

## คำพิพากษา/คำสั่งของศาลปกครองต่างประเทศ

คดีพิพาทเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากเนื้อสุกร :

รายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (l'étude d'impact)

ที่มีเนื้อหาสาระบกพร่องอย่างมีนัยสำคัญ \*

(CE, 22 octobre 1999, Société Arrow, n°189214)

### ข้อเท็จจริง

คดีนี้เดิมสมาคมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์รักษาประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยในเขตเทศบาลเมือง Loddes<sup>๑</sup> (l'Association pour la défense de l'environnement et des intérêts des habitants de Loddes) ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Clermont-Ferrand (le tribunal administratif de Clermont-Ferrand) ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด Allier ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๕ ที่อนุญาตให้บริษัท Arrow ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากเนื้อสุกร (une porcherie industrielle) ในพื้นที่ Etang des rivières ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาล Barraix-Bussolles ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา สมาคมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์รักษาประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยในเขตเทศบาลเมือง Loddes จึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Lyon (la cour administrative d'appel de Lyon) ซึ่งได้พิพากษากลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและพิพากษาเพิกถอนคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว ต่อมาบริษัท Arrow ยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐขอให้พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

### คำวินิจฉัย

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Lyon พิจารณาเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ และบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วให้เหตุผลแห่งคำวินิจฉัยว่า **มาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ค.ศ. ๑๙๗๗** บัญญัติว่า การขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ต้องยื่นเอกสารดังต่อไปนี้ .... (๔) **การศึกษาผลกระทบต่อ**

---

\* แปลสรุปและเรียบเรียงโดยนางสาวปิยวรรณ ชัยวัฒน์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ กลุ่มสนับสนุนงานวิชาการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด

(ที่มา: คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Lyon (CAA Lyon, 13 mai 1997, Association pour la défense de l'environnement et des intérêts des habitants de Loddes, n°96LY01484) และคำสั่งของสภาแห่งรัฐ ซึ่งพิมพ์เผยแพร่ในเว็บไซต์ : <http://www.legifrance.fr>)

<sup>๑</sup> Loddes เป็นเทศบาลแห่งหนึ่งของฝรั่งเศส ตั้งอยู่ในเขตจังหวัด Allier ภาค Auvergne และ Barraix-Bussolles ก็เป็นเทศบาลแห่งหนึ่งของฝรั่งเศส ซึ่งตั้งอยู่ในเขตจังหวัดและภูมิภาคเดียวกับเทศบาล Loddes

สิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๖ ซึ่งการศึกษาดังกล่าวต้องแสดงให้เห็นถึงลักษณะพื้นฐานของสภาพพื้นที่ที่เป็นอยู่ขณะนั้น และต้องชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการประกอบกิจการดังกล่าว นอกจากนี้ ต้องมีการศึกษาในรายละเอียดถึงแหล่งกำเนิด สภาพ และความเดือดร้อนเสียหายที่ไม่อาจมองข้ามไปได้ อันเป็นผลจากการประกอบกิจการ และที่สำคัญการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ต้องแสดงให้เห็นถึงเจตนาหรือความตั้งใจของผู้ประกอบการในการปกป้องและรักษาแหล่งน้ำใต้ดินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

**ส่วนมาตรา ๒ แห่งพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๗๗**  
บัญญัติว่า การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องมีความสัมพันธ์กันระหว่างงานก่อสร้างและการดำเนินโครงการกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ถือว่าสมบูรณ์นั้น ๑) ต้องมีการวิเคราะห์สภาพดั้งเดิมหรือพื้นฐานของพื้นที่และสภาพแวดล้อมของพื้นที่ ๒) ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ผลกระทบชั่วคราวและถาวรของการประกอบกิจการที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสภาพพื้นดิน น้ำ แหล่งศูนย์รวมธรรมชาติ และสมดุลทางชีวภาพ

**ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของเอกสาร**  
**การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่แนบมาพร้อมกับคำร้องขออนุญาตประกอบกิจการ**  
โรงงานอุตสาหกรรมของบริษัท Arrow แล้วเห็นว่า เอกสารการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่บริษัทเสนอนั้น เป็นเพียงการอธิบายข้อมูลทั่วไปที่เกี่ยวกับภาพรวมการประกอบกิจการ ซึ่งยังไม่ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงสภาพดั้งเดิมหรือพื้นฐานของพื้นที่และสภาพแวดล้อมของพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงปริมาณน้ำใต้ดิน อีกทั้งยังไม่มีแผนการที่ชัดเจนถึงขอบเขตของพื้นที่ที่ใช้ในการประกอบกิจการ นอกจากนี้ การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมครั้งนี้ได้กล่าวอ้างเอกสารและข้อมูลจากหน่วยงานที่ทำการวิจัยด้านธรณีวิทยาและด้านหินแร่ ซึ่งเป็นการสรุปข้อมูลโดยภาพรวมที่ไม่ได้ชี้ชัดถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อพื้นที่แต่อย่างใด อีกทั้งการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่ได้อ้างถึงผลการวิเคราะห์สภาพน้ำใต้ดินที่อาจส่งผลกระทบต่อทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมต่อคุณภาพดิน คุณภาพน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน

การที่บริษัท Arrow ละเลยไม่ทำการศึกษาหรือไม่ศึกษาให้มากพอถึงรายละเอียดหรือข้อมูลที่ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญซึ่งใช้ในการพิจารณาว่า การประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เพียงใดนั้น ถือเป็นความบกพร่องหรือความผิดพลาดในสาระสำคัญ (un caractère substantiel) ประกอบกับสมาคมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์รักษาประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยในเขตเทศบาลเมือง Loddes ผู้อุทธรณ์ก็ได้แย้งว่า การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของบริษัท Arrow นั้น ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ค.ศ. ๑๙๗๗ และพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๗๗ ดังนั้น ศาลจึงเห็นว่าใบอนุญาตที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกให้แก่บริษัท Arrow เพื่อประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมในคดีนี้นั้น เป็นการออกใบอนุญาตโดยผ่าน

กระบวนการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องของสมาคมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์รักษาประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยในเขตเทศบาลเมือง Loddes ไว้พิจารณาจึงไม่ชอบ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงพิพากษากลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้วพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด Allier ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๕ ที่อนุญาตให้บริษัท Arrow ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากเนื้อสุกร (une porcherie industrielle) ในพื้นที่ Etang des rivières ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาล Barrais-Bussolles

**สภาแห่งรัฐพิจารณาบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องและวินิจฉัยคดีโดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น ๒ ประเด็น ดังนี้**

**ประเด็นแรก** “ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Lyon มีอำนาจรับอุทธรณ์ของสมาคมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์รักษาประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยในเขตเทศบาลเมือง Loddes ไว้พิจารณาหรือไม่”

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อที่ประชุมใหญ่ของสมาคมได้มีมติมอบอำนาจให้ประธานสมาคมเป็นผู้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และสภาแห่งรัฐ แทนสมาคม การที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์รับอุทธรณ์ของสมาคมไว้พิจารณาจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

**ประเด็นที่สอง** “คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ถูกต้องหรือชอบด้วยกฎหมายหรือไม่”

สภาแห่งรัฐเห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้โต้แย้งว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ก็ตาม แต่ประเด็นดังกล่าวสภาแห่งรัฐสามารถหยิบยกขึ้นพิจารณาได้เอง (soulevé ce moyen d'office) เมื่อพิจารณาเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่ว่า เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของบริษัท Arrow ไม่ได้ให้ข้อมูลที่ชัดเจนเพียงพอ และไม่ได้ชี้ชัดให้เห็นถึงสภาพดั้งเดิมหรือพื้นฐานของพื้นที่และสภาพแวดล้อมของพื้นที่ เมื่อพิจารณาถึงปริมาณและคุณภาพของน้ำใต้ดิน ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงวินิจฉัยว่า การไม่ให้ข้อมูลหรือให้ข้อมูลที่ไม่เพียงพอในประเด็นที่ใช้ในการพิจารณาว่าการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมจะผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ นั้น ถือเป็นความบกพร่องในสาระสำคัญ สภาแห่งรัฐเห็นว่า ลักษณะดังกล่าวเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์วินิจฉัยคดีโดยประเมินข้อเท็จจริงต่างๆ (une appréciation souveraine des faits) โดยปราศจากการบิดเบือนข้อเท็จจริง (l'absence de dénaturation) คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

## **ผลคำพิพากษา**

**ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Clermont-Ferrand** มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของสมาคมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์รักษาประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยในเขตเทศบาลเมือง Loddes ไว้พิจารณา

## ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Lyon พิพากษา ดังนี้

(๑) พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Clermont-Ferrand

(๒) พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด Allier ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๕ ที่อนุญาตให้บริษัท Arrow ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมผลิตภัณฑืจากเนื้อสุกร (une porcherie industrielle) ในพื้นที่ Etang des rivières ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาล Barrais-Bussolles

สภาแห่งรัฐ : มีคำสั่งไม่รับฟ้องฎีกาของบริษัท Arrow ไว้พิจารณา

### บทวิเคราะห์

คดีนี้ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า รายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงส่งผลให้ใบอนุญาตการประกอบกิจการที่ออกโดยผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ศาลปกครองจึงวินิจฉัยคดีโดยวางแนวทางไว้ดังนี้

**การใช้สิทธิฟ้องคดี :** คดีนี้แสดงให้เห็นว่าศาลปกครองฝรั่งเศสยอมรับการใช้สิทธิในการฟ้องคดีของสมาคมหรือกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์รักษาประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นหรือชุมชน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการฟ้องคดีลักษณะดังกล่าวเป็นการรักษาทั้งผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนหรือท้องถิ่นในคราวเดียวกัน โดยสมาคมส่วนใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสต้องเป็นสมาคมที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย

**การศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม :** สมาคมหรือกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์รักษาประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นหรือชุมชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการโต้แย้งความไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องของรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ หากปรากฏว่ารายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการประกอบกิจการหรือโครงการใดไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยในคดีนี้ศาลยังพิจารณารายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างละเอียดทั้งในแง่กระบวนการและเนื้อหาสาระสำคัญ รวมถึงข้อมูลที่น่ามาใช้อ้างอิงในรายงานดังกล่าวด้วย

คดีนี้จึงเป็นตัวอย่างหรือแนวทางที่ดีในการใช้สิทธิฟ้องคดีในรูปแบบของกลุ่มคนหรือสมาคมที่มีเจตนารมณ์หรือความต้องการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่ดีและสมบูรณ์ และยังแสดงให้เห็นว่า กลุ่มคนที่อาศัยในชุมชนมีสิทธิฟ้องโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

เมื่อพิจารณาถึงการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการ คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของผู้อยู่อาศัยในชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศฝรั่งเศสแล้วเห็นว่า มีลักษณะเช่นเดียวกับการใช้สิทธิชุมชนท้องถิ่นของไทยตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติรับรองไว้ กล่าวคือ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนในด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

จะกระทำมิได้ หากไม่ได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนเสียก่อน รวมถึงกรณีที่ยังขาดการศึกษาศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่เป็นไปตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า หากเกิดกรณีดังกล่าวข้างต้น ประชาชนในชุมชนหรือในท้องถิ่นของฝรั่งเศสอาจใช้สิทธิในการรวมตัวกันโดยใช้วิธีการฟ้องคดีแบบกลุ่ม หรือใช้สิทธิฟ้องคดีผ่านสมาคมหรือองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อฟ้องโต้แย้งความไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระบวนการออกใบอนุญาตการประกอบกิจการหรือการดำเนินโครงการใดโครงการหนึ่งได้ สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ว่าการฟ้องคดีในรูปแบบกลุ่มยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้ชัดเจนมากนักก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็บัญญัติรับรองให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งให้บุคคลมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการคุ้มครองดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมด้วย ที่สำคัญได้บัญญัติรับรองให้ชุมชนมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วย ปัจจุบันนี้ได้มีการฟ้องคดีโดยวิธีการรวมกลุ่มของบุคคลในชุมชนแล้ว เช่น กลุ่มบุคคลที่ใช้ชื่อว่า กลุ่มศรีทวารวดี<sup>๒</sup> ซึ่งได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งแล้วว่า เมื่อเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลหลายคนซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและประวัติศาสตร์ยาวนาน และยังเป็นการรวมกลุ่มที่เป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและประเทศชาติซึ่งเป็นไปตามหลักสิทธิชุมชน จึงย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๖๔ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

---

<sup>๒</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๕๒  
(ที่มา : <http://www.admincourt.go.th>)