



บทที่ 4

พิธีสารมอนทรีออล : ผลกระทบต่อระบบกฎหมายภายในและการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย

สถานะของไทยในพิธีสารมอนทรีออล

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีตามพิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน โดยลงนามในพิธีสารดังกล่าว เมื่อวันที่ 15 กันยายน 1988 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 1989 และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 1989 ต่อมาได้มีการประชุมประเทศภาคีตามพิธีสารมอนทรีออล อีกหลายครั้ง โดยเฉพาะการประชุมประเทศภาคีในเดือนมิถุนายน 1990 ณ กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ โดยในที่ประชุมมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมพิธีสารมอนทรีออลดังกล่าวบางส่วน ทั้งนี้ เพราะมีการค้นพบสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซนชนิดใหม่ ตัวอย่างเช่น สารคาร์บอนเตตระคลอไรด์ (Carbon tetrachloride) และสาร 1,1,1-ไตรคลอโรอีเทน (1,1,1-Trichloroethane) ซึ่งพิธีสารมอนทรีออลที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมนี้ มีผลใช้บังคับกับประเทศภาคีตามพิธีสารมอนทรีออล รวมทั้งประเทศไทยด้วย เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 1992

ข้อตกลงระหว่างประเทศ อาจแบ่งพิจารณาได้ ดังนี้¹

(1) การแบ่งตามเนื้อหา ซึ่งจะพิจารณาถึงสาระและผลทางกฎหมายของข้อตกลงนั้น เช่น

(ก) ข้อตกลงระหว่างประเทศประเภทสัญญา (Contractual Treaty) กับประเภทกฎหมาย (Law-making Treaty) เป็นการแบ่งประเภทข้อตกลงตามเจตจำนงร่วมกัน โดยข้อตกลงระหว่างประเทศประเภทสัญญานั้น จัดทำขึ้นมีความสำคัญเฉพาะกิจการที่กำหนด และผูกพันแต่เฉพาะบุคคลผู้เป็นฝ่ายในข้อตกลงนั้นเท่านั้น ส่วนข้อตกลงระหว่างประเทศประเภทกฎหมายเป็นข้อตกลงที่จัดทำขึ้นเพื่อวางกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย และเป็นข้อตกลงที่มีลักษณะเป็นการสร้างกฎเกณฑ์แบบแผนระหว่างประเทศ หรือสร้างกฎหมายระหว่างประเทศนั่นเอง เช่น กฎบัตรสหประชาชาติ อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา เป็นต้น

(ข) ข้อตกลงระหว่างประเทศลักษณะเสมอภาค (Equal Treaties) กับไม่เสมอภาค (Unequal Treaties) เป็นการแบ่งตามแนวความคิดของนักกฎหมายไซเวียต

¹ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีเมือง เล่ม 1 สนธิสัญญา (กรุงเทพฯ : มิตรนราการพิมพ์, 2534), หน้า 48.

และจีน ซึ่งเห็นว่าข้อตกลงที่จัดทำขึ้นในลักษณะที่ไม่เสมอภาคในการให้ประโยชน์แลกเปลี่ยนต่อกันนั้นเป็นข้อตกลงไม่เสมอภาค และเป็นเหตุของโมฆะกรรมตามข้อตกลงระหว่างประเทศได้

(ค) ข้อตกลงระหว่างประเทศลักษณะทั่วไปและเฉพาะ (General Treaties and Special Treaties) เป็นการแบ่งข้อตกลงระหว่างประเทศตามบทบัญญัติมาตรา 38 วรรค 1 ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม หาได้เป็นที่นิยมไม่ ทั้งนี้ เพราะเป็นการยากที่จะหาความแน่นอนชัดเจนในการแบ่งประเภทของข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวได้ว่า อะไรคือข้อตกลงระหว่างประเทศลักษณะทั่วไป และด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission-I.L.C.) จึงไม่แบ่งประเภทข้อตกลงระหว่างประเทศในลักษณะเช่นนี้ แม้ว่าจะมีความพยายามที่จะกำหนดคานียามก็ตาม

(2) การแบ่งตามรูปแบบ เป็นการพิจารณาจากรูปแบบภายนอกของข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น

(ก) การแบ่งตามประเภทของคู่สัญญา เช่น ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นระหว่างรัฐกับรัฐ รัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือแม้กระทั่งองค์การระหว่างประเทศกับองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง

(ข) การแบ่งตามจำนวนของคู่สัญญา เช่น ข้อตกลงระหว่างประเทศสองฝ่ายหรือสองกลุ่ม ซึ่งการแบ่งประเภทของข้อตกลงระหว่างประเทศเช่นนี้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของข้อตกลงนั้นว่าเป็นเรื่องเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับผลประโยชน์ด้านต่าง ๆ เช่น ผลประโยชน์ทางการค้า การคมนาคมสื่อสาร พรหมแดน เป็นต้น ส่วนข้อตกลงระหว่างประเทศหลายฝ่ายนั้นจะมีวัตถุประสงค์กว้าง มุ่งหมายให้มีการวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นการทั่วไป ใช้บังคับกับรัฐต่าง ๆ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกิดจากข้อตกลงหลายฝ่ายนี้ย่อมเป็นกฎหมายมีผลบังคับกับกลุ่มรัฐภาคีของข้อตกลงนั้น ๆ

(3) การแบ่งประเภทของข้อตกลงระหว่างประเทศตามกระบวนการจัดทำข้อตกลง เช่น ข้อตกลงแบบย่อกับแบบเต็ม โดยแบบเต็มเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นในนามของประมุขแห่งรัฐ และทำขึ้นตามกระบวนการจัดทำเต็มขั้นตอน คือ มีการเจรจา (negotiation) ลงนาม (Signature) และการให้สัตยาบัน (Ratify) ซึ่งมีผลทำให้รัฐคู่สัญญามีเวลาไตร่ตรองที่เพียงพอก่อนที่จะผูกพัน ส่วนข้อตกลงแบบย่อนั้นเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นในระดับที่ต่ำกว่าประมุขของรัฐ และจัดทำขึ้นตามกระบวนการที่รวดเร็วกว่าการจัดทำข้อตกลงแบบเต็ม กล่าวคือเพียงแต่ลงนามก็ถือว่ามีผลผูกพันตามข้อตกลงนั้นแล้ว

นอกจากการแบ่งประเภทของข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีการแบ่งประเภทของข้อตกลงระหว่างประเทศอย่างอื่นอีกมากที่สุดแต่จะยึดถือสิ่งใดเป็นตัวกำหนด หาได้มีความแน่นอนตายตัวแต่อย่างใด เช่น พิจารณาจากสถานะของผู้เข้าร่วมทำข้อตกลงนั้น (ข้อตกลงที่กระทำโดยประมุขของรัฐ, ข้อตกลงที่กระทำโดยรัฐบาล, ข้อตกลงที่กระทำโดยรัฐมนตรี เป็นต้น) หรืออาจพิจารณาจากชื่อต่าง ๆ ที่ใช้เรียก เช่น สนธิสัญญา (Treaty), อนุสัญญา (Convention), พิธีสาร (Protocol), ความตกลง (Agreement), บันทึกหรือ

หนังสือแลกเปลี่ยน (Exchange of Notes or Letters)² แต่อย่างไรก็ตาม การเรียกชื่อแตกต่างของข้อตกลงนี้มิได้มีกฎเกณฑ์แน่ชัด บางครั้งใช้ชื่อต่างกัน แต่มีผลผูกพันเช่นเดียวกัน เป็นต้น

พิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน ฉบับนี้ เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ (International Agreement) ซึ่งพิธีสารดังกล่าวหากพิจารณาการแบ่งตามเนื้อหา อาจถือได้ว่าเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ ประเภทกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะเป็นข้อตกลงที่มีลักษณะเป็นการสร้างกฎเกณฑ์แบบแผนระหว่างประเทศ กำหนดพันธกรณีทั่วไปตามพิธีสารกับประเทศภาคีให้ต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาการแบ่งตามรูปแบบ อาจถือได้ว่าพิธีสารฉบับนี้ เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐกับรัฐ และเป็นข้อตกลงหลายฝ่าย

ภายหลังที่ประเทศไทย เข้าเป็นภาคีตามพิธีสารฉบับนี้ ทำให้ประเทศไทยจะต้องลดปริมาณการใช้และการผลิตสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซนหรือสารควบคุมลง และจะต้องเลิกใช้ ในที่สุดตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพิธีสารนี้ อย่างไรก็ตาม ในข้อที่ 5 ของพิธีสารมอนทรีออล กำหนดสถานะพิเศษของประเทศกำลังพัฒนา (Special Situation of Developing Countries) ซึ่งประเทศไทยถูกกำหนดให้ถือว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนาได้รับยกเว้นตามข้อกำหนดดังกล่าวด้วย กล่าวคือ มาตรการควบคุมที่กำหนดไว้ในมาตรา 2A ถึง 2E ในพิธีสารถูกขยายระยะเวลาออกไปอีก 10 ปี เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถปรับตัวต่อความต้องการปริมาณการใช้สารควบคุมนี้ได้ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

แนวนโยบายของไทยต่อการควบคุมการใช้สารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน

1. ปัญหาสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา

การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมที่ผ่านมา ด้านหนึ่ง ได้ส่งผลให้มีการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรวดเร็ว ตลอดจนยกระดับคุณภาพชีวิตทางวัตถุของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้คนไทยสามารถบริโภคสินค้าที่มีคุณภาพทัดเทียมกับนานาประเทศ แต่อีกด้านหนึ่งของการพัฒนาที่ไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยขาดการลงทุนในการควบคุมและป้องกันมลพิษจากอุตสาหกรรมในระดับที่เพียงพอ ได้ส่งผลให้เกิดการแพร่กระจายของสารพิษซึ่งทำร้ายที่สุด ปัญหาจากการเสื่อมสภาพของสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตทางสุขภาพอนามัยของประชาชนในประเทศ

ของเสียที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมนั้น แตกต่างจากของเสียที่เกิดจากกิจกรรมในครัวเรือน เนื่องจากมีส่วนประกอบสำคัญคือ กากสารพิษ (Hazardous Waste) เช่น โลหะหนัก สารเคมี น้ำมัน สารละลาย ซึ่งเป็นอันตรายต่อชีวิตมนุษย์ สัตว์หรือพืช อุตสาหกรรมที่ปล่อยสาร

²มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, กฎหมายระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-6 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สารมวลชน, 2528) หน้า 232-235.

