



กฎหมายควบคุม ปัญหาสิ่งแวดล้อม จาก โรงงานอุตสาหกรรม



*ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมอยู่หลายฉบับ และอยู่ในการควบคุมดูแลและปฏิบัติการของหลายกระทรวงซึ่งพอสรุปพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๔๙๙ ในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะในรายละเอียดที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรงเท่านั้น

คือ พระราชบัญญัติโรงงานและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

๑. พระราชบัญญัติโรงงาน

ตามความในมาตรา ๕ ระบุ "โรงงาน หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง"

*รองศาสตราจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : LL.M. New York Univ. U.S.A.



หมายเหตุ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นี้ ไม่ใช้บังคับแก่โรงงานของทางราชการที่ดำเนินการโดยทางราชการ (มาตรา 4)

1.1 การตั้งโรงงาน

เฉพาะโรงงานจำพวกที่ 3 ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ก่อนลงมือก่อสร้างอาคารโรงงานหรือติดตั้งเครื่องจักรจะต้องได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานก่อน (มาตรา 7 ประกอบ มาตรา 12) และก่อนยื่นขออนุญาตตั้งโรงงานควรได้ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับข้อห้ามต่าง ๆ เพราะมีโรงงานบางประเภทซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจประกาศห้ามตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท (มาตรา 32 (1)) เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอน้ำตาล ประกอบรถยนต์ น้ำแข็ง หรือผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง เป็นต้น นอกจากนี้ในเขตหวงห้ามบางแห่งก็มีประกาศห้ามตั้งโรงงานไว้ เช่น ห้ามตั้งโรงงานสุรา เบียร์ ในเขตกรุงเทพมหานคร หรือห้ามตั้งโรงงานทุกประเภทในย่านพักอาศัยบางแห่ง เช่น เพลินจิต ริมถนนพระราม 6 บางช่วง หรือห้ามตั้งโรงงานบางประเภท เช่น ช่อมเครื่องยนตริมถนนพหลโยธินจากอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิถึงสะพานควาย หรือห้ามตั้งโรงงานที่มีน้ำทิ้งมากหรือโรงงานที่ใช้สารโลหะหนักในขบวนการผลิตบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยา เพื่อการอนุรักษ์แหล่งน้ำดิบของการประปานครหลวง บางตำบลตั้งแต่ปทุมธานีถึงอยุธยา เป็นต้น

การขออนุญาตตั้งโรงงานในเขตกรุงเทพมหานครจะต้องได้รับอนุญาตจากกรุงเทพมหานครด้วย ส่วนในต่างจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาอนุญาต ในกรณีที่ เป็นโรงงานประเภทอาหารและยา ก็ต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงสาธารณสุขหรือโรงงานแปรรูปไม้ก็ต้องได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ อีก เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน จะต้องได้รับอนุญาตจากหลายกระทรวงหลายหน่วยงาน จนอาจเป็นปัญหาต่อผู้ลงทุน ดังนั้น กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงได้จัดตั้ง “ศูนย์บริการเพื่อการลงทุน” เพื่อบริการขออนุญาตจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้จบแล้วเสร็จ โดยผู้ลงทุนมาขึ้นรายละเอียดเพียงทีเดียว ในปัจจุบัน ศูนย์บริการเพื่อการลงทุน จะให้บริการโรงงานรวม 6 ประเภท คือ 1) ผลิตภัณฑ์ไม้ 2) อาหาร 3) ยา 4) เครื่องสำอาง 5) วัตถุดิบพืช และ 6) อาหารสัตว์ ตลอดจนการให้บริการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับโรงงาน 6 ประเภท ดังกล่าวด้วย

ในขั้นตอนขออนุญาตตั้งโรงงาน หากการประกอบกิจการอาจมีปัญหาล้างแฉดล้อม ผู้ขอตั้งโรงงานจะต้องแสดงรายละเอียดมาตรฐานในการป้องกันหรือขจัดปัญหามลพิษทั้งทางน้ำและอากาศด้วย หากเป็นการขออนุญาตตั้งโรงงานขนาดใหญ่ เช่น 1) โรงงานผลิตเยื่อกระดาษ 2) คลอ-แอลคาไลน์ 3) เปโตรเคมี 4) กลั่นน้ำมันปิโตรเลียม 5) ซีเมนต์ 6) ถลุงเหล็ก 7) แปรรูปกากชีวมวล และ 8) ถลุงแร่ จะต้องทำรายงานผลกระทบฯ โดยบริษัทที่ปรึกษาที่จดทะเบียนกับสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแนบเสนอให้กรมโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อส่งให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมพิจารณาต่อไป เมื่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ความเห็นชอบแล้ว กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงจะออกใบอนุญาตตั้งโรงงาน

ให้ได้

1.2 การต่ออายุ

ใบอนุญาตตั้งโรงงานมีอายุใช้ได้ 5 ปี ปฏิทิน (นับถึง 31 ธันวาคม ของปีที่ห้า) ดังนั้นเมื่อใบอนุญาตตั้งโรงงานจะหมดอายุและถ้าประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานต่อไป จะต้องยื่นคำร้องขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนที่ใบอนุญาตเดิมจะหมดอายุ (มาตรา 14 และ 15) เมื่อได้ยื่นคำร้องแล้วก็สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้จนกว่าจะมีคำสั่งถึงที่สุดไม่อนุญาตให้ต่ออายุโดยไม่คำนึงถึงว่าเจ้าหน้าที่จะให้เวลาพิจารณาการต่ออายุนานสักเท่าใด สำหรับการต่อใบอนุญาตของโรงงานขนาดใหญ่ 7 ประเภท กระทรวงอุตสาหกรรมก็ได้มีประกาศกำหนดให้ผู้ขอต่ออายุจัดทำรายงานผลกระทบฯ แบบมาพร้อมกับคำขอด้วย เพื่อที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะได้จัดส่งต่อให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ก่อนที่จะออกใบอนุญาตต่ออายุ

โรงงานต้องแสดงใบอนุญาตตั้งโรงงานไว้ ณ ที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ในกรณีใบอนุญาตสูญหายหรือถูกทำลาย ผู้รับใบอนุญาตต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและขอรับใบแทนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ทราบถึงการสูญหายหรือถูกทำลาย (มาตรา 23, 25)

1.3 การขยายโรงงาน

หมายถึง การเพิ่มกำลังเครื่องจักรมากขึ้นจากเดิมเกินกว่า 50% สำหรับโรงงานเล็กกว่า 100 แรงม้า หรือเปลี่ยนแปลงอาคารทำให้ฐานรากเดิมต้องรับน้ำหนักเพิ่มขึ้นตั้งแต่ 500 ก.ก. ต่อฐานใดฐานหนึ่งขึ้นไป (มาตรา 18)

เจ้าของโรงงานที่เข้าขยายขยายโรงงานดังกล่าวข้างต้น จะต้องแจ้งขออนุญาตขยาย และเมื่อขยายเสร็จแล้วจะต้องแจ้งขอประกอบกิจการส่วนที่ขยาย ซึ่งลักษณะการดำเนินการจะคล้ายกับการขอตั้งโรงงานโดยใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ ส่วนขยายจะหมดอายุพร้อม ๆ กับใบอนุญาตตั้ง

โรงงาน (มาตรา 18)

สำหรับโรงงานที่ขยาย หากเป็นโรงงานขนาดใหญ่ 7 ประเภท ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะต้องทำรายงานผลกระทบฯ ให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเช่นเดียวกัน

2. การควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมโรงงาน

กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีขั้นตอนต่าง ๆ ในการควบคุม ป้องกัน และแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งทางด้านน้ำเสียและอากาศเสีย ดังนี้

2.1 ขั้นตอนขออนุญาต

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ก่อนที่ผู้ลงทุนจะได้รับใบอนุญาตตั้งหรือขยายโรงงานจะต้องแสดงรายละเอียดมาตรการป้องกันสิ่งแวดล้อมจากขบวนการผลิตของตนแบบเสนอมาด้วย และเมื่อได้รับอนุญาตให้ตั้งโรงงานแล้วจะต้องก่อสร้างระบบต่าง ๆ ตามที่ได้เสนอไว้จึงจะได้รับการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการได้

ดังนั้นโรงงานที่มีปัญหามลพิษจึงจำเป็นต้องมีระบบป้องกันที่เหมาะสมแล้วจึงจะได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินการได้

2.2 การตรวจติดตามผล

ในระหว่างเปิดประกอบกิจการโรงงานจะมีเจ้าหน้าที่ออกตรวจสอบ ติดตามผล ตลอดจนให้คำแนะนำในการเดินระบบป้องกันมลพิษเป็นระยะ หากเป็นช่วงฤดูแล้ง กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะมีเจ้าหน้าที่ออกไปประจำตามลุ่มน้ำต่าง ๆ ตลอด 24 ชั่วโมง โดยเฉพาะ ณ ที่จุดกลุ่มโรงงานอาจก่อปัญหาน้ำเน่าเสียขึ้น ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบและป้องกันมิให้ปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้น

เพื่อให้มีหลักในการตรวจสอบโดยเฉพาะทางด้านคุณภาพน้ำทิ้งที่จะระบายออกนอกโรงงาน ทางกรมโรงงานอุตสาหกรรมก็ได้ประกาศเป็นประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมระบุค่าต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ดังปรากฏรายละเอียดตามประกาศ

กระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2525)

2.3 การตรวจร้องเรียน

ในระหว่างที่ประกอบกิจการโรงงาน หากโรงงานละเลย ไม่เอาใจใส่ควบคุมดูแลระบบของตนจนทำให้ประชาชนเดือดร้อนและร้องเรียนขึ้น กรมโรงงานอุตสาหกรรมก็มีเจ้าหน้าที่พร้อมที่จะออกไปตรวจสอบข้อเท็จจริง และให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ซึ่งการร้องเรียนอาจกระทำได้ทั้งผ่านสื่อมวลชนทางจดหมายหรือโทรศัพท์ ส่วนทางจดหมายนั้นก็สามารถทำหนังสือถึงอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรงพร้อมทั้งระบุสถานที่ที่ก่อปัญหาให้ชัดเจน เพื่อที่เจ้าหน้าที่จะได้ไปตรวจสอบได้ถูกต้องและรวดเร็ว

หากพบว่าโรงงานรายใดฝ่าฝืนก็จะสั่งลงโทษหรือสั่งการให้ปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในกำหนด เมื่อครบกำหนดแล้วก็จะมีการเจ้าหน้าที่ออกตรวจและติดตามผลเป็นระยะ ๆ อีก

อนึ่ง ตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 64 มีบทบัญญัติให้ถือว่าบุคคลผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับโรงงานที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติโรงงานเกิดขึ้นหรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่ถูกระทบกระเทือนเนื่องจากการกระทำความผิดเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งจะทำให้มีอำนาจดำเนินคดีอาญากับผู้เป็นเจ้าของโรงงานได้

2.4 จัดให้มีผู้ควบคุมดูแล (Supervisor) และผู้ปฏิบัติงานประจำเครื่อง (Operator)

ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2525) และฉบับที่ 22 (พ.ศ. 2528) กำหนดให้โรงงานขนาดใหญ่จะต้องมีผู้ควบคุมดูแลและผู้ปฏิบัติงานประจำเครื่องที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้รับผิดชอบระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษของโรงงาน และทำรายงานรับรองผลวิเคราะห์ปริมาณสารมลพิษขึ้นต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมทุก ๆ 3 เดือน

อนึ่ง การวิเคราะห์ปริมาณสารมลพิษต้องกระทำโดยห้องวิเคราะห์ของทางราชการหรือของเอกชนที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมเห็นชอบ (โดยขอขึ้นทะเบียนไว้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม) หากโรงงานมีห้องวิเคราะห์ของตนเองก็สามารถยื่นขอจดทะเบียนได้ ส่วนห้องวิเคราะห์ของเอกชนนั้นจะขอขึ้นทะเบียนได้เฉพาะที่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้วเท่านั้น

ทั้งผู้ควบคุมดูแล ผู้ปฏิบัติงานประจำเครื่อง และห้องวิเคราะห์ที่จดทะเบียนไว้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องแจ้งข้อต่ออายุทุก ๆ 3 ปี

3. การให้บริการด้านสิ่งแวดล้อม

นอกเหนือจากมาตรการควบคุมต่าง ๆ ดังได้กล่าวแล้ว ราชการก็ตระหนักในมาตรการป้องกันปัญหาต่าง ๆ ควบคู่ไปด้วย จึงได้จัดให้มีการบริการต่าง ๆ ทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การบริการข้อมูลและบทความทางด้านสิ่งแวดล้อม ให้คำปรึกษาและออกแบบบริการระบบขจัดน้ำทิ้งและป้องกันมลพิษทางอากาศไว้บริการแก่โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กโดยไม่คิดค่าบริการ รวมทั้งจัดตั้งศูนย์บริการกำจัดกากสารพิษขึ้นที่เขตบางขุนเทียนเพื่อให้บริการแก่โรงงานในย่านธนบุรีและพระประแดง

เท่าที่ได้กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมย่อมจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมา รัฐโดยเฉพาะกรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน ได้ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษตลอดมา โดยมีมาตรการควบคุมกันตั้งแต่ขั้นเตรียมการขออนุญาตตั้งโรงงาน การตรวจติดตามผล การให้บริการทางด้านสิ่งแวดล้อมตลอดจนมีแผนงานที่จะดำเนินการเพื่อลดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษโดยเฉพาะที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมให้บรรลุปเป้าหมายโดยเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อช่วยกันอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรของชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในปัจจุบันและอนาคต □■