

(๒๐) คดีแม่เมาะ (ปกครอง)

กลุ่มคดี	มลพิษ
คำพิพากษา	ศาลปกครองเชียงใหม่
คดีหมายเลขดำที่	๔๔/๒๕๔๗, ๑๖๗-๑๗๘/๒๕๔๘, ๑๘๓/๒๕๔๘, ๒๗๙/๒๕๔๙, ๓๐๑/๒๕๕๐
คดีหมายเลขแดงที่	๔๔-๕๙/๒๕๕๒
ประเภทคดี	ปกครอง
คู่ความ	นางมะลิวรรณ นาควิโรจน์ ที่ ๑ กับพวก ผู้ฟ้องคดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๑, กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กรมทรัพยากรธรณี เดิม) ที่ ๒ , อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ที่ ๓, ทรัพยากรธรณีจังหวัดลำปาง ที่ ๔, กรมควบคุมมลพิษ ที่ ๕, อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ที่ ๖, การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๗ ผู้ถูกฟ้องคดี
เรื่อง	มลพิษ/ละเมิดทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย กำหนด/เรียกค่าเสียหาย และฟื้นฟูสภาพแวดล้อม
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	- พ.ร.บ. สิ่งและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙๖ - พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๓๘ - พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

ประเด็นสำคัญในการพิจารณา และผลคำพิพากษา

- ประเด็นสิทธิในการฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๖ สำนวนเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรืออาจจะเดือดร้อนมีสิทธิฟ้องคดีได้ โดยไม่ต้องรอให้เกิดความเสียหายหรือให้ควบคุมความเสียหายมิได้เสียก่อน เพราะผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่ตั้งและใกล้เคียงกับพื้นที่โครงการเหมืองแร่ลิคไนต์แม่เมาะที่ได้รับประทานบัตร หากการ

ไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ละเลยไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขในประธานบัตรและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผลกระทบย่อมเกิดในวงกว้าง เนื่องจากกระแสลมและมลพิษที่ปนเปื้อนเข้าสู่แหล่งน้ำใต้ดิน ย่อมจะแผ่กว้างและกระจายไปอย่างรวดเร็ว และความเสียหายที่เกิดขึ้นยากที่จะเยียวยาหรือป้องกันได้

- ประเด็นละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ เป็นผู้ประกอบภารกิจที่ก่อให้เกิดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ โดยไม่ปรากฏว่ามีปัจจัยอื่นหรือสถานประกอบการอื่นเป็นผู้ปล่อยมลพิษในพื้นที่ดังกล่าว ประกอบกับในคดีแพ่งของศาลจังหวัดลำปางฟังได้ว่า ก๊าซดังกล่าวที่เกิดจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะทำให้เกิดมลภาวะจริง และกรณีดังกล่าวเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้บำบัดอากาศเสียให้มีค่าไม่เกินมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ก่อนที่จะปล่อยสู่บรรยากาศและเครื่องกำจัดก๊าซได้เพียง ๒ เครื่อง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทราบอยู่แล้วจึงแสดงให้เห็นว่าเหตุการณ์ดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีสามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าและป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นได้ จึงมิใช่เหตุสุดวิสัยตาม มาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

การที่อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เพียงแต่สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อกำหนดในการทำเหมือง แต่มิได้ดำเนินการระงับการกระทำดังกล่าวจนกว่ามาตรการฯ ที่ขอแก้ไขทบทวนจะผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดใน พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงละเลยการปฏิบัติหน้าที่

- ประเด็นการชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เพียงใด

เมื่อปรากฏว่าระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๓๕ ถึงสิงหาคม ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ก่อให้เกิดมลพิษ โดยปล่อยอากาศเสียมีค่าเฉลี่ยความเข้มข้นของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในบรรยากาศโดยทั่วไปเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๙ ส่วนอันอ้างว่าป่วยด้วยอาการของโรคทางเดินหายใจ โรคปอดระคายเคืองต่อเยื่อเมือกตามร่างกาย ซึ่งการตรวจดังกล่าวจะมีได้มีการวัดคุณภาพอากาศและเป็นการตรวจภายหลังจากที่ไม่มีความเข้มข้นของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่จะเป็นอันตรายก็ตาม แต่เมื่อมีการตรวจสอบความเสียหายก็ฟังได้ว่าเกิดความเดือดร้อนดังกล่าวขึ้นจริง ประกอบกับผู้เชี่ยวชาญได้เบิกความว่าก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์หากได้รับนาน ๆ อาจจะมีผลกระทบต่อสุขภาพ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบ

การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ เป็นการกระทำที่แตกต่างจากมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงาน และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้อง

คดีที่ ๗ ได้ยื่นขอเปลี่ยนแปลงมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ ดังกล่าวแต่ประการใด ซึ่งไม่เป็นการปฏิบัติ มาตรา ๕๗ แห่ง พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. ๒๕๑๐

แต่ในคดีทั้ง ๑๖ สำนักงานผู้ฟ้องคดีมิได้นำสืบความเสียหายให้ปรากฏ ไม่ได้ชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย และทรัพย์สินอย่างใด เมื่อใด และได้รับความเสียหายมากน้อย เพียงใด ซึ่งแม้ระบบวิธีพิจารณาปกครองจะเป็นระบบไต่สวน แต่การพิสูจน์ความเสียหายผู้ฟ้องคดีก็ยังคงมีหน้าที่สืบให้ปรากฏ จึงไม่อาจรับฟังว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๖ สำนักงาน

- ประเด็นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องหยุดหรือระงับการกระทำละเมิด หรือต้องหยุดการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยถ่านหินลิกไนต์ และจะต้องจัดการฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพอากาศบริเวณอำเภอแม่เมาะ ให้กลับคืนสู่สภาพดีดังเดิม โดยค่าใช้จ่ายของผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด

เมื่อปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ติดตั้งและซ่อมแซมเครื่องกำจัดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ให้ใช้การได้ครบถ้วนแล้ว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้หยุดหรือระงับการกระทำละเมิดแล้ว ตลอดจนได้ป้องกันมิให้ก๊าซดังกล่าวฟุ้งกระจายไปในอากาศแล้ว ประกอบกับคุณภาพอากาศไม่มีก๊าซดังกล่าวเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และพืชผลและทรัพย์สินของชาวบ้านเสียหายเพียงครั้งเดียวโดยไม่มีผลต่อเนื่องตามมา จึงฟังไม่ได้ว่าสภาพแวดล้อมและคุณภาพอากาศได้รับผลกระทบอันจะต้องสั่งให้ผู้ถูกฟ้องทำการฟื้นฟู

- ประเด็นคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับการกิจการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนเป็นวงกว้างและจำนวนมาก

เนื่องจากกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ เป็นกิจการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนเป็นวงกว้างและจำนวนมาก ซึ่งหากเกิดความเสียหายดังกล่าวก็จะเป็นการยากที่จะเยียวยาความเสียหายได้ อีกทั้งความเสียหายดังกล่าวจะเกิดผลกระทบแก่ประเทศชาติและสังคมโดยรวม มิได้เกิดเฉพาะผู้ฟ้องคดีหรือผู้บริหารองค์กรที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ดังนั้น การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ในส่วนที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายของประชาชน และเกี่ยวกับมาตรการระงับผลกระทบหรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ จึงต้องดำเนินการโดยเคร่งครัด อีกทั้งผู้มีหน้าที่ควบคุม ดูแลจะต้องดำเนินการเช่นเดียวกันโดยเจ้าหน้าที่ทุกระดับต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐาน

ของคูกรณี และเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการขอเท็จจริงหรือ
ความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องหรือผู้เชี่ยวชาญออกไปตรวจสอบสถานที่ ฯลฯ ตามมาตรา ๒๘ -๒๙ พ.ร.บ. วิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

- **พิพากษา** ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ
สิ่งแวดล้อม โครงการเหมืองลิกไนต์แม่เมาะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ คำขอประทานบัตร ตั้งอยู่ที่อำเภอแม่
เมาะ จังหวัดลำปาง ดังนี้

๑. ให้อพยพหมู่บ้านนอกนอกรศมีผลกระทบ ๕ กิโลเมตร ตามข้อ ๑.๑๔ ของมาตรการ
ป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอไว้ในรายงาน ฯ

๒. ให้ฟื้นฟูเหมืองให้ใกล้เคียงกับสภาพเดิมตามธรรมชาติ โดยการถมดินกลับในบ่อ
เหมืองให้มากที่สุด และให้ปลูกป่าทดแทน เฉพาะในส่วนที่นำพื้นที่ที่ต้องฟื้นฟูขุมเหมืองไปทำสวน
พฤกษชาติและสนามกอล์ฟ ตามข้อ ๑.๑๗ ของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอ
ไว้ในรายงาน ฯ

๓. ยื่นแก้ไขข้อ ๒.๖ ของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดย
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
(เดิม)) จากการปลูกและนำพืชที่ปลูกใน WET LAND ไปกำจัด เป็นการไ้ระบบ Anaerobic Bacteria

๔. วางแผนจุดปล่อยดินโดยให้ตำแหน่งที่ปล่อยดินไม่อยู่ตำแหน่งต้นลมที่พัดผ่านไปยัง
ชุมชนที่อยู่โดยรอบ และกำหนดพื้นที่ Buffer Zone ระยะจุดปล่อยดินกับชุมชน ได้เป็นระยะทางไม่น้อย
กว่า ๕๐ เมตร และควรจัดเป็น Bunker ให้จุดปล่อยดินอยู่ต่ำกว่าความสูงของ Bunker ตามข้อ ๒.๗.๒
และ ๒.๗.๓ ของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดยสำนักงานนโยบายและ
แผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (เดิม))

๕. ให้จัดทำรายงานการตรวจสอบสภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Audit) ทุก ๒ ปี
โดยจะต้องมีรายงานการตรวจสอบ (Audit) ในทุกผลกระทบที่เกิดขึ้น และเสนอให้สำนักงานนโยบายและ
แผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทราบ ตามข้อ ๒.๙ ของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ
สิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงาน
นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (เดิม))

หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ มีมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สามารถ
ป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ดีกว่าให้ดำเนินการยื่นขอแก้ไขมาตรการป้องกันและแก้ไข

ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ ดังกล่าว ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณา หรือเพื่อทราบ ก่อนที่จะ
ดำเนินการตามที่ขอแก้ไข

ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตรวจสอบ กำกับดูแลการประกอบกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ให้ปฏิบัติตาม
เงื่อนไขในประทานบัตรและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการเหมืองลิกไนต์แม่
เมาะ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