

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศ อันเกิดจากการปล่อยควันดำของรถยนต์¹

ศุภณีย์พร ถือศิษฐ์²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการปล่อยควันดำของรถยนต์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการปล่อยควันดำของรถยนต์ หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและการบังคับใช้กฎหมาย สิทธิตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม มาตรการบังคับทางปกครอง หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศจากควันดำของรถยนต์และมาตรการส่งเสริมรถยนต์ไฟฟ้า รวมถึงหลักการจัดเก็บภาษีเกี่ยวกับรถยนต์และรถยนต์ไฟฟ้า ทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบว่าควันดำจากท่อไอเสียของรถยนต์นับว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่สำคัญของการเกิดมลพิษทางอากาศฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอนหรือ PM 2.5 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชุมชนเมืองซึ่งมีการจราจรหนาแน่น ประกอบกับข้อมูลของกรมควบคุมมลพิษ พบว่า แหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศฝุ่นละออง PM 2.5 ร้อยละ 72.5 คือ ยานพาหนะอันเกิดจากการปล่อยควันดำของรถยนต์ส่วนบุคคล รถยนต์สาธารณะ รวมถึงรถบรรทุกขนาดใหญ่ที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซล โดยการควบคุมรถยนต์ควันดำมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 4 ฉบับ ประกอบด้วย 1) พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นพนักงานจราจรเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายกับรถยนต์ทุกประเภทที่วิ่งบนท้องถนน 2) พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 โดยเจ้าหน้าที่ขนส่งของกรมการขนส่งทางบก ซึ่งเป็นผู้ตรวจการขนส่ง มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายกับรถยนต์ขนาดใหญ่ที่ใช้เพื่อการค้าหรือการพาณิชย์และการขนส่ง เช่น รถโดยสารประจำทาง รถโดยสารไม่ประจำทาง และรถบรรทุก เป็นต้น 3) พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 กรมการขนส่งทางบกเป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย โดยใช้บังคับใช้กับรถยนต์ขนาดเล็ก เช่น รถเก๋ง รถกระบะ รถแท็กซี่ รถส่วนบุคคล เป็นต้น ซึ่งกำหนดให้รถที่จดทะเบียนและเสียภาษีประจำปีนั้น รถที่จะขอจดทะเบียนได้ต้องเป็นรถที่มีส่วนควบและมีเครื่องอุปกรณ์สภาพสมบูรณ์ รวมถึงการตรวจระบบไอเสียและระบบเครื่องเสียง และ 4) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการปล่อยควันดำของรถยนต์ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. 2535 โดยมีเจ้าพนักงานกรมควบคุมมลพิษเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย โดยใช้บังคับกับรถยนต์ที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการปล่อยควันดำของรถยนต์ ทำให้ทราบปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการปล่อยควันดำของรถยนต์ ยังมีปัญหาข้อกฎหมายอันควรพิจารณาหลายประการ ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาอำนาจเรียกให้ยานพาหนะหยุดเพื่อตรวจสอบคุณภาพควันดำที่ปล่อยจากท่อไอเสียของยานพาหนะ เมื่อพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจจับรถยนต์ควันดำนั้น มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจจับรถยนต์ควันดำหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมการขนส่งทางบก และกองบังคับการตำรวจจราจร โดยมีอำนาจเรียกรถยนต์ให้หยุดเพื่อตรวจสอบคุณภาพค่าควันดำที่ระบายจากท่อไอเสีย และออกคำสั่งห้ามใช้รถยนต์ควันดำ เป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้านการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ ซึ่งเป็นการกิจเข้าซ้อน ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพในการควบคุมและการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศกรณีรถยนต์ปล่อยควันดำจากท่อไอเสีย ประกอบกับพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจกรมควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการฟื้นฟู คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกิจในการควบคุมมลพิษเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษ ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานกรมควบคุมมลพิษ มีอำนาจเพียงเรียกรถยนต์ส่วนบุคคลหรือรถยนต์ขนาดเล็กให้หยุดเพื่อตรวจสอบคุณภาพควันดำเท่านั้น และออกคำสั่งห้ามใช้รถยนต์ควันดำ แต่ไม่ครอบคลุมถึงรถโดยสารสาธารณะ รถบรรทุก เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งให้คำนิยาม “ยานพาหนะ” หมายถึง “รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เรือตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทย และอากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ” ทั้งนี้ รถโดยสารสาธารณะ รถบรรทุกเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศอันเกิดจากควันดำจากท่อไอเสียของรถยนต์เช่นเดียวกันกับรถยนต์ขนาดเล็ก ซึ่งหากเป็นกรณีรถโดยสารสาธารณะ รถบรรทุก เจ้าพนักงานกรมควบคุมมลพิษมีหน้าที่เพียงประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบ ซึ่งอยู่ในอำนาจของกรมการขนส่งทางบกในการเรียกรถโดยสาร รถบรรทุก ให้หยุดเพื่อตรวจสอบค่าควันดำ ซึ่งการเรียกรถยนต์เพื่อหยุดตรวจค่าควันดำ และออกคำสั่งห้ามใช้รถยนต์ควันดำ ถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครอง ตามหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ ประกอบกับการควบคุมมลพิษอันเกิดจากควันดำของรถยนต์ต้องตรวจสอบรถยนต์ควันดำอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้อากาศสะอาด อันป้องกันการเกิดมลพิษทางอากาศฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอนหรือ PM 2.5 ตามหลักการจัดทำบริการสาธารณะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการทบทวนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หากพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพบรถยนต์ปล่อยควันดำเกินค่ามาตรฐาน เจ้าของรถยนต์ควันดำได้รับคำสั่งห้ามใช้รถยนต์ไม่ว่าจะเป็นห้ามใช้ชั่วคราวหรือห้ามใช้เด็ดขาด

ผู้ได้รับคำสั่งห้ามใช้รถยนต์ดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครองว่ากระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนไว้และมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ให้บุคคลซึ่งจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองมีโอกาสปกป้องสิทธิของตนหรือเรียกร้องให้มีการบังคับตามสิทธิของตนได้ในฐานะที่ตนเป็นผู้ทรงสิทธินั้น ได้แก่ สิทธิให้คู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งทางปกครอง สิทธิการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

ซึ่งการทบทวนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ในมาตรา 87 ซึ่งผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ได้แก่ ผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย หรือโรงงานอุตสาหกรรม แต่ไม่รวมถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองรถยนต์คันดำ โดยผู้ได้รับคำสั่งดังกล่าวมีสิทธิคัดค้านคำสั่งทางปกครองต่อคณะกรรมการควบคุมมลพิษเพื่อทบทวนคำสั่งทางปกครอง ภายใน 30 วันนับแต่ได้รับคำสั่งทางปกครอง โดยคำสั่งทางปกครองที่อุทธรณ์ ได้แก่ (1) คำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย (2) คำสั่งปรับ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดซึ่งมิใช่โรงงานอุตสาหกรรม (3) คำสั่งให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียหยุดหรือปิดการดำเนินกิจการให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย (4) คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต กรณีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ (5) คำสั่งเพิกถอนการเป็นผู้ควบคุมตามมาตรา 68 หรือ มาตรา 70 แต่ไม่รวมถึงคำสั่งห้ามใช้รถยนต์คันดำ ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองรถยนต์ที่ปล่อยควันดำจากท่อไอเสียนั้น หากไม่พอใจคำสั่งห้ามใช้รถยนต์คันดำดังกล่าวของพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็ไม่สามารถอุทธรณ์ดังกล่าว เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติการทบทวนคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะไว้เป็นการเฉพาะซึ่งขัดต่อหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม ที่ให้บุคคลซึ่งจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองมีโอกาสปกป้องสิทธิของตนหรือเรียกร้องให้มีการบังคับตามสิทธิของตนได้ในฐานะที่ตนเป็นผู้ทรงสิทธินั้นและสิทธิที่จะตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหามาตรการการบังคับทางปกครอง หากพิจารณาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มี 2 กรณี ได้แก่ การบังคับทางปกครองกรณีปล่อยอากาศเสีย และลักลอบปล่อยน้ำเสีย โดยการบังคับทางปกครองกรณีปล่อยอากาศเสียได้กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรม จะต้องติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดในการควบคุมกำจัด ลด หรือขจัดมลพิษซึ่งอาจมีผลต่อคุณภาพอากาศ เสีย และความสะดวกอื่น ซึ่งเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่ให้กระทำการ หากโรงงานอุตสาหกรรมละเว้นไม่ใช้อุปกรณ์และเครื่องมือ

ของตนที่มีอยู่สำหรับการควบคุมมลพิษทางอากาศ เสี่ยงและความสิ้นเปลือง จะถูกบังคับทางปกครอง โดยต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานของอุปกรณ์ เครื่องมือของตนตลอดเวลาที่ดำเนินการเช่นนั้น เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษ ผู้นั้นเป็นผู้จ่าย จะเห็นได้ว่า การบังคับทางปกครองกรณีปล่อยอากาศเสียตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บังคับใช้กับกรณีโรงงานอุตสาหกรรม แต่ไม่รวมถึงยานพาหนะที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะรถโดยสาร รถบรรทุก ที่ใช้ในการขนส่งหรือเพื่อการพาณิชย์ หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ การลงโทษผู้ฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวมีเพียงการปรับซึ่งเป็นมาตรการทางอาญาเพื่อตักเตือนและเป็นโทษที่เบาเท่านั้น ทั้งนี้ ยานพาหนะเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศเช่นเดียวกับ โรงงานอุตสาหกรรม และเป็นสาเหตุสำคัญก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอนหรือฝุ่น PM 2.5 หากใช้ยานพาหนะที่ฝ่าฝืนคำสั่งห้ามใช้ก็จะสร้างมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมต่อไป

ประเด็นปัญหาที่สี่ ปัญหามาตรการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เมื่อศึกษามาตรการส่งเสริมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มุ่งส่งเสริมหรือช่วยเหลือโรงงานอุตสาหกรรม เช่น การให้เงินอุดหนุนหรือเงินกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อช่วยให้ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม สามารถติดตั้งระบบบำบัดอากาศเสีย บำบัดน้ำเสีย แต่หากเป็นรถโดยสารสาธารณะ รถบรรทุกที่ใช้ในการให้บริการสาธารณะและทางพาณิชย์ ซึ่งปล่อยควันดำบนท้องถนนกลับไม่มีมาตรการส่งเสริมหรือสนับสนุนการขจัดมลพิษจากยานพาหนะที่ปล่อยควันดำดังเช่น โรงงานอุตสาหกรรม รัฐสนับสนุนเพียงผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการป้องกันล่วงหน้า ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหามลพิษฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอนหรือ PM 2.5 อันเกิดจากรถยนต์ปล่อยควันดำในประเทศไทย คณะรัฐมนตรีมีมติให้การแก้ไขปัญหามลพิษฝุ่นละอองเป็นวาระแห่งชาติ ซึ่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดแผนเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง โดยมีนโยบายเข้มงวดการตรวจจับรถยนต์ควันดำ “ตรวจจับ ปรับจริง ห้ามใช้รถควันดำ” ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรียังมีมติรับทราบแนวทางการดำเนินงานส่งเสริมยานยนต์ไฟฟ้า เพื่อส่งเสริมให้เกิดการผลิต การใช้ยานยนต์ไฟฟ้าในประเทศ เป็นมาตรการทางเลือก เพื่อลดมลพิษจากรถยนต์ และจากการศึกษาการแก้ไขปัญหามลพิษฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอนหรือ PM 2.5 อันเกิดจากรถยนต์ปล่อยควันดำของต่างประเทศ เช่น จีน สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น นอร์เวย์ เยอรมนี เกาหลีใต้ เป็นต้น มีนโยบายมาตรการส่งเสริมใช้รถยนต์พลังไฟฟ้าแทนพลังงานเชื้อเพลิงในระบบขนส่งสาธารณะและการเดินทางของประชาชน อาทิ รถยนต์ส่วนบุคคล รถโดยสาร รถแท็กซี่เปลี่ยนมาเป็นรถยนต์พลังงานไฟฟ้า รวมถึงนโยบายภาษี ให้เงินสนับสนุนกับประชาชนที่ซื้อรถยนต์ไฟฟ้ามาใช้งาน ส่งผลให้มาตรฐานค่า ฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอนหรือ PM 2.5 ลดลง อากาศสะอาด เป็นผลดีต่อสุขอนามัยของประชาชน

ประเด็นปัญหาที่ห้า ปัญหาการจัดเก็บภาษีรถยนต์ประจำปี กรณีรถยนต์ที่มีอายุใช้งานนานและรถยนต์ไฟฟ้า ซึ่งการจัดเก็บภาษีรถยนต์ประจำปี ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 โดยรถยนต์

เครื่องยนต์สันดาปภายใน จัดเก็บภาษีรถยนต์ตามกระบอกสูบและน้ำหนักโดยเฉพาะกรณีจัดเก็บตามกระบอกสูบ ได้แก่ รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 คน หากเป็นรถที่จดทะเบียนมาแล้ว 5 ปี ให้ได้รับการลดหย่อนภาษีประจำปีในปีต่อ ๆ ไป ในอัตราร้อยละ 10 ถึงร้อยละ 50 เห็นได้ว่า รถยนต์อายุการใช้งานนาน การจัดเก็บภาษีนี้นั้นจะจัดเก็บในอัตราภาษีที่ถูกกลง ดังคำกล่าว “รดยิ่งเก่า ภาษียิ่งถูก” ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรการส่งเสริมการใช้รถยนต์พลังงานสะอาด ขัดต่อหลักป้องกันล่วงหน้า กรณีการจัดเก็บภาษีรถยนต์ไฟฟ้า จัดเก็บภาษีตามน้ำหนัก ซึ่งรถยนต์ไฟฟ้าใช้พลังงานไฟฟ้าจากแบตเตอรี่ในการขับเคลื่อน ซึ่งแบตเตอรี่มีน้ำหนักมากทำให้รถยนต์ไฟฟ้ามีน้ำหนักกว่ารถยนต์เครื่องยนต์สันดาป 2-3 เท่า ทำให้ผู้ใช้รถยนต์ไฟฟ้าต้องชำระภาษีรถยนต์ประจำปีในอัตราสูง ไม่สอดคล้องหลักการป้องกันล่วงหน้า ซึ่งส่งเสริมการใช้รถยนต์พลังงานสะอาด ส่งผลให้มาตรการส่งเสริมการใช้รถยนต์พลังงานสะอาดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กล่าวได้ว่าการจัดเก็บภาษีรถยนต์ไฟฟ้าซึ่งเป็นรถยนต์ที่ไม่ปล่อยมลพิษ จัดเก็บอัตราที่ค่อนข้างสูง

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการปล่อยควันดำของรถยนต์ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในส่วนการควบคุมมลพิษทางอากาศ และลดปัญหามลพิษทางอากาศฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอนหรือ PM 2.5 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาอำนาจเรียกให้ยานพาหนะหยุดเพื่อตรวจสอบคุณภาพควันดำที่ปล่อยจากท่อไอเสียของยานพาหนะ เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ กรณีรถยนต์ปล่อยควันดำเกินค่ามาตรฐาน สามารถตรวจสอบรถยนต์ได้ทุกประเภท โดยเฉพาะรถโดยสารสาธารณะและรถบรรทุกซึ่งมีอัตราการปล่อยควันดำมากกว่ารถยนต์ส่วนบุคคล ผู้ศึกษาพิจารณาแล้วเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในส่วนคำนิยามจากเดิม “ยานพาหนะ” หมายถึง “รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เรือตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทย และอากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ” โดยแก้ไขเพิ่มเติมเป็น “ยานพาหนะ” หมายถึง “รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ รถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก รถตามกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก”

2. ปัญหาการทบทวนคำสั่งทางปกครอง กรณีคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หากตรวจสอบพบรถยนต์ปล่อยควันดำเกินค่ามาตรฐาน จึงเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนหากปล่อยไว้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ซึ่งกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะ ไม่จำเป็นต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองยานพาหนะทราบข้อเท็จจริง และให้โอกาสได้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่ง ทั้งนี้ ต้องไม่ตัดสิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองยานพาหนะ ซึ่งเป็นผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะปล่อยควันดำอุทธรณ์คำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะได้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครอง ผู้ศึกษาพิจารณาแล้ว

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยแก้ไขเป็น “ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองยานพาหนะที่ได้รับคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะตามมาตรา 65 มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง”

3. ปัญหามาตรการบังคับทางปกครอง กรณีรถยนต์ปล่อยควันดำ เมื่อคำนึงประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ปัจเจกชน การสร้างมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการบริการสาธารณะ แก่ผู้ใช้บริการรถโดยสารสาธารณะ อีกทั้งเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการประกอบกิจการขนส่งและการพาณิชย์ ที่ต้องใช้รถโดยสารสาธารณะ รถบรรทุกที่ปล่อยควันดำวิ่งบนท้องถนนประกอบกับเจ้าของรถโดยสารสาธารณะ รถบรรทุกไม่มีทุนทรัพย์สำหรับซื้อรถโดยสารสาธารณะ รถบรรทุกคันใหม่ซึ่งปลอดมลพิษ กรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองรถยนต์ควันดำซึ่งเป็นผู้ได้รับคำสั่งห้ามใช้รถยนต์ควันดำชั่วคราวและต้องแก้ไข ปรับปรุงรถยนต์ควันดำนั้นมิให้ก่อให้เกิดมลพิษเกินค่ามาตรฐาน จึงจะนำรถยนต์ดังกล่าวมาวิ่งบนท้องถนนได้ หากผู้ได้รับคำสั่งห้ามใช้รถยนต์ควันดำไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงเครื่องยนต์ อีกทั้ง หากฝ่าฝืนนำรถยนต์ ควันดำมาใช้วิ่งบนท้องถนนอีก ก็มีเพียงโทษปรับเท่านั้น ผู้ศึกษาพิจารณาแล้วเห็นควรให้พนักงานเจ้าหน้าที่ อาจเข้าดำเนินการหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้าดำเนินการแก้ไขปรับปรุงยานพาหนะนั้น ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองรถโดยสารสาธารณะ รถบรรทุกที่ปล่อยควันดำต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดการนั้น สอดคล้องหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ดังนั้น ผู้ศึกษาพิจารณาแล้วเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 4 การควบคุมมลพิษ ส่วนที่ 4 มลพิษทางอากาศและเสียง กรณีมลพิษทางอากาศอันเกิดจากยานพาหนะ มาตรา 65 “ในกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าได้มีการใช้ยานพาหนะโดยฝ่าฝืน ตามมาตรา 64 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะโดยเด็ดขาดหรือจนกว่าจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55” โดยแก้ไขเพิ่มเติม เพิ่มการบังคับทางปกครอง กรณีรถยนต์ ปล่อยควันดำ ดังนี้ “กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะชั่วคราว โดยต้องแก้ไข ปรับปรุงยานพาหนะนั้นมิให้ก่อให้เกิดมลพิษเกินค่ามาตรฐาน หากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้าดำเนินการแก้ไขปรับปรุงยานพาหนะ โดยผู้อยู่ในบังคับคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะ ต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดการนั้น”

4. ปัญหามาตรการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2534 ตามหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หลักการป้องกันล่วงหน้า ซึ่งต่างประเทศได้มีนโยบายหรือมาตรการส่งเสริมให้ประชาชน ระบบขนส่งมวลชน ภาครัฐ มาใช้รถยนต์พลังงานสะอาดและไม่ก่อมลพิษทางอากาศเพิ่มมากขึ้น เช่น การใช้รถยนต์ไฟฟ้าแทนรถยนต์ที่ใช้น้ำมัน เชื้อเพลิง ประกอบกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มุ่งส่งเสริมหรือช่วยเหลือโรงงานอุตสาหกรรม เช่น การให้เงินอุดหนุนหรือเงินกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อช่วยให้ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม สามารถติดตั้งระบบบำบัดอากาศเสีย บำบัดน้ำเสีย และกรณี

ผู้ประกอบการขนส่งและการพาณิชย์ไม่สามารถซื้อรถยนต์คันใหม่ได้ หรือกรณีผู้ประกอบการขนส่งและการพาณิชย์จะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงเครื่องยนต์ แต่ไม่มีทุนทรัพย์ก็สามารถยื่นคำขอการส่งเสริมและการช่วยเหลือจากทางราชการได้ ผู้ศึกษาพิจารณาแล้วเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 5 มาตรการส่งเสริม ดังนี้ “ภาครัฐส่งเสริมการใช้น้ำมันดีเซลไม่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศและเสียง และกรณีผู้ประกอบการขนส่งและการพาณิชย์ต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงเครื่องยนต์มิให้ก่อให้เกิดมลพิษเกินค่ามาตรฐาน สามารถยื่นคำขอการส่งเสริมและการช่วยเหลือจากทางราชการได้”

5. ปัญหาการจัดเก็บภาษีรถยนต์ประจำปี กรณีรถยนต์ที่มีอายุใช้งานนานและรถยนต์ไฟฟ้า เพื่อเป็นการจูงใจให้ประชาชนเลิกใช้รถยนต์สันดาปภายในที่มีอายุการใช้งาน ซึ่งรถยนต์ดังกล่าวก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ และเพื่อเป็นส่งเสริมและจูงใจให้ประชาชนมาใช้งานรถยนต์พลังงานไฟฟ้ามากขึ้น อันเป็นลดการปล่อยควันดำของรถยนต์ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหามลพิษทางอากาศฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอนหรือฝุ่น PM 2.5 ซึ่งเป็นการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยแก่ประชาชน ผู้ศึกษาพิจารณาแล้วเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมอัตราภาษีรถยนต์ประจำปีกรณีรถยนต์ที่มีอายุใช้งานนานและรถยนต์ไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 โดยเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีกรณีรถยนต์ที่มีอายุการใช้งานเกิน 5 ปี และลดอัตราภาษีรถยนต์ประจำปีของรถยนต์พลังงานไฟฟ้า

เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ.คู่มือการตรวจสอบและห้ามใช้รถยนต์ควันดำตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535.พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : สามเจริญพาณิชย์ (กรุงเทพ), 2561.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์.คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน,2563.
- พลตำรวจตรีหญิงนัยนา เกิดวิชัย.คำอธิบายเรียงมาตรา พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522. พิมพ์ครั้งที่ 10.นครปฐม : สำนักพิมพ์นิติเนย์, 2552.
- วรเจตน์ ภาคิรัตน์.กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.กรุงเทพมหานคร : เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์,2554.
- วรเจตน์ ภาคิรัตน์.ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง.พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์.รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน,2565.
- สุริยา ปานแป้น และอนวัธน์ บุญนันท์.คู่มือสอบกฎหมายปกครอง.พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร :

วิญญูชน,2562.

สุนีย์ มัลลิกะมาส.การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม.พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2542.

อุดมศักดิ์ สินธิพงศ์.กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน,2561.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต.กฎหมายสิ่งแวดล้อม.พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน,2550.

บทความในวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. “คดีพิพาทเกี่ยวกับสาธารณสุขและอนามัย คดีเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ และคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน 2557) : 4.

วิทยานิพนธ์

กัญจน์ชนก ธรรมวโร. “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการใช้รถยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทย.”

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2558.

อริวัฒน์ ศรีวิไล. “การศึกษาผลกระทบของยานยนต์ประเภทรถยนต์ต่อการใช้พลังงานของประเทศไทย.”

วิทยานิพนธ์วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2558.

อภิรัฐ ดีทองอ่อน. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเกิดจากการเผาในที่โล่ง

ในภาคเกษตรกรรม.”วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2559.