บทที่ 5

การวิเคราะห์กฎหมายกับสภาพที่เป็นอยู่ในการบังคับใช้กฎหมาย

5.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำเอาหลักกฎหมายเรื่อง "ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย" มาปรับใช้ในประเทศไทย โดยเฉพาะการปรับทฤษฎี Pigovin Tax Solution มาในกฎหมายไทยนั้น สามารถพิจารณาจากกฎหมายแม่บทที่สำคัญและที่เกี่ยวข้องตามลำดับ ดังนี้

5.1.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535

กฎหมายฉบับนี้ได้ตราขึ้นโดยเหตุที่เกิดจากการที่สิ่งแวดล้อมได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ก่อให้เกิดมลพิษในลักษณะต่าง ๆ อยู่ทั่วประเทศ ดังนั้นจึงได้มีการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในกฎหมายฉบับเดิม โดยมีวัตถุประสงค์หลายประการด้วยกัน คือ *

1. ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชน ให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2. จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3. กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการประสานงานและมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนด

---

* เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ราชกิจจานุเบกษา 109 ตอนที่ 37 (4 เมษายน 2535)

แนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง

4. กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ

5. กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษ ให้เป็นไปโดยชัดเจน

6. กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

จากหลักการในการปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ สามารถพิจารณากฎหมายในส่วนต่าง ๆ ตามแนวทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งได้ศึกษามาในบทที่สาม ดังนี้ คือ

5.1.1.1 ระดับการเข้าจัดการปัญหามลพิษจากสิ่งแวดล้อม

แนวทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนว่า การแก้ไขปัญหามลพิษในทางเศรษฐศาสตร์นั้น จะเข้าดำเนินการเมื่อได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ระดับปัญหามลพิษดังกล่าวนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพของชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน เพราะมิฉะนั้น ย่อมเป็นการใช้ทรัพยากรที่ไร้ประโยชน์ เนื่องจากหากไม่มีผลกระทบเกิดขึ้นย่อมเป็นการไร้ประโยชน์ในการที่จะต้องสูญเสียทรัพยากรไปเพื่อการกระทำนั้น ๆ

ระดับของการเข้าจัดการปัญหามลพิษจากสิ่งแวดล้อมนั้น สามารถกำหนดได้โดยพิจารณาจากมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือมาตรฐานมลพิษซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการเข้าจัดการปัญหามลพิษ ซึ่งเมื่อพบว่า ดัชนีได้บ่งชี้ให้เห็นว่ามีความจำเป็นในการเข้าจัดการปัญหามลพิษแล้ว ในทางกฎหมาย จะต้องมีการประกาศเขตที่จะเข้าดำเนินการเพื่อควบคุมมลพิษ และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นการกำหนดขอบเขตในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ อย่างชัดเจนที่สุด ทั้งในแง่ของการกำหนดวิธีการดำเนินการ การจัดสรรงบประมาณ และการประสานงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนด

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ระดับของการจัดการควบคุมมลพิษไว้ดังนี้ คือ

ก. การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เป็นทางแก้ไขปัญหามลพิษจากจุดกำเนิดโดยตรง เป็นการป้องกันมิให้มีการปล่อยของเสียออกมามากจนเกิดขีดความสามารถของระบบนิเวศน์ในการรองรับของเสีย ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายไทยในอดีตนั้นไม่มีการกำหนดมาตรฐานของการปล่อยของเสีย ไม่ว่าทางภาคเกษตรกรรม ภาคชุมชน หรือแม้กระทั่งพาณิชยกรรม ดังนั้น จึงไม่มีการควบคุมการปล่อยของเสียสู่แหล่งน้ำสาธารณะ เมื่อเกิดปัญหามลพิษขึ้นก็เกิดความยากลำบากในการแก้ไขปัญหา เพราะมลพิษเกิดจากหลายสาเหตุประกอบกัน ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องจะต้องกำหนดมาตรฐานของของเสียที่จะปล่อยลงสู่ที่สาธารณะเสียก่อนเพื่อมิให้เกินขีดจำกัดของระบบนิเวศน์ที่รองรับของเสียอยู่

ในการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดนี้ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจที่จะออกประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสียหรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม (มาตรา 55)

อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสูงกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษทั่วไปก็ได้ หรือมาตรฐานที่กฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษก็ได้ (มาตรา 58)

ข. การควบคุมมลพิษโดยการกำหนดเขตควบคุมมลพิษ (มาตรา 59, 60) เป็นการกำหนดให้เขตท้องที่ที่มีปัญหามลพิษ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจที่จะประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ท้องที่นั้น เป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลดและขจัดมลพิษได้ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้น เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้ คือ

(1) ทำการสำรวจ และเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีอยู่ในเขตควบคุมมลพิษนั้น

(2) จัดทำบัญชีรายละเอียดแสดงจำนวน ประเภทและขนาดของแห่งกำเนิดมลพิษที่ได้ทำการสำรวจและเก็บข้อมูลตาม (1)

(3) ทำการศึกษา วิเคราะห์ และประเมินสถานภาพมลพิษ รวมทั้งขอบเขตความรุนแรงของสภาพปัญหา และผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นสำหรับการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้น

ปัจจุบันได้มีประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติในคราวการประชุม ครั้งที่ 3/2535 เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2535 กำหนดให้ท้องที่ต่อไปนี้เป็นเขตควบคุมมลพิษ

ก. เขตอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

ข. เขตอำเภอเมือง จังหวัดสงขลา

ค. เขตหมู่เกาะพีพี ตำบลอ่าวนาง อำเภอเมือง จังหวัดกระบี่

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการเพื่อจัดเขตควบคุมมลพิษนั้น เป็นการดำเนินการเพื่อให้มีการควบคุมมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบฯ อย่างรุนแรง โดยให้เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเข้าไปดำเนินการเก็บข้อมูลในด้านต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาข้างต้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งได้ศึกษามาแล้ว

ค. การแก้ไขปัญหามลพิษโดยการใช้มาตรการคุ้มครองชั่วคราว (มาตรา 45)

ในการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษโดยการพิจารณาจากระดับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในบางท้องที่ซึ่งมีความสำคัญ เช่น เป็นเขตที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ เขตซึ่งได้กำหนดให้มีการใช้ผังเมืองแล้ว เป็นต้น หากว่าเขตพื้นที่เหล่านั้น ยังมิได้กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤต ซึ่งมีความจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจ

เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นโดยจะต้องกำหนดเขตพื้นที่ รายละเอียดเกี่ยวกับ มาตรการคุ้มครองและกำหนดระยะเวลาที่จะใช้มาตรการคุ้มครองดังกล่าวในพื้นที่นั้น โดยสามารถขอขยายระยะเวลาได้

จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า เป็นการใช้แนวทางเศรษฐศาสตร์ในเรื่องของระดับการเข้าจัดการแก้ไขปัญหามลพิษอย่างชัดเจนดังที่ได้ศึกษามาแล้วว่า ต่อเมื่อมีผลกระทบเกิดขึ้นแล้วเท่านั้นจึงมีความจำเป็นจะต้องเข้าควบคุมปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยได้จัดระดับของการควบคุมมลพิษออกเป็นสามระดับด้วยกันคือ ระดับการควบคุมจากแหล่งกำเนิด ระดับการควบคุมสำหรับเขตที่มีปัญหามลพิษ และระดับการควบคุมที่เกิดมลพิษอย่างรุนแรงและวิกฤต

5.1.1.2 การป้องกันปัญหามลพิษโดยการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

แม้ว่าการเข้าแก้ปัญหาการกระจายของมลพิษ ในทางเศรษฐศาสตร์นั้นจะเข้าไปแก้ไขก็ต่อเมื่ออาจเกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวยังรวมถึงการป้องกันปัญหามลพิษที่อาจเกิดขึ้น โดยการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ให้มีคุณภาพที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยแบ่งการดำเนินการออกเป็นระดับต่าง ๆ ดังนี้ คือ

ก. การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 32) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นอีกวิธีการหนึ่ง ซึ่งจะช่วยรักษาขีดความสามารถของสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการบำบัดของเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ในกฎหมายฉบับนี้ ได้วางหลักเกณฑ์ให้ดำเนินการโดยกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง บริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ อากาศ เสียงและความสั่นสะเทือน รวมถึงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น (มาตรา 32) และยังได้วางหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนขึ้นไปว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องอาศัยหลักวิชาการ กฎเกณฑ์และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน และจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย (มาตรา 32 วรรคท้าย) เพื่อให้การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้พิจารณาถึงความเหมาะสมในเรื่อง

ต่างๆ มิใช่จำกัด เฉพาะแต่เพียงจุดมุ่งหมายในเรื่องของการแก้ไขสภาพแวดล้อมแต่เพียงประการเดียว นอกจากนี้ยังให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานที่กำหนดไว้แล้วให้เหมาะสมกับความก้าวหน้าในทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (มาตรา 34) หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ามาตรฐานต่าง ๆ ที่กำหนดระดับของคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะต้องไม่สูงมากจนสังคมไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรฐานนั้น

มาตรฐานต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น เมื่อถูกกำหนดโดยการศึกษาความเหมาะสมหลายประการก็จะเป็นดัชนีที่ช่วยให้เห็นถึงขีดความสามารถในการรองรับของเสียของธรรมชาติ และเป็นเครื่องเตือนเมื่อสิ่งแวดล้อมในเขตท้องที่ใดซึ่งถูกใช้จนเกิดขีดความสามารถและก่อให้เกิดการแพร่กระจายมลพิษขึ้น ในขณะเดียวกันการดำเนินการเพื่อลดมลพิษที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดและมีต้นทุนที่ต่ำที่สุดก็คือการให้สิ่งแวดล้อมบำบัดของเสียนั้นเอง การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็จะช่วยให้สิ่งแวดล้อมในเขตใกล้เคียงมาช่วยเจือจางและบำบัดมลพิษนั้นได้

ข. <u>การทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม</u> เป็นอีกมาตรการหนึ่งในการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน และเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2535 ได้มีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 1) เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ประกาศกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้

(1) เขื่อนและอ่างเก็บน้ำ ขนาดความจุกมากกว่า 100 ล้าน ลบ.ม. หรือ มีพื้นที่เก็บกักน้ำมากกว่า 15 ตร.กม.

