

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ได้เปลี่ยนแปลงจากการผลิตภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรม เช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่ต่างมุ่งพัฒนาประเทศของตนด้วยการส่งเสริมพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม และการผลิตเพื่อการส่งออก โดยอาศัยความได้เปรียบทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์มาใช้ขยายฐานการผลิต เพื่อสร้างงานและรายได้ให้แก่ประชาชน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม กระบวนการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมจึงสลับซับซ้อนและมีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมต่อเนื่องมากขึ้น ซึ่งต้องใช้เทคโนโลยีและเงินลงทุนสูงขึ้น จากสถิติกรมโรงงานอุตสาหกรรมพบว่าในระยะเวลาประมาณ 10 ปี ที่ผ่านมามีปรากฏว่าโรงงานอุตสาหกรรมมีจำนวนเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว โดยเมื่อปี พ.ศ. 2530 มีจำนวน 87,222 โรงงาน แต่ปัจจุบัน (2540) มีจำนวนถึง 126,764 โรงงาน ¹

การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงเป็นลำดับในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

¹ กรมโรงงานอุตสาหกรรม, "สถิติสะสมโรงงานอุตสาหกรรมทั่วประเทศ," ศูนย์สารสนเทศ, 2540.

แห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2534-2539) ป่าไม้ยังคงถูกทำลายถึงปีละ 1 ล้านไร่ ที่ดินทำ
 กินถูกชะล้างพังทลาย คุณภาพของแม่น้ำ ลำคลองเปลี่ยนแปลงลงจนไม่สามารถจะนำมาใช้
 ประโยชน์ได้อีกต่อไป สิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงทั้งในด้านคุณภาพของอากาศ ปริมาณฝุ่น
 ละออง รวมทั้งเสียงในเขตกรุงเทพมหานครและเมืองหลักในภูมิภาคนั้น ได้เกิดผลกระทบต่อ
 ต่อคุณภาพชีวิตของคนไทยโดยทั่วไปอย่างกว้างขวาง การพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมดัง
 กล่าว โดยขาดการควบคุมและการจัดการสิ่งแวดล้อม ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมกลายเป็น
 เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างกว้างขวางทั้งนี้เนื่อง
 จากกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมนั้นไม่เพียงแต่ให้ผลิตภัณฑ์ (products) ออกมา
 เท่านั้น แต่สิ่งที่เกิดควบคู่กันไป คือ ของเหลือ (wastes) จากกระบวนการผลิตหรือผล
 พลอยได้ที่ไม่พึงประสงค์ (unwanted by products) หรือที่เรียกกันอีกอย่างหนึ่งว่า
 ผลิตภัณฑ์ร่วม (Joint products) ซึ่งผลิตภัณฑ์ร่วมเหล่านี้ไม่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์
 ในการผลิตอีกต่อไป หากแต่กลายเป็นของเหลือที่ปล่อยให้แก่สิ่งแวดล้อมมาในรูปแบบหนึ่ง เช่น
 านสภาพของแข็ง ของเหลว ก๊าซ หรือฝุ่น ละออง แต่เนื่องจากความสามารถในการรองรับ
 รับของเสียของบรรยากาศ แหล่งน้ำ ดิน มีขีดจำกัด จึงเกิดผลกระทบต่อความสมดุลของ
 สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของชีวิตมนุษย์ ²

ตัวอย่างของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น บริเวณรอบนิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก
 ออกในช่วง 4 - 5 ปี ที่ผ่านมา ได้แก่ การลักลอบทิ้งและเผาขยะอุตสาหกรรม จากพวก
 ขึ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ในที่ดินเอกชนใกล้ชุมชน และที่กำจัดขยะของเทศบาลเมืองชลบุรี
 บริเวณเขากระบอม ตำบลหนองข้างคอก อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ก่อให้เกิดวันพิษ

² ศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์, "ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อระบบโลก," ใน
 เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7 พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร
 : ฝ่ายการพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 25.

รบกวนประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง (พ.ศ.2537) การทิ้งกากอุตสาหกรรมของบริษัท
ที่ฟิอาเนที่ดินของบริษัทนอกเขตโรงงาน ซึ่งแต่เดิมเป็นพื้นที่ดินเปิดโล่งและเป็นที่เลี้ยงสัตว์
ของประชาชนในหมู่บ้านข้างเคียง (พ.ศ.2538) ปัญหาการนำกากน้ำมันจากโรงงานใน
นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยองมาเผาทิ้งในเขตเทศบาลแหลมฉบัง โดยบริษัท
เอกชนซึ่งรับจ้างกำจัดสิ่งปฏิกูล โดยไม่ได้ขออนุญาตประกอบการอย่างถูกต้องตามกฎหมาย
ปัญหาการลักลอบนำโคมมาเผาทิ้ง ก่อปัญหาควันพิษรบกวนประชาชนในเขตตำบลหนองปรือ
อำเภอบางละมุง เจ้าหน้าที่สั่งหาสถานที่ที่ห่างไกลชุมชน หรือให้ใช้เตาเผาที่มีประสิทธิภาพ
สูง (พ.ศ.2538) ปัญหาการปล่อยมลพิษทางอากาศของโรงงานหลายแห่งในนิคม
อุตสาหกรรมมาบตาพุด ทำให้เด็กและครูในโรงเรียน " มาบตาพุดพันพิทยาคาร " เกิด
อาการป่วยเนื่องจากได้รับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เกินขนาด และได้รับสารเบนซินซึ่งเป็น
สารก่อมะเร็ง (พ.ศ.2540) เป็นต้น³

ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาคอุตสาหกรรมในปัจจุบัน มีสาเหตุ
เฉพาะประเทศใดประเทศหนึ่งอีกต่อไป แต่กำลังเป็นปัญหาสำคัญของโลก องค์การ
สหประชาชาติจึงได้ให้ความสนใจเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ตั้งแต่ปี 1970 เป็นต้น
มา จนกระทั่งในการประชุม The Earth Summit ที่กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศ
บราซิล เมื่อปี พ.ศ. 2535 ผู้แทนระดับผู้นำของประเทศต่าง ๆ 179 ประเทศ รวมทั้ง
ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในเอกสารสำคัญ 5 ฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสาร แผน
ปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งเป็นแผนแม่บทของโลกสำหรับการดำเนินงานที่จะทำ
ให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ในด้านสังคม เศรษฐกิจ
และสิ่งแวดล้อม หลักการสำคัญของแผนปฏิบัติการ 21 คือ ใช้ประชากร การบริโภค และ
เทคโนโลยี เป็นพลังผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม และดำเนินการด้วย

³ วิมล กิจวานิชชกร "อากาศพิษ ดินทรุด น้ำเน่า," มติชน ,(11 สิงหาคม
2540) : 19.

วิธีต่าง ๆ เพื่อลดรูปแบบการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยไว้ประสิทธิภาพในบางส่วนของโลก ในขณะที่ที่สนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพิ่มขึ้นในส่วนอื่น ๆ ของโลก

แม้ว่ารัฐบาลจะเริ่มต้นควบคุมมลพิษจากภาคอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง ตั้งแต่ พ.ศ. 2510 และประชาชนมีความตื่นตัวในปัญหาสิ่งแวดล้อมมาตลอด จะเห็นว่าความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นนั้นมาเพียงแต่จะเกิดจากจำนวนโรงงานที่เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น แต่ยังเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการผลิตทางอุตสาหกรรมด้วย โดยได้มีการพัฒนาจากการผลิตสินค้าขั้นสุดท้าย (เครื่องอุปโภคบริโภค) ไปเป็นสินค้าขั้นกลาง (ส่วนประกอบหรือชิ้นส่วนอะไหล่ และอื่น ๆ) และเป็นผลิตภัณฑ์ขั้นฐาน (ประเภทเครื่องจักร วัสดุโลหะ พลาสติก และเคมี) ซึ่งเป็นฐานรากที่แท้จริงของระบบอุตสาหกรรม ซึ่งกระบวนการผลิตสินค้าขั้นฐาน และขั้นกลางเหล่านี้ ส่วนมีศักยภาพในการก่อให้เกิดกากรสารพิษที่เป็นอันตราย (hazardous wastes) มากขึ้น ⁴

ปัจจุบันแนวคิดในเรื่องการป้องกันมลพิษ (Pollution Prevention) ได้รับความยอมรับอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดเป็นกลยุทธ์ใหม่สำหรับการปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection) แทนการใช้แนวคิดแบบการควบคุมมลพิษ (Pollution Control) ซึ่งยอมรับการเกิด หรือมีขึ้นของมลสาร หรือของเสีย (Pollutants or wastes) แต่ต้องได้รับการบำบัด หรือกำจัดทิ้ง (Treatment or disposal) จนถึงระดับที่พอใจ ซึ่งกำหนดโดยการออกมาตรฐาน หรือข้อจำกัดของการปล่อยทิ้ง (effluent standards or limits) สำหรับของเสียที่อยู่ในรูปของเหลวและก๊าซ รวมทั้งกำหนดวิธีกำจัด หรือ

⁴ สราวุธ ชัยวรรณ, อุตสาหกรรมกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในอนาคต, (กรุงเทพมหานคร : ทวีทวีปย์สินการพิมพ์, 2534) , หน้า 11.

⁵ ธีรพล คังคะเกตุ, "การป้องกันมลพิษ-ยุทธศาสตร์ใหม่ของการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม," สิ่งแวดล้อม 1 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2539) : 30.

ทำลายสำหรับของเสียที่อยู่ในรูปของแข็ง (solid waste) โดยมีการออกกฎหมายรองรับเพื่อการบังคับใช้ หากแต่แนวคิดของการป้องกันมลพิษ ตามแนวทางของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) จะกำหนดวิธีการ หรือการปฏิบัติเพื่อลดหรือกำจัดมลสาร หรือของเสียที่แหล่งกำเนิด แนวคิดที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ย่อมมีผลต่อการเลือกใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลในการควบคุมมลพิษอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามมีสาเหตุหลายประการที่เป็นอุปสรรคทำให้การแก้ไขปัญหามลพิษจากการประกอบอุตสาหกรรมไม่มีประสิทธิภาพ เป็นเหตุให้ระดับความรุนแรงของปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมสูงขึ้น เช่น การควบคุมดูแลของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดการลงทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุมภาวะมลพิษ และการละเลยของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมบางกลุ่ม เป็นต้น ปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าว ทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันว่า การพัฒนาที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเดียว และใช้ทรัพยากรโดยไม่มีขอบเขตจำกัด จะก่อให้เกิดปัญหาการอยู่ร่วมกันระหว่างสังคมมนุษย์ และธรรมชาติอย่างยั่งยืนในระยะยาว ⁶

การที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทย มุ่งเน้นการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เป็นเหตุให้การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมผูกพันกับเศรษฐกิจ และการค้าระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยจะเห็นว่าในปี พ.ศ. 2539 มูลค่าการส่งออกสินค้าของประเทศไทย จำนวน 1,435,000 ล้านบาท เป็นสินค้าอุตสาหกรรมที่สำคัญ จำนวน 967,895 ล้านบาท หรือร้อยละ 67.4 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด โดยมีตลาดสินค้าส่งออกที่สำคัญ คือ ประเทศในกลุ่มอาเซียน สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และกลุ่มประชาคมยุโรป แต่เนื่องจากปัจจุบันระบบการค้าโลกได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการค้าเสรี

⁶ สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.

ทำให้เกิดการแข่งขันทางการค้า ทุกประเทศต่างมุ่งที่จะขายสินค้าของตนออกไปยังต่างประเทศให้มากที่สุด แต่ในทางตรงกันข้ามกลับพยายามที่จะรับซื้อสินค้าของประเทศอื่นให้น้อยที่สุด ทั้งนี้เนื่องมาจากความต้องการที่จะปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศบางประเภทมิให้ได้รับการกระทบกระเทือน ซึ่งเป็นที่มาของมาตรการการกีดกันทางการค้าในรูปแบบต่าง ๆ ที่อาจอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ด้านภาษี หรืออื่น ๆ ที่รู้จักกันโดยทั่วไป ได้แก่ การใช้ระบบให้สิทธิพิเศษทางการค้าโดยทั่วไป (Generalized System of Preferences หรือ GSP) และระบบโควตา ประเทศต่าง ๆ จึงพยายามรวมตัวกันก่อตั้งกลุ่มความร่วมมือทางการค้าระดับภูมิภาค เป็นเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) เพื่อที่จะจัดซื้อกีดกันทางการค้า แต่ในข้อเท็จจริงได้มีภาวการณ์ทางด้านสังคม กระตุ้นให้เกิดข้อกีดกันทางการค้ารูปแบบใหม่ ๆ ขึ้นอีก เช่น ภาวะทางด้านสิทธิมนุษยชนสิ่งแวดล้อม มาตรฐานสุขอนามัย สิทธิแรงงาน และอื่น ๆ แม้ว่ามาตรการกีดกันการค้ารูปแบบใหม่บางอย่างไม่ได้มีการบังคับใช้ หรือเป็นกฎระเบียบของประชาคมการค้าโลกภายใต้การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) แต่กลับมีผลกระทบแล้วในทางปฏิบัติ⁷ กล่าวคือ ประเทศผู้ซื้ออาจจะกำหนดเป็นเงื่อนไขว่า ในการผลิต หรือกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตจนจบกระบวนการหลังการขาย ผู้ผลิตจะต้องคำนึงถึงและรับผิดชอบต่อผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ตนเอง เป็นผู้ก่อขึ้นสินค้าที่อยู่ในข่ายทำลายสภาพแวดล้อม จะไม่ได้รับการพิจารณาซื้อขายจากประเทศผู้ค้า มาตรการกีดกันทางการค้าดังกล่าว ย่อมผูกพันประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกตามข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งเป็นภาคีสมาชิกขององค์การการค้าโลก หรือ WTO จำเป็นต้องปรับปรุงกระบวนการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม เพื่อให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

⁷"ระวางการกีดกันทางการค้ายุคใหม่," ฐานเศรษฐกิจ, (19 - 20 มีนาคม 2540) : 1.

เรื่องนโยบายด้านการค้าและการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมนี้ เมื่อปี พ.ศ. 2515 องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD)⁸ ได้เคยจัดทำเอกสารการศึกษาชี้แนะให้ทางกฎ ระเบียบ และมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศมาปรับเข้าหากัน ซึ่งประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรปได้สนองตอบข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยมีการปรับกฎ ระเบียบและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม เข้าหากันเพื่อการรวมเป็นตลาดเดียว (Single Market) แล้ว

ในส่วนข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือแกตต์ (General Agreement on Tariffs and Trade : GATT) ได้มีการพิจารณาเรื่องนี้เป็นครั้งแรกในการประชุมระดับรัฐมนตรีในรอบอุรุกวัย ที่กรุงบรัสเซลส์เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2534 ซึ่งปรากฏว่า ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการนำเอาเรื่องสิ่งแวดล้อมมาเป็นนโยบายหนึ่งของแกตต์ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นห่วงว่าผลประโยชน์ด้านการค้ากับต่างประเทศของตนจะเสียไป หากประเทศที่พัฒนาแล้วนำเอามาตรการและมาตรฐานเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมาใช้เป็นข้อปฏิบัติทางการค้า จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2535 เมื่อแกตต์มี การประชุมกลุ่มพิจารณามาตรการด้านสิ่งแวดล้อมและการค้าระหว่างประเทศ (Group on Environmental Measures and International Trade) ได้มีข้อสรุปให้จำกัดกิจกรรมของแกตต์อยู่เพียงแค การวิเคราะห์ผลกระทบของมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมต่อระบบการค้าเสรีเท่านั้น ดังนั้น การจัดตั้งองค์การการค้าโลกและการเอาจริงเอาจังในเรื่องความสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อมกับการค้า จึงเป็นก้าวอย่างที่สำคัญของแกตต์

⁸ Daniel C. Esty, Greening the GATT. (Chicago : Times Mirror Higher Education Group, 1996), p. 213 - 215.

สำหรับองค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน (International Organization for Standardization : ISO) เป็นหน่วยงานระหว่างประเทศด้านการมาตรฐาน จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศให้เป็นที่ยอมรับทั่วโลก พัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านวิชาการ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและเศรษฐกิจ โดยมุ่งหวังให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวขึ้น คุณภาพของสินค้าและบริการได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น กิจกรรมของ ISO มิได้กำหนดมาตรฐานเพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น การออกใบรับรอง (certification) และการประกันคุณภาพ (Quality assurance) การปฏิบัติงานทางวิชาการของ ISO ครอบคลุมถึงการมาตรฐานทุกสาขา ยกเว้นสาขาวิศวกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ IEC (International Electrotechnical Commission) ปัจจุบัน ISO ยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้นเมื่อความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barrier to Trade : TBT) ภายใต้ WTO ได้กำหนดให้การออกกฎ ระเบียบทางวิชาการ การกำหนดมาตรฐาน และวิธีการตรวจประเมินเพื่อการรับรอง ต้องใช้มาตรฐานระหว่างประเทศเป็นพื้นฐานในการดำเนินการ

ISO ได้กำหนดค่าให้ ISO 14000 เป็นมาตรฐานระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมหรืออนุกรมมาตรฐานของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Management Systems Series)⁹ มาตรฐานดังกล่าวมิใช่มาตรฐานทางเทคนิคที่กำหนดมาตรฐานของปริมาณ และความเข้มข้นของมลพิษที่อนุญาตให้ปล่อยทิ้งออกมาจากกระบวนการผลิต อันเป็นการควบคุมที่ปลายเหตุ แต่มาตรฐาน ISO 14000 เป็นมาตรฐานในการจัดการธุรกิจที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้นให้องค์กรมีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมในการควบคุมและปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของกระบวนการผลิต ผลิตภัณฑ์ และบริการ เพื่อลดหรือมิให้เกิด

⁹W.M. Von Zharen, ISO 14000 Understanding the Environmental Standards. (Maryland : Government Institutes, 1995), p. 39 - 50.

มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม¹⁰ และจะทำให้แนวทางแก่ผู้ประกอบการในการจัดการ การตรวจ วัด การพัฒนาการดำเนินงานของบริษัทผู้ประกอบการให้ "มีส่วนทำลายสิ่งแวดล้อมน้อย ที่สุด" หรือที่เรียกว่า "Environmental friendly" มาตรฐานนี้แบ่งเป็น 3 กลุ่มหลัก คือ มาตรฐานของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม (ISO 14001,14004) มาตรฐานเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ (ISO 14041-14044, ISO 14020-14024,ISO 14060) และมาตรฐานที่เป็นเครื่องมือในการประเมิน (ISO 14010-14012) ซึ่งจะเห็นว่ามาตรฐานระบบการ จัดการสิ่งแวดล้อม ISO 14000 จะเกี่ยวข้องตั้งแต่การออกแบบ การคัดเลือกวัตถุดิบ การผลิต การขายและการตลาด ไปจนถึงการทำลายสินค้านั้น นอกจากนี้ยังกำหนดวิธีการ ที่บริษัทผู้ประกอบการจะจัดทำระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม และระบบการตรวจสอบอีกด้วย

นายสมภพ อมาตยกุล อธิบดีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม กล่าวถึง เป้าหมายที่ทางกระทรวงอุตสาหกรรมวางไว้ ในงานเปิดตัวการรับรองระบบการจัดการ สิ่งแวดล้อม หรือ ISO 14000 ของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม หรือ สมอ. เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2540 ว่ามาตรฐานการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นอีกหัวข้อหนึ่ง ซึ่งจะมีผลบังคับใช้อย่างรุนแรงยิ่งกว่า ISO 9000 ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะหัวข้อเรื่อง สิ่งแวดล้อมเป็นกระแสที่ส่งผลกระทบในวงกว้าง มีผลต่อระบบนิเวศวิทยาของโลก ทั้งยังสามารถทำให้คุณภาพชีวิตของคนทั้งโลกต่ำลง เป็นผลให้ WTO เห็นถึงความชอบธรรมใน การบังคับใช้มาตรการดังกล่าว แนวโน้มเหล่านี้ทำให้กระทรวงอุตสาหกรรมวางเป้าหมาย ที่จะเร่งรัด ให้เกิดการใช้มาตรฐานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้นกว่าในปัจจุบัน โดยวางเป้าหมายให้มีผู้ประกอบการได้รับการรับรองมาตรฐาน ISO 14000 ภายใน 4 ปี นับจากปี 2540 จำนวน 50 ราย, 100 ราย, 200 รายและ 500 ราย ตามลำดับ

¹⁰ เทวินทร์ สิริโชคชัยกุล, ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ISO 14000, พิมพ์ครั้งที่ 1 (นนทบุรี : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอ็มเพาเวอร์เมนท์, 2539), หน้า 2.

นอกจากนี้ยังกล่าวต่อไปถึงนโยบายที่จะชี้แจงให้ผู้ประกอบการเห็นถึงความสำคัญของการรับรองคุณภาพด้านสิ่งแวดล้อม โดยทางกระทรวงอุตสาหกรรมได้ปรับปรุงมาตรฐานต่าง ๆ ของประเทศให้สอดคล้องกับสากล รวมทั้งได้จัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการรับรองงานด้านการมาตรฐานของประเทศ เป็นระบบเดียวเพื่อให้นานาประเทศเกิดการยอมรับประกอบด้วยหน่วยงานหลัก คือ สถาบันรับรองระบบงานของหน่วยงาน (Accreditation Body) ซึ่งจะดูแลหน่วยรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์, หน่วยรับรองระบบคุณภาพ, หน่วยรับรองการจัดการสิ่งแวดล้อม, ห้องปฏิบัติการ และหน่วยขึ้นทะเบียนผู้ทรงคุณวุฒิและฝึกอบรม โดยมีสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ทาหน้าที่เป็นเลขานุการของสถาบัน เป็นการเปลี่ยนแปลงบทบาทจาก Certification Body ไปสู่ Accreditation Body

สำหรับแนวทางที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาการมาตรฐานในประเทศไทย ได้วางกลยุทธ์ที่สำคัญไว้หลายประการ คือ ประการแรกเน้นสร้างความเข้าใจให้แก่ผู้ประกอบการ และกระตุ้นให้ตื่นตัว โดยชี้ให้เห็นว่าจะได้รับผลดีอย่างไรจากการปรับปรุงคุณภาพของสินค้าให้ได้ตามมาตรฐานโลก ประการที่สอง คือ การเพิ่มจำนวนหน่วยรับรองให้มากขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการที่จะขอรับการตรวจสอบ รวมทั้งลดขั้นตอนการทำงานเพื่อให้เกิดความรวดเร็วยิ่งขึ้น กระจายงานในส่วนของการบริการให้เอกชนและให้สิทธิตามระเบียบพัสดุ เพื่อรองรับการขยายผลตามเป้าหมายที่วางไว้ และประการสุดท้าย คือ การใช้ ISO เป็นมาตรฐานทางการค้า ที่จะเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการเอง 11

สำหรับผลกระทบต่อการส่งออกของสินค้าไทย สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เห็นว่ามี 5 กลุ่มอุตสาหกรรมที่จะต้องรีบเร่งปรับระบบการผลิตให้เข้าสู่

11 สมภพ อมาตยกุล, "มาตรฐานอุตสาหกรรมเพื่อการพัฒนาสู่สากล," วารสารสื่อท. 6 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2540) : 40.

มาตรฐาน ISO 14000 อย่างเร่งด่วน กลุ่มแรก คือ อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม กลุ่มที่ 2 คือ อุตสาหกรรมกระดาษและเยื่อกระดาษ กลุ่มที่ 3 คือ อุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์ต่าง ๆ กลุ่มที่ 4 คือ อุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม และกลุ่มที่ 5 คือ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งรวมถึงอุตสาหกรรมที่ใช้สาร CFC เข้ามาช่วยในกระบวนการผลิตด้วย¹² ซึ่งอุตสาหกรรมเหล่านี้มีการส่งออกสูง และเป็นอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ทั้งนี้สินค้าส่งออกสำคัญของไทยที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบมากที่สุด หากผู้ประกอบการไม่ได้รับใบรับรอง ISO 14000 ประกอบด้วย สิ่งทอซึ่งมีตัวเลขการส่งออกในปี 2539 คิดเป็นมูลค่าประมาณ 152,335 ล้านบาท ผลิตภัณฑ์ไม้ มูลค่าส่งออกรวมประมาณ 7,930 ล้านบาท เครื่องมือสื่อสาร มูลค่าส่งออกรวมประมาณ 11,500 ล้านบาท และคอมพิวเตอร์ รวมทั้งชิ้นส่วนประกอบ มูลค่าประมาณ 165,300 ล้านบาท ซึ่งในปัจจุบัน ประเทศต่าง ๆ ได้มีความเข้มงวดในเรื่องสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมเหล่านี้มากขึ้น จึงได้มีการตั้งเงื่อนไขในสัญญาซื้อขายสินค้ากับบริษัทคู่ค้า กล่าวคือ ประเทศในยุโรป สหรัฐอเมริกา และแคนาดา ได้ตั้งเงื่อนไขมาตรฐานสิ่งแวดล้อมในสินค้าประเภทสิ่งทอ กระดาษ และผลิตภัณฑ์กระดาษ คอมพิวเตอร์ ตลอดจนเครื่องใช้ไฟฟ้า ขณะที่ประเทศญี่ปุ่น ตั้งเงื่อนไขในสินค้าประเภท คอมพิวเตอร์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า ส่วนประเทศออสเตรเลีย และได้ตั้งเงื่อนไขมาตรฐานสิ่งแวดล้อมในสินค้าประเภทไม้¹³

สาระสำคัญของประการหนึ่งในมาตรฐานระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ISO 14001 (Environmental Management Systems หรือ EMS) คือ ข้อกำหนดในการ

12 ยุทธศักดิ์ ฒานาสวัสดิ์, "การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยในภาวะวิกฤติ," วารสารส่งเสริมการลงทุน 8 (สิงหาคม 2540) : 40 - 41.

13 "มาตรฐาน ISO 14000 ถึงแม้บังคับก็ต้องปรับตัว," ฐานเศรษฐกิจ (19 - 20 มีนาคม 2540) : 10.

วางแผน ซึ่งจะประกอบด้วยข้อกำหนดด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการ และกระบวนการ
ออกแบบ การนำไปปฏิบัติ ตลอดจนการยอมรับปฏิบัติตามข้อบังคับ ของกฎหมายที่มีอยู่ใน
ปัจจุบัน ในส่วนกฎหมายที่กล่าวถึง คือ ความต้องการตามกฎหมาย (Legal and Other
Requirements) ที่ผู้ประกอบการต้องจัดทำและประมวลความต้องการทางกฎหมาย และ
ข้อบังคับอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรง กับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของกิจกรรม ผลิตภัณฑ์
และการบริการของผู้ประกอบการ โดยปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการป้องกัน
มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ประกอบด้วย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการ
สาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการขนส่ง
ทางบก พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 แก้ไขเพิ่ม
เติม พ.ศ.2535 โดยเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอนุกรมต่าง ๆ ของ ISO
14000 อย่างไรก็ตามยังคงมีปัญหาด้านทางปฏิบัติบางประการ เช่น ประเด็นเกี่ยวกับการ
กำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาแก่บริษัทผู้ประกอบการ
อุตสาหกรรมซึ่งได้รับมาตรฐาน ISO 14001 ได้รายงานต่อที่ประชุมสถาบันสิ่งแวดล้อม
ไทยว่า เมื่อปฏิบัติตามกฎหมายไทยครบถ้วนแล้ว จำเป็นต้องใช้กฎหมายระหว่างประเทศ
ด้วยหรือไม่¹⁴ หรือประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดประเภท และระดับมาตรฐานของมลพิษ
ที่ปล่อยออกมา หรือการพิจารณาอุตสาหกรรมที่อยู่ในข่าย เป็นต้น

ดังนั้น การนำมาตรฐานระหว่างประเทศมาด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อม ISO
14000 มาใช้เป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกันมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงสถานะภาพทางกฎหมายของ ISO 14000 ในสถานะภาพที่เป็นมาตรฐานระหว่าง

14 "สมอ.ปรับโครงสร้าง ตั้งสำนักบริหาร," ประชาชาติธุรกิจ (27 - 30
มีนาคม 2540) : 2.

ประเทศ ซึ่งผูกพันกับองค์การการค้าโลก หรือ WTO ตามข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ และหากมีการนำ ISO 14000 มาใช้ กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากมายหลายฉบับ ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จะสอดคล้องเหมาะสม หรือเป็นอุปสรรคต่อการนำมาใช้หรือไม่เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้การนำมาตราฐานระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อม ISO 14000 มาใช้ บรรลุวัตถุประสงค์ในการขจัดข้อกีดกันทางการค้า และในขณะเดียวกันก็แต่สามารถป้องกันมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมอีกทางหนึ่งด้วย

1.2 สมมติฐานการวิจัย

โดยเหตุที่รัฐมีนโยบายสนับสนุนให้มีกิจการอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และเนื่องจากกิจการอุตสาหกรรมนำมาซึ่งมลพิษสิ่งแวดล้อม เพราะฉะนั้นการจัดการสิ่งแวดล้อมในโรงงาน จึงเป็นประเด็นสำคัญที่องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน (International Organization for Standardization : ISO) กำหนดให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมในโรงงาน เป็นมาตรฐานสินค้าที่ผลิตและส่งออกเพื่อการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยในฐานะเป็นสมาชิกของ ISO ได้นำมาปฏิบัติ แต่เนื่องจากในปัจจุบัน สถานภาพทางกฎหมายภายในของไทยยังมีลักษณะไม่เอื้ออำนวยต่อการนำ ISO 14000 มาใช้ การศึกษาสถานภาพของกฎหมายไทย หน่วยงานที่จะนำ ISO 14000 มาใช้ บังคับ กับแนวทางในการให้อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกปฏิบัติตาม ISO 14000 เพื่อให้ได้มาซึ่งการใช้กฎหมายอย่างเหมาะสม จะเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการนำเอามาตรฐานตาม ISO 14000 มาใช้ในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็น การป้องกันมลพิษจากอุตสาหกรรมได้ในภายหลังด้วย

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ เหตุผล และสาระสำคัญของมาตรฐาน ISO 14000
2. เพื่อศึกษาถึงสภาพทางกฎหมายทั้งในแง่ของกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องต่อการป้องกัน และควบคุมมลพิษ ที่เกิดจากการประกอบอุตสาหกรรม
3. เพื่อศึกษาแนวทางที่เหมาะสม ตลอดจน องค์กร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการนำมาตรฐาน ISO 14001 มาใช้

1.4 ขอบเขตของการทําวิจัย

การศึกษานี้จะกำหนดขอบเขตของการศึกษานี้เฉพาะ มาตรฐานว่าด้วยระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม : ISO 14001 ซึ่งจะเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับข้อกำหนดของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม และแนวทางการนำข้อกำหนดไปใช้ในองค์กร ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อม การประกอบกิจการอุตสาหกรรม และแนวทางการนำมาตรฐาน ISO 14001 มาใช้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

1.5.1 วิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีหมาย ประกอบด้วย

- 1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- 3) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
- 4) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- 5) พระราชบัญญัติวัดอุภัยอันตราย พ.ศ.2535
- 6) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535
- 7) พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522
- 8) พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511
- 9) พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
- 10) พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ.2535
- 11) เอกสารอื่น ๆ เช่น เอกสารและสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ บทความที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

1.5.2 วิจัยภาคสนาม (Field Research) เพื่อรวบรวมข้อมูลอันเป็นความคิดเห็นต่อการนำ ISO 14000 เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อมมาใช้ เพื่อการป้องกันมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยการสัมภาษณ์จากบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกาหน้า ISO 14000 มาใช้ 2 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม และฝ่ายกฎหมาย จากหน่วยงานดังนี้ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม , กรมโรงงานอุตสาหกรรม , สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

2) กลุ่มภาคเอกชนที่ประกอบธุรกิจโรงงานอุตสาหกรรม ตามโครงการนำร่องซึ่งได้รับการรับรอง ISO 14001 แล้ว และที่กำลังเตรียมขอการรับรอง ISO 14001

ประเด็นสัมภาษณ์

- นโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม
- แรงจูงใจ
- ปัญหาอุปสรรค
- ข้อกำหนด กฎหมายต่าง ๆ
- ผลที่ได้รับจากการนำ ISO 14001 มาใช้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทาวิจัย

การศึกษาวิจัยสถานภาพทางกฎหมายต่อการนำมาตรฐาน ISO 14000 มาใช้ เพื่อป้องกันมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม จะทำให้ทราบถึงนโยบายการดำเนินงาน ประเทศของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม เพื่อการส่งออก ซึ่งจะมีผลต่อ แนวทางการนำมาตรฐานระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม อันเป็นมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ระหว่างประเทศมาบังคับใช้เพื่อการควบคุม และป้องกันมลพิษที่เกิดจากการประกอบ อุตสาหกรรม นอกจากนั้นการศึกษาในแง่ของกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายใน จะนำไปสู่การแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษ และการรักษาสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสม สอดคล้องต่อการป้องกันมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม และไม่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