

กฎหมายกับการควบคุมมลภาวะทางอากาศ

ฉัตรสุนัน พฤตวิญญู*

บทคัดย่อ

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสุขภาพแวดล้อมอยู่หลายฉบับ สำหรับ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางในการรักษาสุขภาพแวดล้อม ปัญหาของกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศเกิดจากหลายสาเหตุ อาทิเช่น 1. กฎหมายยังขาดมาตรการจูงใจ ในการควบคุมกระบวนการผลิต 2. การลงโทษให้ประจักษ์ชัดตามความรุนแรงของการกระทำ 3. การติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมถึง 4. ปรากฏการณ์ธรรมชาติ อาทิ เช่น ปรากฏการณ์เรือนกระจกที่เกิดขึ้นเพราะโลกจะได้รับพลังงานจากดวงอาทิตย์ที่ส่องผ่านบรรยากาศลงมา อยู่อย่างสม่ำเสมอ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการเกษตรกรรมและการพัฒนาอุตสาหกรรม มีผลทำให้ โลกร้อนขึ้นด้วยสาเหตุที่ทำให้ปริมาณก๊าซชนิดต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วเพิ่มขึ้น ส่วนปัญหาการควบคุม มลภาวะทางอากาศระหว่างประเทศ สำหรับกรณีมลพิษหมอกควันข้ามแดนจะต้องประสานเพื่อ ดำเนินการแก้ไขปัญหาทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคีตามข้อกำหนดในข้อตกลงอาเซียน เรื่องมลพิษ จากหมอกควันข้ามแดนในพื้นที่อนุภูมิภาคแม่น้ำโขง อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยต้องดำเนินการอนุรักษ์ การกฎหมายให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ใน 3 มาตรการ คือ มาตรการทางกฎหมายในการ ป้องกัน ในการควบคุมและจัดการแก้ปัญหา และ ในการฟื้นฟูแก้ไขปัญห โดยมาตรการทางกฎหมายใน การป้องกันถือเป็นพันธกรณีที่สำคัญ ได้แก่ การเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น การให้สิทธิหน้าที่แก่ประชาชนในการจัดการทรัพยากรฯ และการจัดกิจกรรมรณรงค์ป้องกันหมอกควัน ไฟป่า

คำสำคัญ: กฎหมาย การควบคุมมลภาวะทางอากาศ ปรากฏการณ์เรือนกระจก มลพิษหมอกควัน

* ภาควิชาบริหารงานสาธารณสุข คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

Laws on air pollution control

Chardsumon Prutipinyo *

Abstract

Thailand has many laws relating to the environmental protection. The Environmental Quality Act BE 2535, is considered a main law in the environmental protection. The problem of air pollution control law is due to many causes, such as: 1. The law still lacks incentives in industrial production operations; 2. Punishment is manifested by the severity of the action; 3. Monitoring of the environmental impact; and 4. Natural phenomena, such as the greenhouse effect caused by the energy from the sun through the atmosphere regularly, changing patterns of agriculture and industrial development. These are causes for global warming, which causes the increase in various amount of gaseous. The problem of air pollution control, in the case of cross-border haze pollution, coordination would be needed to address both multilateral and bilateral issues in accordance with the ASEAN Framework Agreement on Climate Change. However, Thailand has to comply with the Convention on Laws and the Protocol in three measures, namely, legal measures to protect the environment, to control, finding solutions, and rehabilitate environmental conditions. Legal measures for protection are important obligations, such as increasing the role of local people, the local community, the rights of people in the management of resources, and the campaign to prevent forest fires.

Keywords: Laws on air pollution control, greenhouse effect, smoke pollution

* Department of Public Health Administration, Faculty of Public Health, Mahidol University, email address chardsumon.pru@mahidol.ac.th

