

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ในประเทศไทย¹

ปัทม์ธิดา ทองวัฒนะ²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ในประเทศไทย เพื่อศึกษาทำให้ทราบว่าแนวคิดและสาเหตุของปัญหากฎหมายเกี่ยวกับฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5: Particulate matter with diameter of less than 2.5 micron) ในประเทศไทย ซึ่งทำให้ผู้เขียนได้มีความรู้ความเข้าใจว่าฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ไม่ได้มีคำจำกัดความในกฎหมาย แต่ได้ใช้คำจำกัดความตามองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา (US.EPA) ว่าฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) หมายถึง ฝุ่นละเอียด (Fine Particle) เป็นอนุภาคที่มีเส้นผ่านศูนย์กลางเล็กกว่า 2.5 ไมครอน ฝุ่นละเอียดมีแหล่งกำเนิดจากควันเสียของรถยนต์ โรงไฟฟ้า โรงงานอุตสาหกรรม ควันที่เกิดจากหุงต้มอาหารโดยใช้ฟืน การเผาในที่โล่ง นอกจากนี้ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) ออกไซด์ของไนโตรเจน (NO_x) และสารอินทรีย์ระเหยง่าย (VOCs) จะทำปฏิกิริยากับสารอื่นในอากาศทำให้เกิดเป็นฝุ่นละเอียดได้ โดยปัญหากฎหมายเกี่ยวกับฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ในประเทศไทยมีแนวคิดที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ แนวคิดเรื่องสิทธิของประชาชนและสิทธิชุมชนที่เกี่ยวข้องกับปัญหามลพิษทางอากาศซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐควรรับรองและคุ้มครองให้ตามรัฐธรรมนูญ สิทธิของประชาชน (ปัจเจกชน) นั้น ได้แก่ สิทธิเชิงเนื้อหา (Substantive Rights) ประกอบด้วย สิทธิในชีวิต (Right to Life) สิทธิในสุขภาพ (Right to Health) สิทธิในสิ่งแวดล้อม/สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Good/Healthy/Decent Environment) และ สิทธิเชิงกระบวนการ (Procedural Rights) ประกอบด้วย สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) สิทธิในการมีส่วนร่วม (Right to Participation) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Right to Access to Environmental Justice) และสิทธิชุมชน คือ อำนาจอันชอบธรรมถูกต้องตามกฎหมาย ประเพณีหรือข้อตกลงที่ชุมชนที่อยู่ร่วมกันในสังคมยึดถือร่วมกัน แนวคิดเรื่องหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ แนวคิดเรื่องหลักการเก็บภาษีจากผู้ก่อมลพิษ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ว่าผู้ก่อมลพิษจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต้นทุนทางสังคม (social cost) ที่เกิดจากการก่อให้เกิดมลพิษ และแนวคิดด้านการบูรณาการการทำงานร่วมกันของแต่ละภาคส่วน ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและยั่งยืน โดยสาเหตุของการเกิดฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ใน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ในประเทศไทยโดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และรองศาสตราจารย์สุรินทร์ รัตนวราห

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประเทศไทยมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ ทั้งจากการใช้เชื้อเพลิงจากซากพืชซากสัตว์ ไอเสียจากยานพาหนะ ระบบการขนส่ง โรงงานอุตสาหกรรม การเผาในที่โล่ง หมอกควันข้ามแดน และปัจจัยส่งเสริมการสะสมของฝุ่นละอองต่าง ๆ จากสารสนเทศของกรมควบคุมมลพิษระบุว่าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) เกิดจากยานพาหนะสูงเป็นอันดับ 1 ถึงร้อยละ 52 ซึ่งปัญหาการเพิ่มขึ้นของฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้คนเป็นอย่างมาก เพราะฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) สามารถเข้าสู่หลอดลมฝอย (Bronchioles) ถุงลม (Alveoli) ดูดซึมเข้าสู่กระแสโลหิตผ่านเส้นเลือดฝอยในปอดเข้าสู่ร่างกายได้ โดยมีกลไกการตกค้างของฝุ่นละอองในส่วนต่าง ๆ ของระบบทางเดินหายใจ สามารถเข้าสู่ร่างกายไปฝังตัวอยู่ในเนื้อเยื่อปอด ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อกระบวนการแลกเปลี่ยนก๊าซของร่างกาย (Gas Exchange Regions) นอกจากนี้สามารถทำให้เกิดร่องรอยแผลในเส้นเลือดแดงและทำให้สมรรถภาพในการยืดหยุ่นของเส้นเลือดแดงลดลง ทำให้เกิดโรคหัวใจ (Heart Attack) และโรคที่เกี่ยวกับระบบการไหลเวียนโลหิต (Cardiovascular Problem) และปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ส่งยังผลกระทบไปถึงด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จากการที่แหล่งกำเนิดมลพิษประเภทยานพาหนะที่เป็นรถยนต์ก่อให้เกิดฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) เป็นจำนวนมาก จึงทำให้ผู้เขียนได้ศึกษาทฤษฎีและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีกลไกการรับสัมผัสฝุ่นละอองและสารพิษในมลพิษทางอากาศ การปล่อยมลพิษออกสู่บรรยากาศของรถยนต์ และมาตรฐานการควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศในรถยนต์อีกด้วย

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ในประเทศไทยยังคงมีประเด็นปัญหาอยู่หลายประการซึ่งสรุปได้ดังนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาการไม่มีกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศเฉพาะด้านที่ครอบคลุมทั้งด้านการควบคุมและลดมลพิษทางอากาศอย่างเป็นระบบเนื่องจากปัจจุบันปัญหามลพิษทางอากาศและปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นปัญหาระดับประเทศที่ส่งผลกระทบต่อดำเนินชีวิตของคนไทยและส่งผลกระทบต่อสุขภาพของคนและสัตว์ รวมถึงส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ แต่ปัจจุบันกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยเป็นกฎหมายที่กล่าวถึงภาพรวมของการคุ้มครองและการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมทุกประเภท และในส่วนของการควบคุมมลพิษก็เป็นการกล่าวถึงในภาพรวมของมลพิษทุกประเภทเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางอากาศ ทางเสียง ทางน้ำ มลพิษอื่น และของเสียอันตราย ยังถูกรวมอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพียงฉบับเดียว มิได้เป็นการแยกเฉพาะมลพิษทางอากาศดังเช่นประเทศอื่นที่มี Clean Air Act เป็นพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศโดยเฉพาะซึ่งโดยทั่วไปมีเจตนารมณ์ในการลดและควบคุมมลพิษทางอากาศ ซึ่งหลายประเทศได้มีการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น เช่น Clean Air Act 1956 in United Kingdom, Clean Air Act 1963 in United States, Clean Air Act 1971 in Singapore, Clean Air Act

1972 in New Zealand, Canadian Environmental Protection Act, 1999 เป็นต้น ดังนั้น ประเทศไทยควรมีการตรากฎหมายที่ควบคุมและลดมลพิษทางอากาศเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มาตรฐานการลดและควบคุมมลพิษทางอากาศของไทยถูกจัดการอย่างเป็นระบบ รวดเร็ว ยั่งยืนและอยู่ในระดับเดียวกันกับนานาชาติของประเทศ

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาการไม่มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสภาพแวดล้อมเพื่อความสะดวกของอากาศอย่างยั่งยืน ชัดเจน และ มีการบูรณาการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ การแจ้งเตือน และการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งในปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำภายใต้ขอบเขตอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่อย่างจำกัด และกระจัดกระจายภายใต้กฎหมายที่หน่วยงานมีหน้าที่รักษาการ มีเพียงการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในฐานะผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ในลักษณะของผู้บัญชาการ (Single Command) เพียงอย่างเดียว เมื่อไม่มีหน่วยงานหลักในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เพราะมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก รวมถึงการขาดสภาพการบังคับใช้กฎหมายขาดการตรวจสอบและติดตาม ตลอดจนขาดการอนุวัติการกฎหมายให้เป็นไปตามอนุสัญญาหรือพิธีสารซึ่งแตกต่างจากประเทศที่มีหน่วยงานหลักที่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

ปัญหาประการที่สาม ปัญหามาตรการบังคับของกฎหมายไทยตามหลักการกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) กรณีผู้ก่อมลพิษฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ซึ่งเป็นอากาศเสียออกสู่บรรยากาศจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่เกินกว่ามาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งประกอบด้วยมาตรการรับผิตทางอาญา มาตรการรับผิตทางแพ่ง และมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งมาตรการบังคับของกฎหมายดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการลดการปล่อยมลพิษลงสู่สิ่งแวดล้อม

ปัญหาประการที่สี่ ปัญหาการป้องกันและลดปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) จากแหล่งกำเนิดมลพิษที่มาจากยานพาหนะทางบก โดยประเทศไทยได้นำเกณฑ์มาตรฐานของสหภาพยุโรปมาปรับใช้กับมาตรฐานในการปล่อยมลพิษทางอากาศของยานพาหนะ ในรูปแบบของมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมสำหรับผลิตเครื่องยนต์ โดยปัจจุบันได้ใช้มาตรฐานไอเสียและน้ำมันยูโร 3 (Euro 3) ในรถบรรทุกขนาดใหญ่มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 หรือนานกว่า 13 ปี และมีการใช้มาตรฐานไอเสียและน้ำมันยูโร 4 (Euro 4) ในรถบรรทุกขนาดเล็กตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 หรือนานกว่า 8 ปี จากสถิติที่รายงานโดยกรมการขนส่งทางบก ในปี 2562 พบว่า รถยนต์นั่งส่วนบุคคลและรถยนต์บรรทุกได้เพิ่มปริมาณขึ้นจากปี พ.ศ. 2555 - พ.ศ. 2561 ถึงจำนวน 3,259,945 คัน ขณะที่รถบรรทุกขนาดใหญ่รวมรถโดยสารเพิ่มปริมาณขึ้นจากปี พ.ศ. 2550 - พ.ศ. 2561 ถึงจำนวน 160,916 คัน ดังนั้น ด้วยจำนวนรถยนต์และรถบรรทุกที่เพิ่มขึ้นอย่าง

ต่อเนื่องรวมถึงการบังคับใช้มาตรฐานไอเสียและน้ำมันเดิม โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นเวลานาน ส่งผลให้ปริมาณฝุ่นที่ถูกปล่อยออกมาจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงเพิ่มขึ้นซึ่งก่อให้เกิดมลพิษสูง ซึ่งจากสารสนเทศของกรมควบคุมมลพิษระบุว่าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) เกิดจากยานพาหนะสูงเป็นอันดับ 1 ถึงร้อยละ 52

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ในประเทศไทย ผู้เขียนพบว่ามีข้อเสนอแนะคือ

1. ในประเด็นปัญหาการไม่มีกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศเฉพาะด้าน เห็นควรให้มีการแก้ไข

1.1 เห็นควรให้มีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยให้มีการวางหลักรับรองถึงสิทธิในการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ดังนี้

“สิทธิของบุคคลที่จะมีการดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม”

1.2 เห็นควรให้มีการบัญญัติ “กฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act)” ขึ้นในประเทศไทย โดยเป็นกฎหมายที่ดูแลด้านมลพิษทางอากาศเป็นการเฉพาะด้าน เพื่อรวบรวมกฎหมายด้านมลพิษทางอากาศที่กระจัดกระจายให้เป็นกฎหมายฉบับเดียว กำหนดมาตรการการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) อย่างครอบคลุมและเป็นระบบ มีการพัฒนามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไปและมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ระบบการประเมินคุณภาพอากาศ ระบบการเฝ้าระวัง ระบบการเตือนภัย จากสถานการณ์อากาศ ระบบการจัดการในสถานการณ์วิกฤต ระบบการพัฒนาศักยภาพที่ครอบคลุมไปถึงฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5)

2. ในประเด็นปัญหาการไม่มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสภาพแวดล้อม เพื่อความสะอาดของอากาศอย่างยั่งยืน ชัดเจน และมีการบูรณาการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เห็นควรให้มีการแก้ไข

ประเทศไทยต้องมีหน่วยงานกลางซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่จะดูแลรับผิดชอบปัญหาฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act) โดยจะเป็นการบูรณาการของหน่วยงาน และกระทรวง รวมถึงภาคประชาชนและภาคเอกชนในการบริหารจัดการอากาศสะอาดโดยผ่าน “คณะกรรมการอากาศสะอาด” ทำหน้าที่เสนอนโยบายและแผนการจัดการให้มีระบบสภาพแวดล้อมของชั้นบรรยากาศที่ปลอดภัยต่อสุขภาพ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศสะอาด ยุทธศาสตร์ เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง ภาษี และการส่งเสริมการลงทุน ด้านนี้ต่อคณะรัฐมนตรีรวมถึงแผนปฏิบัติการการพัฒนาคุณภาพอากาศของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งในจุด

นี้ยังกำหนดให้มี คณะกรรมการอากาศสะอาดในระดับจังหวัด และกลุ่มจังหวัด โดยแหล่งมลพิษทางอากาศ ตามกฎหมายนี้กำหนดให้ระดับจังหวัด หรือระดับอำเภอกำหนดไว้ในแผนที่ข้อมูลตามช่วงระยะเวลา กรรมการอากาศสะอาดกำหนด แบ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม, แหล่งกำเนิดมลพิษการเผาในที่โล่ง, แหล่งกำเนิดมลพิษการก่อสร้าง, แหล่งกำเนิดมลพิษจากยานพาหนะ, แหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่อยู่ในราชอาณาจักร และแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศอื่น ๆ จากนั้นให้กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐานความปลอดภัย เพื่อกำหนดขอบเขตที่มลพิษทางอากาศจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพ เพื่อพัฒนาระบบจัดการสภาพแวดล้อม ให้จัดทำฐานข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ และติดตาม แจ้งเตือน ประชาชนในเขตพื้นที่ รวมถึงกำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุน ภาษี การออกกฎกระทรวงกำหนดชนิด และประเภทของมลพิษ ประสานงาน และจัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์มลพิษเสนอคณะกรรมการ อากาศสะอาดโดยกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน เช่น ทุก 3 เดือน เป็นต้น และมีอำนาจในการออกคำเตือน ออกคำสั่งให้แก้ไข ออกมาตรการลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และไม่อำนวยความสะดวกเจ้าหน้าที่ ในรูปของค่าปรับหรือกระทั่งฟ้องผู้ละเมิดในศาลได้ด้วย

3. ในประเด็นปัญหามาตรการบังคับของกฎหมายไทยตามหลักการกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) กรณีผู้ก่อมลพิษฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ซึ่งเป็นอากาศเสียออกสู่บรรยากาศจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่เกินกว่ามาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เห็นควรให้มีการแก้ไข

3.1 มาตรา 55 มีการกล่าวถึงมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยกำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ ควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับการควบคุมการปล่อยของเสียหลายอย่างซึ่งออกสู่ สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 32 ซึ่งการควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย เป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในมาตราดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าถึงแม้จะออก ประกาศซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองสำหรับการปล่อยทิ้งอากาศเสียก็ตาม เห็นว่าควรมีการแยกกฎหมาย เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษไว้เป็นการเฉพาะ

3.2 มาตรการลงโทษหากมีการฝ่าฝืนในเรื่องหลักการกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย สำหรับ เจ้าของ ผู้ครอบครอง และผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษทางอากาศหรืออากาศเสียโดยไม่ผ่านการบำบัดหรือปล่อยอากาศเสียเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดบทลงโทษไว้ เห็นควรให้มีการแก้ไข ดังนี้

1) มาตรการรับผิดชอบทางอาญา

ในส่วนของผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ ที่มีหน้าที่ ต้องติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมืออื่นใดสำหรับการควบคุม กำจัด ลด

หรือจัดมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอากาศตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เว้นแต่จะได้มีระบบ อุปกรณ์หรือ เครื่องมือดังกล่าว ซึ่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ทำการตรวจสอบและทดลอง แล้ว เห็นว่ายังใช้การได้อยู่แล้ว ไม่ทำตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในพระราชบัญญัตินี้ไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญาไว้ ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 104 ให้รวมถึงการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศไม่ทำตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายตามมาตรา 68 วรรคสองด้วย และเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มโทษปรับและโทษจำคุกเพื่อให้ผู้ที่จะกระทำความผิดเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำความผิดโดยควรกำหนดค่าปรับให้สูงกว่าค่าใช้จ่ายในการบำบัดของผู้ประกอบการเพราะมีฉะนั้นแล้วผู้ประกอบการก็พร้อมที่จะจ่ายค่าปรับและปล่อยมลพิษลงสู่สิ่งแวดล้อมมากกว่าที่จะจ่ายค่าบำบัดมลพิษที่ได้ก่อให้เกิดขึ้นนั้น ดังนี้

“เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใด ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 68 วรรคสอง มาตรา 71 หรือผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 72 หรือข้อกำหนดของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 74 หรือ มาตรา 75 วรรคหนึ่ง หรือกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 80 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือ ปรับรายวันในอัตราสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานของอุปกรณ์ เครื่องมือหรือระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตนตลอดเวลาที่ดำเนินการเช่นนั้น หรือทั้ง จำทั้งปรับ”

2) มาตรการรับผิดชอบทางแพ่ง

ในมาตรา 97 ผู้เสียหายหรือผู้มีอำนาจฟ้องจำกัดเพียงรัฐเท่านั้น ประชาชนที่พึงพิงทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะไม่สามารถเป็นผู้มีอำนาจฟ้องตามมาตรานี้ได้ แม้ประชาชนจะได้รับผลกระทบก็ตาม และนอกจากนั้นรัฐจะฟ้องได้จะต้องมีการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเกิดขึ้นแล้ว ดังนั้น หากเป็นการคาดการณ์ว่าอาจจะเกิดการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รัฐจะไม่มีอำนาจฟ้อง จึงเห็นควรให้นำหลัก Citizen Suits มาใช้ในการแก้ไขปัญหามาตรา 97 โดยการให้สิทธิแก่ประชาชนในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมด้วยตนเองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน โดยหลักนี้กำหนดให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้โดยไม่จำกัดว่าประชาชนผู้นั้นจะต้องได้รับความเสียหายก่อนและรวมถึงประชาชนสามารถฟ้องคดีเอกกับหน่วยงานของรัฐหรือผู้กระทำการแทนรัฐเพื่อบังคับการให้รัฐหรือตัวแทนของรัฐปฏิบัติตามให้เป็นไปตามกฎหมายและกระทำการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

3.3 นอกจากมาตรการบังคับในด้านต่าง ๆ ที่ใช้กับผู้ก่อมลพิษตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว เห็นควรนำหลักการเก็บภาษีจากผู้ก่อมลพิษมาใช้บังคับด้วย เพราะถือเป็นมาตรการที่ทำให้ผู้ใช้ประโยชน์หรือผู้ประกอบการตระหนักถึงต้นทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือการปล่อยมลพิษ โดยการรวมต้นทุนทางด้าน

สิ่งแวดล้อมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการผลิตสินค้า การใช้มาตรการด้านภาษีอากรจึงเป็นสิ่งจูงใจให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษร่วมมือกันในการลดและขจัดมลพิษนั้น

4. ในประเด็นปัญหาการป้องกันและลดปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) จากแหล่งกำเนิดมลพิษที่มาจากยานพาหนะทางบก เห็นควรให้มีการแก้ไข

เห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานอุตสาหกรรมน้ำมันเชื้อเพลิงและมาตรฐานอุตสาหกรรมรถยนต์ ดังนี้

4.1 ปรับปรุงมาตรฐานอุตสาหกรรมน้ำมันเชื้อเพลิงเป็น Euro 5 และ Euro 6 การปรับปรุงมาตรฐานน้ำมันเชื้อเพลิงเป็น Euro 5 และ Euro 6 จำต้องดำเนินการก่อนหรือควบคู่ไปกับการปรับปรุงมาตรฐานอุตสาหกรรมรถยนต์เป็น Euro 5 และ Euro 6 เพื่อให้เครื่องยนต์สะอาดสามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่โดยตัวของน้ำมันเชื้อเพลิง Euro 5 และ Euro 6 ซึ่งลดปริมาณกำมะถันลงจาก 50 ส่วนในล้านส่วนเหลือเพียง 10 ส่วน ในล้านส่วน แม้ใช้กับรถยนต์รุ่นเก่าก็ช่วยลดมลพิษลงได้โดยเฉพาะฝุ่นละอองจากรถยนต์ดีเซลอาจลดได้ถึงร้อยละ 20

4.2 ปรับปรุงมาตรฐานอุตสาหกรรมรถยนต์เบนซินเป็น Euro 5 และ Euro 6 การปรับปรุงมาตรฐานรถยนต์เบนซินเป็น Euro 5 และ Euro 6 ควบคู่กับการปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงจะช่วยลดฝุ่นละอองก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ และก๊าซไฮโดรคาร์บอน ซึ่งนอกจากจะช่วยลดระดับก๊าซโอโซนในบรรยากาศแล้ว ยังผลให้ลดฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) ได้ด้วย

4.3 ปรับปรุงมาตรฐานอุตสาหกรรมรถยนต์ดีเซลขนาดเล็กเป็น Euro 5 และ Euro 6 การปรับปรุงมาตรฐานรถยนต์ดีเซลขนาดเล็กเป็น Euro 5 และ Euro 6 ควบคู่กับการปรับปรุงมาตรฐานอุตสาหกรรมน้ำมันเชื้อเพลิงจะช่วยลดฝุ่นละออง ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ และก๊าซไฮโดรคาร์บอน ทั้งนี้การลดปริมาณกำมะถันในน้ำมันดีเซลลงเหลือ 1 ใน 5 ย่อมทำให้ปริมาณการระบายฝุ่นพิษรวมถึงฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM2.5) จากท่อไอเสียลดลง เหลือ 1 ใน 5 เช่น ลดจาก 25 มิลลิกรัม/กิโลเมตร เหลือ 5 มิลลิกรัม/กิโลเมตร

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการวิจัยผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5. สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563.

เครือข่ายอากาศสะอาด ประเทศไทย. สมุดปกฟ้า อากาศสะอาด (Clean Air Blue Paper, Thailand) เจาะลึกผลกระทบของมลพิษทางอากาศและรากเหง้าของปัญหา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดต้นสาย, 2563.

นฤมล เสกธีระ, “ความมีประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม”, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่ 8 ฉบับที่ 1, (พฤษภาคม 2558): หน้า 58 -59.

พรวิฑู โคว์คชาภรณ์, “ภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental Tax)”, วารสารวิชาการสำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปีที่ 3, ฉบับที่ 22, (พฤศจิกายน 2556): หน้า 5 - 6.