พิษออกมาในปริมาณมาก 5 ประเภทแรก คือ อุตสาหกรรมโลหะขั้นมูลฐาน (Basic Metal Industries) การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะ (Manufacture of Industries) การผลิตผลิตภัณฑ์โลหะ (Manufacture of Fabricated Metal Products) การผลิตอุปกรณ์การขนส่ง (Manufacture of Transport Equipments) การผลิตเครื่องจักร เครื่องมือและเครื่องใช้ไฟฟ้า (Manufacture of Electrical machinery, apparatus, appliances and supplies) และการผลิตเคมีภัณฑ์ (Manufacture of Chemicals and Chemical) ในปี 2532 โรงงานเหล่านี้มีจำนวนถึง 15,126 โรงงาน ทั่วประเทศในจำนวนนี้ 10,152 โรงงานตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และมีการจ้างแรงงานถึงร้อยละ 88 ของแรงงานที่ทำงานในอุตสาหกรรมทั้ง 5 ประเภทนี้ทั่วประเทศ³

การขยายตัวของอุตสาหกรรมควบคู่กับการเติบโตอย่างรวดเร็วของเมือง ส่งผลให้คุณภาพน้ำและคุณภาพอากาศเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว และมีแนวโน้มจะมากขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันรัฐยังคงให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยอาจเห็นว่าความเจริญทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาประเทศ และหากมีสถานการณ์ใด ๆ อันเป็นอุปสรรคหรือการบั่นทอนต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว สถานการณ์เหล่านั้นก็จะถูกมองว่าเป็นเหตุทำลายเศรษฐกิจหรือบรรยากาศการลงทุนของประเทศ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมก็เช่นเดียวกัน บ่อยครั้งที่มีการโต้แย้งว่า โครงการพัฒนาเศรษฐกิจใดมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือละเลยต่อมาตรการป้องกันหรือพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ข้อโต้แย้งเหล่านั้นจะถูกมองว่าเป็นการถ่วงความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และอาจมองรวมไปถึงบุคคลผู้หยิบยกข้อโต้แย้งเหล่านั้นขึ้นด้วย ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา การพัฒนาเศรษฐกิจกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจะสวนทางกันอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการในปัจจุบันต่างเห็นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนั้นควรจะมีจุดมุ่งหมายประสานกันได้ โดยเกิดแนวคิดว่าการพัฒนาเศรษฐกิจสามารถดำเนินการปกป้องคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในอนาคตไปพร้อม ๆ กับให้การพัฒนาเศรษฐกิจสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง และเป็นเวลานานเท่าที่จะทำได้ ซึ่งเราเรียกแนวคิดนี้ว่า "แนวความคิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง" หรือ "แนวการพัฒนาโดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม" (Sustainable Development หรือ Environmentally Sound Development)⁴

³มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, "การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยสนับสนุน และการควบคุมป้องกันปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม เล่ม 3 เรื่อง การควบคุมป้องกันปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อม," ฝ่ายวิชาการวิจัยอุตสาหกรรมการค้าและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, พ.ศ. 2534, หน้า ก-จ.

⁴มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 101.

2. นโยบายระดับรัฐ

ประเทศไทยจัดได้ว่าเป็นประเทศที่เติบโตอย่างรวดเร็วประเทศหนึ่งของโลก ตลอดช่วงเวลา 10 ปีที่ผ่านมา โดยมีอัตราการเติบโตอยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ 7-8 ต่อปี หลังจากปี 1986 เป็นต้นมา ราคาผลิตผลได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับอัตราการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมการส่งออกเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 30 ของการส่งออกทั้งหมด ส่งผลให้เกิดการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) เฉลี่ยอยู่ในระดับร้อยละ 11.6 ต่อปี ภาพที่ปรากฏให้เห็นของประเทศไทยก็คือ มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว สิ่งนี้ผลักดันให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตอย่างรวดเร็วดังกล่าว เป็นผลมาจากมูลค่าการส่งออกของสินค้าภาคอุตสาหกรรมมากกว่าสินค้าภาคเกษตรกรรม ซึ่งแต่ก่อนสินค้าภาคเกษตรกรรมที่ส่งออกเคยทำรายได้ให้กับประเทศมากกว่าสินค้าภาคอุตสาหกรรม ความรุ่งเรืองของประเทศและการเชื่อมโยงประเทศไทยเข้ากับเศรษฐกิจของโลก ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเติมเศรษฐกิจไทยตลอดจนการส่งออกนั้นยังต้องพึ่งสินค้าจากภาคการเกษตรกรรมเป็นสำคัญ แต่หลังจากนั้นเมื่อพิจารณาจากความจำกัดของพื้นที่และการแข่งขันทางการค้า ปีให้ประเทศไทยเริ่มหาทางเลือกในอันที่จะรักษาอัตราการเติบโตของประเทศให้คงอยู่ต่อไป การส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมอย่างจริงจังจึงเริ่มขึ้น และในช่วงหลังของทศวรรษที่ผ่านมาให้ภาพอย่างชัดเจนว่า สินค้าส่งออกของภาคอุตสาหกรรมเป็นแหล่งเงินตราต่างประเทศที่สำคัญ และแนวโน้มจะมีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

อย่างไรก็ตาม ในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นวัตถุดิบในการผลิต และการที่ของเสียจากกระบวนการผลิตถูกปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อม รวมทั้งการใช้ผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากการผลิต ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้นในปัจจุบัน

เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป ทั้งก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย โดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อม ภารกิจของรัฐที่เคยจำกัดอยู่เฉพาะการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ รักษาความปลอดภัยจากการรุกรานของชาติอื่น และอำนวยความสะดวกธรรมชาติของรัฐก็ได้เริ่มขยายออกไปกว้างขวางมากขึ้น รัฐเริ่มเข้าแทรกแซงในวิถีชีวิตของประชาชนมากขึ้น ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งวัฒนธรรมและรูปแบบการปกครองกิจกรรมของรัฐจึงค่อย ๆ เปลี่ยนไปเป็นรูปของรัฐสวัสดิการ รัฐจึงเป็นตัวแทนของสังคมในด้านเอกภาพ และทำหน้าที่กำหนดสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ด้วยเหตุนี้ ทำให้รัฐสามารถอ้างเหตุผลในการใช้อำนาจบังคับทางการเมือง แก่สมาชิกในสังคมด้วยการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ออกมาใช้บังคับ และเข้าไปแทรกแซงครอบงำวิถีชีวิตของสมาชิกในสังคมได้ค่อนข้างกว้างขวางขึ้น⁵ สิ่งหนึ่งที่ปรากฏชัดในสภาวะการณ์ในปัจจุบันภายหลังเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น คือ รัฐเริ่มจัดให้มีสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมทั้งการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม ให้ประกอบกิจกรรมที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ด้วยการเข้าแทรกแซงในเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยกลไกในลักษณะที่แตกต่างกัน อาทิเช่น

- โดยการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
- โดยการวางนโยบายในเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังและชัดเจน ซึ่งนโยบาย

ของรัฐอาจพิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว
ข้างต้น หรืออาจพิจารณาได้จากแผนพัฒนาประเทศ เป็นต้น

2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7

เมื่อไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศทั้งหลายได้พยายามมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยการจัดทำแผนพัฒนาประเทศขึ้น ซึ่งอาจเป็นการวางแผนระยะสั้น (1-2 ปี) ระยะกลาง (3-7 ปี) หรือแผนระยะยาว 7 ปีขึ้นไป ทั้งยังมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป สำหรับประเทศไทยเรียกแผนพัฒนานี้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หากนับมาจนถึงปัจจุบันนี้ ประเทศไทยก็อยู่ในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 ซึ่งได้กำหนดกรอบนโยบายหลัก 3 ประการ คือ⁶

(1) การรักษาความเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยจะเน้นให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยร้อยละ 8 ต่อปีอย่างมีเสถียรภาพ และต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 รัฐบาลจะเน้นการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจหลายประการ เช่น การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม การพัฒนาสินค้า การบริหารระบบการคมนาคม ซึ่งรวมถึงโครงการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน และการบริหารในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลต่อไป

(2) การกระจายรายได้ ซึ่งจะเน้นการลดสัดส่วนของประชาชนที่อยู่ในข่ายของความยากจน ลดช่องว่างระหว่างเมืองและชนบท โดยมุ่งที่จะพัฒนาระบบการเงินการคลังให้นำไปสู่การกระจายรายได้มากขึ้น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาที่อยู่อาศัย การพัฒนาระบบการผลิตและการตลาด และการแก้ไขปัญหาความยากจนในเมือง เป็นต้น

(3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเน้นนโยบายที่จะบรรเทาปัญหาและผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในสังคม จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขั้นพื้นฐานของสังคมไทย เช่น การเปลี่ยนแปลงจากสภาพ "สังคมชนบท" มาเป็น "สังคมเมือง" การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของครอบครัวให้มีขนาดเล็กลง และการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี เป็นต้น โดยเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การศึกษา พละนาถมาย การสาธารณสุข การพัฒนาสังคมจิตใจ และวัฒนธรรม การพัฒนาสิ่งแวดล้อม

นโยบายที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2534-2539) มีหลักสำคัญ ดังนี้

นโยบายการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ

⁵ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 75.

⁶สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งชาติ, "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2534-2539)," (เอกสารอัดสำเนา).

เพื่อปรับปรุงการบริหาร การใช้ การบูรณะทรัพยากรธรรมชาติที่เน้นการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชน ธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนองค์กรของรัฐ ทั้งในส่วนกลางและระดับท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารบูรณะ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และจัดการศึกษาให้แก่เยาวชนให้มีจิตสำนึกต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในหลักสูตรการศึกษาต่อไป โดยมีแนวทางการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยสร้างความตระหนักและความเข้าใจร่วมกันให้กว้างขวางถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติ และกำหนดแนวทางพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะด้าน ซึ่งได้แก่ ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรแหล่งน้ำ ทรัพยากรดิน ทรัพยากรแร่ ทรัพยากรชายฝั่งทะเลและปะการัง ทรัพยากรประมง

นโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

เน้นการกำหนดคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากล และกวดขันให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายในการควบคุมภาวะมลพิษให้ควบคู่ไปกับการจัดระบบการบริหาร และการจัดการกับภาวะมลพิษ โดยให้ความสำคัญลำดับสูงสุดต่อการป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษทางอากาศที่จะเกิดจากภาวะฝนกรด มลพิษทางน้ำที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม และกากของเสียที่เป็นพิษ โดยมีแนวทางเฉพาะด้าน ซึ่งได้แก่ มลพิษทางน้ำ ทางอากาศ กากของเสีย และสารเป็นพิษ ทั้งนี้หลักการ "ผู้สร้างปัญหามลพิษจะต้องเป็นผู้รับภาระในการบำบัดและกำจัดมลพิษ" มาใช้ ทั้งปรับปรุงองค์กร บทบาทและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

2.2 นโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน

เท่าที่ผ่านมาจากการพิจารณาค่าแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายที่จะรักษาสิ่งแวดล้อมนั้น นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าจากค่าแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ เท่าที่ผ่านมา ตั้งแต่รัฐบาล ชุดที่ 1 จนถึงรัฐบาลชุดที่ 33 ไม่ได้แถลงถึงนโยบายในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมไว้เลย ปรากฏจนกระทั่งถึงรัฐบาลสมัยของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในชุดที่ 34 เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ถึง 22 พฤษภาคม 2517 ซึ่งแถลงนโยบายของรัฐบาล เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2516 ได้กล่าวถึงการป้องกันและการควบคุมมลภาวะที่เกิดจากอุตสาหกรรมไว้ในนโยบายอุตสาหกรรม การสงวนทรัพยากรและการรักษาสิ่งแวดล้อม ได้รับการบรรจุอยู่ในหัวข้อย่อยในนโยบายการเกษตร เมื่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี สมัยที่ 2 การป้องกันและควบคุมมลภาวะอันเกิดจากอุตสาหกรรม ก็ได้มีการแถลงซ้ำและตั้งใจจะให้มีการปรับปรุง

มากขึ้นไปอีก⁷

ส่วนนโยบายของรัฐบาลไทยในปัจจุบัน ซึ่งได้มีการแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ยังคงให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเช่นเดิม โดยเน้นให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรมมีนโยบาย ดังนี้

