

แนวโน้มปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล และปัญหาทางกฎหมายที่จะมีต่อประเทศไทย

4.1 ความสัมพันธ์ทางด้านสถานที่ตั้งทางกายภาพของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

ประเทศไทย เป็นประเทศอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South-East Asia Region) อันประกอบด้วยประเทศเพื่อนบ้านจำนวน 8 ประเทศได้แก่ พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน และฟิลิปปินส์ ซึ่งอาจเรียกประเทศที่อยู่ในภูมิภาคนี้อีกอย่างหนึ่งว่า " ประเทศอาเซียน" (Asean countries) ซึ่งมีการติดต่อสัมพันธ์และมีประวัติศาสตร์ร่วมกันมานาน เป็นภูมิภาคที่เติบโตในระดับการก้าวอย่างทีค่อนข้างเท่าเทียมกันโดยรวม และจัดอยู่ในระดับประเทศกำลังพัฒนา (Developing countries) ที่มีแนวโน้มอัตราการเจริญเติบโตในด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ (Economic Sector) ในระดับที่สูง ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ ปัจจัยหนึ่งซึ่งสำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงทางการเคลื่อนย้ายทุน (Capital) มาสู่ภูมิภาคเอเชีย (Asia Region) ที่มีมากขึ้นของประเทศพัฒนาแล้ว เพื่อมาบริโภครายการธรรมชาติที่ยังมีอยู่อุดมสมบูรณ์ในภูมิภาคนี้ ส่งผลให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละประเทศมากขึ้น อาจเรียกปรากฏการณ์นี้ว่าเป็น "ปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์" (Globalization)

ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประเทศอาเซียน โดยเฉพาะประเทศไทยนั้น เมื่อเทียบกับประเทศอาเซียนด้วยกันแล้ว จะเห็นว่า ประเทศไทยมีศักยภาพ (Potential) อยู่ในระดับแนวหน้าของกลุ่มประเทศในภูมิภาคนี้ ทั้งนี้อันเนื่องมาจากความพร้อมในหลายๆ ด้าน เป็นต้นว่า ที่ตั้ง ทำเลสภาพเศรษฐกิจ สังคม เสถียรภาพทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งจากที่กล่าวมานี้ ได้สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในทางเศรษฐกิจที่นับวันจะมีอัตราการเจริญเติบโตอย่างไม่หยุดยั้ง แต่ผลพวงที่ได้จากการพัฒนาดังกล่าวที่สำคัญ ประการหนึ่ง และเป็นประเด็นข้อพิพาทระหว่างประเทศในปัจจุบัน คือ ปัญหาด้านการทำลายสิ่งแวดล้อม (The Devastation of Environment) ซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายปัญหาขึ้นอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับผลกระทบ เช่น ปัญหามลพิษในแม่น้ำระหว่างประเทศ ปัญหามลพิษทางทะเล ปัญหามลพิษทางอากาศ ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ว่า สามารถที่จะพัฒนาหรือขยายขอบเขตของผลกระทบของความเสียหายออกจากแหล่งกำเนิด (Source of Emission) ไปเป็นระยะทางไกลๆ ได้ จนในบางครั้งอาจเลยออกไปนอกพรมแดนของประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดได้ ลักษณะเช่นนี้ เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาถึงกลุ่มอาเซียน ก็อาจจะเกิดขึ้นได้เช่นกัน โดยเฉพาะประเทศไทยที่มีประเทศเพื่อนบ้านล้อมรอบอยู่ ควันหรืออากาศเสียจากประเทศไทยอาจจะลอยข้ามพรมแดนของประเทศไปทำความเสียหายต่อประเทศเพื่อนบ้านได้ในลักษณะนี้

ถือว่าประเทศไทยเป็นผู้กระทำ (Polluter) ในทางกลับกัน ประเทศไทยอาจจะได้รับควันหรืออากาศเสียจากประเทศเพื่อนบ้าน ลอยเข้ามาในประเทศไทยและทำความเสียหายต่อประเทศไทยได้เช่นกันซึ่งเรียกได้ว่าประเทศไทยเป็นผู้ถูกกระทำ (Receiver) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือปัญหามลพิษทางอากาศนี้ผู้กระทำ(Polluter) และผู้ถูกกระทำ (Receiver) ดำรงอยู่ในสถานะในคราวเดียวกันได้นั่นเอง.

ทั้งนี้เพื่อพิจารณาข้อมูลปริมาณโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่ในประเทศไทย โดยการรวบรวมสถิติโรงงานอุตสาหกรรมจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม พบว่า จำนวนโรงงานในปีพ.ศ. 2537 มีจำนวนคงที่จนถึงเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยจากปีพ.ศ.2536 แต่เมื่อเทียบกับเมื่อประมาณ 10 ปีให้หลังจะพบว่า มีปริมาณที่เพิ่มขึ้นในระดับสูง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้นและพิจารณาแนวโน้มการขยายตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้พบว่าแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นไปอีก¹

ดังที่กล่าวในบทที่ 2 ว่า มลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนในระยะไกล ตามขอบเขตวิธานนิพนธ์ฉบับนี้มีแหล่งกำเนิดมาจากกิจกรรมประเทศอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นการพิจารณาในเรื่องแนวโน้มของปัญหาตามหัวข้อนี้ก็จะพิจารณาเฉพาะกิจกรรมในประเภทอุตสาหกรรมในประเทศไทยเท่านั้น

เนื่องจากลักษณะทางกายภาพ (Physical) ของประเทศไทยนั้นโดยภาพรวม (Overview) เป็นประเทศที่อยู่ในที่ราบ (Plain) เป็นส่วนใหญ่ เมื่อเทียบกับลักษณะทางกายภาพของภูมิภาคเอเชีย แต่เมื่อจำกัดขอบเขต (Scale) การพิจารณาให้เล็กลงจะพบว่า ยังมีความแตกต่างในแต่ละส่วนหรือภาคในประเทศไทย ความแตกต่างนี้เองเป็นปัจจัยหนึ่งในการกำหนดประเภทอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในแต่ละภูมิภาคว่าในภาคใดมีอุตสาหกรรมประเภทใดอยู่บ้าง ซึ่งพอที่จะกำหนดได้อย่างกว้างๆ ดังนี้

(1). ภาคเหนือ ลักษณะเป็นภูเขา เทือกเขามีภูเขาติดกันเป็นพืด ในแนวเหนือใต้สลับกับหุบเขาทั้งแคบและกว้างมาก ประกอบกับมีป่าไม้ขึ้นอยู่มาก และเป็นต้นกำเนิดแม่น้ำสำคัญหลายสาย² ทำให้มีอุตสาหกรรมประเภทไม้ ไม้แปรรูป พลังงานไฟฟ้า ปูนซีเมนต์

¹ International Monetary Fund, World Economic Outlook : Interim Assessment, (Washington D.C : International Monetary Fund, 1993) , P.47.

