

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการขอใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอุตสาหกรรม

การประกอบกิจการอุตสาหกรรมมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้อุตสาหกรรม พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ประกอบระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้อุตสาหกรรมตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พระพุทธศักราช 2484 จึงทำให้การขอใบอนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรมเกิดความล่าช้า และสร้างภาระแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เนื่องจากต้องดำเนินการขอใบอนุญาตถึง 4 ฉบับ ในการประกอบกิจการอุตสาหกรรมเพียงอย่างเดียว จึงควรวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเพื่อหาแนวทางแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาในการขอใบอนุญาตต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการอุตสาหกรรม ดังนี้

4.1 ปัญหาการขอใบอนุญาตอุตสาหกรรม

การขอใบอนุญาตอุตสาหกรรม ตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใด ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้าม ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศกำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้บริเวณแม่น้ำและลำคลอง และที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเฉพาะบริเวณที่เป็นที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ทุกแห่ง ทุกจังหวัด เป็นบริเวณที่หวงห้าม¹ การประกอบกิจการอุตสาหกรรมจึงต้องดำเนินการขอใบอนุญาตอุตสาหกรรม ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้อุตสาหกรรม พ.ศ. 2546 โดยยื่นคำขอพร้อมด้วยแผนที่ที่ดินบริเวณที่ขออนุญาต ยื่นต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ ซึ่งแผนที่แสดงบริเวณที่ขออนุญาตอุตสาหกรรมนั้น ต้องแสดงให้เห็นว่าบริเวณใกล้เคียงระยะ 500 เมตร มี

¹ ประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2523 เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน.

ถาวรวัตถุหรือสิ่งปลูกสร้าง โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ หรือเป็นแหล่งโบราณคดี ซึ่งมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์หรือไม่ อย่างไร อยู่ห่างจากทางหลวงสายประธานเท่าใด โดยผู้จัดทำแผนที่และผู้ขออนุญาตลงชื่อรับรองความถูกต้องของแผนที่ดังกล่าว

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้คูคตรายเป็นไปตาม ข้อ 18 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูคตราย พ.ศ. 2546 โดยคำนึงถึง (1) ด้านวิชาการ เช่น ความเสียหายแก่สภาพตลิ่ง สภาพธรรมชาติของลำน้ำ (2) ด้านการปกครอง เช่น ความเดือดร้อนของราษฎร ความเสียหายทางเศรษฐกิจหรือทรัพยากรธรรมชาติ และให้ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องที่ที่ขออนุญาต และ (3) ด้านแม่น้ำ ลำคลอง แบ่งเขตแดนระหว่างประเทศ เช่น แม่น้ำโขง และแม่น้ำเมย โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งหากเป็นการขออนุญาตคูคตรายในแม่น้ำในกรุงเทพมหานครและแม่น้ำแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศ จะอยู่ในอำนาจหน้าที่พิจารณาของคณะกรรมการอนุญาตให้คูคตราย (กพค.) หากเป็นการขออนุญาตคูคตรายในแม่น้ำในจังหวัดใด ๆ จะอยู่ในอำนาจหน้าที่พิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูคตรายประจำจังหวัดนั้น ๆ

หลังจากที่จังหวัดได้รับแจ้งมติที่ประชุมของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูคตราย (กพค.) หรือคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูคตรายประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี ซึ่งพิจารณาอนุญาตแล้ว ก่อนที่จังหวัดจะออกใบอนุญาตจะต้องตรวจสอบก่อนว่ามีใบอนุญาตจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ หากครบถ้วนแล้วจึงออกใบอนุญาตตามแบบ ท.ค. 69 ก. ทำยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูคตราย พ.ศ. 2546 ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่จังหวัดได้รับแจ้งมติคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูคตราย (กพค.) หรือคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูคตรายประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี ใบอนุญาตให้คูคตรายมีกำหนดเวลาไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต หากผู้ที่ได้รับอนุญาตประสงค์จะต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยมีวิธีการและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตเช่นเดียวกับการขออนุญาตคูคตรายเป็นรายใหม่