(1) ปรับปรุงระบบงานด้านการควบคุม และติดตามการกำจัดมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ให้มีประสิทธิภาพโดยการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ

(2) ส่งเสริมและกำหนดมาตรการจูงใจให้โรงงานอุตสาหกรรมเข้าอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม เพื่อให้สามารถควบคุมด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวนโยบายของรัฐบาลในส่วนของการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม เห็นได้ว่าโดยส่วนใหญ่เป็นการวางนโยบายเพื่อควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ เช่นเดียวกับแนวนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2534-2539)

3. นโยบายของกรมโรงงานอุตสาหกรรม

จากแนวนโยบายของรัฐบาลที่ชัดเจนต่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านการป้องกันและควบคุม จากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้กรมโรงงานหันมาสนใจสิ่งแวดล้อมโดยได้จัดทำแนวทางและแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม แบ่งเป็น มาตรการที่สำคัญ ดังนี้ คือ

(1) มาตรการด้านการป้องกัน

แนวทางที่ 1 วางแผนการตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมเพื่ออนุญาต ซึ่งจะ เป็นมาตรการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยจะให้ความเห็นทางวิชาการในด้านการกำจัดมลพิษ เพื่อให้ของเสียที่ระบายออกจากโรงงานได้มาตรฐานตามที่กำหนด ซึ่งมีเป้าหมายที่จะตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรม ถึงปีละ 2,000 โรง

แนวทางที่ 2 กำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมทั้งทางด้านน้ำ อากาศ เสียง และกากสารพิษเพิ่มเติม มีโครงการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศที่ปล่อยจากโรงงาน มีเป้าหมายที่จะออกค่ามาตรฐานของคุณภาพอากาศจำนวน 16 ชนิด และโครงการกำหนดมาตรฐานสีของน้ำทิ้ง โดยเฉพาะโรงงานฟอกย้อม

แนวทางที่ 3 ศึกษาและกำหนดเขตห้ามตั้งโรงงานในทำเลที่ไม่เหมาะสม พร้อมกับการกำหนดที่เหมาะสมในการตั้งโรงงาน เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

- กำหนดเขตส่งเสริมการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท โดย

⁷พิชัยศักดิ์ ทรายางกูร, การลงทุนและมลภาวะ : ทิศนะของไทย, วารสารกฎหมาย ปีที่ 4 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2521), หน้า 128-148.

เฉพาะอุตสาหกรรมพอกย้อม เพื่อส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มโรงงาน ซึ่งจะสะดวกในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม

- กำหนดเขตห้ามการตั้งโรงงานในบริเวณลำนํ้าสายหลัก ประกอบด้วย แม่นํ้าเจ้าพระยา ท่าจีน บางปะกง แม่กลอง ป่าสัก ซึ่งจะนามาประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายห้ามการจ้ดตั้งโรงงานในทำเลที่ไม่เหมาะสม
- ศึกษาบริเวณที่เหมาะสมในการจัดตั้งอุตสาหกรรมต่าง ๆ และวางแผนงานสนับสนุนศูนย์อุตสาหกรรมที่มีปัญหามลภาวะน้อย โดยจะจัดให้มีลักษณะเป็นนิคมอุตสาหกรรมเป็นอาคารชุดเพื่ออุตสาหกรรม โดยการร่วมพิจารณาเกี่ยวกับระบบบำบัดนํ้าเสียรวมของโครงการ

(2) มาตรการด้านการควบคุม

เป็นมาตรการเพิ่มการตรวจสอบควบคุมระบบมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อป้องกันการลักลอบระบายของเสีย จะมีแผนงานการตรวจสอบระบบบำบัดนํ้าเสียของโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายโรงงานเพื่อกำหนดบทลงโทษแก่โรงงานอุตสาหกรรม และกำหนดอัตราค่าปรับจากอัตราความสกปรกของของเสียที่ปล่อยจากโรงงาน

นอกจากนี้ยังมีแผนที่จะควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมในการผลิตผลิตภัณฑ์ที่มีสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซนบรรจุอยู่ ทั้งนี้ โดยกระทรวงอุตสาหกรรมได้กำหนดแผนการควบคุมการเลิกใช้สารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซนเป็นระยะ ๆ ไว้ใน Country Program, Phaseout of Ozone Depleting Substances in Thailand เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการบริหารกองทุนภายใต้พิธีสารมอนทรีออล (The Executive Committee of the Multilateral Fund under The Montreal Protocol)⁸ โดยในเบื้องต้นเพื่อให้การนำข้อกำหนดต่าง ๆ ในพิธีสารมอนทรีออลมาใช้ในประเทศไทยเป็นไปได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ 1992 ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กระทรวงอุตสาหกรรม, กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, สภาส่งเสริมการลงทุนและจากกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศและการค้า ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าว มีหน้าที่

- จัดทำแผนเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในพิธีสารมอนทรีออล
- เสนอแนวทางเพื่อควบคุมการนำเข้า, การใช้และการทำลายสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน
- ศึกษาปัญหาและอุปสรรคตลอดทั้งหาแนวทางแก้ไข เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในพิธีสารมอนทรีออล
- ให้คำแนะนำแก่สภาเพื่อพิจารณาแก้ไขพิธีสารมอนทรีออล

ในส่วนหน้าที่อื่น ๆ นอกจากนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมได้มอบหมายให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมดำเนินการพิจารณาข้อกำหนดตามพิธีสารมอนทรีออล เพื่อปฏิบัติตามพิธีสารดังกล่าวในประเทศต่อไป ตลอดทั้งทำการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายด้วย กระทรวงอุตสาหกรรมได้วางแผนการเลิกใช้

และผลิตสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน ดังนี้

สาร	ปีที่เลิกใช้และผลิต (พ.ศ.)
CFC-11 (New)	2541
CFC-11 (Service)	2553
CFC-12 (New)	2541
CFC-12 (Service)	2553
CFC-113	2541
CFC-114	2541
CFC-115	2541
Halon 1211 (New)	2537
Halon 1211 (Service)	2541
Halon 1301 (New)	2538
Halon 1301 (Service)	2541
Carbon tetrachloride	2541
1,1,1-Trichloethane	2541

อย่างไรก็ตามภายใต้ข้อกำหนด ข้อ 5 ของพิธีสารมอนทรีออล สาร CFC-11 และ CFC-12 จะยังไม่เลิกใช้หากสารดังกล่าวยังคงมีความจำเป็นจะต้องนำมาใช้ในภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพื่อมิให้อุตสาหกรรมบางชนิดได้รับผลกระทบกระเทือนมากเกินไป เช่น ในภาคอุตสาหกรรมเครื่องทำความเย็น เป็นต้น

4. นโยบายของสภาอุตสาหกรรม

สภาอุตสาหกรรมกำหนดจะจัดตั้งศูนย์วางแผนและควบคุมการใช้ประโยชน์จากของเสียและลดปริมาณของเสียในประเทศไทย โดยใช้เงินงบประมาณจากรัฐบาลและการสนับสนุนจากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยมีนโยบายและหลักการที่สำคัญ คือ⁹

(1) มุ่งเน้นการป้องกันมลพิษ โดยให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ วัสดุใหม่ที่พัฒนาขึ้นมา กรรมวิธีการผลิตและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสภาพแวดล้อม

⁸กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, "Country Programme Phaseout of Ozone Depleting Substances in Thailand," ตุลาคม 1993.

⁹คมพรต พีระคุณ, "พระราชบัญญัติโรงงานฉบับใหม่กับสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บีบีซี, 2536), หน้า 120.

(2) ให้มีการพัฒนาหรือการใช้กรรมวิธีการผลิตที่คำนึงถึงของเสียและมลพิษที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม และการให้โรงงานอุตสาหกรรมยอมรับความรับผิดชอบในการจัดของของเสียหรือมลพิษนั่นเอง

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้บริโภครู้สึกมีความรับผิดชอบต่อปริมาณและคุณภาพของของเสียที่เกิดขึ้น

กฎหมายภายในที่ใช้บังคับ

กฎหมายภายในของไทยที่ใช้เป็นมาตรการควบคุมมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมมีหลายฉบับ อย่างไรก็ตาม ในหัวข้อนี้จะพิจารณาเฉพาะกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยเฉพาะการพิทักษ์ชั้นบรรยากาศโอโซน และมาตรการควบคุมสารควบคุม

ปัจจุบันประเทศไทยยังมีได้ออกกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระเพื่อพิทักษ์ชั้นบรรยากาศโอโซน โดยเฉพาะกฎหมายที่เป็นมาตรการควบคุมสารควบคุม เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามพิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซน ดังนั้น เพื่อศึกษาว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเพียงพอสำหรับการพิทักษ์ชั้นบรรยากาศโอโซนหรือไม่ ในส่วนนี้ผู้เขียนจะพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพียง 3 ฉบับคือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยพระราชบัญญัติ ทั้ง 3 ดังกล่าว ข้างต้นจะหาหน้าที่ควบคุมภาวะมลพิษ หรือปัญหาสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในลำดับต้นพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 จะเป็นมาตรการควบคุมสารควบคุมในการนำเข้าในประเทศ ทั้งนี้เพราะสารควบคุมส่วนใหญ่ประเทศไทยไม่สามารถผลิตได้ ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ก่อนเข้าสู่ในกระบวนการผลิต ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นด่านแรกของมาตรการควบคุมมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม สำหรับพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นมาตรการควบคุมการผลิตภายในโรงงานที่ใช้สารควบคุม เพื่อมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นด่านที่ 2 ของมาตรการควบคุม ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นมาตรการควบคุมมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่มีลักษณะเป็นกรอบใหญ่ไว้ควบคุมอีกชั้นหนึ่ง โดยผู้เขียนจะแยกพิจารณาเป็น 3 ลักษณะ คือ มาตรการควบคุมตามกฎหมายกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานและบทลงโทษ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงานได้ประกาศใช้เป็นฉบับแรก เมื่อ พ.ศ. 2482 โดยแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2503 ต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ซึ่งได้ยกเลิกพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติโรงงาน ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2503 ด้วยเหตุผลที่ว่าพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานาน สถานการณ์ในขณะนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปมาก เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศในขณะนั้นและในอนาคต เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 บางมาตรายังไม่รัดกุมและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้นและเพื่อเป็นการป้องกันและขจัดไม่ให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและพิษภัยอันจะมีผลกระทบต่อสุขภาพ และความเป็นอยู่ของประชาชน ตลอดจนเพื่อป้องกันการทลายทรัพยากรธรรมชาติ จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงงาน ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2518 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2522 โดยแก้ไขบทบัญญัติบางมาตรา และเพิ่มกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรม พร้อมทั้งควบคุมมิให้โรงงานก่อให้เกิดอันตรายหรือเหตุเดือดร้อนรำคาญ และขจัดปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจากโรงงาน

ต่อมาเมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้เริ่มพัฒนาเปลี่ยนแปลงจากประเทศเกษตรกรรมสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialised Countries-NIC) ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาทำให้เกิดการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว และก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเช่นเดียวกัน

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2534-2539) ได้วางนโยบายเพื่อแก้ปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นอยู่ จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยพระราชบัญญัตินี้ เรียกว่า พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535¹⁰ และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 โดยมีเนื้อหาสาระในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังนี้

(1) มาตรการควบคุม

ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติแบ่งโรงงานออกเป็น 3 จำพวก คือ

- ก. โรงงานจำพวกที่ 1 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการ

¹⁰พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ.