² กองอากาศประจำถิ่น กรมอุตุนิยมวิทยา, "ภูมิประเทศของประเทศไทย", หน้า 1. ม.ป.ป.(อัดสำเนา).

- (2). *ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ* ลักษณะเป็นที่ราบสูงและลาดต่ำลงไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ลักษณะของดินเป็นดินทรายไม่อุ้มน้ำ³ เพาะปลูกไม่ได้แต่เหมาะกับการปลูกหม่อนเลี้ยงไหม จึงมีอุตสาหกรรมประเภททอผ้ามาก รวมทั้งผลิตปูนซีเมนต์ อยู่บ้าง
- (3). *ภาคกลาง* ลักษณะส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม⁴ เหมาะแก่การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ในบางพื้นที่มีภูเขาที่ไม่สูงมากนัก เช่น สระบุรี มีโรงงานปูนซีเมนต์อยู่มาก เป็นต้น นอกจากนี้ยังประกอบไปด้วยอุตสาหกรรมหลายชนิด โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร และสมุทรปราการ นับว่ามีจำนวนโรงงานมากที่สุด
- (4). *ภาคตะวันออก* มีลักษณะเป็นที่ราบและเทือกเขาทางด้านตะวันออกเฉียงใต้และติดอ่าวไทย⁵ ด้วยผลของการวางแผนพัฒนาฝั่งทะเลตะวันออกของรัฐบาล ทำให้โรงงานในภาคนี้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ทางรัฐบาลได้ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมหนัก (Heavy Industries) จำพวกโรงกลั่นน้ำมัน โรงงานปิโตรเคมี โรงงานผลิตเหล็ก และถลุงแร่ เป็นต้น
- (5). *ภาคใต้* มีลักษณะส่วนใหญ่เป็นป่าเขา และมีที่ราบกว้างพอประมาณและสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางน้อยกว่า 13 เมตร พื้นที่ทางฝั่งตะวันตกของภาค ชันกว่าฝั่งตะวันออก⁶ ป่าไม้จำพวกยางพารา ไม้เต็งรัง ไม้มะค่า เป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมยางพารา และอุตสาหกรรมประมง เป็นต้น
- (6). *ภาคตะวันตก* มีลักษณะส่วนใหญ่เป็นภูเขา⁷ ไม่ค่อยมีโรงงานอุตสาหกรรมเท่าใดนัก แต่ยังมีอุตสาหกรรมพวกเพชรพลอยอยู่เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งไม่จัดเป็นอุตสาหกรรมหนัก

นอกจากลักษณะทางกายภาพที่ไม่เหมือนกันซึ่งส่งผลให้มีทรัพยากรธรรมชาติไม่เหมือนกัน จนเป็นผลให้เกิดการกำหนดประเภทอุตสาหกรรมที่เหมาะสม (โดยอ้อม) ของแต่ละพื้นที่ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว การพิจารณาในเรื่องทิศทางการพัฒนาที่พาดผ่านประเทศไทย ก็เป็นสิ่งจำเป็นในการพิจารณาแนวโน้มของปัญหาด้วย

³ เรื่องเดิม, หน้าเดียวกัน.

⁴ เรื่องเดิม, หน้าเดียวกัน.

⁵ เรื่องเดิม, หน้า 2.

⁶ เรื่องเดิม, หน้าเดียวกัน.

⁷ เรื่องเดิม, หน้า 3.

4.2 ทิศทางลมประจำประเทศไทยที่สำคัญอันมีผลต่อการพัดพามลสาร(air pollutants)

การทราบถึงทิศทางลมที่พัดผ่านประเทศไทยมีความสำคัญมาก เพราะลมนั้นถือได้ว่าเป็นพาหะที่สามารถนำมลสาร (Air Pollutants) ไปยังดินแดนที่ลมพัดผ่าน ซึ่งจะช่วยในเรื่องการพิสูจน์ถึงต้นตอ หรือแหล่งกำเนิดของมลพิษทางอากาศว่าพัดมาจากที่ไหนบ้าง

ประเทศไทยอยู่ภายใต้อิทธิพลของลมมรสุมสำคัญ 2 ชนิด คือ ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ และลมมรสุมตะวันออกเฉียงใต้

4.2.1 ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ⁸ พัดปกคลุมประเทศไทยระหว่างกลาง เดือนตุลาคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ ซึ่งเป็นฤดูหนาวของประเทศไทย ตลอดช่วงนี้จะมีอากาศเย็นและแห้งจากประเทศจีนแผ่เข้ามาปกคลุมประเทศไทย ทำให้ท้องฟ้าโปร่ง อากาศหนาวเย็นและแห้งแล้งทั่วไป แต่ส่วนใหญ่อุณหภูมิมิ่ลดต่ำลงจนถึงจุดเยือกแข็ง ยกเว้นตามยอดเขาสูงอยู่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือสาทรกรรมตอนบน ส่วนในภาคใต้จะมีฝนชุก โดยเฉพาะทางด้านฝั่งตะวันออกของภาค อาจมีฝนหนักถึงหนักมากต่อเนื่องจนเกิดอุทกภัยได้ เนื่องจากลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่พัดปกคลุมประเทศนั้นจะพัดผ่านอ่าวไทยและนำความชุ่มชื้นเข้ามาปะทะชายฝั่ง

4.2.2 ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้⁹ พัดระหว่างกลางเดือนพฤษภาคมถึงกลางเดือนตุลาคมซึ่งเป็นช่วงฤดูฝนของประเทศไทย ลมนี้มีแหล่งกำเนิดจากบริเวณความกดอากาศสูงในซีกโลกใต้ในมหาสมุทรอินเดีย และทวีปออสเตรเลีย เป็นลมทิศตะวันออกเฉียงใต้เมื่อพัดข้ามเส้นศูนย์สูตรจะเปลี่ยนเป็นลมตะวันตกเฉียงใต้ ดังนั้นกำลังแรงของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้จึงมีความสัมพันธ์กับความแรงของความกดอากาศสูงจากซีกโลกใต้บริเวณดังกล่าว ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้นี้จะนำอากาศร้อนและชื้นจากมหาสมุทรอินเดียเข้ามาประเทศไทย ทำให้มีเมฆมากและฝนชุกทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามบริเวณชายฝั่งทะเลและเทือกเขาด้านรับลมจะมีฝนมากกว่าบริเวณอื่น

ช่วงระหว่างลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือและตะวันตกเฉียงใต้อาจจะเป็นช่วงเปลี่ยนฤดู ซึ่งลมค่อนข้างแปรปรวน มีทิศทางไม่แน่นอน โดยจะเริ่มตั้งแต่กลางเดือนกุมภาพันธ์เป็นต้นไปถึงกลางเดือนพฤษภาคม ในช่วงนี้ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือเริ่มอ่อนกำลังลงไปและจะมีลมฝ่ายใต้หรือตะวันออกเฉียงใต้พัดปกคลุมประเทศไทย ประกอบกับพื้นดินได้รับรังสีจากดวงอาทิตย์เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดหย่อมความกดอากาศต่ำเนื่องจาก

⁸ กองอากาศประจำถิ่น,กรมอุตุนิยมวิทยา, "ภูมิอากาศในประเทศไทย", หน้า 7.ม.ป.ป.(อัดสำเนา).

