

01

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการ
ของเสียอันตรายจากโรงงานนอกเขต
การนิคมอุตสาหกรรม

LEGAL MEASURES ON HAZARDOUS
WASTE MANAGEMENT OF INDUSTRIES
OUTSIDE THE INDUSTRIAL ESTATE

สาริต โพธิ์รักษ์^{a,✉} และ มาลี สุระเชษฐ^a

^aคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Sathit Phothisrak^{a,✉} and Malee Surachet^a

^aSchool of Law Sukhothai Thammathirat Open University

✉stapcry@hotmail.com

วันที่รับ (received) 13 ร.ค.2562 วันที่แก้ไข (revised) 28 ม.ค. 2563 วันที่ตอบรับ (accepted) 4 ก.พ. 2562

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษากฎหมายการจัดการของเสียอันตราย โดยมีวัตถุประสงค์การศึกษา คือ 1) เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม 2) เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการจัดการของเสียอันตรายและอุปสรรคในการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ 3) เพื่อศึกษาแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักการสากลและสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร ตำราทางวิชาการวิทยานิพนธ์ตัวบทกฎหมายบทความวิชาการ วารสาร สื่อออนไลน์ที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า 1) มาตรการบังคับทางอาญาในคดีสิ่งแวดล้อม ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากบทลงโทษไม่ได้แบ่งแยกผู้กระทำความผิดระหว่างบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ในต่างประเทศมีการปรับโทษทางอาญาให้เหมาะสมกับนิติบุคคลที่กระทำความผิด เช่น การแก้ไขบทลงโทษปรับให้สูงขึ้นหรือใช้มาตรการอื่นที่ไม่ใช่โทษทางอาญา 2) ปัญหาด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในต่างประเทศมีการตรากฎหมายให้หน่วยงานท้องถิ่นมีศักยภาพในการดำเนินการดังกล่าว การจัดให้มีหน่วยงานอิสระดำเนินการได้ย่อมมีประสิทธิภาพ และ 3) ในต่างประเทศ มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

คำสำคัญ : ของเสียอันตราย มาตรการทางกฎหมาย คดีสิ่งแวดล้อม

Abstract

This article presents the issues on the Thai Law on hazardous waste management. The study's objectives are described as the followings: 1) To study concepts, principles, basic theories and foreign legal measures related to the management of hazardous waste from industrial plants; 2) To study the legal problems in the management of hazardous waste and obstacles in the operation of the relevant agencies; and 3) To study and find ways to improve the relevant laws to be in line with international and in accordance with the spirit of the Constitution of the Kingdom of Thailand. Moreover, this study applies a qualitative research by documentary research from textbooks, thesis, laws, journals, and document online. As a result of this study, this article shows the following findings: 1) The criminal enforcement measures in environmental cases are not effective because the penalties do not divide the offenders between persons and legal entities. In foreign countries, the development of criminal penalties is appropriate for legal entities that commit offenses such as Amending penalties to higher fines or take measures other than criminal punishment; 2) there was a problem in the competent governmental organization. In some countries, there are independent governmental organization to providing effective measures; and 3) there is a law attaching importance to assigning it as the duty of people in environmental management.

Keywords : Hazardous Waste, Legal Measure, Environmental Cases

บทนำ

ของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นปัญหาอันสำคัญยิ่ง เนื่องจากไม่ได้ส่งผลกระทบต่อบุคคลใด บุคคลหนึ่ง หรือสังคมใดสังคมหนึ่ง เพราะผลกระทบจากการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจสังคม อุตสาหกรรมที่ต้อง แลกมาด้วยปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม จากรายงานสถานการณ์ปริมาณกากของเสียอุตสาหกรรมปี พ.ศ. 2561 เข้าสู่ระบบการจัดการทั้งหมด 22.02 ล้านตัน เป็นกากอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นอันตราย 20.82 ล้านตัน โดยมีการนำกลับมาใช้ประโยชน์ด้วยการเผาเพื่อผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้าปริมาณ 7.2 ล้านตัน สำหรับกากอุตสาหกรรมอันตรายมีปริมาณ 1.2 ล้านตัน (Department of Pollution Control, 2019a) เมื่อพิจารณาในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2551 - 2560) พบว่าปริมาณกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในขณะที่ปริมาณกากของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมที่ได้รับการจัดการมีแนวโน้มลดลง (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2019)

ถึงแม้จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนการกำจัดและการกำหนดโทษกรณีกระทำผิดด้านสิ่งแวดล้อม แต่มักพบปัญหาสิ่งแวดล้อมในหน้าหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ หรือสื่อต่าง ๆ และพบว่าสิ่งที่เป็นปัญหาหลัก คือ สิ่งเหลือใช้จากการผลิตของภาคอุตสาหกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ หรือสิ่งเหลือใช้ที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ หรือนำมาแปรสภาพใช้ได้แต่ไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจและการลงทุน ขณะที่การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติต่ำกว่ามาตรฐานทางกฎหมายและวิชาการนั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นวงกว้างไปแล้ว เช่น การรั่วซึมของสารปนเปื้อนในสถานที่รับกำจัดของเสียอันตรายในชั้นใต้ดิน มลพิษปนเปื้อนแหล่งผิวดิน หรือแพร่กระจายไปในอากาศ หรือการจัดการของเสียอันตรายของผู้ก่อกำเนิดของเสียอันตรายที่ไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาการลักลอบทิ้ง การได้รับหรือสัมผัสของเสียอันตรายสะสมเกิดปัญหาต่อสุขภาพของประชาชน พร้อมทั้งจะก่อให้เกิดอันตรายได้ทุกเมื่อ โดยสาเหตุหลัก ที่พบคือ

1. ปัญหาด้านมาตรการบังคับทางอาญาการลงโทษในคดีสิ่งแวดล้อม

มาตรการบังคับทางอาญาด้านโทษ ถือเป็นมาตรการที่ประเทศไทยนำมาใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการข่มขู่และยับยั้งไม่ให้มีการกระทำความผิด แต่เนื่องจากโทษที่มีอยู่ออกแบบมาเพื่อใช้กับบุคคลธรรมดา เป็นโทษที่มีความรุนแรงเพราะโทษเหล่านั้นส่งผลต่อชีวิต ร่างกายและเสรีภาพที่เจ้าของชีวิตย่อมต้องหวงแหน แม้โทษปรับและริบทรัพย์สินจะมีผลกระทบต่อผู้กระทำความผิดเช่นกัน แต่พบว่าผู้กระทำความผิดด้านสิ่งแวดล้อมนั้นส่วนใหญ่พบว่าผู้ก่อให้เกิดของเสียอันตรายมาจากนิติบุคคลคือโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานที่อยู่ในเขตการนิคมอุตสาหกรรม หากก่อปัญหาหรือละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมปล่อยของเสียอันตรายที่เหลือใช้ จากกระบวนการผลิต หรือมลพิษออกสู่ชุมชน ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมก็คือชุมชนนั่นเอง ผลกระทบจากการฝ่าฝืนกฎหมายนั้นย่อมเป็นผลกระทบเป็นวงกว้าง และอันตรายที่เกิดขึ้นย่อมมีความรุนแรงยิ่งกว่า ซึ่งจะแตกต่างจากโรงงานที่อยู่ในเขตการนิคมอุตสาหกรรมเพราะไม่มีประชาชนอาศัยอยู่บริเวณใกล้โรงงานอุตสาหกรรม การควบคุมกำกับดูแลภายใต้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการกักจัดหรือบำบัดของเสียรวม ซึ่งเป็นการช่วยลดต้นทุนของโรงงานที่อยู่ในการนิคมอุตสาหกรรม เพียงแต่โรงงานอุตสาหกรรมชำระค่าดำเนินการกำจัดบำบัดของเสียอันตรายให้การนิคมอุตสาหกรรม แตกต่างจากโรงงานนอกเขตการนิคมอุตสาหกรรมหากไม่มีระบบบำบัดหรือกักจัดของเสียอันตราย จะต้องลงทุนติดตั้งระบบดังกล่าวด้วยงบประมาณของโรงงานนั่นเอง หากพิจารณาเรื่องการแสวงหากำไรของนักลงทุนถือเป็นการลงทุนรูปแบบหนึ่ง จึงเกิดปัญหาว่า นักลงทุนไม่เห็นความคุ้มค่าของการลงทุนติดตั้งระบบบำบัดหรือกักจัดของเสียอันตราย หรือการส่งของเสียอันตรายให้กับผู้รับ

ดำเนินการกำจัดของเสียอันตรายอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีการลักลอบทิ้งของเสียตามมา นิติบุคคลประเภทโรงงานอุตสาหกรรมจึงยอมเสี่ยงที่จะละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพราะถึงแม้หากได้รับโทษ ด้วยสภาพของนิติบุคคลไม่อาจนำโทษทางอาญาที่มีอยู่มาลงโทษได้ทุกอย่าง เพราะโทษที่จะได้รับจะถูกจำกัดโดยสภาพของนิติบุคคลนั่นเอง ซึ่งเป็นเพียงโทษปรับที่ไม่มีผลกระทบต่อธุรกิจมากนัก และการดำเนินการด้านการผลิตก็ยังดำเนินต่อไปได้ ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมจึงยอมชำระค่าปรับทางสิ่งแวดล้อม เช่น ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 การปล่อยมลพิษเป็นความผิดที่เปรียบเทียบปรับได้ โดยระวางโทษไว้ไม่เกินสองแสนบาท ซึ่งมักกำหนดค่าปรับน้อยกว่านั้นมาก เทียบไม่ได้กับความเสียหายที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคต และเมื่อชำระค่าปรับภายในสามสิบวันก็นับว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการเห็นว่าคุ้มค่าที่จะฝ่าฝืน ขัดหลักการทฤษฎีการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development : SD) ที่ประเทศไทยได้นำมาปรับใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ

จึงมีข้อพิจารณาว่า บุคคลทั่วไปหากกระทำผิดด้านสิ่งแวดล้อม ความร้ายแรงของการกระทำ ความผิดนั้นย่อมรุนแรงน้อยกว่า แต่ต้องถูกบังคับโทษที่บังคับเท่ากับชีวิตร่างกาย เสรีภาพ เมื่อเทียบกับโรงงานอุตสาหกรรมกระทำผิดด้านสิ่งแวดล้อม ย่อมก่อให้เกิดความรุนแรงทางสิ่งแวดล้อมสูงกว่าแต่การบังคับโทษนั้นไม่ร้ายแรงเท่าเนื่องด้วยสภาพทางกฎหมายของนิติบุคคล

2. ปัญหาด้านหน่วยงานในการจัดการของเสียอันตราย

ในปัจจุบันการจัดการของเสียอันตรายมีกฎหมายที่ใช้บังคับและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นต้น และยังมีกฎหมายที่ใช้บังคับกับแหล่งกำเนิดของเสีย เช่น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ระบบเอกสารกำกับ การขนส่งของเสียอันตราย พ.ศ. 2547 และการฝังกลบ ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายผังเมืองของแต่ละภูมิภาค นอกจากนี้กฎหมายที่บังคับใช้ตามบทบาทภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ส่งผลในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเกิดความสับสนในอำนาจหน้าที่ของตนและของหน่วยงาน และการเกี่ยวงานกันรับผิดชอบ ยกตัวอย่างเช่น หากเกิดปัญหาการลักลอบทิ้งของเสียอันตรายลงไปในแหล่งน้ำ หน่วยงานที่มีอำนาจดำเนินการควบคุม ตรวจสอบ ดำเนินคดีคือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษ กรมเจ้าท่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข หน่วยงานจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานฝ่ายปกครอง และเจ้าพนักงานตำรวจ และเมื่อมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เช่นกรณีนี้ ผลที่ตามมาคือ ขาดการประสานงานของผู้เกี่ยวข้อง เกิดปัญหาอำนาจหน้าที่และการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม และเจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุขสามารถออกคำสั่งไปยังผู้ประกอบการโรงงานเพื่อมิให้โรงงานดังกล่าวก่อมลพิษหรือระงับการก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญได้ เกิดปัญหาด้านการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้การดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เพิ่มประสิทธิภาพการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือแม้กระทั่งเพื่อให้การดำเนินคดีมีประสิทธิภาพนั้นได้ปรากฏขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในรูปแบบของการออกระเบียบ

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิภาพ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบฉบับดังกล่าวไว้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับดังกล่าว ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” เรียกโดยย่อว่า “กป.วล.” ประกอบด้วย (1) รองอัยการสูงสุด ซึ่งได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด เป็นประธานกรรมการ (2) อธิบดีอัยการฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย เป็นรองประธานกรรมการ (3) ผู้แทนกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เป็นกรรมการ (4) ผู้แทนกรมการปกครอง เป็นกรรมการ (5) ผู้แทนกรมชลประทาน เป็นกรรมการ (6) ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นกรรมการ (7) ผู้แทนกรมอนามัย เป็นกรรมการ (8) ผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นกรรมการ (9) ผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ (10) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการ (11) ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการ (12) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งจำนวนสองคน เป็นกรรมการ (13) ผู้แทนองค์กรเอกชนซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งจำนวนสองคน เป็นกรรมการ (14) ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ เป็นกรรมการและเลขานุการ (15) ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ จำนวนสองคนเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ตามองค์ประกอบของ กป.วล. เพียงตัวแทนจากกรุงเทพมหานครเท่านั้น ซึ่งเป็น อบท. รูปแบบพิเศษ ไม่พบว่า กป.วล. มีตัวแทนจาก อบท. อื่น เพื่อให้อำนาจหน้าที่ของ กป.วล. ซึ่งมีตัวแทนจากแต่ละภาคส่วนนั้นได้มีอำนาจหน้าที่อย่างสมบูรณ์ที่สุด การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ การแก้ปัญหาด้านการจัดการของเสียอันตรายอย่างบูรณาการ การปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ปัญหาด้านของเสียอันตรายได้รับการแก้ไขที่มาจากตัวแทนประชาชนได้มีโอกาสสะท้อนปัญหาในฐานะเป็นหน่วยงานราชการ อันอยู่ใกล้ชิดประชาชนในชุมชน ถ้าหากการปฏิบัติหน้าที่เป็น กป.วล. ซึ่งถือเป็นหน่วยงานหรือองค์การหนึ่งที่มีความสำคัญ

3. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการของเสียอันตราย

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น รัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันก่อให้เกิดมลพิษไว้ชัดเจน การรับรองและคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร สิทธิการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยเฉพาะในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อตนเอง หรือชุมชนที่อาศัยอยู่ รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียด้วย ทั้งยังรับรองสิทธิให้ประชาชนสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้รับรองแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยประชาชนชุมชนท้องถิ่น และ อบท. ต้องมีส่วนร่วมกำหนดแนวทางการดำเนินงาน จึงเห็นได้ว่าการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างยิ่ง

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 กำหนดว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาส ได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน แต่มีให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น คือ 1. เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ 2. เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป 3. เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การ หรือคำแถลง 4. เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ 5. เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง และ 6. กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในวรรคท้ายกำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามข้างต้น ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

และตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิหน้าที่ คือ

1. การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใด ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย
2. การได้รับชดเชยค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่มสนับสนุน หรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ
3. การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นภาระละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
4. การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
5. การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด

อีกทั้งเพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศ ที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและได้มีวัตถุประสงค์ในทางเมือง หรือมุ่งคำหากำไรจากการประกอบกิจการดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

แต่ในสภาวะการณ์ปัจจุบันพบว่า การแก้ไขปัญหา และการจัดการของเสียอันตราย กฎหมายกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง ส่วน อบท. ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่หรือชุมชน มีอำนาจหน้าที่เพียงหลักการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และอำนาจหน้าที่ตามข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ที่ออกตามกฎหมายที่ควบคุมดูแลของแต่ละท้องถิ่น ปัญหาจึงเกิดในทางปฏิบัติ กล่าวคือ เมื่อมีปัญหาด้านมลพิษของเสียอันตรายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของ อบท.ใด ก็ไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับ อบท. โดยแท้

และท้ายที่สุดพบว่าการจัดการของเสียอันตรายนั้นยังขาดการติดตามตรวจสอบว่าบริษัทที่ได้รับอนุญาตกำจัดของเสียอันตรายมีการดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายที่กำหนดหรือไม่ เป็นภาระของภาครัฐในการเก็บกู้และฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ขณะที่การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการรับบำบัดกำจัดของเสียอันตรายอันเป็นมาตรการทางปกครอง ในทางปฏิบัติก็ไม่ได้ทำให้ปัญหาลดลง จากสัดส่วนการกระจายตัวของโรงงานบำบัดกำจัดกากอุตสาหกรรม ศักยภาพการรองรับและการกระจายตัวในแต่ละภูมิภาค คือ ภาคกลาง จำนวน 976 แห่ง ภาคตะวันออก จำนวน 679 แห่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 114 แห่ง ภาคตะวันตก จำนวน 59 แห่ง ภาคใต้ จำนวน 57 แห่ง และภาคเหนือ จำนวน 46 แห่ง ภาพรวมของประเทศไทย จำนวนโรงงานผู้ก่อกำเนิดของเสียอุตสาหกรรมต่อโรงงานบำบัด/กำจัด คิดเป็นสัดส่วน 35 : 1 (Department of Pollution Control, 2019b) ยังคงพบปัญหาการลักลอบทิ้ง มีการร้องเรียนและถูกดำเนินคดีตลอดมา ในหลายพื้นที่ นั้นย่อมแสดงว่ากฎหมายที่บังคับใช้ยังขาดความศักดิ์สิทธิ์ หรือมีความไม่เหมาะสมในสภาพการณ์ปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาปรับปรุงเพื่อให้เกิดรูปธรรมในทางปฏิบัติต่อไป

ผลการศึกษาวิจัยและอภิปรายผล

ผู้ศึกษาได้รวบรวมมาตรการทางกฎหมายในการจัดการของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรมของต่างประเทศ คือ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และนำมาตราการมาเป็นแนวทางการพัฒนาการจัดการของเสียอันตรายของประเทศไทยต่อไป ดังนี้

ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการบริหารจัดการขยะและของเสียตามประเภทของเสียและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของเสีย ได้กำหนดมาตรฐานการจัดการของเสีย อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องและบทลงโทษ ไว้ชัดเจน โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะของประเทศญี่ปุ่นมีหลายฉบับ แต่ที่สำคัญ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2513 (Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970))
2. พระราชกฤษฎีกาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดการของเสียและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2514 (Enforcement Ordinance of Waste Management and Public Cleansing Act (Ordinance No. 300 of 1971))
3. พระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ พ.ศ. 2534 (Act on Promotion of Effective Utilization of Resources (Act No. 48 of 1991))
4. พระราชบัญญัติพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2536 (Basic Environment Act (Act No. 91 of 1993))
5. พระราชบัญญัติการส่งเสริมเพื่อเก็บรวบรวมและการใช้ซ้ำของภาชนะบรรจุภัณฑ์ พ.ศ. 2538 (Act on the Promotion of Sorted Collection and Recycling of Containers and Packaging (Act No.112 of 1995))
6. พระราชบัญญัติพื้นฐานเพื่อสร้างสังคมการจัดการวัตถุดิบอย่างครบวงจร พ.ศ. 2543 (The Basic Act for Establishing a Sound Material-Cycle Society (Act No. 110 of 2000))

ทั้งนี้ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการของเสียของประเทศญี่ปุ่น (Boonyatikarn & Zon, 2017) ซึ่งขอแบ่งการศึกษาเป็นดังนี้

1. กระบวนการจัดการของเสียจากอุตสาหกรรม (industrial waste)

ผู้ก่อให้เกิดของเสียหรือผู้ประกอบการกิจการที่ก่อให้เกิดของเสีย มีหน้าที่จัดการของเสียที่ตนก่อให้เกิดขึ้น (art. 3 and art. 11) แต่ผู้ซึ่งก่อให้เกิดของเสียอาจอ้างผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการกำจัดของเสียเป็นผู้ดำเนินการได้ แต่กรณีที่เป็น เทศบาลหรือจังหวัดสามารถดำเนินการกำจัดของเสียจากอุตสาหกรรมได้ (art. 11) ตามมาตรา 15 - 5 (art. 15 - 5) กำหนดให้รัฐหรือ อปท. เป็นผู้ลงทุนหรือบริจาคเงินเพื่อจัดตั้ง “ศูนย์จัดการของเสีย” (waste management center) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดการของเสียอย่างเหมาะสมและสามารถจัดการของเสียร่วมกันของหลายเขตพื้นที่ โดยจะจัดตั้งเป็นนิติบุคคลที่เป็นมูลนิธิหรือบริษัทจำกัดก็ได้ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ โดยศูนย์จัดการของเสียมีหน้าที่ในการจัดการของเสียประเภทต่าง ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน ดังต่อไปนี้ (art. 15 - 6)

- 1.1 จัดการของเสียทั่วไปที่ต้องควบคุมพิเศษและจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย
- 1.2 จัดการของเสียทั่วไปที่ไม่สามารถจัดการอย่างเหมาะสมได้โดยง่ายและจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย
- 1.3 จัดการของเสียทั่วไปและจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าวตามที่เทศบาลมอบหมาย
- 1.4 จัดการของเสียจากอุตสาหกรรมที่ต้องดูแลเป็นพิเศษและจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าว
- 1.5 จัดการของเสียจากอุตสาหกรรมและจัดตั้ง ปรับปรุง บำรุงรักษา และกระทำการอื่น ๆ ที่เป็นการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการจัดการของเสียดังกล่าว

2. องค์กรและอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการบริหารจัดการของเสีย

- 2.1 ประชาชนมีหน้าที่ลดการปล่อยของเสีย นำของเสียกลับมาใช้ใหม่ (recycle) แยกประเภทของเสีย กำจัดของเสียที่ตนก่อให้เกิดขึ้นเท่าที่จะสามารถกระทำได้ (art. 2 - 3)
- 2.2 ผู้ประกอบการต้องทิ้งหรือปล่อยของเสียให้น้อยที่สุด นำของเสียกลับมาใช้ซ้ำ แปรสภาพใช้ใหม่เท่าที่จะกระทำได้ ต้องรับผิดชอบในการจัดการของเสียที่เกิดจากการประกอบธุรกิจของตนอย่างเหมาะสม (art. 3 para. 1) ต้องพัฒนาบรรจุภัณฑ์ให้ง่ายต่อการจัดการและกำจัด ต้องจัดให้มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นของเสียหรือของใช้แล้วให้อยู่ในสภาพที่สามารถจัดการได้ง่าย (art. 3 para. 2) และต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลกลางและ อปท. ในการลดการปล่อยของเสียและการกำจัดอย่างเหมาะสม (art. 3 para. 3) เช่น การวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่สามารถใช้งานได้นาน ๆ

2.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีหน้าที่หลักในการบริหารจัดการของเสีย โดยเทศบาลมีหน้าที่กำหนดแผนการส่งเสริมกิจกรรมลดการปล่อยของเสียทั่วไป (reduce) ของประชาชนในเขตพื้นที่ กำหนดมาตรการสำหรับการจัดการของเสียทั่วไปอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ จะต้องบริหารการจัดการของเสียให้ประสบผลสำเร็จด้วย (art. 4 para. 1)

2.4 รัฐบาล มีหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูล การวางแผนการจัดการ การพัฒนาเทคนิค กำหนดมาตรการสนับสนุนทางเทคนิคและการเงินในการจัดการของเสียแก่ อปท. ปรับปรุงระบบการจัดการของเสียในภาพรวมของประเทศให้เหมาะสม (art. 4 para. 3)

นอกจากนี้ รัฐบาลกลาง จังหวัด และเทศบาลมีหน้าที่ร่วมกันในการป้องกันการปล่อยของเสีย เพื่อให้มีการจัดการของเสียที่เหมาะสม และกำหนดแผนในการสร้างองค์ความรู้แก่ประชาชนและผู้ประกอบการในการจัดการของเสียด้วย (art. 4 para. 4)

ประเทศสหรัฐอเมริกา

1. กฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการของเสีย

ประเทศสหรัฐอเมริกาในอดีตมีวิธีการจัดการของเสียที่ไม่ถูกหลักวิชาการ เช่น การขนไปทิ้งในทะเล การฝังกลบ การกองทิ้งไว้บนพื้นดิน การเผา และคัดแยกเพื่อนำไปเป็นอาหารสัตว์ ต่อมาจึงมีการออกกฎหมายในปี พ.ศ. 2442 (ค.ศ. 1899) มีชื่อว่า The River and Harbors Act 1899 เพื่อควบคุมไม่ให้เกิดการขนขยะและของเสียอันตรายไปทิ้ง ในทะเลหรือฝังไว้บริเวณชายฝั่ง และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดของเสียอันตรายแพร่กระจายลงสู่ทะเลและชายฝั่ง ต่อมาในปี พ.ศ. 2508 (ค.ศ. 1965) ได้มีการออกกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการจัดการขยะและของเสียอันตรายเป็นครั้งแรก มีชื่อว่า The Solid Waste Disposal Act 1965 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดการขยะและของเสียอันตรายให้มีความถูกต้องตามหลักวิชาการและตามหลักสุขาภิบาล (Sajjaveta, 2005)

ประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดเหตุการณ์สำคัญ คือ กรณี Love canal (Jaikhum, 2018) จากการที่ William Love เป็นผู้พยายามริเริ่มความคิดที่จะขุดคลองเพื่อผันแม่น้ำไนการ่า (Niagara river) เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าแต่เกิดปัญหาขึ้นทำให้ต้องหยุดโครงการ หลายปีต่อมาคลองร้างว่างเปล่านี้กลายเป็นที่ทิ้งของเสียเคมีวัตถุหลายชนิดของบริษัท Hooker Chemical & Plastic Corporation ต่อมาบริษัทขายที่ดินให้แก่คณะกรรมการด้านการศึกษาของเมืองซึ่งสัญญาขายได้จำกัดความรับผิดชอบของบริษัทโดยระบุว่าคณะกรรมการได้ทราบแล้วว่าที่ดินนี้มีขยะอุตสาหกรรมและยอมรับผิดชอบหากมีความเสียหายจากของเสียอันตรายนั้น และต่อมาผืนดินนั้นได้กลายเป็นที่ตั้งของโรงเรียนและมีชุมชนบ้านเรือนรอบ ๆ

กระทั่งในปี พ.ศ. 2513 (ค.ศ. 1970) แท้ของเด็กที่วิ่งเล่นด้วยเท้าเปล่าใกล้โรงเรียนเริ่มเป็นแผลระคายเคือง เด็กเริ่มมีอาการหอบหืดติดเชื้อในทางเดินปัสสาวะและระดับเม็ดเลือดขาวต่ำ ผลกระทบเริ่มหนักขึ้นเมื่อฝนตกหนักต่อเนื่อง ถึงบรรจุดเคมีเก่าของบริษัทผุพังจนทำให้สารเคมีกระจายตามน้ำไปทั่วสนามหญ้าของโรงเรียน และขยายไปสู่ชุมชน ชาวบ้านเริ่มออกมาประท้วง ในปี พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) รัฐนิวยอร์กทนแรงกดดันไม่ไหวจึงตั้งทีมงานเฉพาะกิจขึ้นเพื่อขจัดปัญหามลพิษในครั้งนี้ คณะกรรมการสาธารณสุขแห่งรัฐนิวยอร์กได้มีการประกาศภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขในพื้นที่พร้อมสั่งปิดโรงเรียนชั่วคราวสั่งให้รัฐบาลท้องถิ่นหยุดการแพร่กระจายของสารเคมีอันตราย และแจ้งให้ผู้หญิงตั้งครรภ์และเด็กซึ่งอาศัยใกล้โรงเรียนอพยพออกจากพื้นที่ให้เร็วที่สุด

จากกรณี Love canal ในปี พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) รัฐบาลกลางได้เสนอกฎหมายฉบับใหม่ต่อสภาองเกรส ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลกลางในพื้นที่ที่ใช้เงินกองทุนจากภาษีที่อุตสาหกรรมเคมีจ่ายและมาไล่เบี้ยกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปนเปื้อนต้องรับผิดชอบใช้เงินคืน ต่อมาปี พ.ศ. 2523 (ค.ศ. 1980) มีการออกกฎหมาย

พื้นที่สิ่งแวดล้อมฉบับแรกออกมา หรือเรียกว่ากฎหมายว่าด้วยความรับผิด การชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act : Superfund CERCLA) (Ruangsri, 2009) และนับแต่นั้นมากฎหมายฉบับนี้ ก็เป็นกฎหมายหลักในการฟื้นฟูสารพิษอันตราย ทั้งเป็นต้นแบบให้รัฐต่าง ๆ นำไปปรับร่างเป็นกฎหมายภายในรัฐของตน กลไกทางกฎหมายได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐบาลสามารถเข้าจัดการกับปัญหาภาวะการปนเปื้อนสารอันตรายที่ก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ อาทิเช่น บทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามข้อบังคับเกี่ยวกับการปิดหรือทิ้งถังพื้นที่ที่มีการปนเปื้อนของเสียอันตราย การกำหนดความรับผิดของผู้ที่ปล่อยของเสียอันตรายหรือก่อให้เกิดการรั่วไหล และการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม (superfund) เพื่อระดมเงินทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการหรือชำระล้างทำความสะอาดพื้นที่โดยมุ่งไปในพื้นที่หรือสถานที่ที่เกิดการปนเปื้อนหรือเป็นแหล่งสะสมสารพิษที่เกิดขึ้นในอดีต ซึ่งจะมีการดำเนินการไปตามลำดับความรุนแรงของพื้นที่ที่กำหนดไว้ใน National Priorities List (NPL) ครอบคลุมพื้นที่ 50 มลรัฐ รวมทั้งเขตการปกครองต่าง ๆ

ส่วนกฎหมายฉบับแรกของสหรัฐอเมริกาที่วางหลักการในการจัดการของเสีย ทั้งของเสียทั่วไปและของเสียอันตราย คือ Waste Management Resource Conservation and Recovery Act of 1976 (RCRA) โดยใช้หลักการ cradle-to-grave สามารถติดตามของเสียอันตรายอย่างครบวงจร จากแหล่งกำเนิด การขนส่ง การเก็บรวบรวม การบำบัด การกำจัด อย่างครบวงจร โดยมีองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency : U.S. EPA) เป็นหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลใช้ระบบการกำกับกับการขนส่ง (manifest system) นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดมาตรฐานการจัดการสำหรับผู้ก่อให้เกิดของเสีย (waste generator) ผู้ประกอบการรีไซเคิลของเสีย (waste recycler) ผู้ขนส่งของเสีย (waste transporter) ผู้บำบัด เก็บรวบรวมหรือกำจัดของเสียอันตราย (waste treatment, storage, and disposal facility) โดยมีมลรัฐทุกแห่งต้องนำหลักการตามกฎหมายนี้ไปบังคับใช้ ซึ่ง RCRA จะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับนิยาม คุณสมบัติ การรีไซเคิลของเสียอันตราย มาตรฐานสำหรับผู้ก่อให้เกิดของเสียอันตราย มาตรฐานสำหรับผู้ขนส่ง มาตรฐานสำหรับผู้บำบัด เก็บรวบรวม และกำจัดข้อจำกัดในการกำจัดในดิน การเผาของเสียอันตราย การอนุญาตสถานประกอบการบำบัด เก็บรวบรวมและกำจัดของเสียอันตราย มาตรการในการแก้ไขพื้นที่ที่ได้รับการปนเปื้อนของเสียอันตรายการบังคับใช้กฎหมายและอำนาจหน้าที่ของภาครัฐ (Thorneloe, Weitz & Jambeck, 2005)

กฎหมาย RCRA เป็นกฎหมายสนับสนุนกฎหมาย CERCLA ซึ่งกำหนดให้มีความรับผิดชอบทางการเงินในการฟื้นฟูทำความสะอาดโดยกฎหมาย RCRA กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อลดการรั่วไหลของของเสียอันตรายและการกำจัดที่ไม่เหมาะสม ผู้ก่อให้เกิดของเสียอันตรายจะต้องทำการบำบัดและกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าว ซึ่งผู้ก่อให้เกิดของเสียอันตรายหรือโรงงานอุตสาหกรรมที่มีความสามารถในการกำจัดของเสียอันตรายด้วยตนเอง โดยขออนุญาตจาก EPA (Environmental Protection Agency) ส่วนโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่สามารถบำบัดและกำจัดของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรมได้เองนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องว่าจ้างผู้ขนส่งของเสียอันตรายและผู้รับของเสียอันตรายมาบำบัดและกำจัดให้เป็นผู้ดำเนินการแทน (Wonggumpoo, 2010)

2. โครงสร้างกฎหมายและองค์กรในการกำกับดูแล

U.S. EPA ถือเป็นองค์กรกลางในการกำหนดนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ในการพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกาคำหนดมาตรฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมและมอบอำนาจให้มลรัฐรับผิดชอบในการออกใบอนุญาตกำกับดูแลและเฝ้าระวังการบังคับใช้กฎหมายและมีหน้าที่ช่วยเหลือมลรัฐหรือท้องถิ่น ที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการปฏิบัติตามมาตรฐานกลางของประเทศเป็นหน่วยที่

สนับสนุนในด้านงบประมาณสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมของมลรัฐและท้องถิ่นให้ทุนสนับสนุนในงานวิจัยด้านสิ่งแวดล้อมและเป็นหน่วยในการเผยแพร่ความรู้ให้กับสาธารณชนในด้านสิ่งแวดล้อม

U.S. EPA มีเครื่องมือที่สำคัญในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมคือการออกกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งบังคับใช้กับบุคคลสถานประกอบการ มลรัฐท้องถิ่น องค์การที่ไม่หวังผลกำไรและอื่นๆ เมื่อสภาผ่านร่างกฎหมายที่จะบังคับใช้ สภากำหนดให้ U.S. EPA และหน่วยงานกลางอื่น ๆ นำเอากฎหมายนี้ไปบังคับใช้ด้วยการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีการบังคับใช้กฎระเบียบนั้นๆ U.S. EPA จะเป็นหน่วยงานที่ช่วยสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้น ในขณะเดียวกันก็จะเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎระเบียบนั้นด้วย (U.S. EPA, 2019)

ระหว่างปี พ.ศ. 2529 – 2541 (ค.ศ. 1986 – 1998) U.S. EPA ได้กำหนดมาตรฐานการบำบัดของเสียอันตราย โดยกำหนดวิธีการบำบัดและระดับของการบำบัดด้วย นอกจากนี้ยังมีการกำหนดสถานที่บำบัดของเสียอันตราย เช่น หลุมฝังกลบ เตาเผา และสถานเก็บรวบรวมให้ต้องมีใบอนุญาต และในกรณีที่มีการปนเปื้อนน้ำใต้ดินจากสถานประกอบการเหล่านี้ได้กำหนดมาตรฐานในการแก้ไขฟื้นฟู (cleanup) เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ ยังได้กำกับดูแลองค์กรที่เป็นผู้ก่อให้เกิดของเสียอันตรายในปริมาณน้อยด้วย เช่น มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยต่างๆ

ปี พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002) แนวโน้มของการจัดการของเสียได้เปลี่ยนจากการกำจัดของเสีย (waste disposal) ไปเป็นการจัดการสสาร (material management) ซึ่ง U.S. EPA ได้ริเริ่มโครงการอนุรักษ์ทรัพยากร โดยนำเอามาตรการต่างๆ มาใช้ เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและลดการเกิดของเสีย (Thorneloe et al., 2005) เช่น 1. การป้องกันมลพิษ (pollution prevention) การรีไซเคิลและการใช้ซ้ำ (recycle and reuse) 2. การลดการใช้สารเคมีอันตราย (reduce) และ 3. การอนุรักษ์พลังงานและสสาร (energy and material conservation)

ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบทั้งรัฐบาลแห่งเครือรัฐ รัฐบาลแห่งมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น และเอกชน จะร่วมกันดำเนินการบริหารจัดการขยะในรูปแบบต่างๆ เช่น แหล่งกำจัดขยะ (waste depots) ศูนย์การนำทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ (resource recovery centers) จึงกล่าวได้ว่า ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการขยะ (waste management) จะมี “ผู้มีส่วนได้เสีย” (stakeholders) เข้ามาเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอน (Binsee, 2015)

1. ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ได้แก่

1.1 รัฐบาลเครือรัฐ (commonwealth government) เป็นองค์กรกลาง ทำหน้าที่ออกพระราชบัญญัติกลาง ใช้บังคับกับมลรัฐทุกรัฐ รวมทั้งประสานงานในระดับต่างประเทศ วางนโยบายและประสานงานต่าง ๆ กับภาคเอกชน องค์กรภายในประเทศ เพื่อให้การปฏิบัติการในมลรัฐต่าง ๆ ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 สภาสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ (The Australian and New Zealand Environment and Conservation Council : ANZECC) มีบทบาทการดูแลด้านนโยบาย (policy) และกำหนดระบบ การคัดแยกขยะแห่งชาติ (The national waste classification system) ซึ่งเป็นนโยบายระดับชาติ รวมทั้งทำหน้าที่จัดทำฐานข้อมูลของระบบดังกล่าวด้วย

1.3 สภาปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Protection Council : NEPC) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ

1.3.1 การกำหนดมาตรการที่จะปกป้องสิ่งแวดล้อมของชาติ และ

1.3.2 ประเมินผลและจัดทำรายงานการดำเนินการต่างๆ ทางสิ่งแวดล้อมให้บรรลุผลสำเร็จ รวมทั้งการดำเนินการทางกฎหมายให้บรรลุเป้าหมายด้วย

1.4 รัฐบาลของมลรัฐต่าง ๆ (state government) รัฐบาลของมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศออสเตรเลียมีอำนาจออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการขยะ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถจัดโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการบริหารจัดการขยะได้ภายใต้การแนะนำและช่วยเหลือจากกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า

1.5 คณะกรรมการจัดการขยะ (waste management committee) เป็นคณะกรรมการที่ถูกจัดตั้งขึ้นในทุกรัฐตามความในพระราชบัญญัติป้องกันสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) (Environment Protection Act 1997) เพื่อทำหน้าที่การจัดการขยะ การประสานกับบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งในเขตเมืองชุมชน รัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแก่รัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะ

1.6 รัฐบาลท้องถิ่น (local government) มีบทบาทในการจัดการขยะในระดับท้องถิ่นโดยทำหน้าที่รวบรวมและจัดเก็บขยะจากบ้านเรือน และให้บริการกำจัดขยะ ซึ่งมุ่งเน้นในด้านสาธารณสุข (public health) ตามที่กำหนด ในพระราชบัญญัติสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2530 (ค.ศ. 1987) (Public and Environmental Health Act 1987) เป็นการดำเนินการที่มุ่งเน้นเรื่องขยะหรือของเสียโดยทั่วไป เช่น ขยะจากเศษอาหาร วัสดุที่ไม่ใช้หรือหมดอายุ โดยกฎหมายกำหนดให้การดำเนินการทั้งหมดจะต้องได้รับการอนุญาตจากสภาท้องถิ่น (local council)

1.7 ธุรกิจและอุตสาหกรรม ภาคเอกชนมีหน้าที่รับผิดชอบขยะที่เกิดจากกระบวนการผลิตและการค้า รวมทั้งสมาคมการค้าหรือสภาอุตสาหกรรมจะเข้ามาดูแลดำเนินการรวมทั้งกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ให้บริษัท ห้างร้านได้ตระหนักถึงปัญหาและช่วยลดขยะด้วย

1.8 ชุมชน (community) มีหลักการสำคัญโดยให้สมาชิกทุกคนในชุมชนต้องมีส่วนร่วมกับการท้องถิ่น ในการลดขยะ รวมทั้งนำกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งบทบาทหลักอย่างน้อยของชุมชนที่จะต้องมีส่วนร่วมของออสเตรเลีย คือ การหลีกเลี่ยงจากการฝังกลบขยะเทคโนโลยีหรือขยะที่เป็นของอุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์

2. กฎหมายและกลไกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะและของเสียของออสเตรเลียและรัฐนิวเซาท์เวลส์

2.1 การจัดการขยะและของเสียในออสเตรเลีย

นโยบายการจัดการของเสียในออสเตรเลียได้พัฒนาจากการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาให้ความสำคัญกับการนำของเสียที่เกิดขึ้นไปรีไซเคิลหรือใช้ซ้ำแทนที่จะนำไปกำจัด ซึ่งพัฒนาการของเป้าหมายในการจัดการของเสียนี้ได้นำมาซึ่ง 2 หลักการ (BDA Group and McLennan Magasanik Associates, 2003) นั่นคือ

2.1.1 การประยุกต์ใช้ hierarchy of waste ideology ที่ให้ความสำคัญกับการลดการเกิดของเสียในอันดับแรกก่อนการรีไซเคิลและการกำจัดขั้นสุดท้ายดังนี้

2.1.1.1 หลีกเลี่ยงการทำให้เกิดของเสีย (waste avoidance)

2.1.1.2 ลดปริมาณของเสีย (waste reduction)

2.1.1.3 นำมาใช้ซ้ำ (waste reuse)

2.1.1.4 นำองค์ประกอบในของเสียมาใช้ประโยชน์ในกระบวนการอื่น ๆ (waste recycling or reclamation)

2.1.1.5 บำบัดเพื่อลดความเป็นอันตราย (waste treatment)

2.1.1.6 การกำจัดขั้นสุดท้าย (waste final disposal)

2.1.2 การกำหนดนโยบาย No waste to landfill ไปประยุกต์ใช้ในปัจจุบัน

ประเทศออสเตรเลียมีกฎหมายที่เรียกว่า The Hazardous Waste (Regulation of Exports and Imports) Act 1989 (พ.ศ. 2532) และได้ให้ความสำคัญกับของเสียอันตรายจากกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มยานยนต์ กลุ่มรีไซเคิลน้ำมัน กลุ่มพลาสติก กลุ่มไฟฟ้า และกลุ่มอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้บรรจุภัณฑ์ โดยกำหนดโครงการต่างๆ ที่ได้รับความร่วมมือจากอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสีย เช่น Product Stewardship (Oil) Act 2000 (พ.ศ. 2543) และ National packaging covenant

The Hazardous Waste Act 1989 (พ.ศ. 2532) โดยหลักการแล้ว คือการควบคุมและกำกับดูแลการนำเข้าและส่งออกของเสียอันตราย โดยในตอนแรกกฎหมายนี้จะบังคับใช้เฉพาะการเคลื่อนย้ายของเสียที่ต้องนำไปกำจัดเท่านั้น จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขในปี พ.ศ. 2539 (ค.ศ. 1996) เพื่อให้รวมถึงของเสียที่ยังมีมูลค่าที่สามารถนำไปรีไซเคิลได้ ทำให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal : Basel Convention) และกฎระเบียบขององค์การความร่วมมือและพัฒนาด้านเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD)

2.2 การจัดการขยะและของเสียในออสเตรเลีย

ในส่วนของรัฐนิวเซาท์เวลส์มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะและของเสีย (EPA, 2019) ดังต่อไปนี้

2.2.1 พระราชบัญญัติการคุ้มครองการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997)

(The Protection of the Environment Operations Act 1997 : POEO Act) เป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน พื้นฟู และเพิ่มประสิทธิภาพของคุณภาพสภาพแวดล้อมของนิวเซาท์เวลส์ โดยกำหนดมาตรการควบคุมขยะและของเสีย โดยวิธีการออกใบอนุญาต กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถกำหนดประเภทขยะต่าง ๆ โดยการออกกฎหมายลำดับรอง

POEO Act ได้กำหนดระดับของการละเมิดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ 3 ระดับ (tier) คือ

การละเมิดระดับที่ 1 การกระทำที่เป็นความผิดที่ร้ายแรงที่สุด ซึ่งครอบคลุมถึงการจำหน่ายทำให้รั่วไหล หรือปล่อยก๊าซใด ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อโอโซน ความผิดระดับที่ 1 นี้ มีโทษสูงสุด

- 5,000,000 ดอลลาร์ ออสเตรเลีย สำหรับองค์กร และ 1,000,000 ดอลลาร์ ออสเตรเลีย และหรือจำคุก 7 ปี สำหรับบุคคลที่กระทำความผิดกฎหมายโดยเจตนา และ

- 2,000,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย สำหรับองค์กร และ 500,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย และหรือจำคุก 4 ปี สำหรับบุคคลที่กระทำความผิดโดยประมาท

การละเมิดระดับที่ 2 การกระทำที่เป็นความผิดตาม POEO Act และระเบียบต่าง ๆ รวมถึงความผิด ที่ทำให้เกิดมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษในดิน และมลพิษทางเสียง ซึ่งความผิดเหล่านี้จะถูกจัดเป็น “ความรับผิดเคร่งครัด” (strict liability) ซึ่งหมายความว่า เป็นความผิดที่ถือการไม่จำเป็นต้องพิสูจน์เจตนาความผิดในระดับนี้ เช่น การปล่อยกลิ่นที่นํารังเกียจจากกิจกรรมที่กำหนด การขนส่งของเสียที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการแจ้งเหตุการณ์มลพิษ โดยมีโทษปรับสูงสุด 1,000,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย สำหรับองค์กร และ 250,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย สำหรับบุคคล และสำหรับความผิดต่อเนื่อง 120,000 ดอลลาร์ ออสเตรเลีย และค่าปรับรายวัน 60,000 ดอลลาร์ ออสเตรเลีย

การละเมิดระดับที่ 3 เป็นการกระทำที่เป็นความผิดที่กำหนดไว้ในการละเมิดระดับที่ 2 แต่กฎระเบียบ (regulation) กำหนดให้เจ้าหน้าที่อาจใช้วิธีการส่งหนังสือแจ้งการปรับ (penalty notice) ให้ผู้ละเมิดทราบ โดยโทษปรับสูงสุดจะถูกกำหนดโดยกฎระเบียบ โดยจะต้องไม่เกินโทษปรับของการกระทำความผิดนั้นซึ่งกำหนดโดยศาล

2.2.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม (กําจัดขยะที่ผิดกฎหมาย) พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013) (The Protection of the Environment Operations Amendment (Illegal Waste Disposal) Act 2013) เป็นพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการคุ้มครองการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) ให้มีการจัดการกับการกําจัดขยะที่ผิดกฎหมายให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น โดยขยายฐานความผิดเกี่ยวกับที่ดินและของเสียจากการใช้นํ้าอย่างผิดกฎหมาย กําหนดให้ EPA มีอำนาจยึดยานพาหนะที่ใช้ในการกักหรือกําจัดของเสียที่ผิดกฎหมาย และให้อํานาจศาลในการริบยานพาหนะดังกล่าว

2.2.3 ระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม (ขยะ) พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) (Protection of the Environment Operations (Waste) Regulation 2014) เป็นกฎหมายลำดับรองที่กําหนดให้ผู้ครอบครองสถานที่ตามที่กําหนดต้องสนับสนุนเงินในการจัดการขยะโดยคิดเป็นปริมาณตัน และระเบียบดังกล่าวได้กําหนดบทบัญญัติที่ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้

2.2.3.1 หลักการใกล้ชิด (the proximity principle)

2.2.3.2 การเก็บบันทึกข้อมูล การวัดปริมาณขยะ และการตรวจสอบติดตาม สิ่งอำนวยความสะดวก (record-keeping requirements, measurement of waste and monitoring for waste facilities)

2.2.3.3 การติดตามขยะบางประเภท (tracking of certain waste)

2.2.3.4 การรายงาน (reporting)

2.2.3.5 การขนส่งขยะ (transportation of waste)

2.2.3.6 การขนส่งและการจัดการขยะประเภทใยหิน (transportation and management of asbestos waste)

2.2.3.7 การรีไซเคิลบรรจุภัณฑ์ของผู้บริโภค (recycling of consumer packaging)

2.2.3.8 การคัดแยกขยะที่มีสารปนเปื้อน (classification of waste containing immobilized contaminants)

2.2.3.9 อื่น ๆ (miscellaneous topics)

2.2.4 พระราชบัญญัติการหลีกเลี่ยงขยะและการกู้คืนทรัพยากร พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) (Waste Avoidance and Resource Recovery Act 2001 : WARR Act) มีสาระสำคัญในการลดการเกิดขยะและกู้คืนทรัพยากรโดยกําหนดให้มีกลยุทธ์เกี่ยวกับขยะและของเสีย รวมทั้งกําหนดโปรแกรมและการดำเนินการในภาคอุตสาหกรรมสำหรับการลดขยะ

3. กลไกและอํานาจหน้าที่ของ (Environmental Protection Authority : EPA)

EPA บริหารโดยคณะกรรมการ (board) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองการบริหารสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991) (The Protection of Environment Administration Act 1991 : POEA Act) เป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระระดับท้องถิ่นที่มีอํานาจตามกฎหมายในการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่กํากับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมหลักของรัฐนิวเซาท์เวลส์ โดยทำงานร่วมกับรัฐบาลเครือรัฐมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น โดยปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการขยะเพื่อรักษาความสมดุลระหว่างการปกป้องสิ่งแวดล้อม และการสนับสนุนการเติบโตอย่างยั่งยืน รวมทั้งให้ข้อมูลและคำแนะนำเกี่ยวกับความหลากหลายของปัญหาสิ่งแวดล้อม มีส่วนร่วมกับชุมชนและการใช้งานวิจัยทางสังคม จัดลำดับความสำคัญแก่นโยบายและแผนงานของ EPA รวมทั้งเผยแพร่งานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ให้คำแนะนำและแรงจูงใจที่จะช่วยให้ธุรกิจและอุตสาหกรรมปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานด้านสิ่งแวดล้อม

EPA มีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดย EPA ทำงานร่วมกับรัฐบาลเครือจักรภพและรัฐบาลท้องถิ่นที่จะส่งผลด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับคนของนิวซีแลนด์โดยการปรึกษากับชุมชนองค์กรธุรกิจ และรัฐบาล เกี่ยวกับความหลากหลายของกิจกรรมและปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของนิวซีแลนด์ได้แก่

1. มลพิษทางอากาศ น้ำ และเสียง (air, water and noise pollution)
2. ขยะและการกู้คืนทรัพยากร (waste and resource recovery)
3. ที่ดินที่ปนเปื้อน (contaminated land)
4. สินค้าอันตราย (dangerous goods)
5. สารเคมีและวัตถุอันตราย (chemicals and hazardous materials)
6. สารกำจัดศัตรูพืช (pesticides)
7. การฉายรังสีและ solaria (หน่วยฟอกหนัง) (radiation and solaria (tanning units))
8. ป่าไม้ดั้งเดิม (native forestry)
9. โครงการถ่านหินก๊าซ (coal seam gas projects)
10. ฟาร์มลม (wind farms)

นอกจากนี้ EPA ยังมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการเกิดมลพิษและการเงินฉุกเฉิน ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่น เพื่อตอบสนองต่อการเกิดเหตุฉุกเฉินและการจัดการมลพิษที่เกี่ยวข้องกับวัตถุที่เป็นอันตรายซึ่งหมายความว่ารวมถึง

1. การกำหนดมาตรการในการป้องกันและเตรียมความพร้อมสำหรับเหตุการณ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม
2. อำนาจความสะดวกในการรับมือกับเหตุฉุกเฉินและการกู้คืน
3. อำนาจความสะดวกในการทำความสะอาดชั้นของที่ดินและน้ำทะเลที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษ
4. บังคับใช้กฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ออกใบอนุญาตการป้องกันและควบคุมกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของมนุษย์และเพื่อส่งเสริมการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมที่ตรวจสอบการปล่อยมลพิษและตรวจสอบรายงานของมลพิษ ดำเนินคดีองค์กรและบุคคลที่ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม

มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของมนุษย์และเพื่อส่งเสริมการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมที่ตรวจสอบการปล่อยมลพิษและตรวจสอบรายงานของมลพิษ ดำเนินคดีองค์กรและบุคคลที่ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ปี พ.ศ. 2515 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ผ่านกฎหมายการจัดการขยะแห่งชาติ ซึ่งนับเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกที่มีพื้นฐานเกี่ยวกับการให้ “ผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษต้องจ่ายเงิน” (Polluter Pays Principle : PPP) โดยเป็นมาตรฐานบังคับใช้สำหรับภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การจัดการป่าไม้ และสาธารณูปโภค ขณะเดียวกัน รัฐได้ผลักดันกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบเพื่อให้ครอบคลุมการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม อาทิ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการปล่อยของเสีย พ.ศ. 2517 กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการปล่อยของเสียสู่แหล่งน้ำ (สำหรับภาคครัวเรือน) พ.ศ. 2526 (Likanajul, 2012)

ปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลเปลี่ยนมาตรการมาเป็นการจัดการที่ต้นเหตุแทน เน้นพัฒนาการจัดการขยะหรือของเสียในประเทศให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการหมุนเวียนที่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ โดยเน้นแบ่งสัดส่วนการจัดการขยะ คือ การหลีกเลี่ยง การนำกลับมาใช้ใหม่ และการจัดการอย่างเหมาะสม

ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐาน (Basic Laws for the Federal Republic of Germany) มาตรา 20 A (Protection of the nature foundation of life and animals) ซึ่งระบุว่า “รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการปกป้องขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตตามธรรมชาติสำหรับคนรุ่นต่อไปภายใต้กรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญในการออกกฎหมายและมาตรการตามกฎหมายรวมถึงสิทธิตามอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ” (Mindful also of its responsibility toward future generations, the state shall protect the natural foundation of life and animals by legislation and, in accordance with law and justice, by executive and judicial action, all within the framework of the constitution order) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว นับว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จากเดิมเพียงการจัดการขยะหรือของเสียในประเทศพัฒนา มาเป็นการหมุนเวียนที่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ ซึ่งต้องอาศัยตัวแปรสำคัญคือ ภาคประชาชน ปัจจุบันมีการแบ่งการจัดการของเสียในภาคประชาชนออกเป็นประเภทต่าง ๆ โดยรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้กำกับดูแลด้านการคัดแยก ส่วนการจัดการขยะที่รัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้ ในปัจจุบันมี 5 มาตรการ ได้แก่

1. การนำกลับมาใช้ใหม่
2. การหมัก
3. การเผา
4. การจัดการทางชีววิทยาโดยเครื่องจักร และ
5. การฝังกลบ

รัฐบาลเยอรมนีได้ออกกฎหมายใหม่ว่าด้วยขยะ สำหรับขยะประเภทต่าง ๆ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) เพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองต่อการนำกลับมาใช้ใหม่มากขึ้น ได้แก่ การกำหนดให้ต้นทางของขยะทุกประเภทต้องประกอบด้วยส่วนประกอบที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้มากกว่าร้อยละ 65 ให้ได้ภายในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) และร้อยละ 70 สำหรับขยะที่สามารถย่อยสลายได้ และหากนับถึงปัจจุบัน ขยะจำพวกกระดาษ ลัง หรือแก้ว ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ทั้งหมดเป็นระยะเวลาสั้นกว่าสามปี สำหรับภาคเอกชนที่สนใจลงทุนด้านการจัดการขยะนี้รัฐได้ให้การสนับสนุนด้านอัตราดอกเบี้ยอัตราต่ำและแหล่งลงทุนทั้งในและต่างประเทศอีกด้วย ความพยายามในการจัดการขยะระหว่างภาครัฐและภาคินิติบัญญัติควบคู่กันอย่างเป็นระบบ ทำให้ในปัจจุบันสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีอัตราการนำขยะกลับมาใช้ใหม่สูงที่สุดในโลก เช่น เศษจากการก่อสร้าง ร้อยละ 86 บรรจุก้นท์ ร้อยละ 81 และแบตเตอรี่ ร้อยละ 77

บทสรุป

มาตรการทางกฎหมายการจัดการของเสียอันตรายจากโรงงานของต่างประเทศสามารถนำเป็นแนวทางกับโรงงานอุตสาหกรรม

ในประเทศไทย โดยเฉพาะโรงงานที่อยู่นอกเขตการนิคมอุตสาหกรรม เนื่องจากเป็นโรงงานที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แต่ในขณะเดียวกันพื้นที่ตั้งโรงงานนั้นอยู่ใกล้ชุมชน และมีโอกาสสูงในการกระทำผิดกฎหมาย จากกรณีที่ศึกษามาตรการของต่างประเทศสรุปได้สังเขป คือ 1) มีการจำแนกอัตราโทษระหว่างผู้กระทำความผิดที่เป็นองค์กรหรือนิติบุคคลกับบุคคลธรรมดา 2) มีกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบชัดเจนของผู้เกี่ยวข้องในการจัดการของเสียอันตราย คือ ประชาชน ผู้ประกอบการ อปท. รัฐบาล เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และ 3) มีองค์กรอิสระหรือองค์กรระดับชาติที่เป็นอิสระในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอแนะ

1. ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังต่อไปนี้

1.1 ควรเพิ่มอัตราโทษปรับที่กำหนดไว้ในมาตรา 98 ถึงมาตรา 110 โดยในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นบุคคลธรรมดา ให้เพิ่มโทษปรับเป็นสองเท่าของอัตราโทษปรับที่กำหนดอยู่ในปัจจุบัน และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ให้เพิ่มอัตราโทษปรับเป็นสี่เท่าของอัตราโทษปรับสำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นบุคคลธรรมดาเป็นอย่างน้อย เพื่อมีผลให้นิติบุคคลซึ่งมีสถานะทางเศรษฐกิจสูงกว่าบุคคลธรรมดาเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดในเรื่องนี้

1.2 ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในบทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติฯ มีสาระสำคัญว่า ในการกำหนดโทษปรับตามพระราชบัญญัตินี้ ศาลมีอำนาจกำหนดโทษปรับแบบผันแปรตามวันและรายได้ของผู้กระทำความผิด (day fine) ได้ตามที่ศาลเห็นสมควร เพื่อให้การลงโทษปรับเหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจและภาวะความรับผิดชอบทางการเงินของจำเลยแต่ละคน

2. กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม มีหน้าที่บริหาร จัดการ และกำกับดูแลธุรกิจอุตสาหกรรม โดยยึดแนวทางการรักษาสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย สุขอนามัย และประหยัดพลังงาน รวมไปถึงสนับสนุนข้อมูล และองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรม ทั้งนี้ภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการจัดการของเสียอันตราย ได้แก่

2.1 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 หมวด 2 กำหนดหน้าที่และข้อห้ามปฏิบัติของผู้ก่อการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว หมวด 3 การรวบรวมและขนส่งของเสียอันตราย และหมวด 4 ข้อปฏิบัติของผู้บำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว

2.2 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ระบบเอกสารกำกับการขนส่งของเสียอันตราย พ.ศ. 2547 มีการกำหนดหน้าที่และข้อปฏิบัติผู้เกี่ยวข้องระบบการจัดการของเสียอันตราย คือ ผู้ก่อการกำจัดของเสียอันตราย ผู้ขนส่งของเสียอันตราย ผู้เก็บรวบรวมบำบัดและกำจัดของเสียอันตราย

2.3 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำหนดชนิดและขนาดของโรงงาน กำหนดวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กำหนดคุณสมบัติของผู้ควบคุมดูแลผู้ปฏิบัติงานประจำ และหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนผู้ควบคุมดูแลสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ พ.ศ. 2545 หมวด 1 ประเภทของบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมประจำโรงงาน ประกอบด้วย

2.3.1 ผู้ควบคุมดูแลระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

2.3.1.1 ผู้จัดการสิ่งแวดล้อม

2.3.1.2 ผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษน้ำ

2.3.1.3 ผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษอากาศ

2.3.1.4 ผู้ควบคุมระบบการจัดการมลพิษกากอุตสาหกรรม

2.3.2 ผู้ปฏิบัติงานประจำระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

2.3.3 บริษัทที่ปรึกษา

หมวด 5 การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมประจำโรงงาน และหมวด 6 หน้าที่ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน

2.4 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 กำหนดหน้าที่ ข้อห้าม ข้อปฏิบัติ ของผู้เกี่ยวข้องในการจัดการวัตถุอันตราย ได้แก่ ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย และพนักงานเจ้าหน้าที่

ด้วยกฎหมายดังกล่าวข้างต้นถือเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญของระบบการจัดการของเสียอันตราย ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกันแล้วเห็นว่าการกฎหมายแต่ละฉบับมีการกำหนดหน้าที่ข้อปฏิบัติข้อห้ามของผู้เกี่ยวข้องตั้งแต่ต้นทางการเกิดของเสียอันตรายจนถึงการกำจัดบำบัดของเสียอันตราย แต่หากเพื่อให้การจัดการของเสียอันตรายมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนการดำเนินการจัดการของเสียอันตรายในพื้นที่ โดยการตรากฎหมายเพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของประชาชนเพิ่มเติม โดยการนำหลักกฎหมาย Waste Management and Public Cleaning Act (Act No. 13 of 1970) ของประเทศญี่ปุ่นมาประยุกต์ใช้ หรือเป็นต้นแบบอีกทางหนึ่งเพื่อให้กฎหมายดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือ การกำหนดให้การบริหารจัดการของเสียให้ถือเป็นหน้าที่ของประชาชน เพิ่มเติมจากผู้ประกอบการ อปท. และรัฐบาลต้องให้อำนาจ อปท. โดยผ่านการเห็นชอบของประชาชน หรือการประชาคม ให้สามารถออกกฎหมายหรือแผนแม่บทในการจัดการของเสียอันตรายในพื้นที่รับผิดชอบ โดยเริ่มจาก อปท. ที่มีความพร้อมด้านทรัพยากร เครื่องมือ อุปกรณ์ การคลัง งบประมาณ โดย อปท. จะต้องวางแผนเพื่อพัฒนาคุณภาพและความชำนาญของเจ้าหน้าที่ จัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดการของเสียอันตราย

3. โดยที่แผนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับโรงงาน จำพวกที่ 1 และจำพวกที่ 2 ให้แก่ อปท. ตามพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 และกฎหมายอื่นที่ออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นั้น เห็นว่าหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องคือ อปท. (พนักงานเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานกำกับดูแล) กรมโรงงานอุตสาหกรรม และผู้ประกอบการนั้น เป็นที่ทราบทั่วกันว่า อปท. มีความแตกต่างทั้งขนาดพื้นที่ ลักษณะ ทางภูมิศาสตร์ จำนวนประชาชน ทรัพยากร รายได้ ฯลฯ จากการศึกษาโครงสร้างการจัดการของเสียอันตรายของต่างประเทศพบว่า มีหน่วยงานกลางหรือองค์กรอิสระที่มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency : U.S. EPA) และประเทศออสเตรเลีย (Environmental Protection Authority : EPA) โดยทำงานร่วมกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนด้านวิชาการ ทรัพยากร งบประมาณ การวิจัย การเผยแพร่ คำแนะนำด้านสิ่งแวดล้อม และที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมและผลักดันให้เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานท้องถิ่นและประชาชน มีทิศทางที่สอดคล้องหลักการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยกำหนดให้มีผู้แทนที่มีความรู้ความสามารถจากด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นภาคี ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลในการส่งเสริม การจัดการ ควบคุมดูแล ตลอดจนการสนับสนุนด้านการค้นคว้าวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อให้ปัญหาการจัดการของเสียได้มีผลทางปฏิบัติ แนวทางการจัดให้มีองค์กรในการจัดการของเสียอันตรายมี 2 แนวทาง คือ

3.1 ให้มีตัวแทนจาก อปท. ในคณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (กป.วล.) ทั้งนี้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 มาตรา 5 ได้กำหนดให้มีตัวแทนจากแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและอำนาจหน้าที่ตามระเบียบอยู่แล้ว แต่เพื่อเพิ่มการบูรณาการทุกภาคส่วนและสะท้อนปัญหา ในฐานะเป็นหน่วยงานราชการที่ใกล้ชิดประชาชน อีกหน่วยงานหนึ่ง

3.2 ควรจัดในรูปแบบองค์กรอิสระเพื่อการบังคับใช้โทษแก่ผู้กระทำความผิดด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับ อปท. ควรให้มีส่วนร่วมด้านการเป็นภาคีในการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการดำเนินงาน การจัดการของเสียขององค์กรดังกล่าว เพื่อความสอดคล้องตามหลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนบนพื้นฐานตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ควบคู่ไปกับการพัฒนาศักยภาพของพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้อง

4. เริ่มต้นการออกกฎหมายที่มีการกำหนดให้ต้นทางของขยะทุกประเภทต้องประกอบด้วยส่วนประกอบที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ ดังเช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

มาตรการเสริมอื่น ๆ

1. ด้วยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 2 ว่าด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อม มาตรา 23 กำหนดให้เงินกองทุนฯ ให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

1.1 ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

1.2 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจนั้น

1.3 ให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้

1.4 เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

1.5 เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

ในความเห็นของผู้ศึกษา มีความเห็นว่าควรนำหลักการของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชย และความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act : Superfund CERCLA) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลในการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนสารเคมีอันตราย โดยใช้เงินจากกองทุนที่ได้จากภาษีที่อุตสาหกรรมจ่ายและมาไล่เบี้ยผู้เกี่ยวข้องกับการปนเปื้อนรับผิดชอบใช้เงินคืน เพื่อเป็นหลักประกันว่ามีการขจัดมลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานเข้าจัดการกับปัญหาภาวะการปนเปื้อนสารอันตราย สารพิษหรือของเสียใด ๆ ที่ก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ การกำหนดความรับผิดชอบของผู้ที่ปล่อยของเสียอันตรายหรือก่อให้เกิดการรั่วไหล เพื่อระดมเงินทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการขจัดหรือชำระล้างทำความสะอาดพื้นที่ที่ปนเปื้อนสารพิษหรือสารอันตรายต่าง ๆ โดยแบ่งขั้นตอนการดำเนินการเพื่อรับมือกับปัญหาทั้งระยะสั้นในกรณีสถานการณ์เร่งด่วน และระยะยาวในกรณีไม่เร่งด่วน ทั้งนี้ ควรมีการกำหนดหลักการและแนวทางปฏิบัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน อีกทั้งต้องมีความคล่องตัวในการนำเงินกองทุนนี้ไปใช้จ่ายเพื่อให้สอดคล้องกับระดับความรุนแรงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

2. ปัจจุบันประเทศไทยได้นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) มีสาระสำคัญคือ ผู้ก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบจ่ายค่าเสียหายที่ครอบคลุมถึงภาระค่าใช้จ่ายในการป้องกันและควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมตลอดจนทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังต่อไปนี้ คือ

2.1 ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างและบำบัดมลพิษให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนดซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 68 วรรคสอง และมาตรา 70 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ประเภทที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดให้มีระบบบำบัดกำจัดอากาศเสีย และน้ำเสีย

2.2 ค่าบริการ กล่าวคือในกรณีที่มิใช่ระบบบำบัดมลพิษรวม เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องเสียค่าบริการ ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 71 ในการบำบัดน้ำเสียจากการดำเนินกิจการของตน

2.3 ค่าปรับตามมาตรา 91 และมาตรา 92 กล่าวคือในกรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมีระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย ละเว้นไม่ใช้อุปกรณ์ของตนในการบำบัดน้ำเสีย บำบัดอากาศเสีย ถักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกแหล่งกำเนิดมลพิษของตน มีหน้าที่ตามกฎหมายต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องจักรดังกล่าวตลอดเวลาที่ดำเนินการเช่นนั้น ซึ่งค่าปรับดังกล่าวเป็นค่าปรับทางปกครอง

แต่ในขณะเดียวกันควรให้ความสำคัญในการป้องกันการเกิดของเสียอันตรายควบคู่ไปด้วย โดยให้การสนับสนุนมาตรการดังกล่าว เช่น นำหลักเศรษฐศาสตร์และสิ่งจูงใจในรูปแบบมาตรการทางด้านภาษี การได้รับสิทธิพิเศษทางด้านต้นทุนการผลิต การสนับสนุนและส่งเสริมการลงทุน การพิจารณาและทบทวนพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ในเรื่องสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment : BOI) สำหรับสถานประกอบการที่มีการดำเนินการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นรูปธรรม เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนสถานประกอบการที่สามารถลดการเกิดของเสียอันตรายได้ และลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่ได้จากการศึกษาเชิงลึกต่อไป

3. สุดท้ายนี้ ด้วยประสบการณ์ของผู้ศึกษาได้เคยทำงานในภาคอุตสาหกรรมทั้งในและนอกเขตการนิคมอุตสาหกรรม และมีหน้าที่ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ศึกษาขอเสนอความเห็นที่เห็นว่าโรงงานอุตสาหกรรมที่ให้ความสำคัญด้านภาพลักษณ์องค์กร ได้นำนโยบายและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมเป็นแนวทางปฏิบัติ เป็นต้นว่า

3.1 นโยบาย No waste to landfill

3.2 มาตรฐานระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม (International Organization for Standardization : ISO 14001)

3.3 กิจกรรมคัดแยกขยะภายในโรงงาน

3.4 กิจกรรมการตรวจประเมิน 5 ส (Seiri, Seiton, Seriso, Seiketsu, Shitsuke : 5 S) คือ สะสาง สะดวก สะอาด สุขลักษณะ และสร้างนิสัย

3.5 กิจกรรม big cleaning day โดยดำเนินการในวันคุ้มครองโลก (Earth Day) วันที่ 22 เดือนเมษายนหรือวันสิ่งแวดล้อมโลก (World Environment Day) วันที่ 5 มิถุนายน

3.6 กิจกรรมการปลูกป่าร่วมกับชุมชนหรือสถานศึกษาใกล้โรงงานอุตสาหกรรม (Corporate Social Responsibility : CSR)

3.7 กิจกรรมการรณรงค์การเก็บขยะสถานที่ใกล้โรงงานอุตสาหกรรม

3.8 กิจกรรมการตรวจติดตามและการตรวจประเมินด้านการจัดการของเสียอันตรายหรือการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมจากบริษัทแม่และบริษัทในเครือ และ

3.9 การปฏิบัติตามข้อกำหนดของลูกค้าเพื่อสร้างความพึงพอใจของลูกค้า (Customer Satisfaction : CS mind) ในด้านการจัดการของเสียอันตรายและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

มาตรการที่ผู้ศึกษายกตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นนั้นขึ้นกับความสมัครใจของภาคโรงงานอุตสาหกรรม แต่ไม่เป็นผลสัมฤทธิ์หากผู้ประกอบการไม่ให้ความร่วมมือ ดังนั้นในส่วนของภาครัฐนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรให้ความสำคัญเร่งด่วนโดยเฉพาะนโยบาย No waste to landfill ตามหลักการของต่างประเทศที่นำมาศึกษา ในระยะแรกควรกำหนดมาตรการสนับสนุนส่งเสริม และภาคบังคับสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น โรงงานอุตสาหกรรมที่มีปริมาณและชนิดของสารเคมีอันตรายในลำดับแรก ทั้งที่มาในลักษณะของวัตถุดิบ

หรือสิ่งเหลือใช้จากการผลิต โดยการออกกฎกระทรวงภายใต้กฎหมายโรงงานเพื่อกำหนดกลุ่มของเสียอันตราย หรือปริมาณ ของสารเคมีอันตรายที่ปนเปื้อนเพื่อบังคับใช้กับกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าว หรือการตรากฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองต่อการนำกลับมาใช้ใหม่ เช่น การกำหนดให้ต้นทุนของขยะหรือของเสีย ทุกประเภทต้องประกอบด้วยส่วนประกอบที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่มากขึ้น การกำหนดปริมาณขยะหรือ ของเสียที่ย่อยสลายได้ โดยรัฐต้องให้การสนับสนุนด้านอัตราดอกเบี้ยราคาต่ำและแหล่งทุนตามแนวทางของ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นต้นแบบ หรือการกำหนดมาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์เพื่อสิทธิประโยชน์ ทางด้านภาษีรายได้นิติบุคคลของผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องศึกษาใน เชิงลึกต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- BDA Group and McLennan Magasanik Associates. (2003). The Potential of Market Based Instruments to Better Manage Australia's Waste Streams. Report to Environment Australia. Retrieved June 17, 2019, from <http://www.bdagroup.net/wp-content/uploads/2010/05/EA-MBIs-for-waste-management-Jun-2003.pdf>
- Binsee, J. (2015). Management of Garbage Poisons and Waste in NSW (NSW Environment Protection Authority [In Thai]. Retrieved August 13, 2019, from <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=258>
- Boonyatikarn, W., & Zon, P. (2017). Waste management in Japan [In Thai]. *Journal of Office of the Council of State*, 12(4), 8-12.
- Department of Pollution Control. (2019a). *Thailand State of Pollution Report 2018* [In Thai]. Bangkok: Style Creative House.
- Department of Pollution Control. (2019b). *Thailand Pollution Report 2018* [In Thai]. Bangkok: S. Mongkol Printing.
- Jaikhum, S. (2018). Multi – Characteristics of Environmental Justice: The Reflection Concerning Marginalized People [In Thai]. In *The 1st Faculty of Laws Chiang Mai University National Conference*, dated June 8, 2018. (p. 103). Chiang Mai University, Thailand.
- Likanajul, S. (translator). (2012). Development Guidelines of Waste and Environmental Management in Federal Republic of Germany [In Thai]. Retrieved June 17, 2019, from http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin_souvanee/ewt_dl_link.php?nid=229
- NSW Environment Protection Authority (EPA). (2019). Waste regulations in NSW. Retrieved August 13, 2019, from <https://www.epa.nsw.gov.au/your-environment/waste/waste-overview/waste-regulations>
- Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. (2019). Key Index of Hazardous Waste Quantity from Industrial Plants [In Thai]. Retrieved September 20, 2019, from http://www.onep.go.th.th/env_data/2016/01_57/
- Ruangsrri, W. (translator). (2009). *Environmental Valuation Methods*. [In Thai]. In *New Approaches on Development of Environmental Judicial Process*, dated June 22–26, 2009. Rabi Bhadanasak Research and Development Institute and Judicial Training Institute Court of Justice, Thailand.
- Sajjaveta, P. (2005). Hazardous Waste Transportation Control from Industrial Plants: A Case Study of Land Transportation by Truck [In Thai]. Unpublished Master's thesis, Thammasat University.
- Thorneloe, S. A., Weitz, K. A., & Jambeck, J. (2005). Moving from Solid Waste Disposal to Materials Management in the Unites States. In *the tenth International Waste Management and Landfill Symposium*, dated October 3-7, 2005. Cagliari, Italy.
- United States Environmental Protection Agency (2019). Retrieved August 13, 2019, from <http://www.epa.gov>
- Wonggumpoo, A. (2010). Criminal Actions Against Illegal Dumpers of Industrial Hazardous Waste [In Thai]. Unpublished Master's thesis, Thammasat University.