

ปัญหากฎหมายสิ่งแวดล้อมกับโรงงานอุตสาหกรรมที่ผลิตและเก็บกากสารเคมี¹

นิพนธ์ บุญพันธ์²

การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทย แต่ขณะเดียวกันก็เป็นแหล่งกำเนิดของมลพิษและกากของเสียอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพของประชาชน และความปลอดภัยสาธารณะ รัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดกรอบกฎหมายเพื่อควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยกฎหมายหลักที่ใช้กำกับดูแลการจัดตั้งและการประกอบกิจการโรงงาน คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งมุ่งหมายให้การดำเนินกิจการโรงงานเป็นไปอย่างมีระเบียบ ปลอดภัย และไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสาธารณชนหรือสิ่งแวดล้อม³ สารสำคัญประการหนึ่งของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 คือ การกำหนดนิยามและการจำแนกประเภทของ “โรงงาน” เพื่อให้การควบคุมและกำกับดูแลเป็นไปตามระดับความเสี่ยงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมการผลิตของโรงงานแต่ละประเภท โดยกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติแนวคิดในการแบ่งโรงงานออกเป็น 3 ประเภทหลัก ได้แก่ โรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานจำพวกที่ 2 และโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งแต่ละประเภทมีลักษณะกิจกรรม เงื่อนไขการจัดตั้ง และระดับการควบคุมของรัฐที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โรงงานจำพวกที่ 1 เป็นโรงงานที่มีลักษณะการประกอบกิจการซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือความปลอดภัยของประชาชนในระดับรุนแรง กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ประกอบการสามารถจัดตั้งและดำเนินกิจการได้โดยไม่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน แต่ยังคงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปที่กฎหมายกำหนด เช่น การควบคุมเสียง กลิ่น หรือของเสียในระดับที่ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน การกำหนดลักษณะของโรงงานจำพวกที่ 1 สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของกฎหมายที่มุ่งลดภาระด้านการอนุญาตสำหรับกิจการที่มีความเสี่ยงต่ำ แต่ยังคงรักษากลไกการกำกับดูแลในระดับที่เหมาะสม⁴ โรงงานจำพวกที่ 2 เป็นโรงงานที่มีลักษณะกิจการซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือชุมชนได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่ถึงขั้นมีความเสี่ยงสูง กฎหมายจึงกำหนดให้การจัดตั้งโรงงานประเภทนี้ต้องมีการแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนเริ่มประกอบกิจการ เพื่อให้

¹ ปัญหากฎหมายสิ่งแวดล้อมกับโรงงานอุตสาหกรรมที่ผลิตและเก็บกากสารเคมี โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ จุฑามาศ นิสารัตน์และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ อรรพรรณ พงษ์รัตน์ และ รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐ สันตาสว่าง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต โครงการศึกษาภาคพิเศษหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาเขตบางนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

³ กรมโรงงานอุตสาหกรรม. (2535). *คำอธิบายพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535*. กรุงเทพฯ: กระทรวงอุตสาหกรรม. หน้า 2-3.

⁴ เพิ่งอ้าง.

หน่วยงานของรัฐสามารถรับทราบข้อมูล ตรวจสอบ และกำกับดูแลการดำเนินงานของโรงงานได้อย่างเหมาะสม การแบ่งโรงงานจำพวกที่ 2 ออกมาโดยเฉพาะ แสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการใช้มาตรการทางปกครองเชิงป้องกัน โดยไม่เพิ่มภาระการขออนุญาตในลักษณะเข้มงวดเกินความจำเป็น⁵ โรงงานจำพวกที่ 3 เป็นโรงงานที่มีลักษณะการประกอบกิจการซึ่งมีความเสี่ยงสูงต่อการก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือความปลอดภัยของประชาชน เช่น โรงงานที่ใช้วัตถุอันตราย โรงงานที่ก่อให้เกิดกากของเสียอุตสาหกรรมหรือกากสารเคมีในปริมาณมาก กฎหมายจึงกำหนดให้การจัดตั้งและประกอบกิจการ โรงงานประเภทนี้ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนเริ่มดำเนินการ พร้อมทั้งต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขด้านเทคนิค มาตรการป้องกันมลพิษ และมาตรการด้านความปลอดภัยอย่างเคร่งครัด การควบคุมโรงงานจำพวกที่ 3 สะท้อนหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและหลักการป้องกันไว้ก่อน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายอุตสาหกรรมสมัยใหม่⁶ การแบ่งโรงงานออกเป็น 3 ประเภทดังกล่าว มิได้เป็นเพียงการจัดหมวดหมู่ทางเทคนิคเท่านั้น หากแต่เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมายที่เชื่อมโยงไปสู่การกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบ และมาตรการควบคุมกิจกรรมของโรงงานในแต่ละระดับ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกากของเสียอุตสาหกรรม การขนส่ง การบำบัด และการกำจัด ซึ่งโรงงานแต่ละประเภทมีภาระหน้าที่และระดับการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน การทำความเข้าใจระบบการแบ่งประเภทโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงเป็นพื้นฐานสำคัญของการศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการกากสารเคมีอุตสาหกรรมในภาพรวม ซึ่งแม้จะมีการจัดแบ่งโรงงานออกเป็น 3 ประเภทดังกล่าวข้างต้นแล้ว ก็ยังพบปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการกำกับดูแลกากสารเคมีโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากตั้งแต่กระบวนการจัดเก็บ การขนส่ง ตลอดจนการบำบัด การรีไซเคิลกากสารเคมีอุตสาหกรรมซึ่งถือว่าเป็นวัตถุอันตรายที่ต้องได้รับการดูแลเพื่อความปลอดภัยของประชาชน แต่ยังไม่มียกเว้นกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับกระบวนการจัดเก็บกากสารเคมี การขนส่งและกระบวนการบำบัดดังกล่าว

จากการศึกษาความเป็นมาและสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้เห็นว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บกากสารเคมีของโรงงานอุตสาหกรรม ที่ถึงแม้จะมีการบัญญัติกฎหมายออกมาใช้บังคับแล้ว ก็ยังพบว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมกับโรงงานอุตสาหกรรมที่ผลิตและเก็บกากสารเคมี เช่น พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงทำการศึกษา “ปัญหากฎหมายสิ่งแวดล้อมกับโรงงาน

⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2535). *พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พร้อมคำอธิบาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 5-7.

⁶ กรมโรงงานอุตสาหกรรม. (2537). *แนวทางการควบคุมโรงงานจำพวกที่ 3 และมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: กระทรวงอุตสาหกรรม. หน้า 20-23.

อุตสาหกรรมที่ผลิตและเก็บกากสารเคมี” เพื่อหาปัญหาทางกฎหมายและแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองประชาชน โดยผู้เขียนได้ศึกษาประเด็นปัญหา 3 ประการ ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่ 1 ปัญหาการเก็บกากสารเคมีอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แม้ว่าในประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมผลกระทบจากโรงงานอุตสาหกรรม เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่ยังไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการกระทำผิด ทั้งในด้านการตรวจสอบ การติดตาม และการลงโทษ องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือสำนักงานสิ่งแวดล้อม ยังไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจน หรือแนวทางในการควบคุมโรงงานนับหมื่นแห่งทั่วประเทศเกี่ยวกับการเก็บกากสารเคมีอุตสาหกรรม โดยเฉพาะโรงงานขนาดกลางและขนาดเล็กซึ่งมักตั้งอยู่ใกล้ชุมชน มีโอกาสสูงในการฝ่าฝืนกฎหมายและจัดการกากสารเคมีโดยไม่ถูกต้อง เช่น การเก็บในถังที่ไม่ได้มาตรฐาน การฝังกลบโดยไม่มีระบบป้องกันการรั่วซึม หรือการลักลอบทิ้งในพื้นที่ห่างไกล ยิ่งไปกว่านั้น การดำเนินคดีและการลงโทษผู้กระทำผิดในคดีสิ่งแวดล้อมมักล่าช้า ขาดความเด็ดขาด และไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพประชาชน เช่น บางกรณีพบว่า มีการลักลอบทิ้งสารเคมีอันตรายหลายหมื่นตัน แต่ค่าปรับที่กำหนดในกฎหมายกลับต่ำกว่าค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสียอย่างถูกต้อง ส่งผลให้ผู้ประกอบการบางราย “ยอมเสีย” ฝ่าฝืนกฎหมาย เพราะต้นทุนความผิดต่ำกว่า

ประเด็นปัญหาที่ 2 ปัญหาการขนส่งกากสารเคมีอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 บทบัญญัติของพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวกับการขนส่งยังมีลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป และต้องพึงพากฎหมายลำดับรองเป็นหลัก กฎหมายฉบับนี้กำหนดข้อห้ามและเงื่อนไขเกี่ยวกับการผลิต การมีไว้ในครอบครอง และการใช้วัตถุอันตราย โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องได้รับอนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด แต่ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดข้อกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการขนส่งวัตถุอันตรายหรือกากสารเคมีอุตสาหกรรมไว้อย่างชัดเจนในระดับพระราชบัญญัติ การกำกับดูแลการขนส่งจึงต้องอาศัย กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เช่น กฎกระทรวงที่กำหนดประเภท ชนิด ลักษณะ การบรรจุ การติดฉลาก และเงื่อนไขในการเคลื่อนย้ายวัตถุอันตราย ซึ่งมุ่งเน้นการควบคุมวัตถุอันตรายในเชิงการค้าและการใช้งานทั่วไป มากกว่าการขนส่งกากสารเคมีอุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงสูงจากการรั่วไหล การหกตกหล่น หรือการเกิดอุบัติเหตุระหว่างทาง การขาดมาตรฐานเฉพาะด้านการขนส่งกากสารเคมีจึงเป็นช่องว่างสำคัญของกฎหมาย ก่อให้เกิดการตีความการขนส่งกากสารเคมีอุตสาหกรรมซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมาย ที่ต้องการมุ่งเน้นถึงการดูแล กำกับและการควบคุมมิให้เกิดอันตรายจากวัตถุอันตรายนั่นเอง

ประเด็นปัญหาที่ 3 ปัญหาการกำจัดกากสารเคมีอุตสาหกรรม การบำบัด รั่วไหล จากโรงงาน อุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บทบาทของ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่เป็นกฎหมายในการดูแล ควบคุม และการจัดการสิ่งแวดล้อมมากกว่ากฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำจัดกากสารเคมีอุตสาหกรรม โดยตรง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดนโยบายและมาตรการโดยรวมในการรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม มิได้มุ่งควบคุมรายละเอียดของกระบวนการกำจัด บำบัด หรือรั่วไหลจากสารเคมี อุตสาหกรรมในเชิงลึก ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติต้องอาศัยกฎหมายลำดับรองและ กฎหมายเฉพาะด้านอื่นประกอบ ซึ่งอาจก่อให้เกิดช่องว่างในการกำกับดูแล แม้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะมี หลักการในการควบคุมของเสียอันตราย แต่บทบัญญัติมีลักษณะกว้างและเปิดช่องให้ต้องไปพึ่งพา กฎกระทรวงหรือประกาศของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การกำหนดมาตรฐานการกำจัดและบำบัดกาก สารเคมีอุตสาหกรรมยังขาดความชัดเจนและความแน่นอนทางกฎหมาย เนื่องจากมีเพียงแต่การกำกับ ควบคุม ดูแล และควบคุมของเสียอันตรายเท่านั้น แต่ยังไม่มียกเว้นกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการการบำบัด รั่วไหล เพื่อกำจัดกากสารเคมีโรงงานอุตสาหกรรม

ดังนั้นหากมีการศึกษาประเด็นปัญหาเหล่านี้ อาจทำให้เกิดการทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหากฎหมาย สิ่งแวดล้อมกับโรงงานอุตสาหกรรมที่ผลิตและเก็บกากสารเคมีอย่างเป็นระบบ ซึ่งอาจปรับปรุงแนวทางการ บังคับใช้กฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับการบัญญัติกฎหมาย และการควบคุมการประกอบกิจการโดยมีการ ควบคุมมลพิษ การเก็บกากสารเคมีต่าง ๆ อย่างถูกต้อง อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมาย จากประเด็นปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาวิเคราะห์จากสภาพปัญหา และเปรียบเทียบกับกรณีการศึกษาของ ต่างประเทศจึงได้ผลการวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่ทำการศึกษา ดังนี้

1. ปัญหาการเก็บกากสารเคมีอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

แม้ว่าในประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมผลกระทบจากโรงงานอุตสาหกรรม เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่ยังไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมการทำความผิด ทั้งในด้านการตรวจสอบ การติดตาม และการลงโทษ องค์กรของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือสำนักงานสิ่งแวดล้อม ยังไม่มีการกำหนดมาตรการทาง กฎหมายที่ชัดเจนหรือแนวทางในการควบคุมโรงงานนับหมื่นแห่งทั่วประเทศเกี่ยวกับการเก็บกากสารเคมี อุตสาหกรรม โดยเฉพาะโรงงานขนาดกลางและขนาดเล็กซึ่งมักตั้งอยู่ใกล้ชุมชน มีโอกาสสูงในการฝ่าฝืน กฎหมายและจัดการกากสารเคมีโดยไม่ถูกต้อง เช่น การเก็บในถังที่ไม่ได้มาตรฐาน การฝังกลบโดยไม่มี ระบบป้องกันการรั่วซึม หรือการลักลอบทิ้งในพื้นที่ห่างไกล ยิ่งไปกว่านั้น การดำเนินคดีและการลงโทษ ผู้กระทำผิดในคดีสิ่งแวดล้อมมักล่าช้า ขาดความเด็ดขาด และไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อ สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพประชาชน เช่น บางกรณีพบว่า มีการลักลอบทิ้งสารเคมีอันตรายหลายหมื่นตัน แต่

ค่าปรับที่กำหนดในกฎหมายกลับต่ำกว่าค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสียอย่างถูกต้อง ส่งผลให้ผู้ประกอบการบางราย “ยอมเสีย” ฝ่าฝืนกฎหมาย เพราะต้นทุนความผิดต่ำกว่า

แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายหลายฉบับที่มุ่งควบคุมผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะโรงงานที่มีการผลิต ใช้ หรือเก็บกักสารเคมีอันตราย ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่เมื่อพิจารณาในเชิงโครงสร้างของระบบกฎหมายและการบังคับใช้แล้วยังคงปรากฏปัญหาสำคัญหลายประการที่ส่งผลให้การควบคุมกักสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรมยังไม่สามารถคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ และการขาดกลไกควบคุมตลอดวงจรชีวิตของกักสารเคมี⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทำหน้าที่เป็นกฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยกำหนดหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งรวมถึงโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดของเสียหรือกักสารเคมีอันตราย อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเป็นกรอบเชิงนโยบายและหลักการทั่วไป มิได้กำหนดกลไกเชิงปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจงสำหรับการจัดการกักสารเคมีโดยตรง ส่งผลให้การบังคับใช้จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายเฉพาะฉบับอื่นมาประกอบ ทำให้ระบบการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมขาดความเป็นเอกภาพและไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหา กักสารเคมีที่มีลักษณะซับซ้อนและก่อให้เกิดผลกระทบในระยะยาวได้อย่างเพียงพอ⁸ ในส่วนของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน โดยมุ่งเน้นที่การอนุญาตจัดตั้งโรงงาน การกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินกิจการ และการป้องกันมิให้โรงงานก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม แม้กฎหมายฉบับนี้จะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือหลักในการควบคุมการจัดการกากอุตสาหกรรม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ยังเน้นเฉพาะช่วงเวลาที่โรงงานดำเนินกิจการอยู่เท่านั้น ขณะที่กักสารเคมีมีลักษณะเป็นของเสียที่มีวงจรชีวิตยาวนาน ตั้งแต่การเกิด การเก็บรักษา การขนส่ง การบำบัดหรือกำจัด ไปจนถึงผลกระทบตกค้างภายหลังโรงงานเลิกกิจการ งานวิชาการของไทยชี้ให้เห็นว่า กฎหมายโรงงานยังขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการติดตามเส้นทางของกากอุตสาหกรรมและกำหนดความรับผิดชอบของผู้ก่อกำเนิดกากในระยะยาว โดยเฉพาะกรณีที่กากถูกส่งต่อไปยังผู้รับกำจัดภายนอกโรงงานหรือเกิดการปนเปื้อนภายหลังการเลิกกิจการ⁹ นอกจากนี้ ยังปรากฏปัญหาเกี่ยวกับนิยามและขอบเขตของคำว่า “โรงงาน”

⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

⁹ วรวิทย์ สมสง, และคณะ. (2568). การศึกษาความสอดคล้องของหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารจัดการกากอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน. *วารสารศิลปการจัดการ*, 9(2), 11–14.

ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งอาจทำให้กิจการบางประเภทที่ก่อให้เกิดกาซสารเคมีอันตรายไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายฉบับนี้อ่างชัดเจน ส่งผลให้ต้องพึ่งพาการควบคุมตามกฎหมายฉบับอื่น และก่อให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม อันอาจถูกใช้เป็นช่องทางหลีกเลี่ยงการกำกับดูแลของรัฐ สำหรับพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 แม้จะมีเจตนารมณ์ในการควบคุมสารเคมีอันตรายตลอดกระบวนการ ตั้งแต่การผลิต นำเข้า ส่งออก ครอบครอง ใช้ขนส่ง และกำจัด โดยกำหนดให้หลายหน่วยงานของรัฐเข้ามามีอำนาจหน้าที่ร่วมกันภายใต้การกำกับของคณะกรรมการวัตถุอันตราย แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าการมีหน่วยงานหลายหน่วยงานร่วมกำกับดูแลส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่และความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้ โดยเฉพาะกรณีที่สารเคมีดังกล่าวกลายสภาพเป็น “กากของเสีย” ซึ่งอาจอยู่ภายใต้บังคับของทั้งกฎหมายวัตถุอันตรายและกฎหมายโรงงานพร้อมกัน อันส่งผลให้การควบคุมกาซสารเคมีอันตรายขาดประสิทธิภาพและความแน่นอนทางกฎหมาย เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกามีการจัดการกาซสารเคมีอย่างเป็นระบบมากกว่า โดยเฉพาะกฎหมาย Resource Conservation and Recovery Act ซึ่งกำหนดหลักการควบคุมของเสียอันตรายแบบ “ตั้งแต่แหล่งกำเนิดถึงปลายทาง” (cradle-to-grave) อย่างชัดเจน ผู้ก่อกำเนิดของเสียอันตรายต้องรับผิดชอบต่อการจัดการของเสียของตนเองตลอดเส้นทางจนถึงการกำจัดขั้นสุดท้าย และสถานที่บำบัด เก็บ และกำจัดของเสียต้องได้รับอนุญาตและถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด กฎหมาย Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act ซึ่งมุ่งแก้ไขปัญหาการปนเปื้อนและกาซสารเคมีตกค้างในพื้นที่ แม้ผู้ก่อมลพิษจะเลิกกิจการไปแล้ว โดยกำหนดหลักความรับผิดชอบและกลไกการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนอย่างชัดเจน ขณะเดียวกัน ประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนาระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบของผู้ก่อกำเนิดของเสียเช่นเดียวกัน โดย Waste Management and Public Cleansing Law กำหนดให้ผู้ก่อกำเนิดของเสียต้องรับผิดชอบต่อการจัดการของเสียตลอดวงจรชีวิต และใช้ระบบเอกสารกำกับการขนส่งของเสีย (manifest system) เพื่อให้สามารถติดตามเส้นทางของของเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁰ อีกทั้งยังมีระบบ Pollutant Release and Transfer Register และระบบเอกสารข้อมูลความปลอดภัยของสารเคมี (Safety Data Sheet) เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการควบคุมสารเคมีอันตราย รวมถึงการมีกฎหมายเฉพาะด้านการจัดการดินปนเปื้อน คือ Soil Contamination Countermeasures Act ซึ่งสะท้อนถึงการมองปัญหากาซสารเคมีในมิติระยะยาวและเชิงพื้นที่อย่างเป็นระบบ จากการวิเคราะห์ดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าปัญหามาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรมที่ผลิตและเก็บกาซสารเคมี มิได้เกิดจากการขาดกฎหมาย หากแต่เกิดจากการขาดการบูรณาการเชิงระบบ การกำหนดความรับผิดชอบตลอดวงจรชีวิตของกาซสารเคมี และกลไกด้านข้อมูลและความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งแตกต่างจากแนวทางของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นอย่างมีนัยสำคัญ

2. ปัญหาการขนส่งกาซสารเคมีอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

¹⁰ Japan Waste Network. (2023). *Waste Management in Japan: Rules and Figures*. pp. 10–26.

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวกับการขนส่งยังมีลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป และต้องพึงพากฎหมายลำดับรองเป็นหลัก กฎหมายฉบับนี้กำหนดข้อห้ามและเงื่อนไขเกี่ยวกับการผลิต การมีไว้ในครอบครอง และการใช้วัตถุอันตราย โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องได้รับอนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด แต่ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดข้อกำหนดที่ชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการขนส่งวัตถุอันตรายหรือเอกสารเคมีอุตสาหกรรมไว้อย่างชัดเจนในระดับพระราชบัญญัติ การกำกับดูแลการขนส่งจึงต้องอาศัย กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เช่น กฎกระทรวงที่กำหนดประเภท ชนิด ลักษณะ การบรรจุ การติดฉลาก และเงื่อนไขในการเคลื่อนย้ายวัตถุอันตราย ซึ่งมุ่งเน้นการควบคุมวัตถุอันตรายในเชิงการค้าและการใช้งานทั่วไป มากกว่าการขนส่งเอกสารเคมีอุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงสูงจากการรั่วไหล การหกตกหล่น หรือการเกิดอุบัติเหตุระหว่างทาง การขาดมาตรฐานเฉพาะด้านการขนส่งเอกสารเคมีจึงเป็นช่องว่างสำคัญของกฎหมาย ก่อให้เกิดการตีความการขนส่งเอกสารเคมีอุตสาหกรรมซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมาย ที่ต้องการมุ่งเน้นถึงการดูแล กำกับและการควบคุมมิให้เกิดอันตรายจากวัตถุอันตรายนั้นเอง ภายใต้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของประเทศไทยในการควบคุมวัตถุอันตราย โครงสร้างกำกับดูแล ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎกระทรวง/ประกาศ/คำสั่งเพื่อกำหนดมาตรฐานรายละเอียด โดยเฉพาะ บทบัญญัติที่ให้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับภาชนะ บรรจุภัณฑ์ การขนส่ง การเก็บรักษา การกำจัด และการทำลาย ซึ่งใน มาตรา 20 (1) ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ (โดยความเห็นชอบ/ข้อเสนอของคณะกรรมการ) ออกประกาศกำหนดเรื่อง “transportation ... disposal and destruction ...” เพื่อควบคุมป้องกัน หรือระงับอันตรายที่จะเกิดแก่คน ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมได้ อย่่างไรก็ดี เมื่อประเด็นถูกจำกัดลงมาเป็น “เอกสารเคมีอุตสาหกรรม” จะเกิดปัญหาเชิงระบบ 3 ชั้นสำคัญ (1) ปัญหาการจำแนกสถานะของเอกสารเคมีอุตสาหกรรมให้เข้าเป็นวัตถุอันตรายที่อยู่ในระบบควบคุม ในทางปฏิบัติเอกสารเคมีอุตสาหกรรมจำนวนมากเป็นของเสียผสม (mixture) หรือเป็นผลพลอยได้จากกระบวนการผลิตที่องค์ประกอบไม่คงที่ ทำให้การชี้ชัดว่าเข้าข่าย วัตถุอันตรายและอยู่ภายใต้ประเภท/บัญชีควบคุมใด ต้องพึงพา ประกาศ/บัญชีรายชื่อ/เงื่อนไข ตามอำนาจในมาตรา 20 เป็นหลัก ดังนั้นหากการจัดประเภทไม่ชัดหรือคลาดเคลื่อนตั้งแต่ต้นทาง การขนส่งอาจหลุดจากการกำกับดูแล (เช่น ไม่เข้าระบบเอกสารกำกับ ไม่ถูกตรวจระหว่างทาง หรือไม่ถูกใช้มาตรฐานบรรจุภัณฑ์/ฉลากที่เหมาะสม) ทั้งที่ความเสี่ยงต่อการรั่วไหลหรืออุบัติเหตุยังคงสูง อีกทั้งปัญหาการกำกับดูแลผู้เกี่ยวข้องในการขนส่งเป็นการมุ่งเน้นผู้มีไว้ในครอบครอง/ผู้ประกอบการมากกว่าผู้ขนส่งเป็นวิชาชีพ/ผู้รับจ้างขนส่ง พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 วางระบบควบคุมตามประเภทของวัตถุอันตรายและภาระของผู้เกี่ยวข้อง (เช่น ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก หรือผู้มีไว้ในครอบครอง) และให้อำนาจกำหนดเงื่อนไขผ่านประกาศตามมาตรา 20 แต่ในด้านการขนส่งเอกสารเคมี “ผู้รับจ้างขนส่ง” และ “ผู้ขับรถ/ผู้ควบคุมการขนส่ง” เป็นผู้มีหน้าที่หลักในการจัดการด้านความปลอดภัย (การผูกมัด การแยกของเข้ากัน

ไม่ได้การรับมือเหตุฉุกเฉินฯ) หากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติไม่วางหน้าที่เฉพาะและมาตรฐานวิชาชีพขั้นต่ำที่ตรวจได้ชัดจะก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากเงื่อนไขใบอนุญาตของผู้ได้รับใบอนุญาต/ผู้ครอบครอง มากกว่าการควบคุมพฤติกรรมของผู้ขนส่งตลอดเส้นทาง

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษตามกฎหมาย Hazardous waste consignment note และ registered waste carrier พบว่ามีการแยกกรอบของเสียอันตรายออกจากวัตถุอันตรายระหว่างขนส่งซึ่งประเทศอังกฤษใช้แนวคิดสำคัญคือ เมื่อของเสียอันตรายเคลื่อนย้าย จะต้องอยู่ภายใต้ ระบบเอกสารกำกับ การเคลื่อนย้าย (consignment note) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายของการติดตามและการตรวจสอบย้อนกลับ โดยแนวทางทางการของ Environment Agency ระบุว่าเมื่อมีการเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย จะต้องมียกเอกสารที่กรอกถูกต้อง (consignment note) และต้องจัดเตรียมก่อนเคลื่อนย้าย และยังระบุว่าครอบคลุมถึงกรณีที่มีการเก็บรวบรวมจากธุรกิจโดยผู้ขนส่งของเสียที่จดทะเบียนด้วย

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาตามระบบ RCRA cradle-to-grave และ Manifest มีการแยกบทบาท EPA และ Department of Transportation โดยสหรัฐอเมริกาใช้ระบบควบคุมของเสียอันตรายที่เด่นชัดในด้านการติดตามตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทางภายใต้ Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) โดย United States Environmental Protection Agency มีหลักการว่าผู้ขนส่งของเสียอันตรายเป็นส่วนหนึ่งของระบบจัดการของเสียอันตราย และการขนส่งรวมถึงการส่งของเสียจากผู้ก่อกำเนิดไปยังสถานที่รีไซเคิล บำบัด เก็บกัก หรือกำจัด โดยมีข้อกำหนดเฉพาะ 40 CFR Part 263 วางมาตรฐานสำหรับผู้ขนส่งของเสียอันตรายโดยกำหนดว่าผู้ขนส่งต้องไม่ขนส่งของเสียอันตรายหากยังไม่ได้รับหมายเลขประจำตัวจากหน่วยงาน (EPA identification number) ตาม 40 CFR § 263.11 และกำหนดรายละเอียดเรื่อง transfer facility และการทำเครื่องหมายภาชนะ ฯลฯ ซึ่งหลักการสำคัญอีกส่วนคือ ระบบเอกสารกำกับ (manifest) ซึ่งกำหนดว่าผู้ขนส่งไม่อาจรับของเสียอันตรายจากผู้ก่อกำเนิดได้ หากไม่มีแบบฟอร์ม manifest ที่ลงนามถูกต้อง (หรือ e-manifest ตามข้อกำหนด) ตาม 40 CFR § 263.20 และในด้านกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งของ Department of Transportation ก็ย้ำชัดว่าห้ามเสนอ ขนส่ง โอน หรือส่งมอบของเสียอันตราย หากไม่มี EPA manifest ที่จัดทำและถือครอง/ส่งมอบตามที่กฎหมายกำหนด ตาม 49 CFR § 172.205 อีกด้วย ดังนั้นเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้วพบว่า อังกฤษทำให้การติดตามของเสียอันตรายเป็นแกนกลาง (consignment note) และผูกกับสถานะผู้ขนส่งที่จดทะเบียนตั้งแต่ก่อนการเคลื่อนย้าย ทำให้เอกสารติดตามเป็นมาตรฐานเดียวที่ใช้สม่ำเสมอทั้งระบบ มักขึ้นกับกฎหมายลำดับรองและการแบ่งความรับผิดชอบของหน่วยงานตามชนิดวัตถุอันตราย และของประเทศไทยพบว่าสหรัฐอเมริกาทำให้ตัวผู้ขนส่งเป็นหน่วยที่ถูกกำกับโดยตรง (ต้องมี EPA identification number) และทำให้ manifest เป็นเงื่อนไขก่อนการขนส่งที่มีหน้าที่ผูกพันทางกฎหมายโดยตรง ขณะที่ไทยมีการออกหลักเกณฑ์เรื่องการขนส่งตามมาตรา 20 (1) และมีอำนาจตรวจรุดตามมาตรา 54 (1) แต่โดยโครงสร้างในระดับพระราชบัญญัติ ยังไม่ทำให้ระบบเอกสารติดตาม/บทบาทผู้ขนส่งเป็นหลักการเช่นเดียวกันแบบเดียวกับ RCRA manifest system

3. ปัญหาการกำจัดกากสารเคมีอุตสาหกรรม การบำบัด รีไซเคิล จากโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

บทบาทของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่เป็นกฎหมายในการดูแล ควบคุมและการจัดการสิ่งแวดล้อมมากกว่ากฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำจัดกากสารเคมีอุตสาหกรรมโดยตรง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดนโยบายและมาตรการโดยรวมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มิได้มุ่งควบคุมรายละเอียดของกระบวนการกำจัด บำบัด หรือรีไซเคิลกากสารเคมีอุตสาหกรรมในเชิงลึก ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติต้องอาศัยกฎหมายลำดับรองและกฎหมายเฉพาะด้านอื่นประกอบ ซึ่งอาจก่อให้เกิดช่องว่างในการกำกับดูแล แม้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะมีหลักการในการควบคุมของเสียอันตราย แต่บทบัญญัติมีลักษณะกว้างและเปิดช่องให้ต้องไปพึ่งพากฎกระทรวงหรือประกาศของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การกำหนดมาตรฐานการกำจัดและบำบัดกากสารเคมีอุตสาหกรรมยังขาดความชัดเจนและความแน่นอนทางกฎหมาย เนื่องจากมีเพียงแค่การกำกับ ควบคุม ดูแล และควบคุมของเสียอันตรายเท่านั้น แต่ยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการการบำบัด รีไซเคิล เพื่อกำจัดกากสารเคมีโรงงานอุตสาหกรรม ภายใ้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กลไกการควบคุมของเสียจากแหล่งกำเนิด (รวมถึงโรงงานอุตสาหกรรม) ถูกออกแบบในลักษณะกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้ฝ่ายบริหารกำหนดมาตรฐานและรายละเอียดเชิงเทคนิคผ่านประกาศ/กฎกระทรวง โดยหลักการสำคัญอยู่ที่มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดและการควบคุมของเสียอันตราย ดังนี้ (1) ปัญหาเชิงโครงสร้างที่กำหนดหลักกฎหมายเน้นมาตรฐาน แต่รายละเอียดการกำจัด บำบัด รีไซเคิลต้องพึ่งกฎหมายลำดับรองจำนวนมาก โดยมาตรา 55 ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ออกประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดครอบคลุมการปล่อยทิ้งของเสียจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม ผลคือในประเด็นกากสารเคมีอุตสาหกรรมซึ่งมักเป็นของเสียอันตราย กฎหมายระดับพระราชบัญญัติทำหน้าที่กำหนดเพียงหลักเกณฑ์กว้าง ๆ หากแต่รายละเอียดว่ากากชนิดใดต้องบำบัดแบบไหน เกณฑ์รีไซเคิลที่ปลอดภัยคืออะไร หรือวิธีการกำจัดใดถือว่าถูกต้องตามหลักวิชาการก็ต้องไปอาศัยกฎกระทรวง/ประกาศ/หลักเกณฑ์เฉพาะเพิ่มเติม ทำให้เกิดความเล็งด้านความไม่ เป็นเอกภาพของมาตรฐาน และความไม่แน่นอนต่อผู้ประกอบการและผู้บังคับใช้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ ระบบ Environmental permitting และหน้าที่ตาม duty of care ที่เน้นการกำกับสถานประกอบการจัดการของเสีย (treatment/storage/disposal) ประเทศอังกฤษใช้โครงสร้างสำคัญคือ การจัดการของเสีย รวมถึงการใช้/บำบัด/เก็บ/กำจัด ต้องอยู่ภายใต้ระบบใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อม (environmental permits) โดยแนวทางทางการของรัฐบาลสหราชอาณาจักรระบุว่า ต้องตรวจว่า กิจกรรม using, treating, storing and disposing of waste ต้องมีใบอนุญาตแบบมาตรฐานหรือแบบเฉพาะ และระบุหน่วยงานกำกับคือ Environment Agency และ Department for Environment, Food & Rural Affairs

นอกจากนี้ หน้าที่ทั่วไปในการจัดการของเสียอันตรายของธุรกิจผูกกับแนวคิด duty of care คือ ต้องทำให้ของเสียอันตรายที่ผลิตหรือจัดการ ไม่ก่ออันตรายหรือความเสียหายและต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นตามบทบาทของตน

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า สหรัฐอเมริกา ระบบ RCRA cradle-to-grave และการกำกับสถานที่บำบัด-เก็บ-กำจัด (TSDF) ด้วยมาตรฐานระดับสหพันธรัฐสหรัฐอเมริกามีระบบจัดการของเสียอันตรายแบบครบวงจร (cradle-to-grave) ภายใต้ Resource Conservation and Recovery Act โดย United States Environmental Protection Agency ระบุว่ากฎระเบียบการระบุประเภท การจัดชั้น การก่อกำเนิด การจัดการ และการกำจัดของเสียอันตรายอยู่ใน title 40 of the Code of Federal Regulations parts 260 through 273 ในด้านมาตรฐานสถานประกอบการบำบัด-เก็บ-กำจัด (treatment, storage, disposal facilities) 40 CFR Part 264 ระบุวัตถุประสงค์เพื่อกำหนด minimum national standards สำหรับการจัดการของเสียอันตรายที่ยอมรับได้ เมื่อเปรียบเทียบกับของประเทศไทยแล้วพบว่าสหรัฐอเมริกาคำหนดมาตรฐานขั้นต่ำระดับชาติที่ละเอียดและเป็นเอกภาพสูงสำหรับผู้ประกอบการ/สถานที่ที่ทำหน้าที่บำบัด-เก็บ-กำจัด (TSDF) เมื่อเทียบกับไทยที่ใช้โครงสร้างมาตรฐานกลางตามพระราชบัญญัติดังกล่าวและกลไกกำหนดชนิด/ประเภทของเสียอันตรายและวิธีการจัดการ ทำให้ไทยมีความยืดหยุ่นแต่ก่อให้เกิดปัญหากฎหมายเนื่องจากยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนคือการทำให้เกิดมาตรฐานเดียวที่ตรวจสอบได้ครอบคลุมทั้งการกำจัด บำบัด และรีไซเคิล โดยเฉพาะกรณีที่มีผู้รับจ้างภายนอกหรือกระบวนการรีไซเคิลที่ความเสี่ยงสูง

ดังนั้นเมื่อผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาแล้วจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไข ดังนี้

ประการแรก ปัญหาการเก็บกากสารเคมีอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แม้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะประเด็นการเก็บกากสารเคมีอุตสาหกรรม จะพบว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวยัง ขาดบทบัญญัติเฉพาะ ที่กำหนดมาตรฐานการเก็บรักษากากสารเคมีอย่างเป็นระบบ โดยปัจจุบันอาศัยบททั่วไปเกี่ยวกับการควบคุมโรงงานและการป้องกันอันตรายเป็นหลัก ส่งผลให้

1. การเก็บกากสารเคมีในโรงงานจำนวนมากเป็นไปตามดุลพินิจของผู้ประกอบการ
2. มาตรฐานการเก็บรักษาแตกต่างกันระหว่างโรงงาน
3. เจ้าพนักงานขาดเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนในการตรวจสอบและสั่งแก้ไข
4. ความเสี่ยงต่อการรั่วไหล อักคิภัย หรือการปนเปื้อนสิ่งแวดล้อมยังคงสูง

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้อง ปรับปรุงและเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้รองรับการควบคุมการเก็บกากสารเคมีอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน โดยปรับปรุงกฎหมายซึ่งอาจบัญญัติกฎหมาย ดังนี้

ข้อเสนอให้แก้ไข/เพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมาย

เพิ่มนิยามในหมวดบทนิยาม

ข้อเสนอให้เพิ่มเติมมาตรา 4

มาตรา 4 (เพิ่มเติม)

“กากสารเคมีอุตสาหกรรม” หมายความว่า สารเคมี วัตถุอันตราย หรือของเสียที่มีองค์ประกอบทางเคมี ซึ่งเกิดจากกระบวนการผลิต การแปรรูป การซ่อมบำรุง หรือกิจกรรมอื่นใดของโรงงาน และไม่อยู่ในสภาพที่จะนำกลับมาใช้ในกระบวนการผลิตตามปกติได้โดยตรง

เพื่อให้กฎหมายมีขอบเขตชัดเจน และสามารถบังคับใช้กับกากสารเคมีได้โดยตรง ไม่ต้องอาศัยการตีความขยายจากคำว่าสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว

เพิ่มหน้าที่ของผู้ประกอบการ โรงงานเกี่ยวกับการเก็บกากสารเคมี

ข้อเสนอให้เพิ่มมาตราใหม่ถัดจากบทว่าด้วยหน้าที่ของ โรงงาน

มาตรา ... (ใหม่)

ผู้ประกอบการ โรงงานซึ่งมีกากสารเคมีอุตสาหกรรมเกิดขึ้นจากการประกอบการ ต้องจัดให้มีสถานที่เก็บกากสารเคมีอุตสาหกรรมเป็นการเฉพาะ และต้องดำเนินการเก็บรักษาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ประการที่สอง ปัญหาการขนส่งกากสารเคมีอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 แม้ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 จะเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ควบคุมวัตถุอันตรายตลอดวงจรชีวิต ตั้งแต่การผลิต การนำเข้า การมีไว้ในครอบครอง การใช้ จนถึงการจัด แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะการขนส่งกากสารเคมีอุตสาหกรรมจะพบปัญหาสำคัญดังต่อไปนี้

1. กฎหมายไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึง “กากสารเคมีอุตสาหกรรม” โดยตรง
2. การขนส่งถูกควบคุมผ่านอำนาจออกกฎกระทรวงเป็นหลัก โดยไม่มีหลักเกณฑ์ขั้นต่ำในระดับพระราชบัญญัติ
3. บทบาทและความรับผิดชอบของ “ผู้รับจ้างขนส่ง” ไม่ชัดเจนเท่าที่ควร
4. ไม่มีระบบติดตามและตรวจสอบการขนส่งกากสารเคมีอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง

ผลคือ การขนส่งกากสารเคมีอุตสาหกรรมจำนวนมากยังมีความเสี่ยงต่อการรั่วไหล อุบัติเหตุ หรือ

การลักลอบทิ้งระหว่างทาง ซึ่งกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยของประชาชนโดยตรง

ข้อเสนอแนวทางการแก้ไข

ควร เพิ่มเติมบทบัญญัติเฉพาะว่าด้วยการขนส่งกากสารเคมีอุตสาหกรรม โดยเน้น

1. การนิยามกากสารเคมีอุตสาหกรรม
2. การกำหนดหน้าที่ของผู้ก่อกำเนิดและผู้ขนส่ง
3. การวางระบบติดตามและเอกสารกำกับ การขนส่ง
4. การเพิ่มอำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในระหว่างการขนส่ง

ข้อเสนอการแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมาย

เพิ่มนิยาม “กากสารเคมีอุตสาหกรรม”

ข้อเสนอให้เพิ่มเติมมาตรา 4 (บทนิยาม)

มาตรา 4 (เพิ่มเติม)

“กากสารเคมีอุตสาหกรรม” หมายความว่า วัตถุอันตรายหรือของเสียที่มีองค์ประกอบทางเคมี ซึ่งเกิดจากกระบวนการผลิต การแปรรูป การซ่อมบำรุง หรือกิจกรรมอื่นใดของโรงงานอุตสาหกรรม และไม่สามารถนำกลับมาใช้ได้ตามปกติโดยการเคลื่อนย้ายหรือขนส่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตสุขภาพ ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายครอบคลุมกากสารเคมีอย่างชัดเจน มิใช่อาศัยการตีความจากคำว่าวัตถุอันตราย เพียงอย่างเดียว

กำหนดหน้าที่ในการขนส่งกากสารเคมีอุตสาหกรรม

ข้อเสนอให้เพิ่มมาตราใหม่ในหมวดการควบคุมวัตถุอันตราย

มาตรา ... (ใหม่)

การขนส่งกากสารเคมีอุตสาหกรรม ต้องกระทำโดยผู้ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ทำให้การขนส่งเป็นกิจกรรมที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรง ไม่ใช่เพียงผลพลอยได้ของการมีไว้ในครอบครอง

ประการที่สาม ปัญหาการกำจัดกากสารเคมีอุตสาหกรรม การบำบัด รีไซเคิล จากโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะเป็นกฎหมายแม่บทด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษและของเสียอันตรายจากแหล่งกำเนิด รวมถึงโรงงานอุตสาหกรรม แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะประเด็นการกำจัด การบำบัด และการรีไซเคิลกากสารเคมีอุตสาหกรรมยังพบปัญหาสำคัญหลายประการ ได้แก่

1. กฎหมายมีลักษณะเป็นกฎหมายเชิงหลักการมากกว่าการกำหนดมาตรฐานในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรง
2. ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะที่กล่าวถึงกากสารเคมีอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน
3. การรีไซเคิลกากสารเคมียังขาดเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจน ป้องกันการรีไซเคิลที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ
4. ความรับผิดชอบของโรงงานและผู้รับจ้างบำบัดหรือกำจัดของเสียยังไม่ชัดเจนเพียงพอ
5. กลไกตรวจสอบและสั่งแก้ไขยังพึ่งพากฎหมายลำดับรองเป็นหลัก

ปัญหาดังกล่าวทำให้การจัดการกากสารเคมีอุตสาหกรรมในทางปฏิบัติยังมีความเสี่ยงต่อการปนเปื้อนสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในระยะยาว

ดังนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ควรมีองค์ประกอบ ดังนี้

- วางหลักการควบคุมมลพิษและของเสียในภาพรวม
- ให้อำนาจรัฐมนตรีและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติออกกฎกระทรวงหรือประกาศกำหนดมาตรฐาน
- มิได้กำหนด “หน้าที่โดยตรง” ของโรงงานเกี่ยวกับการกำจัด บำบัด และรีไซเคิลกากสารเคมีอย่างเป็นระบบ

แนวทางการแก้ไข

ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเฉพาะ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อ

1. นิยามกากสารเคมีอุตสาหกรรมให้ชัดเจน
2. กำหนดหน้าที่ของโรงงานในฐานะแหล่งกำเนิดมลพิษ
3. วางหลักเกณฑ์ขั้นต่ำในการกำจัด บำบัด และรีไซเคิล
4. เพิ่มอำนาจและบทบาทของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมและสั่งแก้ไข

ข้อเสนอการแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมาย

เพิ่มนิยาม “กากสารเคมีอุตสาหกรรม”

ข้อเสนอให้เพิ่มเติมบทนิยาม

มาตรา ... (เพิ่มเติม)

“กากสารเคมีอุตสาหกรรม” หมายความว่า ของเสียหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วซึ่งมีองค์ประกอบทางเคมีหรือวัตถุอันตราย อันเกิดจากการผลิต การแปรรูป การซ่อมบำรุง หรือกิจกรรมอื่นใดของโรงงานอุตสาหกรรม และอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือทรัพย์สิน หากมิได้มีการกำจัด บำบัด หรือรีไซเคิลอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ

ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายสามารถใช้บังคับกับกากสารเคมีอุตสาหกรรมได้โดยตรง ไม่ต้องพึ่งพาการตีความจากคำว่าของเสียอันตรายเพียงอย่างเดียว

กำหนดหน้าที่ของโรงงานในการกำจัด บำบัด และรีไซเคิล

ข้อเสนอให้เพิ่มมาตราใหม่ในหมวดควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

มาตรา ... (ใหม่)

โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีกากสารเคมีอุตสาหกรรมเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการ ต้องดำเนินการกำจัด บำบัด หรือรีไซเคิลกากสารเคมีอุตสาหกรรมดังกล่าวให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของโรงงานอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการละเลยหรือการ ผลักภาระไปยังบุคคลอื่น โดยไม่มีการควบคุม

กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการกำจัด บำบัด และรีไซเคิล

ข้อเสนอให้เพิ่มวรรคสองของมาตราใหม่

การกำจัด บำบัด หรือรีไซเคิลกากสารเคมีอุตสาหกรรมตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) ไม่ก่อให้เกิดการปนเปื้อนต่อดิน น้ำ อากาศ หรือระบบนิเวศ
- (2) ใช้กระบวนการหรือเทคโนโลยีที่เหมาะสมตามหลักวิชาการ
- (3) มีมาตรการควบคุมและติดตามผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- (4) การรีไซเคิลต้องไม่เป็นการหลีกเลี่ยงการกำจัดของเสียอันตรายโดยมิชอบ

เพื่อการป้องกันปัญหาการรีไซเคิลที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งในทางปฏิบัติอาจกลายเป็นการทิ้งหรือ แพร่กระจายมลพิษในรูปแบบอื่น

กำหนดความรับผิดชอบจ้ำงบุคคลภายนอก

ข้อเสนอให้เพิ่มมาตราใหม่

มาตรา ... (ใหม่)

ในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมว่าจ้างบุคคลภายนอกดำเนินการกำจัด บำบัด หรือรีไซเคิลกาก สารเคมีอุตสาหกรรม โรงงานยังคงต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น เว้นแต่จะพิสูจน์ ได้ว่าได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และใช้ความระมัดระวังอย่างเหมาะสมแล้ว

เพื่อกำหนดการสะท้อนหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบและป้องกันการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ โดยอาศัย การว่าจ้างภายนอก

เพิ่มอำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสั่งแก้ไขและระงับการดำเนินการ

ข้อเสนอให้เพิ่มมาตราใหม่

มาตรา ... (ใหม่)

หากพนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า การกำจัด บำบัด หรือรีไซเคิลกากสารเคมีอุตสาหกรรมไม่เป็นไปตาม กฎหมาย ให้มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้แก้ไข ระงับ หรือดำเนินการใด ๆ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความ เสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ทันที

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายและการป้องกันความเสียหายเชิงรุก เป็นต้น

โดยสรุป ข้อเสนอแนะนี้มุ่งเน้นให้ประเทศไทยปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ ได้แก่ พระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนด หน้าที่ด้านการติดตาม ตรวจสอบ และเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใสต่อสาธารณะอย่างเป็นระบบและมีเอกภาพ การกำหนดหน้าที่ดังกล่าวอย่างชัดเจนในระดับกฎหมายจะช่วยยกระดับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

จากการควบคุมเชิงรับไปสู่การกำกับดูแลเชิงป้องกัน และเสริมสร้างบทบาทของประชาชนในการตรวจสอบ และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามหลักธรรมาภิบาลและนิติรัฐอย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของประเทศ สหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นที่ใช้ ระบบข้อมูลและความโปร่งใสเป็นแกนสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อม สมัยใหม่

เอกสารอ้างอิง

- กรมโรงงานอุตสาหกรรม. (2535). *คำอธิบายพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535*. กรุงเทพฯ: กระทรวงอุตสาหกรรม. หน้า 2-3.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2535). *พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พร้อมคำอธิบาย*. กรุงเทพฯ: กรมโรงงานอุตสาหกรรม. (2537). *แนวทางการควบคุมโรงงานจำพวกที่ 3 และมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: กระทรวงอุตสาหกรรม. หน้า 20-23.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.
- พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535.
- วรวิทย์ สมสง, และคณะ. (2568). การศึกษาความสอดคล้องของหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารจัดการกากอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน. *วารสารศิลปการจัดการ*, 9(2), 11–14.
- Japan Waste Network. (2023). *Waste Management in Japan: Rules and Figures*. pp. 10–26.