



แนวทางการชดเชยเยียวยา เพื่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากมลพิษอุตสาหกรรม
ในประเทศต่างๆ

3.1. ศึกษากรณีในต่างประเทศ

3.1.1. วิวัฒนาการและแนวความคิด

(1) การบริหาร การจัดการสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา

การคุ้มครองและรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนที่ถูกคุกคาม โดยกลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนั้น รัฐบาลของบางประเทศได้บัญญัติกฎหมายไว้อย่างเข้มงวด อาทิ ในกรณีของ ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีเอกสารฉบับหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่ง ซึ่งเกิดจากรายการร้องขอของสภามลรัฐ ต่างๆ ในดินแดนอาณานิคมของทวีปอเมริกาใน เรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำให้มีการเพิ่ม บทแก้ไขเพิ่มเติม (Amendments) ต่อท้ายรัฐธรรมนูญของประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2330 (ค.ศ. 1787) ที่เรารู้จักกันในชื่อของ "Bill of Rights" โดยกำหนดว่าพลเมืองชาวอเมริกันทั้งหลายจะมี สิทธิประการใดบ้าง และจากการตีความบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ 14 ข้อ 1 (ของฉบับ ค.ศ. 1968) ที่มีความว่า "บุคคลทุกคนที่เกิดหรือแปลงสัญชาติในสหรัฐ และอยู่ในบังคับของกฎหมาย สหรัฐ ย่อมเป็นพลเมืองของสหรัฐและของมลรัฐที่มีภูมิลำเนาอยู่ มลรัฐใดจะออกกฎหมายหรือ บังคับ ใช้อกฎหมายที่เป็น การตัดทอนเอกสิทธิ์ หรือความคุ้มครองที่พลเมืองของสหรัฐจะพึงได้รับไม่ได้ หรือ

มลรัฐใดจะรอนสิทธิเสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกระบวนการแห่งกฎหมาย หรือจะปฏิเสธไม่ให้บุคคลใดที่อยู่ในเขตอำนาจ ให้ได้รับความคุ้มครองแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกันไม่ได้"¹ ทำให้สามารถขยายพันธะกรณีของรัฐบาลที่จะต้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ให้ครอบคลุมไปถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามยุคสมัยของสังคมได้ด้วย โดยถือว่าเมื่อรัฐอยู่ในฐานะของการเป็น Trustee ตามแนวความคิดของ Public Trust Doctrines นั้น รัฐจึงต้องมีหน้าที่ดูแล รักษาสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ² และให้ทุกคนได้มีโอกาสที่จะใช้ทรัพยากรและสภาพแวดล้อมธรรมชาติที่มีคุณภาพดีโดยเสมอภาคกันด้วย เหตุนี้รัฐบาลจึงได้ผลักดันกฎหมายต่าง ๆ ออกมาหลายฉบับ เพื่อยืนยันถึงหลักประกันในสิทธิของประชาชนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ อันเป็นการดำเนินนโยบายปกครองประเทศตามแนวเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อีกทั้งเพื่อให้การดำเนินการของรัฐตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปโดยชอบธรรม (Legitimacy) หรือตามหลัก Due Process of Law และเพื่อเป็นเครื่องมือสนับสนุนการใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ กฎหมายเหล่านี้ได้แก่ กฎหมาย The National Environmental Policy Act (NEPA) ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อสาธารณประโยชน์โดยตรง นอกจากนี้ก็ยังมีข้อกำหนดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนแทรกไว้ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ อีกด้วย อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าว (The Freedom of Information Act 1966) ซึ่งเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิที่จะร้องขอข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ ถ้าหากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นจากกิจกรรมใด ๆ และอาจส่งผลร้ายแก่ตนได้ เว้นแต่จะต้องด้วยข้อห้าม

¹Edward S. Corwin, The Constitution and What it means today, 13th ed., (New Jersey: Princeton University Press, 1974), p. 386.

²Eva H.Hanks, A. Dan Tarlock and John L. Hanks, Environmental Law and Policy : Cases and Materials (New York: Bloomington, 1974), p. 262.

ของกฎหมายมาให้เปิดเผยเช่น านกรณีที่เป็นคำสั่งอันเป็นความลับของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการป้องกันประเทศหรือนโยบายต่างประเทศ หรือที่เป็นกฎเกณฑ์และวิธีของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการป้องกันประเทศหรือนโยบายต่างประเทศ หรือที่เป็นกฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติภายในทางด้านบุคลากรของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นต้น³

านสหรัฐอเมริกาได้นำหลักแห่งสิทธิในสิ่งแวดล้อม และทฤษฎีความรับผิดชอบมาประยุกต์ใช้ เพื่อการเยียวยาแก้ไขปัญหาสีสิ่งแวดล้อม เช่น สิทธิในการฟ้องตามหลักกฎหมาย The Environmental Protection ด้วยเหตุที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนชาวอเมริกันทุกคนมีสิทธิและหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำ หรือจากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาสีสิ่งแวดล้อมหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้เกี่ยวกับคุณค่าของสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นปากเสียงแทนประชาชนในปัญหาสีสิ่งแวดล้อมได้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล านกรณีที่เกิดหรืออาจจะเกิดปัญหาสีสิ่งแวดล้อมขึ้น และในการฟ้องร้องนั้น หากว่าได้มีกฎหมาย คำสั่ง คำอนุญาต หรือมาตรฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว โจทก์เพียงแต่พิสูจน์ว่าจำเลยได้กระทำการที่ผิดไปจากข้อบัญญัติดังกล่าวก็พอ แต่ถ้าไม่มีข้อบัญญัติใดๆ โจทก์เพียงแต่พิสูจน์ว่า

1. สิ่งแวดล้อมที่เสียไปมีมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับทางเศรษฐกิจและ
2. จำเลยมีวิธีทำให้เกิดความเสียหายได้น้อยกว่าที่เป็นอยู่แต่ไม่ทำ ก็เพียงพอแล้ว⁴

³เรณี ศิลปวุฒิ, "การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรม: ศึกษาโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 70.

⁴กาญจนา นิมนานเหมินทร์, กฎหมายสภาวะแวดล้อม, คัดสำเนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 52-55.

และในกรณีที่การก่อทำให้เกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษได้กระทำและเกิดผลร้ายในมลรัฐหนึ่ง และผลร้ายนั้นได้ขยายไปยังมลรัฐอื่นด้วย เช่นนี้ศาลสูงแห่งมลรัฐอเมริกาได้วินิจฉัยและวางหลักเกณฑ์โดยอาศัยทฤษฎีทั้งสองดังกล่าวว่าผู้ที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายต้องรับผิดชอบในทุกรณีไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นกับบุคคลหรือทรัพย์สินหรือธุรกิจหรือทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยเหตุบังเอิญและหรือเหตุสุดแทรกประการใดก็ตาม⁵

USEPA ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2513 โดยอาศัย Executive Order ลงนามโดยประธานาธิบดีนิกสัน มีจุดมุ่งหมายที่จะรวบรวมงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหลาย ๆ หน่วยงานของรัฐบาลกลาง เข้าด้วยกัน 15 งาน จาก 5 หน่วยงาน คือ การควบคุมมลพิษทางอากาศ การจัดการของเสีย การควบคุมรังสี และงานโครงการน้ำดื่มจาก Department of Health Education and Welfare (ขณะนี้เปลี่ยนชื่อเป็น Department of Health and Human Services) งานการควบคุมมลพิษทางน้ำจาก Department of Interior เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่องสารฆ่าแมลง EPA มีอำนาจในการขึ้นทะเบียนสารฆ่าแมลง และควบคุมการใช้โดยอินอานาจหน้าที่มาจาก Department of Agriculture และในส่วนที่เกี่ยวกับระดับที่ยอมได้ในอาหารจาก Food and Drug Administration EPA มีอำนาจกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการป้องกันรังสีในสิ่งแวดล้อม โดยโอนมาจาก Atomic Energy Commission และรับหน้าที่มาจาก Federation Radiation Council

⁵Irving J. Sloan, Environment and The Law (New York: Ocean Publications, 1971), pp. 78-80.

โครงการของ EPA เริ่มมาจากกฎหมายที่ออกโดยสภา Congress ซึ่งมีอิทธิพลต่อโครงสร้างของ EPA เช่น Office of Air and Radiation ได้รับอำนาจหน้าที่ตาม Clean Air Act ในขณะที่ Office of Water ได้มาจาก Clean Water Act และ Safe Drinking Water Act เป็นต้น

งานหลักของ EPA ประกอบด้วย งานด้านการป้องกันมลพิษ งานประเมินความเสี่ยงและลดความเสี่ยงงานด้านวิทยาศาสตร์วิจัยและเทคโนโลยี งานการศึกษาสิ่งแวดล้อม งานพัฒนาระเบียบกฎเกณฑ์ งานบังคับตามกฎหมาย งานบังคับตามกฎหมายประกอบด้วย การออกระเบียบ กฎเกณฑ์ ประกาศต่าง ๆ การทำใบอนุญาตเพื่อปฏิบัติการหรือเพื่อการก่อสร้าง และการวางแผนงานร่วมกันระหว่าง EPA กับหน่วยงานของรัฐในอันที่จะให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย

USEPA มีอำนาจกว้างขวางในการบังคับใช้ตามกฎหมาย โดยมี Regional Office จะทำหน้าที่กลั่นกรองการทําผิดกฎหมายกรณีต่าง ๆ เพื่อเสนอแนะว่าควรใช้วิธีดำเนินการทางบริหารหรือส่งฟ้องศาล รวมถึงการเสนอแนะว่าควรดำเนินคดีทางแพ่ง หรือทางอาญา และอื่น ๆ โดยหลักการแล้ว EPA ชอบที่จะให้มีการตกลงกันได้ระหว่างผู้ฝ่าฝืนกับทางการมากกว่าการส่งฟ้องศาลและชอบที่จะมีการลงโทษด้วยการปรับเงินเพื่อให้เห็นว่าไม่คุ้มกันในการฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้นความสนใจของ EPA จึงเปลี่ยนจาก Command and Control มาเป็นช่วยเหลือในการจัดการกับปัญหา ซึ่งอาจจะทราบได้ด้วยการทำ Environmental Audit แล้ว ใช้การจัดการนั้น ๆ เป็นกรณีตัวอย่างเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกันอย่างกว้างขวาง

หน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่พิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency ; EPA) ได้เสนอความเห็นว่าการป้องกันมลพิษตรงจุดที่กำเนิดเป็นสิ่งที่ ควรกระทำ

มากที่สุด เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของการพิทักษ์รักษาสีสิ่งแวดล้อมเอาไว้ โดยเฉพาะในกฎหมายเกี่ยวกับพิทักษ์รักษาสีสิ่งแวดล้อมบางฉบับ เช่น ในบทแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย The Hazardous and Solid Wastes Amendments of 1984 ได้ย้มาถึงหลักการป้องกันมลพิษดังกล่าวไว้ว่า ในกิจกรรมทุกประเภทควรจะลดปริมาณการเกิดของเสีย จากกระบวนการผลิตให้เหลือน้อยที่สุด หรือมีฉะนั้น ก็ควรจะขจัดของเสียที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้นไป ในระยะเวลาอันรวดเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ เพื่อลดความเสี่ยงต่อการเกิดผลกระทบในสิ่งแวดล้อมในอนาคต เพราะของเสียเหล่านี้เป็นต้นเหตุที่สำคัญของการเกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมและนำมาซึ่งความยุ่งยากต่อการแก้ไข ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในแต่ละปีเป็นจำนวนเงินไม่น้อย เพื่อการบำบัดขจัดให้หมดไป อนึ่งองค์การที่ทำหน้าที่พิทักษ์รักษาสีสิ่งแวดล้อม (EPA) ยังได้ยืนยันอีกว่าการป้องกันมลพิษเอาไว้ก่อน จะทำให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจอีกด้วย เพราะทำให้โครงการอุตสาหกรรมต่างๆ สามารถป้องกันเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตมิให้กระทบกระเทือนต่อการลงทุนได้ ทั้งนี้โดยอาศัยวิธีการต่างๆ เช่น การที่ได้มีการวางแผนการใช้ทรัพยากรอย่างรอบคอบและเกิดประโยชน์สูงสุด จะทำให้อุตสาหกรรมหรือกิจการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติที่จะนำมาใช้ในกระบวนการผลิต หรือการวางแผนเพื่อทำให้การปฏิบัติงานในกิจการอุตสาหกรรมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการของเสียหรือการควบคุมมลพิษ เพื่อมิให้สร้างผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมนั้น ก็จะทำให้ลดปัญหาเรื่องค่าเสียหายที่จะเกิดขึ้น จากกิจการอุตสาหกรรมที่มีต่อสังคมในอนาคตลงได้ จึงกล่าวได้ว่าการสนับสนุนให้มีการป้องกันมลพิษเอาไว้ก่อนนั้น เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพมากกว่า ทั้งในรูปของการรักษาสุขภาพทางธรรมชาติ และ ทรัพยากรที่นำมาใช้ในการผลิตมิให้ต้องเสื่อมโทรมลงหรือได้รับความเสียหาย อีกทั้งยังทำให้ได้แนวทางที่ง่ายต่อการแก้ปัญหาต่างๆ มากมาย เพื่อการควบคุมการเกิดมลพิษทั้งทางน้ำ ทางอากาศ ตลอดจนการปนเปื้อนของดินจากกากของเสียหรือสารพิษ⁶

⁶Myles E. Morse US, "EPA Shifts Its Priorities Prevention,"

นอกจากนี้อนุสัญญาบาเซล (The Basel Convention) ก็ได้ย้ำถึงของเสียซึ่งเป็นอันตราย อันเป็นต้นเหตุของการเกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมไว้ว่า แต่ละฝ่ายควรจะพยายามหามาตรการที่เหมาะสมมาบังคับใช้อย่างจริงจัง ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว เพื่อจะได้เป็นหลักประกันว่าการเกิดขึ้นของของเสียที่เป็นอันตรายทุกรูปแบบจะถูกควบคุมให้ลดเหลือน้อยที่สุดโดยพิจารณาจากความเป็นไปได้ทางเทคนิคที่ทันสมัยที่สุดเท่าที่มีอยู่ หรือเท่าที่จะเป็นไปได้ตามสภาพการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ⁷

เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบสหพันธรัฐ ดังนั้นการดำเนินงานเรื่องสิ่งแวดล้อมก็เหมือนกับเรื่องอื่น ๆ ที่ต้องอาศัยความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐบาลระดับ Federal กับรัฐบาลระดับ State มีหลายรัฐในสหรัฐอเมริกาที่มี Department of Environment เพื่อดำเนินการตามกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐและโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง ซึ่งมอบหมายให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจให้แต่ละมลรัฐสามารถออกกฎหมายของตนเองได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐบาลกลาง ความสัมพันธ์ระหว่าง USEPA กับรัฐต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะของการร่วมมือกัน โดยรัฐจะเป็นผู้ลงมือกระทำตามนโยบายที่ EPA ได้วางไว้ EPA จะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือต่อรัฐในลักษณะของทรัพยากรต่าง ๆ คำแนะนำ และความรู้ทางเทคนิค

รัฐบาลส่วนท้องถิ่น (ระดับ County City) มีบทบาทในการดำเนินการและบังคับใช้กฎหมายในโครงการสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เช่นกัน เป็นหน้าที่ของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นที่จะต้องให้บริการ

⁷"Waste Minimization," Industry and Environment 1 (1989), p. 31.

ด้านสิ่งแวดล้อมกับประชาชนในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน เช่น น้ำดื่ม และการกำจัดมูลฝอย เป็นต้น โดยให้เป็นไปตามกฎหมายของ State หรือของ Federal

ในประเทศแคนาดา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำเอาแนวคิดเรื่องความรับผิดโดยเด็ดขาด (Absolute Liability) ที่มีกนิยมาใช้ในการพิจารณาคดีอาญาและความผิดฐานละเมิดมาปรับใช้กับกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความเป็นอยู่ที่ดีของสาธารณชน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ อันเป็นความผิดทางอาญาอย่างหนึ่งไว้เพื่อคุ้มครองความเป็นอยู่ที่ดีของสาธารณชน (Public Welfare Offences) ซึ่งจะเป็นผลให้โจทก์หรือผู้เสียหายในคดีอาญาประเภทนี้ไม่มีหน้าที่ต้องนำสืบถึงเจตนา (Mens Rea) ของจำเลยให้ประจักษ์ต่อศาล โจทก์เพียงแต่พิสูจน์ว่า จำเลยได้กระทำความผิด ๗ ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายในเรื่องการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมฉบับใดฉบับหนึ่งบัญญัติไว้⁸ เช่น กฎหมายบัญญัติว่าห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสารพิษหรือสิ่งอื่นใดอันเป็นอันตรายต่อคุณภาพของน้ำลงไปบนแม่น้ำ และหากผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกลงโทษ โจทก์ก็ไม่ต้องพิสูจน์ว่า จำเลยได้กระทำการโดยเจตนาหรือประมาทให้ของเสียลงสู่แม่น้ำ โจทก์เพียงแต่นำสืบถึงองค์ประกอบภายนอก (Actus Reus) ว่าในแหล่งน้ำนั้นถูกเจือปนด้วยของเสียที่ออกมาจากน้ำทิ้งของโรงงานจำเลยให้สมดังฟ้องจำเลยก็จะถูกลงโทษตามกฎหมายทันที จากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำเอาแนวความคิดในเรื่องความรับผิดโดยเด็ดขาดมาใช้ในคดีประเภท Public Welfare Offences นั้น นอกจากจะก่อให้เกิดการกระตุ้นเตือนกลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมให้ต้องระมัดระวังอย่างสูงต่อการปล่อยของเสียออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อม จนอาจสร้างผลกระทบต่อชีวิตร่างกาย สุขภาพอนามัยแล้ว ยังเป็นการ

⁸ อานาจ วงศ์บัณฑิต, "การเปลี่ยนแปลงภาระการพิสูจน์เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของ Common Law ในคดีสภาพแวดล้อมเป็นพิษ," วารสารนิติศาสตร์ 16 (กันยายน 2529): 166.

ชี้ให้เห็นถึงการเอาใจใส่ดูแล คุ่มครองและการรับรองในสิทธิของประชาชนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยรัฐอีกด้วย ดังนั้นในกฎหมายใหม่หลายฉบับไม่ว่าจะเป็น Canada Water Act, Clean Air Act รัฐบาลแคนาดาได้นำเอาแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อโดยเด็ดขาดสอดแทรกไว้ในกฎหมายเหล่านั้นด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ทางสังคมในยุคที่อุตสาหกรรมเป็นภาคหน้าในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ

(2) การบริหาร การจัดการสิ่งแวดล้อมในอังกฤษ และกลุ่มประเทศยุโรป

ถ้าจะพิจารณาในเชิงกฎหมาย ประเทศอังกฤษมีการจัดการเกี่ยวกับปัญหามลพิษมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 เมื่อ Edward I ออกกฎหมายควบคุมมลพิษฉบับแรกในปี ค.ศ.1273 แต่การจัดการซึ่งอาจจะถือได้ว่า เป็นรากฐานของการจัดการและการบริหารสิ่งแวดล้อมของประเทศอังกฤษในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า เริ่มขึ้นในช่วงหลังของศตวรรษที่ 19 เริ่มด้วยการจัดตั้ง Royal Commission เพื่อศึกษาการป้องกันมลพิษทางน้ำ ในปี ค.ศ.1857 และเพื่อศึกษามลพิษทางอากาศ ในปี ค.ศ.1862 จากนั้นก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติต่าง ๆ ขึ้น เพื่อควบคุมมลพิษจากอุตสาหกรรม เช่น Alkali Act 1863 และ Alkali Act 1906 ซึ่งบังคับให้โรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ชายของการควบคุมต้องควบคุมมลพิษทางอากาศ และส่งรายงานการปล่อยมลพิษทางอากาศให้กับ HM Alkali และ Clean Air Inspectorate แต่ข้อมูลเหล่านี้จะไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ⁹

⁹สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "การวางแผนระบบตรวจสอบและบันทึกผลมลพิษ," เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สิงหาคม 2537. (พิมพ์ดีด)

ในด้านมลพิษทางน้ำก็มีการตรากฎหมาย River Pollution Prevention Act ในปี ค.ศ.1876 ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดทำมีระบบบำบัดน้ำเสียจากชุมชน ติดตามด้วย Public Health Act 1875, 1936 ซึ่งให้อำนาจหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมดูแล และจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และของเสียจากชุมชน อาคารพาณิชย์ และโรงงานอุตสาหกรรม Public Health Act (Drainage of Trade Premises) 1937 ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น ให้ครอบคลุมกรณีของกรณีของการทิ้งน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วย โดยใช้ระบบของการให้ใบอนุญาตในการทิ้งน้ำ¹⁰

ตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ประเทศอังกฤษได้พัฒนาการจัดการปัญหามลพิษมาเป็นลำดับโดยอาศัยหลักการการกระจายอำนาจการดำเนินการให้ตกเป็นของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นตั้งแต่การกำหนดมาตรฐานไปจนถึงการจัดให้มีระบบควบคุมและบำบัดมลพิษโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำและของเสียที่เป็นของแข็ง ส่วนมลพิษทางอากาศ การควบคุมตกเป็นหน้าที่ของโรงงานอุตสาหกรรม ส่วนการตรวจสอบการปฏิบัติการนั้น ตกเป็นหน้าที่ของ HM Inspectorate ซึ่งทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การกระจายอำนาจของการจัดการลงสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่นต่างก็มีความเข้มงวดในเรื่องของการจัดการมลพิษที่แตกต่างกันออกไปอีกด้วย แนวโน้มของการจัดการในช่วงปี ค.ศ.1970 ก็คือ การจัดตั้ง Regional Authorities ขึ้นก่อนปี ค.ศ.1974 การรวบรวมและการบำบัดน้ำเสียเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น การประกาศจะเป็นงานของบริษัทเอกชนกว่า 200 แห่ง ในขณะที่ลุ่มน้ำต่าง ๆ ตกอยู่ภายใต้การจัดการของ River Authorities 29 แห่ง ต่อมา Water Act 1973 ได้ปรับปรุงระบบเครือข่ายงานทั้งหลายดังกล่าวข้างต้นเป็น Water Authorities 9 แห่ง ในประเทศอังกฤษ และ 1 แห่งใน Wales¹¹

10 เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-13.

11 เรื่องเดียวกัน.

ในส่วนที่เกี่ยวกับของเสียอันตราย กฎหมายว่าด้วย Deposit of Poisonous Waste Act, 1972 กำหนดให้ผู้ที่ต้องการจะทิ้งต้องแจ้งให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่เป็น Waste Disposal Authority และ Regional Water Authority ทราบล่วงหน้า 3 วันทำการ พร้อมทั้งให้ข้อมูลเกี่ยวกับองค์ประกอบ ปริมาณ และจุดหมายปลายทาง ต่อมาได้มีการตรากฎหมาย Control of Pollution Act 1974 ขึ้น เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมถึงของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วย แต่ก็ยังเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถให้บริการกำจัดของเสียอุตสาหกรรมได้โดยอิสระต่อไป ภายใต้ระบบของการทำใบอนุญาตการใช้สถานที่และระบบกำจัดของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ในส่วนของการตรวจสอบรัฐบาลส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบันทึกอาณาบริเวณที่ใช้หรือได้รับมลพิษจากการทิ้งของเสียแล้วส่งข้อมูลเหล่านั้นไปยัง Department of Housing and Local Governments ซึ่งเคยมีหน้าที่ควบคุมดูแลรัฐบาลส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ภายใต้ Department of Environment มี Central Unit of Environmental Pollution รับผิดชอบในการตรวจสอบติดตามและตรวจวัดสถานการณ์ด้านมลพิษต่าง ๆ โดยมีหน่วยงานตรวจวัด 5 หน่วย ภายใต้การควบคุมคือหน่วยตรวจวัดด้านอากาศ น้ำจืด น้ำทะเล ชีวภาพ และมลพิษของดิน และหน่วยงานประสานการตรวจวัด 2 หน่วยเกี่ยวกับการประเมินสถานภาพทางชีวและทางอนามัย นอกจากนี้ Central Unit ยังเสนอให้มีระบบการตรวจวัดการระบายนอกอากาศ Airborne Metal อีกด้วย หน่วยงานดังกล่าวจะทำหน้าที่แทน HM Inspectorate เดิมซึ่งถึงแม้จะเป็นการร่วมกันรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกลาง และรัฐบาลส่วนท้องถิ่น แต่ก็ประสบกับปัญหาความพร้อมทางเทคนิคและกำลังคนในระดับท้องถิ่น¹²

12. เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-14.

ต่อมาภายหลังรายงานของ The Royal Commission on Environmental Pollution ในปี ค.ศ.1988 ซึ่งเสนอการใช้ "Audit Trail" ในการคัดเลือกแนวทางดำเนินการต่างๆ เพื่อป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมก็ได้มีการตรากฎหมาย Environmental Protection Act 1990 ให้อำนาจในการควบคุมมลพิษกับ HM Inspectorate of Pollution (HMIP)¹³

ประเทศในกลุ่มทวีปยุโรป เช่น ประเทศเยอรมัน ได้นำเอาหลักการในเรื่องการป้องกันหรือระมัดระวังเอาไว้ก่อนหน้านี้ไปปรับใช้ เป็นกฎหมายภายในประเทศค่อนข้างเคร่งครัดในพื้นที่ต่าง ๆ หลายแห่ง แม้ว่าในบางพื้นที่จะไม่ปรากฏหลักฐานที่แน่ชัดว่า ความเสื่อมโทรมหรือความเสียหายในสิ่งแวดล้อมนั้นมีสาเหตุมาจากกิจการอุตสาหกรรม หรือสภาวะทางธรรมชาติเอง หากมีเหตุอันควรสงสัยเพียงเล็กน้อยว่า การปล่อยของเสียจากกิจการอุตสาหกรรมมีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะดำเนินการกับกิจการอุตสาหกรรมเหล่านั้นตามกฎหมายทันที ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลของประเทศมีนโยบายว่าการป้องกันมิให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลายเสียแต่เนิ่น ๆ ก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้นหรือก่อนที่ใครต่าง ๆ จะเริ่มดำเนินการ ด้วยการแนะนำหรือชี้ช่องทางให้นำเอาเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพเข้ามาในกระบวนการผลิตหรือมีการวางแผนงานการใช้วิธีหมุนเวียนของเหลือจากกระบวนการผลิตกลับมาใช้ใหม่อย่างเหมาะสม จะเป็นวิถีทางที่ง่ายและเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติและชาวโลกได้มากกว่าการที่จะปล่อยให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลายแล้วจึงค่อยแก้ไขในภายหลัง อันจะนำมาซึ่งความยุ่งยากและการสูญเสียอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ดังเช่นที่บางประเทศประสบมาแล้วในอดีต ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ดังนั้นการคาดคะเนหรือประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเอาไว้ก่อน เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้อย่างจริงจังก่อนที่จะอนุญาตให้เริ่มดำเนินการ จึงเป็นวิธีการที่ควรจะได้รับ การสนับสนุนให้มีการปฏิบัติโดย

13 เรื่องเดียวกัน.

เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเคร่งครัด เนื่องจากนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศ ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่การป้องกันอันตรายหรือเหตุการณ์อันไม่พึงประสงค์ที่จะเกิดจากการทำลายสิ่งแวดล้อม และการจัดมลพิษในสิ่งแวดล้อมให้หมดไปเท่านั้น แต่นโยบายในการป้องกันสิ่งแวดล้อมที่เคยใช้กันมา จะต้องถูกนำไปปฏิบัติใช้ในความหมายที่กว้างขวาง ครอบคลุมไปถึงการระมัดระวังภัยอันตรายที่จะเกิดจากกิจการอุตสาหกรรมและสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาวหรือในอนาคตด้วย เพื่อเป็นการรักษาคุณภาพทางสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่ในสภาพที่ดีเสมอ ด้วยเหตุนี้การเสาะหามาตรการป้องกันสิ่งแวดล้อมด้วยการคาดคะเนหรือประเมินสถานการณ์ในอนาคตอย่างสุรอบคอบ เพื่อกระตุ้นเตือนให้เกิดการหวงแหนในคุณค่าของสิ่งแวดล้อมมากขึ้น จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของหลักการป้องกันหรือระมัดระวังเอาไว้ก่อน แม้ว่ากฎเกณฑ์ในเรื่องการป้องกันสิ่งแวดล้อมจะตราไว้ในความหมายที่มีขอบเขตค่อนข้างจำกัด แต่เมื่อปรากฏการณ์ต่าง ๆ ทรงเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป แนวความคิดของหลักการดังกล่าวจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะผลักดันให้การประยุกต์ใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสิ่งที่ทุกฝ่ายควรตระหนักให้มากที่สุดในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมนั้น มิใช่อยู่ที่การพิทักษ์รักษาแต่เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งเท่านั้น หากแต่ต้องพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมทั้งระบบอย่างครบวงจร หรือพิทักษ์รักษาคุณภาพของระบบนิเวศเอาไว้ จึงจะเป็นผลให้การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมสามารถบรรลุตามเป้าหมายของหลักการดังกล่าว¹⁴

ในกรณีของประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้เสนอความเห็นว่าการป้องกันสิ่งแวดล้อมเอาไว้ก่อนล่วงหน้าโดยการกำหนดให้กิจการอุตสาหกรรมทั้งหลายลดภาวะของการเกิดอันตราย หรืออัตรา

¹⁴Bernhard Glaeser, Environmental Policy : The Example of The Federal Public of German in The International Context (Germany: GFD, 1988), pp. 23-24.

ความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตที่มีค่าเท่ากับศูนย์นั้นย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ การที่จะลดภาวะอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เป็นเรื่องที่จะต้องร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ผู้ดำเนินกิจการ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมและถูกต้อง โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการบางประเภท เช่น โครงการพลังงานปรมาณูนั้น ปัญหาเรื่องผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมก็ดี ทางสังคมก็ดี จะไม่ปรากฏผลให้เห็นแบบจับพลันเหมือนกรณีของโครงการประเภทวัตถุเคมีทั่วไป ดังนั้นการป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม ด้วยการประเมินค่าความเสี่ยงหรือภาวะอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต จึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง และจะต้องใช้ความปลอดภัยสูงสุดของสังคมเป็นที่ตั้งหรือเป็นจุดเป้าหมายของการประเมินและวิเคราะห์ อัตราความเสี่ยงที่รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ถือว่าเป็นเหตุการณ์อันไม่พึงประสงค์นี้ ควรจะมีค่าอยู่ในระดับต่ำที่สุดเท่าที่จะสามารถลดลงได้ ในสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้พอสมควร โดยอาศัยหลักการของ ALARA Principle (As Low As Reasonably Achievable) โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้กำหนดหรือตัดสินว่า ว่าคุณภาพของอันตรายระดับใดที่จะยอมรับให้ได้ ถ้าหากโครงการใดมีอัตราความเสี่ยงหรือภาวะที่อาจจะเกิดอันตรายในอนาคตได้ค่อนข้างสูง โครงการหรือกิจการนั้นอาจจะไม่ได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินการเลย แม้ว่าผู้ประกอบการของโครงการนั้นๆ จะมีความพร้อมทางเศรษฐกิจสูงสักเพียงใดก็ตาม¹⁵

ส่วนรัฐบาลของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community, EEC) Environment Programme ของ EEC เริ่มตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1972 ด้วยวัตถุประสงค์

¹⁵C.J. Van Kuijen, "Prevention of Industrial Accidents in Netherlands," Industry and Environment 3 (July-September 1988): 2-3.

2 ประการคือเพื่อลดมลพิษและเหตุเดือดร้อนราคาถู และเพื่อปรับปรุงสภาวะแวดล้อมของเมือง สถานที่ทำงาน และของธรรมชาติให้ดีขึ้น

EEC จะทำหน้าที่ร่างข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการเพื่อใช้ในการควบคุมมลพิษเพื่อเสนอ ต่อ Council of Ministers และ European Parliament มาตรการที่ได้รับการยอมรับจะเปลี่ยนสภาพเป็น Directives ซึ่งประเทศสมาชิกจะรับเพื่อนำไปใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายของประเทศของตน ปัจจุบันมี Directives จำนวนหนึ่งที่ได้รับการยอมรับไปแล้ว และอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณา เช่นเดียวกับมลพิษทางอากาศ เพื่อควบคุมฝุ่นละออง ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ปริมาณกำมะถันในน้ำมันเชื้อเพลิง การลดปริมาณสารตะกั่วในน้ำมันเบนซิน และปริมาณตะกั่วในสภาพแวดล้อมเกี่ยวกับการกำจัดของเสียและสารพิษ ตลอดจนการทิ้งของเสียลงทะเล เป็นต้น

(3) การบริหาร การจัดการสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่น

ส่วนในประเทศที่พัฒนาแล้วอีกประเทศหนึ่งคือ ญี่ปุ่น จากการพัฒนาประเทศทำให้มีปรากฏการณ์ทางมลพิษรุนแรงขึ้น¹⁶ ชาวญี่ปุ่นได้เริ่มหันมาให้ความสนใจและให้ความสำคัญต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากขึ้น สำหรับขอบเขตกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นนั้น

¹⁶สุภาพร เนตรเขียน, "มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพแม่น้ำเจ้าพระยา ตอนล่าง: ศึกษาเฉพาะกรณีน้ำเสียจากชุมชน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 44.

แนวความคิดในสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ก็เพิ่งเกิดขึ้นมาไม่นานนี้โดยที่จุดกำเนิดหรือพื้นฐานของทฤษฎีนั้นมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 มาตรา 13 และมาตรา 25 โดยข้อความในมาตรา 13 ได้กล่าวว่า "ประชาชนทั้งหมดย่อมได้รับการเคารพนับถือว่าเป็นปัจเจกชนโดยสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการดำรงชีพในความสุข ซึ่งไม่เป็นการกระทบต่อสวัสดิภาพของส่วนรวม เหล่านี้จะต้องได้รับการพิจารณาว่า เป็นสาระสำคัญสูงสุดต่อทางนิติบัญญัติและในงานของรัฐบาล" และในมาตรา 25 ยังได้แสดงถึงสิทธิของประชาชนเป็นการเพิ่มเติมอีกว่า "ประชาชนทั้งหมดมีสิทธิที่จะดำรงชีพอยู่ในมาตรฐานแห่งชีวิตที่เป็นประโยชน์และมีวัฒนธรรม และในขอบเขตแห่งชีวิต รัฐจักเป็นผู้ให้การส่งเสริมและจรรโลง สวัสดิการสังคม ความมั่นคงปลอดภัย และสุขภาพอนามัยส่วนรวมให้กว้างไกลต่อไป" ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นทั้งสองมาตรานี้เป็นการแสดงถึงหลักประกันในสิทธิขั้นมูลฐานที่ประชาชนทุกคนมีอยู่ และรัฐจะต้องให้ควมสนับสนุนส่งเสริมให้มีอยู่ตลอดไป แม้ว่าตามตัวอักษรในรัฐธรรมนูญจะไม่ได้มีการกล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่การให้หลักประกันในชีวิตความเป็นอยู่ที่จะดำรงอยู่โดยมีสวัสดิการสังคม ความปลอดภัยและมีสุขภาพอนามัยที่ดีนั้น เป็นการให้ความคุ้มครองถึงคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยปริยาย เพราะหากสิ่งแวดล้อมเสื่อมทรามทรุดโทรม ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนก็ขาดสวัสดิการ ขาดความมั่นคง มีความป่วยไข้ซึ่งชีวิตไม่อาจจะมีมาตรฐานชีวิตขั้นต่ำดังที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เลย ดังนั้น จึงถือว่าที่มาแห่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนั้นก็คือ รัฐธรรมนูญและเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองอยู่¹⁷

การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนชาวญี่ปุ่นนั้น ได้เริ่มปรากฏให้เห็นจากคดีที่เกิดการฟ้องร้องระหว่างมิตามูระและซูซูกิ (Mitamura V. Suzuki) ราวปี ค.ศ 1960 คดีนี้

¹⁷จรณชัย คัลยพงษ์, "รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 196-197.

โจทก์ฟ้องว่าจำเลยต่อเติมบ้านที่อยู่อาศัย ทำให้มีความสูงเกินกว่าระดับที่กฎหมายกำหนดไว้ และการต่อเติมบ้านหลังดังกล่าวเป็นผลให้ตัวอาคารบดบังแสงสว่างจากดวงอาทิตย์ และปิดกั้นทางลมทำให้อุณหภูมิอากาศภายในของโจทก์ เกิดผลร้ายต่อสุขภาพอนามัยของสมาชิกในครอบครัวโจทก์ โจทก์จึงต้องขายบ้านไปในราคาต่ำกว่าปกติ และย้ายไปอยู่ที่อื่น โจทก์จึงฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลยเป็นเงิน 1 ล้านบาท สำหรับค่าเสียหายที่ต้องขายบ้านและความทุกข์ทรมานของสมาชิกในครอบครัว แม้ว่าจำเลยจะอ้างสิทธิที่จะใช้ที่ดินของตนโดยไม่จำต้องคำนึงถึงผลที่จะติดตามมาก็ตาม แต่ศาลฎีกาก็ได้พิพากษายอมรับรู้ถึงสิทธิและความเดือดร้อนเสียหายของโจทก์และถึงแม้ศาลจะมีได้กล่าวถึงสิทธิในแสงอาทิตย์ อากาศ ตามคำอ้างของโจทก์ว่าเป็นสิทธิตามกฎหมาย โดยศาลฎีกาเห็นว่า อากาศและแสงสว่างมิใช่เป็นปัจจัยสำคัญที่จะอำนวยความสะดวกสบายแก่ชีวิตก็ตาม แต่ผลจากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวได้กลายเป็นแรงจูงใจให้ทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติหันมาให้ความสนใจที่จะจัดให้มีสิทธิขึ้นใหม่ตามกฎหมาย ซึ่งเรียกว่า "สิทธิในสิ่งแวดล้อม" โดยครอบคลุมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในอากาศ น้ำ ที่ดิน และทรัพยากรอื่น ๆ รวมตลอดถึงสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมของมนุษย์ด้วย¹⁸ โดยผลของคำพิพากษาศาลฎีกานี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นของสิทธิที่เรียกว่า "สิทธิในแสงอาทิตย์" (Right to Sunshine) อันเป็นการชี้ให้เห็นว่า ศาลเริ่มมีการยอมรับสิทธิใหม่นี้ แม้จะไม่มีกฎหมายใดให้การรับรองคุ้มครองสิทธิในแสงอาทิตย์นี้เลย แต่ศาลก็มีการยอมรับและบังคับตามสิทธิให้¹⁹

¹⁸ เกเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 42.

¹⁹ Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Akiko Morishima, Environmental Law in Japan (London: The Mit Press, 1981), pp. 139-143.

การดำเนินคดีโดยอาศัยสิทธิในสิ่งแวดล้อม เป็นข้ออ้างแห่งการเรียกร้องสิทธินี้ เป็นการดำเนินคดีที่ส่งผลทั้งในการแก้ไข เยียวยา และให้ผลต่อนโยบายการป้องกันและควบคุมปัญหาภาวะที่จะเกิดขึ้นในภายหน้าด้วย เพราะเพียงแต่มีการกระทำ และสามารถแสดงว่ามีการทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อมถึงขนาดที่อาจเป็นอันตราย แม้ยังไม่เกิดความเสียหายก็ถือว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมถูกกระทบกระเทือนแล้ว การดำเนินคดีจึงให้ผลในการป้องกันและควบคุมด้วย ซึ่งหากสิทธิประการนี้ได้รับการยอมรับให้กว้างขวางกว่านี้ กฎหมายสภาวะแวดล้อมก็จะพัฒนาได้ไกลกว่านี้เช่นกัน²⁰ แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิในสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นก็ยังมี การนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อรองรับสิทธินี้ ดังนั้นการกล่าวอ้างสิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเพียงการเรียกร้องสิทธิที่ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ เช่น การฟ้องร้องได้ในกรณีที่มีการล่วงละเมิดสิทธินี้ เพราะฉะนั้นในทางปฏิบัติเมื่อมีคดีความใดที่กล่าวอ้างสิทธิในสิ่งแวดล้อม ศาลจะไม่กล่าวอ้างตามข้อกล่าวอ้างนั้น แต่ศาลจะพยายามใช้กฎหมายอื่นแทน เช่น ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทรัพย์สินศาลก็จะใช้กฎหมายทรัพย์สินแทน ทั้ง ๆ ที่ศาลเองก็ยอมรับรู้ในสิทธิสิ่งแวดล้อมนี้²¹ โดยถือว่าสิ่งแวดล้อมไม่ใช่ทรัพย์สินหรือวัตถุที่เป็นของใครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่เป็นของส่วนรวม ดังนั้นเมื่อผู้ใดทำให้สิ่งแวดล้อมถูกปนเปื้อนด้วยสิ่งที่เป็นพิษหรือเป็นอันตราย หรือเกิดปรากฏการณ์อันไม่พึงประสงค์ขึ้น ผู้ก่อเหตุนั้นก็สมควรที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบออกค่าใช้จ่าย เพื่อการดำเนินการในการป้องกัน และแก้ไขความเสียหายต่าง ๆ หรือเพื่อเป็นค่าสินไหมทดแทน (Compensation) แก่ผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมตามหลักการของ "กฎผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับภาระออกค่าใช้จ่าย" (Polluter Pays Principle ; PPP)²² ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับในการประชุมรัฐมนตรีฝ่ายสิ่งแวดล้อมของบรรดา

²⁰จรณชัย คัลยพงษ์, "รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย," หน้า 198.

²¹Sunee Mallikamarl, Pollution Related Health Damage Compensation, Research Report Submitted to The Japan Foundation, pp. 150-154.

²²OECD, The Polluter Pays Principle : Definition Analysis Implementation (Paris: OECD, 1975), p. 5.

ประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) เมื่อ พ.ศ. 2517 (ค.ศ. 1974) และญี่ปุ่นก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้นำเอาแนวความคิดของหลักการ PPP นี้ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในอีกชั้นหนึ่งด้วย เพื่อเป็นการยืนยันการรับรอง และคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายในประเทศของตน อาทิ กฎหมายพื้นฐานในการควบคุมสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (The Basic Law of Environmental Pollution Control) กฎหมายค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (The Pollution Related Health Damage Compensation Law, 1973)

ปัจจุบันผู้ที่ได้รับความเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องนำคดีขึ้นฟ้องร้องยังศาลสถิตยุติธรรมและฐานความผิดหรือเหตุที่จะนำขึ้นฟ้องร้องได้ ก็คือเหตุจากการละเมิด ซึ่งตามกฎหมายลักษณะละเมิดนั้นความเสียหายจากปัญหาสภาวะแวดล้อมส่วนใหญ่เป็นพิษบางประเภทได้เกิดผลต่อร่างกายทันที และเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ว่าความเสียหายที่ได้รับนั้นเกิดจากการกระทำของผู้ใด โดยเหตุนี้เองในต่างประเทศที่ประสบปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษถึงขั้นทำอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของผู้คนจึงได้จัดตั้งองค์กรเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับความเสียหายขึ้น อาทิเช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งจัดได้ว่าเป็นประเทศที่ประสบปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมมากที่สุด

ประเทศญี่ปุ่นได้จัดตั้งองค์กรอิสระ เพื่อแก้ปัญหาให้กับผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาสภาวะแวดล้อม โดยได้บัญญัติไว้ในกฎหมายซึ่งเรียกว่า The Law for the Resolution of Pollution Related Disputes 1970 (Amended in 1972 and 1974) กฎหมายฉบับดัง

กล่าวประกอบด้วย คณะกรรมการ เจ้าหน้าที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้²³

1. คณะที่ปรึกษาฝ่ายรับการร้องเรียนปัญหาเกี่ยวกับมลภาวะ (The Pollution Complaint Counselor)
2. คณะกรรมการพิจารณาปัญหามลภาวะท้องถิ่น (Local Pollution Review Boards)
3. คณะกรรมการกลางประสานงานระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับมลภาวะ (The Central Pollution Dispute Coordination Committee)

1. คณะที่ปรึกษาฝ่ายรับการร้องเรียนปัญหาเกี่ยวกับมลภาวะ (The Pollution Complaint Counselor) เป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากนายอำเภอหรือนายกเทศมนตรีในอำเภอหรือเมืองที่มีประชากรเกิน 1 แสนคนขึ้นไป

หน้าที่ของที่ปรึกษา คือ

- (1) รับคำร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับปัญหามลภาวะที่เกิดขึ้นภายในเขตของตน
- (2) สอบสวนข้อเท็จจริงเมื่อมีมลภาวะเกิดขึ้น
- (3) ำให้ข้อเสนอแนะและคำแนะนำเกี่ยวกับปัญหามลภาวะเพื่อหาข้อยุติ
- (4) แจ้งเรื่องราวให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกรณีนั้น ๆ ทราบ

²³กาญจนา นิมมานเหมินทร์, "กฎหมายสิ่งแวดล้อม," เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เสนอที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519. (อัดสำเนา)

2. คณะกรรมการพิจารณาปัญหามลภาวะท้องถิ่น (Local Pollution Review Boards) เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอโดยความเห็นชอบของสภาอำเภอส่วนมากมาจากอาจารย์สอนกฎหมาย อดีตผู้พิพากษา และทนายความ แต่มีข้อห้ามว่าการที่รับตำแหน่งกรรมการจะต้องไม่รับตำแหน่งบริหารในพรรคการเมืองหรือองค์การทางการเมืองหรือทำงานเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง หรือทำงานเกี่ยวกับกิจกรรมทางใด ๆ นอกจากนี้เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวพ้นตำแหน่งไปแล้วจะต้องไม่เปิดเผยความลับที่ได้ทราบในขณะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการ

หน้าที่ของกรรมการชุดนี้ ก็คือ

(1) ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) ตามกฎหมายญี่ปุ่นเรียกว่า Atruson หมายถึงการเจรจาต่อรองหาข้อยุติข้อพิพาทโดยไม่เป็นพิธีการ มีกรรมการทำหน้าที่นี้น้อยกว่า 3 คน แต่อย่างไรก็ตามผลของการไกล่เกลี่ยไม่ถือว่าเป็นที่สุดและไม่ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

(2) ประนีประนอม (Conciliation) ตามกฎหมายญี่ปุ่นเรียกว่า Choti คือการระงับข้อพิพาทโดยให้คู่กรณียื่นหนังสือต่อนายอำเภอ และให้คณะกรรมการซึ่งมีจำนวน 3 คนเป็นผู้พิจารณาเสนอข้อควรประนีประนอมต่อคู่กรณี ถ้าคู่กรณีรับหรือไม่ปฏิเสธภายใน 30 วัน ให้ถือว่าข้อเสนอนั้นผูกพันคู่กรณีและถือว่าเป็นที่สุด

(3) อนุญาโตตุลาการชี้ขาด (Arbitration) ตามกฎหมายญี่ปุ่นเรียกว่า Chusai ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการประนีประนอมโดยมีคณะกรรมการ 3 คน ทำหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการเพื่อระงับข้อพิพาท และมีการพิจารณาเหมือนกับการประนีประนอม แต่ต่างกันที่คู่กรณีฝ่ายที่ยื่นร้องต้องได้รับความยินยอมจากอีกฝ่ายหนึ่งก่อน เมื่ออนุญาโตตุลาการพิจารณาเช่นใดผลของคำชี้ขาดย่อมผูกพันคู่กรณีและให้ถือว่าถึงที่สุด

3. คณะกรรมการประสานระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับมลภาวะ (The Central Pollution Dispute Coordination Committee) ประกอบด้วยคณะกรรมการ 6 คน และ ประธานกรรมการ 1 คน คณะกรรมการชุดนี้ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทอันมีลักษณะกึ่งศาลโดยใช้เวลาวิธีพิจารณาคล้ายศาล คือ สืบพยาน ออกหมายให้หน่วยงานของรัฐบาลหาข้อมูล เสนอความเห็นหรือขอให้มีพยานผู้เชี่ยวชาญ

หน้าที่ของกรรมการชุดนี้คือ ระงับข้อพิพาทโดยทำการไกล่เกลี่ย ประนีประนอม และเป็นอนุญาโตตุลาการ และทำหน้าที่กึ่งตุลาการ (Quasi Judicial Arbitration) ทั้งยังเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ค้ำเนะนำแก่คณะกรรมการพิจารณาปัญหามลภาวะท้องถิ่น งานการพิจารณาปัญหาที่พิพาทเกี่ยวกับมลภาวะ

จากกฎหมายฉบับดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นได้พยายามระงับข้อพิพาทอันเกิดจากปัญหาสภาวะแวดล้อม โดยกำหนดองค์กรขึ้นทำหน้าที่กึ่งศาล แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญของปัญหาสภาวะแวดล้อมและพยายามที่จะช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากสภาวะแวดล้อมเสื่อมหรือเป็นพิษ ในขณะที่เดียวกันก็มีได้มุ่งหวังที่จะใช้มาตรการเด็ดขาดทางศาลต่อผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหามลภาวะต่าง ๆ ซึ่งโดยมากมักเป็นโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อผดุงสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นเอาไว้ เพราะเศรษฐกิจของญี่ปุ่นส่วนใหญ่ได้จากการประกอบกิจการทางด้านอุตสาหกรรม การสั่งปิดโรงงานย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อสภาวะทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นอย่างมาก และไม่อาจแก้ปัญหาสภาวะแวดล้อมมาห้กลับคืนดีมาได้ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็ได้พยายามหาหนทางช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลภาวะต่างๆ โดยให้ได้รับความสะดวกไม่ต้องนำคดีขึ้นฟ้องร้องยังศาล แต่ให้ไปร้องเรียนต่อคณะกรรมการที่กฎหมายได้กำหนดขึ้นไว้ดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นได้พยายามที่จะคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลภาวะต่าง ๆ โดยบัญญัติ

กฎหมายซึ่งเรียกว่า Pollution-Related Health Damage Compensation Law เพื่อ กำหนดหลักการเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทน ซึ่งบุคคลได้รับความเสียหายต่อสุขภาพ อันเกิดจากมลภาวะ ทางน้ำ อากาศ ซึ่งเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์และกิจกรรมทางธุรกิจของมนุษย์

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย Pollution Related Health Damage Compensation Law ของประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้แหล่งอุตสาหกรรมใดซึ่งใช้สารอันก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษใน การประกอบกิจการหรือในบริเวณพื้นที่ใด (Designated Area) ซึ่งเข้าหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายต้องถูกจัดเก็บหรือจัดให้มีการเรียกเก็บเงินอันอยู่ในลักษณะที่จ่ายสมทบร่วมกันเสมือนเบี้ย ประกัน และแหล่งอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งอาจก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษต้องจ่ายเงินตามเกณฑ์ที่ระบุ ไว้ในกฎหมายเข้าสมทบในรูปแบบของ "กองทุนเพื่อสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ" (Pollution Load Levies) โดยให้ Pollution Related Health Damage Compensation Association เป็นผู้ เก็บรักษาและดำเนินการเพื่อพิจารณาจ่ายเงินนี้ในการแก้ไขสภาพสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ โดยถือว่าเป็น "ความรับผิดชอบร่วมกัน" (Collective Responsibility) ของบรรดาผู้ก่อให้เกิดและ/หรือ อาจก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ อันอันที่จะจัดสภาพการณ์แห่งปัญหาและเยียวยาผู้ได้รับความ เสียหายร่วมกัน อย่างไรก็ตามกฎหมายมีหลักเกณฑ์มุ่งที่จะให้แหล่งอุตสาหกรรมลดการปล่อยสาร มลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือทำให้วิธีดำเนินการทั้งหลายเพื่อมิให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษเกิดขึ้น และมีการ กำหนดให้มีอัตราลดหย่อน สำหรับการจัดเก็บเงินดังกล่าวด้วย หากปรากฏว่าในบริเวณหรือแหล่ง อุตสาหกรรมซึ่งได้ถูกจัดเก็บเงินไปนั้น สิ่งแวดล้อมเป็นพิษมิได้เกิดขึ้นหรือมีสภาพสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ น้อยลง²⁴

²⁴OECD, Environmental Policies in Japan (Paris: OECD, 1977), pp. 45-49.

3.1.2. หลักการ วัตถุประสงค์ และรูปแบบการดำเนินการ

โดยเนื้อหาของหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นหลักที่กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่ผู้ก่อมลพิษ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องทำให้เกิดค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นนอกจากค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนของเอกชนเดิม อย่างไรก็ตาม านทางเศรษฐศาสตร์ก็ได้สร้างทฤษฎี และแนวความคิดทั้งหลายขึ้นเพื่อประกอบกับทฤษฎี และแนวความคิดที่กล่าวถึงข้างต้น เพื่อให้เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญ เพื่อการบรรลุผลในการป้องกันแก้ไขปัญหาลิ่งแวดล้อม ซึ่งมีรูปแบบของการดำเนินการดังต่อไปนี้²⁵

(1) การต่อรองโดยคิดค่าชดเชย (The Coase Market Solution)

การแก้ปัญหาพื้นฐานในแนวคิดนี้คือ การปรับตัวของผู้ที่ก่อให้เกิดผลกระทบและผู้ได้รับผลกระทบในลักษณะของการประนีประนอมกัน ซึ่งมลพิษที่จะต้องได้รับการบำบัดก็คือมลพิษที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมเพราะการใช้ทรัพยากร เพื่อปรับปรุงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด นั่นก็คือทรัพยากรดังกล่าว ต้องก่อให้เกิดผลในการปรับปรุงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบรู้สึกพอใจในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น

วิธีการนี้ อาจอธิบายได้โดยการสมมุติให้มีผู้ที่เกิดมลพิษและผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษอย่างละ 1 คน ภายใต้ระบบสิทธิการใช้ทรัพยากรในลักษณะที่เป็นสินค้าสาธารณะ และไม่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (No Transaction Costs) และผลในทางด้านรายได้ (Income Effect) ที่เกิดขึ้น

²⁵เป็นการเรียบเรียงตามแนวการศึกษา จากหนังสือเรื่อง "เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม หลักทฤษฎี และปัญหาลิ่งแวดล้อมไทย" ของดร.เรืองเดช ศรีวรรธนะ และหนังสือเรื่อง "เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม" ของสมบูรณ์ ศุภศิลป์.

ชดเชยและทดแทนโดยตรง และใช้ทรัพยากรโดยมีประสิทธิภาพมากที่สุด อย่างไรก็ตามการแก้ไข
ปัญหาในลักษณะนี้ จะต้องมีพื้นฐานอยู่บนสมมติฐานที่ว่าผู้ก่อมลพิษและผลกระทบมีความรู้และอำนาจต่อ
รองเสมอกัน ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ค่อนข้างยากลำบาก เพราะเหตุว่า

- 1) โดยปกติผู้ได้รับผลกระทบภายนอก โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนามักจะขาด
ความรู้ความเข้าใจในผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสิ่งใด ใครเป็นผู้กระทำและใคร เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ
- 2) ผู้ได้รับผลกระทบฯ ไม่อาจคำนวณได้ว่าตนควรจะได้รับค่าชดเชยมลพิษในระดับ
ใดอันเป็นผลมาจากข้อบกพร่องในข้อหนึ่ง ซึ่งทำให้การตกลงกันดังกล่าวไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของความ
ยุติธรรม การตกลงในลักษณะนี้ ผู้ได้รับผลกระทบจึงมักเป็นฝ่ายเสียประโยชน์
- 3) ผู้ได้รับผลกระทบฯ ส่วนใหญ่มักมีผลประโยชน์ผูกพันอยู่กับกิจกรรมที่ก่อให้เกิด
มลพิษ โดยเฉพาะในลักษณะของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งในกรณีที่ต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก
แรงงานส่วนใหญ่มักจะเป็นคนท้องถิ่นซึ่งพักอาศัยอยู่ใกล้บริเวณโรงงาน ดังนั้นหากมีการร้องเรียน
เพื่อเรียกค่าชดเชยก็อาจส่งผลกระทบให้เกิดการสูญเสียรายได้ ซึ่งทำให้เสียประโยชน์มากกว่าที่จะ
ได้รับ

จากข้อเสียประการต่าง ๆ ข้างต้น โดยเฉพาะในประการหลัง จึงส่งผลให้ทาง
ปฏิบัติวิธีการเช่นนี้ไม่สามารถใช้ได้ผลดีในวงกว้าง

(2) การใช้ภาษีเป็นตัวกำหนด (Pigovian Tax Solution)

การแก้ปัญหาตามแนว Pigou เป็นการพิจารณาในลักษณะการปฏิบัติระหว่างรัฐบาล
และผู้ที่เกี่ยวข้องให้เกิดผลกระทบภายนอก โดยรัฐบาลใช้ภาษีหรือการจัดเก็บเงินจากเอกชนในลักษณะ

อื่นใด เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าฟรีเหมียม ในการเข้าควบคุมและแก้ไขปัญหาลักษณะภายนอกนี้ ตามแนวของ Pigou รัฐบาลจะต้องประมาณให้ทราบว่าคุณค่าความเสียหายที่เกิดจากผลกระทบภายนอกแต่ละหน่วยเป็นอย่างไร และตั้งอัตราภาษีหรือคิดค่าใช้จ่ายยากรตามค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นการยากที่จะประมาณค่าความเสียหายที่เกิดจากผลกระทบฯ ได้ถูกต้อง เนื่องจากผลกระทบฯ ส่วนใหญ่ไม่อาจคำนวณเป็นมูลค่าในรูปของเงินตราได้และการตรวจสอบความเสียหายฯ ให้ถูกต้องและชัดเจนอาจจะต้องใช้งบประมาณที่สูงกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น และอาจจะต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบจนไม่อาจแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้นอัตราภาษีที่ตั้งขึ้นจึงมักไม่ตรงกับค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยแท้จริง แต่เนื่องจากอัตราภาษีสามารถปรับขึ้นลงได้ตลอดเวลา ในกรณีที่เราเห็นว่าอัตราไม่เหมาะสมเราก็อาจจะเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีให้เหมาะสมได้

การแก้ไขปัญหตามแนวของ Pigou ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจและปรับตัวของผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหาซึ่งไม่มีสิทธิในการใช้ทรัพยากร จากข้อมูลด้านต้นทุนที่จะต้องใช้ในการแก้ไขปัญหที่ตนสร้างขึ้นและทราบข้อมูลทางด้านต้นทุนนั้นเป็นอย่างดี ถ้าผู้ตัดสินใจเป็นผู้มีเหตุผล เขาจะพิจารณาเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการแก้ไขปัญหา (Treatment Cost) กับค่าภาษีที่จะต้องเสีย (ถ้าเขาเลือกที่จะไม่เข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาเอง) ถ้าค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหามีค่าต่ำกว่าอัตราภาษี เขาจะทำการแก้ไขปัญหาเอง แต่ถ้าค่าใช้จ่ายสูงมีค่าสูงกว่าอัตราภาษี เขายอมเสียภาษีเพราะเสียค่าใช้จ่ายถูกกว่า

มีข้อสังเกตว่าตามแนวของ Pigou นี้ ความสมดุลในการเลือกวิธีการชำระภาษีที่สูงขึ้นหรือจะเลือกการแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นด้วยตนเองนั้นจะถูกกำหนดโดยขนาดของอัตราภาษี อัตราภาษีสูงขึ้น จะเกิดการกระตุ้นให้มีการสร้างระบบบำบัดของตนเอง หรือหาวิธีการแก้ไขปัญหามลพิษเพิ่มขึ้น (การใช้ทรัพยากรน้อยลง) และอัตราภาษีที่ต่ำลงจะทำให้ขนาดของการแก้ไขปัญหาลง ส่วนของผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหา (หรือผู้ผลิต) ลดลง

จากลักษณะการปรับตัวตามแนวของ Pigou ข้างต้น จึงกล่าวได้ว่าวิธีการนี้มีข้อดีหลายประการคือ

1) ไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงประโยชน์ในระดับต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นจากการลดมลพิษ ซึ่งในทางปฏิบัติกำหนดขึ้นได้ยากมาก เพราะจะต้องครอบคลุมผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งหมด อีกทั้งจะต้องประมาณค่าความพอใจที่เขาเหล่านั้น ได้รับจากการให้มีการแก้ไขปัญหานั้นแต่ละระดับ การไม่ต้องใช้ตัวแปรนี้ ในการวิเคราะห์ดังเช่นในวิธีการของ Coase จึงช่วยทำให้เกิดความสะดวกเป็นอย่างมาก

2) การปรับตัวดังแสดงให้เห็นข้างต้นเป็นไปตามการตัดสินใจของบุคคล อันเป็นหลักการเดียวกับเรื่องการแข่งขันเสรีภายใต้ระบบตลาดที่จะนำไปสู่การเกิดประสิทธิภาพสูงสุดอันได้แก่การใช้กลไกราคาช่วยพิจารณาตนเอง

3) เนื่องจากอัตราภาษีเป็นตัวกำหนดระดับการใช้ทรัพยากร หรือระดับเข้าแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากร จึงอาจใช้อัตราภาษีเป็นเครื่องมือให้เกิดการแก้ไขปัญหานั้นในระดับที่ต้องการได้ กล่าวคือถ้าจะให้มีการแก้ไขปัญหานั้นระดับสูงขึ้นก็เพิ่มอัตราภาษี หรือถ้าจะให้ระดับการแก้ไขปัญหาลดลงก็ลดอัตราภาษี เป็นต้น

ส่วนข้อเสียเปรียบของวิธีการนี้ สามารถแยกได้ดังนี้คือ

1) ความยากในการประมาณค่าความเสียหายต่อหน่วยผลกระทบที่เกิดขึ้นเพื่อใช้ในการกำหนดอัตราภาษี ซึ่งต้องใช้เวลาและงบประมาณค่อนข้างสูง

2) การออกกฎหมายกำหนดอัตราภาษีใช้บังคับยังกระทำได้ยาก โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่มุ่งเน้นเรื่องการพัฒนาและความเจริญของประเทศยิ่งกว่าการอนุรักษ์และสงวนทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะจะมีผลกระทบต่อการลงทุนและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศค่อนข้างมาก

3) การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยความลำบาก

(3) การเก็บค่าธรรมเนียม (Effluent or Pollution Charges)

การเก็บค่าธรรมเนียมเป็นวิธีการอย่างหนึ่งของนโยบายด้านภาษีของรัฐบาลซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อการแก้ไขปัญหาภาวะ นั่นคือกล่าวได้ว่ารัฐเป็นเจ้าของบรรยากาศ และทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่น ๆ และกำหนดราคาของการใช้ทรัพยากรเหล่านี้ ผู้ใช้ทรัพยากรได้แก่ หน่วยธุรกิจและเอกชน จะต้องคิดค่าของการใช้ทรัพยากรโดยถือเสมือนว่าเป็นต้นทุนการผลิตด้วย ดังนั้นค่าธรรมเนียม จึงเป็นเครื่องจูงใจให้หน่วยธุรกิจประเมินต้นทุนที่เกิดจากการหลีกเลี่ยงไม่เสียค่าธรรมเนียมเพื่อจ่ายต้นทุนให้น้อยที่สุด (Minimum Cost) วิธีการต่าง ๆ ที่หน่วยธุรกิจสามารถเลือกจ่ายน้อยที่สุดได้แก่ การจัดการกับน้ำเสีย (Waste Treatment) ลดปริมาณผลผลิต (Output Reduction) หรือไม่ก็จ่ายค่าธรรมเนียมในการก่อให้เกิดของเสีย (Effluent or Pollution Charges)

การเก็บค่าธรรมเนียม (Effluent or Pollution Charges)²⁶ ซึ่งถือเป็น การเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ก่อมลพิษตามสัดส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้นและค่าธรรมเนียมนี้จะมัก ใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการโครงการด้านสิ่งแวดล้อม และเป็นทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการกำจัดมลพิษของรัฐ ซึ่งการเก็บค่าธรรมเนียมนี้ ได้เริ่มใช้ครั้งแรกในการเก็บค่าธรรมเนียมการระบาย

²⁶OECD., "Session Seven:Economic Instrument:Alternatives or Supplements or Regulations," Environment and Economics, pp. 187-188.

น้ำทิ้ง (Effluent) ของโรงงานอุตสาหกรรมในบริเวณลุ่มแม่น้ำเรอร์ (Rhur) ในเยอรมันซึ่งต่อมาได้มีการขยายการใช้ไปในประเทศเนเธอร์แลนด์ ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส อังกฤษ และสวิตเซอร์แลนด์ และได้ขยายการใช้ไปยังการจัดการด้านอากาศ เสียง และของเสียต่าง ๆ นอกจากนี้การเก็บค่าธรรมเนียมนี้ยังก่อประโยชน์ได้เกินความคาดหมายอีก หากมีการกำหนดอัตราอย่างเหมาะสมที่ทำให้ผู้ก่อมลพิษ ซึ่งอาจเป็นเจ้าของกิจการโรงงานอุตสาหกรรมเกิดน้ำหนักความขังใจในจำนวนค่าธรรมเนียมจำนวนมากจนวนหนึ่งกับจำนวนที่น้อยกว่าซึ่งนำไปใช้พัฒนาปรับปรุงเทคโนโลยี หรือกระบวนการผลิตเพื่อให้เกิดมลพิษน้อยหรือถึงระดับที่ไม่เกิดขึ้นเลย ย่อมเป็นผลลัพธ์ที่น่าพึงพอใจแก่สังคมมากกว่ามีมลพิษเกิดขึ้น

(4) การให้เงินอุดหนุน (Subsidies)

มาตรการนี้เป็นมาตรการสนับสนุนทางภาษี เป็นการรวมผลกระทบภายนอกเข้าไปกับต้นทุนการผลิตของหน่วยธุรกิจกระทำได้โดยการเก็บภาษีต่อหน่วยของจำนวนมลพิษ ซึ่งจำนวนภาษีที่เก็บจะถูกกำหนดขึ้นจากความเสียหายเพิ่มที่เกิดขึ้นจากการที่มีมลพิษกับผลตอบแทนเพิ่มโดยระดับภาษีที่เหมาะสมจะอยู่ตรงระดับที่ทำให้ค่าความเสียหายเพิ่มเท่ากับค่าผลตอบแทนเพิ่ม สำหรับในกรณีของการให้เงินอุดหนุนนั้นจะไม่ทำให้ระดับของมลพิษที่เหมาะสมกับสังคมเกิดขึ้นได้ แม้ว่าการใช้เงินอุดหนุนนั้นจะเกิดขึ้นในจำนวนที่เท่ากับจำนวนภาษีก็ตาม ทั้งนี้เพราะจะมีหน่วยธุรกิจใหม่ ๆ เพิ่มเข้ามา

ตัวอย่างเช่น สมมติว่าในระบบเศรษฐกิจมีอุตสาหกรรมย้อมผ้ากับอุตสาหกรรมเลี้ยงกุ้ง และในอุตสาหกรรมย้อมผ้าประกอบด้วยหน่วยธุรกิจ ซึ่งแต่ละโรงงานจะทำให้เกิดมลพิษเท่ากับ 1 หน่วย เมื่อทำการผลิตผ้าขึ้นมา 1 หน่วย เพื่อให้ง่ายต่อการวิเคราะห์ เรากำหนดให้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างมลพิษที่เกิดขึ้นกับผลผลิตผ้าก็จะมีลักษณะเป็นสัดส่วนกันโดยตรง มลพิษที่เกิดขึ้นหาก

สมมติว่ามีผลกระทบกับอุตสาหกรรมเลี้ยงกุ้ง และในกรณีนี้จำนวนผู้เกี่ยวข้องทั้งที่ทำให้เกิดและผู้ถูกกระทบมีเป็นจำนวนมาก ทำให้การใช้วิธีรวมธุรกิจเข้าด้วยกันหรือการเจรจาไม่เป็นผลต่อการแก้ปัญหามลพิษ และทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยหาทางควบคุมมลพิษให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมของสังคม ซึ่งจะทำให้ค่าใช้จ่ายของอุตสาหกรรมประเภทใดประเภทหนึ่งเพิ่มขึ้น ดังนั้นทางแก้ก็คืออุตสาหกรรมประเภทนั้นจะต้องลดหน่วยการผลิตลง เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการบำบัดมลพิษ การเลือกใช้มาตรการทำให้เงินอุดหนุนแก่หน่วยธุรกิจที่ยอมทำให้เกิดมลพิษลดลงซึ่งวิธีการทำได้โดยรัฐบาลหาระดับจำนวนของมลพิษ ในระดับสูงสุดที่ยอมรับได้ของแต่ละโรงงานก่อนที่จะมีการจ่ายค่าอุดหนุน หลังจากนั้นสมมติว่ารัฐบาลเสนอค่าอุดหนุนให้กับทุกโรงงานในระดับหนึ่ง เงินอุดหนุนที่รัฐจะต้องจ่ายให้กับโรงงานนั้น จะเกิดขึ้นต่อเมื่อโรงงานไม่ปล่อยมลพิษเกินกว่าปริมาณที่รัฐกำหนด หากโรงงานปล่อยมลพิษน้อยก็จะได้รับเงินอุดหนุนในจำนวนที่เท่ากับอัตราที่รัฐกำหนดคูณด้วยปริมาณมลพิษที่ลดได้ ซึ่งเมื่อเป็นดังนี้โรงงานก็จะคำนวณดูว่าหากต้องจัดสรรค่าใช้จ่ายเพื่อลดมลพิษแล้วจะได้รับเงินอุดหนุนเท่ากับจำนวนที่ต้องสูญเสียไปเพื่อสร้างระบบบำบัดของเสียหรือไม่

การจ่ายเงินอุดหนุน (Subsidies)²⁷ เป็นเงินที่รัฐบาลจ่ายให้แก่เอกชนเพื่อช่วยลดภาวะการลงทุนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการป้องกันมลพิษให้แก่ผู้ก่อมลพิษ ซึ่งอาจทำได้โดยในรูปของเงินกู้ที่คิดดอกเบี้ยถูกกว่าที่ลดลงเป็นพิเศษสำหรับการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันสิ่งแวดล้อม

²⁷ พันธ์ ทศนียานนท์, ธวัชชัย บุญยะโชติ และกมลทิพย์ คดีการ, "หลักพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม," กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 105.

(5) การควบคุมโดยการกำหนดขนาดผลกระทบภายนอกที่จะเกิด (Limitation)

วิธีนี้เป็นการควบคุมเพื่อให้ผลกระทบ หรือการใช้ทรัพยากรเกิดขึ้นในระดับหนึ่งเท่านั้น โดยรัฐบาลกำหนดว่าจะให้ผลกระทบ เกิดขึ้นได้มากน้อยเท่าใด และให้แต่ละรายใช้ทรัพยากรดังกล่าวได้ไม่เกินที่กำหนดไว้ หากเกินกว่ากำหนดก็ต้องชำระเงินแก่รัฐ

ข้อแตกต่างระหว่างวิธีการของ Pigou และการควบคุมโดยการกำหนดขนาดผลกระทบ ที่จะเกิดขึ้นคือวิธีการของ Pigou ไม่ยอมให้มีการใช้ทรัพยากรฟรีตั้งแต่เริ่มแรก ในขณะที่การควบคุมการกำหนดขนาดผลกระทบ ยอมให้มีการใช้ทรัพยากรได้ฟรีในระดับหนึ่ง ดังนั้นในด้านการปรับตัวของผู้ผลิตที่จะใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ให้เกิดผลดีกับสภาพแวดล้อม วิธีการของ Pigou จะมีประสิทธิภาพกว่าอีกวิธีอื่น เพราะโดยวิธีการของ Pigou แล้วผู้ผลิตจะต้องปรับตัวตั้งแต่เริ่มแรกที่ใช้ทรัพยากร แต่สำหรับวิธีการควบคุมโดยการกำหนดขนาดผลกระทบ ที่จะให้เกิดขึ้นได้นั้นเท่ากับว่ายินยอมให้มีการใช้ทรัพยากรได้ฟรีระดับหนึ่ง เป็นการลดต้นทุนการผลิต ซึ่งจำเป็นสำหรับประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้วิธีนี้ยังมีพื้นฐานขึ้นอยู่กับหลักการของระบบราคา ซึ่งถือว่าการตัดสินใจของบุคคลเป็นสิ่งสำคัญ สำหรับการแบ่งสรรการใช้ทรัพยากรและการเก็บภาษีหรือค่าปรับจะทำให้รัฐบาลมีรายได้ที่จะนำมาใช้ในการควบคุมดูแลคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ข้อเสียของวิธีการควบคุมฯ จะเกิดขึ้นทางด้านการปฏิบัติ เพราะการที่จะให้การปฏิบัติเป็นไปเรียบร้อยสมบูรณ์ตามกฎเกณฑ์ที่วางไว้ทำได้ยาก ในประการสำคัญคือจะต้องมีระบบการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งระบบนี้สร้างขึ้นมาได้ยากเช่นกัน และประเด็นที่สำคัญก็คือการกำหนดมาตรฐานสำหรับการใช้ทรัพยากรในลักษณะของการปล่อยของเสียมีหลักเกณฑ์อย่างไร และหลักเกณฑ์นั้นสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือไม่



(6) การออกใบอนุญาตในการใช้ทรัพยากร (Pollution Certificates)

วิธีการนี้ได้เสนอโดยนักเศรษฐศาสตร์ชื่อ J.H.Dals โดยองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลในเรื่องมลพิษ เช่น สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะกำหนดปริมาณของเสียที่จะยอมให้ถ่ายเทสู่บรรยากาศหรือแหล่งรองรับได้

องค์กรควบคุมเรื่องมลพิษจะต้องกำหนดขนาดปริมาณของเสีย (Pollutant) ขึ้นมาว่าจะยอมให้ปล่อยออกมาได้ในปริมาณเท่าใด ปริมาณนี้จะถูกกำหนดโดยต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการแก้ไขปัญหา (Supply Curve for Abatement) ระดับความต้องการสำหรับคุณภาพบรรยากาศระดับปกติ (Demand for Ambient Atmospheric Quality) และสภาพทางกายภาพโดยทั่วไปของทรัพยากรนั้น เมื่อสามารถกำหนดปริมาณที่ต้องการแล้วก็จะนำมาแยกสัดส่วนตามจำนวนใบอนุญาตที่กำหนดขึ้นได้ ตัวอย่างเช่นสมมติว่าจำนวนใบอนุญาตปล่อยของเสียได้ 10 ใบก็จะสามารถปล่อยของเสียในปริมาณที่กำหนด ผลจากการที่ใบอนุญาตมีจำนวนน้อย ในลักษณะนี้เองจะก่อให้เกิดการประมูลเพื่อสามารถปล่อยมลพิษได้ตามที่กำหนดซึ่งหากราคาใบอนุญาตสูงขึ้นเรื่อยๆ ก็จะผลักดันให้มีการหาทางที่ไม่ก่อมลพิษขึ้น เพราะเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการที่จะต้องซื้อใบอนุญาตปล่อยมลพิษ ดังนั้นราคาลดลงถึงระดับหนึ่ง ใบอนุญาตในการปล่อยมลพิษดังกล่าวก็จะลดราคาลงและก่อให้เกิดความต้องการในใบอนุญาตมากขึ้น เพราะราคาถูกกว่าการบำบัดเองโดยตรง

ผู้ซื้อใบอนุญาตจะได้รับอนุญาตให้ปล่อยของเสีย หรือใช้ทรัพยากรได้ตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาตนั้นผู้ที่มีใบอนุญาตจำนวนมากจะใช้ทรัพยากร (ปล่อยของเสีย) ได้มากและผู้ที่มีใบอนุญาตน้อยก็จะใช้ทรัพยากรได้น้อยตามจำนวนใบอนุญาตที่ซื้อ ผู้ที่ปล่อยของเสียเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตจะถูกปรับหรือถูกลงโทษในรูปแบบอื่น วิธีการนี้จึงเป็นการอนุญาตให้ใช้ทรัพยากร (ถ่ายเทของเสียสู่บรรยากาศ) ได้ตามสิทธิที่ได้รับจากการซื้อใบอนุญาต ดังนั้นสำหรับผู้ผลิตแต่ละคนแล้วการตัดสินใจ

านการแก้ไขปัญหาคือขึ้นอยู่กับราคาใบอนุญาตและค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนที่เกิดจากการแก้ไขปัญหานั้น ซึ่งในระดับนี้ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนเพิ่มในการแก้ไขปัญหามีค่าต่ำกว่าราคาใบอนุญาต ผู้ผลิตจะไม่ทำการแก้ไขปัญหาลักษณะที่ ๑ ที่เกิดขึ้นแต่จะซื้อใบอนุญาตใช้ทรัพยากรจำนวนหนึ่งแทน อย่างไรก็ตามเมื่อรวมจำนวนใบอนุญาตใช้ทรัพยากรที่ผู้ผลิตแต่ละคนซื้อเข้าด้วยกันแล้ว จะเท่ากับจำนวนใบอนุญาตที่รัฐบาลออกให้ทั้งหมดพอดี

โดยวิธีการนี้ และด้วยการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพจะสามารถควบคุมให้การปล่อยทรัพยากร (การถ่ายเทของเสียสู่บรรยากาศ) เป็นไปตามที่ต้องการได้

ข้อดีของวิธีการนี้คือการจำกัดให้มีการกำหนดปริมาณของเสีย ที่จะถ่ายเทสู่บรรยากาศได้ และควบคุมให้อยู่ในระดับนั้น านการควบคุมจะก่อให้เกิดรายได้กับรัฐบาล (รายได้จากการขายใบอนุญาต) ซึ่งอาจนำไปใช้แก้ไขปัญหาลักษณะอื่นที่เป็นพิษที่เกิดจากการถ่ายเทของเสียสู่บรรยากาศของโรงงาน อีกแง่หนึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นค่าชดเชยที่ผู้ใช้ทรัพยากรจ่ายแก่สังคม นอกจากนี้วิธีการขายใบอนุญาตยังก่อให้เกิดแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้ทรัพยากรถูกนำไปในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตั้งแต่เริ่มมาใบอนุญาตออกขาย ผู้ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในการแก้ไขปัญหาลักษณะอื่นเป็นพิษด้วยราคาสูงสุดจะต้องเข้าแย่งซื้อใบอนุญาตนี้ด้วยราคาสูงซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญซึ่งทำให้ผู้ผลิตหรือผู้ใช้ทรัพยากรหาวิธีการผลิตที่ลดปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นมาใช้ อันจะทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยส่วนรวมบรรเทาลง ยิ่งไปกว่านี้เมื่อผู้ผลิตบางรายหันไปใช้วิธีการผลิตที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้ใบอนุญาตอีกต่อไป ใบอนุญาตส่วนนี้จึงอาจถูกนำมาใช้โดยผู้ผลิตรายอื่นซึ่งต้องการเข้ามาสู่ตลาด แต่ยังคงใช้วิธีการผลิตที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเกิดมลพิษได้ โดยที่คุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือระดับการใช้ทรัพยากรโดยส่วนรวมยังคงอยู่ในระดับเดิม ปัญหาของวิธีการออกใบอนุญาตเพื่อควบคุมระดับการใช้ทรัพยากรได้แก่ การกำหนดระดับขนาดของทรัพยากรที่จะอนุญาตให้ใช้ได้ซึ่งทำได้ยากในทางปฏิบัติ เพราะจะต้องทราบทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทานการใช้ทรัพยากรแต่ละ

ชนิด (แหล่งน้ำ, บรรยากาศ ฯลฯ) รวมทั้งสภาพและคุณสมบัติโดยทั่วไปของทรัพยากรนั้น ๆ ด้วย
 านปัจจุบันข้อมูลเหล่านี้มีน้อยมาก และยังมีปัญหาในด้านแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม
 ข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาในด้านการตรวจตราและควบคุมมิให้ผู้ที่ไม่ชอบอนุญาต
 เข้าใช้ทรัพยากรนั้นด้วย

(7) การจัดตั้งกองทุน (Funds)

แนวความคิดในการจัดตั้งกองทุนทดแทนเพื่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Damage Funds) นี้ มีขึ้นเพื่อให้คู่กรณีซึ่งได้รับความเสียหายจากมลพิษได้รับการชดเชยในกรณีที่ได้รับ
 ได้รับความสูญเสียหรือเสียหายจากมลพิษ ไม่ว่าจะเป็นทางอากาศหรือทางน้ำ กองทุนดังกล่าวนี้ได้
 เงินมาจากการจัดเก็บจากผู้ที่สามารถก่อให้เกิดมลพิษหรือคาดว่าจะก่อมลพิษขึ้นได้ โดยเงินจำนวน
 ดังกล่าวนี้จะขึ้นอยู่กับขนาดความเสี่ยงของความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ตัวอย่างของกองทุนที่เกิดขึ้น
 ขึ้นในประเทศต่างๆ มีดังนี้

(7.1) กฎหมายว่าด้วยค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอันเกิดจากมลพิษ (The Japanese Law for the Compensation of Pollution-Related Health Damage)

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย Pollution Related Health Damage Compensation Law ของประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้แหล่งอุตสาหกรรมใดซึ่งไว้สารอันก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษใน
 การประกอบกิจการหรือในบริเวณพื้นที่ใด (Designated Area) ซึ่งเข้าหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติ
 แห่งกฎหมายต้องถูกจัดเก็บหรือจัดให้มีการเรียกเก็บเงินอันอยู่ในลักษณะที่จ่ายสมทบร่วมกันเสมือนเบี้ย
 ประกัน และแหล่งอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งอาจก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษต้องจ่ายเงินตามเกณฑ์ที่ระบุ
 ไว้ในกฎหมายเข้าสมทบในรูปแบบของ "กองทุนเพื่อสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ" (Pollution Load Levies)

โดยให้ Pollution Related Health Damage Compensation Association เป็นผู้
 เก็บรักษาและดำเนินการเพื่อพิจารณาจ่ายเงินนี้ในการแก้ไขสภาพสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ โดยถือว่าเป็น
 "ความรับผิดชอบร่วมกัน" (Collective Responsibility) ของบรรดาผู้ก่อให้เกิดและ/หรือ
 อาจก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ อันอันที่จะจัดสภาพการณ์แห่งปัญหาและเยียวยาผู้ได้รับความ
 เสียหายร่วมกัน อย่างไรก็ตามกฎหมายมีหลักเกณฑ์มุ่งที่จะให้แหล่งอุตสาหกรรมลดการปล่อยสาร
 มลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือให้ใช้วิธีดำเนินการทั้งหลายเพื่อมาทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษเกิดขึ้น และมีการ
 กำหนดให้มีอัตราลดหย่อนสำหรับการจัดเก็บเงินดังกล่าวด้วย หากปรากฏว่าในบริเวณหรือแหล่ง
 อุตสาหกรรมซึ่งได้ถูกจัดเก็บเงินไปนั้น สิ่งแวดล้อมเป็นพิษมิได้เกิดขึ้นหรือมีสภาพสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ
 น้อยลง²⁸

วัตถุประสงค์ของกฎหมาย คือ การจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพ
 อนามัย และชีวิต จากมลพิษที่เกิดจากอากาศและน้ำในเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งการจัด
 ให้มีโครงการบางประเภทที่จำเป็น เพื่อการฟื้นฟูสภาพของผู้ป่วย และการส่งดมส่งเคราะห์โดยมี
 รัฐบาลทำหน้าที่ดำเนินการบริหาร โรงงานอุตสาหกรรมเป็นฝ่ายจ่ายค่าทดแทน

หลักการของกฎหมาย คือ การรวบรวมเงินจากโรงงานอุตสาหกรรมเข้าสะสมใน
 กองทุนทดแทนตามอัตราส่วนของมลพิษที่โรงงานปล่อยออกมา ตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์
 Polluter Pays Principle โดยมีเงินสมทบบางส่วนจากฝ่ายรัฐบาล

²⁸ ดนัยศ ธรรม์, "ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ," (วิทยานิพนธ์ปริญญา
 มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 158-159.

กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดชนิดของค่าสินไหมทดแทนซึ่งผู้ได้รับความเสียหายจะได้รับไว้ดังนี้ คือ²⁹

1. ค่าสถานพยาบาลและค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ซึ่งรวมทั้งค่าตรวจโรค ค่ายา ค่าซื้อวัสดุ หรือสิ่งอื่น ๆ ซึ่งใช้ในการรักษาพยาบาล ค่ารักษา ค่าผ่าตัด และค่ารักษาโดยวิธีอื่น ค่าที่พักในโรงพยาบาล ค่าพยาบาลและค่าพาหนะคนไข้
2. ค่าขาดการทํามาหาได้ กรณีนี้คณะกรรมการกลางควบคุมสภาวะ จะเป็นผู้พิจารณา กำหนดค่าสินไหมทดแทนจากการขาดทํามาหากินตามความสามารถที่ลดหย่อนไป โดยพิจารณาชนิดของงานที่ผู้เสียหายเคยทำ ค่าจ้างและสิ่งอื่น ๆ ประกอบ และถ้าหากเหตุการณ์เปลี่ยนไปไม่ว่าในทางใดก็จะมีการพิจารณาอีกครั้ง
3. ค่าสินไหมทดแทนสำหรับผู้ที่มีชีวิตอยู่และขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู กรณีนี้หมายถึงค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายให้แก่บุคคลซึ่งได้รับค่าอุปการะเลี้ยงดูจากผู้เสียหาย ซึ่งได้ถึงแก่ความตายเพราะได้รับพิษภัยจากมลภาวะต่าง ๆ ซึ่งได้แก่คู่สมรส บุตร บิดามารดา หลาน ปู่ย่า ตายาย และพี่น้องของผู้ที่ถึงแก่ความตาย

สำหรับจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องจ่ายให้แก่บุคคลดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดให้จ่ายเท่ากับจำนวนเงินที่ผู้เสียหายซึ่งถึงแก่ความตายเคยได้รับประจำแต่ละเดือน ทั้งนี้จะต้องพิจารณาชนิดของงาน ค่าจ้าง และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ของผู้ตายประกอบด้วย และจำนวนค่าสินไหมทดแทน

²⁹กาญจนา นิมนานเหมินทร์, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, หน้า 15-19.

อาจเปลี่ยนแปลงได้ หากมีการเพิ่มหรือลดจำนวนของบุคคลที่อยู่ในลำดับที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทน แต่การจ่ายค่าสินไหมทดแทนนี้จะสิ้นสุดลงถ้าเกิดกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

- 3.1. เมื่อผู้ได้รับค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย
- 3.2. เมื่อผู้ได้รับค่าสินไหมทดแทนทำการสมรส รวมถึงการสมรสที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย
- 3.3. เมื่อผู้ที่ได้รับค่าสินไหมทดแทนถูกรับเป็นบุตรบุญธรรมโดยญาติสายตรง หรือ ญาติซึ่งเกี่ยวข้องโดยการสมรส
- 3.4. เมื่อผู้ได้รับค่าสินไหมทดแทนขาดความสัมพันธ์กับผู้เสียหาย
- 3.5. เมื่อผู้ได้รับค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นบุตรหรือหลานหรือพี่น้องผู้เสียหายมีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์

ค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าวนี้ อาจจ่ายเป็นก้อนครั้งเดียวหรือจ่ายเป็นรายเดือนก็ได้

4. ค่าสินไหมทดแทนสำหรับเด็ก หมายถึง ค่าสินไหมทดแทนซึ่งจ่ายให้กับผู้เสียหายที่เป็นเด็ก ซึ่งจะเป็นจำนวนเท่าใดก็ได้กำหนดไว้ในประกาศคำสั่งของนายกรัฐมนตรี
5. ค่ารักษาพยาบาลซึ่งจ่ายเหมาเป็นรายเดือน กรณีนี้หมายถึงค่ารักษาพยาบาลนอกจากที่ได้กำหนดไว้ตามข้อ 1. ผู้เสียหายอาจได้รับค่ารักษาพยาบาลเหมาครบจำนวนที่ได้ประกาศในคำสั่งของนายกรัฐมนตรี
6. ค่าทศพ กำหนดให้ผู้ทศพเป็นผู้มีสิทธิได้รับตามจำนวนที่ได้กำหนดไว้ในประกาศคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย Pollution-Related Health Damage Compensation Law ของญี่ปุ่น แสดงให้เห็นถึงการที่รัฐบาลพยายามจะคุ้มครองผู้เสียหายที่ได้รับประโยชน์ให้มากที่สุด

(7.2) กองทุนทดแทนสำหรับมลพิษทางน้ำของกลุ่มอเมริกาเหนือ (North American Water Pollution Funds)³⁰

(7.2.1) กองทุนคุ้มครองชายฝั่งรัฐเมน (The Maine Coastal Protection Fund)

กองทุนดังกล่าวเป็นกองทุนทดแทนที่มีการพัฒนามากที่สุด ซึ่งถึงแม้ว่า กองทุนดังกล่าวจะจำกัดใช้เฉพาะในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นเฉพาะมลพิษทางน้ำซึ่งก่อตั้งโดย The American Federal State of Maine กองทุนคุ้มครองชายฝั่งนี้ถูกนำมาใช้แทนกฎหมายที่ใช้สำหรับการเยียวยา ซึ่งใช้รองรับการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหาย อันได้แก่ บุคคลทั่วไปและรัฐ สำหรับความเสียหายที่เกิดจากมลพิษจากน้ำมัน เงินในกองทุนนี้ได้มาจากการเก็บรวบรวมโดยประมาณจากจำนวนธุรกิจของการขนส่งน้ำมัน

สำหรับการเรียกร้องดังกล่าวจะต้องกระทำต่อหน่วยงานบริหารผู้รับผิดชอบ ภายในระยะเวลา 6 เดือน หลังจากเกิดเหตุการณ์แห่งความเสียหายขึ้น กองทุนนี้จะจ่ายค่าทดแทนให้ไม่ว่าผู้เสียหายจะสามารถระบุตัวผู้ก่อมลพิษได้หรือไม่ก็ตาม สำหรับเงื่อนไขอื่นในการได้รับค่าชดเชยตาม

³⁰OECD., Compensation for Pollution Damage (Paris: OECD, 1981), p. 161.

คำร้องขอคือ จะต้องแนบหลักฐานแสดงถึงความเสียหายอันมีสาเหตุที่เกิดจากมลพิษจากน้ำมัน

(7.2.2) กองทุนทดแทนสำหรับมลพิษทางทะเลของแคนาดา

(The Canada Maritime Pollution Claims Fund)

กองทุนนี้เป็นกองทุนแห่งชาติในการรวบรวมเงินเพื่อการชดเชยมลพิษทางน้ำ กองทุนดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายขนส่งทางทะเลของแคนาดา (The Canadian Shipping Act) ซึ่งระบุถึงข้อกำหนดสำหรับมลพิษทางน้ำ โดยเฉพาะที่เกิดจากคราบน้ำมัน ซึ่งจะกล่าวถึงกรณีในเรื่องของสิทธิและความรับผิดชอบเด็ดขาด (Absolute Liability) สำหรับมลพิษทางน้ำซึ่งเกิดจากการขนส่งทางทะเล

กองทุนดังกล่าวนี้จัดตั้งขึ้นเพื่อขยายความรับผิดชอบอันกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้น แต่ไม่สามารถระบุผู้ก่อมลพิษได้ หรือในกรณีที่การเรียกร้องค่าชดเชยไม่เพียงพอกับความเสียหาย ทั้งนี้ อาจจะเนื่องมาจากผู้ก่อมลพิษมีความรับผิดชอบอยู่ในขอบเขตที่จำกัด ดังนั้นกองทุนนี้จึงมีหน้าที่เสมือนเงินอุดหนุน

(7.3) กองทุนทดแทนสำหรับมลพิษทางน้ำในกลุ่มยุโรป (European Water Pollution Funds)³¹

หลักการเบื้องต้นของกองทุนนี้เกิดขึ้นจากข้อตกลงในการประชุม IMCO ในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่ง สำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษที่เกิดจากน้ำมัน ในปี ค.ศ. 1969

³¹OECD., *ibid*, p. 165.

(IMCO Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969)

ซึ่งผลจากการประชุมในครั้งนั้นปรากฏว่า ไม่สามารถจ่ายค่าทดแทนเต็มจำนวนเงิน ความเสียหายของผู้ได้รับความเสียหายได้ ดังนั้นต่อมาในปี ค.ศ. 1971 จึงได้มีการจัดการประชุม ระหว่างชาติในยุโรปขึ้นอีก เพื่อหาข้อยุติในปัญหาดังกล่าว และผลการประชุมในครั้งนั้นสามารถจัดตั้ง กองทุนระหว่างประเทศเพื่อการทดแทนมลพิษจากคราบน้ำมัน (An International Fund for Oil Pollution Damage, 1971) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ได้รับเคราะห์กรรมได้เต็มจำนวน ซึ่งค่าทดแทนที่เต็มจำนวนนี้จะถูกจ่ายให้กับบุคคลซึ่งได้รับความเสียหาย จากมลพิษคราบน้ำมัน ซึ่งถ้าหากบุคคลนั้นไม่สามารถได้รับค่าทดแทนที่พอเพียงภายใต้เงื่อนไขแห่ง สัญญาความรับผิดชอบ

(7.4) การทดแทนสำหรับมลพิษทางเสียงอันเกิดจากการจราจรทางอากาศของฝรั่งเศส (The French Compensation System for Air Traffic Noise)³²

ในปี ค.ศ. 1973 ได้มีพระราชกฤษฎีกา (A Decree) ให้จัดตั้งระบบการจ่ายค่า ทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการใช้สนามบินในกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เพื่อแก้ไขปัญหาค่า ทดแทนที่เกิดจากความขัดแย้งกันระหว่างสนามบิน และผู้พักอาศัยในบริเวณข้างเคียง

สาระสำคัญของ การจ่ายค่าทดแทนนี้คือ ได้มีการจัดแบ่งพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยรอบของ สนามบินออกเป็นแต่ละเขต โดยพิจารณาจากอัตราความเข้มของเสียงที่อากาศยานก่อให้เกิดขึ้น ต่อเนื่องกันเป็นเวลานานๆ โดยพื้นที่ที่อยู่บริเวณใกล้เคียงสนามบินมากที่สุด ซึ่งผู้ที่พักอาศัยบริเวณ

³²OECD, *ibid*, p. 166.

ดังกล่าว ซึ่งได้รับผลกระทบมากที่สุด จะได้รับค่าทดแทนในการติดตั้งกระจกเก็บเสียงสองชั้น หรือ ค่าทดแทนในการย้ายไปพักอาศัยที่อื่นแทน ส่วนพื้นที่ที่อยู่ไกลออกไป และมีผู้ที่ได้รับผลกระทบรองๆ ลงไป อันได้แก่ โรงเรียน โรงพยาบาล และสถาบันอื่น ก็จะได้รับค่าทดแทนในการติดตั้งผนังกัน เสียงด้วยเช่นกัน หรืออาจได้รับการชดเชยในลักษณะที่รองๆ ลงไป

ที่มาของการจัดตั้งกองทุนนี้ เกิดจากการรวบรวมเงินจากแต่ละสายการบินทุกสายที่ใช้ สนามบินแห่งนี้ โดยมีการกำหนดอัตราการจัดเก็บอย่างเป็นระบบ โดยพิจารณาตามจำนวนผู้โดยสาร ที่เดินทางทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศ

(7.5) กองทุนทดแทนสำหรับมลพิษทางอากาศของเนเธอร์แลนด์ (Dutch Air Pollution Funds)³³

นับตั้งแต่วันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 1972 ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้มีการจัดตั้ง กองทุนทดแทนสำหรับผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษทางอากาศ ภายใต้กฎหมายมลพิษทางอากาศ และกฎหมายการจัดการสิ่งแวดล้อม กองทุนนี้บริหารงานโดยกระทรวงสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ซึ่งการชดเชยจะถูกจ่ายในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุรวมกัน และกรณีที่มีการบังคับ ให้มีการชดเชย

กองทุนนี้ได้รับการสนับสนุน โดยการเก็บรวบรวมเงินจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต่างๆ ในบริเวณนั้น ได้แก่ ผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิง ถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติ ตัวอย่างของเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นคือการเกิดเหตุการณ์เขม่าควันที่ถูกปล่อยออกมาจากโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทา

³³OECD, *ibid*, p. 151.

ความเสียหายอย่างรุนแรงแก่ภาคเกษตรกรรม ซึ่งไม่สามารถพิสูจน์ได้ถึงตั้งผู้ก่อมลพิษที่แท้จริง

เงื่อนไขในการชดเชยของกองทุนได้ระบุไว้ดังนี้

1. กองทุนทดแทนมลพิษทางอากาศจะชดเชยความเสียหายให้แก่ ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษทางอากาศ ภายในอาณาเขตประเทศเนเธอร์แลนด์อย่างสมเหตุสมผลด้วยเหตุอันควร และโดยที่ค่าชดเชยนั้นจะไม่สามารถเรียกร้องจากแหล่งอื่นได้
2. หากการชดเชยจากแหล่งอื่นไม่เพียงพอ ซึ่งเป็นผลทำให้เกิดความล่าช้าอย่างไม่มีเหตุอันควรในการชดเชยให้กับคู่กรณี ค่าชดเชยนี้สามารถได้รับการชดเชยจากกองทุน โดยการพิจารณาให้กองทุนเป็นผู้รับผิดชอบสิทธิแห่งความเสียหาย

ในที่นี้ คำว่า "แหล่งอื่น" หมายความรวมถึง "บริษัทประกันภัย"

กองทุนนี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองความเสียหายในกรณีที่ไม่สามารถระบุถึงตัวผู้ก่อมลพิษซึ่งถ้าหากสามารถระบุตัวผู้ก่อมลพิษได้ การเรียกร้องก็จะเป็นเรื่องของผู้เสียหายกับผู้ก่อมลพิษโดยตรง

การจัดการเงินสมทบกองทุน เพื่อที่จะรวบรวมเงินจากผู้อาจก่อให้เกิดมลพิษทั้งหมด ส่วนใหญ่ได้แก่ อุตสาหกรรม และยานพาหนะ จึงได้มีการนำวิธีการทางภาษีมาใช้โดยการคำนวณภาษีจะคิดจากยอดการจำหน่ายของแต่ละประเภทอุตสาหกรรม ภาษีที่จัดเก็บได้นี้จะถูกสมทบในกองทุน โดยภาษีจะมีอัตราเพิ่มก้าวหน้า และมีผลทำให้ราคาสินค้าเพิ่มตามด้วย เงินที่รวบรวมนี้มิได้ถูกนำไปใช้เพื่อชดเชยทางการเงิน แต่จะใช้เพื่อการจัดหามาตรการป้องกันมลพิษของภาครัฐและเอกชนต่อไป

(8) การจัดทำประกันภัย (Insurance)

ความรับผิดของการทำให้สิ่งแวดล้อมเสียหาย (Environment Impairment Liability) ความรับผิดนี้ เป็นความรับผิดตามกฎหมายที่เกิดจากพระราชบัญญัติที่เรียกว่า Toxic Tort Liability ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันการพัฒนาอุตสาหกรรมทำให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม การประกันภัยจึงเป็นวิธีการที่ถูกคาดหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการกับปัญหาที่ซับซ้อนเช่นนี้ได้

อากาศ น้ำ ดิน ในเมือง หรือป่าที่อยู่ห่างไกล รวมทั้งพื้นที่โดยรอบซึ่งได้รับผลกระทบจากกระบวนการทางอุตสาหกรรม ผลดังกล่าวมีจำนวนความเสียหายที่มากขึ้นและเงินจำนวนมากที่ถูกใช้ไปในกระบวนการดังกล่าวเพื่อทำให้สิ่งแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิม ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นก่อให้เกิดความพยายามในการรักษาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น จึงเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อมตามมา เช่น พระราชบัญญัติรักษาคุณภาพอากาศฯ, พระราชบัญญัติรักษาคุณภาพน้ำฯ, พระราชบัญญัติควบคุมวัตถุมีพิษฯ หรือ พระราชบัญญัติค่าทดแทนความรับผิดตามกฎหมายฯ เป็นต้น

การนำการประกันภัยเข้ามาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหามีผลทำให้ค่าใช้จ่ายในขนาดของผู้บริโภคเพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น หากโรงงานผลิตสารเคมีต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดทำประกันภัย ซึ่งค่าใช้จ่ายนั้นมีผลทำให้ราคาของสารเคมีสูงขึ้นตามไปด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การเข้ามาตรการทางภาษี หรือการเก็บค่าธรรมเนียมอื่นๆ ในลักษณะเดียวกันนี้ ก็จะทำให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ ซึ่งบางครั้งอาจจะมีผลกระทบมากกว่าการใช่วิธีการประกันภัย ซึ่งรัฐจะ

ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อสังคมน้อยที่สุด³⁴

ความเสี่ยงภัยทางสิ่งแวดล้อมสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ³⁵

1. มลพิษที่เกิดจากการสะสมทีละน้อย (Gradual Pollution) อันเป็นผลมาจากกระบวนการผลิตตามปกติของอุตสาหกรรม ซึ่งรวมไปถึงของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม ตัวอย่างเช่น การผลิตโลหะหนัก การผลิตสารเคมี และวัตถุที่ไม่สามารถย่อยสลายได้ อุตสาหกรรมแต่ละประเภทก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระดับที่ต่างกัน ดังนั้นจึงต้องมีการตรวจสอบระดับของมลพิษอยู่อย่างสม่ำเสมอ
2. มลพิษอันเกิดจากอุบัติเหตุหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน (Sudden and Accidental Pollution) ถึงแม้ว่าหลายบริษัทจะระมัดระวังต่อการเกิดมลพิษที่มีสาเหตุจากการดำเนินการตามปกติของโรงงาน เนื่องมาจากการใช้วัตถุดิบพิษ หรือของเสียอันตรายจากการผลิตก็ตาม

³⁴Mark S. Dorfman, Introduction to Risks Management and Insurance, 4th ed., (New Jersey: Prentice Hall, 1991), p. 176.

³⁵Gerling Service Asia SDN. BHD., "Risk Identification and Management Solutions," Paper presented by Benno Reischel at the Seminar on Role of Industrial Environment and Pollution Protection, Bangkok, Thailand, 1 September 1992.

การก่อให้เกิดมลพิษยังมีสาเหตุมาจากอุบัติเหตุ เช่น อัคคีภัย ดังตัวอย่างของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในยุโรป ที่เมืองบาสเซล (Basle) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในปี ค.ศ.1986 ได้เกิดเหตุเพลิงไหม้คลังสินค้าของโรงงานผลิตสารเคมีขนาดใหญ่ซึ่งมีผลทำให้แม่น้ำไรน์ (Rhine) เกิดมลพิษและมีผู้ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์ครั้งนี้มากกว่า 1,200 คน โดยกินอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ประเทศฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ และเยอรมนีด้วย ซึ่งเหตุการณ์ในครั้งนั้น บริษัท เกอร์ลิง โกลบอล จำกัด (Gerling Global Reinsurance Group Ltd.) ในฐานะผู้รับประกันภัยได้จัดหาสินไหมทดแทนสำหรับความสูญเสียในครั้งนั้น ประมาณไม่ต่ำกว่า 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีตั้งแต่ความบาดเจ็บทางร่างกายเล็กน้อย เช่น การทำให้ตาและผิวหนังระคายเคือง ไปจนถึงการสูญเสียทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมประมงและค่าใช้จ่ายในการใช้เครื่องป้องกันของหน่วยงานรัฐที่ดูแลเพื่อป้องกันป้อน้ำสำหรับใช้ดื่ม และแหล่งน้ำใต้ดินจากมลพิษ ซึ่งจากความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐในสวิตเซอร์แลนด์ ผู้เชี่ยวชาญจากบริษัทผู้รับประกันภัย ได้ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคต่างๆ ไม่เพียงเพื่อประเมินขอบเขตของความเสียหาย แต่ยังใช้เพื่อป้องกันแหล่งน้ำใต้ดินให้เสียหายน้อยที่สุด

จากกรณีสามารถได้บทสรุปว่า อัคคีภัยในโรงงานอุตสาหกรรมสามารถก่อให้เกิดมลพิษที่รุนแรงได้ และผลกระทบขนาดใหญ่ที่มีต่อสิ่งแวดล้อมอาจมีสาเหตุมาจากการปนเปื้อนของน้ำที่ใช้ในการดับเพลิง กับสารเคมีที่ถูกเก็บไว้ในโรงงานไหลลงสู่แม่น้ำ และแหล่งน้ำใต้ดิน

3.2. ศึกษากรณีในประเทศไทย

(ปัญหา อุบสรรค และข้อจำกัด)

3.2.1. กรณีความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เมื่อมีผู้ก่อมลพิษ (Polluter) ออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางน้ำ มลพิษทางเสียง หรือมลพิษทางอากาศ ย่อมเกิดผลกระทบและก่อความเสียหายแก่สภาวะแวดล้อมได้ หากมลพิษดังกล่าวถูกสะสมในปริมาณมากขึ้น จนทำให้สิ่งแวดล้อมของธรรมชาติไม่สามารถจะดูดกลืน หรือทำให้เจือจางได้ทันที่ ก็จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ (Ecosystem) ในที่สุดเมื่อ สิ่งแวดล้อมถูกทำลายและเสียสมดุลไปย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายหรือเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินได้ ลักษณะดังกล่าวนี้เมื่อมีผู้ก่อมลพิษ และก่อความเสียหายต่อประชาชน ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมมีสิทธิ ดำเนินคดีต่อผู้ก่อความเสียหายตามกฎหมายได้ ทั้งในคดีแพ่งและในคดีอาญาลักษณะของการกระทำ ของผู้เป็นต้นเหตุทำให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมนี้ ย่อมเข้าลักษณะของความผิดทางแพ่งเกี่ยวเนื่องอาญา อันถือว่าเป็นข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม³⁶

ดังนั้น เมื่อบุคคลใดได้รับความเสียหายจากการที่มีผู้กระทำความผิดทั้งในทางอาญาและ ทางแพ่งแล้ว บุคคลผู้ได้รับความเสียหายก็จะเกิดสิทธิในการดำเนินคดีกล่าวคือจะมีอำนาจฟ้องคดี

³⁶กรสร เสี่ยงสมบูรณ์, "การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการ,"

(วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537),

หน้า 81-82.

อาญาหรือมีอำนาจฟ้องคดีแพ่ง ซึ่งจุดเริ่มต้นของการเป็น "ผู้เสียหาย" ที่จะมีอำนาจฟ้องหรือเรียกร้องสิทธิของตนก็จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม นั่นก็คือ เรียกร้องสิทธิของตนผ่านกระบวนการยุติธรรมทางศาลนั่นเอง ดังนั้นกระบวนการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความจึงมีขึ้น เพื่อคุ้มครองคู่ความฝ่ายที่เกี่ยวข้องอันมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีของผู้เสียหาย ซึ่งหากผู้เสียหายดำเนินคดีอาญาก็จะต้องผ่านขั้นตอนของวิธีพิจารณาความอาญา และถ้าผู้เสียหายดำเนินคดีแพ่ง เรียกร้องค่าเสียหายจากการฉ้อโกงเป็นพิษ วิธีเรียกร้องสิทธิเพื่อให้ตนได้รับความคุ้มครองจะต้องผ่านขั้นตอนของวิธีพิจารณาความแพ่ง ในปัจจุบันการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมทั้งในทางแพ่งและทางอาญายังยึดหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาและวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยยังไม่มีมาตรการกฎหมายสภาวะแวดล้อมในส่วนที่ว่าด้วยการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ การที่ยังใช้หลักการดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อาจทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมนั่นก็คืออาจมีข้อขัดข้องเกิดขึ้น ในทางวิธีพิจารณาความของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมได้

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หลักการโดยส่วนใหญ่มุ่งเน้นในทางเยียวยาความเสียหายในทางแพ่งมากกว่าการดำเนินคดีอาญาทางสิ่งแวดล้อม³⁷ ซึ่งมาตรา 96 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งซึ่งมีใจความว่า

"แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้

³⁷กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม, "เจาะลึกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535," จุลสารสภาวะแวดล้อม 11 (2535): 4-18.

ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก

1. เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
2. การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
3. การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเอง หรือของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหล หรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึง ค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย"

มาตรา 96 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นี้ มีลักษณะของความรับผิดเป็นความรับผิดเคร่งครัด (Strict Liability) ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่ได้รับความเสียหายและเป็นโจทก์ฟ้องคดีนั้น มิได้มีการดำเนินการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าความเสียหายที่ตนได้รับนั้นเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย ซึ่งจำเลยมีภาระต้องพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่า ความเสียหายนั้นมิได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยก็เพียงพอ เพราะกฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยจะต้องรับผิดชอบ เว้นแต่จำเลยจะพิสูจน์ได้ว่ามีข้อยกเว้นความรับผิดข้างต้นประการใดประการหนึ่งในสามประการที่กล่าวข้างต้น

ความเสียหายที่เกิดจากมลพิษและก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดความรับผิดทางแพ่งไว้ว่า

มาตรา 96 ดังได้กล่าวมาแล้ว ส่วนกรณีความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มาตรา 97 ของกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติความรับผิดทางแพ่งของผู้ก่อให้เกิดมลพิษซึ่งมีต่อรัฐไว้ว่า "ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น"

ความรับผิดตามมาตรา 97 นี้ย่อมมีขึ้นหากว่าความเสียหายเกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่คำนึงว่าต้นเหตุแห่งความเสียหายนั้นจะเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษหรือสิ่งอื่นใด³⁸ ที่ว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้ มีหลักการพื้นฐานของการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติภายใต้ระบบกฎหมายไทยในมาตรา 1304 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งบัญญัติว่า "สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สิ่งทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน"

ปัญหาข้อขัดข้องที่ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการมาใช้สิทธิของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะขอก้าวถึงเฉพาะข้อขัดข้องในทางวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น ซึ่งพอมีประเด็นที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

1) ในเรื่องอำนาจฟ้องและสถานะการเป็นโจทก์ในคดี (Standing) ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 35 ของไทยบัญญัติว่า "เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับ

³⁸อำนาจ วงศ์บัณฑิต, "ความรับผิดทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535," วารสารนิติศาสตร์ 22, 3 (กันยายน 2535): 40.

สิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลโดยตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะ
 เสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้"
 จึงมีปัญหว่าการกระทำแค่ไหนเพียงใดจะถือว่ามี การโต้แย้งสิทธิเกิดขึ้น จุดเริ่มต้นของการโต้
 แย่งสิทธิของคดีมลพิษจากสิ่งแวดล้อม บางครั้งโจทก์ผู้เสียหายแทบจะไม่มีรู้สึกตัวว่าตนเองกำลังได้รับ
 อันตรายจากมลพิษที่โรงงานอุตสาหกรรมบริเวณใกล้ เคียงที่พักอาศัยปล่อยออกมากับน้ำทิ้งหรืออากาศ
 เสียจากบ่อบำบัดโรงงาน ความเสียหายมิได้เกิดขึ้นอย่างฉับพลันอย่างเช่นคดีละเมิดทั่วไป กฎหมาย
 ไทยมาตรา 55 นี้ ให้ความคุ้มครองเฉพาะกรณีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิที่กฎหมายรับรองคุ้มครอง
 ำที่เท่านั้น โจทก์ผู้เสียหายจะอ้างถึงสิทธิใด เช่น สิทธิในร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิ
 อย่างอื่นเช่น สิทธิในสิ่งแวดล้อมได้หรือไม่ ซึ่งกฎหมายของไทยไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิในกรณีที่เป็น
 สิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ชัดเจนอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา --

2) ประเด็นที่พิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างกระทำและผล ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากำให้กับ
 โจทก์ผู้เสียหายหรือคู่ความผู้เกี่ยวข้อง เพราะในคดีสิ่งแวดล้อม เช่น ในเรื่องวัดถุณีพิชนั้น ปัญหา
 ว่าวัดถุณีพิชนใดก่อให้เกิดโรคร้ายที่โจทก์ได้รับต้องอาศัยความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ ความรู้เกี่ยวกับ
 พิษวิทยา ต้องอาศัยพยานผู้เชี่ยวชาญ อาศัยหลักฐานวัตถุวิทยา การพิสูจน์บางคดีต้องมีการปฏิบัติ
 ภายในห้องทดลองซึ่งการพิสูจน์เช่นนี้ต้องอาศัยเวลาและค่าใช้จ่ายมาก ในบางคดีที่มีจำเลยหลายคน
 และจำเลยเหล่านี้มีโรงงานอยู่ใกล้ ๆ กัน การบ่งชี้ำให้แน่นอนว่าความเสียหายเกิดจากโรงงาน
 ใดก็ทำได้ยาก จำเลยอาจต่อสู้ได้ว่าความเสียหายมิได้เกิดจากโรงงานของตน³⁹

³⁹กมลทิพย์ คติการ, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและทดแทนความเสียหาย
 อันเกิดจากวัดถุณีพิชน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 193.

3) มาตรการบังคับทางกฎหมายโดยคำสั่งห้ามของศาล เมื่อมีการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายคดีสิ่งแวดล้อมในทางแพ่งเกิดขึ้นแล้ว โจทก์หรือผู้เสียหายไม่เพียงแต่ต้องการได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายเท่านั้น แต่ย่อมต้องการให้จำเลยยับยั้งหรือหยุดการกระทำอันเป็นการละเมิดหรือก่อเหตุรำคาญอันเป็นต้นเหตุแห่งปัญหา ดังนั้นในระหว่างการดำเนินคดีโจทก์หรือผู้เสียหายอาจใช้วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาคือขอให้ศาลมีคำสั่งห้าม (Injunction) มิให้จำเลยกระทำการละเมิดหรือหยุดก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญเสียชั่วคราว เช่น ให้นำหยุดดำเนินกิจการโรงงานอุตสาหกรรมชั่วคราว เป็นต้น จึงมีปัญหาน่าพิจารณาว่าคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ มีปัญหาในการดำเนินกระบวนการในชั้นตอนนี้หรือไม่

4) ปัญหาการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่มีผู้ได้รับความเสียหายหลายคนซึ่งมักจะเป็นกรณีปกติในคดีที่เกิดผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ตามหลักกฎหมายแล้ว เมื่อบุคคลใดได้รับความเสียหายจากการกระทำใด ๆ ก็ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีได้จากผู้ที่ก่อให้เกิดการกระทำนั้น แต่ผลของคดีย่อมไม่ผูกพันบุคคลอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำเดียวกันนั้น บุคคลอื่นจะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลต่างหาก⁴⁰ ซึ่งนับว่าเป็นประเด็นข้อยุ่งยากโดยเฉพาะจำนวนอรรถคดีในชั้นพิจารณา

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งถูกพัฒนาแก้ไขปรับปรุงมาเป็นลำดับจนกระทั่งปัจจุบันคือฉบับ พ.ศ.2535 ซึ่งกำหนดสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ตลอดจนภาระการพิสูจน์ การกระทำความผิดในการชดเชยเยียวยาสิ่งแวดล้อม โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐและประชาชนอยู่ในฐานะผู้เสียหาย ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ในฐานะผู้กระทำผิดและภาระการพิสูจน์ที่จะปฏิเสธความผิดนั้นจะตกอยู่แก่ผู้ประกอบการ ซึ่งเมื่อเป็น

40. อานาจ วงศ์บัณฑิต, "ความรับผิดทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ," : 42.

เช่นนี้ จะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการอยู่ในฐานะที่ค่อนข้างลำบาก ทั้งนี้เพราะการที่มีคู่กรณีเป็นรัฐและประชาชนโดยส่วนรวมกับการที่ตนเองต้องมีหน้าที่ที่จะต้องพิสูจน์ความบริสุทธิ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือตนเองจะต้องพยายามพิสูจน์ให้เห็นชัดว่าปัญหามลพิษที่เกิดกับสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ มิใช่เกิดจากการกระทำของตน หรือเป็นผลต่อเนื่องจากการกระทำของตน และตนเองมิได้มีส่วนรู้เห็นใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งนอกจากเรื่องคู่กรณีและภาระการพิสูจน์แล้ว ประเด็นในเรื่องของจำนวนเงินค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน เพื่อการเยียวยาบรรเทาผลร้ายจากปัญหามลพิษ ก็เป็นอีกประการหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นภาระหนักใจของผู้ประกอบการเช่นกัน ทั้งนี้เพราะจำนวนเงินค่าเสียหายที่มีนั้นค่อนข้างสูง ประกอบกับหลักในการคำนวณค่าเสียหายต้องอาศัยพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เข้าช่วย ซึ่งการกำหนดจำนวนเงินความรับผิดนี้เอง ถือได้ว่าเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่แสดงถึงข้อจำกัดและอุปสรรคในการเอื้ออำนวยความสะดวกในทางปฏิบัติเพื่อบังคับให้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย

3.2.2. กรณีความรับผิดตามกฎหมายประกันภัยซึ่งคงใช้อยู่ในปัจจุบัน

การประกันภัยที่เกี่ยวกับความรับผิด (Insurance of Liability) การประกันภัยชนิดนี้ มีความรับผิดของผู้เอาประกันภัยเป็นวัตถุที่เอาประกันภัย (Subject Matter of Insurance) ความรับผิดของผู้เอาประกันภัยที่จะเอาประกันภัยได้ จะต้องเป็นความรับผิดตามกฎหมาย (Legal Liability) ความรับผิดตามหน้าที่ศีลธรรม หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ตามกฎหมายของผู้เอาประกันภัยแล้ว ไม่ถือว่าเป็นส่วนได้เสียที่จะเอาประกันภัยได้ เพราะผู้เอาประกันภัยจะมีส่วนได้เสียที่อาจเอาประกันภัย (Insurable Interest) ในสัญญาประกันเกี่ยวกับความรับผิดได้ก็ต่อเมื่อตนมีหน้าที่หรือความรับผิดตามกฎหมายที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้ผู้อื่น หากมีเหตุการณ์อันใดอันหนึ่งซึ่งกำหนดไว้ในสัญญาประกันภัยเกิดขึ้น การประกันภัยชนิดนี้

จึงมีข้อแตกต่างกับการประกันภัยเกี่ยวกับทรัพย์สิน กล่าวคือการประกันภัยเกี่ยวกับทรัพย์สินมีวัตถุประสงค์ที่เอาประกันภัย เป็นตัวทรัพย์สินหรือตัวสิทธิที่เกี่ยวข้องทรัพย์สิน แต่การประกันภัยเกี่ยวกับความรับผิดมีวัตถุประสงค์ที่เอาประกันภัย เป็นความรับผิดของผู้เอาประกันภัย เพราะการที่ผู้เอาประกันภัยจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนให้ผู้อื่น เมื่อเกิดความรับผิดตามกฎหมายแก่ตนนั้น ถือเป็นวินาศภัยอย่างหนึ่งที่เขาจะต้องสูญเสียเงินทองค่าใช้จ่ายเป็นค่าสินไหมทดแทนไปตามความรับผิดของเขา และส่วนได้เสียที่อาจเอาประกันภัยได้ ซึ่งสัญญาประกันภัยเกี่ยวกับความรับผิดนั้น ย่อมแตกต่างกับส่วนได้เสียที่อาจเอาประกันภัยได้ในสัญญาประกันภัยเกี่ยวกับทรัพย์สินคือ ส่วนได้เสียที่อาจเอาประกันภัยได้ในสัญญาประกันภัยชนิดนี้ เป็นหน้าที่ตามกฎหมาย (Legal Liability) ของผู้เอาประกันภัย แต่ส่วนได้เสียที่อาจเอาประกันภัยได้สัญญาประกันภัยเกี่ยวกับทรัพย์สินเป็นกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิใด ๆ ตามกฎหมายของผู้เอาประกันภัยอยู่เหนือตัวทรัพย์สินที่มีเป็นวัตถุประสงค์ที่เอาประกันภัยนั้น

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 887 วรรคแรก บัญญัติว่า "อันว่าประกันภัยค่าจุนั้น คือสัญญาประกันภัยซึ่งผู้รับประกันภัยตกลงว่าจะใช้ค่าสินไหมทดแทนในนามของผู้เอาประกันภัย เพื่อความวินาศภัยอันเกิดขึ้นแก่บุคคลอีกคนหนึ่ง และซึ่งผู้เอาประกันภัยจะต้องรับผิดชอบ"

จะเห็นได้ว่าประกันภัยค่าจุนเป็นประกันวินาศภัยอย่างหนึ่ง แต่มิได้มีวัตถุประสงค์ในการประกันภัยเป็นทรัพย์สินเหมือนการประกันวินาศภัยธรรมดา แต่เป็นการประกันความรับผิด (Liability Insurance) ซึ่งผู้เอาประกันจะต้องชำระหนี้ให้แก่ผู้อื่น เมื่อได้ก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งจะพึงประมาณเป็นเงินได้ตามมาตรา 869 จึงสามารถเอาประกันภัยกันได้

ผู้ที่กระทำการโดยมิได้ใช้ความระมัดระวังหรือที่ เรียกว่าประมาทก่อให้เกิดความเสียหายจากความรับผิดชอบทางอาญา ความประมาทเลินเล่อนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำของ

ผู้ละเมิด แต่อาจเป็นเพราะการละเว้นกระทำ หรือทำไม่สมบูรณ์ตามที่กำหนดไว้ที่หน้าที่จะต้องกระทำ เป็น การฝ่าฝืนกฎหมาย ฉะนั้น เมื่อบุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย ผู้ละเมิดจึงมีความรับผิดชอบ ตามกฎหมาย กรมธรรม์เพื่อความรับผิดชอบต่อบุคคลอื่น (General Public Liability Insurance) นี้ จึงเป็นสัญญาที่บริษัทจะจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายในนาม ของผู้เอาประกันซึ่งเป็นผู้ละเมิด แต่ทั้งนี้บริษัทไม่ต้องรับผิดชอบต่อกรรมการกระทำ การละเมิดนั้น กระทำขึ้นโดยเจตนาทุจริต หรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้เอาประกัน

ความรับผิดชอบต่อบริษัทประกันภัยจะรวมถึงค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี เพื่อป้องกันผู้เอา ประกันที่ถูกฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายด้วย ความรับผิดชอบต่อผู้เอาประกันที่มีต่อบุคคลอื่นนั้น อาจ เนื่องจาก ความประมาทของผู้เอาประกันโดยตรง (Direct Liability)⁴¹

แต่อย่างไรก็ตามกรมธรรม์ความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกตามกฎหมาย (General Public Liability Insurance) ยังมีข้อยกเว้นตามที่ระบุไว้ในกรมธรรม์ ซึ่งมีผลทำให้บริษัทผู้รับประกัน ภัยสามารถปฏิเสธความรับผิดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณี "ความรับผิดชอบต่อไม่ว่าลักษณะใดๆ อันเกิดจากหรือเกี่ยวเนื่องจากหรือเป็นผลโดยตรง หรือโดยอ้อมจากน้ำท่วม น้ำสกปรก สารเคมี ฝุ่นควัน ก๊าซพิษ ของเหลวหรือของแข็งที่เป็นพิษ มลพิษหรือมลภาวะใดๆ" (Any Liability arising through Defective Sanitary Arrangements, Flood, Water Pollution, Chemical Effluent, Fume or other Noxious Gas, Liquid or Substance)⁴²

⁴¹ชูเกียรติ ประมวลผล, คำบรรยายการประกันวินาศภัย เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เสียงเชิงจงเจริญ, 2508), หน้า 256.

⁴²กรมธรรม์ประกันภัยความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกฉบับมาตรฐาน ของ บริษัท สามัคคี ประกันภัย จำกัด (มหาชน) ซึ่งได้รับอนุญาตจากกรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์.

แม้ว่าโดยปกติในทางปฏิบัติ ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมจะมีการทำประกันภัยให้กับธุรกิจของตนในรูปแบบการประกันภัย Package ซึ่งครอบคลุมความคุ้มครองในลักษณะที่เป็น Comprehensive ในวงเงินความคุ้มครองที่ค่อนข้างจะสูงแล้วก็ตาม แต่กระนั้นความคุ้มครองที่ได้รับจากกรมธรรม์ประกันภัยประเภทต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรมข้างต้นนั้น มุ่งเน้นความคุ้มครองเฉพาะชีวิต ร่างกาย อนามัยของเอกชนหรือปัจเจกชนเป็นรายๆ ไป หรือ ความสูญหายหรือเสียหายของทรัพย์สินโดยทั่วไปของบุคคลดังกล่าว อันเกิดจากอุบัติเหตุโดยตรงซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกรมธรรม์ ซึ่งงานปัจจุบันยังไม่สามารถที่จะขยายความคุ้มครองไปจนถึงความรับผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดจากมลพิษ อันเป็นผลทางอ้อมจากสาเหตุที่ได้รับ ความคุ้มครองตามกรมธรรม์ที่มีอยู่ได้ หรือแม้แต่ในกรณีที่เป็นความเสียหายโดยตรง หรือเป็นผลที่เกิดตามมาก็ตาม ทั้งนี้เพราะภายใต้ข้อจำกัดทางเงื่อนไขความคุ้มครอง ตลอดจนบทบัญญัติการยกเว้นความรับผิดของกรมธรรม์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน กรณีขอยกตัวอย่างในกรณีการเกิดเพลิงไหม้ โรงกลั่นสุราที่บางยี่ขัน กรุงเทพฯ ซึ่งส่งผลให้แม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างเกิดปัญหามลพิษ หรือในกรณีการเกิดเพลิงไหม้โรงงานน้ำตาลที่จังหวัดขอนแก่นยังผลให้เกิดปัญหามลพิษในแม่น้ำพอง เป็นต้น ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าว แม้ว่าทางโรงงานทั้งสองจะบริหารจัดการทำประกันภัยไว้ค่อนข้างสมบูรณ์แล้วก็ตาม แต่จากผลที่เกิดขึ้นนั้นสืบเนื่องมาจากมลพิษจากการที่โรงงานทั้งสองเกิดเพลิงไหม้ แล้วปล่อยของเสียออกมา กรมธรรม์ที่โรงงานทั้งสองจัดทำไว้ไม่สามารถเรียกร้องให้บริษัทผู้รับประกันชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่รัฐและประชาชนทั่วไป ที่ได้รับความเสียหายอันเป็นผลมาจากมลพิษจากเหตุการณ์นั้นได้ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นอุทธานรณอย่างดีในการสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดหรือขีดความสามารถของกรมธรรม์ที่มีอยู่ ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคต่อการเอื้ออำนวยการประโยชน์ของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างยิ่ง