(2) การชลประทาน ขนาดพื้นที่เกิน 80,000 ไร่

(3) สนามบินพาณิชย์ ทุกขนาด

(4) โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ ขนาดที่มีห้องพักเกิน 80 ห้อง ที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ ชายหาดอยู่ใกล้หรืออยู่ในอุทยานแห่งชาติ

และเขตอุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการพัฒนา

(5) ระบบทางพิเศษและระบบขนส่งมวลชนที่ใช้รางทุกขนาด

(6) การทำเหมืองแร่ ทุกขนาด

(7) นิคมอุตสาหกรรม ทุกขนาด

(8) ท่าเรือพาณิชย์ที่สามารถรับเรือขนาด 500 ตันกรอสขึ้นไป

(9) โรงไฟฟ้าพลังความร้อน ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 10 เมกกะวัตต์

(10) การอุตสาหกรรม ได้แก่

(10.1) อุตสาหกรรมเปโตรเคมี ที่ใช้วัตถุดิบซึ่งได้จากการกลั่นน้ำมันมากกว่า 100 ตันต่อวัน

(10.2) อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม ทุกขนาด

(10.3) อุตสาหกรรมแยกหรือแปรสภาพก๊าซธรรมชาติ ทุกขนาด

(10.4) อุตสาหกรรมคลอ-แอลคาไลน์ ที่มีกำลังผลิต 100 ตันต่อวัน

(10.5) อุตสาหกรรมเหล็ก ที่มีกำลังผลิตมากกว่า 100 ตันต่อวัน

(10.6) อุตสาหกรรมผลิตปูนซีเมนต์ ทุกขนาด

(10.7) อุตสาหกรรม ถลุงแร่ หรือหลอมโลหะที่มีกำลังผลิตมากกว่า 50 ตันต่อวัน

(10.8) อุตสาหกรรมเยื่อกระดาษที่มีกำลังผลิตมากกว่า 50 ตันต่อวัน

ต่อมามีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการ ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม วันที่ 9 กันยายน 2535 ได้ประกาศเพิ่มเติมประเภทของกิจการซึ่งไม่เคยมีการควบคุมมาก่อนอีก 8 ประเภท คือ

(1) การถมที่ดินในทะเล ทุกขนาด

(2) อาคารที่มีความสูงเกิน 23 เมตร หรือที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 10,000 ตร.ม. ขึ้นไปที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ ชายหาด หรืออยู่ใกล้อุทยานแห่งชาติหรืออุทยานประวัติศาสตร์

(3) อาคารชุดพักอาศัย ขนาด 80 ห้องขึ้นไป

(4) การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่หรือการพาณิชย์ตั้งแต่ 500 แปลงขึ้นไปหรือเนื้อที่เกิน 100 ไร่

(5) โรงพยาบาลขนาด 30 เตียง ที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบหรือชายหาด และโรงพยาบาลขนาด 60 เตียงขึ้นไปทุกพื้นที่

(6) อุตสาหกรรมผลิตสารออกฤทธิ์หรือสารกำจัดศัตรูพืช ทุกขนาด

(7) อุตสาหกรรมปุ๋มเคมี ทุกขนาด

(8) ทางหลวงทุกขนาดที่ตัดผ่านเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ เขตลุ่มน้ำชั้น 2 ป่าชายเลน ที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่ชายฝั่งทะเลในระยะ 50 เมตร จากระดับน้ำทะเลขึ้นสูงสุด

ค. การควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

การควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งในการดำเนินการเพื่อป้องกันปัญหามลพิษ ก่อนที่จะเกิดปัญหาการแพร่กระจายของมลพิษขึ้น โดยเฉพาะในเขตที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศน์ หรือเขตที่มีผลกระทบต่อแหล่งทรัพยากรที่สำคัญ ในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจประกาศให้เขตซึ่งยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ แต่เป็นเขตซึ่งมีความสำคัญมาก เพราะเหตุผลประการต่อไปนี้ คือ (มาตรา 43)

(1) เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป

(2) มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้ได้ง่าย

(3) เป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์

รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้น เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยสามารถกำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้ในกฎกระทรวง (มาตรา 44)

(1) กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(2) ห้ามกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตราย หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติ หรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(3) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้นให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(4) กำหนดวิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น รวมถึงการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น

(5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น

จะเห็นได้ว่า การควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นแนวทางในการป้องกันปัญหา ในขณะที่การควบคุมปัญหามลพิษจากสิ่งแวดล้อม เป็นการแก้ไขปัญหา ซึ่งจำเป็นจะต้องใช้ควบคู่ไปด้วยกัน โดยในกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดวิธีการดำเนินการในการควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมไว้ด้วยวิธีการหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมโดยกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ การควบคุมคุณภาพโดยการควบคุมการประกอบกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดให้มีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมีการอนุญาตให้มีการประกอบการ ทั้งยังให้ดุลพินิจในการกำหนดมาตรการอื่น ๆ ได้อีก นับว่ามีประโยชน์ต่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายฉบับนี้อย่างยิ่ง เพราะเป็นการยืดหยุ่นที่เจ้าหน้าที่จะสามารถกำหนดมาตรการที่เหมาะสมได้ โดยไม่ถูกข้อจำกัดในทางกฎหมายขัดขวางไว้

5.1.1.3 การใช้หลักการ "ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย"

ในบทที่แล้วได้ชี้ให้เห็นว่า การกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบภายนอกตามแนวของ Coase market solution นั้น เป็นการพิจารณาในประเด็นที่

ว่าผู้ได้รับความเสียหายจากการแพร่กระจายมลพิษมีสิทธิที่จะเลือกเอาค่าตอบแทนซึ่งเกิดจากการที่รับเอาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการแพร่กระจายมลพิษแทนที่จะให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหา ส่วนในแนวทางของ Pigou นั้น รัฐจะเข้ามาคำนวณค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น และจัดเก็บจากผู้ก่อมลพิษ ซึ่งทั้งสองวิธีการล้วนแต่เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงภาระของสังคมที่ถูกผลักกลับไปยังผู้ก่อมลพิษ

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าได้บัญญัติถึงภาระที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องเป็นผู้รับภาระในส่วนสำคัญต่าง ๆ ดังนี้ คือ

ก. ค่าเสียหายที่เกิดจากการได้รับผลกระทบจากมลพิษ

ค่าเสียหายที่จะต้องชดใช้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ได้บัญญัติรายละเอียดไว้ใน มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ความว่า

"แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือ เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น จะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือไม่ก็ตาม...

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง หมายความรวมถึง ค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย"

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ค่าชดเชยในทางกฎหมายได้แก่ ค่าใช้จ่ายใดใดที่จะต้องใช้จ่ายไปเพื่อทดแทนความเสียหาย และค่าใช้จ่ายใดใดเพื่อแก้ไขความเสียหายที่อาจแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพเดิมมากที่สุด เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าซ่อมแซมทรัพย์สิน ค่าขาดรายได้ ค่า

ขาดอุปการะ และรวมถึง "ค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้น" ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมจะทำให้หน่วยราชการสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ก่อมลพิษโดยตรง

นอกจากค่าเสียหายซึ่งสามารถเรียกร้องได้ดังที่ยกขึ้นมาแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังได้ขยายความรับผิดออกไปอีก ให้ผู้ที่ได้กระทำหรือละเว้นกระทำเป็นเหตุให้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นทั้งของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสียหายหรือสูญหายไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 97 แห่งกฎหมายดังกล่าว ดังนี้ คือ

" ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมด ของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น "
ก็ย่อมจะต้องรับผิดชอบต่อกระทรวงสาธารณสุขในกรณีดังกล่าวด้วย

ค่าเสียหายดังกล่าวนี้ ตามกฎหมายนั้น นอกจากจะเรียกร้องจากบุคคลผู้กระทำการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว ยังสามารถเรียกร้องได้จากภาครัฐอีกด้วย โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 (2) ดังนี้ คือ

"การได้รับชดใช้ค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากภยันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ"

อนึ่ง การบัญญัติถึงหลักการในเรื่องสิทธิในทางกฎหมายที่จะเรียกร้องจากภาครัฐนั้น แม้จะไม่ได้บัญญัติไว้ แต่ก็สามารถเรียกร้องได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องละเมิดและเหตุเดือดร้อนรำคาญตามที่ได้พิจารณาไปในบทที่หนึ่งอยู่แล้วเช่นเดียวกับใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากภาคเอกชน แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้นจึงได้บัญญัติรับรองสิทธิให้ชัดเจนขึ้น

ข. ค่าบริการในการบำบัดมลพิษ ภาระที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับภาระในข้อนี้ ได้บัญญัติไว้ในหมวด 4 การคุ้มครองมลพิษ ส่วนที่ 8 ค่าบริการและค่าปรับ ในมาตรา 88 - 93 โดยมีสาระสำคัญดังนี้ คือ

มาตรา 88 ได้บัญญัติไว้ว่า

"ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่ใดซึ่งได้จัดให้มีการก่อสร้าง และดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการโดยเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของทางราชการส่วนท้องถิ่น และเงินกองทุนซึ่งจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษพิจารณากำหนดอัตราค่าบริการที่จะประกาศใช้ในแต่ละเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมดังกล่าว

การกำหนดอัตราค่าบริการตามวรรคหนึ่งให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

มาตรา 93 ได้บัญญัติไว้ว่า

"ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ มีหน้าที่จัดเก็บค่าบริการ ค่าปรับ และเรียกร้องค่าเสียหายตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการที่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการนั้นจัดให้มีขึ้น

ค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บได้ตามวรรคหนึ่ง ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นงบประมาณแผ่นดินโดยให้นำมาหักส่งเข้ากองทุนตามอัตราส่วนที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด สำหรับส่วนที่เหลือ ให้ใช้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของราชการส่วนท้องถิ่นหรือของส่วนราชการที่ได้จัดเก็บค่าบริการและค่าปรับนั้น"

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในส่วนนี้ เป็นส่วนที่สังคมผลักภาระคืนไปยังผู้ก่อมลพิษ แทนที่ผู้ก่อมลพิษจะใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นเครื่องบำบัดมลพิษโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย รัฐก็จะเข้าดำเนินการบำบัดน้ำเสียหรือของเสียและจัดเก็บค่าบำบัดเหล่านั้นแทนที่จะผลักไปสู่สังคม และนอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าค่าบริการในส่วนนี้ได้ถูกใช้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บ กล่าวคือ ได้นำมาใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัดฯ นั้น และในขณะเดียวกันก็ได้นำส่งเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งจะได้พิจารณาในลำดับต่อไป

ค. ค่าปรับที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ได้บัญญัติถึงค่าปรับซึ่งเป็นโทษแก่ผู้ก่อมลพิษเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายในส่วนต่อไปนี้ คือ

มาตรา 90 ได้บัญญัติไว้ว่า

"เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดหลีกเลี่ยงไม่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ...และลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียนั้นออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครบอครอง หรือจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัด โดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ แต่ไม่ยอมชำระค่าบริการที่กำหนดโดยไม่มีสิทธิได้รับยกเว้น ...จะต้องเสียค่าปรับสี่เท่าของอัตราค่าบริการที่กำหนด... จนกว่าจะปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้"

มาตรา 91 ได้บัญญัติไว้ว่า

"เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย...ผู้ใดลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัด

ของเสียรวมของทางราชการ จะต้องต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียของตนตลอดเวลาที่ดำเนินการเช่นว่านั้นและมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายหากการปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียนั้นก่อให้เกิดความชำรุดเสียหรือหรือความบกพร่องแก่ระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการด้วยประการใด ๆ "

มาตรา 92 ได้บัญญัติไว้ว่า

"เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ...ผู้ใดละเว้นไม่ใช้อุปกรณ์ และเครื่องมือของตนที่มีอยู่สำหรับการควบคุมมลพิษอากาศ เสียงและความสั่นสะเทือน หรือละเว้นไม่ทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียโดยใช้ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียของตนที่มีอยู่และลักลอบปล่อยทิ้งมลพิษน้ำเสียหรือของเสียดังกล่าวออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตแหล่งกำเนิดมลพิษของตนจะต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานของอุปกรณ์ เครื่องมือ หรือระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตนตลอดเวลาที่ดำเนินการเช่นว่านั้น"

บทบัญญัติในส่วนนี้ เป็นเรื่องของโทษที่ใช้ปรับผู้ก่อมลพิษ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามแนวทางเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายที่ได้ศึกษาไปแล้วนั้นจะเห็นได้ว่า ค่าปรับดังกล่าวไม่ได้แสดงถึงภาระที่สังคมได้ผลักกลับไปยังผู้ก่อมลพิษแต่ประการใด ดังนั้น ภาระในส่วนนี้ จึงถือเป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายที่ต้องการให้ผู้ก่อมลพิษปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น ได้นำแนวทางเศรษฐศาสตร์ในเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มาใช้ในส่วนของเงินที่จัดเก็บจากผู้ก่อมลพิษ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงภาระที่สังคมผลักสู่ผู้ก่อมลพิษสองส่วนด้วยกัน คือ

- เป็นค่าใช้จ่ายในการบำบัดของเสียทั่วไป ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 88
- เป็นค่าใช้จ่ายในการรับภาระความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปล่อยให้มลพิษแพร่กระจาย อันได้แก่ค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 96 และ 97

ส่วนค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติ ในรูปแบบของระบบบำบัดของเสีย ซึ่งทำให้บุคคลอื่นเสียโอกาสที่จะได้บริโภคทรัพยกรธรรมชาตินั้น ยังไม่มีการบัญญัติถึงไว้แต่ประการใด

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเป็นแม่บทของการปรับหลักเกณฑ์เรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย แต่ระดับในการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้นในทางกฎหมายนั้นยังจำกัดอยู่ในเรื่องเกณฑ์ในเรื่องการชดเชยความเสียหายทางตรงในเรื่องละเมิดและค่าใช้จ่ายในการบำบัดน้ำเสียตามที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องเป็นผู้รับภาระอยู่แล้ว กล่าวคือ จำกัดขอบเขตอยู่แต่ในแนวคิดที่ว่าผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้ละเมิดซึ่งจะต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชน สำหรับแนวคิดในเรื่องค่าตอบแทนจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะของระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่งควรจะต้องเสียค่าใช้ประโยชน์แก่ผู้มีส่วนในทรัพย์สิน (อันได้แก่รัฐ - ประชาชน) ยังไม่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเช่นค่าบริการบำบัด และค่าเสียหาย ทั้งนี้เป็นเพราะแนวความคิดในลักษณะดังกล่าวนี้หากบัญญัติไว้อย่างชัดเจนจะก่อให้เกิดเป็นภาระที่หนักสำหรับผู้ผลิตซึ่งโดยปกติได้ผลักให้สังคมอยู่แล้วเกือบทั้งหมด ดังนั้น การบัญญัติอย่างชัดเจนในจุดนี้ อาจก่อให้เกิดผลกระทบในการต่อต้านกฎหมายฉบับนี้ จึงไม่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง ซึ่งในส่วนนี้ยังเป็นประเด็นที่น่าสงสัยอยู่ว่า คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมมีสิทธิกำหนดค่าบริการซึ่งครอบคลุมไปถึงประเด็นดังกล่าวได้หรือไม่

อย่างไรก็ตาม รายละเอียดของหลักเกณฑ์ในการคิดค่าบำบัดมลพิษยังไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน และโดยรูปแบบของการกำหนดวิธีในการดำเนินงานนั้นอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการแก้ไขและป้องกันปัญหามลพิษในระยะแรก ตัวอย่างเช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการคำนวณต้นทุนของสังคมที่ต้องรับภาระในการบำบัดมลพิษต่างๆ แม้ว่าจะเปิดช่องเพื่อให้องค์กรระบบปฏิบัติการและนโยบายกำหนดได้ตามความเหมาะสม ซึ่งเป็นวิธีการที่ถูกต้องในการบัญญัติกฎหมาย แต่กลับกำหนดวิธีการในการหางบประมาณเข้ากองทุน ในลักษณะที่จะก่อให้เกิดปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว และโดยเหตุที่กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายใหม่ทั้งยังได้นำหลักการใหม่ ๆ เข้าไปปรับใช้ในกฎหมายค่อนข้างมาก แม้แต่การดำเนินการในเรื่องการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งโดยรูปแบบแล้วโครงสร้าง และการดำเนินซับซ้อนและยุ่งยากมาก การนำหลักเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระจึงเป็นเพียงหลักการที่วางไว้เป็นแนวทางเท่านั้น ยังต้อง

อาศัยระยะเวลาในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลดังกล่าวอีกหลายขั้นตอนทีเดียว

5.1.2 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พุทธศักราช 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบที่จะก่อให้เกิดความปลอดภัยจากวัตถุอันตรายและสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำละเมิดด้วยวัตถุอันตราย โดยการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวัตถุอันตรายทั้งหมดมาไว้ร่วมกัน โดยการจำกัดองค์กรที่รับผิดชอบไว้เหลือเพียงองค์กรเดียว ในขณะที่พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พุทธศักราช 2510 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเดิมที่ยกเลิกไป มีองค์กรที่รับผิดชอบและปฏิบัติตามกฎหมายถึงสามหน่วยงานทีเดียว (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงสาธารณสุข)

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้คำจำกัดความของวัตถุอันตรายไว้ในมาตรา 4 ดังนี้คือ

"วัตถุอันตราย" หมายความว่า วัตถุดังต่อไปนี้

(1) วัตถุระเบิดได้
(2) วัตถุไวไฟ
(3) วัตถุออกซิไดซ์และวัตถุเปอร์ออกไซด์
(4) วัตถุมีพิษ
(5) วัตถุที่ทำให้เกิดโรค
(6) วัตถุกัมมันตรังสี
(7) วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม
(8) วัตถุกัดกร่อน
(9) วัตถุทำก่อให้เกิดการระคายเคือง
(10) วัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใด ที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม

ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปว่า วัตถุทุกชนิดที่สามารถก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์

พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม ก็ถือว่าเป็นวัตถุอันตรายทั้งสิ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบว่า จะกำหนดให้วัตถุอันตรายชนิดใด เพราะวัตถุอันตรายชนิดต่าง ๆ ก็มีเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามกฎหมายต่างกัน โดยกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 18 ดังนี้

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

"วัตถุอันตรายแบ่งออกตามความจำเป็นแก่การควบคุม ดังนี้

(1) วัตถุอันตรายชนิดที่ 1 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

(2) วัตถุอันตรายชนิดที่ 2 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนและจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดด้วย

(3) วัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องได้รับใบอนุญาต

(4) วัตถุอันตรายชนิดที่ 4 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง

เพื่อประโยชน์แก่การป้องกันและระงับอันตรายที่อาจมีแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์หรือสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม โดยความเห็นของคระกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาระบุชื่อและคุณสมบัติของวัตถุอันตราย ชนิดของวัตถุอันตรายกำหนดเวลาการใช้บังคับและหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการควบคุมวัตถุอันตรายดังกล่าว"

ในหมวด 3 เรื่องหน้าที่และความรับผิดทางแพ่ง ได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง หรือผู้มีไว้ในครอบครองไม่ว่าจะในฐานะผู้ขาย เพื่อขนส่ง เพื่อทิ้ง หรือแม้กระทั่งมีไว้เพื่อใช้ก็ตามจะต้องใช้ความระมัดระวังตามสถานภาพของตน เช่น เป็นผู้ผลิตก็ต้องใช้ความระมัดระวังในฐานะผู้ผลิตที่จะต้องจัดหาวัตถุที่ใช้ในการผลิต วิธีการผลิต และขั้นตอนการผลิตที่ไว้ใจได้รวมถึงการจัดบรรจุในภาชนะที่มั่นคง และเหมาะสมในการเก็บรักษา หรือในกรณีที่เป็นผู้ขนส่งก็ต้องระมัดระวังในการตรวจสอบความถูกต้องของสิ่งที่ใช้ในการขนส่งหรือยานพาหนะและอุปกรณ์ความถูกต้องของภาชนะบรรจุและฉลาก ความเหมาะสมของวิธีการขนส่ง เป็นต้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตราย

จากวัตถุอันตรายดังกล่าว ซึ่งความรับผิดของบุคคลดังกล่าวนั้น จะได้รับการยกเว้นเฉพาะในกรณีที่เป็นเหตุสุดวิสัย หรือความผิดของผู้ที่ได้รับความเสียหายเองเท่านั้น *

นอกจากนั้น ในเรื่องความรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากวัตถุอันตรายดังกล่าวนั้น บุคคลทุกสถานภาพที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะต้องรับผิดชอบร่วมกันอีกด้วย โดยสามารถไล่เบี้ยเอากับผู้ที่มีส่วนในการละเมิดได้ และในกรณีที่ผู้ใช้สิทธิไล่เบี้ยนั้นเป็นผู้มีส่วนในการละเมิดก็จะต้องไล่เบี้ยเฉพาะส่วนที่เกินจากความรับผิดโดยเฉพาะของตนเท่านั้น

โดยเฉพาะในมาตรา 69 ได้บัญญัติในเรื่องการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากการละเมิด เพราะวัตถุอันตรายไว้ ดังนี้ คือ

"ในกรณีที่วัตถุอันตรายก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือ สิ่งแวดล้อม ถ้ารัฐได้รับความเสียหายเพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าช่วยเหลือเคลื่อนย้าย บำบัดบรรเทา หรือขจัดความเสียหายให้เกิดการคืนสู่สภาพเดิมหรือสภาพที่ใกล้เคียงกับสภาพเดิม หรือเป็นความเสียหายต่อทรัพย์ไม่มีเจ้าของ หรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินของแผ่นดิน เมื่อได้รับคำร้องขอจากหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบวัตถุอันตรายดังกล่าว ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายของรัฐดังกล่าวได้"

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะกรณีที่ทรัพย์นั้นไม่มีเจ้าของ (ซึ่งก็ได้แก่ทรัพย์สินของแผ่นดิน) หรือทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งทรัพย์เหล่านี้ในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าเป็นสินค้าสาธารณะ ซึ่งไม่อาจจะให้สิทธิความเป็นเจ้าของแก่ผู้ใดได้ และในขณะเดียวกัน ในทางกฎหมายก็ถือว่าทรัพย์นั้นเป็นของรัฐ ซึ่งอาจจะไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ดังนั้น จึงได้กำหนดให้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ วัตถุอันตรายดังกล่าว

---

* รายละเอียด โปรดศึกษาจากพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 หมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 57 - 69

ซึ่งก็ได้แก่กระทรวงอุตสาหกรรมนั่นเอง มีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการเพื่อฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ *

จากบทบัญญัติในลักษณะนี้ อาจถือว่าเป็นการปรับเอาหลักเรื่อง "ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย" ไปใช้ในเรื่องวัตถุอันตรายที่ก่อให้เกิดผลเสียที่เกิดขึ้นในระดับหนึ่ง เพราะเหตุว่าโดยปกตินั้นเมื่อบุคคลได้รับความเสียหายจากการละเมิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ในทางกฎหมาย ผู้ละเมิดก็มีหน้าที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอยู่แล้ว ดังนั้น ในกรณีดังกล่าวเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงจากการละเมิดของบุคคลผู้กระทำละเมิด แต่ช่องว่างของกฎหมายไทยในเรื่องสถานภาพของรัฐยังเป็นปัญหา จึงได้กำหนดสิทธิให้รัฐสามารถเรียกงบประมาณที่จะต้องจ่ายไปเพื่อบำบัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันแตกต่างจากปัญหาในเรื่องความเสียหาย อันเป็นผลกระทบภายนอกจากการผลิตสินค้าเพื่อการบริโภค กฎหมายฉบับนี้อาจถือเหตุผลที่ว่ารัฐมีหน้าที่จะต้องบำบัดความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้น เมื่อรัฐได้จ่ายเพื่อความช่วยเหลือไปเพียงใดก็ย่อมมีสิทธิจะเรียกร้องเอาคืนได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าว สามารถเปรียบเทียบกับเรื่องรับช่วงสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 227

แม้ว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้จะไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดเจนในการให้ผู้ครอบครองวัตถุอันตราย จะต้องรับผิดชอบในมลพิษที่เกิดขึ้นจากการแพร่กระจายออกไปของมลพิษที่เกิดจากวัตถุอันตรายตามกฎหมายนี้ แต่ในหมวด 3 เรื่องหน้าที่และความรับผิดทางแพ่งมาตรา 57 ได้บัญญัติว่า

---

* กรณีดังกล่าวเป็นการเปรียบเทียบกับตัวบทกฎหมายที่เปิดช่องอยู่แล้วในปัจจุบัน โดยถือว่า รัฐเป็นลูกหนี้ของประชาชนที่มีหน้าที่จะต้องแก้ไขในความเสียหายของประชาชนหรืออาจเทียบได้กับบริษัทรับประกันภัย ซึ่งเมื่อชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้เอาประกันภัยแล้ว ก็สามารถเรียกร้องเอาจากผู้ละเมิดได้ จากลักษณะดังกล่าวนั้น อาจถือได้ว่า รัฐได้เข้ามาในฐานะของบุคคลประเภทหนึ่งซึ่งมีกฎหมายรองรับ อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน ว่าด้วยเรื่องสถานภาพของรัฐในทางกฎหมาย ซึ่งมีความละเอียดและลึกซึ้งไม่สามารถจะนำมาพิจารณาในงานวิจัยชิ้นนี้ได้

"บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่เป็นการลบล้างหรือจำกัดหน้าที่และความรับผิดทางแพ่งที่บุคคลมีอยู่ตามบทบัญญัติในหมวดอื่นหรือของบทกฎหมายอื่น"

ซึ่งจากหมวดนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ครอบครองวัตถุอันตรายว่ายังมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลอื่น ๆ หรือสังคมอีก ในกรณีที่แม้จะได้ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับยกเว้นความผิดตามกฎหมายในเรื่องวัตถุอันตรายแล้ว แต่ก็ยังก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นอีก หรือมีกฎหมายฉบับอื่นกำหนดหน้าที่อื่นใด เช่นนี้ จะอ้างกฎหมายฉบับนี้ทำให้ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นไม่ได้ ดังนั้น หากมีการกำหนดหน้าที่ของผู้รับภาระต้นทุนของสังคมซึ่งปกติไม่ได้รับภาระอยู่ ก็มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นด้วย

กล่าวโดยสรุปก็คือ กฎหมายฉบับนี้มีหลักการเรื่องผู้ก่อมลพิษผู้จ่ายเฉพาะแต่เพียงในเรื่องค่าใช้จ่ายในการทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นเท่านั้น ยังมิได้มีการกำหนดให้มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ในกรณีที่ปล่อยมลพิษอันเป็นเหตุให้สังคมต้องรับภาระตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์แต่ประการใด

5.1.3 พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535

เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงงานพุทธศักราช 2535 ในบทเฉพาะกาลได้ให้นำหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งได้วางไว้และไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายเดิมมาใช้หลายประการ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 จึงสามารถนำมาพิจารณาได้หลายประการด้วยกัน ซึ่งโดยทั่วไป เป็นข้อกำหนดในการดำเนินกิจการโรงงานและบทลงโทษซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ทั้งไม่มีบทบัญญัติส่วนใดนำหลักเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระมาบัญญัติไว้แต่ประการใด เพราะเป็นกฎหมายซึ่งควบคุมการประกอบกิจการโรงงานโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามในส่วนของการสนับสนุนการกำจัดน้ำเสียนั้น กรมโรงงานในฐานะผู้รับผิดชอบในเรื่องมาตรฐานน้ำเสีย ได้ผลักดันให้มีการจัดตั้งโรงบำบัดน้ำเสียขึ้น โดยมีเอกชนผู้เข้าประมูลเพื่อคัดเลือกในการดำเนินโครงการ ซึ่งดำเนินการโดยหลักเกณฑ์สำคัญคือการสลายค่าความเป็นพิษของน้ำเสียที่ได้จากโรงงานต่าง ๆ นั้นส่วนใหญ่เป็นสารพิษที่มีโลหะหนักผสมอยู่ หรือมีความเป็นกรดด่างอย่างรุนแรง เป็นต้น โดยอัตราในการคำนวณค่าบำบัดจะขึ้นอยู่กับค่าใช้จ่ายในการสลายความเป็นพิษ และกำไรมาตรฐาน ซึ่ง

ลักษณะของการดำเนินการดังกล่าว หากให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการโดยการสร้างระบบบำบัดของตนเอง เอกชนจะรับภาระสูงเกินไป ดังนั้น จึงได้จัดตั้งโรงบำบัดน้ำเสียดังกล่าวขึ้นเพื่อบรรเทาปัญหาข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่ามีการนำเอาหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ในกฎหมายเฉพาะในประเด็นเรื่องค่าบำบัดของเสียทั่วไปเท่านั้น

5.1.4 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2522

พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคลประเภทรัฐวิสาหกิจ เพื่อสนับสนุนการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมตามกฎหมาย โดยการจัดหาที่ดินเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมโดยการจัดการด้านสาธารณูปโภค เพื่อให้เอกชนเช่า เช่าซื้อเพื่อประกอบการด้านอุตสาหกรรม โดยเอกชนรายที่มาดำเนินการในนิคมอุตสาหกรรมจะได้รับสิทธิและประโยชน์ตามกฎหมายหลายประการ อาทิการขอยกเว้นภาษีอากรตามมาตรา 48 และ 49 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากนิคมอุตสาหกรรมนั้นจะต้องมีการประกอบการของโรงงานเป็นสำคัญ และการนิคม ฯ เองก็หน้าที่ในการจัดการสาธารณูปโภคให้แก่โรงงานในนิคม ฯ เพื่อให้การจัดสาธารณูปโภคของนิคมฯเป็นไปได้โดยสะดวก การนิคม ฯ จึงมีอำนาจกำหนดเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้มีรายได้เพียงพอกับการดำเนินงานด้านสาธารณูปโภคของนิคมเอง โดยเฉพาะในเรื่องการจัดเก็บค่ากำจัดน้ำเสียของการนิคม ฯ นั้น จากนิคมอุตสาหกรรมทั้งหมด 18 แห่ง ซึ่งมีเพียง 4 แห่งที่นิคม ฯ ดำเนินการเอง นอกจากนี้เป็นการร่วมกับเอกชนดำเนินโครงการปรากฏว่า มีนิคมอุตสาหกรรม 6 แห่งที่มีระบบกำจัดน้ำเสีย โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ *

1. นิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง 1 - 2 ซึ่งอยู่ที่แขวงลำปลาทิวกรุงเทพมหานครคิดค่ากำจัดน้ำเสียเป็นลูกบาศก์เมตร โดยมีสูตรในการคำนวณ ดังนี้

---

*ที่มา แผ่นประชาสัมพันธ์ สถานภาพปัจจุบันของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย งานส่งเสริมการตลาด กองส่งเสริมการลงทุน การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ก.พ. 36

$$c = 1(Vx + Bx + Sx) * 381,500$$
$$32,100\ 420\ 570$$

2. นิคมอุตสาหกรรมบางปู ถนนสุขุมวิท แขวงแพรกษา สมุทรปราการ คิดค่ากำจัดน้ำเสียเป็นลูกบาศ์กเมตร โดยมีสูตรในการคำนวณ ดังนี้

$$C = 2.55Vx + 6.10Bx$$

3. นิคมอุตสาหกรรมบางพลี กิโลเมตร 22-23 บางนาตราด สมุทรปราการคิดค่ากำจัดน้ำเสียเป็นลูกบาศ์กเมตร โดยมีสูตรในการคำนวณ ดังนี้

$$C = 1(Vx + Bx + Sx) * 381,500$$
$$32,100\ 420\ 570$$

4. นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ ถนนซุปเปอร์ไฮเวย์ อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน คิดค่ากำจัดน้ำเสียเป็นลูกบาศ์กเมตร โดยมีสูตรในการคำนวณ ดังนี้

น้ำเสียที่มีค่า BOD < 200 = ลูกบาศ์กเมตรละ 5 บาท

น้ำเสียที่มีค่า BOD < 300 = ลูกบาศ์กเมตรละ 6 บาท

น้ำเสียที่มีค่า BOD > 300 = ลูกบาศ์กเมตรละ 7 บาท

โดยที่ C = อัตราค่ากำจัดมลพิษทั้งหมด

Vx = ปริมาณของน้ำเสียทั้งหมด ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรม คำนวณจากปริมาณน้ำดีที่ใช้ โดยถือว่าปริมาณน้ำเสียทั้งหมด เท่ากับร้อยละ 80 ของปริมาณน้ำดีที่ได้บริโภคเข้าไป อาทิเช่นการบริโภคน้ำดี 100 ลิตร จะก่อให้เกิดน้ำเสีย 80 ลิตร ซึ่งจะนำมาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ

Sx = ของเหลวที่มีการปนเปื้อนของโลหะหนัก

Bx = ปริมาณของของเสียที่มีค่า BOD

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว แม้ว่าโรงงานจะมีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงานฯใน

เรื่องมาตรฐานน้ำทิ้งต่าง ๆ แล้วก็ตาม แต่ของเสียที่ถ่ายเทออกจากโรงงานยังต้องมีภาระที่จะต้องรับผิดชอบด้วย ซึ่งการนิคม ฯ ได้กำหนดต้นทุนซึ่งต้องรับภาระในการกำจัดเข้าไปด้วยแล้ว แต่ก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายทั้งหมด เพราะการนิคม ฯ นั้นมิได้พิจารณาจากหลักเกณฑ์ในเรื่องความสามารถในการรองรับของธรรมชาติมาประกอบ เพียงแต่พิจารณาค่าใช้จ่ายในการบำบัดของของเสียให้ได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น นอกจากนี้ปัญหาทางปฏิบัติในขณะนี้ก็คือ * หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเกี่ยวกับการทิ้งของเสียและการตรวจสอบ ซึ่งในเรื่องนี้ในลำดับแรกก็คือ การนิคม ฯ จะพิจารณาจากปัจจัยหลายประการโดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อมว่า นิคมอุตสาหกรรมที่จะเปิดในแต่ละท้องที่นั้นควรจะเปิดเป็นนิคมอุตสาหกรรมประเภทใด โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่ว่า ปริมาณมลพิษในแง่น้ำเสียและอากาศเสียมีมากหรือน้อยเท่าใดเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง เป็นนิคมสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมประเภทมลพิษต่ำ (LESS POLLUTING INDUSTRIES) เป็นต้น ซึ่งผลก็คือ หากของเสียที่เกิดจากโรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวอยู่นอกเหนือกฎเกณฑ์ซึ่งการนิคม ฯ ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ ก็เป็นหน้าที่ของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะต้องบำบัดเอง ภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน

กล่าวโดยสรุปก็คือ แม้ว่า การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจะเป็นหน่วยงานแรกที่ได้นำหลักการเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้** ในเรื่องการคิดค่าบริการบำบัดน้ำเสีย แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของหน้าที่และบทบาท เพราะการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจและหน้าที่เข้าไปกำหนดค่าใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติของโรงงานอุตสาหกรรม แม้กระนั้นก็ยังถือว่าเป็นองค์กรนำร่องที่นำหลักเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ในประเทศไทย และก่อให้เกิดพัฒนาการในเรื่องนี้ตามลำดับ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

* ** คำให้สัมภาษณ์ของ ดร. วีรพงศ์ ไชยเพิ่ม เจ้าหน้าที่กองสิ่งแวดล้อมและแผนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

5.2 การศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้หลักเกณฑ์ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระในประเทศไทย

พุทธศักราช 2535 มีการจัดประชุม Earth' summit 92 โดยองค์การสหประชาชาติที่ประเทศบราซิล โดยไทยได้เข้าร่วมการประชุมดังกล่าว และได้ร่วมลงนามในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ซึ่งระบุถึงสิทธิและพันธะกรณีทั่วไปของรัฐและของประชาคมระหว่างประเทศสำหรับใช้เป็นแนวทางการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ปฏิญญาฉบับนี้แม้จะไม่มีผลบังคับทางกฎหมายแต่จะมีผลผูกมัดในทางการเมือง เนื่องจากเป็นการแสดงออกถึงเจตนารมณ์ทางการเมืองของผู้นำประเทศต่าง ๆ ที่จะดำเนินการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโลกตามหลักแห่งสิทธิและพันธะกรณีที่ได้วางไว้โดยในหลักการที่ 16 ได้วางเกณฑ์รับรอง หลัก "ผู้ก่อมลพิษเป็นเป็นผู้รับภาระ" ว่า [2]

"เจ้าหน้าที่ของรัฐควรพยายามที่จะส่งเสริมการพิจารณาต้นทุนของสิ่งแวดล้อมและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจให้มีลักษณะเป็นสากล โดยหลักการแล้วผู้ที่ทำให้เกิดมลภาวะจะต้องรับภาระของต้นทุนของมลภาวะให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของสาธารณะ โดยปราศจากการบิดเบือนทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ"

ซึ่งจากหลักการดังกล่าว ทำให้เห็นว่า ต้นทุนของสังคมในฐานะเครื่องบ่าบัดมลพิษนั้นเป็นภาระซึ่งผู้ก่อมลพิษจะต้องเป็นผู้จ่าย โดยการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เข้าควบคุมเพื่อมิให้มีการหลบหลีกภาระดังกล่าว และผลักภาระดังกล่าวให้แก่สังคม

---

[2] จุลสาร สภาวะแวดล้อม ปีที่ 11 ฉบับที่ 4 กรกฎาคม - สิงหาคม 2535 ประเทศไทยกับการประชุม UNCED วรรณี พฤติถาวร หน้า 32 - 45 แปลอย่างไม่เป็นทางการจาก The Rio Declaration on Environment and Development, A/CONF.151/5/REV.1, 13 June 1992 ในการประชุม United Nations Converence on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3 - 14 June 1992, 5 หน้า

ในขณะนี้ รัฐบาลมีแนวนโยบายอย่างเด่นชัด ในเรื่องปัญหาจากมลพิษและสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากการกำหนดวัตถุประสงค์ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 7 โดยได้กำหนดนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องมลพิษ ดังนี้ [3]

- ลดมลพิษทางน้ำ โดยมีพื้นที่เป้าหมาย คือตอนล่างของแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน พื้นที่ชายฝั่งทะเลและแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนพื้นที่ที่มีปัญหาวิกฤติเรื่องน้ำเสียอื่น ๆ เช่น กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เชียงใหม่ เป็นต้น โดยได้มีค่า B.O.D. ไม่เกิน 4 มิลลิกรัม/ลิตร
- เพิ่มขีดความสามารถการบำบัดน้ำเสียและการกำจัดสารอันตรายจากอุตสาหกรรม ให้ได้ไม่ต่ำกว่า 4 แสนตัน/ปี หรือร้อยละ 60 ของปริมาณกากสารอันตราย
- ลดมลพิษทางเสียงจากแหล่งกำเนิดต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับไม่เกิน 85 เดซิเบล

แนวทางหลักในการพัฒนาประเทศช่วงแผน ฯ 7 ในเรื่องพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเน้นการปรับปรุงกลไกการพัฒนาและบริการจัดการมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ ตลอดจนกากของเสียและสารพิษให้มีประสิทธิภาพ โดย

- เน้นหลัก "ผู้สร้างปัญหามลพิษจะต้องเป็นผู้รับภาระในการบำบัดและกำจัดมลพิษ"
- ปรับปรุงองค์กร บทบาท และกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อม
- ระดมการลงทุนในการลดและควบคุมมลพิษในรูปแบบต่าง ๆ โดยรัฐอาจจะให้เงินอุดหนุน ร่วมลงทุน หรือให้สัมปทานในการสร้างระบบบำบัดกำจัดมลพิษต่าง ๆ
- ผนึกกำลังร่วมกันทุกฝ่ายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดตั้งองค์กรร่วม 3 ฝ่าย คือ ชุมชน สถานประกอบการ รัฐ ทำหน้าที่เฝ้าและกำกับดูแลป้องกันรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด
- ปรับปรุงระบบบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดย

---

[3] เศรษฐกิจปริทัศน์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 11 เดือน พฤศจิกายน 2534 กลุ่มวิจัยเศรษฐกิจ ฝ่ายวิจัยและวางแผน ธนาคารไทยพาณิชย์ แผนฯ 7 สาระสำคัญและบทวิเคราะห์ โดยชาญชัย ปัญจะเทวคุปต์ หน้า 1 - 14

ก. สนับสนุนความร่วมมือระหว่างประชาชนกับรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ข. จัดการควบคุมดูแลให้สามารถปฏิบัติตามแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มี

ค. ลดการขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในอนาคต

ง. นำมาตรการการเงินการคลังเข้าช่วยจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ให้ทุกคนได้ประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยเสมอภาคกัน

จ. จัดตั้งระบบข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อใช้สถานประกอบการวางแผนให้เกิดประสิทธิภาพและเชื่อถือได้

ฉ. เร่งรัดการออกพระราชบัญญัติเพื่อรองรับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป

จะเห็นได้ว่า การนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ มาเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งถูกอ้างไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 นี้ และวางหลักเกณฑ์ในการดำเนินการต่าง ๆ ค่อนข้างละเอียดในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 แต่เนื่องจากข้อจำกัดในหลายด้านในทางกฎหมาย อาทิเช่น ระยะเวลาในการสำรวจคุณภาพสิ่งแวดล้อม ระยะเวลาในการกำหนดมาตรฐานของของเสียที่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยลงสู่ที่สาธารณะ การคัดเลือกวิธีการในการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐานของของเสียรวมถึงการกำหนดอัตราที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องเป็นผู้จ่าย ทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ค่อนข้างจะดำเนินการไปด้วยความลำบาก

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้น นักสิ่งแวดล้อมจากองค์กรเอกชนบางกลุ่มไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดดังกล่าว เพราะเหตุว่าจากแนวความคิดข้างต้นจะมีผลทำให้โรงงานอุตสาหกรรมมีสิทธิที่จะก่อมลพิษได้ ตราบเท่าที่ยังมีเงินสำหรับที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมให้แก่การก่อมลพิษที่เกิดขึ้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วในเรื่องการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นไม่มีใครมีสิทธิที่จะซื้อสิทธิในการก่อให้เกิดภาวะมลพิษไม่ว่าจะที่ระดับราคาใด ๆ ก็ตาม แนวความคิดนี้จึงไม่สามารถที่จะช่วยแก้ไขปัญหาและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้

นอกจากนี้ ยังได้วิพากษ์วิจารณ์แนวทางแก้ปัญหามลพิษในปัจจุบันด้วยว่า แนวความคิดในการแก้ไขปัญหามลพิษโดยใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์สากลนั้นยังไม่เหมาะสม โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งในเรื่องแนวคิด วิธีการแก้ไขปัญหา และเรื่องของปรัชญาในการศึกษาปัญหา และเสนอให้มีการใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์แนวพุทธมาใช้ซึ่งผู้วิจัยก็เห็นด้วย แต่เนื่องจากแนวความคิดในการศึกษาเศรษฐศาสตร์แนวพุทธนี้ยังค่อนข้างจำกัดอยู่ และจะต้องมีการปรับปรุงอีกหลายครั้งจนกว่าจะมีรูปธรรมที่ค่อนข้างชัดเจน [4]

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีการยืนยันว่าแนวความคิดใดเป็นแนวคิดที่ถูกต้อง ประกอบกับยังไม่มีแนวทางเศรษฐศาสตร์ทางอื่นที่จะนำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการแก้ปัญหา จึงยังคงต้องยึดหลักเกณฑ์ข้างต้นในการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหามลพิษต่อไป ซึ่งการใช้หลักการดังกล่าวนั้นสามารถแยกเป็นวิธีการปรับหลักการใช้ได้หลายประการ ดังจะได้พิจารณาลงในบทที่ 4 ต่อไป

จะเห็นได้ว่า วิธีการเหล่านี้เป็นวิธีการที่นำหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายมาประกอบกัน ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้เพิ่งจะได้มีการนำมาใช้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2535

ในปีพุทธศักราช 2534 TDRI [5] ได้เคยเสนอนโยบายในการควบคุมมลพิษในทางเศรษฐศาสตร์ไว้ห้าประการ ซึ่งวิธีการทั้งห้าประการดังกล่าวนี้เป็นวิธีการซึ่งมีการใช้กันอยู่อย่างแพร่หลายในต่างประเทศแล้วแต่ความเหมาะสม วิธีการเหล่านี้ ได้แก่

1. การกำหนดมาตรฐานเพื่อควบคุมมลพิษ โดยการกำหนดระดับการทิ้งของเสียและการกำหนดการบำบัดของโรงงาน

---

4 จุไร ทัพวงศ์ แนวทางการควบคุมมลพิษ : ผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษเป็นผู้จ่าย เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่สาม 31 ตุลาคม - 1 พฤศจิกายน 2535 หน้า 541 - 550.

5 ภิรมย์ จั่นถาวร, มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการดูแลรักษาคลอง เอกสารประกอบการเสวนาอาศรมความคิดเรื่องคลองในกรุงเทพมหานครและปริมาณฑล สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 26 สิงหาคม 2535

ในกฎหมายไทยปัจจุบันนี้ มีบทบัญญัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวอยู่แล้วหลายฉบับ อาทิเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช 2535 ได้กำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งจากภาคอุตสาหกรรมไว้หลายประการ เช่น ค่าความเป็นกรด-ด่าง ถึงกับกำหนดอัตราส่วนระหว่างน้ำทิ้งกับปริมาณน้ำในลำน้ำสาธารณะ การกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งจากแหล่งชุมชนของกรมโยธาธิการ รวมไปถึงค่ามาตรฐานน้ำทิ้งซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในขณะที่บางส่วนยังมิได้มีการกำหนดมาตรฐาน เช่น น้ำทิ้งจากภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะในเรื่องของการปล่อยน้ำเสียจากการทำนากุ้ง และฟาร์มเลี้ยงสุกรซึ่งก่อให้เกิดปัญหากับป่าชายเลนอยู่ในขณะนี้

ปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้น นอกจากมาตรฐานน้ำทิ้งที่ไม่ครบถ้วน โดยเฉพาะมาตรฐานคุณภาพน้ำรวมของแม่น้ำสายต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถจะบังคับตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบปัจจัยในเรื่องการขาดงบประมาณและกำลังบุคคลากร ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของการตรวจสอบอย่างมาก

2. การกำหนดต้นทุนที่ต่ำที่สุดที่เอกชนต้องรับภาระ ในการกำหนดมาตรฐานของการควบคุมมลพิษอุตสาหกรรมนั้น ต้องพิจารณาเรื่องต้นทุนในทางเศรษฐกิจอีกด้วย อาทิเช่น ต้นทุนในการจัดการของหน่วยงานควบคุม ต้นทุนของอุตสาหกรรมหรือผู้ก่อมลพิษในเรื่องการลดจำนวนผลผลิต และการใช้จ่ายเพิ่มในการลดมลพิษ ซึ่งในลักษณะดังกล่าวนี้ จะต้องกำหนดมาตรฐานของคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยรวมเสียก่อน จากนั้นจึงจะสามารถกำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษอุตสาหกรรมให้ใกล้เคียงกับมาตรฐานของคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาตัวแปรที่สำคัญที่สุด ก็คือค่าใช้จ่ายในการบำบัดมลพิษ ไม่ให้มีต้นทุนที่สูงเกินไป ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด [6] ก็คือ การกำหนดมาตรฐานน้ำสะอาด ตาม Clean Water Act 1972 ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำหนดนโยบายเป้าหมายไว้ว่า ภายในปี ค.ศ. 1985 น้ำทิ้งที่จะปล่อยลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติทั่วประเทศ จะต้องได้รับการบำบัดจนน้ำนั้นสะอาดปราศจากมลสารโดยสิ้นเชิง (Zero Discharge) ต่อมา ได้มีการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับผลกระทบของระดับมาตรฐานต่อระดับค่าใช้จ่าย วัดเป็นมูลค่าเงิน

---

[6] สภาอุตสาหกรรม โครงการการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม กฎหมายที่ใช้ควบคุมการใช้แหล่งน้ำและหลักการในการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้ง, เอกสารโรเนียว

ดอลลาร์สหรัฐ เมื่อปี ค.ศ. 1972 พบว่า การขจัดมลสารออกจากน้ำทิ้งทั่วประเทศร้อยละแปดสิบหมายถึง ค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนกว่า 25,000 ล้านดอลลาร์ และการขจัดมลสารให้ได้ถึงร้อยละเก้าสิบ ค่าใช้จ่ายก็จะสูงขึ้นเป็นสองเท่า หากจะขจัดให้ได้ถึงร้อยละร้อย ตามเป้าหมายแล้ว ค่าใช้จ่ายจะสูงถึง 300,000 ล้านดอลลาร์ซึ่งเท่ากับงบประมาณแผ่นดินของประเทสสหรัฐอเมริกาในเวลานั้น ผลการศึกษาดังกล่าวทำให้ประเทศสหรัฐอเมริการต้องทำการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวในปี ค.ศ. 1977 โดยลดระดับมาตรฐานที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีที่มีอยู่และอยู่ในระดับที่สามารถปฏิบัติได้ตามความเป็นจริง

3. ระบบผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายค่ากำจัดมลพิษซึ่งเป็นระบบสากลที่ทั่วโลกได้นำมาใช้เป็นวิธีที่ให้ความยุติธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการก่อให้เกิดมลพิษและผู้ที่ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้ เนื่องจากค่าใช้จ่ายนั้นจะเก็บเอาจากอุตสาหกรรมผู้ก่อมลพิษในขั้นต้น แล้วนำไปใช้ประโยชน์ในขั้นสุดท้าย ผู้ผลิตและผู้บริโภคจะได้รับการจัดสรรค่าใช้จ่ายร่วมกัน โดยพิจารณาจากความยืดหยุ่นของอุปสงค์

ในกรณีที่เป็นการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกและตลาดโลกมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง (ในทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า "เส้นอุปสงค์ที่มีลักษณะยืดหยุ่นอย่างไม่สิ้นสุด หรือ Indefinitely elastic demand") นั่นก็คือผู้ผลิตจำเป็นจะต้องรับภาระของค่าใช้จ่ายที่ถูกจัดเก็บไว้เองทั้งหมด จึงอาจจะมีผลกระทบต่อตลาดการผลิต เพราะผู้ผลิตเพื่อส่งออกผลักภาระกลับไปยังผู้ผลิตวัตถุดิบเพื่อเฉลี่ยภาระภาษีหรือความเสียหายไปให้แก่ผู้ผลิตรายอื่น

4. การแข่งขันในทางการตลาดอย่างเต็มที่เป็นสิ่งสำคัญ ที่จะช่วยให้นโยบายในทางเศรษฐกิจของสิ่งแวดล้อมประสบผลสำเร็จ โดยให้ผู้ผลิตต่างแข่งขันกันเพื่อลดมลพิษเอง อย่างไรก็ตามในระยะยาว ผู้ที่ประสบผลสำเร็จในระยะแรกก็ย่อมจะเป็นผู้ผูกขาด (ในระยะเวลาหนึ่ง) เพราะคู่แข่งขันเลิกกิจการไป ซึ่งในขณะนั้นก็ย่อมจะเกิดการปล่อยปละละเลยในเรื่องของการลดมลพิษของสิ่งแวดล้อม

5. Policy transiton ได้แก่ การกำหนดนโยบายในเรื่องการลดมลพิษแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยการเปลี่ยนแปลงในเรื่องส่วนผสมของโครงสร้างทางอุตสาหกรรมที่มีมลพิษสูงไปสู่อุตสาหกรรมที่มีมลพิษต่ำ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลา โดยเฉพาะความเป็นธรรมในการกำหนดถึง

ประเภทของอุตสาหกรรม และประสิทธิภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการลดมลพิษ

ดร. ธีระ พันธุมวนิช (1990-2) ได้เคยทำการวิจัยโดยการนำหลักเกณฑ์ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระ มาใช้ในการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม (Industrial Environment Fund - IEF) โดยจัดเก็บจากอุตสาหกรรมประเภทที่เป็นต้นเหตุก่อให้เกิดมลพิษในอัตราที่ต่ำสุดของความเจริญ (น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของค่า GDP) และในอัตราสูงสุดที่ภาคอุตสาหกรรมจะมีส่วนร่วม ตามหลักการเรื่อง "ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระ" กองทุนนี้จะบริหารการเงินจากค่าบำบัดของเสียซึ่งกำหนดตามกิจการของอุตสาหกรรมและตรวจสอบโดยผ่านผู้ตรวจสอบสิ่งแวดล้อม ค่าบำบัดจะกำหนดในอัตราซึ่งครอบคลุมถึงค่าขนส่ง ค่าบำบัด ค่ากำจัดสารพิษ และกำไรในระดับหนึ่งซึ่งถัวเฉลี่ยอยู่ประมาณตันละ 1000 บาทโดยรวมค่าใช้จ่ายที่กล่าวมาข้างต้นและกำไรร้อยละ 35 ค่าธรรมเนียมนี้จะเป็นไปตามประเภทและประมาณของของเสีย รวมถึงระยะทางในการขนส่ง ในปี พ.ศ. 2534 ระดับของของเสียจากภาคอุตสาหกรรมโดยประมาณ (หกแสนตัน) เมื่อคำนวณตันละ 1000 บาท จะก่อให้เกิดงบประมาณถึง 600 ล้านบาท ซึ่งเป็นเพียงร้อยละ 0.3 ของค่า GDP เท่านั้น เมื่อเทียบกับโรงงานอุตสาหกรรมกว่า 17,000 แห่งที่ก่อให้เกิดมลพิษ

ในการดำเนินการบริหารค่าธรรมเนียมดังกล่าว จะจัดตั้งและดำเนินการสร้างระบบบำบัดของเสียส่วนกลาง และระบบกำจัดของเสียที่เป็นพิษจากโรงงานต่าง ๆ สำหรับการตรวจสอบขั้นต้นและการบังคับให้ชำระค่าใช้จ่ายตลอดจนหลักประกันว่า ของเสียต่าง ๆ จะได้รับการจัดเก็บ โรงงานจะต้องนำเงินค่าธรรมเนียมประจำปีฝากเก็บไว้กับกองทุน ซึ่งกองทุนจะออกตั๋วสัญญาใช้เงินพร้อมดอกเบี้ย หรือแบงค์การันตี เมื่อมีการตรวจสอบว่าโรงงานเหล่านั้นได้จัดส่งของเสียไปบำบัดอย่างถูกต้องแล้ว ไม่ว่าจะโดยองค์กรเอกชนหรือภาครัฐบาลที่มีความเหมาะสมก็จะมีการหักกลบลบหนี้กันต่อไป

กองทุนสิ่งแวดล้อมจากภาคอุตสาหกรรม จะต้องเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งจัดตั้งร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชน เช่น กรมโรงงาน การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สมาคมอุตสาหกรรมไทย โดยมีคณะทำงานและผู้บริหารแยกต่างหากจากองค์กรเดิม

ซึ่งในประเด็นสำคัญก็คือ หากมีการสนับสนุนให้การส่งเสริมที่ถูกต้องแล้ว การควบคุมมลพิษจะเสียค่าใช้จ่ายที่ไม่มากแต่ประการใด เพราะภาคอุตสาหกรรมมีความเต็มใจที่จะจ่าย และหากสามารถให้บริษัททุกแห่งร่วมกับลงทุนและกำหนดนโยบายและค่าใช้จ่ายให้ทราบเป็นการล่วงหน้า ซึ่งประมาณว่าค่าธรรมเนียมประมาณ 0.3 เปอร์เซนต์ของมูลค่าเพิ่มทางภาคอุตสาหกรรม หรือร้อยละ 1.5 ของกำไรของหน่วยงานเอกชน (สมมติฐานว่ามีกำไรอยู่ที่ร้อยละ 20 ของการผลิต) โรงงานที่ได้รับการสนับสนุนในเรื่องการลดของเสียจะก่อให้เกิดการลดการผลิตของเสีย

สำหรับการขยายมาตรการไปสู่การเพิ่มปริมาณออกซิเจนในน้ำเสียทั่วไปนั้น เนื่องจากน้ำเสียประเภทดังกล่าวมีความเป็นพิษน้อย และมีปริมาณมากกว่าของเสียที่เป็นพิษทั่วไป และที่สำคัญไม่ความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจที่จะจัดเก็บและบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำส่วนกลาง ทางแก้ก็คือจะต้องแก้ไขจากแหล่งกำเนิดโดยตรง ซึ่งสามารถคำนวณจากประเภทของโรงงานและปริมาณน้ำเสียที่ออกมา โดยจัดเก็บเป็นรายปีเป็นการล่วงหน้า

ผลจากการจัดเก็บดังกล่าว จะทำให้ภาคอุตสาหกรรมสามารถคำนวณต้นทุนของตนได้ และเลือกแนวทางที่จะลดค่าใช้จ่ายดังกล่าว โดยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี การลดปริมาณการใช้น้ำ การลดปริมาณน้ำเสีย กลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมอาจร่วมกันกู้ยืมงบประมาณจากกองทุนฯ เพื่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียส่วนกลางของกลุ่ม ซึ่งจะทำให้ลดต้นทุนของโรงงานของตนได้มากกว่าที่จะเสียค่าธรรมเนียมดังกล่าว นอกจากนี้ กองทุนดังกล่าวอาจมีส่วนสนับสนุนการบำบัดน้ำเสียจากชุมชนในกรณีที่มีกำไรเหลือเพียงพอ

ค่าธรรมเนียม จะกำหนดในอัตราถัวเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายในบำบัดน้ำเสียซึ่งกำหนดจากค่าความเข้มข้นของ BOD จากอุตสาหกรรมแต่ละกลุ่ม ที่คำนวณไว้ที่ตันละ 1000 บาท โดยในปี 1991 ค่าบีโอดีจากอุตสาหกรรมเก้าประเภทซึ่งเป็นแหล่งกำเนิด คาดว่าจะมีปริมาณถึง 525,442 ตัน และน่าจะมีรายรับถึง 368 ล้านบาทต่อปี (จากร้อยละ 70 ของทั้งหมด หรือร้อยละ 1 ของค่า GDP จากอุตสาหกรรมทั้งหมด)

จากแนวทางต่าง ๆ ที่มีผู้วิจัยข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีการศึกษาความเป็นไปได้และรวมถึงแนวทางในการดำเนินงาน ทั้งในแง่องค์กร รูปแบบการดำเนินงาน รวมทั้งงบประมาณในการ

บริหารงานไว้หลายประการ ซึ่งไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในการใช้มาตรการในทางเศรษฐศาสตร์เท่านั้น แต่รวมถึงการใช้มาตรการทางกฎหมายควบคู่กันไปด้วยตลอดเวลา โดยจะเน้นหนักในด้านของการกระตุ้นและผลักดัน ให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องรับภาระเพิ่มขึ้นในการบำบัดของเสียและไม่มีสิทธิใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นเครื่องบำบัดมลพิษโดยไม่ต้องชำระค่าตอบแทนเช่นที่ได้เคยเป็นมา แต่ถูกบังคับให้ต้องผ่านกระบวนการบำบัดและการตรวจสอบที่รัฐจัดไว้เพื่อการควบคุม ซึ่งจะเห็นได้ว่า มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติอย่างยิ่ง แต่ปัญหาในการดำเนินการจะเป็นเช่นไรนั้นจำต้องพิจารณาอีกครั้งหนึ่งในรายละเอียด

5.3 บทสรุปพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 : ศึกษาในทางนิติศาสตร์เปรียบเทียบกับทางเศรษฐศาสตร์

5.3.1. ลักษณะของสาธารณสมบัติของแผ่นดินในทางนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์

สาธารณสมบัติของแผ่นดินในทางนิติศาสตร์และสินค้าสาธารณะในทางเศรษฐศาสตร์นั้น มีข้อจำกัดที่เหมือนกัน กล่าวคือ ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น สินค้าสาธารณะเป็นทรัพย์สินประเภทที่ห้ามบุคคลอื่นไม่ให้มาใช้ประโยชน์ไม่ได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณ ฯลฯ ดังนั้น แม้ว่าบุคคลนั้นจะใช้สินค้าสาธารณะจนเกินขีดความสามารถในการรองรับการใช้ประโยชน์จนก่อให้เกิดผลเสีย บุคคลหนึ่งบุคคลใดก็ไม่อาจจะห้ามปรามไม่ให้บุคคลผู้ใช้สินค้าสาธารณะนั้นไม่ได้

ในทางนิติศาสตร์นั้น หากมีการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งถือเป็นหนึ่งในสินค้าสาธารณะจนเกิดเป็นมลพิษขึ้น หากไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดได้รับความเสียหายโดยตรง ก็ย่อมจะไม่มีใครเป็นผู้มีสิทธิซึ่งถือว่าเป็นผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายและห้ามปรามไม่ให้บุคคลดังกล่าวระงับการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้

จากข้อจำกัดในทางเศรษฐศาสตร์และนิติศาสตร์ดังกล่าว แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อแก้ไขช่องว่างดังกล่าว โดยได้ให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไปในมาตรา 6 (3) ดังนี้ คือ "การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับ

การควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ" แต่บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการรับรองสิทธิของประชาชนในการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายนี้เท่านั้น ยังไม่มีการบัญญัติรับรองถึงสิทธิของประชาชนในฐานะผู้มีสิทธิใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ประการใด จึงทำให้ประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ไม่สามารถร้องทุกข์ในฐานะผู้ได้รับความเสียหาย นอกจากการร้องเรียนผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

5.3.2 ระดับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดจากการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น การป้องกันปัญหามลพิษโดยการจัดการคุณภาพของสิ่งแวดล้อมจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหามลพิษโดยการควบคุมมลพิษไม่ว่าจะเป็นการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งในแง่มาตรฐานน้ำดี และมาตรฐานน้ำทิ้ง การศึกษาผลกระทบของโครงการที่อาจมีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดเขตควบคุมมลพิษ โดยมีประเด็นที่จะต้องได้รับการพิจารณาเป็นสำคัญก็คือ มาตรฐานที่กำหนดเหล่านั้น จะต้องให้สังคมได้รับประโยชน์ในแง่ของคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตด้วย แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่สูญเสียประโยชน์จากมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นมากเกินไป

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็ได้กำหนดเงื่อนไขในการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ นั้น จะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย (มาตรา 32 วรรคท้าย - ดูรายละเอียดใน 5.1.1)

5.3.3. แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ลำดับขั้นตอนในการจัดการถึงคุณภาพสิ่งแวดล้อมแยกออกเป็นลำดับ ดังนี้ คือ

(1) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา 13 (1)) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ก็จะถือเป็นนโยบายและแผนแม่บท

(2) รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม จัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า "แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม" โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนแม่บท(มาตรา 35) ซึ่งจะจัดทำเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลางหรือระยะยาวก็ได้ตามความเหมาะสม โดยอาจจะประกอบด้วยแผนงานและการดำเนินการต่อไปนี้ (มาตรา 36) คือ

(ก) การจัดการคุณภาพอากาศ น้ำ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ

(ข) การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

(ค) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(ง) การประมาณการเงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินกองทุนที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(จ) การจัดองค์กรและระเบียบการบริหารงาน เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และระหว่างส่วนราชการกับเอกชน รวมทั้ง การกำหนดอัตรากำลังพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(ฉ) การตรากฎหมายและออกกฎข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ คำสั่ง และประกาศที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(ช) การตรวจสอบ ติดตามและวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(3) ในเขตควบคุมมลพิษและเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้น จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ทั้งนี้ ให้รวมถึงแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการนี้ด้วย

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจจะขยายระยะเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวันนี้ได้ตามความเหมาะสม (มาตรา 37)

ในจังหวัดซึ่งไม่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเขตควบคุมมลพิษ แต่มีความประสงค์จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้นอาจจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ได้

อนึ่ง แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดที่จะเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินี้ จะต้องเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงสภาพความรุนแรงของปัญหา และเงื่อนไขต่าง ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของจังหวัดนั้น และควรจะมีสาระสำคัญในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(ก) แผนการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

(ข) แผนการจัดหาและให้ได้มาซึ่งที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการก่อสร้าง ติดตั้ง ปรับปรุงดัดแปลง ซ่อมแซม บำรุงรักษาและดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ค) แผนการจัดเก็บภาษีอากรและค่าบริการเพื่อการดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบการกำจัดของเสียรวมตาม (2)

(ง) แผนการตรวจสอบ ติดตาม และควบคุมการปล่อยทิ้งน้ำเสียและของเสียอย่างอื่นจากแหล่งกำเนิดมลพิษ

(จ) แผนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการละเมิดและฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ การอนุรักษ์ธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ศิลปกรรม

(4) ในกรณีที่การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จะต้องดำเนินการในพื้นที่คาบเกี่ยวกันระหว่างพื้นที่ของสองจังหวัดขึ้นไป เนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์หรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติของพื้นที่นั้น หรือเพื่อประโยชน์ในการจัดการอย่างเป็นระบบ ตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกต้องและเหมาะสม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการ (มาตรา 41)

(5) ในกรณีที่จังหวัดใดซึ่งมีหน้าที่ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการไม่จัดทำ หรือไม่สามารถจัดทำได้หรือจัดทำเสนอแล้วแต่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของจังหวัดนั้นว่ามีความรุนแรงถึงขนาดที่จำเป็นจะต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ หากเห็นว่าจำเป็นให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อออกคำสั่งให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้จัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับจังหวัดนั้นแทน

เมื่อผ่านการดำเนินการขั้นตอนดังกล่าวแล้ว ก็จะเป็นขั้นตอนของการปฏิบัติการ ซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการต่อไป จะเห็นได้ว่าในแผนการดำเนินงานต่าง ๆ นั้นจะไม่ได้วางเงื่อนไขในการจัดทำรายงานให้มีสาระในประการใดบ้าง ทั้งนี้เป็นเพราะในเขตท้องที่แต่ละแห่งย่อมจะมีความจำเป็นต่างกันออกไป จึงไม่ควรกำหนดไว้อย่างเด็ดขาด

จะเห็นได้ว่า เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางในทางเศรษฐศาสตร์เรื่องการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว การดำเนินงานในส่วนนี้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2536 มีรายละเอียดใกล้เคียงกัน โดยได้กำหนดถึงระดับในการเข้าแก้ไขปัญหามลพิษจากสิ่งแวดล้อม การดำเนินงาน องค์กรที่จะแก้ไข รวมทั้งการศึกษาเพื่อหาแนวทางดำเนินงานอีกด้วย

5.3.4 กองทุนสิ่งแวดล้อม

เป็นหน่วยงานสนับสนุนภาครัฐและภาคเอกชนในด้านงบประมาณเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายแห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งปัจจุบันนอกจากงบประมาณแผ่นดินแล้ว ยังไม่มีรายได้จากทางอื่นเพื่อนำมาสนับสนุนกิจกรรมของกองทุนฯ แต่ประการใด

กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้น (มาตรา 23) มีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นการสนับสนุนการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพราะเท่าที่ผ่านมาการส่งเสริมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไม่บรรลุผลนั้น มีสาเหตุมาจากการที่ขาดงบประมาณในการดำเนินงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื่องในแง่ของการขาดบุคลากรขาดอุปกรณ์และเครื่องมือในการดำเนินงาน ในกฎหมายฉบับนี้จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยมีเป้าหมายหลักในการ

ดำเนินงานต่อไปนี้

(1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

(3) ให้เอกชนกู้ยืมในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณีอื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรม หรือการดำเนินกิจการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามกฎหมาย

(4) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(5) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

สำหรับแหล่งที่มาของกองทุนสิ่งแวดล้อมนี้มีที่มาจากหลายแห่งด้วยกัน (มาตรา 22) อาทิเช่น เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมนี้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราวๆ เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น ซึ่งในขณะนี้ แหล่งที่มาที่สำคัญที่สุด ก็คือ เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุนได้กำหนดไว้ถึง 4,500 ล้านบาท และเงินงบประมาณ ประมาณ 500 ล้านบาท ซึ่งถือว่าเป็นเงินก้อนแรกที่กองทุนสิ่งแวดล้อมจะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่

สำหรับผู้บริหารกองทุนนี้ก็ได้แก่ คณะกรรมการกองทุน ซึ่งประกอบไปด้วย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานกรรมการ เลขาธิการสำนักงาน

นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ นอกจากนี้ก็มีผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีอธิบดีกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังเป็นผู้จัดการกองทุนในเงินกองทุนส่วนที่จัดสรรให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุน และดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม โดยมีอำนาจหน้าที่หลายประการเพื่อจัดสรรเงินกองทุนดังกล่าวข้างต้นนี้ ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

สำหรับการบริหารเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีอยู่ในปัจจุบัน 5,000 ล้านบาท โดยเป็นเงินที่รับโอนมาจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง 4,500 ล้านบาท และงบประมาณแผ่นดินประมาณ 500 ล้านบาทนั้น ในปี พ.ศ. 2535 ได้จัดสรรเงินกองทุนเพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหามลพิษในเขตควบคุมมลพิษ ดังนี้ คือ

1. พื้นที่พัทยา จังหวัดชลบุรี ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุน ฯ แบบให้เปล่าเป็นเงิน 159.1 ล้านบาท และในลักษณะของเงินกู้อีก 1,168 ล้านบาท

2. พื้นที่จังหวัดภูเก็ต ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุน ฯ แบบให้เปล่าเป็นเงิน 146.1 ล้านบาท และในลักษณะของเงินกู้อีก 674 ล้านบาท

3. พื้นที่หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุน ฯ เป็นจำนวนเงิน 1,263.34 ล้านบาท

รวมเป็นจำนวนเงินประมาณ 3,411.5 ล้านบาท [7]

ลักษณะของเงินกองทุนที่ให้กู้ยืมนั้น กำหนดระยะเวลาการใช้คืนในระยะเวลาประมาณ 9 - 12 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลานานมาก และในปีพ.ศ. 2536 จะต้องสนับสนุนการแก้ปัญหาในเขตควบคุมมลพิษอีก 3 แห่งที่กำลังจะประกาศควบคุมมลพิษ คือ กรุงเทพมหานคร สระบุรี และสมุทรปราการ ซึ่งเงินอีกประมาณ 1,500 ล้านบาทนั้นไม่อาจเพียงพอแก่การปัญหามลพิษได้โดยเฉพาะเพียงแค่กรุงเทพมหานครเท่านั้นก็ไม่เพียงพอแล้ว ดังนั้น ทางคณะกรรมการบริหารเงินกองทุนได้ทำเรื่องของกู้ยืมจากรัฐบาลญี่ปุ่นหรือ OECF (OVERSEAS ECONOMICS

---

7 "มิติใหม่ กองทุนพัฒนาสิ่งแวดล้อม การฟื้นชีพธรรมชาติ" ฐานเศรษฐกิจ วันที่ 1 - 7 กรกฎาคม 2534 : 25

COOPERATION FUND) ในวงเงิน 4,500 ล้านบาท ดอกเบี้ย 3 % ต่อปี โดยขณะนี้อยู่ในระหว่างรอเป็นมติคณะรัฐมนตรี เพื่ออนุมัติการกู้ยืมดังกล่าว

สำหรับการกู้ยืมของภาคเอกชนนั้น เนื่องจากเป็นปีแรกของการดำเนินการกองทุนฯ ซึ่งตั้งขึ้นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ จึงยังไม่ได้รับความสนใจมากนัก ประกอบกับการบังคับตามกฎหมายในเรื่องการควบคุมมลพิษตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ยังไม่ได้มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงยังไม่มีโครงการของเอกชนที่ได้รับเงินกู้จากกองทุนฯ ดังกล่าวแต่ประการใด

จะเห็นได้ว่า แม้ในทางเศรษฐศาสตร์จะไม่ได้มีการพิจารณาถึงการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จะมาดำเนินงานเพื่อบริหารเงินค่าใช้จ่ายที่เก็บจากผู้ก่อมลพิษ แต่กองทุนสิ่งแวดล้อมก็เป็นลักษณะของการบริหารเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวรูปแบบหนึ่ง คือแทนที่จะให้หน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้บริหารโดยตรง กลับจัดตั้งองค์กรในลักษณะรวมศูนย์อำนาจเพื่อบริหารเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีการใช้จ่ายเงินเพื่อวัตถุประสงค์ในการลดมลพิษโดยตรง อันถือได้ว่าเป็นการปรับแนวทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในทางกฎหมายได้ในลักษณะหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม มีกรณีที่น่าเป็นข้อสังเกตอยู่ว่า ในการกำหนดค่าบริการและค่าปรับ * ตามกฎหมายนี้ ที่จะต้องให้หักส่งเข้ากองทุนตามกฎหมายที่กำหนด และจึงจะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการและบำรุงรักษาระบบกำจัดน้ำเสียและของเสียฯ ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสมนัก เพราะการดำเนินการของการให้บริการระบบกำจัดน้ำเสียและของเสียนั้น แม้จะได้จัดให้มีงบประมาณสนับสนุน หรือมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการเป็นระยะแรก ซึ่งคาดการณ์ว่า จะสามารถดำเนินโครงการได้ แต่ค่าบริการก็ไม่อาจกำหนดให้สูงเกิดความพอใจที่จะจ่ายของภาคเอกชน มิฉะนั้น ย่อมจะเป็นการก่อให้เกิดการหลบหลีกการปฏิบัติตามกฎหมายได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีเทคโนโลยีทันสมัยและก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว การลดมลพิษโดยอุปกรณ์ที่ทันสมัยขึ้น จะทำให้งบประมาณที่จัดหามาเพื่อลงทุนในบำบัดมลพิษจากอุตสาหกรรมนั้น

---

* ค่าบริการและค่าปรับ โปรดดูรายละเอียดในตอนต้นของบทนี้

สูญเปล่าไปได้ในเร็ววัน อันเป็นการใช้งบประมาณที่ไม่คุ้มค่านัก โดยเฉพาะในกรณีที่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของระบบบำบัดมลพิษในระดับหนึ่ง หากไม่มีผู้ใช้บริการ หน่วยงานที่ดำเนินการดังกล่าวย่อมจะต้องกลับมาพึ่งงบประมาณของรัฐบาล หรืออาจจะขาดทุนจนไม่สามารถดำเนินกิจการได้จนต้องยุติการดำเนินการในส่วนนี้ไป ซึ่งในลักษณะเช่นนี้ ย่อมจะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ซึ่งไม่ถูกต้อง เพราะปัญหาหลักของรัฐบาลใน ปัจจุบันก็คือ การที่มีงบประมาณไม่พอเพียงสำหรับการดำเนินการเรื่องระบบบำบัดมลพิษส่วนกลาง จึงได้หาทางออกโดยการให้หน่วยงานท้องถิ่นสามารถหารายได้ของตนเองได้ การที่ต้องนำเงินส่งเข้ากองทุนตั้งแต่ยังไม่หักค่าใช้จ่าย จึงสมควรจะต้องนำมาดำเนินการเพื่อลดปัญหามลพิษที่สังคมที่เอกชนนั้น ๆ อยู่เป็นผู้ได้รับประโยชน์มิใช่ปันส่วนให้องค์กรกลางก่อน จึงนำกลับไปแก้ปัญหาภายหลัง

5.3.5 องค์กรผู้รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหามลพิษ

ในทางนิติศาสตร์นั้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีความสมบูรณ์จะต้องประกอบไปด้วยด้านเนื้อหาสาระสำคัญต่าง ๆ ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วย [8]

ส่วนที่ 1 เป็นกฎหมายที่จัดตั้ง องค์กร หรือหน่วยงานผู้รับผิดชอบในงานที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้ ได้แยกออกเป็นสามองค์กรด้วยกัน คือ

ก. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการชุดนี้เป็นองค์กรระดับนโยบายซึ่งมีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องของการกำหนดนโยบายต่าง ๆ (มาตรา 13) จะเห็นได้ว่า หน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะต้องปฏิบัติการนั้น ส่วนใหญ่เป็นงานซึ่งจะต้องได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องและจะต้องมีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยตรงอีกด้วย มิฉะนั้นก็จะเกิดปัญหาเช่นเดียวกับที่เคยผ่านมาในอดีต นั่นคือคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่มีอำนาจควบคุมให้หน่วยงานอื่น ๆ

---

[8] จรณชัย ศัลยพงษ์, "รูปแบบของกฎหมายสภาวะแวดล้อมในประเทศไทย" วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527) หน้า 27.

ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ซึ่งได้วางมาตรการออกมา ดังนั้น ในกฎหมายฉบับนี้ จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (มาตรา 12) ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ

(2) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง

(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง

(4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

(5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

(6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(7) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

(8) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(9) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

(10) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

(11) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

(12) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(13) เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

(14) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

(15) ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี จำนวนไม่เกิน 8 คน และเป็นตัวแทนจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

(16) ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ

จากตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง จะเห็นได้ว่า เป็นตำแหน่งทางการเมืองอันได้แก่รัฐมนตรีว่าการประจำกระทรวงถึง 11 ตำแหน่ง และเกี่ยวข้องกับกระทรวงต่าง ๆ ถึง 9 กระทรวงโดยเฉพาะ ในตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีซึ่งถือว่ามีสถานภาพสูงสุดในการบริหารงานแผ่นดิน ประกอบกับตำแหน่งรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ดังนั้น จึงย่อมจะกล่าวได้ว่ามีอำนาจ

บังคับบัญชาโดยตรงและทำให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นองค์กรนโยบายระดับชาติอย่างแท้จริง

ข. คณะกรรมการควบคุมมลพิษ ซึ่งถือเป็นองค์กรหลักในระดับปฏิบัติการกึ่งนโยบาย โดยมีหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบาย อย่างไรก็ตามการปฏิบัติการตามกฎหมายฉบับนี้จะดำเนินการได้ต่อเมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะที่จะดำเนินการได้ หากยังมีบทกฎหมายเฉพาะอยู่ก็จำเป็นจะต้องให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตามกฎหมายเฉพาะนั้นดำเนินการตามหน้าที่ซึ่งตนมีก่อน ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าอยู่บ้าง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ในการดำเนินการตามกฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การบังคับใช้กฎหมายนั้น จะต้องดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะก่อน หากไม่มีจึงจะมาใช้กฎหมายทั่วไปได้

สำหรับคณะกรรมการควบคุมมลพิษนั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 53 ประกอบด้วย

1. ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานกรรมการ
2. อธิบดีกรมการปกครอง
3. อธิบดีกรมตำรวจ
4. อธิบดีกรมการขนส่งทางบก
5. อธิบดีกรมเจ้าท่า
6. อธิบดีกรมโยธาธิการ
7. อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี
8. อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม
9. อธิบดีกรมอนามัย
10. อธิบดีกรมวิชาการเกษตร
11. อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
12. เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
13. ปลัดกรุงเทพมหานคร
14. ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคนซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งเป็นกรรมการ
15. อธิบดีกรมควบคุมมลพิษเป็นกรรมการและเลขานุการ

จะเห็นได้ว่า ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และในขณะเดียวกันก็เป็นประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการควบคุมมลพิษด้วย ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลว่า กฎหมายได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เพื่อให้การบังคับการตามกฎหมายเป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อยที่สุด จึงต้องกำหนดให้ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ควบทั้งสองตำแหน่งดังกล่าว

สำหรับเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบาย ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ได้แก่

(1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล

(2) ประธานสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(6) หัวหน้าผู้บริการท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอย่างอื่นนอกเหนือจาก(1) ถึง (5) ข้างต้น ที่ได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

ส่วนที่ 2 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในหมวดที่สามเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 1 มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 32 - 34 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานคุณภาพน้ำ มาตรฐานคุณภาพอากาศ มาตรฐานความสั่นสะเทือน หรือมาตรฐานในเรื่องอื่น ๆ และมีอำนาจปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ให้เหมาะสมกับความก้าวหน้าทางในทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังที่ได้พิจารณาไปแล้ว

ส่วนที่ 3 เป็นกฎหมายที่ช่วยให้มีการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น ในเรื่องของการฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งในมาตรา 96 - 97 ดังที่ได้ยกมาแล้วในตอนต้นของบทนี้ ได้กำหนด

ให้นำทฤษฎีกฎหมายในเรื่อง "ความรับผิดเด็ดขาด" มาใช้บังคับแม้ว่าจะยังไม่ถึงระดับที่มีกระบวนการพิจารณาในเรื่องคดีสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่ก็สามารถช่วยบรรเทาภาระในการดำเนินคดีของผู้ได้รับความเสียหายไปได้ระดับหนึ่ง

สำหรับมาตรการส่งเสริมประการอื่น ก็ได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 มาตรา 94 ซึ่งได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากหน่วยราชการในสองลักษณะด้วยกัน คือ

ก. การขอรับความช่วยเหลือด้านอากรขาเข้าสำหรับการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งเครื่องจักร เครื่องใช้ หรือวัสดุที่จำเป็นซึ่งไม่สามารถจัดหาได้ภายในราชอาณาจักร

ข. การขอรับอนุญาตนำผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ติดตั้ง ควบคุม หรือดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือ ระบบกำจัดของเสีย ในกรณีที่ไม่สามารถจัดหาและว่าจ้างบุคคลที่มีคุณสมบัติ ที่จะเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรได้ภายในราชอาณาจักร รวมทั้งข้อยกเว้นภาษีเงินได้ของบุคคลนั้นที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ควบคุมในราชอาณาจักร

<u>บทสรุป</u>

อาจจะกล่าวได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ ในรูปแบบทางนิติศาสตร์มีความสมบูรณ์ในเนื้อหาด้านสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกันก็ได้ปรับเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในด้านต่าง ๆ มาใช้สมกับเป็นแม่บทของการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ โดยไม่ได้ยึดติดกับรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ในลักษณะเดิม คือโทษในทางอาญา แต่ได้นำเอาหลักการกระตุ้นให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระมาใช้ในหลายส่วนทีเดียว แม้ว่าในบางประเด็นจะทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงานบ้าง อาทิ เขตที่จะเรียกเก็บค่าบริการและค่าปรับได้ จะต้องเป็นเขตที่ถูกประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ หรือเป็นเขตที่มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบบำบัดของเสียส่วนกลาง ซึ่งปัจจุบันมีเขตควบคุมมลพิษเพียง 3 เขตเท่านั้น ส่วนเขตที่มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือของเสียส่วนกลางนั้นมีเพียงจังหวัดใหญ่ ๆ ที่มีอุตสาหกรรมหนาแน่นเท่านั้น และที่สำคัญก็คือ จะต้องมีการประกาศอัตราค่าบริการและค่าปรับดังกล่าว ในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีการกำหนดแต่อย่างใด ดังนั้น ปัญหา

ที่มีในขณะนี้ ก็คือ รายได้ที่จะนำเข้าสนับสนุนกองทุนสิ่งแวดล้อมดังจะได้มาจากที่ใด เนื่องจากหลักเกณฑ์ในเรื่องค่าบริการและค่าปรับดังกล่าวนั้น จะต้องกำหนดจากมาตรฐานของเสียที่อนุญาตให้โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยออกมาได้ และในขณะเดียวกัน การกำหนดมาตรฐานของเสียจะกระทำได้ ก็จะต้องมีการศึกษามาตรฐานของคุณภาพสิ่งแวดล้อม และได้กำหนดค่าของเสียที่สิ่งแวดล้อมสามารถรองรับได้เสียก่อน ซึ่งเพียงแค่การศึกษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมนั้น และการกำหนดมาตรฐานของของเสียที่จะปล่อยลงสู่สิ่งแวดล้อมนั้นจะต้องใช้เวลาตรวจสอบเป็นระยะเวลาหลายปี การจะบรรลุผลตามเป้าหมายของพระราชบัญญัตินี้ก็ย่อมจะเป็นการยากที่จะสามารถบรรลุผลในการแก้ปัญหา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย