

บทความที่ :
Article : 19



มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมลพิษตกค้างจาก
โรงงานอุตสาหกรรมที่เลิกประกอบกิจการแล้ว :
ศึกษากรณีโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี

Legal Measures for the Management of
Persistent Pollutants From Closed Down
Factories: Cases Study of Petrochemical Plants

บุญนลิน วจินันทร *

Bunnalin Vlnijnuntakorn *

* คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์[Faculty of Law, Thammasat University];Email: v.bunnalin@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการมลพิษที่ตกค้างจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เลิกประกอบกิจการแล้ว รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย โดยศึกษาจากกฎหมายภายในประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศผ่านอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการศึกษาโดยการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสารที่เกี่ยวข้องกับมลพิษที่ตกค้างจากโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ผลการศึกษวิจัยพบว่ามาตรการทางกฎหมายภายในประเทศไทยยังคงขาดมาตรการทางกฎหมายที่จัดการเกี่ยวกับปัญหามลพิษภายหลังจากที่โรงงานอุตสาหกรรมได้เลิกประกอบกิจการไปแล้ว โดยคำว่า “โรงงาน” ให้ครอบคลุมถึงโรงงานที่เลิกประกอบกิจการ ในเรื่องความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการมลพิษตกค้างภายหลังจากที่เลิกประกอบกิจการ กำหนดหลักเกณฑ์ในขั้นตอนการขอใบอนุญาต และกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการวางหลักประกัน รวมถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ควรให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ครอบคลุมไปถึงหลังเลิกการประกอบกิจการ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการว่าได้ทำการฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่แจ้งไว้ในขั้นตอนแล้วหรือไม่

คำสำคัญ: โรงงานอุตสาหกรรม; อุตสาหกรรมปิโตรเคมี; มลพิษตกค้าง

Abstract

This research aims to study the legal measures for the management of closed down industrial pollution. Especially the problems and obstacles to the enforcement of legal measures in Thailand. By studying the laws in Thailand compared with international law through the relevant international conventions. This is a qualitative research based on the study of document collection related to pollution from residues from petrochemical plants. The results of the study show that current legal standard in Thailand are still lacking measures to deal with the pollution problem after the industrial plant closed. The factory statutes should be amended to cover the closed-down factory and responsibility for pollution after the termination of operation. And set additional criteria for applying for a factory license to have a plan to restore the quality of the environment. The insurance company has the fund to remedy the pollution residue. The duties and powers of the official should be factory and able to inspect the restoration of the environmental quality also covered the closed-down in the application. If the environmental quality is restored, it will be allowed to close. This measure will be effectively reduce the problem of industrial pollution and the offenders.

Keywords: Factories; Petrochemical Industry; Persistent Pollutants

บทนำ

เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยมีโรงงานอุตสาหกรรมที่จดทะเบียนไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรม ณ สิ้นปี พ.ศ. 2560 เป็นจำนวน 139,446 แห่ง ซึ่งกระจายอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมทั้งสิ้น 54 แห่ง และพื้นที่อื่น ๆ อีกทั่วประเทศ ซึ่งในทุก ๆ ปีจะมีโรงงานอุตสาหกรรมที่ขอจดทะเบียนตั้งโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ จำนวนประมาณ 4,500 แห่ง แต่ในทางกลับกันในแต่ละปีก็มีโรงงานอุตสาหกรรมที่เลิกประกอบกิจการจำนวนประมาณ 1,500 แห่ง (กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2561) ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นตัวเลขที่ค่อนข้างสูงมาก ซึ่งปัจจัยสาเหตุที่ส่งผลให้โรงงานอุตสาหกรรมเหล่านั้นต้องเลิกกิจการนั้น ส่วนหนึ่งมาจากการประสบปัญหาทั้งทางด้านการเงิน การลงทุน จากปัญหาด้านแรงงาน หรือการถูกสั่งให้ปิดกิจการโรงงานอุตสาหกรรมเนื่องมาจากการประกอบกิจการโรงงานไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงด้านสาธารณสุข และสุดท้ายคือปัจจัยในด้านอื่น ๆ

การประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมในแต่ละแห่งนั้น อาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ใกล้เคียงได้ โรงงานอุตสาหกรรมบางแห่งอาจก่อมลพิษและผลกระทบเพียงเล็กน้อย ในขณะที่โรงงานอุตสาหกรรมบางแห่งอาจก่อมลพิษและผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมากมายมหาศาล ตลอดจนสร้างสารพิษหรือสารมลพิษตกค้างที่ตกค้างยาวนาน ทำให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ในระยะยาว ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมแต่ละแห่งที่ประกอบกิจการอยู่ในปัจจุบันจะต้องมีการบริหารจัดการมลพิษและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ได้มาตรฐานตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด แต่หากมองให้ครอบคลุมในภาพรวม ข้าพเจ้าพบกับประเด็นปัญหาอย่างหนึ่ง กล่าวคือ หากโรงงานอุตสาหกรรมประเภทใด ๆ ก็ตามได้เลิกประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมไปแล้ว จะมีมาตรการทางกฎหมายเพียงใดในการที่จะบังคับให้โรงงานอุตสาหกรรมที่ปิดกิจการไปแล้วนั้นต้องเข้าร่วมรับผิดชอบในการบริหารจัดการมลพิษและผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้ก่อให้เกิดขึ้นเพียงใด

ดังนั้น จึงได้เล็งเห็นความสำคัญของประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้นี้ จึงเกิดความสนใจที่จะทำการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมลพิษที่ตกค้าง

จากโรงงานอุตสาหกรรมที่เลิกประกอบกิจการแล้ว โดยจะมุ่งเน้นเฉพาะกรณีศึกษา โรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมีเป็นโรงงาน อุตสาหกรรมประเภทที่ก่อให้เกิดมลพิษที่ตกค้างยาวนานได้ กล่าวคือ สารไอออก ซินหรือฟิวแรน ตลอดจนมลพิษเหล่านี้สามารถสร้างผลกระทบในเชิงลบให้กับ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ในระยะยาวได้ จึงมีความเสี่ยงสูงที่จะเกิด ผลกระทบอย่างรุนแรงในพื้นที่และพื้นที่ที่อยู่บริเวณใกล้เคียง ถ้าหากว่าโรงงาน อุตสาหกรรมปิโตรเคมีได้ปิดกิจการลง และไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนและ แนวทางในการจัดการกับมลพิษที่ตกค้างภายหลังจากที่โรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวได้ ปิดกิจการลงอาจจะทำให้เกิดภัยร้ายแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึง สุขอนามัยของมนุษย์ตามมาได้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความหมาย ลักษณะเฉพาะของโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี มลพิษที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ตลอดจนมลพิษที่ ตกค้างยาวนานจากโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมลพิษที่ ตกค้างจากโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี
3. เพื่อให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายและสภาพปัญหาของประเทศไทย ในการควบคุมมลพิษที่ตกค้างจากโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี รวมถึงหน่วยงาน ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษที่ตกค้างจากโรงงาน อุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่เลิกประกอบกิจการแล้ว
4. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการพัฒนากฎหมาย และหน่วยงานต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้องของประเทศไทยในการจัดการกับมลพิษที่ตกค้างจากโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่เลิกประกอบกิจการแล้ว เพื่อให้มีมาตรฐานในการดูแลและเยียวยา ผลกระทบต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

วิธีการดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาในด้านการวิจัยทางเอกสาร โดยการค้นคว้าศึกษาวิเคราะห์ ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสารมลพิษตกค้างที่เกิดขึ้นจากโรงงาน

อุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่เลิกประกอบไปแล้ว แล้วจึงทำการวิเคราะห์ วิจารณ์ตามหลักเกณฑ์ พร้อมทั้งเสนอข้อเสนอนี้ โดยเป็นการค้นคว้าจากหนังสือ คำบรรยาย กฎหมาย เอกสารวิชาการ บทความ เอกสารประกอบการประชุม และการสัมมนาทางวิชาการ เอกสารเผยแพร่ จากส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนข้อมูลจากเครือข่ายสารสนเทศทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เพื่อนำมาวิเคราะห์หามาตรการทางกฎหมายเพื่อจัดการกับสารมลพิษที่ตกค้างจากโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่เลิกประกอบกิจการแล้วให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงที่สุด

ผลการวิจัย

1. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการมลพิษตกค้างของต่างประเทศ

เมื่อศึกษามาตรการการจัดการมลพิษตกค้างของต่างประเทศ ผู้เขียนได้ศึกษาอนุสัญญาสตอกโฮล์มว่าด้วยสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน เนื่องจากเป็นอนุสัญญาซึ่งเป็นข้อตกลงเรื่องการดำเนินการกับสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของมนุษย์ สิ่งมีชีวิตอื่น ๆ และสิ่งแวดล้อมให้พ้นจากอันตรายของสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน และหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศเยอรมัน

1.1 อนุสัญญาสตอกโฮล์มว่าด้วยสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน

1.1.1 มาตรการป้องกันสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน

กำหนดให้ภาคีสมาชิกต้องจัดทำแผนปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ ให้เป็นไปได้จริงและปฏิบัติได้กำหนดให้ใช้เทคนิคที่ดีที่สุดที่มีอยู่กับแหล่งกำเนิดใหม่ ๆ และให้ใช้แนวปฏิบัติทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุด ส่งเสริมการใช้มาตรการที่มีอยู่ให้เป็นไปได้จริง และสามารถปฏิบัติได้ เพื่อลดการปล่อยหรือจัดแหล่งกำเนิดได้อย่างรวดเร็ว และส่งเสริมการพัฒนาโดยกำหนดให้มีการใช้วัสดุทดแทน

1.1.2 มาตรการลดสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน

มีเป้าหมายที่จะลดการปล่อยสารเคมีที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ให้เหลือน้อยที่สุดอย่างต่อเนื่องและหากทำได้ให้เลิกปล่อยในที่สุด และกำหนดให้ภาคีสมาชิกดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ และกำหนดให้ภาคีสมาชิกส่งเสริมการใช้มาตรการที่

เป็นจริงและสามารถปฏิบัติได้ เพื่อลดการปล่อยหรือขจัดแหล่งกำเนิดได้อย่างรวดเร็ว ส่งเสริมการพัฒนาและกำหนดให้ใช้วัสดุทดแทนหรือวิธีอื่น ๆ ส่งเสริมให้ภาคีสมาชิกใช้เทคนิคที่ดีที่สุดที่มีอยู่และแนวปฏิบัติทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุดกับแผนปฏิบัติการของภาคีสมาชิก ทั้งแหล่งกำเนิดเดิมและแหล่งกำเนิดใหม่ ๆ

1.1.3 มาตรการควบคุมสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน

จะต้องใช้เทคนิคที่ดีที่สุดที่มีอยู่สำหรับแหล่งกำเนิดในประเภทต่าง ๆ โดยกำหนดให้ภาคีสมาชิกอาจควบคุมการปล่อยโดยใช้ค่าการจำกัดการปล่อยหรือมาตรฐานของการปฏิบัติงานเพื่อใช้ในการดำเนินการโดยใช้เทคนิคที่ดีที่สุดที่มีอยู่ ภาคีสมาชิกจัดทำยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อจำแนกของเสีย และกำหนดส่วนประกอบสารมลพิษที่ตกค้างยาวนานที่ต่ำตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา

1.1.4 มาตรการให้ความช่วยเหลือ

ภาคีสมาชิกร่วมมือกันช่วยเหลืออย่างเหมาะสมและทันท่วงทีในด้านเทคนิคกับภาคีสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา และภาคีสมาชิกที่มีการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ประเทศเหล่านี้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาได้สำเร็จผล และสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีได้อย่างครบถ้วน ซึ่งความช่วยเหลือทางเทคนิคนี้อาจดำเนินการในรูปข้อตกลงเพื่อให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมทางเทคนิคในรูปแบบต่าง ๆ ข้อตกลงยังรวมไปถึงการจัดตั้งศูนย์เสริมสร้างสมรรถนะและศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีระดับภูมิภาคด้วย (Regional and Sub - Regional Centres)

1.2 มาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมของเยอรมัน

เครื่องมือของรัฐในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Instrumente des Umweltrechts) ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันมีหลายรูปแบบที่น่าสนใจ โดยมีส่วนเสริมสร้างและอุดช่องโหว่ซึ่งกันและกันเพื่อให้กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเกิดผลจริงจัง ได้แก่ มาตรการวางแผนจัดการสิ่งแวดล้อม (Planungsinstrument) ตามหลักการป้องกันระมัดระวังก่อนเกิดเหตุ (Vorsorgeprinzip) เป็นมาตรการที่มีบทบาทสำคัญสำหรับรัฐทุกรัฐที่ต้องมีเพื่อป้องกันภัยต่อสิ่งแวดล้อมไว้ล่วงหน้า ซึ่งเรื่องนี้ต้องมีวิธีการที่ดีที่จะชั่งน้ำหนักความถูกต้องเหมาะสมอย่างเป็นระบบและวางแผนทางแก้ปัญหาในกรณีที่ผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ในด้านต่าง ๆ มีความขัดแย้งกัน (Gebot der planerischen Konfliktbewältigung) มาตรการวางแผนสิ่งแวดล้อมในที่นี้รวมถึงการกำหนดพื้นที่ให้ความคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ เช่น

เขตอนุรักษ์ธรรมชาติ เขตอนุรักษ์น้ำเขตอุตสาหกรรมที่ต้องระวังเรื่องการปล่อยของเสียเป็นพิเศษ แผนการจัดการเกี่ยวกับโรงงานนิวเคลียร์ แผนเรื่องการกำจัดขยะ ฯลฯ แผนการจัดการสิ่งแวดล้อมเหล่านี้มีรูปแบบทางกฎหมาย (Rechtsformen) หลายประการ ทั้งในลักษณะของนิติกรรมทางปกครอง (Verwaltungsakt) หรือกฎหมายของท้องถิ่น (Satzung) หรือระเบียบต่าง ๆ (Rechtsverordnung) โดยเฉพาะในการกำหนดแผนแบบพิเศษที่ต้องรับฟังความเห็นของผู้ถูกกระทบสิทธิอย่างมาก (Planfeststellungsverfahren) เป็นต้น มาตรการวางแผนจัดการสิ่งแวดล้อมยังโยงไปถึงเรื่องสถิติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยสถิติทางสิ่งแวดล้อม (Gesetz ueber Umweltstatistik) ด้วย เพราะการวางแผนต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้อง (สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, 2560: 9-13)

เกณฑ์หรือมาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีขึ้นเพื่อสร้างความชัดเจนในการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อความสะดวกในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ และในขณะเดียวกันทำให้เกิดความโปร่งใสขึ้นในสายตาของประชาชน ซึ่งสามารถแยกเกณฑ์ดังกล่าวออกเป็นเกณฑ์ที่ว่าการดำเนินการทั้งหลายจะต้องไม่เป็นอันตราย (เกณฑ์การป้องกัน) หรือเกณฑ์ที่ว่าผู้ประกอบการกิจการจะต้องมีความน่าเชื่อถือและมีความรู้เฉพาะทางตามเกณฑ์ (เกณฑ์กำหนดมาตรฐาน)

เกณฑ์ที่ว่าการดำเนินการทั้งหลายจะต้องไม่เป็นอันตราย (เกณฑ์การป้องกัน) นับว่าเป็นรากแก้วของการควบคุมดูแลการดำเนินการทั้งหลาย ทั้งนี้เพราะเกณฑ์นี้มีไว้เพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดจากการประกอบการต่าง ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดขึ้นแก่ชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลที่สามหรือของส่วนรวม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อันนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจมีการกำหนดกฎหมายเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นมา แต่กฎหมายที่เราจะพิจารณาในที่นี้จะจำกัดเฉพาะกฎหมายเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการป้องกันอันตรายอันอาจเกิดจากการประกอบการต่าง ๆ โดยตรง และเป็นกฎหมายที่เรียกอย่างถึงขนาดที่จะป้องกันอันตรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่ว่าอะไรคืออันตรายและเพียงใดจึงจะเป็นการป้องกันที่ถึงขนาด

เกณฑ์การควบคุมอันตรายนี้ปรากฏในกฎหมายปกครองได้หลายแห่งด้วยกัน เพื่อการป้องกันอันตรายอันอาจเกิดขึ้นได้ ฝ่ายบริหารอาจจะออกเป็นกฎฎีกาออกมาได้ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้อำนาจและความชอบธรรมแก่ฝ่ายบริหาร หรือในบางกรณีหน่วยราชการจะมีคำสั่งอนุญาตให้ประกอบกิจการใดได้ ก็ต่อเมื่อมีการดำเนิน

มาตรการเพื่อป้องกันภัยแต่เนิ่น ๆ การสั่งปิดโรงงานจะทำได้ก็ต่อเมื่อการสั่งปิดนั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายอันอาจเกิดขึ้นได้

มาตรการล่วงหน้าเพื่อหลีกเลี่ยงอันตราย กฎหมายบางลักษณะมิได้ประสงค์จะป้องกันอันตรายที่เกิดขึ้นเหล่านั้นแต่ยังกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อรักษาความปลอดภัยเพิ่มขึ้น มาตรการรักษาความปลอดภัยนี้อาจทำได้โดยการห้ามรบกวน หรือการทำให้ผู้อื่นเสียเปรียบแม้จะอยู่ต่ำกว่าระดับที่อาจจะก่อให้เกิดอันตรายได้ กฎหมายควบคุมมลพิษแห่งสหพันธ์ของเยอรมันกำหนดไว้ในมาตรา 5 อนุมาตรา 1 วรรค 2 ให้รักษาระดับของการปล่อยของเสียไว้ให้ต่ำที่สุด แม้ว่าในขณะนั้นสิ่งแวดล้อมยังอาจทนรับของเสียได้มากกว่านั้นก็ตาม เพื่อให้สภาพแวดล้อมสามารถจัดการกับของเสียนั้นได้ และเป็นการเผื่อไว้สำหรับอนาคตด้วย เพราะถ้าหากปล่อยให้มีการใช้สภาพแวดล้อมจนถึงขีดสูงสุดที่จะทนได้แล้ว ก็เท่ากับว่าต่อไปหากเกิดอุบัติเหตุอะไรขึ้นก็จะเกิดอันตรายใหญ่หลวงขึ้นได้ และเมื่อถึงขีดสูงสุดแล้วที่สภาพแวดล้อมจะรับได้แล้ว ทางเราก็ไม่สามารถจะอนุญาตให้ตั้งโรงงานประเภทที่ปล่อยของเสียขึ้น ๆ ได้อีกต่อไป ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงอาจกำหนดเข้าไปในส่วนที่ยังถือว่าเป็นเพียงความเสี่ยงภัยด้วยได้ มาตรการล่วงหน้านี้มีได้เพียงเพื่อจัดการกับอันตรายจริง ๆ ที่เกิดจากโรงงาน และมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมเท่านั้น หากแต่รวมไปถึงอันตรายหรือความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นได้ด้วย

ตามมาตรา 5 อนุมาตรา 2 ของกฎหมายควบคุมมลพิษ แห่งสหพันธ์ของเยอรมันกำหนดว่า “โรงงานที่ต้องขออนุญาต จะต้องก่อตั้งและดำเนินการ ดังนี้ ... (2) มีมาตรการล่วงหน้าเพื่อควบคุมสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีมาตรการควบคุมของเสียที่สอดคล้องกับระดับของการพัฒนาทางเทคนิคขณะนั้น” ซึ่งเท่ากับกำหนดให้ใช้หลักการมาตรการล่วงหน้าสำหรับการสั่งอนุญาต ฉะนั้นแม้จะพิสูจน์ได้ว่าก๊าซที่ปล่อยมากกว่าที่กำหนดก็ยังไม่ก่อให้เกิดอันตราย จึงไม่ใช่สิ่งสำคัญ แต่กระนั้นก็ตามประโยชน์ที่จะได้รับจากการลดภาระของสภาพแวดล้อมก็ยังต้องสัมพันธ์ค่าใช้จ่ายที่จะต้องออกไปเพื่อการนั้น ฉะนั้น หากกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ดังกล่าวเข้มงวดจนเกินไปอย่างไม่ได้สัดส่วนก็จะต้องลดเกณฑ์ตามข้อกำหนดลงมา”(บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2560: 117-123)

2. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการมลพิษตกค้างภายในประเทศ

จากการศึกษากฎหมายภายในของประเทศไทย ผู้เขียนพบว่ากฎหมายภายในของประเทศไทยได้มีมาตรการในการจัดการกับมลพิษตกค้างจากโรงงานอุตสาหกรรมเฉพาะแต่ในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมยังคงประกอบกิจการอยู่เท่านั้น โดยมี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดกรอบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน ควบคุม ลด ตลอดจนเฝ้าระวังสารมลพิษที่ตกค้างยาวนานจากโรงงานอุตสาหกรรมที่กำลังประกอบกิจการอยู่ แต่ยังไม่มามีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแก้ไขปัญหาสารมลพิษที่ตกค้างยาวนานจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เลิกประกอบกิจการแล้ว ดังนั้น ผู้เขียนจึงพบปัญหาการขาดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสารมลพิษตกค้างจากโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ดังนี้

2.1 วิเคราะห์ปัญหาการขาดมาตรการจัดการมลพิษตกค้างก่อนโรงงานอุตสาหกรรมประกอบกิจการ

2.1.1 ปัญหาจากการกำหนดคำนิยามที่ไม่ครอบคลุมเพียงพอ

จากการศึกษา ผู้เขียนพบว่าคำนิยามคำว่าโรงงานในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นั้น ไม่ครอบคลุมเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการในการจัดการกับมลพิษที่ตกค้างอยู่ภายในและบริเวณโดยรอบโรงงาน ควรให้โรงงานที่เลิกประกอบกิจการแล้วยังคงเป็นโรงงานอยู่ในส่วนของผลกระทบที่เกิดจากมลพิษตกค้างภายในโรงงาน โดยควรให้โรงงานที่เลิกประกอบกิจการแล้วยังคงเป็นผู้ประกอบกิจการต่อไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขมลพิษ เพราะการใช้กฎหมายมาควบคุมเกี่ยวกับมลพิษ ควรต้องมีหน่วยงานที่มาควบคุมตั้งแต่เริ่มต้นก่อนเกิดปัญหาระหว่างที่ประกอบกิจการโรงงาน และภายหลังเลิกกิจการไปแล้ว กล่าวคือกรมโรงงานอุตสาหกรรม

2.1.2 ปัญหาการขาดมาตรการจัดทำแผนการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้จัดทำแผนการจัดการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมหรือจัดการมลพิษใด ๆ ก่อนเลย ทำให้มิได้มีการกล่าวถึงบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมว่าหลังจากผู้ประกอบกิจการต้องการเลิกประกอบกิจการโรงงานจะต้องมีวิธีจัดการกับมลพิษที่ตกค้างหรือสิ่งแวดล้อมให้กลับไปถึงสภาพดั้งเดิมได้อย่างไร

2.1.3 ปัญหาการขาดมาตรการวางหลักประกัน ประกันภัย หรือกองทุน

การประกอบกิจการโรงงานบางครั้งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากการประกอบกิจการที่ประมาทเลินเล่อหรือการเกิดอุบัติเหตุในระหว่างการประกอบกิจการโรงงาน เช่น อัคคีภัย การระเบิด ฯลฯ ซึ่งกรณีนี้ไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าได้ทันทีเนื่องจากจะไปฟ้องคดีแพ่ง หรือขอให้ชดเชยในทางแพ่งเกี่ยวเนื่องในคดีอาญา ซึ่งกรณีนี้จะต้องใช้เวลานานซึ่งจะไม่สอดคล้องกับคดีอาญาตามความผิดในมาตรา 8 ซึ่งมีอายุความเพียง 1 ปี ซึ่งการกำหนดให้โรงงานมีการประกันภัยหรือหลักประกันหรือกองทุนของโรงงานจึงเป็นเครื่องมือทางการเงินชนิดหนึ่งที่จะเป็นหลักประกันทำให้สามารถบรรเทาความเสียหายเฉพาะหน้า ได้ทันทั่วถึง

2.2 ปัญหาการขาดมาตรการจัดการมลพิษตกค้างระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมประกอบกิจการ

2.2.1 ปัญหาการขาดมาตรการการส่งรายงานสภาพมลพิษภายในโรงงาน

เดิมกฎหมายบัญญัติไว้เพียงการให้เอกชนสามารถตรวจสอบโรงงานและเครื่องจักรรวมทั้งการจัดทำรายงานการตรวจสอบแผนการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เท่านั้น ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะมีการตรวจสอบโรงงานและเครื่องจักรเพื่อการอนุญาต รวมทั้งการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบกิจการต้องปฏิบัติหลายประการด้วยกัน ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ประกอบกิจการกระทำความผิดกฎหมายในระหว่างการประกอบกิจการอันเป็นการคุ้มครองสาธารณะ จึงต้องมีการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการต้องรายงานผลการปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยให้เอกชนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นผู้รับรอง

2.3 ปัญหาการขาดมาตรการจัดการมลพิษตกค้างภายหลังจากโรงงานอุตสาหกรรมเล็กประกอบกิจการแล้ว

2.3.1 ปัญหาการขาดมาตรการในการขออนุญาตก่อนเล็กประกอบกิจการโรงงาน

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเล็กประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรม โดยผู้ประกอบกิจการโรงงานผู้ใดต้องการเล็กประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อผู้อนุญาตภายในเวลาที่กำหนดนับแต่วันที่เล็กประกอบกิจการโรงงาน การกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้ส่งผลให้ขั้นตอนการเล็กประกอบกิจการโรงงานสามารถกระทำได้ง่าย กล่าวคือ ผู้ประกอบกิจการโรงงานสามารถปิดกิจการโดยทำเป็นหนังสือแจ้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสามารถแจ้งภายหลังจากปิดการประกอบกิจการโรงงานได้โดยที่ไม่ต้องมีการตรวจสอบการมีสารมลพิษตกค้างภายในโรงงาน ด้วยเหตุนี้ส่งผลให้โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเล็กประกอบกิจการบางแห่งลักลอบปล่อยของเสียหรือมลพิษจากกระบวนการผลิตออกสู่สิ่งแวดล้อมและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ได้

2.3.2 ปัญหาการขาดการกำหนดประเภทของโรงงานที่ต้องตรวจสอบก่อนเล็กประกอบกิจการโรงงาน

ปัจจุบันมีการแบ่งประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ โรงงานประเภทที่ 1 จะมีเครื่องจักรไม่เกิน 20 แรงม้า และพนักงานไม่เกิน 20 คน หรือโรงงานประเภทอื่นที่กฎกระทรวงกำหนด โรงงานประเภทที่ 2 จะมีเครื่องจักรไม่เกิน 50 แรงม้า และพนักงานไม่เกิน 50 คน หรือโรงงานประเภทอื่นที่กฎกระทรวงกำหนด และโรงงานประเภทที่ 3 มีเครื่องจักรมากกว่า 50 แรงม้า และพนักงานเกิน 50 คน หรือโรงงานประเภทอื่นที่กฎกระทรวงกำหนด แต่ในการกำหนดประเภทโรงงานที่จะต้องตรวจสอบก่อนเล็กประกอบกิจการโรงงานนั้น ไม่จำเป็นต้องกำหนดทั้ง 3 ประเภท เนื่องจาก โรงงานประเภทที่ 1 และ ประเภทที่ 2 เป็นโรงงานที่ไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและมนุษย์มากนัก แต่โรงงานประเภทที่ 3 เป็นโรงงานที่มีขนาดใหญ่และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ซึ่งหากกำหนดโรงงานทั้ง 3 ประเภทที่ต้องตรวจสอบก่อนเล็กประกอบกิจการอาจทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

2.3.3 ปัญหาการขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดการกับสารมลพิษตกค้างภายหลังจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เลิกประกอบกิจการแล้ว

ในขณะที่โรงงานอุตสาหกรรมกำลังประกอบกิจการอยู่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม แต่เมื่อโรงงานอุตสาหกรรมใดเลิกประกอบกิจการแล้ว กรมโรงงานอุตสาหกรรมก็ไม่สามารถเข้ามากำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ๆ ได้อีก เนื่องจากมิได้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมโรงงานอุตสาหกรรมอีกต่อไป จึงต้องให้กรมควบคุมมลพิษเข้ามาจัดการกับปัญหามลพิษตกค้างที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เลิกประกอบกิจการแล้ว ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลตั้งแต่เริ่มต้นการเริ่มประกอบกิจการโรงงาน ระหว่างประกอบกิจการโรงงาน ตลอดจนหลังจากเลิกประกอบกิจการโรงงานไปแล้ว กล่าวคือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งจะเป็นผลดีมากกว่าเนื่องจากหน่วยงานนั้นจะทราบปัญหาตั้งแต่เริ่มหรือในขณะที่ประกอบกิจการอยู่ เมื่อโรงงานอุตสาหกรรมนั้นเลิกประกอบกิจการไปแล้ว ก็จะสามารถแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วและตรงปัญหามากกว่าให้หน่วยงานอื่นมาแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา พบว่าประเทศไทยยังขาดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการกับปัญหามลพิษตกค้างภายหลังจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เลิกประกอบกิจการแล้ว ดังนั้น ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้ การแก้ไขและเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขบทนิยามของคำว่าโรงงาน กำหนดมาตรการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรการวางหลักประกัน ประกันภัย หรือกองทุน กำหนดให้ผู้ประกอบการส่งรายงานสภาพมลพิษภายในโรงงาน หลักเกณฑ์การขออนุญาตก่อนเลิกประกอบกิจการโรงงาน ตลอดจนการกำหนดประเภทของโรงงานที่ต้องตรวจสอบก่อนเลิกประกอบกิจการโรงงาน ทั้งนี้ เพื่อให้ปัญหาการจัดการเกี่ยวกับมลพิษตกค้างจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เลิกประกอบกิจการแล้วได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

เอกสารอ้างอิง

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2560) **กฎหมายสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา.

กรมโรงงานอุตสาหกรรม. (2561) สถิติอุตสาหกรรม. (Online) สืบค้นจาก <http://www.diw.go.th/hawk/content.php?mode=spss61>, เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2561.

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (มปป.) **กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน**. (Online) สืบค้นจาก <http://www.library.coj.go.th/Info/44124?c=27018342>, เข้าถึงเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2561.

Translated Thai References

Department of industrial works. (2561) **Industrial statistics**. Retrieved From <http://www.diw.go.th/hawk/content.php?mode=spss61>, August 10, 2018.

Mewongse-ukose Boonsri. (2560) **Comparative Environmental Law**, Bangkok : October Print.

Suntariya Muanpawong. Umweltgesetzbuch. Retrieved from <http://www.library.coj.go.th/Info/44124?c=27018342>, December 27, 2018.