⁹ เรื่องเดิม,หน้าเดียวกัน.

ความร้อนในบรรยากาศระดับต่ำ ๆ เหนือพื้นดิน ส่วนมากไม่เกิน 1,000 เมตรและจะปรากฏอยู่ไม่นาน อากาศในระยะนี้จะร้อนอบอ้าวและแห้งแล้งทั่วไป อุณหภูมิสูงสุดเคยวัดได้ในเดือนเมษายนสูงถึง 44.5 องศาเซลเซียส แต่อย่างไรก็ตามอาจมีมวลอากาศเย็นจากประเทศจีนแผ่ลงมาถึงประเทศไทยตอนบนได้บ้างเป็นครั้งคราว ซึ่งจะทำให้เกิดพายุฝนฟ้าคะนองรุนแรง และมีลมกระโชกแรงหรือมีลูกเห็บตกได้

4.3 วิเคราะห์แนวโน้มปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกลในประเทศไทย

จากที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อวิเคราะห์จากปริมาณโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศ ที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นไปอีก ลักษณะทางกายภาพ (Physical) ของประเทศที่มีผลในการกำหนดชนิดของอุตสาหกรรม รวมทั้งทิศทางลมประจำประเทศไทย พบว่า ปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกลมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้ในประเทศไทยทั้งในแง่ผู้กระทำ (Polluter) และผู้ถูกกระทำ (Receiver) กล่าวคือ

4.3.1 ในแง่ผู้กระทำ (Polluter) มลสาร (Air Pollutants) จากประเทศไทยอาจถูกพัดพาโดยลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ซึ่งมีแหล่งกำเนิดจากมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งน่าจะพัดเอามลสารไปสู่ประเทศลาว เวียดนามตอนเหนือหรือจีนตอนใต้ แต่ก็มีความเป็นไปได้น้อยในแง่ผู้กระทำเพราะลักษณะที่ตั้งภูมิประเทศที่อยู่ต่ำกว่าประเทศที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้ผลโดยตรงต่อการพัดพา กล่าวคือ ลมมรสุมนี้พัดไปเจอกับภูเขาจนไม่สามารถพัดพามลสารดังกล่าวไปยังดินแดนของประเทศนั้นๆ ได้

อย่างไรก็ตามที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการพิจารณาในแง่ที่อาศัยทิศทางลมเป็นตัวอธิบายแนวโน้มของปัญหาที่เกิดขึ้น แต่หากมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ใกล้พรมแดน ปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนก็อาจเกิดขึ้นได้และอาจขยายครอบคลุมมากไปกว่าหนึ่งรัฐหรือทั้งภูมิภาคก็ได้ ที่ก่อให้เกิดปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศได้ ดังเช่น สหรัฐอเมริกากับแคนาดา ในคดี Trail smelter Arbitration (1941) เป็นต้น

4.3.2 ในแง่ผู้ถูกกระทำ (Receiver) ในแง่นี้น่าจะเป็นไปได้มากกว่าในแง่ผู้กระทำ (Polluter) เมื่อพิจารณาในแง่ของทิศทางลมที่พัดผ่านประเทศกับลักษณะของภูมิอากาศ ดังนั้นลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีแหล่งกำเนิดมาจากประเทศจีน อาจพัดพาเอามลสารมายังประเทศไทยได้ เนื่องจากเหตุผลทางด้านที่ตั้งภูมิประเทศที่อยู่ต่ำกว่าและเป็นที่ราบลุ่มของประเทศไทยย่อมเอื้ออำนวยต่อการพัดพามลสารชนิดนี้อย่างยิ่ง เพราะลมจะพัดสู่พื้นที่ที่อยู่ต่ำกว่า ประกอบด้วยทางตอนใต้ของจีนนั้น เช่น รัฐยูนนาน มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก¹⁰ อีกทั้งพบว่า มีแนวโน้มในอนาคตที่จะปล่อยมลสารมากขึ้นไปอีกจากระดับใน

¹⁰ ESCAP, *The State of the Environment in Asia and the Pacific* : "Environment Conditions and Trends", (Bangkok : ESCAP, 1996), pp3-4.

ปัจจุบัน¹¹ มลสารที่ปล่อยออกมาจากโรงงานเหล่านั้นซึ่งน่าจะถูกพัดพามาโดยลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือสู่ประเทศไทยและก่อความเสียหายได้ โดยเฉพาะในฤดูหนาว ในประเทศไทยมีระยะเวลาตั้งแต่เดือนตุลาคมจนถึงกลางเดือนกุมภาพันธ์

จากการวิเคราะห์จะเห็นว่า มีแนวโน้มปัญหามลพิษของอากาศข้ามพรมแดนในระยะไกลในประเทศไทยทั้งในแง่ที่ประเทศไทยเป็นผู้กระทำ (Polluter) และผู้ถูกกระทำ (Receiver) (แต่ในปัจจุบันยังไม่มีรายงานความเสียหายอย่างเป็นทางการ) หากปัญหานี้ขยายตัวมากขึ้นก็อาจจะทำให้เกิดปรากฏการณ์ความเสียหายอย่างเช่นในภูมิภาคยุโรป หรือทวีปอเมริกาเหนือประสบมาแล้ว ตัวอย่างเช่นปัญหาฝนกรด(Acid Rain) ซึ่งจะทำให้เกิดประเด็นข้อพิพาทระหว่างประเทศในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อปัญหานี้

4.4 ปัญหาทางกฎหมายที่จะมีต่อประเทศไทย

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าสถานะของประเทศไทยต่อปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล เป็นได้ทั้งผู้กระทำ (Polluter) และผู้ถูกกระทำ (Receiver) กล่าวคือ เป็นได้ทั้งผู้ก่อมลพิษและผู้ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากมลพิษทั้งประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง ซึ่งเป็นลักษณะของการมีองค์ประกอบระหว่างประเทศ (International Element) เข้ามาเกี่ยวข้อง อันนำไปให้กฎหมายระหว่างประเทศต้องเข้ามามีบทบาทต่อปัญหาดังกล่าวนี้

ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของสังคมระหว่างประเทศซึ่งต้องอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (International Customary Law) ที่ประเทศไทยและทุกรัฐในสังคมระหว่างประเทศต้องปฏิบัติตาม เพราะทุกรัฐมีความจำเป็นต้องอยู่ร่วมกัน หลักเกณฑ์เช่นนี้จึงเข้ามาทำหน้าที่คอยควบคุมความประพฤติของรัฐมิให้เกิดการกระทบกระทั่ง หรือมีการก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐอันนำมาซึ่งความสับสนวุ่นวายและความไม่สงบสุขในสังคมระหว่างประเทศได้

กฎหมายระหว่างประเทศยอมรับว่าทุกรัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตนเต็มที (Territorial Sovereignty) อย่างเด็ดขาดโดยปราศจากเงื่อนไขหรือการแทรกแซงจากรัฐอื่น แต่โดยที่สังคมระหว่างประเทศประกอบไปด้วยรัฐจำนวนมาก อำนาจอธิปไตยได้นำมาซึ่งสิทธิและหน้าที่ที่รัฐพึงปฏิบัติต่อกันเพื่อดำรงไว้ซึ่งความสงบสุข แต่อำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐนี้จะถูกจำกัดลงโดยปริยาย หากปรากฏว่ามีการใช้สิทธิในทางที่

¹¹ Ibid.

ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่นจากการประกอบกิจกรรมภายในดินแดนของตนซึ่งเป็นไปตามหลัก *Sic utere tuo ut alienum non laedas* หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการเจือจางหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐลงเมื่อมีการใช้สิทธิในทางที่ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่น โดยหลักดังกล่าวนี้ ประเทศไทยจึงสามารถใช้สิทธิของตนเองอย่างเต็มที่ภายในราชอาณาจักรไทย ซึ่งสิทธินี้ได้รับการรับรองไว้อย่างชัดเจนตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ในขณะเดียวกัน นอกจากรัฐจะมีสิทธิเช่นนั้นแล้ว รัฐยังต้องมีหน้าที่ที่รัฐต้องปฏิบัติอันเป็นหน้าที่ที่กฎหมายระหว่างประเทศรับรองไว้เช่นเดียวกัน หน้าที่ที่ประเทศไทยต้องถูกผูกมัดให้ปฏิบัติตาม หน้าที่ดังกล่าวได้แก่ การปฏิบัติตนอย่างรัฐเพื่อนบ้านที่ดีตามหลัก *Good neighbourliness* ซึ่งเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ โดยหลักการดังกล่าวนี้เป็นมาตรฐานอย่างกว้างที่บังคับให้รัฐพึงปฏิบัติต่อกันอย่างเพื่อนบ้านที่ดี นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่(Duty)ที่กำลังก่อตัวเป็นหลักกฎหมาย (*lex ferenda*) ซึ่งได้แก่ *Due Diligence, Solidarity and Equity, Duty to inform, Duty to Prevent, Duty to consult, Cooperate and Negotiate* ซึ่งวางหน้าที่แก่รัฐ แม้ว่าสถานะของหลักเหล่านี้ยังไม่อาจจะดำรงอยู่ได้อย่างหลักที่สร้างพันธะกรรมที่จะทำให้รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายก็ตาม ซึ่งถ้าหากพิจารณาความมุ่งหมายโดยรวมหรือ *theme* ของหลักเหล่านี้จะเห็นได้ว่าเป็นหลักซึ่งช่วยขยายหลัก *Good Neighbourliness* ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นนั่นเอง ซึ่งได้แก่หน้าที่ของรัฐในการระมัดระวังการใช้สิทธิของรัฐมิให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิของรัฐอื่น ตามหลัก *Due Diligence*, หน้าที่ในการใช้ทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันตามหลัก *Solidarity and Equity*, หน้าที่ของรัฐที่จะต้องแจ้งข้อมูลแก่รัฐอื่นตามหลัก *Duty to inform*, หน้าที่ของรัฐในการป้องกันปัญหามลพิษต่อรัฐอื่น ตามหลัก *Duty to prevent* และหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปรึกษา ร่วมมือและเจรจากันเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษร่วมกัน ตามหลัก *Duty to consult, co-operate and Negotiate* ซึ่งหลักเหล่านี้ล้วนแล้วแต่สร้างหน้าที่ให้รัฐปฏิบัติต่อเพื่อนบ้านในลักษณะอย่างเพื่อนบ้านที่ดี ในขณะเดียวกันก็เป็นการเตือน (*Warning*) ต่อรัฐเพื่อนบ้านว่า รัฐเพื่อนบ้านเองก็ต้องปฏิบัติตามหลักเหล่านี้เช่นกัน ในฐานะที่รัฐเพื่อนบ้านเป็นสมาชิกของสังคมระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน

แต่หากการกระทำของรัฐตามสิทธิที่ตนเองมีอยู่เหนือดินแดนของตนไปก่อความเสียหายต่อรัฐอื่น ซึ่งหมายถึงมี *International Element* เข้ามาเกี่ยวข้อง กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐจึงเข้ามามีบทบาทในอันที่จะมุ่งประสงค์ให้มีการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยการกระทำที่จะถือได้ว่ารัฐมีความรับผิดชอบเกิดขึ้นแล้วจะต้องครบองค์ประกอบแห่งหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ

ดังนั้น แม้ว่าประเทศไทยจะมีสิทธิเหนือดินแดนของประเทศไทยเต็มที่ก็ตามในอันที่จะมีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นประเภทใดก็ได้ แต่ประเทศไทยมีหน้าที่ต้องระมัดระวังมิให้เกิดมลพิษทางอากาศ ซึ่งมาจากโรงงานอุตสาหกรรมและลอยข้ามพรมแดนไปก่อความเสียหายต่อรัฐเพื่อนบ้าน ซึ่งหมายถึงประเทศไทยมีหน้าที่ตามหลัก *Good neighbourliness* ในอันที่จะระมัดระวังการใช้สิทธิของตนดังกล่าว หากประเทศไทยไม่

ปฏิบัติหน้าที่นี้ หรือถือได้ว่าเป็นการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศ ก็ถือได้ว่าประเทศไทยต้องรับผิดชอบตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐแล้ว ส่วนความเสียหายจะมีหรือไม่นั้นไม่ใช่ประเด็นสำคัญ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะมีประโยชน์ในแง่ที่รัฐผู้เสียหายใช้สิทธิฟ้องร้อง (Locus standi) ให้รัฐผู้กระทำ (Polluter) ต้องชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือกรณีอาจเป็นว่า หากประเทศไทยจะตั้งโรงงานอุตสาหกรรมจะมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลตามหลัก Duty to inform ต่อบ้านหรือไม่นั้น ประเด็นนี้การตั้งโรงงานอุตสาหกรรมภายในประเทศเป็นเรื่องภายในประเทศตามหลักกฎหมายภายในของไทย จึงไม่ต้องแจ้งต่อบ้านในกรณีนี้ แต่หน้าที่เช่นนี้จะเกิดขึ้นเมื่อมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ลอยข้ามพรมแดนไปทำความเสียหายต่อบ้านเพื่อนบ้าน หรือเมื่อปรากฏว่าการสร้างโรงงานนั้น อาจจะทำให้เกิดมลพิษข้ามพรมแดน ที่มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดมลพิษข้ามพรมแดน เช่น การตั้งโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้านิวเคลียร์ กล่าวคือมีลักษณะของ International Element แล้ว

แต่หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของรัฐได้เข้ามามีบทบาทในอันที่จะควบคุมให้รัฐดำเนินการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น ภายหลังจากที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว ดังจะเห็นได้จาก คดี Trail Smelter ระหว่างสหรัฐอเมริกา กับ แคนาดา ที่ศาลได้วางหลักเกณฑ์ที่มีชื่อเสียง นั่นคือหลัก Sic utere tuo ut alienum non laedas ซึ่งผลกระทบจากคดีดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่า แม้ว่ารัฐจะมีหลักความรับผิดชอบของรัฐคอยควบคุมดูแล มีให้รัฐกระทำการอันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่นก็ตาม แต่หลักความรับผิดชอบของรัฐไม่ได้เข้าไปควบคุมดูแลในช่วง ก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะนำไปใช้กับปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้นำไปสู่การแสวงหามาตรการใหม่ ๆ ซึ่งอยู่ในรูปของอนุสัญญา หรือสนธิสัญญา โดยยึดหลักความร่วมมือกันของรัฐในการป้องกันปัญหาร่วมกัน (Duty to Co-operate) ดังเช่น อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล ค.ศ.1979 ซึ่งกล่าวได้ว่า อนุสัญญาได้วางหน้าที่ให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามที่อนุสัญญาระบุไว้

อย่างไรก็ตาม หากภาคีอนุสัญญาไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ก็ถือว่ารัฐภาคีกระทำความผิดหลัก Pacta Sunt Servanda หมายถึง การที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามที่ได้สัญญาหรือตกลงไว้ และหากกรณีเป็นเช่นดังที่ว่านี้ ประสิทธิภาพในการป้องกันปัญหาก็จะไม่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะรัฐภาคีไม่อาจเคารพหน้าที่ตามอนุสัญญาได้ระบุไว้ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นมากก็จะย้อนกลับไปสู่หลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดชอบของรัฐ เพื่อที่จะดำเนินการให้รัฐผู้กระทำต้องชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ดี ปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกลเป็นปัญหาที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในสังคมปัจจุบัน ซึ่งผลกระทบและความเสียหายมีมากกว่าหนึ่งรัฐขึ้นไป หนทางการแก้ไขปัญหาระดับหนึ่งที่ประเทศไทยต้องทำคือ การออกกฎหมายภายใน (Municipal Law) เพื่อป้องกันมิให้ปัจเจกชนทั้งในนามของตัวแทนของ

รัฐหรือในนามของปัจเจกชนอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นพลเมืองของประเทศไปก่อความเสียหายต่อรัฐเพื่อนบ้าน ซึ่งจากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีกฎหมายภายใน 2 ฉบับหลัก ๆ ที่ใช้บังคับ ควบคุม ป้องกันปัญหามลพิษทางอากาศ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายภายในของไทยได้วางมาตรการเกี่ยวกับปัญหามลพิษทางอากาศ ซึ่งจะแยกพิจารณาออกเป็นมาตรการป้องกันปัญหามลพิษทางอากาศ และมาตรการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

(1). พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฉบับนี้ เป็นกฎหมายแม่บทของประเทศไทย ในด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษอย่างจริงจังและเพียงพอมากยิ่งขึ้น แทนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 โดยวางมาตรการต่อการควบคุม ดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมดังนี้

(1.1) มาตรการป้องกัน (Preventive Measure) หมายถึง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment-EIA) เป็นมาตรการในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมล่วงหน้าในกิจกรรมบางประเภทที่มีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะส่งผลกระทบรุนแรง ดังนั้นกฎหมายจึงจำเป็นต้องบังคับให้โรงงานประเภทนั้น ๆ ต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่¹²

1. เชื้อเพลิงถ่านหินหรือถ่านหินอัดก้อน ที่มีปริมาตรเชื้อเพลิงตั้งแต่ 100,000,000 ลูกบาศก์เมตรขึ้นไปหรือมีพื้นที่เก็บถ่านหินตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป
2. การชลประทานที่มีพื้นที่การชลประทานตั้งแต่ 80,000 ไร่ขึ้นไป
3. สนามบินพาณิชย์ทุกขนาด

¹² ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับที่ 1 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2535 และฉบับที่ 2 ลงวันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2535

4. โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้ หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป

5. ระบบทางพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษ หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับทางพิเศษ หรือระบบขนส่งมวลชนที่ใช้รางทุกขนาด

6. การทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ทุกขนาดโครงการ

7. นิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรมทุกขนาด

8. ท่าเรือพาณิชย์ที่สามารถรับเรือขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอสขึ้นไป

9. โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกกะวัตต์ขึ้นไป

10. การอุตสาหกรรม

(1) อุตสาหกรรมเปโตรเคมี ที่ใช้วัตถุดิบซึ่งได้จากการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมและ/หรือ การแยกก๊าซธรรมชาติในกระบวนการผลิตตั้งแต่ 10 ตันต่อวันขึ้นไป

(2) อุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมทุกขนาด

(3) อุตสาหกรรมแยกหรือแปรสภาพก๊าซธรรมชาติทุกขนาด

(4) อุตสาหกรรมคลอ-แอลคาไลน์ (Chlor-alkaline industry) ที่ใช้โซเดียมคลอไรด์ เป็นวัตถุดิบในการผลิตโซเดียมคาร์บอเนต โซเดียมไฮดรอกไซด์ กรดไฮโดรคลอริก คลอรีน โซเดียมไฮโปคลอไรด์ และปูนคลอรีนที่มีกำลังผลิตสารดังกล่าวแต่ละชนิด หรือรวมกันตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป

(5) อุตสาหกรรมเหล็ก และ/หรือ เหล็กกล้าที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป (กำลังผลิตให้คำนวณโดยใช้กำลังผลิตของตนเองเป็นต้นต่อชั่วโมงคูณด้วย 24 ชั่วโมง)

(6) อุตสาหกรรมผลิตปูนซีเมนต์ทุกขนาด

(7) อุตสาหกรรมถลุงแร่หรือหลอมโลหะซึ่งมีใช้อุตสาหกรรมเหล็กหรือเหล็กกล้าที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 50 ตันต่อวันขึ้นไป

(8) อุตสาหกรรมการผลิตเยื่อกระดาษที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 50 ตันต่อวันขึ้นไป

11. โครงการทุกประเภท ที่อยู่ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกำหนดให้เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ปีทุกขนาด

12. การถมที่ดินในทะเลทุกขนาดโครงการ

13. อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้แก่อาคารที่มีขนาด

-ความสูงตั้งแต่ 23.00 เมตรขึ้นไปหรือ

ขึ้นไป
-มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตร

14. อาคารชุดพักอาศัยตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดที่มีจำนวนห้องชุดตั้งแต่ 80 ห้อง
ชุดขึ้นไป

15. การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย หรือเพื่อประกอบการพาณิชย์ที่มีจำนวนที่ดิน
แปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลงขึ้นไป หรือเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่

16. โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล

-กรณีตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฟังทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีเสียงสำหรับรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ 30 เตียงขึ้นไปและกรณีโครงการที่ไม่อยู่ในกรณีแรกที่มีเสียงสำหรับรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ 60 เตียงขึ้นไป

17. อุตสาหกรรมผลิตสารออกฤทธิ์ หรือสารที่ใช้ป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือสัตว์
โดยกระบวนการทางเคมีทุกขนาด

18. อุตสาหกรรมผลิตปุ๋ยเคมีโดยกระบวนการทางเคมีทุกขนาด

19. ทางหลวงหรือถนน ซึ่งมีความหมายตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ตัดผ่านพื้นที่
ดังต่อไปนี้

-พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วย การสงวน
และคุ้มครองสัตว์ป่า

-พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

-พื้นที่เขตลุ่มน้ำชั้น 2 ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้ว

-พื้นที่เขตป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

-พื้นที่ชายฝั่งทะเลในระยะ 50 เมตร ห่างจากระดับน้ำทะเลขึ้นสูงสุด

-ทุกขนาดที่เทียบเท่าหรือสูงกว่ามาตรฐานต่ำสุดของทางหลวงชนบทขึ้นไป โดย
รวมความถึงการก่อสร้างคันทางใหม่เพิ่มเติมจากคันทางที่มีอยู่

ซึ่งโรงงานเหล่านี้จะต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยที่ในรายงานจะต้องจัดให้มีการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Mitigation) และระบบการตรวจสอบ (Monitoring System) โดยมีคณะกรรมการผู้ชำนาญการเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบรายงานนั้นว่า การลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Mitigation) และระบบการตรวจสอบ (Monitoring System) ที่นำมาเสนอนั้นสามารถจะป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมจากโรงงานนั้นได้หรือไม่ หากพิจารณาเห็นว่ามาตรการทั้งสองนั้นไม่สามารถจะป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ ก็จะทำให้ผู้อนุญาตตั้งโรงงานนำกลับไปปรับปรุงแก้ไข และนำมาเสนอใหม่อีกครั้งหนึ่งจนกว่าคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบจึงจะมีผลให้ผู้อนุญาตตั้งโรงงานอุตสาหกรรมจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมได้ แม้จะมีการประเมินผล

ระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายก็จริง แต่กฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงกฎหมายภายใน ซึ่งไม่แน่ว่าเจ้าหน้าที่จะสามารถสั่งการหรือกำหนดให้การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น แสดงผลกระทบต่อประเทศข้างเคียงได้เพียงใด ซึ่งหากทำไม่ได้ การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ยังคงไม่สามารถช่วยให้เราปฏิบัติตามพันธกรณีได้อย่างเต็มที่

แม้จะมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในกฎหมายก็จริง แต่กฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงกฎหมายภายใน ซึ่งไม่แน่ว่าเจ้าหน้าที่จะสามารถสั่งการหรือกำหนดให้การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น แสดงผลกระทบต่อประเทศข้างเคียงได้เพียงใด ซึ่งหากทำไม่ได้การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ยังคงไม่สามารถช่วยให้เราปฏิบัติตามพันธกรณีได้อย่างเต็มที่

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 46 ถึง 51 ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการในการป้องกันปัญหาล่วงหน้าก่อนที่จะพิจารณาว่าโรงงานนั้นตั้งขึ้นในประเทศได้หรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องการใช้สิทธิของตนภายในดินแดนโดยไม่ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่นตามหลัก *Sic utere tuo ut alienum non laedas* และอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการให้รัฐภาคีพยายามร่วมมือกันป้องกันปัญหามลพิษทางอากาศร่วมกัน ดังนั้นการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะป้องกันการเกิดมลพิษล่วงหน้า จึงอาจกล่าวได้ว่ามีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศและอนุสัญญาฯ ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้ยังมีข้อจำกัดและไม่อาจจะแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันนี้ไม่ได้บังคับครอบคลุมกิจกรรมหรือโรงงานทุกประเภท

(1.2) มาตรการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในโรงงานอุตสาหกรรม

มาตรการการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในโรงงานอุตสาหกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะควบคุมปัญหารวมทั้งการป้องกันปัญหา แก้ไขปัญหา ก่อนที่จะให้มีมลพิษออกไปสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก ทำให้โรงงานมีระบบการจัดการที่ดีต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะไม่ส่งผลไปยังสิ่งแวดล้อมของประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงได้

สำหรับมาตรการป้องกันนี้ได้กำหนดหน้าที่ให้บุคคล 3 ฝ่าย คือเจ้าของโรงงาน เจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหามลพิษทางอากาศร่วมกัน กล่าวคือทางด้านเจ้าของโรงงานซึ่งมีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมือสำหรับการควบคุมการปล่อย

ทั้งอากาศเสีย มีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวในแต่ละวัน และจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐานไว้ ณ สถานที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น และจะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น แห่งท้องที่ที่แหล่งกำเนิดมลพิษตั้งอยู่อย่างน้อยเดือนละครั้ง และในกรณีที่ระบบบำบัดอากาศเสีย หรืออุปกรณ์ และเครื่องมือจะต้องมีผู้ควบคุมตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด และผู้ควบคุมนั้นมีหน้าที่เก็บสถิติ และข้อมูล และจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐานแทนเจ้าของโรงงาน

ส่วนทางด้านเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีหน้าที่ต้องรวบรวมรายงานที่ได้มาจากการเก็บสถิติ และข้อมูลของเจ้าของโรงงาน หรือผู้ควบคุมระบบบำบัดอากาศเสียส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นประจำอย่างน้อยเดือนละครั้ง ซึ่งอาจทำความเห็นประกอบการพิจารณา พร้อมไปกับรายงานที่รวบรวมส่งไปด้วยก็ได้

นอกจากนี้ยังกำหนดหน้าที่ในส่วนของผู้ควบคุมมลพิษ โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ควบคุมมลพิษเข้าไปในอาคาร สถานที่และเขตที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษหรือเขตที่ตั้งของระบบบำบัดอากาศเสียของบุคคลใดๆ เพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำอากาศเสียและเครื่องมือต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบ รวมทั้งตรวจบันทึกรายละเอียดสถิติหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของระบบดังกล่าวด้วยนอกจากนี้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครอง ผู้ควบคุมจัดการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงหรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย หรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับระบบดังกล่าวได้ หากมีการฝ่าฝืนเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้หยุดหรือปิดการดำเนินกิจการให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือการเป็นผู้ควบคุมได้ และให้มีอำนาจกำจัดของเสียหรือออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิด มลพิษซึ่งไม่ใช่โรงงานอุตสาหกรรมได้ หากกรณีเป็นโรงงานอุตสาหกรรมให้มีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานได้

ในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเห็นสมควร อาจเสนอแนะการสั่งปิด หรือพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตหรือการสั่งให้หยุดใช้หรือทำประโยชน์ด้วยประการใด ๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษ เสนอแนะให้มีการดำเนินการทางกฎหมายต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องด้วย

สรุปได้ว่า ในเรื่องของมาตรการการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม ได้กำหนดให้บุคคล 3 ฝ่ายมีหน้าที่ในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมร่วมกัน ตามมาตรา 80-83 ทั้งเจ้าของโรงงาน เจ้า

พนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องทำงานโดยสอดคล้องกัน ถือได้ว่าเป็นเรื่องของการควบคุมและป้องกันมลพิษทางอากาศก่อนปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก หากในกรณีโรงงานไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กล่าวมาข้างต้นดังกล่าว พ.ร.บ.ฉบับนี้กำหนดบทลงโทษไว้ในมาตรา 106 โดยให้เจ้าของโรงงาน ผู้ควบคุม หรือผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

จากที่กล่าวมานี้ เป็นมาตรการการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งถ้าหากนำไปใช้ได้ย่อมมีประสิทธิภาพก็จะทำให้สามารถป้องกันมลพิษได้ดี แต่ปัญหาที่ไทยยังประสบอยู่ก็คือเรายังขาดเจ้าหน้าที่ ที่มีจำนวนเพียงพอที่จะออกไปตรวจสอบ และขาดผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้จริง ๆ ด้วย ในขณะที่มีองค์กรแต่ไม่มีบุคลากรที่มีความชำนาญอย่างเพียงพอ

อย่างไรก็ดี นอกจากมาตรการตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แล้วยังมีมาตรการที่นำมาใช้ต่อมลพิษทางอากาศที่มาจากโรงงานอุตสาหกรรมในส่วนของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 อีกด้วย

(2). พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติโรงงานได้ประกาศใช้เป็นฉบับแรกเมื่อ พ.ศ.2482 โดยแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 เมื่อ พ.ศ.2503 ต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2512 ซึ่งได้ยกเลิกพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2482 และพระราชบัญญัติโรงงานฉบับที่ 2 พ.ศ.2503 ด้วยเหตุผลที่ว่า พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานาน สถานการณ์ในขณะนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปมาก เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศในขณะนั้นและในอนาคต เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2512 บางมาตรายังไม่รัดกุมและไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในขณะนั้น และเพื่อการป้องกันและขจัดไม่ให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม และพิษภัยอันจะมีผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชนตลอดจนเพื่อป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงงานฉบับที่สอง พ.ศ.2518 และฉบับที่ 3 พ.ศ.2522 โดยแก้ไขบทบัญญัติบางมาตราและเพิ่มกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรม พร้อมทั้งควบคุมมิให้โรงงานก่อให้เกิดอันตราย หรือเหตุเดือดร้อน รำคาญ และขจัดปัญหามลพิษที่จะเกิดขึ้นจากโรงงาน ต่อมาเมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้เริ่มพัฒนาเปลี่ยนแปลงจากประเทศเกษตรกรรมสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialised Countries-NIC) ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้เกิดการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างรวดเร็วและก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเช่นเดียวกัน

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2534-2539) ได้วางนโยบายเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม และให้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นอยู่จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยพระราชบัญญัตินี้เรียกว่า พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2512 พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติโรงงานฉบับที่ 3 พ.ศ.2522

ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ได้บัญญัติแบ่งโรงงานออกเป็น 3 จำพวก¹³

ก. โรงงานจำพวกที่ 1 ได้แก่ โรงงานประเภทชนิดและขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน

ข. โรงงานจำพวกที่ 2 ได้แก่ โรงงานประเภทชนิดและขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน

ค. โรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่ โรงงานประเภทชนิดและขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ และให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงให้โรงงานตามประเภทชนิดและขนาดใดเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 แล้วแต่กรณี โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการควบคุมดูแลการป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหาย และการป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชน หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจุบันนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกกฎกระทรวงแบ่งจำพวกโรงงานที่จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้แล้วตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงดังกล่าว จำแนกประเภทของโรงงานเป็น 104 ประเภท

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกตามที่กล่าวมาข้างต้นต้องปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้¹⁴

ก. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งของโรงงาน สภาพแวดล้อมของโรงงาน ลักษณะอาคารของโรงงาน หรือลักษณะภายในของโรงงาน

ข. กำหนดลักษณะประเภท หรือชนิดของเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์หรือสิ่งให้นำมาใช้ในการประกอบกิจการโรงงาน

¹³ มาตรา 7 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535.

¹⁴ มาตรา 8 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535.

ค. กำหนดให้มีคนงานซึ่งมีความรู้เฉพาะตามประเภทชนิด หรือขนาดของโรงงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดประจำโรงงาน

ง. กำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิต และการจัดให้มีอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดเพื่อป้องกันหรือชะงักหรือบรรเทาอันตรายความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงาน หรืออยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน

จ. กำหนดมาตรฐาน และวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน

ฉ. กำหนดการจัดให้มีเอกสารที่จำเป็นประจำโรงงานเพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย

ช. กำหนดข้อมูลที่เป็นเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงาน ที่ผู้ประกอบการโรงงาน ต้องแจ้งให้ทราบเป็นครั้งคราวหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

ซ. กำหนดการอื่นใด เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงานเพื่อป้องกันหรือระงับ หรือบรรเทาอันตราย หรือความเสียหายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน

นอกจากนี้ ยังได้วางมาตรการในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้โรงงานต้องมีวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และต้องจัดให้มีผู้ควบคุมดูแล และผู้ปฏิบัติงานประจำสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ¹⁵ ซึ่งหมายถึง เจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนี้ โรงงานยังต้องมีหน้าที่ห้ามระบายอากาศเสียออกจากโรงงาน แต่ถ้าโรงงานได้พยายามทำให้อากาศที่ระบายออกมานั้นมีปริมาณของสารเจือปนไม่เกินกว่าตามที่กฎหมายกำหนดก็สามารถกระทำได้ แต่ห้ามใช้วิธีเจือจาง (dilution)¹⁶

จะเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ได้กำหนดมาตรการในการควบคุมการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะมลพิษที่มาจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งได้สร้างหน้าที่ให้เจ้าของโรงงาน

¹⁵ ข้อ 10 หมวด 3 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 2(พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535

¹⁶ ข้อ 17 หมวด 4 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 2(พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535

ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว หากเจ้าของโรงงานไม่ปฏิบัติตาม เจ้าของโรงงานต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 200,000 บาท¹⁷

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ในส่วนของกฎหมายภายในของประเทศไทย ได้วางมาตรการในการป้องกัน และจัดการสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหากนำมาตราการเหล่านี้ไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ ก็หมายความว่า โรงงานสามารถกระทำได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการและเทคโนโลยีที่เหมาะสม ซึ่งจะทำให้ปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมลดลง เมื่ออากาศเป็นพิษถูกปล่อยออกมาจากโรงงานอุตสาหกรรมสู่ภายนอก ก็ย่อมสะท้อนไปถึงผลกระทบต่อรัฐเพื่อนบ้านจะได้รับน้อยลงไปด้วย หากอากาศเสียเหล่านั้นถูกลมพัดพาไปยังดินแดนของรัฐเพื่อนบ้านนั้น ๆ

ซึ่งเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศจะพบว่า ประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป ดังเช่น หลัก Sic utere tuo ut alienum non laedas และ Good Neighbourliness แล้ว ทั้งนี้จะพิจารณาได้จากมาตรการในการป้องกันปัญหาล่วงหน้า ดังเช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และมาตรการในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งวางหน้าที่ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงาน เจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทำงานร่วมกันแก้ปัญหามลพิษทางอากาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 นอกจากนี้ยังมีมาตรการจัดการสิ่งแวดล้อมของโรงงานอุตสาหกรรมก่อนปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมภายในอีก ซึ่งเป็นวิธีการลดมลพิษทางอากาศที่ต้นเหตุตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ซึ่งวางหน้าที่ให้เจ้าของโรงงานต้องมีระบบและวิธีการควบคุมมลพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายภายในของไทยมีลักษณะของการพยายามแก้ปัญหามลพิษทางอากาศภายในประเทศอย่างจริงจัง สิ่งเหล่านี้จะส่งผลเป็นทอด ๆ ไปสู่ผลกระทบที่รัฐเพื่อนบ้านจะได้รับน้อยลงไปด้วย เท่ากับเป็นการช่วยป้องกันได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในแง่ที่ว่าจะไม่ทำให้ไทยเป็นผู้กระทำ (polluter)

อย่างไรก็ตาม หลักการของกฎหมายระหว่างประเทศดังที่กล่าวมาข้างต้น ก็ยังไม่สมบูรณ์ที่จะแก้ปัญหานี้ได้ครอบคลุมทุกกรณี ๆ ไป ทั้งนี้เพราะในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า ปัญหามลพิษทางอากาศนั้น ไม่ใช่ปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ ในขณะที่ประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายภายในในการป้องกันมลพิษทางอากาศที่ดีเพียงพอ และสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม แต่เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาว่า ประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงมีกฎหมายภายในที่มีประสิทธิภาพที่ดีเพียงพอ ดังเช่นประเทศไทยหรือไม่ ก็เป็นสิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาด้วยประการหนึ่ง ความแตกต่างทางด้านมาตรการทางกฎหมายของ

¹⁷ มาตรา 45 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535

ประเทศเพื่อนบ้านที่ไม่เหมือนกัน หรือไม่เท่าเทียมกัน จึงเป็นอุปสรรคหนึ่งที่ทำให้การแก้ปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกลไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งการแก้ปัญหาเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ และอาจชี้ให้เห็นว่า ยังไม่ยอมรับว่าปัญหานี้เป็นปัญหาของทุก ๆ รัฐที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ ประเทศในยุโรปซึ่งพบช่องว่างตรงนี้จึงได้พยายามแสวงหามาตรการใหม่ ๆ โดยส่งเสริมให้มีความร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูล (Exchange Information) ในการป้องกันปัญหาร่วมกัน เพราะถือว่ามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนไม่ได้เกิดขึ้นหรือเป็นเรื่องของรัฐใดรัฐหนึ่ง แต่เป็นเรื่องของภูมิภาค (regional) ซึ่งไม่ได้ถูกขีดกันหรือแบ่งโดยทวีปตามหลักภูมิศาสตร์ กล่าวคือ มลพิษอาจข้ามทวีปได้ (ดังเช่น เหตุการณ์ Chernobyl) แต่จะเป็นปัญหาที่คงอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคบริเวณนั้น ๆ

ดังนั้น อนุสัญญากรุงเจนีวา ว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล ค.ศ.1979 จึงมีลักษณะของการเป็นแม่แบบ (Prototype) ให้เกิดการร่วมมือกันเพื่อป้องกันปัญหาร่วมกัน แต่ด้วยข้อกำหนดตามมาตรา 14 * ของอนุสัญญา ที่กำหนดเฉพาะประเทศสมาชิกคณะกรรมการเศรษฐกิจยุโรป (ECE) และประเทศที่มีสถานะภาพเป็นประเทศที่ปรึกษาของคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งยุโรปเท่านั้น ที่จะสามารถเข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้ได้ ดังนั้น ประเทศไทยจึงไม่อาจเข้าเป็นภาคีได้ เพราะขาดคุณสมบัติดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยซึ่งอยู่ในสถานะทั้งผู้กระทำ (Polluter) และผู้ถูกกระทำ (Receiver) น่าจะพิจารณาถึงเงื่อนไขหรือหลักการต่าง ๆ ว่าจะมีประโยชน์อย่างไรบ้าง เพราะถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีมาตรการทางกฎหมายที่ดีเพียงพอเท่าใด แต่ปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนก็ยังสามารถเกิดขึ้นได้กับประเทศเพื่อนบ้าน กฎหมายภายในของไทยเพียงแค่นี้ใช้บังคับแต่ประเทศไทยเท่านั้น เมื่อนำมาเทียบกับปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนซึ่งมี International Element เข้ามาเกี่ยวข้อง กฎหมายภายในเหล่านี้ก็ไม่อาจใช้บังคับกับประเทศเพื่อนบ้านได้ แต่ใช้บังคับในแง่ที่ไทยจะไม่เป็นผู้ก่อความเสียหายให้กับประเทศเพื่อนบ้านเพราะฉะนั้น หนทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาจึงต้องเป็นการสร้างความร่วมมือกัน จึงจะสามารถบังคับประเทศเพื่อนบ้านร่วมกันได้ ซึ่งอนุสัญญากรุงเจนีวา นั้น เป็นตัวอย่างให้เห็นอย่างชัดเจนแล้วว่า ความร่วมมือในการป้องกันปัญหาร่วมกันเป็นสิ่งที่เหมาะสมต่อปัญหานี้ ดังนั้น มาตรการเช่นว่านี้ น่าจะมาพิจารณาถึงความเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้กับประเทศไทย และประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เพื่อยังผลให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ปัญหามลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกลที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคตอันใกล้

* Article 14 "The present Convention shall be open for signature at the United Nations Office at Geneva from 13 to 16 November 1979 on the occasion of the High-level Meeting within the framework of the Economic Commission for Europe on the Protection of the *by the member States of the Economic Commission for Europe as well as States having consultative status with the Economic Commission for Europe...*"