ดังนั้น ตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใด ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา ได้แก่ บริเวณแม่น้ำและลำคลอง เป็นต้น ซึ่งเป็นการกำหนดบริเวณหวงห้ามในพื้นที่ทับซ้อนกับบริเวณที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของกรมเจ้าท่า และการประกอบกิจการคูคตรายในแม่น้ำต้องดำเนินการขออนุญาตตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการขออนุญาตให้คูคตราย พ.ศ. 2546 โดยที่ข้อ 17 ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ก่อนที่จังหวัดจะออกใบอนุญาต ให้ตรวจสอบว่ามีใบอนุญาตจากส่วนราชการที่

เกี่ยวข้องกับครบถ้วนแล้วหรือไม่ หากครบถ้วนแล้วจึงออกใบอนุญาตให้คูตทราย จึงทำให้การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการคูตทรายเกิดความล่าช้า เป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการคูตทราย และกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจคูตทราย เนื่องจากต้องรอใบอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการขออนุญาตใบอนุญาตคูตทราย ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

4.2 ปัญหาการขอใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน

การขอใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินเพื่อการคูตทรายต้องดำเนินการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ประกอบระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้คูตทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 ซึ่งมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แก้ไข หรือทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ดังนั้น การดำเนินการคูตทรายทั้งแม่น้ำภายในประเทศและแม่น้ำระหว่างประเทศ จึงตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งมาตรา 120 ที่ต้องขออนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินเพื่อการคูตทรายจากกรมเจ้าท่า

การยื่นขออนุญาตขุดลอกตามระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้คูตทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 กำหนดให้ผู้ขออนุญาตยื่นคำขอที่สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาในพื้นที่รับผิดชอบ แล้วแต่กรณี พร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ขออนุญาต หรือหนังสือมอบอำนาจพร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านของผู้รับมอบอำนาจ ในกรณีที่มีการมอบอำนาจ หรือในกรณีที่ผู้ขออนุญาตเป็นนิติบุคคลให้ยื่นคำขอพร้อมสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนบริษัทมีอายุไม่เกิน 6 เดือน และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้มีอำนาจลงนามผูกพันนิติบุคคล แผนที่มาตราส่วน 1 : 2,000 แสดงแนวขอบเขตลำน้ำ ความลึกท้องน้ำ (เทียบกับระดับตลิ่งหรือหมุดหลักฐานของทางราชการ) สิ่งก่อสร้างสำคัญอื่น ๆ ขนาดขอบเขตที่ขออนุญาต จำนวน 3 ชุด รายละเอียดเครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์ที่ใช้ในการขุดลอก พร้อมด้วยสำเนาหลักฐานทางทะเบียนของเครื่องมือ เครื่องจักรและอุปกรณ์ดังกล่าว หนังสือว่าจ้างผู้ทำการขุดลอก (ถ้ามี) แผนที่แสดงบริเวณที่เทกองวัสดุที่ได้จากการขุดลอก สำเนาหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดิน หรือหนังสือยินยอมจากเจ้าของ

กรรมสิทธิ์หรือผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินบริเวณการนำวัสดุมาเทกองไว้บนฝั่ง และหนังสือแสดงมติคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทราย (กพด.) หรือคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทรายประจำจังหวัด (อพด.) และเรื่องราวการขออนุญาตคูศทรายซึ่งได้รับพิจารณาอนุญาตไว้แล้ว²

กรณีขอต่อใบอนุญาต หากผู้ขออนุญาตเป็นรายเดิมที่เคยได้รับอนุญาตไว้แล้ว ประสงค์จะยื่นขออนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินในพื้นที่เดิม และใบอนุญาตให้คูศทรายของคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทรายประจำจังหวัด (อพด.) หรือคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทราย (กพด.) แล้วแต่กรณี ยังไม่สิ้นอายุ ผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา แล้วแต่กรณี สามารถพิจารณาออกใบอนุญาตให้ขุดลอกแก่ผู้ขออนุญาตต่อไป หรือหากใบอนุญาตให้คูศทรายยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาต่ออายุของคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทรายประจำจังหวัด (อพด.) หรือคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทราย (กพด.) ผู้ขออนุญาตต้องยื่นขออนุญาตขุดลอกก่อนใบอนุญาตฉบับเดิมสิ้นอายุ 45 วัน ผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา แล้วแต่กรณี จึงจะสามารถพิจารณาออกใบอนุญาตให้ขุดลอกโดยมิต้องรอผลการพิจารณาจาก อพด. หรือ กพด. แต่หากผลการพิจารณาของ อพด. หรือ กพด. มีมติไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้คูศทรายแก่ผู้ขออนุญาตนั้น ให้ผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ หรือผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา ยกเลิกใบอนุญาตขุดลอกนับแต่วันที่ทราบผลการพิจารณาดังกล่าว³

ดังนั้น การขอใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน ตามระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้คูศทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 ซึ่งกำหนดให้ผู้ขออนุญาตยื่นคำขอ พร้อมด้วยเอกสารต่าง ๆ และหนังสือแสดงมติคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทราย (กพด.) หรือคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทรายประจำจังหวัด (อพด.) และเรื่องราวการขออนุญาตคูศทรายซึ่งได้รับพิจารณาอนุญาตไว้แล้วนั้น ส่งผลเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ประกอบการ อีกทั้งยังก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาอนุญาต เนื่องจากต้องรอมติของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทราย (กพด.) หรือคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศทรายประจำจังหวัด (อพด.)

² ระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้คูศทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556. ข้อ 4.

³ ระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้คูศทรายตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556. ข้อ 8.

4.3 ปัญหาการขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

การขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานต้องดำเนินการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 โดยมีข้อกำหนดและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งการคูตทรายเป็นโรงงานลำดับที่ 3 (4) สำหรับโรงงานทุกขนาด ซึ่งจัดเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน พร้อมด้วยแผนที่ที่ตั้งโรงงานและบริเวณใกล้เคียง แบบแปลนการติดตั้งเครื่องจักร สำเนาทะเบียนบ้านและบัตรประชาชนของผู้ขอรับอนุญาต หรือสำเนาหลักฐานการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล พร้อมแสดงวัตถุประสงค์การคูตทราย

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตเป็นไปตามมาตรา 12 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 ถ้ากรณีใดยังมีได้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ให้พิจารณาโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของบุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานหรือเป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 อัตราค่าธรรมเนียมการดำเนินการขออนุญาตประกอบด้วย ค่าขอฉบับละ 100 บาท ใบอนุญาต ฉบับละ 300,000 บาท และค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการโรงงาน ปีละ 100,000 บาท

ดังนั้น การกำหนดให้กิจการคูตทรายเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งอยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นการขออนุญาตโดยทั่วไปและมีลักษณะซ้ำซ้อนกับการขออนุญาตคูตทรายซึ่งเป็นการขออนุญาตโดยเฉพาะอยู่แล้ว จึงเป็นการเพิ่มภาระในการเสียค่าธรรมเนียมที่ซ้ำซ้อนและสร้างความไม่สะดวกแก่ผู้ประกอบการ เนื่องจากต้องดำเนินการขอใบอนุญาตหลายฉบับ และทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเกินสมควร

4.4 ปัญหาการขอใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า

การขอใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าต้องดำเนินการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เนื่องจากมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ป่า” ไว้ว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน” และโดยที่

มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ด้วย ซึ่งจากการพิจารณาบทนิยามดังกล่าว คำว่า “ที่ดิน” นอกจากจะหมายถึงที่ดินบนบกอันได้แก่ พื้นดินทั่ว ๆ ไป และภูเขาแล้ว ยังคลุมไปถึงที่ดินซึ่งอยู่ใต้น้ำด้วย เช่น ที่ดินที่อยู่ในห้วย หนอง คลอง บึง ต่าง ๆ ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติรับรองให้บุคคลสามารถได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินได้โดยการมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามมาตรา 3 ประกอบกับมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และหากที่ดินใดมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ตามมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้ถือเป็นที่ดินของรัฐ ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ประกอบกับการได้มาซึ่งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน “ป่า” จึงหมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ซึ่งรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายตลิ่งที่เป็นที่ดินของรัฐด้วย และแม้บทนิยามคำว่าที่ดิน ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้หมายความรวมถึงแม่น้ำด้วย แต่เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “แม่น้ำ” ตามพจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ซึ่งหมายถึง ลำน้ำใหญ่ซึ่งเป็นที่รวมของลำธารทั้งปวง “แม่น้ำ” จึงเป็นลำน้ำใหญ่และถือเป็นส่วนหนึ่งของความหมายของบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน⁴ การคูศทรายในแม่น้ำลำคลองซึ่งถือว่าเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้มีการก่อสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่า จึงต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ก่อน แม้ว่าการคูศทรายดังกล่าวจะได้รับการอนุญาตตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศทราย พ.ศ. 2546 ที่ออกตามความในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วก็ตาม เนื่องจากมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ด้วย⁵

ดังนั้น การประกอบกิจการคูศทรายนั้น แม้จะได้รับอนุญาตตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้คูศทราย พ.ศ. 2546 แล้วก็ตาม ก็ต้องได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เสียก่อนซึ่งส่งผล

⁴ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 921/2558 เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484.

⁵ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ 121/2555 เรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่คูศทรายในที่ดินของรัฐ.

ให้ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมในแม่น้ำซึ่งเป็นการดำเนินการในพื้นที่ที่ไม่มีสภาพเป็น “ป่า” ตามความเป็นจริง แต่ถือเป็น “ป่า” ตามบทนิยามแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จึงทำให้ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมต้องขอใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าด้วยโดยไม่จำเป็น

จากการศึกษาที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นเห็นได้ว่า ผู้ใดประสงค์ที่จะขออนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรม ผู้นั้นต้องดำเนินการขอใบอนุญาตถึง 4 ฉบับด้วยกัน คือ ขอใบอนุญาตอุตสาหกรรม ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้อุตสาหกรรม พ.ศ. 2546 เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้อุตสาหกรรม (กพด.) หรือคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้อุตสาหกรรมประจำจังหวัด พิจารณาว่าจะมีมติอนุญาตหรือไม่ และในขณะเดียวกัน ผู้ประกอบการจะต้องยื่นขอใบอนุญาตขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ประกอบระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้อุตสาหกรรมตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2556 โดยต้องมีหนังสือแสดงมติคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้อุตสาหกรรม (กพด.) หรือคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้อุตสาหกรรมประจำจังหวัด (อพค.) และเรื่องราวการขออนุญาตอุตสาหกรรมซึ่งได้รับพิจารณาอนุญาตไว้แล้วนั้น มาขึ้นประกอบคำขออนุญาตขุดลอก ประกอบกับต้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และขอใบอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 อีกด้วย

กรณีดังกล่าว ส่งผลให้เกิดปัญหาการซ้ำซ้อนกันในการดำเนินการขออนุญาตจากหน่วยงานต่าง ๆ ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ขออนุญาตเกินสมควร และทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโดยไม่จำเป็น จึงควรดำเนินการหามาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น โดยนำผลการศึกษาระบบอนุญาตและมาตรการอื่นแทนระบบอนุญาตในกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และกฎหมายของสหรัฐอเมริกา มาพิจารณาประกอบข้อเสนอแนะในบทที่ 5 ต่อไป