โรงงาน

- ข. โรงงานจำพวกที่ 2 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน
- ค. โรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้

และให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงให้โรงงานตามประเภท ชนิด หรือขนาดใดเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 แล้วแต่กรณี โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการควบคุมดูแล การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหาย และการป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจุบันนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกกฎกระทรวงแบ่งจำพวกโรงงานที่จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้แล้วตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงดังกล่าว จำแนกประเภทของโรงงานเป็น 104 ประเภท ซึ่งมีข้อสังเกตว่า โรงงานผลิตผลิตภัณฑ์ที่มีสาร CFCs เป็นส่วนผสมอยู่นั้นไม่ปรากฏในประเภทของโรงงานที่จำแนกไว้ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาว่าสาร CFCs เป็นสารทางเคมีที่ใช้ในกระบวนการผลิต อาจถูกจำแนกโรงงานที่ใช้สารดังกล่าวได้หลายประเภท เช่น อาจอยู่ในประเภทโรงงานกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม (ลำดับที่ 49) ทั้งนี้เพราะสารคาร์บอนเตตระคลอไรด์ (Carbon tetrachloride CCl₄) เป็นสารเร่งปฏิกิริยาในอุตสาหกรรมน้ำมัน ซึ่งจัดอยู่ในโรงงานจำพวกที่ 3 ที่ต้องขออนุญาตในการประกอบกิจการโรงงาน นอกจากนี้ยังอาจจัดอยู่ในประเภทโรงงานผลิตประกอบ ตัดแปลง หรือซ่อมแซมเครื่องคำนวณ เครื่องทำบัญชี เครื่องจักรสำหรับระบบบัตรเจาะ เครื่องจักรสำหรับใช้ในการคำนวณชนิดดิจิทัล หรือชนิดอนาล็อก หรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ สำหรับปฏิบัติกับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกัน หรืออุปกรณ์ (Digital or Analog Computers or Associated Electronic Data Processing Equipment or Accessories) เครื่องรวมราคาเครื่องขาย (Cash Registers) เครื่องพิมพ์ดีด เครื่องชั่ง ซึ่งมีใช้เครื่องชั่งที่ใช้ในห้องทดลองวิทยาศาสตร์ เครื่องอัดสำเนา ซึ่งมีใช้เครื่องอัดสำเนาด้วยการถ่ายภาพ และรวมถึงส่วนประกอบหรืออุปกรณ์ของผลิตภัณฑ์ดังกล่าว (ลำดับที่ 69) ทั้งนี้เพราะในขบวนการผลิตของผลิตภัณฑ์ดังกล่าวจำเป็นต้องใช้สาร CFC-113 เป็นสารเคมีเพื่อล้างผิวชิ้นงาน ซึ่งจัดอยู่ในโรงงานจำพวกที่ 3 เป็นต้น

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่ง หรือทุกจำพวกตามมาตรา 7 ต้องปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้ (มาตรา 8)

- (ก) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งของโรงงาน สภาพแวดล้อมของโรงงาน ลักษณะอาคารของโรงงานหรือลักษณะภายในของโรงงาน
- (ข) กำหนดลักษณะประเภท หรือชนิดของเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์หรือสิ่งที่ต้องนำมาใช้ในการประกอบกิจการโรงงาน
- (ค) กำหนดให้มิคนงานซึ่งมีความรู้เฉพาะตามประเภทชนิดหรือขนาดของโรงงาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดประจำโรงงาน

- (ง) กำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิตและการจัดให้มีอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใด เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน
- (จ) กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน
- (ฉ) กำหนดการจัดให้มีเอกสารที่จำเป็นประจำโรงงานเพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย
- (ช) กำหนดข้อมูลที่เป็นเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานที่ผู้ประกอบการโรงงานต้องแจ้งให้ทราบเป็นครั้งคราวหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้
- (ซ) กำหนดการอื่นใดเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงาน เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงงานและให้มีอำนาจโดยการอนุมัติของคณะกรรมการเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศหรือของสาธารณชน กำหนดในเรื่องต่อไปนี้ (มาตรา 32)
- กำหนดจำนวนและขนาดของโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิดที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง
 - กำหนดชนิด คุณภาพ อัตราส่วนของวัตถุดิบ แหล่งกำเนิดของวัตถุดิบ และหรือปัจจัยหรือชนิดของพลังงานที่จะนำมาใช้หรือผลิตในโรงงาน
 - กำหนดชนิดหรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยาย
 - กำหนดให้ห้ามผลผลิตของโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยายไปใช้ในอุตสาหกรรมบางประเภท หรือให้ส่งผลผลิตออกนอกราชอาณาจักรทั้งหมดหรือบางส่วน

(2) อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่แต่เดิมก่อนเรียกเลิกพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งแก้ไขความเดือดร้อนรำคาญได้เฉพาะกรณี เมื่อปรากฏว่าโรงงานได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญขึ้นแล้วเท่านั้น แต่ตามพระราชบัญญัติโรงงานฉบับใหม่ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มากขึ้นกว่าเดิม เช่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจต่อไปนี้ (มาตรา 35)

- (ก) เข้าไปในโรงงานหรืออาคาร สถานที่หรือยานพาหนะที่มีเหตุควรสงสัยว่าจะประกอบกิจการโรงงานในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่ดังกล่าว เพื่อตรวจสอบสภาพโรงงาน อาคาร สถานที่หรือยานพาหนะ สภาพเครื่องจักร หรือการกระทำใดที่อาจเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- (ข) นำตัวอย่างผลิตภัณฑ์ที่สงสัยเกี่ยวกับคุณภาพในปริมาณที่สมควรเพื่อตรวจสอบ

คุณภาพพร้อมกับเอกสารที่เกี่ยวข้อง

- (ค) ตรวจ ค้น กัก ยึดหรืออายัดผลิตภัณฑ์ ภาชนะบรรจุ สมุดบัญชี เอกสารหรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่าการประกอบกิจการของโรงงาน อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน หรือมีการกระทำผิดต่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- (ง) มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุใดมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้

นอกจากนี้ยังให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต่ำกว่าระดับ 4 จับกุมผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือเพียงแต่เหตุอันควรสงสัยว่ากระทำการเช่นนั้น เพื่อส่งพนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย (มาตรา 36) และในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ (มาตรา 37) เป็นต้น

(3) บทกำหนดโทษ

เนื่องจากอดีตที่ผ่านมาแม้จะมีพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ควบคุม แต่ในทางปฏิบัติก็ได้รับความร่วมมือจากผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ บางโรงงานแม้จะได้รับความสั่งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีการปรับปรุงแก้ไขในส่วนของโรงงานที่เป็นปัญหาต่อส่วนรวม ผู้ประกอบกิจการโรงงานก็ทำให้ความสนใจหรือปฏิบัติตามแต่อย่างใด เพราะสาเหตุมาจากบทลงโทษในอดีตนั้นเบาเกินไป ดังนั้น เพื่อให้มาตรการบังคับต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ฉบับใหม่นี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้แก้ไขบทลงโทษให้รุนแรงกว่าเดิม เช่น

- (ก) ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (1) (2) (3) (4) (5) หรือ (8) หรือประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 200,000 บาท หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (6) หรือ (7) หรือประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท (มาตรา 45,46)

- (ข) ผู้ใดประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 โดยไม่แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ กรณีไม่แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามมาตรา 11 วรรคสอง หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 11 วรรคห้า หรือมาตรา 33 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท (มาตรา 48,49)

- (ค) ผู้ใดประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 โดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 วรรคหนึ่ง หรือตั้งโรงงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท

- หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากในกรณีที่โรงงานนั้นเป็นโรงงานประเภทหรือชนิดที่กำหนดจำนวนหรือขนาดที่จะให้ตั้งหรือไม่ให้ตั้งในท้องที่ใดตามประกาศที่ออกมาตามมาตรา 32(1) ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือปรับไม่เกิน 400,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 50)
- (ง) ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 35 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 56)
- (จ) ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งสั่งตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ปรับอีกวันละไม่เกิน 5,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือยังไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง (มาตรา 57) เป็นต้น

2. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ แต่อยู่กันกระจัดกระจาย แต่เดิมนั้นเมื่อเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ปัญหาน้ำเสีย จะมีองค์กรรับผิดชอบทั้งกระทรวงมหาดไทย (อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503) กระทรวงอุตสาหกรรม (อาศัยตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2516) กระทรวงสาธารณสุข (อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2477) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510) เมื่อมีหลาย ๆ หน่วยงานต้องรับผิดชอบต่อปัญหา ๆ เดียว ผลสุดท้ายก็ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบอย่างจริงจัง ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ประกาศใช้ ได้เน้นถึงนโยบายของรัฐที่มีต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ดำเนินการเพื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ขึ้น เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518¹¹

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 นี้ เป็นกฎหมายแม่บทของประเทศไทยที่บัญญัติขึ้นโดยมุ่งประสงค์จะอนุรักษ์สภาวะแวดล้อมธรรมชาติให้ได้อยู่เสมอโดยอาศัยกำหนดนโยบายและวางแผนการบริหารและจัดการสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้องตามหลักวิชานั้นเอง และเจตนารมณ์ดังกล่าวนี้ได้แสดงไว้อย่างชัดเจนในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า เนื่อง

¹¹มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชากฎหมาย, กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 121.

จากเวลาในขณะนั้นปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ดินเสีย น้ำเน่า อากาศ เป็นพิษ ป่าไม้ ต้นน้ำลำธารถูกทำลาย กำลังทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ปัญหาเหล่านี้ผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของประชากร และการหลั่งไหลจากชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่ ๆ ประการหนึ่ง การจัดใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ถูกต้องทำให้ป่าไม้ แร่ธาตุ เชื้อเพลิงหมดสิ้นไปโดยเร็วประการหนึ่ง และการสร้างภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนการนำเทคโนโลยีมาใช้โดยไม่คำนึงถึงผลสะท้อนที่จะตามมาในรูปของความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมอีกประการหนึ่ง ประกอบกับความเสื่อมโทรมดังกล่าวนี้ ได้เข้าขั้นวิกฤตในในประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ จึงมีแนวโน้มที่ประเทศเหล่านั้นจะพยายามระบายนอุตสาหกรรมสกปรกมายังประเทศด้อยพัฒนา เช่น ประเทศไทย ปัญหาเหล่านี้จึงเพิ่มความรุนแรงยิ่งขึ้นเป็นทวีคูณ ซึ่งหากไม่ได้รับการป้องกันแก้ไขเสียแต่ต้นมือแล้ว ก็จะทำให้เกิดความเดือดร้อนต่อชีวิตสุขภาพอนามัย และความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอันมาก จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 นี้ขึ้น และในปี 2521, 2522 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสามารถแก้ไขสภาวะสิ่งแวดล้อมได้โดยมีประสิทธิภาพ

ต่อมาภายหลังเมื่อใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2534-2539) ซึ่งมีนโยบายเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่แล้ว ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ยังไม่มีมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างเพียงพอ จึงได้มีการปรับปรุงเสียใหม่โดย

- (1) ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (2) จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (3) กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงานและมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง
- (4) กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ
- (5) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน
- (6) กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹² จึงตรา

¹²พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, หมายเหตุนายกรัฐมนตรี.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 โดยพระราชบัญญัติใหม่มีเนื้อหารายละเอียด ดังนี้

(1) ความหมายในมาตรา 4 ให้คำจำกัดความของคำต่าง ๆ ไว้ดังนี้

"สิ่งแวดล้อม" หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น

"คุณภาพสิ่งแวดล้อม" หมายความว่า คุณภาพของธรรมชาติ อันได้แก่ สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ และสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนสืบไปของมนุษยชาติ

"มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม" หมายความว่า ค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำ อากาศ เสียง และสภาวะอื่น ๆ ของสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดเป็นเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

"กองทุน" หมายความว่า กองทุนสิ่งแวดล้อม

"มลพิษ" หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย ฝุ่นและมลสารอื่น ๆ รวมทั้ง กาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านี้ ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

"ภาวะมลพิษ" หมายความว่า สภาวะที่สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงหรือปนเปื้อนโดยมลพิษซึ่งทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษในดิน

"แหล่งกำเนิดมลพิษ" หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ

"ของเสีย" หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้ง กาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลวหรือก๊าซ

"น้ำเสีย" หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลว รวมทั้งมลสารที่ปะปนหรือปนเปื้อนอยู่ในของเหลวนั้น

"อากาศเสีย" หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นไอเสีย กลิ่นควัน ก๊าซ เขม่า ฝุ่นละออง เถ้าถ่าน หรือมลสารอื่นที่มีสภาพละเอียดบางเบาจนสามารถรวมตัวอยู่ในบรรยากาศได้

"วัตถุอันตราย" หมายความว่า วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์ และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุกัมมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง วัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็น เคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม

"**เหตุรำคาญ**" หมายความว่า เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

"**โรงงานอุตสาหกรรม**" หมายความว่า โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

"**อาคาร**" หมายความว่า อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

"**ยานพาหนะ**" หมายความว่า รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เรือตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยและอากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

"**ผู้ควบคุม**" หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการควบคุมตรวจสอบ วิเคราะห์ ดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้สำหรับการควบคุม บำบัดหรือกำจัดมลพิษอื่นใด ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษจัดสร้างให้มีขึ้นเพื่อการบำบัดน้ำเสีย กำจัดของเสียหรือมลพิษอื่นใดด้วยการลงทุนและเสียค่าใช้จ่ายของตนเอง

"**ผู้รับจ้างให้บริการ**" หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย หรือตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม

"**เขตอนุรักษ์**" หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยว และเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่น เพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติ ตามที่มีกฎหมายกำหนด

"**เจ้าพนักงานท้องถิ่น**" หมายความว่า

- (1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ประธานสภาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอื่นนอก

เหนือจาก (1) ถึง (5) ข้างต้น ที่ได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

"**เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ**" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

"**พนักงานเจ้าหน้าที่**" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

"**รัฐมนตรี**" หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม³

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ขยายและครอบคลุมปัญหาสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น คำว่า "มลพิษ" "ของเสีย" "วัตถุอันตราย" ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้ความหมายกว้างครอบคลุมมลพิษที่เกิดขึ้นทั้งหมด โดยเฉพาะความหมายของคำว่า "มลพิษ" ซึ่งหมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตรายและมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกากตะกอน

หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น มลสารใด ๆ ที่เพียงแต่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็ถือได้ว่าเป็นมลพิษทั้งสิ้น

(2) มาตรการการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการควบคุมมลพิษ

(ก) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่อไปนี้ (มาตรา 32)

- มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ในพื้นแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่
- มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ
- มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล
- มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป
- มาตรฐานระดับเสียง และความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป
- มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ

ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะต้องอาศัยหลักวิชาการเกณฑ์ และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน และต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจสังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง และยังให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สูงกว่ามาตรฐานตามที่กำหนดไว้ได้เป็นพิเศษในบางเขตพื้นที่และยังมีอำนาจปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมได้ด้วย (มาตรา 33)

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ (มาตรา 55)

(ข) การวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยให้อำนาจรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จัดทำแผนปฏิบัติการ เรียกว่า "แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม" ซึ่งแผนดังกล่าวอาจจัดทำเป็นระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาวก็ได้ตามความเหมาะสม และมีแนวทางการดำเนินงานในเรื่องดังต่อไปนี้ (มาตรา 36)

- การจัดการคุณภาพอากาศ น้ำ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ
- การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

- การอนุรักษ์สิ่งแวดลอมแห่งชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดลอมศิลปกรรม
- การประมาณการเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกองทุนที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน
- การจัดองค์กรและระเบียบการบริหารงานเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและระหว่างส่วนราชการกับเอกชน รวมทั้งการกำหนดอัตรากำลังพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน
- การตรากฎหมายและออกกฎข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบคำสั่ง และประกาศที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน
- การตรวจสอบ ติดตาม และวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และภายหลังจากได้ประกาศแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือเขตควบคุมมลพิษมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน (มาตรา 37)

(ค) การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นมาตรการที่นำมาใช้เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรืออาจจะเกิดอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของประชาชน โดยให้รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการ ที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบ (มาตรา 46)

(ง) มาตรการอื่น ๆ อาทิเช่น มาตรการฉุกเฉินหรือเร่งด่วน กล่าวคือ กฎหมายได้ระบุให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐ บุคคลใด ๆ หรือบุคคลที่ได้รับหรืออาจจะได้รับความเสียหายหรือบุคคลผู้ก่อให้เกิดมลพิษกระทำหรือร่วมกระทำการควบคุม ระงับ บรรเทาผลร้ายจากอันตรายหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ทันที (มาตรา 9) เมื่อมีกรณีฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายต่อสาธารณะชนจากภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งถ้าปล่อยไว้จะเป็นอันตรายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพ หรือทรัพย์สินของประชาชนและในกรณีที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงถึงขั้นวิกฤตในเขตอนุรักษ์ เขตควบคุมมลพิษ หรือในเขตนิคมอุตสาหกรรม แต่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ไม่มีอำนาจที่จะจัดการตามกฎหมายหรือไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาได้ (มาตรา 45) กฎหมายก็ระบุให้รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมี

อำนาจขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการใช้มาตรการคุ้มครองตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ การกำหนดให้ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายมีหน้าที่ต้องติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย น้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย รวมถึงอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดสำหรับการควบคุม ลด หรือจัดมลพิษทางเสียงที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและเพื่อการนี้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจใช้อำนาจกำหนดให้ผู้ควบคุมการดำเนินงานของระบบบำบัด อุปกรณ์หรือเครื่องมือดังกล่าวด้วยก็ได้ (มาตรา 70 หรือมาตรา 68 วรรค 2,3) การกำหนดชนิดและประเภทของของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นจากการผลิต การใช้สาร สารเคมีหรือวัตถุอันตรายในกระบวนการผลิตทางการอุตสาหกรรมให้อยู่ในความควบคุมภายใต้หลักเกณฑ์ มาตรการเก็บรวบรวม การขนส่ง การนำเข้า หรือส่งออกและการจัดการหรือกำจัดด้วยวิธีการอันเหมาะสมถูกต้องตามหลักการทางวิชาการได้ แต่การกำหนดชนิดและประเภทของของเสียอันตราย รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงได้โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ¹³

(มาตรา 79)

(3) อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเข้าไปในอาคาร สถานที่และเขตที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือเขตที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียของบุคคลใด ๆ เพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบ รวมทั้งตรวจบันทึกรายละเอียด สถิติหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของระบบดังกล่าวด้วย นอกจากนี้มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองผู้ควบคุมหรือผู้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จัดการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงหรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับระบบดังกล่าวได้ หากมีการฝ่าฝืน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้หยุดหรือปิดการดำเนินกิจการให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือการเป็นผู้ควบคุมได้ และให้มีอำนาจกำจัดของเสียหรือออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งปรับ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งไม่ใช่โรงงาน

¹³ทรงพล พลเยี่ยม, "มาตรการทางอาญากับปัญหาการก่อให้เกิดมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537).

อุตสาหกรรมได้ หากกรณีเป็นโรงงานอุตสาหกรรมให้มีหนังสือแจ้ง ไปยังเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานได้ (มาตรา 83)

นอกจากนี้กรณีที่เจ้าพนักงานคุมมลพิษเห็นสมควรอาจเสนอแนะการสั่งปิดหรือพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตหรือการสั่งให้หยุดใช้หรือทำประโยชน์ด้วยประการใด ๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษ เสนอแนะให้มีการดำเนินการทางกฎหมายต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องด้วย

(4) บทลงโทษ

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดบทลงโทษที่รุนแรง มีรายละเอียดดังนี้

(ก) การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งหรือละเมิดต่อข้อกำหนดของกฎหมาย กรณีที่ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายรัฐมนตรี ที่สั่งให้กระทำการควบคุม ระวัง หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายที่เกิดขึ้น เมื่อมีเหตุฉุกเฉินอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษหรือขัดขวางการกระทำใด ๆ ตามคำสั่งดังกล่าว ที่หากปล่อยไว้จะเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพของประชาชน ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหรือขัดขวางดังกล่าวเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษ ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 98) กรณีที่ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด เกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองอย่างไร้ ๆ ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดขึ้น เพื่อควบคุมแก้ไขปัญหามลพิษในชั้นวิกฤตในเขตอนุรักษ์ เขตควบคุมมลพิษ หรือเขตนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งจะต้องแก้ไขโดยทันที ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 100)

(ข) การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายในรายละเอียดอื่น ๆ กรณีที่ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องการจัดทำบันทึกแสดงผลการทำงานของระบบ อุปกรณ์และเครื่องมือ บำบัด ลด หรือจัดมลพิษ ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 106) หรือกรณีบุคคลดังกล่าวจัดทำบันทึกหรือรายงานตามที่กฎหมายกำหนดโดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จ ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 107) กรณีที่ผู้ใดขัดขวางไม่ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เข้าไปในแหล่งกำเนิดมลพิษหรือโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบ อุปกรณ์และเครื่องมือบำบัด ลดหรือจัดมลพิษเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน

1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
(มาตรา 108)¹⁴

3. พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

เดิมก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ได้มีพระราชบัญญัติวัตถุที่มีพิษ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติวัตถุที่มีพิษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้ว แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ตราออกใช้ ต่างยุคต่างสมัยกันทำให้มีบทบัญญัติที่แตกต่างกันและยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ โดยเฉพาะปรากฏว่าในปัจจุบันมีการนำวัตถุอันตรายมาใช้ในกิจการประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก และวัตถุอันตรายบางชนิดอาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมได้ จึงเห็นควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่มีพิษโดยขยายขอบเขตให้ครอบคลุมวัตถุอันตรายต่าง ๆ ทุกชนิด และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมกับจัดระบบบริหารให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันกับการควบคุมดูแลวัตถุอันตรายดังกล่าวด้วย¹⁵ จึงได้ตราพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ขึ้น และประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2535 เป็นต้นไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ความหมาย ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

"วัตถุอันตราย" หมายความว่า วัตถุดังต่อไปนี้

- วัตถุระเบิดได้
- วัตถุไวไฟ
- วัตถุออกซิไดซ์และวัตถุเปอร์ออกไซด์
- วัตถุที่มีพิษ
- วัตถุที่ทำให้เกิดโรค
- วัตถุกัมมันตรังสี
- วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม
- วัตถุกัดกร่อน
- วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง
- วัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใด ที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม

"รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ" หมายความว่า รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบควบคุมวัตถุอันตรายตามมาตรา 19 (มาตรา 4)

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535, หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ.

จากความหมายของ "วัตถุอันตราย" ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 นี้มีความหมายกว้าง โดยเฉพาะที่หมายถึงวัตถุอย่างอื่นที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะครอบคลุมวัตถุเกือบทุกชนิดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยแต่เดิมตามพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510 นั้น ให้ความหมายของคำว่า วัตถุมีพิษ ว่า สารออกฤทธิ์ หรือวัตถุที่มีสารออกฤทธิ์ที่มีคุณสมบัติอันอาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์อื่น ผสมอยู่ด้วย และหมายความรวมถึงวัตถุมีพิษธรรมดาและวัตถุมีพิษร้ายแรง¹⁶ นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ได้แบ่งวัตถุอันตรายตามความจำเป็นแก่การควบคุมออกเป็น 4 ชนิด คือ

- (ก) วัตถุอันตรายชนิดที่ 1 ได้แก่วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด
- (ข) วัตถุอันตรายชนิดที่ 2 ได้แก่วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดด้วย
- (ค) วัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ได้แก่วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องได้รับใบอนุญาต
- (ง) วัตถุอันตรายชนิดที่ 4 ได้แก่วัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง

ทั้งนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาระบุชื่อหรือคุณสมบัติของวัตถุอันตราย ชนิดของวัตถุอันตราย กำหนดเวลาการใช้บังคับและหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการควบคุมวัตถุอันตรายดังกล่าว (มาตรา 18) อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกตว่าในระหว่างที่มีการประชุมของประเทศภาคีตามพิธีสารมอนทรีออล มิได้ระบุเจาะจงว่าสารควบคุมตามพิธีสารนี้เป็นสารอันตราย เพียงแต่ให้ความเห็นว่าเป็นสารที่ไม่พึงปรารถนาเท่านั้น จึงมีปัญหาในการตีความว่าสารควบคุมตามพิธีสารมอนทรีออลจะเป็นวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิจารณาความหมายของคำว่าวัตถุอันตรายข้างต้น สารควบคุมถือได้ว่าเป็นวัตถุอันตรายตามความหมาย เพราะอาจทำให้เกิดอันตรายแก่สิ่งแวดล้อม

(2) มาตรการควบคุมวัตถุอันตราย

- (ก) กรณีไม่ห้ามเด็ดขาด เป็นมาตรการควบคุมผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย โดยแบ่งตามชนิดของวัตถุอันตรายดังนี้
 - วัตถุอันตรายชนิดที่ 1 จะต้องปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบที่ออกตามมาตรา 20(1), (2) และ (3)
 - วัตถุอันตรายชนิดที่ 2 การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมี

¹⁶พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510, มาตรา 3.

ไว้ในครอบครอง จะต้องแจ้งความประสงค์จะดำเนินการดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน และต้องปฏิบัติตามประกาศของ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบที่ออกตามมาตรา 20(1), (2) และ (3)

- วัตถุอันตรายชนิดที่ 3 การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมี ไว้ในครอบครองจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้อง ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบที่ออกตามมาตรา 20(1), (2) และ (3)

(ข) กรณีห้ามเด็ดขาด เป็นมาตรการควบคุมที่ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้า หรือมีไว้ในครอบครองวัตถุอันตรายชนิดที่ 4 หรือวัตถุอันตรายชนิดที่ 1, 2 และ 3 หากวัตถุอันตรายดังกล่าวเป็น

- วัตถุอันตรายปลอม
- วัตถุอันตรายผิดมาตรฐาน
- วัตถุอันตรายเสื่อมคุณภาพ
- วัตถุอันตรายที่ต้องขึ้นทะเบียนแต่มิได้ขึ้นทะเบียนไว้
- วัตถุอันตรายที่ถูกสั่งเพิกถอนทะเบียน

(ค) มาตรการควบคุมอย่างอื่น อาทิ เช่น ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่ เพื่อห้ามการครอบครอง การจำหน่าย การใช้วัตถุอันตรายอย่างหนึ่ง อย่างใดได้ หากเห็นว่ามีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม (มาตรา 16, 21, 22, 23, 43 และ 45) เป็นต้น

(3) อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 หมายถึงผู้ซึ่ง รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบแต่งตั้ง ดังนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ในที่นี้อาจได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีผู้มี อำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนเกี่ยวกับวัตถุอันตรายนั้น ๆ ได้ และพนักงาน เจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(ก) มีอำนาจสั่งให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่ง วัตถุอันตรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ระงับการกระทำที่ ฝ่าฝืนหรือแก้ไข หรือปรับปรับ หรือปฏิบัติให้ถูกต้อง และหากกรณีมีเหตุอันสมควรพนักงาน เจ้าหน้าที่จะอนุญาตให้ผู้ทำการฝ่าฝืนนั้นส่งออกไปซึ่งวัตถุอันตราย เพื่อคืนให้แก่ผู้ผลิตหรือผู้จัดส่ง วัตถุอันตรายนั้นมาให้ หรือเพื่อการอื่นตามความเหมาะสมก็ได้ (มาตรา 52)

(ข) มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เพื่อส่งพนักงานสอบสวน (มาตรา 53)

(ค) มีอำนาจเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ดังนี้ (มาตรา 52, 53 และ 54)

- เข้าไปในสถานที่ประกอบการเกี่ยวกับวัตถุอันตราย สถานที่ผลิตวัตถุ อันตราย สถานที่เก็บวัตถุอันตราย หรือสถานที่ที่สงสัยว่าเป็นสถานที่ เช่นว่านั้นในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือใน

เวลาทำการของสถานที่ดังกล่าว หรือเข้าไปในพาหนะที่บรรทุก วัตถุอันตรายหรือสงสัยว่าบรรทุกวัตถุอันตรายเพื่อตรวจสอบวัตถุ ใด ๆ ที่เกี่ยวกับวัตถุอันตราย

- นำวัตถุอันตรายหรือวัตถุที่สงสัยว่าเป็นวัตถุอันตรายใน ปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบ
- ตรวจค้น กัก ยึด หรืออายัดวัตถุอันตราย ภาชนะบรรจุวัตถุอันตราย สมุดบัญชี เอกสารหรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่า มีการกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้
- มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุ ใด ๆ มาเพื่อประกอบการพิจารณาได้

(4) ความรับผิดทางแพ่งและบทกำหนดโทษ

ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ได้กำหนดความรับผิดทางแพ่งของผู้ ผลิต ผู้นำเข้า ผู้มีไว้ในครอบครอง ผู้ขนส่ง ผู้ขายปลีก ผู้ขายปลีกคนกลาง ตลอดจนผู้มีส่วนใน การจำหน่ายจ่ายแจกทุกช่วงต่อจากผู้ผลิต จนถึงผู้ต้องรับผิด จะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอัน เกิดแก่วัตถุอันตราย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะ ความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง และในกรณีที่วัตถุอันตรายก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือสิ่งแวดล้อม ถ้ารัฐได้รับความเสียหายเพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าช่วยเหลือ ฯลฯ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายของรัฐได้ด้วย (มาตรา 63, 64, 66, 69)

สำหรับบทกำหนดโทษในกรณีมีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติอัตราโทษค่อนข้างรุนแรง เช่น

(ก) กรณีผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้ครอบครองวัตถุอันตรายชนิดที่ 1 และ 2 ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบที่ออกมามาตามมาตรา 20(1) (2) และ (3) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หากกรณี เป็นการผลิต นำเข้า ส่งออก หรือครอบครองวัตถุอันตราย ชนิดที่ 3 ต้องระวางโทษจำคุกไม่ เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 71, 72)

(ข) กรณีผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก หรือผู้ครอบครองวัตถุอันตรายชนิดที่ 2 ฝ่าฝืน ไม่ได้แจ้งความประสงค์จะดำเนินการดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน ต้องระวางโทษจำ คุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หากกรณีผลิต นำเข้า ส่ง ออก หรือครอบครองวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 72, 73) เป็นต้น

ประสิทธิภาพของกฎหมายและการบังคับใช้ที่จะมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายใน

ภายหลังจากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีตามพิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารทำลายชั้น บรรยากาศโอโซนแล้ว ทำให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ปรากฏเป็นข้อกำหนดในพิธีสาร

นี้ จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงกฎหมายภายในว่าขัดแย้งกับข้อกำหนดในพิธีสารมอนทรีออลหรือไม่ และจำเป็นจะต้องตรากฎหมายใหม่เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดในพิธีสารหรือไม่อย่างไร

1. ประสิทธิภาพของกฎหมายและการบังคับใช้

กฎหมายจะมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เพียงใด ขึ้นอยู่กับกฎหมายนั้นจะต้องแข็งแกร่งแน่นอน เกิดผลตามที่มุ่งหวังและเป็นที่ยอมรับได้ง่ายเท่าที่จะเป็นไปได้¹⁷ ซึ่งมีได้หมายความว่าเพียงความแข็งแกร่งที่เป็นตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับเท่านั้น หากมีความหมายกว้างไปถึงความแข็งแกร่งที่เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ด้วย และความแข็งแกร่งของกฎหมายแต่ละประเภทยังแตกต่างกันไปตามลักษณะของกฎหมายที่จะใช้บังคับอีกด้วย ในสาขากฎหมายแพ่ง (เอกชน) เจตนาที่รัฐซึ่งบังคับก็มีเพียงง่าย ๆ คือ รัฐต้องการให้มีระเบียบหรือมีกฎเกณฑ์เพื่อจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน เช่น จัดให้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับสภาพบุคคลว่าบุคคลใดบ้างจะมีความสามารถแสดงเจตนาได้อย่างไร และถ้าบุคคลหนึ่งจะเข้าทำสัญญากับอีกบุคคลหนึ่ง จะต้องทำตามแบบหรือมีเงื่อนไขอย่างใดบ้าง เป็นต้น¹⁸ และรัฐเข้ามาทำให้กฎหมายแพ่ง (เอกชน) เกิดสภาพบังคับขึ้น ด้วยการจัดตั้งศาล (ที่มีอำนาจทางแพ่ง) ให้เข้ามาคอยตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน และแม้ว่าในปัจจุบันนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะมีบทมาตรารั้ง 1,800 มาตราเศษ แต่การบังคับใช้กฎหมายแพ่ง (เอกชนกับเอกชน) ก็ไม่มีปัญหายุ่งยากนัก เพราะกฎหมายแพ่ง (เอกชน) ได้ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ยอมรับให้เอกชนเหล่านั้นสามารถเจรจาตกลงจัดการธุรกิจระหว่างกันหรือสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันเองได้ (เท่าที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย ฯลฯ) ในสาขากฎหมายอาญา (กฎหมายมหาชน) รัฐได้ตรากฎหมายสาขานี้ขึ้นในลักษณะที่เป็นการกำหนดโทษทางอาญาแต่ผู้กระทำผิดฝ่าฝืนบทบัญญัติที่กฎหมายห้ามไว้ เจตนาของรัฐประการสำคัญคือ การคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายอาญาจึงมีความแตกต่างกับกฎหมายแพ่ง (เอกชน) อยู่มาก กล่าวคือ ในคดีแพ่งการบังคับใช้กฎหมายแพ่ง (การพิพากษาคดีแพ่ง) นั้นเป็นการใช้ "ดุลพินิจ" ของผู้พิพากษาที่จะเลือกตัดสินใจว่าเอกชนฝ่ายใดควรจะเป็นฝ่ายชนะคดี และได้รับประโยชน์ตามสิทธิที่ตนควรได้จากเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ในคดีอาญา เป็นการที่รัฐเข้าใช้อำนาจของรัฐเพื่อเข้าจับกุมผู้กระทำผิด หรือสั่งการให้ดำเนินคดีอาญาหรือสั่งพิพากษาลงโทษทางอาญาแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพื่อความมุ่งหมายในความปลอดภัยของสังคมเป็นส่วนรวม กฎหมายอาญาจึงเป็นการชี้ให้เห็นระหว่างสิทธิของสังคมฝ่ายหนึ่งกับสิทธิของเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง¹⁹ ในกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่รัฐมีเจตนาที่จะจัดระบบบริหาร เพื่อจัดหาบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนทั้งนี้ตามหน้าที่ของรัฐที่จะพึงมี ดังนั้นขอบเขตของกฎหมายปกครองซึ่งว่าด้วยเรื่องต่าง ๆ นี้ จึง

¹⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, การยกร่างกฎหมาย, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 7 ตอน 1 (เมษายน 2531), หน้า 11.

¹⁸ อมร จันทรสัมบูรณ์, Law Enforcement : มิติที่ 3 ของกฎหมาย, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 9 ตอน 1 (เมษายน 2533), หน้า 11-14.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-16.

ดูเหมือนจะกว้างขวางจนยากที่จะกำหนดหรือทำความเข้าใจได้ง่าย ปัญหาที่ว่าภายใต้ระบบกฎหมายปกครองอันซับซ้อนนี้ รัฐทำให้กฎหมายมีสภาพบังคับอย่างไร โดยทั่วไปรัฐทำให้กฎหมายปกครองมีสภาพบังคับด้วยการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมากมีอำนาจสั่งการหรือมีอำนาจวินิจฉัยใน เรื่องต่าง ๆ²⁰ แต่ข้อที่ควรคำนึงอย่างยิ่งเพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดต่อการใช้อำนาจบังคับตามกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความรู้ความเข้าใจถึงจุดมุ่งหมายของสภาพบังคับ (sanction) ของกฎหมายแต่ละประเภทที่นำมาใช้อย่างละเอียดเสียก่อน เพราะสภาพของกฎหมายแต่ละฉบับนั้นย่อมมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน²¹ ส่วนในสาขากฎหมายมหาชน ซึ่งมีลักษณะคล้าย ๆ กฎหมายอาญาโดยรัฐมีเจตนาเพื่อมุ่งรักษาผลประโยชน์ของสังคม (Common good) โดยถือว่ารัฐเป็นผู้อยู่ในฐานะสูงกว่า และมีอำนาจออกกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ประชาชนถือปฏิบัติตาม ดังนั้น กฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์เพื่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมนั้น จัดได้ว่าเป็นกฎหมายมหาชน (public law) ซึ่งรัฐตราขึ้นให้มีสภาพบังคับทั้งทางอาญา เช่น มีบทกำหนดโทษกับผู้ฝ่าฝืนทั้งจำคุกและปรับทางแพ่ง เช่น ให้ผู้ก่อความเสียหายชดเชยค่าเสียหาย และในส่วนทางปกครองนั้นเพื่อรองรับกับปัญหาของสังคมที่กำลังจะวิกฤต สภาพบังคับทางปกครองรัฐได้นำมาใช้ในหลายรูปแบบเพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นไปในลักษณะที่เป็นสภาพบังคับทางกฎหมายมหาชน ประเภทกฎหมายปกครองทั่วไป หรือประเภทจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ²²

(1) ระบบอนุญาต เป็นระบบที่นำมาใช้กันอย่างแพร่หลายมากที่สุด โดยกำหนดให้กิจการบางประเภทจะดำเนินการได้แต่เฉพาะผู้ที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วเท่านั้น เช่น ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 บัญญัติให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาตก่อน หรือตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ผลิตโค่นาเข้า ส่งออกหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลเพื่อจะได้ควบคุมมาตรฐานให้กระทำการต่าง ๆ อยู่ภายในขอบเขตที่ต้องการ ทางปฏิบัติเป็นที่นิยมกันมาก และจะมีมาตรการควบคุมอย่างอื่นเป็นขั้นตอนต่อมา เช่น การต่อใบอนุญาต พักใช้ใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาต ตลอดจนอาจกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสมได้

(2) การออกคำสั่ง เช่น ห้ามกระทำการบางอย่างอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย (cease and desist order) ออกคำสั่งให้ปฏิบัติ (affirmative order) เพื่อเตือนให้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

²¹ สุภาพร เนตรเขียน, "มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง : ศึกษาเฉพาะกรณีน้ำเสียจากชุมชน," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 72.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 72-75.

2535 มาตรา 37 บัญญัติไว้ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่าผู้ประกอบการโรงงานผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับ โรงงาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ หรือตามพระราชบัญญัติ

วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 52 บัญญัติเพื่อปรากฏต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ นี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุง หรือปฏิบัติ ให้ถูกต้องได้ เป็นต้น หรือบางกรณีอาจจะเป็นการออกคำสั่งเพื่อกำหนดค่ารับตามที่จะระบุไว้ใน เงื่อนไขของกฎหมาย หรืออาจจะออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน ทั้งนี้แล้วแต่ลักษณะของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(3) ค้น เป็นอำนาจตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ เช่นตาม พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 54(3) บัญญัติในการปฏิบัติหน้าที่ให้พนักงาน เจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจสอบค้นวัตถุอันตราย ภาชนะบรรจุวัตถุอันตราย สมุดบัญชี เอกสารหรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่ามีการกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ เป็นต้น

(4) บังคับให้ส่งข้อเท็จจริงหรือมาให้ถ้อยคำ เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีข้อมูลในการ ปฏิบัติหน้าที่ หากฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษ (Contempt Proceeding) เช่นตามพระราชบัญญัติ วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 54(4) บัญญัติในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มี อำนาจมีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุใด ๆ มาเพื่อประกอบการ พิจารณาได้

(5) บังคับให้เปิดเผยข้อเท็จจริง ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นระบบข่าวสารที่จะเป็น ประโยชน์แก่สาธารณชน และอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ที่มีข้อมูลในการปฏิบัติตามกฎหมาย

เช่น การบังคับให้การโอนอสังหาริมทรัพย์ต้องจดทะเบียน หรือบังคับให้แสดงหลักฐานการเงินของ บริษัทในกรณีชื้อขายหุ้น เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีมาตรการอย่างอื่น ๆ อีกหลายรูปแบบ ทั้งมาตรการที่เป็นเครื่องจูงใจ และไม่จูงใจ แต่ขึ้นอยู่กับสภาพของเหตุการณ์ว่า มีความเหมาะสมหรือไม่และมีความชอบธรรม เพียงใด เช่น การจัดเขตอุตสาหกรรมขึ้นเป็นนิคม และชักจูงให้ผู้ประกอบการโรงงานเข้าไป ตั้งโรงงานในเขตที่กำหนดให้ โดยรัฐจัดให้มีสวัสดิการต่าง ๆ ในเขตเพื่อเป็นการจูงใจ ในขณะที่ เดียวกันรัฐก็จะพยายามเร่งรัดการบีบบังคับตามกฎหมายแก่ผู้ประกอบการบางกลุ่มที่ไม่ยอม ให้ความร่วมมือไปด้วยพร้อม ๆ กัน

กล่าวโดยสรุป ประสิทธิภาพของกฎหมายขึ้นอยู่กับ การบังคับใช้กฎหมาย และการ บังคับใช้กฎหมายขึ้นอยู่กับมาตรการหรือสภาพบังคับของกฎหมายนั้น ๆ แต่ละฉบับ และการที่จะ บังคับใช้ตรงต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายได้นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ใช้หรือปฏิบัติจะต้องรู้ถึงเจตนารมณ์ ของกฎหมายนั้นเสียก่อน เมื่อนามาปฏิบัติแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจวินิจฉัยหรือสั่งการ โดยอาศัยดุลพินิจ จะต้องใช้ดุลพินิจของตนในการบังคับใช้กฎหมายให้ตรงตามเจตนารมณ์ของ กฎหมายนั้น ๆ

2. กฎหมายกับผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายใน

เนื่องจากประเทศไทยมิได้เป็นประเทศผลิตสารคลอโรฟลูโอโรคาร์บอน (CFCs) เฮลอน, 1,1,1-ไตรคลอโรอีเทน หรือคาร์บอนเตตระคลอไรด์ โดยตรง ดังนั้น เมื่อจำเป็นต้องใช้สารดังกล่าวจึงต้องสั่งเข้าจากต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศในแถบยุโรปตะวันตก เช่น เยอรมัน, ฝรั่งเศส, อิตาลี, อังกฤษ, สหรัฐอเมริกา, ญี่ปุ่น, สิงคโปร์ และกรีซ เมื่อประเทศผู้ผลิตสารควบคุมเหล่านี้ลดการผลิตและเลิกการผลิตตลอดทั้งประเทศไทย ซึ่งเป็นภาคีตามพิธีสารมอนทรีออลไม่สามารถนำเข้าสารควบคุมเหล่านี้จากประเทศที่มีได้เป็นภาคีตามพิธีสารมอนทรีออลได้ จึงจำเป็นต้องเลิกกิจการหรือหันหน้าไปใช้สารอย่างอื่นแทนสารควบคุมเหล่านี้ในกระบวนการผลิต แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวของผู้ผลิตในภาคอุตสาหกรรมย่อมเกิดค่าใช้จ่ายทั้งในการเปลี่ยนแปลงอุปกรณ์การผลิต อาจต้องเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตเสียทีเดียว หรืออาจจะต้องเลิกผลิตผลิตภัณฑ์ที่มีสารควบคุมอยู่ด้วย ผลกระทบที่เกิดขึ้นของผู้ผลิตในภาคอุตสาหกรรมนี้ย่อมโยงโยบเกิดกับผู้บริโภค ซึ่งจำเป็นต้องใช้ผลิตภัณฑ์เหล่านั้น การผลักภาระค่าใช้จ่ายของผู้ผลิตไปสู่ผู้บริโภคย่อมเป็นหนทางเดียวที่จะทำให้ผู้ผลิตสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้

2.1 ผลกระทบต่อผู้ผลิต

นับตั้งแต่ปี 1986, 1989, ถึง 1991 แนวโน้มการนำเข้าสารควบคุมมีปริมาณมากขึ้นทุกปี เช่นในปี 1990 ประเทศไทยนำเข้าสารควบคุมประมาณ 14,330 เมตริกตัน ต่อมาในปี 1991 ประเทศไทยนำเข้าเพิ่มขึ้นเป็น 15,648 เมตริกตัน ซึ่งเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 9 ซึ่งในปี 1991 ปริมาณการใช้เมื่อคิดเป็นสัดส่วนต่อปีแล้ว ของสาร CFCs และสารเฮลอนแล้วมีปริมาณการใช้ 0.16 กิโลกรัมต่อคน สาร 1,1,1-ไตรคลอโรอีเทน และคาร์บอนเตตระคลอไรด์ มีปริมาณการใช้ 0.02 กิโลกรัมต่อคน ดังปรากฏในภาพที่ 4

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Substance	Consumption (metric tons)			
	1986	1989	1990	1991
CFC-11	500	1,070	1,754	1,897
CFC-12	1,100	1,925	2,391	3,125
CFC-113	1,000	2,000	2,827	3,200
CFC-114	NA	NA	49	50
CFC-115	NA	NA	28	25
Halon 1211	20	40	74	88
Halon 1301	NA	NA	10	12
1,1,1-Trichloroethane	3,517*	5,735	7,197	7,114
Carbon Tetrachloride	NA	NA	NA	137
Total Unweighted	6,137	10,770	14,330	15,648
Total ODP-Weighted	2,812	5,289	7,515	8,893
CFC and Halon Per Capita (Annex A)	0.045	0.083	0.120	0.140
1,1,1-Trichloroethane and Carbon Tetrachloride Per Capita (Annex B)	0.006	0.010	0.012	0.015

NA = Data not available
Source: Department of Industrial Works and Customs Department
Data marked with an asterisk(*) are from the Halogenated Solvents Industry Alliance, USA.

ภาพที่ 4 ปริมาณการนำเข้าสารควบคุมในประเทศไทย (1986-1991)²³

²³กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, "Country Programme, Phaseout of Ozone Depleting Substances in Thailand," ตุลาคม 1993, หน้า 2-2.

ซึ่งตามพิธีสารมอนทรีออล ข้อ 5 กำหนดหลักเกณฑ์ว่า ประเทศที่มีปริมาณการใช้สาร CFCs และ สารเฮลอนไม่เกิน 0.3 กิโลกรัมต่อปีต่อคน และปริมาณการใช้สาร 1,1,1-ไตรคลอโรอีเทน และคาร์บอนเตตระคลอไรด์ ไม่เกิน 0.2 กิโลกรัมต่อปีต่อคน ให้ถือว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนา ได้รับการช่วยเหลือทางการเงินรวมทั้งการผ่อนปรนระยะเวลาเลิกใช้สารควบคุมออกไปอีก 10 ปี²⁴ สำหรับปริมาณการใช้สารควบคุมในประเทศไทย แบ่งตามประเภทของผลิตภัณฑ์ที่ผลิต สามารถแบ่งได้ดังนี้

(1) ปริมาณการใช้สารควบคุมในภาคอุตสาหกรรมทำความเย็น ยกเว้น ภาค อุตสาหกรรมเครื่องปรับอากาศ (Air conditioning Industry) โดยในภาคอุตสาหกรรมทำความเย็นในประเทศไทยจะใช้สาร CFC-12 เป็นส่วนมาก จะมีการใช้สาร CFC-115 เพียงเล็กน้อย เพื่อให้ให้อุณหภูมิของระบบทำความเย็นลดลง ซึ่งภาคอุตสาหกรรมทำความเย็นในที่นี้รวมถึง ผลิตภัณฑ์ทำความเย็นภายในบ้านทุกชนิด อุตสาหกรรมห้องเย็นเพื่อการขนส่ง และอุตสาหกรรมห้องเย็นภายในโรงงาน ในปี 1991 มีการนำเข้าสาร CFCs ประมาณ 1,130 เมตริกตัน (MT) โดยแบ่งเป็นสาร CFC-12 ประมาณ 1,150 เมตริกตัน และส่วนที่เหลือเป็นสาร CFC-115²⁵

(2) ปริมาณการใช้สารควบคุมในภาคอุตสาหกรรมเครื่องปรับอากาศ (Air Conditioning Industry) ซึ่งผลิตภัณฑ์เครื่องปรับอากาศเป็นที่แพร่หลายและมีปริมาณการใช้มากมาย ซึ่งในภาคอุตสาหกรรมนี้แบ่งเป็น 3 ประเภท ประเภทแรกเป็นอุตสาหกรรมเครื่องปรับอากาศภายในบ้าน ซึ่งจะใช้สาร HCFC-22 ประเภทที่ 2 เป็นอุตสาหกรรมเครื่องปรับอากาศภายในยานพาหนะ (Mobile air conditioning for Vehicles MACs) ซึ่งใช้สาร CFC-12 เป็นตัวทำความเย็น ประเภทที่ 3 เป็นเครื่องปรับอากาศภายในอาคารสำนักงาน ซึ่งใช้สาร CFC-11, CFC-12, CFC-113, R-500²⁶ และ HCFC-22 โดยมีปริมาณการใช้สาร

CFC-11 มากที่สุด และรวมปริมาณการใช้สารควบคุมที่ประเทศไทยนำเข้าในปี 1991 สำหรับในภาคอุตสาหกรรมเครื่องปรับอากาศประมาณ 2,120 เมตริกตัน (MT)²⁷

(3) ปริมาณการใช้สารควบคุมในภาคอุตสาหกรรมเป็นตัวทำละลายเพื่อทำความสะอาดผิวโลหะ ซึ่งปริมาณการใช้ในภาคอุตสาหกรรมประเภทนี้นับได้ว่ามีมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับอุตสาหกรรมประเภทอื่น โดยในปี 1991 ปริมาณการใช้สาร CFC-113 และ

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-2.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

²⁶ R-500 is an ozeotropic mixture of 74 percent by weight CFC-12 and 25 percent by weight HFC-152a.

²⁷ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, "Country Programme, Phaseout of Ozone Depleting Substances in Thailand," ตุลาคม 1993, หน้า 2-6.

1,1,1-Trichloroethane ประมาณ 10,312 เมตริกตัน (MT)²⁸

(4) ปริมาณการใช้สารควบคุมในภาคอุตสาหกรรมโฟม (Foam-Blowing Industry) โดยในปี 1991 ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์โฟมในประเทศไทยมีปริมาณการใช้สาร CFC-11 และ CFC-12 ในการผลิตประมาณ 1,500 เมตริกตัน²⁹

(5) ปริมาณการใช้สารควบคุมในภาคอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์สเปรย์ (Aerosol Industry) ปัจจุบันอุตสาหกรรมที่ผลิตผลิตภัณฑ์สเปรย์ ที่มีสารควบคุมผสมอยู่ มีแนวโน้มลดลง หากแต่ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวจะถูกนำเข้าไปในรูปของผลิตภัณฑ์สำเร็จเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ในผลิตภัณฑ์ยาสูบ, เครื่องสำอาง และผลิตภัณฑ์สเปรย์ทำความสะอาดได้ใช้สาร CFC เป็นสารขับเคลื่อน และประมาณกันว่าในปี 1991 ในภาคอุตสาหกรรมไทยมีปริมาณการใช้สาร CFC-11 ประมาณ 130 เมตริกตัน, CFC-12 ประมาณ 150 เมตริกตัน, CFC-113 ประมาณ 200 เมตริกตัน และ CFC-114 ประมาณ 0.30 เมตริกตัน³⁰

(6) ปริมาณการใช้สารควบคุมในภาคอุตสาหกรรมเครื่องดับเพลิง (Fire Protection Industry) โดยทั่วไปในผลิตภัณฑ์ประเภทนี้ใช้ค่อนข้างน้อยในประเทศไทย โดยมีปริมาณการใช้สารเฮลอนในผลิตภัณฑ์ประเภทนี้ในปี 1990 ประมาณ 84 เมตริกตัน และในปี 1991 ประมาณ 100 เมตริกตัน เท่านั้น³¹

เนื่องจากในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้สารควบคุมในกระบวนการผลิตในประเทศไทย ได้ขยายตัวมาโดยตลอด ปริมาณการใช้สารควบคุมจึงมีมากขึ้นตามลำดับ และแนวโน้มในอนาคตก็ จะเพิ่มปริมาณการใช้มากขึ้น เช่นเดียวกัน ภายหลังจากที่พิธีสารมอนทรีออลมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย ทำให้รัฐจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมปริมาณการใช้สารควบคุมเหล่านั้นตามพันธกรณีที่กำหนด ทำให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ จึงต้องลดปริมาณการใช้สารควบคุมในการผลิตลง และจากข้อจำกัดตามพันธกรณีในพิธีสารมอนทรีออลที่ประเทศไทยจะต้องเลิกผลิตและเลิกใช้สารควบคุม ในอนาคตทำให้อุตสาหกรรมที่ต้องใช้สารควบคุมประเภทนี้จะต้องเลิกหรือเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิต หรือแสวงหาสารทดแทนสารควบคุม เพื่อให้อุตสาหกรรมดำเนินต่อไปได้ ดังนั้น ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นย่อมมีผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมประเภทนี้ค่อนข้างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้จะมีมาตรการการช่วยเหลือที่กำหนดไว้ในพิธีสารมอนทรีออล แต่เนื่องจากอุตสาหกรรมประเภทนี้ในประเทศไทยส่วนมาก เป็นอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก และพฤติกรรมของผู้ประกอบการไม่ต้องการจะยุ่งเกี่ยวกับภาครัฐมากนักหากไม่จำเป็น มาตรการช่วยเหลือต่าง ๆ จึงไม่ประสบผลสำเร็จแต่อย่างใดและอาจทำให้อุตสาหกรรมเหล่านั้นต้องเลิกกิจการไปในที่สุด ซึ่งจะมีผลกระทบต่อระบบโครงสร้างในภาคอุตสาหกรรมไทยในอนาคต

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-10.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-10.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-12.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-13.

2.2 ผลกระทบต่อผู้บริโภค

ผลิตภัณฑ์ที่ใช้สารควบคุมมีหลายประเภท อาทิเช่น ตู้เย็น เครื่องปรับอากาศภายในบ้านหรือภายในรถยนต์ ซึ่งจะมีสารควบคุมจำพวก CFC-12, HCFC-22 เป็นตัวทำความเย็น ดังนั้น ในอนาคตหลังจากมีการเลิกใช้และเลิกผลิตสารเหล่านั้นย่อมส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์ และจะส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงผู้บริโภค ดังนี้

(1) สารควบคุมโดยเฉพาะ สาร CFCs แม้มีความเสถียรเป็นอย่างยิ่งก็ตาม แต่สามารถรั่วไหลออกจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้สารดังกล่าวได้ ผู้บริโภคจึงจำเป็นต้องในการหาสารควบคุมมาทดแทนในส่วนที่ขาดหายไป ซึ่งจะเป็นไปด้วยความลำบากและเสียค่าใช้จ่ายสูง

(2) ผลิตภัณฑ์ที่มีอยู่เดิมซึ่งจำเป็นต้องใช้สารควบคุม ภายหลังจากการเลิกใช้และเลิกผลิต หากไม่มีสารมาทดแทนสารเดิมหรือไม่สามารถปรับปรุงผลิตภัณฑ์เหล่านั้นให้ใช้กับสารอื่นที่ไม่ใช่ผลต่อการลดลงของชั้นบรรยากาศโอโซนได้ ผลิตภัณฑ์เดิมเหล่านั้นต้องถูกทิ้งหรือทำลายไป ย่อมสร้างความเดือดร้อนและภาระแก่ผู้บริโภคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2.3 ผลกระทบต่อประเทศ

เนื่องจากประเทศไทยในแต่ละปีนำเข้าสารควบคุมเป็นปริมาณมาก เพื่อนำมาใช้ในกระบวนการผลิตในภาคอุตสาหกรรม เมื่อภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศได้รับความเสียหายดังกล่าวมาแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของชาติ ทั้งก่อให้เกิดความสูญเสียอันเนื่องมาจากไม่สามารถใช้ผลิตภัณฑ์เดิมได้ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการสูญเสียทางเศรษฐกิจที่ประเมินค่ามิได้เช่นกัน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย