบเขตพื้นที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือกำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น เพื่อจะเป็นการฟื้นฟูพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากการถมทะเล

นอกจากนี้ในมาตรา 45 กำหนดให้พื้นที่ใดที่มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมือง เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตควบคุมมลพิษไว้แล้ว แต่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้⁷⁹ เช่น วันที่ 3 มีนาคม 2552 ศาลปกครอง จังหวัดระยองมีคำสั่งให้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกาศเขตควบคุมมลพิษในพื้นที่นิคมมาบตาพุด จังหวัดระยอง เนื่องจากมีเอกสารรายงานทางวิชาการจำนวนมากแสดงให้เห็นว่ามีมลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ และ มลพิษจากขยะมูลฝอย

⁷⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 45

ในพื้นที่ใดที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ไว้แล้ว แต่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามมาตรา 44 ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้

เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตพื้นที่ รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองและกำหนดระยะเวลาที่จะใช้มาตรการคุ้มครองดังกล่าวในพื้นที่นั้น

การขยายระยะเวลาตามประกาศในวรรคสองให้กระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี โดยทำเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษา

และของเสียอันตราย ในพื้นที่มาบตาพุดตลอดจนพื้นที่ใกล้เคียง เช่น ตำบลบ้านฉาง ตำบลวังจันทร์⁸⁰ และหากผู้ใดกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นการทำลาย สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหายแก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น ตามมาตรา 97⁸¹

จะเห็นได้ว่าในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่สามารถนำมาปรับใช้ในการฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลได้หลายมาตรา ทั้งการใช้อำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการกำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม การกำหนดพื้นที่เฉพาะเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่ง และการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐในกรณีที่เกิดการทำลายสูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อทะเล เป็นต้น ซึ่งจะทำให้มาตรการในการฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลโดยใช้หน่วยงานภาครัฐเป็นฝ่ายขับเคลื่อนการฟื้นฟูให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.4.2 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลตามพระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 กำหนดมาตรการทางแพ่งเพื่อช่วยในการฟื้นฟูแก้ไขผลกระทบจากการถมทะเลไว้ในหลายมาตรา เช่น ในกรณีที่ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลโดยมิได้รับอนุญาต หรือผู้ใดได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าแล้ว แต่ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ซึ่งต้องระวางโทษปรับโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าร้อยบาท แต่ไม่เกินตารางเมตรละหนึ่งหมื่นบาท ตามมาตรา 118⁸²

และหากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ขออนุญาตสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำหรือเป็นผู้ได้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นแต่ไม่ได้สร้างเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้กรมเจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือเวียน

⁸⁰ เหลียวมองมาบตาพุด, “เขตควบคุมมลพิษ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2559, จาก www.mtp.rmutt.ac.th/?p=2433.

⁸¹ มาตรา 97 ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหายแก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของ ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น

⁸² พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 118

แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นใช้หรือยินยอมให้ผู้ใดใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจนกว่าจะได้รื้อถอนหรือแก้ไขเสร็จด้วยก็ได้ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอนตามกำหนดเวลาในคำสั่งศาล หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าทำเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน ในกรณีที่กรมเจ้าทำเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอนให้กรมเจ้าทำใช้ความระมัดระวังตามควรแก่พฤติการณ์ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากกรมเจ้าทำไม่ได้ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้นตามมาตรา 118 ทวิ⁸³

จากมาตรานี้การรื้อถอนสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่สร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุญาตให้สร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำแล้วแต่ไม่ได้สร้างตามที่ได้รับอนุญาต กรมเจ้าทำต้องอาศัยอำนาจตามคำสั่งศาลในการสั่งรื้อถอน หากพิจารณาถึงหน้าที่ของกรมเจ้าทำในฐานะเป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองแต่กลับต้องใช้อำนาจในทางศาลในการสั่งรื้อถอน ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน เป็นการเพิ่มภาระงานต่อศาลซึ่งมีคดีที่ต้องดำเนินการมากมายอยู่แล้วและอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ เนื่องจากการใช้อำนาจศาลนั้นมีกระบวนการและขั้นตอนซึ่งต้องใช้เวลาในการพิจารณาสั่งรื้อถอน หากพิจารณารูปแบบการใช้อำนาจในลักษณะเดียวกันนี้ของกรมประมงในการออกใบอนุญาตสร้างสิ่งปลูกสร้างในที่จับสัตว์น้ำพบว่ากรมประมงซึ่งเป็นผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตก็สามารถใช้อำนาจในการสั่งรื้อถอนเองได้ พร้อมทั้งให้พื้นที่จับสัตว์น้ำให้กลับคืนสู่สภาพธรรมชาติหรือชดใช้ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือพื้นที่จับสัตว์น้ำให้กลับคืนสู่สภาพตามธรรมชาติให้แก่รัฐตามจำนวนที่รัฐได้ใช้จ่ายไปด้วย

นอกจากนี้ในมาตรา 119 ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ลงในทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยซึ่งเป็นการดำเนินการทะเลโดยที่ก่อให้เกิดการปนเปื้อน ดินเขิน ตกตะกอนหรือสกปรกโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ทางกรมเจ้าท่ามีอำนาจในการลงโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และผู้ฝ่าฝืนต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย⁸⁴ โดยกรมเจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดินแม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทยด้วย ซึ่งกรณีที่ผู้ใดขุดลอก แก้ไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำทางเดินเรือหรือ

⁸³ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 118 ทวิ

⁸⁴ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 119

ทะเลภายในน่านน้ำไทย ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาทและให้เจ้าท่าสั่งให้หยุดกระทำการดังกล่าวตามมาตรา 120⁸⁵

ในการดำเนินการถมทะเลนั้นจำเป็นต้องมีการดำเนินการทิ้งเทวดินในการก่อสร้างเพื่อสร้างเป็นท่าเรือหรือเพิ่มพื้นที่ชายหาดออกไป การทิ้งเหล่านี้หากทำโดยไม่ได้รับอนุญาตหรืออนุญาตแล้วแต่ไม่ได้ดำเนินการอย่างถูกหลักทางวิศวกรรมหรือไม่ใช้ความระมัดระวังย่อมเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มาตรการในการฟื้นฟูความเสียหายตามพระราชบัญญัตินี้จึงใช้วิธีการฟื้นฟูเยียวยาให้ดีขึ้น โดยใช้มาตรการอาญาในการสั่งจำคุก การปรับ การให้ชดใช้เงินค่าใช้จ่ายเพื่อการขจัดสิ่งที่ทิ้งลงไปในทะเล รวมถึงมาตรการทางปกครองในการสั่งให้หยุดการกระทำเทวดินสิ่งใดลงไปในทะเล

3.4.3 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

มาตรการในการฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลตามพระราชกำหนดการประมงได้กำหนดให้ผู้ที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาตมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาตมีกำหนดครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน ในกรณีที่ผู้ใดแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสมบัติของแผ่นดินให้ผิดไปจากสภาพที่เป็นอยู่ ตามมาตรา 62 หรือในกรณีที่ผู้ใดติดตั้งสิ่งปลูกสร้างหรือกระทำการใดในที่จับสัตว์น้ำหรือทำให้เป็นอุปสรรคในการเจริญเติบโตของสัตว์น้ำ โดยไม่ได้ขออนุญาตตามมาตรา 63⁸⁶

แต่อย่างไรก็ตามหากผู้รับอนุญาตผู้ใดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อบุคคลดังต่อไปนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง โดยในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ออกคำสั่งให้อุทธรณ์ต่ออธิบดีและในกรณีที่อธิบดีเป็นผู้ออกคำสั่งให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี ให้อธิบดีหรือรัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งให้

⁸⁵ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 120

⁸⁶ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 111 ผู้รับอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้ กฎทรงว ประกาศหรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชกำหนดนี้ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตให้ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาตมีกำหนดครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตตามมาตรา 60 มาตรา 62 มาตรา 63 และมาตรา 79 ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามวรรคหนึ่งซ้ำ ให้ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือการอนุญาตได้

แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของอธิบดีหรือรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด⁸⁷ เมื่อพิสูจน์ได้ว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดดังกล่าวจริง⁸⁸ มีมาตรการในการฟื้นฟูคือต้องระวางโทษปรับหนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท นอกจากนี้ให้ต้องรื้อถอนหรือฟื้นฟูที่จับสัตว์น้ำให้กลับคืนสู่สภาพธรรมชาติหรือชดใช้ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือฟื้นฟูที่จับสัตว์น้ำให้กลับคืนสู่สภาพตามธรรมชาติให้แก่รัฐตามจำนวนที่รัฐได้ใช้จ่ายไป

จากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้เห็นได้ว่าแม้ภาครัฐจะอนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ซึ่งเป็นที่จับสัตว์น้ำไปแล้วแต่กฎหมายก็ให้อำนาจในการเพิกถอนได้โดยไม่ต้องใช้กระบวนการทางศาลในการระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ซึ่งจะทำให้การฟื้นฟูผลกระทบสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังเปิดช่องทางให้สามารถเรียกร้องค่าเสียหายที่รัฐได้จ่ายไปเพื่อทำให้ที่จับสัตว์น้ำให้กลับคืนสู่สภาพตามธรรมชาติได้

3.4.4 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

พ.ศ. 2558

สำหรับพระราชบัญญัตินี้เป็นพระราชบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทั้งในด้านการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทาง

⁸⁷ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 115 ผู้รับอนุญาตผู้ใดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 111 การเพิกถอนการจดทะเบียนตามมาตรา 112 หรือการออกคำสั่งตามมาตรา 113 มีสิทธิอุทธรณ์ต่อบุคคลดังต่อไปนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

(1) ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ออกคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่ออธิบดี

(2) ในกรณีที่อธิบดีเป็นผู้ออกคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี

ให้อธิบดีหรือรัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำสั่งตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้น เว้นแต่อธิบดีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี จะสั่งให้ให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน

คำวินิจฉัยของอธิบดีหรือรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

⁸⁸ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 143 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 62 หรือมาตรา 63 ต้องระวางโทษปรับหนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท และต้องรื้อถอนหรือฟื้นฟูที่จับสัตว์น้ำให้กลับคืนสู่สภาพธรรมชาติหรือชดใช้ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือฟื้นฟูที่จับสัตว์น้ำให้กลับคืนสู่สภาพตามธรรมชาติให้แก่ รัฐตามจำนวนที่รัฐได้ใช้จ่ายไป

ทะเลและชายฝั่ง การกัดเซาะชายฝั่ง โดยให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างสมดุลและยั่งยืน สำหรับการป้องกันผลกระทบจากโครงการถมทะเลนั้น ในพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ในกรณีที่ปรากฏว่าบุคคลใด ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีได้มอบหมายมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นระงับการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้นเป็นการชั่วคราวตามความเหมาะสม⁸⁹ หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ⁹⁰

⁸⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 17 ในกรณีที่ปรากฏว่าบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีได้มอบหมายมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นระงับการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้นเป็นการชั่วคราวตามความเหมาะสม

เมื่อได้มีคำสั่งตามวรรคหนึ่งแล้ว หากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเห็นว่าการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใด ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายแจ้งประสานงานหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องนั้นโดยมิชักช้าเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ต่อไป เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนและหายปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความเสียหายเพิ่มขึ้น หรือไม่มีหน่วยงานใดของรัฐหน่วยงานใดที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว ในกรณีนี้ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายอาจกำหนดวิธีการและระยะเวลาดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บุคคลตามวรรคหนึ่งดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในบริเวณนั้นด้วยก็ได้

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องหรือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ระงับสิ้นไปแล้ว ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณายกเลิกคำสั่งที่ออกตามวรรคหนึ่ง

⁹⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 27 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 17 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ดังนั้นหากโครงการมทะเลของรัฐก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่งอย่างร้ายแรงทั้งในระหว่างการมทะเลหรือภายหลังจากดำเนินการมทะเลไปแล้ว อธิบดี มีอำนาจในการสั่งระงับการกระทำหรือโครงการได้เป็นการชั่วคราว และสามารถกำหนดวิธีการหรือ ระยะเวลาในการดำเนินการแก้ไขเท่าที่จำเป็นจนกว่าความเสียหายนั้นจะหมดสิ้นไปอธิบดีจึงพิจารณา ยกเลิกคำสั่งได้

นอกจากนี้ในกรณีที่น่าปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือ ได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤตจากการมทะเล หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการนโยบาย และแผนบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้อง คุ้มครองหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์หรือสร้างความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งให้ รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้าเพื่อขออนุมัติใช้มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่งและกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวตามความจำเป็นและ เหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นนั้น⁹¹ หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่กำหนดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือ ปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹²

⁹¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 22 ในกรณีที่น่าปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหาย อย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤต หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสงวน คุ้มครอง หรืออนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์หรือสร้างความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งให้ รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้าเพื่อขออนุมัติใช้มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและ ชายฝั่งตามมาตรา 23 และกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวตาม ความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นนั้น

เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครอง และกำหนดระยะเวลาที่จะใช้มาตรการคุ้มครองดังกล่าว ในกรณีที่มีความจำเป็นอาจจะกำหนดให้มี แผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการคุ้มครองด้วยก็ได้

การขยายระยะเวลาตามประกาศในวรรคสอง ให้กระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรีโดยทำเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษา

⁹² พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 29 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่กำหนด ตามมาตรา 22 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการกำหนดมาตรการคุ้มครอง ให้กำหนดห้ามดำเนินกิจกรรมหรือกระทำการใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กำหนดมาตรการในการสงวน การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามความเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ กำหนดมาตรการในการคุ้มครองชายหาดเพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้นตามมาตรา 23⁹³ หากเป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย⁹⁴

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เป็นพระราชบัญญัติที่ออกมาใหม่เพื่อให้อำนาจในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งซึ่งไม่มีอำนาจในเชิงรุกแต่จะเยียวยาบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยอาศัยอำนาจของอธิบดี คณะกรรมการนโยบายและแผนบริหารจัดการ

⁹³ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 23 การกำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา 18 มาตรา 20 และมาตรา 22 ให้กำหนดในเรื่องหนึ่งเรื่องใดดังต่อไปนี้

- (1) ห้ามดำเนินกิจกรรมหรือกระทำการใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- (2) กำหนดมาตรการในการสงวน การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามความเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น
- (3) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติ
- (4) กำหนดมาตรการในการคุ้มครองชายหาดเพื่อประโยชน์สาธารณะ
- (5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น

⁹⁴ มาตรา 30 ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีสั่งการ โดยใช้มาตรการทางอาญา ทางแพ่ง และทางปกครองเพื่อฟื้นฟูหากเกิดผลกระทบจากการถมทะเล

3.5 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล

ในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลนั้นแม้ไม่ได้มีบทบัญญัติให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรัฐผิดชอบเป็นการเฉพาะ แต่การป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลนั้นมีหน่วยงานเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ซึ่งจะได้กล่าวในลำดับต่อไป

3.5.1 กรมเจ้าท่า

กรมเจ้าท่า เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม มีภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแล ส่งเสริมและพัฒนาระบบการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์นาวีให้เชื่อมต่อกับระบบการขนส่งอื่น ทั้งการขนส่งผู้โดยสารและสินค้าท่าเรือ อู่เรือ กองเรือไทย และกิจการเกี่ยวเนื่อง เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกและสนับสนุนการส่งออก⁹⁵

การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย เป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของกรมเจ้าท่า และเกี่ยวข้องกับการป้องกันผลกระทบจากการถมทะเลเนื่องจากพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มีบทบัญญัติห้ามปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ อันเป็นการกีดขวางการสัญจรทางน้ำ ดังนั้น หากมีการถมทะเลขึ้นก็จะเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องมีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำลำน้ำ โดยกรมเจ้าท่าจะเป็นผู้กำหนดแนวทางในการขออนุญาตสร้าง ประเภทของสิ่งปลูกสร้าง การเป็นผู้ให้ใบอนุญาต การควบคุมดูแล จัดเก็บค่าธรรมเนียม

3.5.2 กรมประมง

กรมประมงมีภารกิจเกี่ยวกับการศึกษา วิจัยและพัฒนาการประมงเพื่อจัดการทรัพยากรประมง ควบคุมการทำประมงและการผลิตสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงที่มีมาตรฐานถูกสุขอนามัยให้เพียงพอต่อการบริโภค ตลอดจนใช้ทรัพยากรประมงและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องอย่างยั่งยืน⁹⁶ อำนาจหน้าที่ของกรมประมงคือการดูแลที่จับสัตว์น้ำซึ่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ.

⁹⁵ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2553 ข้อ 2

⁹⁶ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2545 ข้อ 1

2558 ห้ามบุคคลมิให้ติดตั้ง วางหรือสร้างเขื่อน ทำนบ รั้ว ในที่จับสัตว์น้ำซึ่งรวมถึงทะเลด้วย ดังนั้น หากจะมีการถมทะเลก็จะต้องขออนุญาตตามภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ด้วย

3.5.3 สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประสานการจัดการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและติดตาม ตรวจสอบ มาตรการเงื่อนไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁹⁷ อำนาจหน้าที่ของ สผ. ที่เกี่ยวกับการป้องกันผลกระทบจากการถมทะเลคือ การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมของภาครัฐหรือเอกชนซึ่งมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะเห็นได้ว่า ด้วยอำนาจหน้าที่ของ สผ. แล้ว ในโครงการที่ต้องจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สผ. จะกำหนดแนวทางการบริหารจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันผลกระทบจากการถมทะเลได้อย่างเต็มที่และเกิดประโยชน์ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไป

3.5.4 กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการสงวนอนุรักษ์ ป่าชายเลนและบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยเสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบายและแผนเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เสนอให้มีการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมกฎ ระเบียบ มาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ป่าชายเลน การจัดการและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้มีการใช้อย่างยั่งยืน ในแง่บทบาทต่อสาธารณชนมีหน้าที่ในการสร้างความเข้าใจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อีกทั้งเป็นศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง⁹⁸ สำหรับการป้องกันผลกระทบจากการถมทะเลจากการมีฐานข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและ

⁹⁷ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1

⁹⁸ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, “ภารกิจ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2557, จาก <http://dmcr2014.dmcr.go.th/about.php?WP=pUAgoKqCGWOghJstqREcFKue>

ชายฝั่งจะช่วยเป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี และข้อมูลเหล่านี้ที่จะมีส่วนในการสร้างความเข้าใจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้



บทที่ 4

ปัญหานโยบายและแผน มาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล

จากการนำเสนอนโยบายและแผน กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลในบทที่ผ่านมา ผู้ศึกษาพบว่ายังมีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลในประเทศไทยได้ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลในต่างประเทศและมาเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล

4.1 ปัญหานโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล

จากการศึกษาความจำเป็นในการถมทะเลของประเทศที่ศึกษาตัวอย่างพบว่าในประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศที่มีพื้นที่จำกัดเนื่องจากเป็นเกาะและมีความหนาแน่นของจำนวนประชากรมากเป็นอันดับที่สองของโลก¹ ดังนั้นประเทศสิงคโปร์จึงให้ความสำคัญกับการวางผังเมืองของสิงคโปร์โดยการถมทะเลของสิงคโปร์เป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย ทำงานและพักผ่อน มุ่งที่จะสร้างเมืองให้มีชีวิตและความยั่งยืน โดยมีการวางแผนระยะยาว 50 ปี และจะมีการปรับปรุงทุก 10 ปี นอกจากนี้ยังทำเป็นแผนแม่บท (Master Plan) โดยจะมีการปรับปรุงทุก 5 ปี² สำหรับประเทศญี่ปุ่นซึ่งประเทศที่เป็นหมู่เกาะได้ใช้วิธีการรีไซเคิลขยะแล้วนำขยะไปถมที่ เช่น การถมทะเลเพื่อขยายพื้นที่การใช้ประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การทำเป็นสวนสาธารณะใกล้ทะเล หรือสถานที่การ

¹ The World Bank, “World Development Indicators : Size of the economy,” Accessed May 15, 2016, from <http://wdi.worldbank.org/table/1.1#>.

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “รายงานการศึกษา
คู่มือการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษอิสกันดาร์ ประเทศมาเลเซียและการวางผังเมืองประเทศ
สิงคโปร์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2559, จาก [www.nesdb.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_](http://www.nesdb.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=2637)
link.php?nid=2637.

เรียนรู้สัตว์ปีกและสัตว์น้ำ³ และสนามบิน⁴ และในประเทศเกาหลีใต้การถมทะเลมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในด้านเกษตรกรรมในการสร้างพื้นที่ปลูกข้าว อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบน้ำจืดทะเลเทียมและการสร้างแผ่นดิน แม้ในบางโครงการจะเป็นโครงการตามนโยบายทางการเมืองก็ตาม สำหรับนโยบายและการวางแผนเกี่ยวกับการถมทะเลในประเทศไทยจะมีวัตถุประสงค์ทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมีภาครัฐเป็นเจ้าของโครงการ เช่น นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง นิคมอุตสาหกรรมท่าเรือแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี⁵ และโครงการที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคือโครงการถมทะเลเพื่อสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบารา จังหวัดสตูล นอกจากนี้ในประเทศไทยยังดำเนินการถมทะเลเพื่อการฟื้นฟูชายหาด เช่น หาดพิทยา จังหวัดชลบุรี ซึ่งในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวกับนโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการถมทะเลในประเทศไทย รวมถึงแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบที่เกิดจากการถมทะเล

4.1.1 ปัญหาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยที่ผ่านมาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานรับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การกำหนดกลไกในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นแบบแยกส่วน⁶ การพัฒนาการประยุกต์ศาสตร์การพัฒนาโดยพึ่งพาอาศัยทรัพยากรทำให้เกิดอุตสาหกรรมมากมายขึ้นในประเทศและในขณะเดียวกันการเติบโตของอุตสาหกรรมก็ก่อให้เกิดปัญหามลพิษที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม ความเสื่อมโทรมของทรัพยากร การเสียสมดุลของ

³ สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร, “การจัดการขยะของกรุงโตเกียว,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2559, จาก <http://203.155.220.174/modules.php?name=News&file=article&sid=18>.

⁴ สำนักงานศาลปกครอง, รายงานโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judge) : ปัญหาสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ดิน ดีไซน์ จำกัด, 2554), น. 325-328.

⁵ สถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. “ท่าเรือแหลมฉบัง” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2559, จาก www.tri.chula.ac.th/triresearch/learnchabang/learnchabang.html

⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2556, จาก www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p11/plan11.pdf.

ธรรมชาติปัญหาโลกร้อนและปัญหาอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันซึ่งสถานการณ์ปัญหาเหล่านี้ในวันจะมีมากและรุนแรงขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกมาบตาพุด ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทั้งทางน้ำ ดิน อากาศ ขยะและกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมในด้านทรัพยากรชายฝั่งทะเลและประมง ทำให้เกิดการเสียพื้นที่ป่าชายเลนเนื่องมาจากใช้พื้นที่ โดยเฉพาะการถมทะเลเพื่อเป็นพื้นที่นิคม อุตสาหกรรมและการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกทำให้หาดทรายชายฝั่งหายไป 35-36 เมตร และถูกกัดเซาะพังทลายจนปัจจุบันแทบไม่เหลือสภาพชายหาดให้เห็น รวมถึงความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล สัตว์น้ำที่เคยสมบูรณ์ทั้งปริมาณที่น้อยลง และคุณภาพของสัตว์ที่ลักษณะผิดปกติไป ทำให้ชาวประมงไม่อาจดำรงชีพด้วยการประมง⁷ ถึงแม้โครงการพัฒนาชายฝั่งของรัฐเหล่านี้จะตอบสนองเป้าหมายทางเศรษฐกิจและเพิ่มรายได้ แต่ก็ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมหลายประการ โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพยายามสร้างระบบติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ มีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับซึ่งเป็นแผนที่สร้างแนวทางในการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ในทางปฏิบัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่มีการติดตามประเมินผลแผนที่มีแบบแผนชัดเจนและไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด เป็นเพียงแต่แนวนโยบายในการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศเท่านั้น

ผู้ศึกษาเห็นว่าเพื่อการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ในประเทศให้เป็นไปอย่างเหมาะสมในการนำเสนอโครงการถมทะเลในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจำเป็นต้องคำนึงถึงฐานทรัพยากรธรรมชาติของประเทศซึ่งกำลังมีแนวโน้มเสื่อมโทรมลงอย่างรุนแรงว่าจะสามารถรองรับโครงการถมทะเลได้หรือไม่ และนอกจากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของโครงการใหม่ที่จะเกิดขึ้นแล้วก็ควรทำการศึกษาผลกระทบจากโครงการถมทะเลที่ได้เกิดขึ้นมาแล้วด้วย ไม่ว่าจะเป็นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดหรือการสร้างท่าเรือแหลมฉบังที่ส่งผลกระทบไปที่หาดพัทยา เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำคัญในการพิจารณาถึงความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจว่ามีความสอดคล้องกับผลกระทบที่เกิดขึ้นทางสังคมและสิ่งแวดล้อมหรือไม่

นอกจากนี้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรผลักดันให้มีการติดตามและประเมินผลให้เป็นแบบแผนที่ชัดเจนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถมทะเลภายในกรอบเวลาอันสมควรหลังจากการดำเนินการโครงการถมทะเลไปแล้ว เพื่อให้การวางแผนดำเนินการ

⁷ ศุภชัยวิจัยเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “การกำหนดและการดำเนินการตามนโยบายเพื่อสาธารณประโยชน์ : กรณีนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมมาบตาพุด” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2557, จาก www.iceh.or.th/iceh/published/Case_of_MTPID.pdf.

โครงการมทะเลในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในฐานะผู้ดูแลและรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หรือกรมเจ้าท่าในฐานะผู้ออกใบอนุญาตและผู้มีอำนาจในการยกเลิกใบอนุญาต เป็นต้น โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามประเมินผลต้องเป็นหน่วยงานอื่นซึ่งไม่ใช่หน่วยงานเจ้าของโครงการเพื่อไม่ให้เกิดการเบี่ยงเบนหรือชี้นำผลการศึกษาซึ่งจะทำให้ผลการศึกษานั้นมีความน่าเชื่อถือและสามารถนำมาประเมินผลได้ต่อไป ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า การนำปัจจัยในเรื่องการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานมาเป็นเงื่อนไขบังคับให้หน่วยงานต้องทำการประเมินผลจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้การดำเนินการนี้เป็นไปตามเป้าหมาย กล่าวคือหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการติดตามประเมินผลก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในปีต่อ ๆ ไป แต่หากไม่ดำเนินการก็จะไม่ได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณซึ่งจะทำให้เกิดแนวทางในการดูแลรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้

4.1.2 ปัญหาจากแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นแผนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดำเนินการจัดทำให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 35⁸ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงเวลา 5 ปี ซึ่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้กำหนดให้ส่วนงานต่าง ๆ ดำเนินการตามแผนฯ แต่กระทรวงฯ กลับไม่ได้มีอำนาจในการบังคับให้ส่วนราชการอื่น ๆ ต้องจัดทำแผนงานหรือโครงการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะหน่วยงาน ทำให้การบังคับใช้นั้นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรเพราะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของแต่ละหน่วยงานที่นำไปทำแผนปฏิบัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาภายในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ก็ไม่ได้กล่าวถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการทะเลโดยตรงไว้ แต่ได้กล่าวถึงหลักการระวางไว้ก่อนที่สอดคล้องกับการดำเนินการสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อป้องกันผลกระทบ

⁸ มาตรา 35 ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นตามมาตรา 13 (1)

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ให้คำแนะนำส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำแผนงานหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น

จากการถมทะเลและการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายซึ่งเป็นการสร้างความรับผิดชอบในการก่อผลกระทบต่าง ๆ รวมถึงการเยียวยาผลกระทบต่อธรรมชาติ แต่อย่างไรก็ตามหลักการนี้ยังไม่ได้ถูกผลักดันให้เป็นรูปธรรมในทางกฎหมายแต่อย่างใด

ผู้ศึกษาเห็นว่าก่อนที่จะมีโครงการถมทะเลเกิดขึ้นควรนำหลักการระวางไว้ก่อนมาใช้เพื่อป้องกันผลกระทบจากการถมทะเล โดยหน่วยงานของรัฐหรือผู้นำเสนอโครงการต้องทำการศึกษาและประเมินผลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับผลกระทบในด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตจะเป็นอย่างไร ในกรณีที่จะเกิดการถมทะเลอย่างไรจะก่อให้เกิดคุณค่าดีกว่า โดยใช้ข้อมูลทั้งทางสมุทรศาสตร์ อุทกวิทยาน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน สภาพแวดล้อมทางชีวภาพ คุณค่าต่อการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ คุณค่าต่อคุณภาพชีวิต มาตรการทางสิ่งแวดล้อม เพราะหากปล่อยให้เกิดการก่อสร้างและเกิดผลกระทบขึ้น มูลค่าของการฟื้นฟูเยียวยาความเสียหายนั้นอาจจะมากจนมีอาจประเมินค่าได้

นอกจากนี้ ควรนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว เพราะโครงการถมทะเลส่วนมากเป็นโครงการขนาดใหญ่ เมื่อเกิดปัญหาต่างๆ แล้วผู้ได้รับผลประโยชน์จากโครงการถมทะเลหรือหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการต้องรับผิดชอบในการจัดการผลกระทบที่เกิดขึ้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการป้องกันควบคุม การแก้ไข และรวมไปถึงการชดเชยเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการถมทะเลเพื่อให้เกิดการสร้างความร่วมมือรับผิดชอบ การสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้เสียประโยชน์ อีกทั้งเพื่อลดความขัดแย้งทางสังคมอันเกิดจากการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้มากขึ้น

4.1.3 ปัญหาจากค่าแลกเปลี่ยนนโยบายของคณะรัฐมนตรี

ค่าแลกเปลี่ยนนโยบายของคณะรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ได้สนับสนุนให้มีการถมทะเลเพื่อสร้างเขื่อนและเกาะเทียมเพื่อป้องกันกรุงเทพมหานครจากภาวะอุทกภัย การเพิ่มสูงขึ้นของน้ำทะเลและการกัดเซาะชายฝั่ง ซึ่งจะถมทะเลในพื้นที่บริเวณอ่าวไทยเป็นพื้นที่ 300,000 ไร่ หรืออาจจะถมทะเลห่างจากชายฝั่ง 15 กิโลเมตรเพื่อสร้างแนวเขื่อนกั้นน้ำทะเลจากฝั่งเพชรบุรีไปถึงชลบุรี ซึ่งนโยบายนี้ได้รับการคัดค้านจากนักวิชาการจำนวนมาก เพราะเป็นการทำลายระบบนิเวศที่สมบูรณ์แห่งหนึ่งไปด้วย เพราะอ่าวไทยรูป ก. เป็นหนึ่งในอ่าวที่มีความสมบูรณ์ที่สุดในโลก เป็นแหล่งอาหารที่สมบูรณ์ แหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ เป็นแหล่งรองรับน้ำจากแม่น้ำเพชรบุรี แม่น้ำกลอง ท่าจีน เจ้าพระยาและบางปะกง ซึ่งหากนโยบายนี้ได้ดำเนินการต่อมาก็จะทำให้ได้รับผลกระทบจากการถมทะเลอีกมาก เพราะการเปลี่ยนแปลงธรณีสัณฐานชายฝั่ง

ทะเลย่อมผลกระทบทางภูมิลักษณะชายฝั่งทะเล ชายฝั่งทะเล ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งนอกจากไม่ได้แก้ปัญหาทุกภัยแล้วยังอาจจะก่อให้เกิดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งตามมาอีกด้วย

สำหรับคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557 นั้น มีนโยบายการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในด้านการคมนาคมทางน้ำโดยพัฒนาการขนส่งสินค้าทางลำน้ำและชายฝั่งทะเลเพื่อลดต้นทุนระบบโลจิสติกส์ของประเทศ เริ่มจากการเร่งการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ท่าเรือชายฝั่งทั้งฝั่งอ่าวไทยและฝั่งอันดามันนั้น ที่ผ่านมาการพัฒนาโครงการท่าเรือแหลมฉบังนั้นได้ส่งผลกระทบต่อทิศทางการขุดลอกและกระแสน้ำ ทำให้เกิดการกัดเซาะไปยังชายหาดใกล้เคียงคือ ชายหาดพัทยา ทำให้เกิดการเร่งการกัดเซาะชายฝั่งที่หาดพัทยาเร็วขึ้นไปอีก 50 ปี ปัญหานี้ทำให้เมืองพัทยาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำลังหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสม โดยการเติมทรายเพื่อฟื้นฟูชายหาดซึ่งต้องใช้การศึกษาความเป็นไปได้ในการ เนื่องจากชายหาดพัทยาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความสำคัญและนำรายได้มาสู่ท้องถิ่นเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ซึ่งเมืองพัทยาคาดว่าจะใช้งบประมาณจำนวน 430 ล้านบาท ในการถมทะเลเพื่อฟื้นฟูชายหาด

นอกจากนี้ ยังมีนโยบายโครงการถมทะเลเพื่อสร้างเป็นท่าเทียบเรือน้ำลึกที่ปากบารา จังหวัดสตูล ซึ่งโครงการนี้ยังอยู่ระหว่างการศึกษาและทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ เพราะได้รับการคัดค้านจากนักวิชาการและชาวบ้าน เนื่องมาจากการสร้างท่าเรือปากบาราอยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะเภตราจำเป็นต้องเวนคืนขอเพิกถอนที่ดินในอุทยานแห่งชาติเภตรา รวมแล้ว 4,734 ไร่ ซึ่งอุทยานแห่งชาตินี้มีพื้นที่ใกล้เคียงกับหมู่เกาะตะรุเตาซึ่งเป็นแหล่งดำน้ำที่มีความสวยงามและองค์การยูเนสโกได้ประกาศให้เป็นอุทยานแห่งชาติตะรุเตาเป็นมรดกอาเซียน (ASEAN Heritage Parks and Reserves) ดังนั้นโครงการถมทะเลนี้อาจส่งผลกระทบต่อแหล่งปะการังในหมู่เกาะตะรุเตาได้ นอกจากนี้อาจส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเนื่องจากการสูญเสียที่อยู่อาศัยและพื้นที่ในการประกอบอาชีพประมง และยังส่งผลกระทบต่อ การส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่อนุรักษ์และอุทยานแห่งชาติทางทะเลที่สำคัญด้วย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการถมทะเลในประเทศไทยจะดำเนินนโยบายเป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่โดยหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งจะใช้ความจำเป็นและตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจมาเป็นวัตถุประสงค์หลักในการก่อสร้างโครงการถมทะเล ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการสร้างงานและรายได้ที่เพิ่มขึ้น ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น รวมถึงความเจริญต่าง ๆ ในด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จะเข้ามา แต่แท้ที่จริงแล้วการดำเนินนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นนอกจากจะต้องศึกษาทั้งความเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจและยังต้องศึกษาถึงข้อจำกัดในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลกระทบด้านสังคมและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่อย่างรอบคอบ พร้อมทั้งควรพิจารณาซึ่งน้ำหนักว่าโครงการถมทะเลมีความจำเป็นต่อประเทศหรือไม่และประเทศจะได้ประโยชน์มากน้อย

เพียงใดหากมีการดำเนินการขึ้น เพื่อที่จะไม่กลายเป็นชนวนในการสร้างความขัดแย้งในพื้นที่ ระหว่างผู้สนับสนุนโครงการถมทะเลกับผู้คัดค้านโครงการถมทะเลของในพื้นที่ ดังจะเห็นได้ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดซึ่งเกิดการฟ้องร้องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการถมทะเลกับการนิคมอุตสาหกรรมและกรมเจ้าท่า และการคัดค้านโครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบาราของประชาชน นักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน

4.2 ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการป้องกันผลกระทบจากการถมทะเล

จากการนำเสนอในบทที่ 3 ผู้ศึกษาพบว่ามีความหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล ทั้งในขั้นตอนของการขออนุญาตดำเนินการถมทะเล การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการถมทะเล และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ศึกษาได้ตั้งข้อสังเกตถึงปัญหามาตรการทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการป้องกันผลกระทบจากการถมทะเล ซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

4.2.1 ปัญหาจากการขออนุญาตถมทะเล

ในประเทศไทยไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการขออนุญาตถมทะเลไว้เป็นการเฉพาะแต่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตถมทะเลด้วยกัน 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 เรื่องการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำและพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เรื่องการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่จับสัตว์น้ำหรือการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำและการปลูกสร้างสิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับได้ให้อำนาจหน่วยงานในการรับผิดชอบพิจารณาต่างกันไป โดยกรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการขออนุญาตสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ เพื่อควบคุมมิให้มีกิจกรรมหรือการกระทำใด ๆ ที่อาจเป็นการกีดขวางหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือในการสัญจรทางน้ำ รวมถึงทะเลอันเป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และมีกรมประมงเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณาดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในที่จับสัตว์น้ำที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินให้ผิวดินจากสภาพที่เป็นอยู่และการติดตั้งสร้างสิ่งปลูกสร้างหรือกระทำการใด ๆ ในที่จับสัตว์น้ำอันเป็นการกั้นทางเดินของสัตว์น้ำหรือเป็นอุปสรรคในการเจริญเติบโตของสัตว์น้ำ

ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ไม่ได้บัญญัติในเรื่องการขออนุญาตถมทะเลไว้โดยตรง แต่ในมาตรา 117 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปในเขตเหนือน้ำ ในน้ำและ ใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเล

ภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า” จึงนำการขออนุญาตสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำมาปรับใช้กับการถมทะเล ซึ่งตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537)⁹ คำว่า “ล่วงล้ำลำน้ำ” หมายความว่า ล่วงเข้าไปในเหนือน้ำ ในน้ำและใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว ดังนั้นการถมทะเลเป็นการกระทำในทะเลภายในน่านน้ำไทยจึงสอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยการขออนุญาตสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามพระราชบัญญัตินี้

ในการวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำในน่านน้ำไทยนั้น กรมเจ้าท่าได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 117 วรรคสอง ซึ่งได้กำหนดลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ ได้แก่ ท่าเทียบเรือ สะพานปรับระดับและโป๊ะเทียบเรือ สะพานข้ามแม่น้ำหรือสะพานข้ามคลอง ท่อหรือสายเคเบิล เขื่อนกันน้ำเขาะ คานเรือ โรงสูบน้ำ กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ (คำสั่งกรมเจ้าท่าที่ 251/2541) ปะการังเทียม นอกจากนี้ กรมเจ้าท่าได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำจะต้องไม่เป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือทำให้ทางน้ำเปลี่ยนแปลง หรือการใช้ประโยชน์จะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม¹⁰ และให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นและสมควรเฉพาะตามวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่วงล้ำลำน้ำนั้น¹¹ ต้องไม่รบกวนสิทธิต่าง ๆ ของผู้ที่อยู่ข้างเคียง ตลอดจนผลประโยชน์ของมหาชนโดยส่วนรวม

แม้การถมทะเลจะไม่ได้อยู่ในลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำลำน้ำที่พึงอนุญาต แต่มีข้อกำหนดเพิ่มเติมในกฎหมายกระทรวงให้กรมเจ้าท่ามีอำนาจอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำที่ไม่มีลักษณะตามที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะรายได้ ซึ่งอาคารและการล่วงล้ำลำน้ำนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้จะอนุญาตไม่ได้ เว้นแต่ผู้ขออนุญาตจะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจและปลูกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของทางราชการเท่านั้น ดังนั้น การถมทะเลจึงจะขออนุญาตได้ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตต้องเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจและปลูกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์

⁹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2537 ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ข้อ 7 (1)

¹⁰ กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2537 ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ข้อ 7 (4)

¹¹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ข้อ 7 (4)

ของทางราชการเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติแม้จะเป็นหน่วยงานราชการดำเนินการขออนุญาตถมทะเล กรมเจ้าท่าก็ไม่ได้อนุญาตให้การถมทะเลในทุกครั้งที่มีการขออนุญาตหากเห็นว่าสิ่งปลูกสร้างนั้นไม่มีความจำเป็นต้องก่อสร้าง เพราะเป็นการกีดขวางทางน้ำมากเกินไปจนกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น กรณีหน่วยงานท้องถิ่นมาขออนุญาตถมทะเลเพื่อทำที่จอดรถทางกรมเจ้าท่าก็ไม่อนุญาตเช่นกันเพราะกรมเจ้าท่าพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีความจำเป็นในการถมทะเลเพื่อก่อสร้างที่จอดรถ¹²

นอกจากพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แล้ว ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตถมทะเลอีกฉบับ คือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 โดยมีกรมประมงเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาดำเนินการใด ๆ ที่จับสัตว์น้ำ¹³ ซึ่งที่จับสัตว์น้ำหมายความรวมถึงทะเล¹⁴ ซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของเอกชนด้วย และทะเลนั้นหมายความถึงทะเลชายฝั่ง ทะเลนอกชายฝั่ง ทะเลนอกน่านน้ำไทย และทะเลที่อยู่ในเขตของรัฐชายฝั่งอื่น ดังนั้นพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ที่จับสัตว์น้ำจึงรวมถึงพื้นที่ในน่านน้ำไทย¹⁵ ทะเลชายฝั่ง¹⁶ และแนวชายฝั่งทะเล¹⁷ ด้วย

¹² สัมภาษณ์นายปรกรณ์ ประเสริฐวงษ์ หัวหน้ากลุ่มสิ่งแวดล้อม สำนักความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมทางน้ำ กรมเจ้าท่า เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2558

¹³ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 5 ที่จับสัตว์น้ำ หมายความว่า ที่ที่มีน้ำขังหรือน้ำไหล และหาดทั้งปวงที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งป่าไม้และพื้นดินที่มีน้ำท่วมตามธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของเอกชน รวมทั้งทะเล

¹⁴ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 5 ทะเล หมายความว่า ทะเลชายฝั่ง ทะเลนอกชายฝั่ง ทะเลนอกน่านน้ำไทย และทะเลที่อยู่ในเขตของรัฐชายฝั่งอื่น

¹⁵ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 5 น่านน้ำไทย หมายความว่า น่านน้ำภายใน ทะเลชายฝั่งและทะเลนอกชายฝั่ง

¹⁶ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 5 ทะเลชายฝั่ง หมายความว่า ทะเลที่อยู่ในราชอาณาจักรนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปสามไมล์ทะเล เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำ จะออกกฎกระทรวงกำหนดให้เขตทะเลชายฝั่งในบริเวณใดมีระยะนับจากแนวชายฝั่งทะเลออกไปน้อยหรือมากกว่าสามไมล์ทะเลก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งจัตห้าไมล์ทะเลและไม่เกินสิบสองไมล์ทะเล

¹⁷ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 5 แนวชายฝั่งทะเล หมายความว่า แนวที่น้ำทะเลจรดแผ่นดินบริเวณชายฝั่ง ชายเกาะ ตามที่ระบุในแผนที่เดินเรือของกรมอุทกศาสตร์ ความลึกน้ำศูนย์เมตร หรือแนวขอบนอกของพื้นที่ที่มีการถมทะเล

เพื่อที่จะคุ้มครองพื้นที่ในการทำการประมงให้ดำรงอยู่มิให้ถูกรบกวน ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ในมาตรา 63 ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง วาง หรือสร้างเขื่อน ฝาย ทำนบ รั้ว สิ่งปลูกสร้าง เครื่องมือที่เป็นตาข่าย หรือเครื่องมือทำการประมงอื่นใด หรือกระทำการใดในที่จับสัตว์น้ำเป็นการกั้นทางเดินของสัตว์น้ำหรือเป็นอุปสรรคในการเจริญเติบโตของสัตว์น้ำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำเพื่อประโยชน์ในการป้องกันสาธารณภัยหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการในทางชลประทาน เมื่อพิจารณาตามมาตรา 63 การถมทะเลจัดเป็นการสร้างสิ่งปลูกสร้างลงไปในทะเลซึ่งเป็นที่จับสัตว์น้ำตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา 62 ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่จับสัตว์น้ำที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้ผิดแผกไปจากสภาพที่เป็นอยู่ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตามในพระราชบัญญัตินี้มิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาอนุญาตเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ไว้ จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนถึงแนวทางในการปฏิบัติทั้งแก่เจ้าหน้าที่และผู้ขออนุญาต

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายจากกรมเจ้าท่า¹⁸ และกรมประมง¹⁹ พบว่าผู้ที่ขออนุญาตถมทะเลต้องขออนุญาตทั้งสองหน่วยงานคือกรมเจ้าท่าและกรมประมง แสดงให้เห็นว่าเรื่องการถมทะเลนั้นเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องใช้ความรอบคอบในการพิจารณาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำไว้อย่างชัดเจน ทั้งในเรื่องคุณสมบัติผู้ขออนุญาต เอกสารที่เกี่ยวข้อง ประเภทของสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่อนุญาตได้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้าง ระยะเวลาในการพิจารณาขออนุญาต การโอนสิทธิในการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติรวมถึงบทลงโทษต่าง ๆ แต่ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 กรมประมงยังไม่มีกรอบหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนในเรื่องนี้ ซึ่งทำให้เกิดความสับสนในกระบวนการและขั้นตอนการขออนุญาตถมทะเลได้ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในหลายประการ ทั้งหน่วยงานซึ่งเป็นเจ้าภาพหลักในการพิจารณาอนุญาตหากมีการถมทะเล ประเด็นต่อมาคือหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการขออนุญาตของทั้งสองหน่วยงานควรเป็นเช่นไรและหากเกิดความเห็นแตกต่างกันในการอนุญาตถมทะเลหน่วยงานใดจะเป็นผู้พิจารณาชี้ขาด

¹⁸ สัมภาษณ์ นายภัทรพล สุขสำราญ เจ้าพนักงานตรวจทำปฏิบัติการ ส่วนตรวจทำสำนักความปลอดภัย เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2558

¹⁹ สัมภาษณ์ นายยานยนต์ สราญรัมย์ นิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มอำนวยการและประสานงานวิชาการ กรมประมง เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2558

ผู้ศึกษาเห็นว่ากรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ในด้านการสำรวจและออกแบบสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิศวกรรมการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ มีหน่วยงานดูแลในด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำทำหน้าที่ควบคุมการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดมิให้เกิดขวางทางเดินเรือ และให้มีความปลอดภัยในการสร้าง อีกทั้งกรมเจ้าท่ามีกฎกระทรวงรองรับการขออนุญาต พร้อมทั้งจัดทำคู่มือขั้นตอน หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำไว้ จึงทำให้วิธีการขออนุญาตถมทะเลมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงควรให้กรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาใบอนุญาตหากมีการถมทะเล แต่อย่างไรก็ตามควรปรับปรุงการกำหนดค่าตอบแทนใบอนุญาตในทุก 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและสภาพการณ์ของสังคม โดยเงื่อนไขการต่อใบอนุญาตให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาเห็นชอบให้ต่อใบอนุญาตได้ด้วย

เมื่อการถมทะเลเป็นการกระทำโครงการในครั้งเดียวแต่ต้องดำเนินการขออนุญาตสองหน่วยงานในการก่อสร้าง การดำเนินการจึงเกิดความทับซ้อนและเกิดความไม่ชัดเจนถึงแนวทางในการปฏิบัติ จึงควรบูรณาการกฎหมายระหว่างสองหน่วยงานทั้งกรมเจ้าท่าและกรมประมงในเรื่องการขออนุญาตถมทะเลให้มีความสอดคล้องกัน โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์การสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำของกรมเจ้าท่าด้วย โดยเพิ่มหลักเกณฑ์การขอความเห็นชอบจากกรมประมงว่าการถมทะเลดังกล่าวจะไม่เป็นการกั้นทางเดินของสัตว์น้ำหรือเป็นอุปสรรคในการเจริญเติบโตของสัตว์น้ำ เมื่อผ่านความเห็นชอบแล้วก็สามารถดำเนินการขออนุญาตสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำจากกรมเจ้าท่าได้ วิธีการนี้ถึงแม้จะเป็นการเพิ่มหลักเกณฑ์ในการดำเนินการแต่ก็จะช่วยลดความขัดแย้งในการปฏิบัติและแก้ไขปัญหาต้องมีผู้ชี้ขาดหากเกิดปัญหาความเห็นที่แตกต่างกันในการอนุญาตระหว่างสองหน่วยงาน

หากพิจารณาถึงการขออนุญาตถมทะเลในประเทศสิงคโปร์แล้วจะพบว่ามีกฎหมายหลักเพียงฉบับเดียวคือ Foreshore Act โดยในมาตรา 3 กล่าวว่าห้ามผู้ใดก่อสร้างสิ่งใด ๆ กำแพงกั้นคลื่นในทะเลหรือในแม่น้ำ หรือสิ่งก่อสร้างที่เป็นกำแพงตลอดจนแนวท่าเรือ แม่น้ำ ร่องน้ำ ไม่ว่าจะเป็นสิ่งก่อสร้างถาวรหรือภายในระยะ 15 เมตรจากแนวชายฝั่งหรือแนวตลิ่ง ยกเว้นจะมีข้อตกลงซึ่งได้รับการอนุญาตจาก Urban Redevelopment Authority (URA) หน่วยงาน URA เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่ในการการจัดพื้นที่วางแผนผังเมืองเพื่อการสร้างที่อยู่อาศัยของประชาชนสิงคโปร์ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ ทำให้บทบาทของหน่วยงานนี้มีความคล่องตัวในการดำเนินการ สามารถจัดการเกี่ยวกับการถมทะเลได้ตามแผนพัฒนาพื้นที่สำหรับการพัฒนาประเทศในอนาคต เพราะรัฐบาลสิงคโปร์เล็งเห็นปัญหาการขาดแคลนพื้นที่จึงเริ่มการถมทะเลเพื่อเพิ่มพื้นที่ของประเทศ โดยในระยะเวลา 50 ปีที่ผ่านมาประเทศสิงคโปร์มีเนื้อที่จากการถมทะเลมากขึ้นกว่า 140 ตารางกิโลเมตร ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในประเทศสิงคโปร์การขออนุญาตถมทะเลนั้นมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหน่วยงานเดียวคือ URA จึงทำให้การจัดการในเรื่องนี้มีความชัดเจนและเบ็ดเสร็จในหน่วยงานเดียว

4.2.2 ปัญหาจากการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กระบวนการเปลี่ยนแปลงชายฝั่งเป็นการแทรกแซงสมดุลระบบของธรรมชาติ ทำให้การเคลื่อนที่ของตะกอนทรายชายฝั่งไม่สามารถเป็นไปตามวัฏจักร²⁰ การถมทะเลเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของรูปพรรณสัณฐานชายฝั่งทางด้านกายภาพ ทรัพยากรและระบบนิเวศชายฝั่ง การใช้ประโยชน์ของมนุษย์ในด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การประมง การคมนาคมขนส่งและคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม²¹ ดังนั้น การถมทะเลจึงถูกกำหนดให้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46²² โดยกำหนด

²⁰ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, “แนวทางการฟื้นฟูการใช้ประโยชน์หาดทรายและการอนุรักษ์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2557, จาก <http://dmcr2014.dmcr.go.th/bookRead.php?WP=pQOgAKqCGWOghJstqREcFKuw>.

²¹ สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการท่าเทียบเรือและถมทะเล,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2559, จาก www.onep.go.th/eia/images/6interest/Guideline_transport.pdf.

²² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบมาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49

ในการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบ ปฏิบัติ แนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจน เอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมทั้งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย

ในกรณีที่โครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดใดหรือที่จะจัดตั้ง ขึ้นในพื้นที่ได้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และเป็นมาตรฐาน ที่สามารถใช้กับโครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดเดียวกันหรือในพื้นที่ ลักษณะเดียวกันได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้โครงการหรือกิจการในทำนองเดียวกันได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมก็ได้ แต่ทั้งนี้

ให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2555 ได้กำหนดให้การถมที่ดินในทะเลทุกขนาดเป็นโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การถมทะเลจึงถูกกำหนดให้เป็นโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตามยังมีข้อสังเกตว่าตามประกาศนี้กำหนดให้การถมทะเลเพื่อฟื้นฟูชายหาดเป็นกิจกรรมที่ไม่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้นในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าการถมทะเลที่จะเกิดขึ้นนั้นเป็นการถมทะเลที่ต้องทำรายงานหรือไม่ อาจจะมีคลาดเคลื่อนหรือผิดพลาดได้ จึงควรนิยามความหมายและรูปแบบของการถมทะเล พร้อมทั้งวางหลักเกณฑ์การพิจารณาการถมทะเลที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้ชัดเจน หากเป็นการถมทรายเสริมชายหาด (Beach Replenishment) หรือการบูรณะชายหาดด้วยการเสริมทราย (Beach Nourishment) จะเป็นการนำทรายจากที่อื่นมาเติมหรือเสริมชายหาดให้อีกพื้นที่หนึ่งที่ชายหาดถูกกัดเซาะให้ดีขึ้น และเป็นการช่วยป้องกันกันอาคารและสิ่งปลูกสร้างบริเวณชายหาดไม่ให้ถูกกัดเซาะไปในระยะเวลาอันสั้น ในขณะที่ชายฝั่งทะเลยังคงมีชายหาดอยู่ได้ตามธรรมชาติ²³

สำหรับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมควรกำหนดให้การถมทะเลนั้นหมายถึง การถมด้วยดิน หิน ทราย หรือวัตถุอื่นใดบนพื้นที่ชายฝั่งทะเลในลักษณะออกไปหรือเป็นการถมกลางทะเลอาณาเขต (Territorial Seas) สร้างเป็นเกาะเทียม (Artificial Island) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มพื้นที่เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ด้านที่อยู่อาศัย ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม ด้านการพักผ่อนหย่อนใจหรือเพื่อเป็นสาธารณะประโยชน์อื่น ๆ แต่จะไม่รวมถึงการ

โครงการหรือกิจการนั้นจะต้องแสดงความยินยอมปฏิบัติ ตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับ โครงการหรือกิจการนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

²³ Orrin H. Pilkey and Terry Hume, “The shoreline erosion problem: lessons from the past,” Accessed 5 June 2016, from [http://docs.niwa.co.nz/library/public/W&A9\(2\)_22.pdf](http://docs.niwa.co.nz/library/public/W&A9(2)_22.pdf).

ถมทะเลที่เป็นการเติมทราย (beach nourishment) หรือการถ่ายเททราย (sand bypassing) บริเวณชายหาดเพื่อการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ซึ่งการให้คำนิยามนี้จะบอกถึงประเภทของวัสดุที่นำมาใช้ถมซึ่งในปัจจุบันมักเป็นดิน หินหรือทรายแต่ในอนาคตอาจมีการค้นพบวัสดุอื่นที่มีคุณสมบัติที่ดีกว่าได้ จึงนิยามให้ครอบคลุมถึงวัสดุอื่นได้ไว้ ส่วนการกำหนดลักษณะการถมทะเลจะกำหนดไว้สองลักษณะใหญ่ๆ คือ การถมทะเลจากชายฝั่งออกไปและการถมทะเลสร้างเป็นเกาะเทียมกลางทะเล ซึ่งจะทำให้เกิดพื้นที่อาณาเขตเพิ่มขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ต่างๆ

ดังนั้น จึงควรนิยามความหมายของการถมทะเลให้ชัดเจนในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจนว่าการถมทะเลในรูปแบบใดที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่

4.2.3 ปัญหาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการขออนุญาตถมทะเลผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการขออนุญาตผ่านกรมเจ้าท่าและกรมประมงซึ่งประชาชนจะไม่มีช่องทางการมีส่วนร่วมในการพิจารณาโดยตรงในการขออนุญาต แต่จะมีสิทธิในการมีส่วนร่วมทางอ้อมผ่านทางกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แม้กฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการเกี่ยวกับโครงการถมทะเลของรัฐได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วการพิจารณาเอกสารการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมหรือเอกสารเกี่ยวกับการถมทะเลนั้นมีความยุ่งยากในการทำความเข้าใจเพราะต้องใช้ความรู้ทางวิชาการทั้งในด้านวิศวกรรม ธรณีชายฝั่ง ธรณีสัณฐาน สมุทรศาสตร์ และด้านอื่น ๆ อีกมากในการทำความเข้าใจ ซึ่งเอกสารเหล่านี้มักจะเรื่องทางเทคนิคที่ทำให้ประชาชนนั้นยากจะเข้าใจ ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนและกลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการให้รับรู้หรือให้ข้อมูลหรือทำให้ประชาชนนั้นไม่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมเลย

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบเกี่ยวกับโครงการนั้นยังมีข้อจำกัด กล่าวคือการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบเกี่ยวกับโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินโครงการยังไม่ได้กำหนดรวมถึงรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความน่าเชื่อถือของข้อมูลข่าวสารที่ไม้อาจทำให้

ประชาชนเชื่อถือได้²⁴ แม้จะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ก็ตาม แต่การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ก็ไม่มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดถึงรายละเอียดแต่อย่างใด²⁵ ทำให้ไม่มีการบังคับใช้ระเบียบนี้อย่างจริงจังให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามเพราะไม่ได้มีเงื่อนไขบังคับให้ต้องดำเนินการและขาดการกำหนดเวลาซึ่งจะส่งผลให้การรับฟังล่าช้าเกินไป ตัวอย่างเช่น กรณีนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดพบว่า ความเสี่ยงที่ยอมรับได้เกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประชาชนได้มีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น แต่ประชาชนในพื้นที่มาบตาพุดจำนวนมากรู้สึกว่าคุณภาพความเสี่ยงโดยไม่สมัครใจ ไม่ว่าจะเป็ประชาชนดั้งเดิมหรือคนงานในโรงงาน²⁶

เมื่อพิจารณาในบริบทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถมทะเลของญี่ปุ่นพบว่าประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่นในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการถมทะเลโดยในกฎหมาย Environment Impact Assessment Law 1997 กำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่และผ่านการกลั่นกรองโครงการโดยผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor Prefectural) และรัฐบาลระดับท้องถิ่นรวมถึงความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ต่อโครงการ ความคิดเห็นต่าง ๆ จะถูกรวบรวมกับร่างของโครงการซึ่งถูกจัดเตรียมมาโดยผู้เสนอโครงการ ซึ่งจะถูกส่งไปยังรัฐบาลกลางที่เป็นผู้รับผิดชอบจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าโครงการนั้น ๆ มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ตัวอย่างเช่น กรณีการคัดค้านการถมทะเลโทชิโนในจังหวัดฮิโรชิมา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดฮิโรชิมาได้อนุญาตให้มีการถมทะเลในอ่าวโทโมะโนะอูระเพื่อให้มีพื้นที่จอดรถแล้ว แต่ต่อมามีประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าวจำนวน 160 คน ยื่นฟ้องผู้ว่า

²⁴ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, รายงานผลการศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตมาบตาพุดและจังหวัดระยอง, (เชียงใหม่ : คณะนิติศาสตร์, 2550), น. 80-81.

²⁵ พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวัสดิ์, “สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550) บทคัดย่อ.

²⁶ ศูนย์ประสานงานการพัฒนาระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Impact Assessment Co-ordinating Unit) สำนักงานประกันสุขภาพแห่งชาติ, การประชุมวิชาการระหว่างประเทศ เรื่อง “การสื่อสารความเสี่ยง : แนวทางสร้างอนาคตมาบตาพุด,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2559, จาก www.thia.in.th/uploads/file/March%202013/Calendar/Inter-Conference%20Risk%20Comm%201.3.13.pdf.

อิโรซิมาต่อศาลอิโรซิมาในประเด็นที่ได้อนุญาตให้มีการถมทะเลดังกล่าว ซึ่งศาลจังหวัดอิโรซิมา ได้มีคำสั่งห้ามให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุญาตให้มีการถมทะเลในบริเวณดังกล่าวซึ่งเป็นคดีที่ศาลได้สั่งให้หยุดการดำเนินการก่อสร้างโครงการของรัฐโดยอาศัยเหตุจากการรักษาสภาพภูมิทัศน์ทางทะเลไว้²⁷ จะเห็นได้ว่าแม้ประเทศญี่ปุ่นจะประเทศมีความเชี่ยวชาญในการถมทะเลทั้งในด้านการจัดการการถมทะเลและการป้องกันผลกระทบที่เกิดขึ้น แต่ก็ยังให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการพัฒนาของรัฐ แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการโครงการถมทะเลภายหลังจากการได้รับการเห็นชอบไปแล้วนั้นไม่ก่อให้เกิดปัญหาแก่ท้องถิ่นในระหว่างที่ดำเนินการโครงการและเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อสังคมท้องถิ่นบริเวณที่ดำเนินโครงการถมทะเลด้วย

4.3 ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล

นอกจากมาตรการในการป้องกันผลกระทบจากโครงการถมทะเลแล้ว ในการดำเนินการถมทะเลจำเป็นต้องมีมาตรการฟื้นฟูสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการถมทะเล เพื่อให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ถมทะเลต้องปฏิบัติตามหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากโครงการถมทะเลของ และเพื่อรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้มีประสิทธิภาพ

4.3.1 ปัญหาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ศ. 2535

การกำหนดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น โดยหลักการของกฎหมายแล้วสามารถใช้แก้ไขปัญหาวิกฤติด้านสิ่งแวดล้อมได้ในระดับหนึ่ง โดยสามารถเสริมศักยภาพของกฎหมายเฉพาะให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่เนื่องจากปัญหาของการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการ ตลอดจนปัญหาความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการนำมาตรการกฎหมายดังกล่าวไปบังคับใช้อย่างถูกต้องและตรงตามเจตนารมณ์ ทำให้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมยังไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลในการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมได้เต็มประสิทธิภาพ²⁸ เพราะการออกมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็น

²⁷ สำนักงานศาลปกครอง. อ่างแล้ว *เชิงอรรถที่ 4*, หน้า 226- 227.

²⁸ ทิรณย์เศรษฐ์ เหยี่ยวประยูร, “การควบคุมการใช้และจัดการที่ดินในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมจังหวัดภูเก็ต,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551) บทคัดย่อ.

การกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงฝ่ายเดียวโดยขาดการมีส่วนร่วมในการพิจารณาว่ากระทบสิทธิของประชาชนมากนักน้อยเพียงใด ซึ่งอาจทำให้ประชาชนเดือดร้อนเกิดความจำเป็นและขาดความร่วมมือของประชาชน ถ้าหากเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐยังขาดความเข้าใจในการบังคับใช้ก็จะทำให้การกำหนดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ประโยชน์ไม่เต็มประสิทธิภาพ จึงควรมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำความเข้าใจและควรให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน

4.3.2 ปัญหาตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

สำหรับการฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ในกรณีที่มีการดำเนินการโครงการถมทะเลโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าแล้วการปลูกสร้างไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต กรมเจ้าท่ามีอำนาจตามมาตรา 118²⁹ ในการระวางโทษปรับและมีอำนาจตามมาตรา 118 ทวิ³⁰ คือ การแจ้งให้เจ้าของสิ่ง

²⁹ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 118 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 117 หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา 117 แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษปรับโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าร้อยบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละหนึ่งหมื่นบาท

³⁰ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 118 ทวิ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการฝ่าฝืน มาตรา 117 หรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา 117 ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้เจ้าท่าปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นและจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นใช้หรือยินยอมให้ผู้ใดใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจนกว่าจะได้รื้อถอนหรือแก้ไขเสร็จด้วยก็ได้

ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าตามวรรคหนึ่ง หรือในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง และเจ้าท่าได้ปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นครบสิบห้าวันแล้วให้เจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้มี การรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ถ้าข้อเท็จจริงในทางพิจารณาฟังได้ว่าการฝ่าฝืน มาตรา 117 จริง ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใด ให้ศาลมีคำสั่งให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้รื้อถอน ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอน

ปลูกสร้างทำการรื้อถอนหรือแก้ไขให้ถูกต้อง ซึ่งการมีคำสั่งให้รื้อถอนนั้นจะต้องดำเนินการฟ้องศาลซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินการแต่ความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติยังคงดำเนินไปในระหว่างการดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมและรอคำสั่งศาลอาจทำให้การแก้ไขปัญหาล่าช้าไม่ทันการณ์ อีกทั้งในทางปฏิบัติเมื่อได้อนุญาตให้สร้างสิ่งปลูกสร้างลงไปแล้วก็มักจะไม่ได้ดำเนินการยกเลิกใบอนุญาตรื้อถอน เพราะการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ทำลงไปในพื้นที่นั้นมีความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมไม่น้อยไปกว่าการก่อสร้างจมลงไปในทะเล³¹

การออกใบอนุญาตสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำของกรมเจ้าท่าถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิเป็นคำสั่งทางปกครองที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อตั้งสิทธิในทางมหาชนให้แก่ผู้ที่ได้รับคำสั่ง เช่น การออกใบอนุญาตต่าง ๆ กล่าวคือ สิทธิที่ผู้ได้รับคำสั่งต้องการนั้น เป็นเรื่องที่อยู่ในเบื้องต้นบุคคลนั้นต้องห้ามมิให้ปฏิบัติ ต่อเมื่อได้รับคำสั่งดังกล่าวแล้วจึง

ตามกำหนดเวลาในคำสั่งศาล หรือในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน

ในกรณีที่เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอนตามคำสั่งศาลตามวรรคสามให้เจ้าท่าใช้ความระมัดระวังตามควรแก่พฤติการณ์ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากเจ้าท่าไม่ได้ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่ยอมชดเชยค่าใช้จ่ายตามวรรคสี่ภายในระยะเวลาที่เจ้าท่ากำหนดตามควรแก่กรณี หรือในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้เจ้าท่าโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมนำวัสดุที่ถูกรื้อถอนรวมทั้งสิ่งของที่ขนออกจากอาคารหรือสิ่งอื่นใด ส่วนที่มีการรื้อถอนออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่น เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นให้นำไปชดเชยค่าใช้จ่ายที่เจ้าท่าได้จ่ายไปในการจัดการรื้อถอนและค่าตอบแทนตาม มาตรา 118 และถ้ามีเงินเหลือจากการชดเชยค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้เจ้าท่าเก็บรักษาไว้ เพื่อคืนให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่มารับคืนภายในหนึ่งปีให้ตกเป็นของแผ่นดิน

ในกรณีที่เจ้าท่าจะดำเนินการตามวรรคหนึ่งและอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวมีลักษณะซึ่งอาจอนุญาตได้และเจ้าของหรือผู้ครอบครองยอมชำระค่าปรับตามที่เจ้าท่ากำหนดตามอัตราใน มาตรา 118 แล้ว เจ้าท่าจะออกใบอนุญาตให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองก็ได้และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วให้เสียค่าตอบแทนเป็น สองเท่าของมาตรา 117 ทวิ

³¹ สัมภาษณ์นายปรกรณ์ ประเสริฐวงษ์ หัวหน้ากลุ่มสิ่งแวดล้อม สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ กรมเจ้าท่า เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2558

ปฏิบัติได้ คำสั่งทางปกครองประเภทนี้เป็นคำสั่งที่มีผลในทางกฎหมายโดยตรง ไม่มีความจำเป็นที่ต้องบังคับการให้เป็นตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอีก³² ซึ่งในกรณีที่บุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมสามารถบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งปกครองนั้นได้ โดยที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยคำพิพากษาของศาล กล่าวอีกนัยหนึ่ง คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมเป็นฐานในการบังคับทางปกครองได้โดยตนเอง³³ ซึ่งแนวทางการใช้อำนาจทางปกครองในลักษณะนี้จะสอดคล้องกับการใช้อำนาจในการออกใบอนุญาตและสั่งยกเลิกเพิกถอนในพระราชบัญญัติอื่น เช่น ในพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ในกรณีที่มีผู้ใดทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่จับสัตว์น้ำซึ่งมิใช่ที่ของเอกชนให้ผิดไปจากสภาพที่เป็นอยู่³⁴ และในกรณีที่มีผู้ใดติดตั้ง วาง หรือสร้างสิ่งปลูกสร้างไว้ในที่จับสัตว์น้ำกั้นทางเดินของสัตว์น้ำ³⁵ หากผู้ใดกระทำการโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ให้ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาต³⁶ ในพระราชบัญญัตินี้กรมประมงสามารถสั่งระงับการอนุญาตได้เองโดยไม่ต้องใช้คำสั่งศาล

³² วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549) น. 114.

³³ เพิ่งอ้าง, น. 96.

³⁴ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 62 ห้ามมิให้ผู้ใดทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่จับสัตว์น้ำที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้ผิดแผกไปจากสภาพที่เป็นอยู่ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่

³⁵ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 63 ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง วาง หรือสร้าง เชื้อน ฝาย ทำนบ รั้ว สิ่งปลูกสร้าง เครื่องมือที่เป็นตาข่าย หรือเครื่องมือทำการประมงอื่นใด หรือกระทำการใดในที่จับสัตว์น้ำเป็นการกั้นทางเดินของสัตว์น้ำหรือเป็นอุปสรรคในการเจริญเติบโตของสัตว์น้ำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่

³⁶ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 111 ผู้รับอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้ กฎกระทรวง ประกาศหรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชกำหนดนี้ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตให้ผู้มีอำนาจมีอำนาจออกใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาตมีกำหนดครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตตามมาตรา 60 มาตรา 62 มาตรา 63 และมาตรา 79 ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามวรรคหนึ่งซ้ำ ให้ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือการอนุญาตได้

ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในกรณีการให้ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ในการทำไม้³⁷ การให้ใบอนุญาตนำไม้หรือของป่าออกมาจากออกจากสถานที่ที่ระบุ³⁸ การให้ใบอนุญาตก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่าหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า ภายในเขตที่จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม³⁹ คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ทำเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตรับทราบ⁴⁰ ข้อสังเกตตามพระราชบัญญัตินี้แสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตและการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่สามารถออกคำสั่งได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องอาศัยคำสั่งศาลเช่นเดียวกับพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ให้ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ หรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิมแล้วแต่กรณี ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม หรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวแล้วอย่างใดอย่างหนึ่งเสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณี และผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเสียเองนั้น⁴¹ แม้ในพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กล่าวถึงการให้ใบอนุญาตแต่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการสั่งรื้อถอนนั้นใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยไม่ได้ต้องใช้อำนาจศาลในการสั่งรื้อถอน

จากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้นผู้ศึกษาเห็นว่าหากกรมเจ้าท่าเป็นผู้ออกใบอนุญาตจึงควรเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาหรือถอนเบ็ดเสร็จที่กรมเจ้าท่า ดังนั้น จึงควรแก้ไขให้อำนาจการสั่งรื้อถอนสิ่งล่วงล้ำลำน้ำจากที่กรมเจ้าท่าจะต้องร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งรื้อถอนมาเป็นคำสั่งของกรมเจ้าท่าเองในฐานะผู้พิจารณาออกใบอนุญาตได้ แต่อย่างไรก็ตามเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเพราะเมื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ไปแทนการใช้อำนาจศาลในการสั่งรื้อถอนแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถนำไปปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้เนื่องจากเจ้าหน้าที่จะไม่กล้าไปรื้อถอนเอง เช่นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้เจ้าหน้าที่จะไม่สั่งรื้อถอนเองเพราะเมื่อทำการรื้อถอนไปแล้วก็จะถูกฟ้องกลับ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถใช้อำนาจที่ได้อย่างแท้จริง ดังนั้นอำนาจใน

³⁷ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 11

³⁸ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 38

³⁹ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 54

⁴⁰ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 61 ทวิ

⁴¹ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 22

การสั่งรื้อถอนจึงควรเป็นคำสั่งในระดับอธิบดีหรือในรูปแบบของคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยอธิบดี ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่เจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มความมั่นใจให้แก่ผู้ขออนุญาตที่จะได้รับการพิจารณาใช้อำนาจในการสั่งอย่างรอบคอบด้วย

4.3.3 ปัญหาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีบทบัญญัติที่สามารถนำมาใช้ในการฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลไว้ในกรณีที่มีผู้ใดทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่จับสัตว์น้ำซึ่งมิใช่ที่ของเอกชนให้ผิดไปจากสภาพที่เป็นอยู่⁴² และในกรณีที่มีผู้ใดติดตั้ง วาง หรือสร้างสิ่งปลูกสร้างไว้ในที่จับสัตว์น้ำกั้นทางเดินของสัตว์น้ำ⁴³ หากผู้ใดกระทำการโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่พระราชกำหนดนี้ได้กำหนดมาตรการทางปกครองโดยให้ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาตมีกำหนดครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน⁴⁴ หากผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งให้อธิบดีหรือรัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แต่การอุทธรณ์คำสั่งนั้นจะไม่เป็นการทุเลาการบังคับเว้นแต่ผู้ออกคำสั่งจะสั่งให้ทุเลาการ

⁴² พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 62 ห้ามมิให้ผู้ใดทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่จับสัตว์น้ำที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้ผิดแผกไปจากสภาพที่เป็นอยู่ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่

⁴³ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 63 ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง วาง หรือสร้าง เชื้อน ฝาย ทำนบ รั้ว สิ่งปลูกสร้าง เครื่องมือที่เป็นตาข่าย หรือเครื่องมือทำการประมงอื่นใด หรือกระทำการใดในที่จับสัตว์น้ำเป็นการกั้นทางเดินของสัตว์น้ำหรือเป็นอุปสรรคในการเจริญเติบโตของสัตว์น้ำ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่

⁴⁴ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 111 ผู้รับอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้ กฎกระทรวง ประกาศหรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชกำหนดนี้ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตให้ผู้มีอำนาจมีอำนาจออกใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาตมีกำหนดครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตตามมาตรา 60 มาตรา 62 มาตรา 63 และมาตรา 79 ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามวรรคหนึ่งซ้ำ ให้ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือการอนุญาตได้

บังคับไว้ก่อน โดยให้คำวินิจฉัยของอธิบดีหรือรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด⁴⁵ นอกจากนี้ได้กำหนดบทลงโทษให้ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท และต้องรื้อถอนหรือฟื้นฟูที่จับสัตว์น้ำให้กลับคืนสู่สภาพธรรมชาติหรือชดใช้ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือฟื้นฟูสัตว์น้ำให้กลับคืนสู่สภาพตามธรรมชาติหรือชดใช้ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือฟื้นฟูที่จับสัตว์น้ำให้กลับคืนสู่สภาพตามธรรมชาติให้แก่รัฐตามจำนวนที่รัฐได้ใช้จ่ายไป⁴⁶

จากการพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวพบว่าในกรณีที่ผู้รับอนุญาตให้สร้างสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งใด ๆ ลงในที่จับสัตว์น้ำ ไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่ได้รับอนุญาตหรือปฏิบัติผิดไปจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตบทลงโทษตามพระราชกำหนดนี้ ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งสามารถที่จะสั่งพักใช้หรือระงับใบอนุญาตได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล ดังนั้นการสั่งพักใช้หรือระงับใบอนุญาตจึงเป็นการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ เพื่อป้องกันความสับสนและเพื่อให้มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ชัดเจน กรมประมงจึงควรกำหนดแนวทางในการพิจารณาออกใบอนุญาตตามมาตราดังกล่าว เช่น เงื่อนไข วิธีการให้ชัดเจนเพื่อลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่

⁴⁵ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 115 ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 111 การเพิกถอนการจดทะเบียนตามมาตรา 112 หรือการออกคำสั่งตามมาตรา 113 มีสิทธิอุทธรณ์ต่อบุคคลดังต่อไปนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

- (1) ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ออกคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่ออธิบดี
- (2) ในกรณีที่อธิบดีเป็นผู้ออกคำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี

ให้อธิบดีหรือรัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำสั่งตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการทุเลาการบังคับคำสั่งนั้น เว้นแต่อธิบดีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี จะสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน

คำวินิจฉัยของอธิบดีหรือรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

⁴⁶ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 143 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 62 มาตรา 63 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท และต้องรื้อถอนหรือฟื้นฟูที่จับสัตว์น้ำให้กลับคืนสู่สภาพธรรมชาติหรือชดใช้ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือฟื้นฟูสัตว์น้ำให้กลับคืนสู่สภาพตามธรรมชาติหรือชดใช้ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือฟื้นฟูที่จับสัตว์น้ำให้กลับคืนสู่สภาพตามธรรมชาติให้แก่รัฐตามจำนวนที่รัฐได้ใช้จ่ายไป

4.3.4 ปัญหาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 กำหนดมาตรการบทบัญญัติในการแก้ไขผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลในหลายมาตรา เช่น ในกรณีที่ปรากฏว่าบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา 17⁴⁷ หรือกรณีที่ปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเห็นว่าจะเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสงวน คุ้มครอง หรืออนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์หรือสร้างความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งให้กำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ตามมาตรา 22⁴⁸ ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีโดย

⁴⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 17 ในกรณีที่ปรากฏว่าบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตาม ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีได้มอบหมายมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นระงับการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้นเป็นการชั่วคราวตามความเหมาะสม

เมื่อได้มีคำสั่งตามวรรคหนึ่งแล้ว หากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเห็นว่าการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใด ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายแจ้งประสานงานหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องนั้นโดยมิชักช้าเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ต่อไป เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนและหายปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความเสียหายเพิ่มขึ้น หรือไม่มีหน่วยงานใดของรัฐหน่วยงานใดที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว ในการนี้ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายอาจกำหนดวิธีการและระยะเวลาดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บุคคลตามวรรคหนึ่งดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในบริเวณนั้นด้วยก็ได้

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องหรือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ระงับสิ้นไปแล้ว ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณายกเลิกคำสั่งที่ออกตามวรรคหนึ่ง

⁴⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 มาตรา 22 ในกรณีปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหาย

ไม่ชักช้าเพื่อขออนุมัติใช้มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ จากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้แสดงให้เห็นการมอบหมายอำนาจให้แก่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในการแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งในกรณีที่เกิดผลกระทบจากการถมทะเลก็จะนำบทบัญญัติเหล่านี้มาปรับใช้ในการแก้ไขได้ แต่อย่างไรก็ตามในบทบัญญัตินี้ดังกล่าวผู้ที่สามารถดำเนินการตามมาตราดังกล่าวได้คือ อธิบดีและคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง แต่ไม่ได้เปิดช่องทางไว้สำหรับภาคท้องถิ่นหรือภาคประชาชน หากเปิดโอกาสให้มีช่องทางสำหรับท้องถิ่นหรือภาคประชาชนก็จะทำให้เกิดความกระตือรือร้นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากการถมทะเลได้

หากพิจารณาแนวทางในการฟื้นฟูผลกระทบจากโครงการขนาดใหญ่ของรัฐของญี่ปุ่นในบทที่ 3 พบว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมได้ เช่น กรณีของเขื่อนอะราเซะ ซึ่งภายหลังจากการก่อสร้างพบว่าสัตว์น้ำหายากและหายไป เกิดปัญหาความเครียดจากเสียงและการสั่นสะเทือน คุณภาพน้ำแย่ลงและมีกลิ่นไม่พึงประสงค์ เกิดน้ำท่วมต่อบ้านเรือนของประชาชนที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำรุนแรงขึ้นหลังจากเขื่อนเสร็จ เมื่อใกล้วาระการต่อใบอนุญาตสิทธิในการบริหารจัดการน้ำ ประชาชนจึงเรียกร้องไม่ให้อำนาจต่อใบอนุญาตโดยผ่านการแสดงความเห็นชอบของสหกรณ์ประมงและนำไปสู่การรื้อถอนเขื่อนในที่สุด ทำให้เห็นว่ากฎหมายของญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินการโครงการขนาดใหญ่ท้องถิ่นและประชาชนสามารถใช้สิทธิในการต่อรองกับการคงอยู่ของโครงการภาครัฐได้

อย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสงวนคุ้มครอง หรืออนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์หรือสร้างความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งให้รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้าเพื่อขออนุมัติใช้มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา 23 และกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตราดังกล่าวตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นนั้น

เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครอง และกำหนดระยะเวลาที่ใช้มาตรการคุ้มครองดังกล่าว ในกรณีที่มีความจำเป็นอาจจะกำหนดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการคุ้มครองด้วยก็ได้

การขยายระยะเวลาตามประกาศในวรรคสอง ให้กระทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยทำเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แม้การยกเลิกการใช้งานเขื่อนอาจจะเป็นทางเลือกหนึ่งในการฟื้นฟูเพื่อเชื่อมต่อระบบหรือสภาพน้ำ แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการใด ๆ ไม่ควรเกิดขึ้นโดยปราศจากการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอย่างเต็มรูปแบบ⁴⁹ ดังจะเห็นได้จากการรื้อถอนเขื่อนอาราเซก่อนที่จะมีมติให้รื้อถอน และจังหวัดได้จัดตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการติดตามประเมินผลการรื้อถอนเขื่อนก่อนที่จะให้ดำเนินการเป็นไปด้วยความรอบคอบ เมื่อนำมากรณีการรื้อถอนเขื่อนมาเปรียบเทียบการฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลแล้ว หากพิจารณาแล้วพบว่าการถมทะเลก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ศึกษาเห็นว่าควรกำหนดให้ทำการศึกษาเป็นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอีกครั้งเพื่อทำการศึกษาและประเมินอย่างรอบด้านทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจโดยผู้เชี่ยวชาญว่าควรทำการรื้อถอนสิ่งก่อสร้างในทะเลนั้นและจะมีความคุ้มค่าในทางเศรษฐศาสตร์หรือไม่

4.4 ปัญหาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขผลกระทบจากการถมทะเล

กฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการจัดการการถมทะเลนั้นไม่ได้มีการบัญญัติไว้โดยตรงแต่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการถมทะเลหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เป็นต้น จึงทำให้ให้มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็น กรมเจ้าท่า กรมประมง สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนของภารกิจและความไม่ชัดเจนของบทบาทหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการถมทะเล อีกทั้งยังก่อให้เกิดความสับสนต่อผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องว่าหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานหลักเกี่ยวกับการถมทะเล

ในด้านการขออนุญาตก่อสร้างการถมทะเลมีกรมเจ้าท่าดูแลเกี่ยวกับการขออนุญาตสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ และกรมประมงที่มีภารกิจในการดูแลไม่ให้เกิดการขัดขวางที่จับสัตว์น้ำการทำประมงในน่านน้ำไทย และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผู้ศึกษาเห็นว่าการอนุญาตก่อสร้างการถมทะเลควรให้กรมเจ้าท่าเป็นเจ้าภาพหลักในการให้ใบอนุญาตเพราะเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญ

⁴⁹International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), “การไหลเวียนของน้ำ : น้ำเพื่อสิ่งแวดล้อมและสังคม.” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2559, จาก <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2003-021-Th.pdf>.

เกี่ยวกับสิ่งก่อสร้างลงไปในทางน้ำรวมถึงในทะเลด้วย แต่อย่างไรก็ตามกรมเจ้าท่าควรบูรณาการความร่วมมือระหว่างกรมเจ้าท่า กรมประมงและกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อหาแนวทางในการทำงานร่วมกันในการดูแลผลกระทบจากการถมทะเล

สำหรับด้านการดูแลรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีกฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติภารกิจคือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456⁵⁰ และเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2558 ทางกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีกฎหมายที่ให้อำนาจในการดูแลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 นำมาใช้ในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นอีกฉบับหนึ่ง เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัตินี้พบว่ากรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้รับมอบหมายอำนาจในการดูแลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งในกฎหมายนี้ให้อำนาจกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในกรณีที่น่าจะปรากฏว่าบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้อธิบดีมีอำนาจในการสั่งให้บุคคลระงับการกระทำหรือการดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้นเป็นการชั่วคราวตามความเหมาะสมตามมาตรา 17 และให้อำนาจในการกำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในกรณีที่น่าจะปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤต หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสงวน คุ้มครอง หรืออนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์หรือสร้างความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา 22 อำนาจดังกล่าวยังทับซ้อนกับมาตรา 97⁵¹ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 หากกรณีเกิดปัญหาผลกระทบจากการถมทะเลจะนำบทบัญญัติใดมาใช้ในการแก้ไขผลจากการถมทะเล

⁵⁰ จากการสัมภาษณ์นางสาวศิริณา สมภาร นิติกรปฏิบัติการ กลุ่มงานนิติกร กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2558.

⁵¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่อำนาจของรัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

ประเทศไทยมีพื้นที่บริเวณแนวชายฝั่งทะเลเป็นระยะทางยาวทั้งฝั่งอ่าวไทยและฝั่งอันดามันซึ่งมีความยาวของชายฝั่งรวมเป็นระยะทางประมาณ 3,148.23 กิโลเมตร พื้นที่ทะเลไทยเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์และประกอบด้วยระบบนิเวศที่หลากหลาย เช่น ระบบนิเวศป่าชายเลน ระบบนิเวศป่าชายหาด ระบบนิเวศปะการังและระบบนิเวศหญ้าทะเล เป็นต้น ด้วยองค์ประกอบของระบบนิเวศที่หลากหลายทำให้ทะเลไทยมีส่วนสำคัญเพราะเป็นทั้งแหล่งทำมาหากิน แหล่งอาหาร แหล่งพักผ่อนหย่อนใจและแหล่งท่องเที่ยวซึ่งมีผลต่อการพัฒนาประเทศอย่างมาก นอกจากนี้ในการพัฒนาประเทศยังได้นำโครงการถมทะเลขนาดใหญ่ในพื้นที่ทะเลและชายฝั่งมาใช้ด้วย แม้พื้นที่ถมทะเลเหล่านี้จะก่อให้เกิดการเติบโตในทางเศรษฐกิจแต่ก็ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและสิ่งแวดล้อมเป็นบริเวณกว้าง รวมทั้งเกิดปัญหาทั้งทางด้านการเมือง สังคมและการใช้ชีวิตความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ด้วยเช่นกัน ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาถึงสภาพปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากถมทะเลและแนวทางในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล โดยทำการศึกษาถึงกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการถมทะเลว่ามีอยู่อย่างเพียงพอหรือไม่ และกฎหมายที่มีอยู่นั้นมีปัญหาที่เกี่ยวข้องอย่างไรและสามารถป้องกันฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลได้หรือไม่

จากการศึกษาพบว่า การถมทะเลก่อให้เกิดผลกระทบทางกายภาพของสิ่งแวดล้อมและส่งผลต่อระบบนิเวศชายหาด กล่าวคือ การถมทะเลที่ส่งผลให้พื้นที่ป่าชายเลนลดลง ขาดแนวกรองปฏิภูมิลของเสียที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม บ้านเรือน มิให้ไหลลงสู่ทะเลทำให้เกิดความเสียหายแก่สัตว์น้ำและระบบนิเวศในบริเวณชายฝั่ง พื้นที่ในการเป็นแหล่งอาหารและแหล่งอนุบาลทำให้ปริมาณสัตว์น้ำลดลง เสียพื้นที่แหล่งหญ้าทะเลซึ่งเป็นอาหารของสัตว์ทะเลหายาก นอกจากนี้ทำให้สูญเสียแนวลดความรุนแรงของคลื่นที่ป้องกันการพังทลายของดินชายฝั่งมิให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงแก่ที่อยู่อาศัยและประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณใกล้เคียง สูญเสียพื้นที่ทำกิน อีกทั้งยังก่อให้เกิดให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการไหลเวียนของทางน้ำ เกิดการเปลี่ยนแปลงของธรณีสัณฐาน ตลอดจนการเคลื่อนที่ของมวลทรายและเลนตามแนวชายฝั่ง ทำให้พื้นที่ซึ่งเป็นด้านที่รับการไหลเวียนของน้ำเกิดการกัดเซาะชายหาดเพิ่มมากขึ้น ทำให้สูญเสียพื้นที่ชายฝั่งทะเลและความสวยงามตามธรรมชาติไป ส่งผลให้ผู้ได้รับผลกระทบต้องย้ายถิ่นฐาน เกิดการสูญเสียวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งวัฒนธรรมและ

ประเพณีดั้งเดิม เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ได้รับผลประโยชน์และผู้ได้รับผลกระทบจากการถมทะเล เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรในพื้นที่

การถมทะเลในประเทศไทยเกิดจากแนวนโยบายและแผนในการดำเนินการเป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่โดยหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งใช้แผนทางเศรษฐกิจมาเป็นวัตถุประสงค์หลักในการก่อสร้างโครงการถมทะเล ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการสร้างงานและรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงความเจริญต่าง ๆ ในด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จะเข้ามาพัฒนาพื้นที่ แต่แท้ที่จริงแล้วการดำเนินนโยบายในการพัฒนานอกจากจะต้องศึกษาทั้งความเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจแล้ว ยังต้องศึกษาถึงข้อจำกัดในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลกระทบด้านสังคมและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ เมื่อประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจึงควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เช่น ในประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดให้กำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่และผ่านการกลั่นกรองโครงการโดยผู้ว่าราชการจังหวัด และเพื่อป้องกันผลกระทบที่เกิดขึ้นในการพิจารณาโครงการถมทะเล การนำเสนอแนวคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาปรับใช้เพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้เสียประโยชน์ เพื่อลดความขัดแย้งทางสังคมอันเกิดจากการนำทรัพยากรธรรมชาติ โดยการผลักดันให้แนวคิดนี้เป็นรูปธรรมในรูปแบบของกฎหมาย ระเบียบ มาตรการทางภาษี การประกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พบว่าในประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถมทะเลคือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 สำหรับมาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้ในการป้องกันผลกระทบจากการถมทะเล คือ การขออนุญาตถมทะเล โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ฉบับ ฉบับแรกตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดจะปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปในทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเล เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตไว้ อย่างชัดเจนในกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือได้รับอนุญาตแล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้กรมเจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขให้เสร็จโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด กรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้เจ้าท่าปิดคำสั่งไว้ หากไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของกรมเจ้าท่าหรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองและกรมเจ้าท่าได้ปิดคำสั่งไว้แล้วห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นใช้หรือยินยอมให้ผู้ใดใช้อาคารทั้งหมดหรือบางส่วนจนกว่าจะรื้อถอนให้แล้วเสร็จหรือทำการแก้ไขแล้ว

และยังมีกฎหมายอีกฉบับเกี่ยวข้องกับการขออนุญาตถมทะเลคือ พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง วาง หรือสร้างเขื่อน ฝาย ทำนบ รั้ว สิ่งปลูกสร้าง เครื่องมือที่เป็นตาข่าย หรือเครื่องมือทำการประมงอื่นใดที่จับสัตว์น้ำกั้นทางเดินของสัตว์น้ำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อการถมทะเลจึงเป็นการดำเนินการใดๆ ลงไปในทะเล ซึ่งเป็นที่จับสัตว์น้ำตามความหมายในพระราชบัญญัตินี้จึงต้องขออนุญาตกับกรมประมงด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัตินี้ยังมีได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาอนุญาต เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

เมื่อการถมทะเลเป็นการกระทำโครงการในครั้งเดียวแต่ต้องดำเนินการขออนุญาตสองหน่วยงานในการก่อสร้าง การดำเนินการจึงเกิดความทับซ้อนซึ่งจะทำให้เกิดความไม่ชัดเจนถึงแนวทางในการปฏิบัติ จึงควรบูรณาการกฎหมายระหว่างหน่วยงานโดยให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นเจ้าภาพหลัก จากการศึกษาภารกิจของหน่วยงานแล้วผู้ศึกษามีความเห็นว่าควรมอบหมายให้กรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานหลักในการออกใบอนุญาตถมทะเลเพราะกรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ในด้านการสำรวจและออกแบบสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิศวกรรมการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ มีหน่วยงานความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำทำหน้าที่ควบคุมการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดมิให้เกิดขวางทางเดินเรือ ดูแลให้มีความปลอดภัยในการสร้างสิ่งก่อสร้างใดลงไปในแหล่งน้ำ อีกทั้งกรมเจ้าท่ามีกฎกระทรวงรองรับพร้อมทั้งจัดทำคู่มือขั้นตอนและวิธีการขออนุญาตสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำไว้ จึงทำให้การขออนุญาตถมทะเลมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ เนื่องจากการถมทะเลเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชายฝั่งทะเล ดังนั้นการถมทะเลจึงถูกกำหนดให้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตามยังมีข้อสังเกตว่าตามประกาศนี้กำหนดให้การถมทะเลเพื่อฟื้นฟูชายหาดเป็นกิจกรรมที่ไม่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้นในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าการถมทะเลที่จะเกิดขึ้นนั้นเป็นการถมทะเลที่ต้องทำรายงานหรือไม่อาจมีความคลาดเคลื่อนหรือผิดพลาดได้ จึงควรนิยามความหมายและรูปแบบของการถมทะเล พร้อมทั้งวางหลักเกณฑ์การพิจารณาการถมทะเลที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจน

ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนพบว่าการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบเกี่ยวกับโครงการนั้นยังมีข้อจำกัด การแจ้งข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบเกี่ยวกับโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินโครงการยังไม่ได้กำหนดรวมถึงรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความน่าเชื่อถือของข้อมูลข่าวสารที่เฝ้าระวังไม่อาจทำให้ประชาชนเชื่อถือได้ จึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างแท้จริง ซึ่งไม่ใช่เพียงแค่การรับรู้ข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ เท่านั้นแต่ควรมีการปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของ

ประชาชน พ.ศ. 2548 ให้มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดถึงรายละเอียด และให้มีการบังคับใช้ระเบียบนี้อย่างจริงจังให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามทั้งเงื่อนไขบังคับให้ต้องดำเนินการและการกำหนดเวลาในการดำเนินการซึ่งจะส่งผลให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในโครงการมทะเลเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

ในกรณีที่มีการก่อสร้างการมทะเลโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุญาตแล้วแต่ไม่ดำเนินการสร้างตามแบบที่ได้รับอนุญาต กรมเจ้าท่าในฐานะหน่วยงานผู้พิจารณาใบอนุญาตต้องแจ้งให้เจ้าของสิ่งปลูกสร้างทำการรื้อถอนหรือแก้ไขให้ถูกต้อง หากไม่แก้ไขให้ถูกต้องก็ยกเลิกใบอนุญาต และให้รื้อถอน แต่การจะรื้อถอนนั้นกรมเจ้าท่าไม่สามารถดำเนินการได้เองโดยต้องไปร้องขอคำสั่งจากศาลก่อนในการสั่งรื้อถอน ซึ่งหากการก่อสร้างมทะเลนั้นได้ดำเนินการไปโดยไม่ได้มีการตรวจสอบ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความเสียหายและไม่สามารถแก้ไขได้ทันการณ์ เพราะการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมมีกระบวนการและขั้นตอนเป็นลำดับซึ่งต้องใช้เวลาในการพิจารณา จึงอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ทางน้ำทำให้พื้นที่เกิดการกัดเซาะชายฝั่งหรือปัญหาอื่น ๆ ตามมาได้ แตกต่างจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งในกรณีที่ผู้ใดทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่จับสัตว์น้ำซึ่งมีไซท์ของเอกชนให้ผิดไปจากสภาพที่เป็นอยู่หรือผู้ใดติดตั้ง วาง หรือสร้าง เขื่อน ฝาย ทำนบ รั้ว สิ่งปลูกสร้าง เครื่องมือที่เป็นตาข่าย หรือเครื่องมือทำการประมงอื่นใดในที่จับสัตว์น้ำกั้นทางเดินของสัตว์น้ำ กรมประมงสามารถดำเนินการสั่งผู้ขออนุญาตให้รื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งเช่นว่านั้นได้ทันทีใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งก็ได้ โดยไม่ต้องอาศัยวิธีการศาล ซึ่งจะทำให้ผลกระทบต่างๆ ได้รับการแก้ไขในทันที

รูปแบบการใช้คำสั่งทางปกครองนี้เป็นไปในลักษณะเดียวกับการออกใบอนุญาตในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เมื่อมีผู้ฝ่าฝืนใบอนุญาตให้เจ้าหน้าที่มีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตรับทราบ และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ให้ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ หรือทำให้สิ่งนั้นๆ กลับคืนสู่สภาพเดิมแล้วแต่กรณี จากในพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กล่าวถึงการให้ใบอนุญาต แต่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการสั่งรื้อถอนนั้นใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยไม่ได้ใช้อำนาจศาลในการสั่งรื้อถอน ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาจึงเสนอว่าควรแก้ไขกฎหมายให้อำนาจกรมเจ้าท่าเป็นผู้พิจารณารื้อถอนได้เอง ในกรณีที่มีการก่อสร้างการมทะเลโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุญาตแล้วแต่ไม่ดำเนินการสร้างตามแบบที่ได้รับอนุญาต แต่อย่างไรก็ตามเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะเมื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ไปแทนการใช้อำนาจศาลในการสั่งรื้อถอนแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถนำไปปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้เนื่องจากเจ้าหน้าที่จะไม่กล้าไปรื้อถอนเอง เช่น

การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้เจ้าหน้าที่จะไม่สั่งรื้อถอนเองเพราะเมื่อทำการรื้อถอนไปแล้วก็จะถูกฟ้องกลับ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างแท้จริง ดังนั้นอำนาจในการสั่งรื้อถอนจึงควรเป็นคำสั่งในระดับอธิบดีหรือในรูปแบบของคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยอธิบดี ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่เจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มความมั่นใจให้แก่ผู้ขออนุญาตที่จะได้รับการพิจารณาใช้อำนาจในการสั่งอย่างรอบคอบด้วย

จากการศึกษากฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการถมทะเลพบว่าประเทศไทยไม่ได้มีกฎหมายใดที่เกี่ยวกับการถมทะเลไว้เป็นการเฉพาะ แต่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตดำเนินการถมทะเลคือพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้โครงการถมทะเลต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสียก่อน พร้อมทั้งมีบทบัญญัติหากพื้นที่ใดมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายสามารถประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและมีมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น และพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ที่กำหนดบทบัญญัติเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งโดยมีมาตรการทั้งทางแพ่ง ทางอาญาและทางปกครอง จึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เพียงพอในการรองรับการถมทะเลแต่อย่างไรก็ตามกฎหมายต่าง ๆ นั้นยังมีบทบัญญัติที่เป็นปัญหาทำให้เกิดช่องว่างในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเลให้มีประสิทธิภาพตามที่ไว้วิเคราะห์ไปแล้วในบทที่ 4 จึงจำเป็นต้องปรับปรุงโดยนำแนวคิดและบทกฎหมายในต่างประเทศมาปรับใช้เพื่อให้เกิดการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้อย่างยั่งยืน

5.2 ข้อเสนอแนะ

การถมทะเลในประเทศไทยส่วนใหญ่เกิดจากแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศ จัดทำเป็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่โดยการถมทะเล ดังนั้นการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการการถมทะเลในประเทศไทยจึงเป็นการศึกษาเพื่อเตรียมพร้อมถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการถมทะเลทั้งในด้านนโยบายและแผน มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล การบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาเห็นว่าแนวทางในการจัดการการถมทะเลเพื่อให้เกิดการป้องกันผลกระทบจากการถมทะเลควรมีแนวทางดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและแผนในการป้องกันและฟื้นฟูผลกระทบจาก

การถมทะเล

1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องสร้างระบบติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ มีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเพื่อเป็นแผนที่สร้างแนวทางในการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาเห็นว่าเพื่อการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ในประเทศให้เป็นไปอย่างเหมาะสมในการนำเสนอโครงการถมทะเลในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจำเป็นต้องคำนึงถึงฐานทรัพยากรธรรมชาติของประเทศซึ่งกำลังมีแนวโน้มเสื่อมโทรมลงอย่างรุนแรงว่าจะสามารถรองรับโครงการถมทะเลได้หรือไม่ และนอกจากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของโครงการใหม่ที่จะเกิดขึ้นแล้วก็ควรทำการศึกษาผลกระทบจากโครงการถมทะเลที่เกิดขึ้นมาแล้วด้วย ไม่ว่าจะเป็นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดหรือการสร้างท่าเรือแหลมฉบังที่ส่งผลกระทบไปที่หาดพัทยา เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำคัญในการพิจารณาถึงความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจว่ามีความสอดคล้องกับผลกระทบที่เกิดขึ้นทางสังคมและสิ่งแวดล้อมหรือไม่

2) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรผลักดันให้มีการติดตามและประเมินผลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถมทะเลภายในกรอบเวลาอันสมควรหลังภายจากการดำเนินการโครงการถมทะเลไปแล้วเพื่อให้การวางแผนดำเนินการโครงการถมทะเลในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชาตินี้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในฐานะผู้ดูแลและรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งหรือกรมเจ้าท่าในฐานะผู้ออกใบอนุญาตและผู้มีอำนาจในการยกเลิกใบอนุญาต เป็นต้น โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามประเมินผลต้องเป็นหน่วยงานอื่นซึ่งไม่ใช่หน่วยงานเจ้าของโครงการเพื่อไม่ให้เกิดการเบี่ยงเบนหรือขึ้นนำผลการศึกษาซึ่งจะทำให้ผลการศึกษานั้นมีความน่าเชื่อถือและสามารถนำมาประเมินผลได้ต่อไป ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าการนำปัจจัยในเรื่องการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานมาเป็นเงื่อนไขบังคับให้หน่วยงานต้องทำการประเมินผลจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้การดำเนินการนี้เป็นไปได้ตามเป้าหมาย กล่าวคือหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการติดตามประเมินผลก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในปีต่อไป แต่หากไม่ดำเนินการก็จะไม่ได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณซึ่งจะทำให้เกิดแนวทางในการส่งเสริมเพื่อให้เกิดการดูแลรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้

3) แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้กำหนดให้ส่วนงานต่าง ๆ ดำเนินการตามแผนฯ แต่กระทรวงฯ กลับไม่ได้มีอำนาจในการบังคับให้ส่วนราชการอื่น ๆ ต้องจัดทำแผนงานหรือโครงการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะหน่วยงาน ทำให้การบังคับใช้นั้นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรเพราะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของแต่ละหน่วยงานที่นำไปทำแผนปฏิบัติ ดังนั้นควรจะดำเนินการให้แผนการปฏิบัติงานมีความสอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เมื่อมองถึงคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะใช้ความจำเป็นและตัวชี้วัดทาง

เศรษฐกิจมาเป็นวัตถุประสงค์หลักในการก่อสร้างโครงการมทะเล ไม่ว่าจะเป็โอกาสในการสร้างงาน และรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้น รวมถึงความเจริญต่าง ๆ ในด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน ที่จะเข้ามา แต่แท้ที่จริงแล้วการดำเนินนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นนอกจากจะต้องศึกษาทั้ง ความเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจและยังต้องศึกษาถึงข้อจำกัดในด้านทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ผลกระทบด้านสังคมและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่อย่างรอบคอบ เพื่อที่จะ ไม่กลายเป็นชนวนในการสร้างความขัดแย้งในพื้นที่ ระหว่างผู้สนับสนุนโครงการมทะเลกับผู้คัดค้าน โครงการมทะเลของในพื้นที่ ดังจะเห็นได้ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเกิดการฟ้องร้องจากผู้ ที่ได้รับผลกระทบจากการมทะเลกับการนิคมอุตสาหกรรมและกรมเจ้าท่า

5.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันผลกระทบจากการ

มทะเล

1) การดำเนินการขออนุญาตมทะเล ควรกำหนดให้กรมเจ้าท่าเป็นผู้มีอำนาจ ในการอนุญาตดำเนินการมทะเลเพียงหน่วยงานเดียวเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการดำเนินการ เมื่อผู้ใดมทะเลโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุญาตแต่ปลูกสร้างไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต หาก เป็นกรณีที่ได้แจ้งให้แก้ไขแล้วแต่ไม่ดำเนินการให้ถูกต้อง ให้กรมเจ้าท่ามีอำนาจในการยกเลิก ใบอนุญาตหรือดำเนินการรื้อถอนการมทะเลนั้นได้ โดยมีต้องยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่ง ตาม พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 118 ทวิ แต่ให้ใช้อำนาจ ในทางปกครองของกรมเจ้าท่าเองในฐานะที่เป็นหน่วยในการพิจารณาออกใบอนุญาต และเป็น หน่วยงานมีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและควบคุมการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำลงในแหล่งน้ำอันจะ ก่อให้เกิดอุปสรรคในการสัญจรทางน้ำหรือกีดขวางเส้นทางเดินเรือ มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งหาก กรมเจ้าท่าไม่สามารถดำเนินการเองได้ก็จะขาดความคล่องตัวในการบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้นจึงควรบูรณาการกฎหมายระหว่างสองหน่วยงานทั้งกรมเจ้าท่าและกรมประมงในเรื่องการขอ อนุญาตมทะเลให้มีผลสอดคล้องกันโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์การสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำของกรมเจ้าท่า ด้วย โดยเพิ่มหลักเกณฑ์การขอความเห็นชอบจากกรมประมงว่าการมทะเลดังกล่าวจะไม่เป็นการกั้น ทางเดินของสัตว์น้ำหรือเป็นอุปสรรคในการเจริญเติบโตของสัตว์น้ำ เมื่อผ่านความเห็นชอบแล้วก็ สามารถดำเนินการขออนุญาตสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำจากกรมเจ้าท่าได้ วิธีการนี้ถึงแม้จะเป็นการเพิ่ม หลักเกณฑ์ในการดำเนินการแต่ก็จะช่วยลดความขัดแย้งในการปฏิบัติและแก้ไขปัญหาต้องมีผู้ชี้ขาด หากเกิดปัญหาความเห็นที่แตกต่างกันในการอนุญาตระหว่างสองหน่วยงาน

2) สำหรับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หากไม่กำหนด ความหมายของการมทะเลไว้ให้ชัดเจนอาจเกิดปัญหาในการตีความว่าจะต้องจัดทำรายงานการ วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรนิยามการมทะเลไว้ดังนี้ “การม

ทะเลนั้นหมายถึง การถมด้วยดิน หิน ทราย หรือวัตถุอื่นใดบนพื้นที่ชายฝั่งทะเลในลักษณะออกไปหรือเป็นการถมกลางทะเลอาณาเขต (Territorial Seas) สร้างเป็นเกาะเทียม (Artificial Island) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มพื้นที่เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ด้านที่อยู่อาศัย ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม ด้านการพักผ่อนหย่อนใจหรือเพื่อเป็นสาธารณะประโยชน์อื่น ๆ แต่จะไม่รวมถึงการถมทะเลที่เป็นการเติมทราย (beach nourishment) หรือการถ่ายเททราย (sand bypassing) บริเวณชายหาดเพื่อการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง” ซึ่งการให้คำนิยามนี้จะบอกถึงประเภทของวัตถุที่นำมาใช้ถมซึ่งในปัจจุบันมักเป็นดิน หินหรือทรายแต่ในอนาคตอาจมีการค้นพบวัสดุอื่นที่มีคุณสมบัติที่ดีกว่าได้ จึงนิยามให้ครอบคลุมถึงวัตถุอื่นใดไว้ ส่วนการกำหนดลักษณะการถมจะกำหนดไว้สองลักษณะ คือ การถมทะเลจากชายฝั่งออกไปและการถมทะเลสร้างเป็นเกาะเทียมกลางทะเลซึ่งจะทำให้เกิดพื้นที่อาณาเขตเพิ่มขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ต่างๆ

3) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนจะสามารถใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางอ้อมผ่านทางารรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แม้กฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการเกี่ยวกับโครงการถมทะเลของรัฐได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วการพิจารณาเอกสารการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมหรือเอกสารเกี่ยวกับการถมทะเลนั้นมีความยุ่งยากในการทำความเข้าใจเพราะต้องใช้ความรู้ทางวิชาการทั้งในด้านวิศวกรรม ธรณีชายฝั่ง ธรณีฐานฐาน สมุทรศาสตร์ และด้านอื่น ๆ อีกมากในการทำความเข้าใจ ซึ่งเอกสารเหล่านี้มักจะเรื่องทางเทคนิคที่ทำให้ประชาชนนั้นยากจะเข้าใจ ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนและกลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการรับรู้หรือให้ข้อมูลหรือทำให้ประชาชนนั้นไม่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมเลย แม้จะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ก็ตาม แต่การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติก็ไม่มีผลบัญญัติไว้เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดถึงรายละเอียดแต่อย่างใด

5.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูผลกระทบจากการถมทะเล

1) ในกรณีที่การดำเนินการโครงการถมทะเลโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าแล้วการปลูกสร้างไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต กรมเจ้าท่ามีอำนาจในการแจ้งให้เจ้าของสิ่งปลูกสร้างทำการรื้อถอนหรือแก้ไขให้ถูกต้อง แต่การสั่งให้รื้อถอนได้นั้นต้องอาศัยคำสั่งศาลซึ่งอาจทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ทันการณ์ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเสนอให้แก้ไขให้อำนาจการสั่งรื้อถอนสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเป็นอำนาจของกรมเจ้าท่าโดยเป็นคำสั่งของอธิบดีหรือในรูปแบบของคณะกรรมการพิจารณานอกจากนี้การให้ใบอนุญาตของกรมเจ้าท่าต้องระบุเวลาที่แน่ชัดในการต่อใบอนุญาต และในการต่อ

ใบอนุญาตให้ท้องถิ่นที่โครงการถมทะเลตั้งได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยว่าควรมีการดำเนินงานของโครงการในพื้นที่ต่อไปหรือไม่

2) การตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายหลังจากการก่อสร้างและหากพบว่าโครงการได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมจากที่ได้คาดการณ์ไว้จนได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงการรายงานเพื่อขอให้เกิดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 การดำเนินการดังกล่าวกฎหมายควรเพิ่มช่องทางไว้ให้สำหรับภาคประชาชนหรือท้องถิ่นที่จะรายงานผลกระทบนั้นได้เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งต่อไป ซึ่งจะช่วยให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสอดส่องดูแลทรัพยากรและเกิดความกระตือรือร้นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากการถมทะเลได้



บรรณานุกรม

หนังสือ

- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. “การจัดการการกัดเซาะชายฝั่งทะเลในประเทศไทย.”
เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการนานาชาติด้านการกัดเซาะชายฝั่งทะเล จัดโดยกรม
ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2554.
- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ป่าชายเลนและ
การกักเก็บมลพิษริมฝั่งทะเลอ่าวไทยตอนบน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์
การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2553.
- กรมอุทกศาสตร์. คู่มือเทคนิคกฎหมายสำหรับนายทหารอุทกศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
กองสร้างแผนที่กรมอุทกศาสตร์, 2555.
- กอบกุล رایะนาคร. กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550.
- คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ. แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรคและทางออก. นนทบุรี : สถาบัน
พระปกเกล้า, 2545.
- คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอในการ
ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขต มาบตาพุด
และจังหวัดระยอง. เชียงใหม่ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551.
- จิรพันธ์ หมวดจันทร์. สถานการณ์การบุกรุกป่าชายเลนของประเทศไทย. เอกสารวิชาการ
ฉบับที่ 3/2555, สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555.
- จุมพต สายสุนทร. กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน,
2550.
- ฉัตรไชย รัตนไชย. การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2551.
- ฉวีวรรณ สายบัว. รายงานการวิจัยการกำหนดและการดำเนินการตามนโยบายเพื่อสาธารณประโยชน์ :
กรณีนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมมาบตาพุด. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2554.

- ทวิวงศ์ ศรีบุรี. EIA การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : บริษัท
มายด์ พับลิชชิ่ง, 2541.
- นงนภัส คู่วีรัญญู เที้ยงกมล. สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- ปาริชาติ โชติยะ และคณะ. คู่มือแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบต่อ
สิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานนโยบายและแผนร่วมกับสถาบันนโยบาย
การศึกษา, 2539.
- พาลาก สิงห์เสนีและคณะ. รายงานการวิจัยการมีส่วนร่วมเพื่อคุณภาพชีวิตและชุมชนและการพัฒนา
ที่ยั่งยืน : กรณีศึกษาการแก้ปัญหาสารพิษในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด. กรุงเทพมหานคร :
บริษัท อักษรโสภณ จำกัด, 2545.
- วินัย เรืองศรี. “ลักษณะและขอบเขตคดีสิ่งแวดล้อม.” เอกสารประกอบการบรรยายวิชาปัญหาการ
ดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2556.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การผลิต
ที่ยั่งยืนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรในภาคการผลิตและการบริการ.
กรุงเทพมหานคร: สามารถก๊อปปี้, 2552.
- สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. คู่มือแนวทางการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา,
2540.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม. แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 – 2559. กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. รายงานสถานการณ์คุณภาพ
สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553. กรุงเทพมหานคร : อรุณการพิมพ์, 2554.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. รายงานประจำปี 2557 ของสำนัก
นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, โรงพิมพ์ดอกเบญจ : กรุงเทพมหานคร,
2558.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม. สถานการณ์การกัดเซาะชายฝั่งอ่าวไทยที่มีความวิกฤติ. กรุงเทพมหานคร :
โรงพิมพ์ดอกเบญจ, 2550.
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
แถลงต่อรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2554.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา
แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและ
ราชกิจจานุเบกษา, 2557.

สำนักงานศาลปกครอง. รายงานโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green
Judge) : ปัญหาสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. กรุงเทพมหานคร :
บริษัท ดิน ดีไซน์ จำกัด, 2554.

สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม
ในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : พี.วี.
ออฟเซ็ท, 2554.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. การใช้บังคับกฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
นิติธรรม, 2542.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากร
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2549.

โสภารัตน์ จารุสมบัติ. นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร:
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,
2550.

วิทยานิพนธ์

โชคดี กรพัชร. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณี
โครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบารา”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

พงษ์สวัสดิ์ อักษรสวัสดิ์. “สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติ”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

เมธาวิ นวลละออง. “การใช้ข้อมูลดาวเทียมเพื่อศึกษาผลของการถมทะเลบริเวณนิคมอุตสาหกรรม
มาบตาพุดต่อการกระจายของตะกอนแขวนลอยและการเปลี่ยนแปลงแนวชายฝั่ง”.
วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

วัลลยา โกศลกิตย์. “ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการถมที่ในทะเล”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

หิรัญย์เศรษฐ์ เขี้ยวประยูร. “การควบคุมการใช้และจัดการที่ดินในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมจังหวัด
ภูเก็ต”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

บทความ

บัวเรียน มาลัยศรี, “ถมทะเล..เพิ่มพื้นที่เศรษฐกิจ.” วิศวกรรมสาร. เล่มที่ 2. ปีที่ 14. (2541) : 31 –
34.

ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. “แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม.”
วารสารวิชาการศาลปกครอง. ฉบับที่ 2. ปีที่ 7. (2550) : 30-34 .

เอกสารอื่นๆ

คณะกรรมการกฤษฎีกา. “บันทึกความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 141/2537
เรื่อง สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล.” กุมภาพันธ์ 2537

คณะกรรมการกฤษฎีกา. “บันทึกความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 345/2524
เรื่อง พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ.” กุมภาพันธ์ 2537

Books

Bo Myint Win and Victor Choa. Reclamation and Ground Improvement. Singapore :
Thomson, 2004.

Chul-hwan Koh, Jongseong Ryu and Jong Seong Khim. “The Saemangeum : History
and Controversy.” 13 Korean Society for Marine Environment Engineering 327,
328 (November 2010).

Department of Statistics. Yearbook of Statistic Singapore 2015. Singapore :
Department of Statistics, Ministry of Trade & Industrial, 2015.

Dong - Oh Cho. “The evolution and resolution of conflicts on Saemangeum
Reclamation Project.” 50 Coastal & Ocean Management 930, (March 2007) :
930 - 944.

Rene Kolman and Jan Van't Hoff. “Port expansion through land reclamation.”
Hydraulic Fill Manual : For Dredging and Reclamation Works. ed. Jan Van't
 Hoff and Art Nooy van der Klooff. New York : CRC Press, 2012.

Rosalind Malcolm, “A Guidebook to Environmental Law,” Great Britain: Sweet &
 Maxwell, 1994.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. “Country Profile เกาหลี.” จาก www.thaifta.com/ThaiFTA/Portals/0/ctr_kr070911.pdf, 8 มกราคม 2558.

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. “Country Profile ญี่ปุ่น.” จาก www.thaifta.com/ThaiFTA/Portals/0/ctr1_jp070911.pdf, 12 มกราคม 2556.

กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “ประโยชน์ของป่าชายเลน.” จาก www.forest.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=322, 8 มกราคม 2556

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “การกัดเซาะชายฝั่ง.” จาก www.mkh.in.th/index.php/2010-03-22-18-05-34/2010-03-26-07-58-17, 11 กุมภาพันธ์ 2556.

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ. “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำที่ดินที่ถูกน้ำทะเลกัดเซาะกลับมาใช้ประโยชน์ (Land Reclamation).” จาก <http://marinegiscenter.dmcg.go.th/km/wp-content/uploads/coastalerosion/study12.pdf>, 16 สิงหาคม 2555.

เครือข่ายเฝ้าระวังรักษาชายหาด (Beach Watch Network). “การเติมทรายและการถ่ายเททราย” จาก www.bwn.psu.ac.th/beachfill.html, 6 กุมภาพันธ์ 2556.

ฐานเศรษฐกิจ. “เจ้าท่าลงเข็มท่าเรือปากบารา.” จาก www.thannews.th.com/index.php?option=com_content&view=article&id=241639:2014-08-06-05-25-09&catid=85:2009-02-08-11-22-45&Itemid=417#VLVNLiuUd8M, 11 สิงหาคม 2556.

ผู้จัดการออนไลน์. “แผนโครงการรัฐผู้ว่าการใหญ่ทำทัศนียภาพทางทะเลตะวันออกพินาศ.” จาก www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9540000017870, 11 กุมภาพันธ์ 2556.

- ผู้จัดการออนไลน์. “ประจัน เทงบยุทศาสตร์ทางน้ำ 10 ปี 7.66 หมื่นล้าน สั่งผุดแลนด์บริดจ์เชื่อม ปากบารา-สงขลา.” จาก www.manager.co.th/ibizchannel/ViewNe%E0%B8%9Fws.aspx?NewsID=9570000117168, 6 มกราคม 2558.
- ไทยรัฐออนไลน์. “วิกฤตหาดพัทยาทะเลกัดเซาะรุนแรงที่สุดในประเทศ.” จาก www.thairath.co.th/content/143526, 28 กุมภาพันธ์ 2556.
- ไทยรัฐออนไลน์. “ฝืนลมทะเล 3 แสนไร่อาจแค่เทคนิคหาเสียง.” จาก www.thairath.co.th/content/197746, 20 มกราคม 2558.
- ไทยโพสต์. “นักวิชาการเบรก ถมทะเลผุดเมือง ระบบนิเวศเสื่อม.” จาก www.thaipost.net/news/260412/55965, 20 มกราคม 2558.
- ชนภัท กิจจาโกศล. “ถมทะเลหาดพัทยา แก้ปัญหากัดเซาะชายฝั่ง.” จาก www.komchadluek.net/detail/20131022/171004.html, 28 กุมภาพันธ์ 2556.
- ประชาชาติธุรกิจ. “ขยายแหลมฉะบองชายหาดพัทยาฝั่ง น้ำเปลี่ยนทิศทุบท้องเที่ยว-ประมง.” จาก www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1364183296, 28 กุมภาพันธ์ 2557.
- ประชาชาติธุรกิจ. “ถมทะเล 1.8 ล้านล้านตันคลังถื้อหูน 90% รัฐสอดใส่ในแผนป้องกันชายฝั่ง 23 จังหวัด.” จาก www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1349607232&grpId=10&catid=00, 12 มกราคม 2556.
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. “ซุ่มแผนถมทะเล 1.8 ล้านล้าน กรมที่ดินจัดโมเดลศูนย์ราชการผุดเมืองใหม่.” จาก www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1348917686, 20 มกราคม 2558.
- โพสต์ทูเดย์. “ปากบารา – แลนด์บริดจ์ ไม่คุ้มค่า – ทำร้ายภาคใต้.” จาก http://prdnews.egat.co.th/clipnews_egat/2015/1/6/corporate-post-today01-1-417-20150106131623.pdf, 20 มกราคม 2558.
- พuji พujiซากิ. “การกำจัดขยะแบบญี่ปุ่น.” จาก www.marumura.com/talkative/?id=3352, 22 มกราคม 2558.
- มูลนิธิสืบนาคเสถียร. “ว่าด้วยการถมทะเล.” จาก www.seub.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=685:seubnews&catid=5:2009-10-07-10-58-20&Itemid=14, 6 มกราคม 2556.

- ศูนย์ประสานงานการพัฒนาาระบบและกลไกการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Impact Assessment Co-ordinating Unit) สำนักงานประกันสุขภาพแห่งชาติ. การประชุมวิชาการระหว่างประเทศ เรื่อง “การสื่อสารความเสี่ยง : แนวทางสร้างอนาคตมาตาพุด.” จาก www.thia.in.th/uploads/file/March%202013/Calendar/Inter-Conference%20Risk%20Comm%201.3.13.pdf, 5 มิถุนายน 2559.
- ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. “การกำหนดและการดำเนินการตามนโยบายเพื่อสาธารณสุขประโยชน์ : กรณีนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมมาตาพุด.” จาก www.iceh.or.th/iceh/published/Case_of_MTPID.pdf, 9 กุมภาพันธ์ 2557.
- สถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. “ท่าเรือมาตาพุด.” จาก www.tri.chula.ac.th/triresearch/mabtaput/mabtaput.html, 11 กุมภาพันธ์ 2556.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “ถมทะเล (Land Reclamation).” จาก www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=13, 6 กุมภาพันธ์ 2556.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559.” จาก www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p11/plan11.pdf, 12 มกราคม 2556.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “รายงานการศึกษาเรื่องการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้.” จาก www.nesdb.go.th/LinkClick.aspx?fileticket=x9EiPOC Uhv8%3D&tabid=210&mid=735, 6 มกราคม 2556.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “ทรัพยากรชายฝั่ง.” จาก www.onep.go.th/download/soe42/07.doc, 11 กุมภาพันธ์ 2556.
- สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “โครงการถมทะเลและก่อสร้างท่าเทียบเรือและคลังเก็บวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี.” จาก <http://eia.onep.go.th/pro-info.php?id=4517>, 17 ตุลาคม 2556.
- สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการท่าเทียบเรือและถมทะเล.” จาก www.onep.go.th/eia/images/6interest/Guidelinetransport.pdf, 2 กุมภาพันธ์ 2559.

- สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร. “การจัดการขยะของกรุงโตเกียว.” จาก <http://203.155.220.174/modules.php?name=News&file=article&sid=18>, 5 มิถุนายน 2559.
- สุรัตน์ เจียรนัยวิวัฒน์. “การกัดเซาะพื้นที่ชายฝั่งทะเลจังหวัดระยอง.” จาก <http://sawasdee.bu.ac.th/article/geo4303.htm>, 11 กุมภาพันธ์ 2556.
- เสรี ศุภราทิตย์. “ถมทะเลเพื่อใคร : จากดูไบถึงไทยแลนด์.” จาก www.deqp.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=19371%3A2011-07-25-02-39-14&catid=12%3A2010-02-17-11-32-15&Itemid=50&lang=th, 13 ตุลาคม 2556.
- เหลียวมองมาบตาพุด. “เขตควบคุมมลพิษ.” จาก <http://www.mtp.rmutt.ac.th/?p=2433>, 25 เมษายน 2559.
- อังสนา บุญโยภาส. “แนวทางการปรับปรุงภูมิทัศน์หาดทรายเพื่อกิจกรรมการท่องเที่ยวเมืองพัทยา.” จาก www.arch.chula.ac.th/journal/files/article/kKfposVhfXWed11223.pdf, 28 กุมภาพันธ์ 2556.
- A. Giordano and N.Filippi. “Advantages and disadvantages of land use Changes for the preservation of soil resources Review of soil conservation practice and the need for related research.” <http://om.ciheam.org/om/pdf/c01-2/95605231.pdf>, Jan 8, 2014.
- Chu Jian. “Method for Land Reclamation Using Soft Soil and Waste.” from [http://ntu-jtc-centre.ntu.edu.sg/News_Events/Seminars/Documents/NTU-JTC%2013C%20Seminar%20\(02-8-2012\)%20Slides.pdf](http://ntu-jtc-centre.ntu.edu.sg/News_Events/Seminars/Documents/NTU-JTC%2013C%20Seminar%20(02-8-2012)%20Slides.pdf), Jan 8, 2013.
- ENSR Asia. “West Island Line Environment Impact.” www.epd.gov.hk/eia/register/report/eiareport/eia_1532008/EIA-pdf/Appendix/app%206.1.pdf, Jan 10, 2015.
- Environmental Management of Enclosed Coastal Seas (EMECS). “Yellow Sea.” www.emecs.or.jp/guidebook/eng/pdf/19yellow.pdf, Jan 15, 2015.
- Eric Johnson. “Debt-hit Kansai Airport Sinking Fast.” www.japantimes.co.jp/news/2000/07/29/national/debt-hit-kansai-airport-sinking-fast/#.VMSgU_6Ud8M. Jan 15, 2015.
- Hahm Hanhee. “Human Life in Saemangeum after Reclamation.” www.researchgate.net/publication/264035335_Human_Life_in_Saemangeum_after_Reclamation, Dec 11, 2014.
- Innovateus. “What is Land Reclamation?.” www.innovateus.net/earth-matters/what-land-reclamation, Jan 13, 2015.

- ITLOS (International Tribunal for the Law of the Sea). “Case Concern Land Reclamation by Singapore in and Around The Straits of Johor (Malaysia v. Singapore).” www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/press_releases_english/PR_No.83.pdf, Jan 12, 2015.
- International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN). “การไหลเวียนของน้ำ : น้ำเพื่อสิ่งแวดล้อมและสังคม.” จาก <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2003-021-Th.pdf>, 5 มิถุนายน 2559.
- Kansai International Airport Land Company. “Condition of the settlement.” www.kiac.co.jp/en/tech/sink/sink3/, Jan 22, 2015.
- Korea Rural Community Corporation. “Korea’s green hope.” www.isaemangeum.co.kr/eng/down/saemangeum_pdf_eng.pdf, Oct 13, 2014.
- Kyung Tae Kim, Eun Soo Kim, Sung Rock Cho, Jun Kun Park Kong Tae Ra, and Jun Moo Lee. “Distribution of Heavy Metals in the Environmental Samples of the Saemangeum Coastal Area, Korea.” <http://naosite.lb.nagasaki-u.ac.jp/dspace/bitstream/10069/23502/1/nu2010071.pdf>, Oct 13, 2014.
- Moores N., et al. The 2006-2008 Saemangeum Shorebird Monitoring Program Report. www.awsg.org.au/pdfs/Saemangeum-Report.pdf, Oct 13, 2014.
- Niall Moores. “Saemangeum Reclamation Area September 2010 : Opening of Sea-Gates Essential to Conserve Internationally Important Concentrations of Shorebirds.” www.birdskorea.org/Habitats/Wetlands/Saemangeum/BK-HA-Saemangeum-September-2010.shtml, Oct 13, 2014.
- Organization for Economic Co-Operation and Development. “OECD Recommendation on the Implementation of the Polluter Pays Principle 1974.” <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=38&InstrumentPID=305&Lang=en&Book=False>, Jan 12, 2015.
- Orrin H. Pilkey and Terry Hume. “The shoreline erosion problem : lessons from the past.” [http://docs.niwa.co.nz/library/public/W&A9\(2\)_22.pdf](http://docs.niwa.co.nz/library/public/W&A9(2)_22.pdf), June 5, 2016.
- Peter K. L. Ng and N. Sivasothi. “A Guide to Mangroves of Singapore.” <http://mangrove.nus.edu.sg/guidebooks/text/1003.htm>, Jan 15, 2015.
- Population Reference Bureau. “2015 World Population Data Sheet.” http://www.prb.org/pdf15/2015-world-population-data-sheet_eng.pdf, May 18, 2016.

- Rene Kolman. "New Land by the sea : Economically and Socially, Land Reclamation Pays." www.iadc-dredging.com/ul/cms/fckuploaded/documents/PDF%20Articles/article-new-land-by-the-sea.pdf, Oct 10, 2012.
- Shelldon G. Adelson. "Marina Bay Sands." <http://www.marinabaysands.com/company-information.html>, Jan 20, 2015.
- Siam Intelligence, "บทเรียนการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมด้วยเมกะโปรเจกต์ของเนเธอร์แลนด์." จาก www.siamintelligence.com/netherlands-flood-control/, 6 กุมภาพันธ์ 2556.
- The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). "The Rotterdam Workshop Final Report." www.oecd.org/futures/infrastructureto2030/48321781.pdf, Oct 10, 2012.
- The Statistics Portal. "Japan : Total population from 2010 to 2020." www.statista.com/statistics/263746/total-population-in-japan/, May 15, 2016.
- The Statistics Portal. "South Korea: Total population from 2010 to 2020." www.statista.com/statistics/263747/total-population-in-south-korea/, May 15, 2016.
- The Statutes of the Republic of Singapore. "Foreshores Act." <http://statutes.agc.gov.sg/aol/download/0/0/pdf/binaryFile/pdfFile.pdf?Compld:73701ef9-8b56-4957-b41b-189291610937>, Jun 16, 2014.
- The World Bank. "World Development Indicators : Size of the economy." <http://wdi.worldbank.org/table/1.1#>, Jan 15, 2015.
- The World Geography. "11 Incredible Island Airports." www.theworldgeography.com/2013/06/island-airports.html, Jan 13, 2015.
- Wild Face Sheet. "Loss of Coastal Ecosystem." www.statista.com/statistics/263746/total-population-in-japan/, Jan 15, 2015.
- United Nations Environment Programme. "Rio Declaration on Environment and Development 1992, Principle 4." www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163, Jan 12, 2015.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวกมลลา สาครมณีทรัพย์
วันเดือนปีเกิด	6 กันยายน 2520
วุฒิการศึกษา	สังคมสงเคราะห์ศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2541 สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต (สังคมสงเคราะห์ทาง การแพทย์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2544 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2550
ตำแหน่งปัจจุบัน	วิทยากรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้ำในสภา ผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ผลงานทางวิชาการ	กมลลา สาครมณีทรัพย์และสุนทรี คงเมือง. “ผู้พิการจากภัยทุ่นระเบิด อำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์” รายงานวิจัยย่อยฉบับสมบูรณ์ รายงานวิจัยกรณีศึกษากลุ่มนอกร่างงาน ชุดโครงการ การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. (กรุงเทพฯ: ศูนย์ ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2546. กมลลา สาครมณีทรัพย์. “ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนในการส่งเสริมสุขภาพ : ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนหลังวัดลานบุญ” วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต (สังคมสงเคราะห์ทางการแพทย์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
ประสบการณ์ทำงาน	2545-2547 นักสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ ศูนย์เยาวชนสวนอ้อย กรุงเทพมหานคร