บทนำ

ผลกระทบในทางด้านมลภาวะต่อมนุษย์มีอยู่ในหลายรูปแบบ และในแต่ละรูปแบบมีมาตรการในทางกฎหมายคุ้มครองที่แตกต่างกัน มลพิษทางอากาศเป็นสภาวะอากาศที่มีสารเจือปนอยู่ในปริมาณที่สูงกว่าระดับปกติเป็นเวลานานพอที่จะทำให้เกิดอันตรายแก่มนุษย์ สัตว์ พืช หรือทรัพย์สินต่าง ๆ อาจเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ฝุ่นละอองจากลมพายุ ภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินไหว ไฟไหม้ป่า ก๊าซธรรมชาติ อากาศเสียที่เกิดขึ้น โดยธรรมชาติเป็นอันตรายต่อมนุษย์ น้อยมาก เพราะแหล่งกำเนิดอยู่ไกลและปริมาณที่เข้าสู่สภาพแวดล้อมของมนุษย์และสัตว์มีน้อย กรณีที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ได้แก่ มลพิษจากท่อไอเสีย ของรถยนต์ จากโรงงานอุตสาหกรรม จากขบวนการผลิต จากกิจกรรมด้านการเกษตรจากการระเหย ของก๊าซบางชนิด ซึ่งเกิดจากขยะมูลฝอยและของเสีย เป็นต้น สภาพของมลภาวะมีการจำแนกเพื่อความสะดวกในการใช้มาตรการในทางกฎหมาย คือมลภาวะในรูปของก๊าซและอนุภาคขนาดเล็กที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย ก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ เป็นต้น มลภาวะในรูปของหมอกควัน ทำให้เกิดทัศนวิสัยในการมองที่ไม่ชัดเจน และมลภาวะทางอากาศในรูปของกลิ่น

จากผลการตรวจวัดคุณภาพอากาศในช่วงเกือบ 20 ปีที่ผ่านมา พบว่า คุณภาพทางอากาศในประเทศไทยมีคุณภาพดีขึ้น โดยพิจารณาได้จากค่าสูงสุดของความเข้มข้นของสารมลพิษส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ยกเว้นฝุ่นขนาดเล็ก และก๊าซโอโซน ทั้งนี้การที่คุณภาพอากาศของประเทศไทยมีคุณภาพดีขึ้น อีกส่วนหนึ่งมาจากมาตรการของรัฐที่มีส่วนทำให้มลพิษทางอากาศลดลง (ธนาคารโลก 2002) ฝุ่นละอองขนาดเล็ก และก๊าซโอโซน ยังเป็นสารมลพิษที่เป็นปัญหา ซึ่งถึงแม้จะมีแนวโน้มลดลงเช่นกันแต่มลพิษทั้ง 2 ตัวก็ยังสูงเกินมาตรฐาน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะฝุ่นละอองมีแหล่งกำเนิดหลากหลาย ทำให้การออกมาตรการเพื่อลดฝุ่นละอองทำได้ยาก โดยแหล่งกำเนิดฝุ่นละอองที่สำคัญ ได้แก่ ยานพาหนะ ฝุ่นละอองแขวนลอยคังค้างในถนน ฝุ่นจากการก่อสร้าง และอุตสาหกรรม สำหรับในพื้นที่ชนบท แหล่งกำเนิดฝุ่นละอองที่สำคัญ คือการเผาไหม้ในภาคเกษตร ขณะที่ก๊าซโอโซน เป็นสารมลพิษทุติยภูมิที่เกิดจากปฏิกิริยาระหว่างสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่าย (Volatile organic compound: VOC) และออกไซด์ของไนโตรเจน โดยมีความร้อนและแสงอาทิตย์เป็นตัวเร่งปฏิกิริยา ทำให้ก๊าซโอโซนมีปริมาณสูงสุดในช่วงเที่ยงและบ่าย และถูกกระแสนลมพัดพาไปสะสมในบริเวณต่างๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่า มีปัจจัย

หลายปัจจัยที่ยากต่อการควบคุมการเกิดของก๊าซโอโซน ทำให้มาตรการต่างๆ ยังไม่สามารถลดปริมาณก๊าซโอโซนลงให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานได้

มาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้ในการป้องกันและแก้ไข ได้แก่ การควบคุมแหล่งกำเนิดมลภาวะทางอากาศ โดยวิธีการกำหนดเขต กำหนดให้ต้องขออนุญาต กำหนดให้ต้องมีเครื่องมือในการกำจัดมลภาวะทางอากาศ กำหนดรูปแบบวิธีการผลิต กำหนดประเภทหรือชนิดของสารที่จะนำมาใช้ในการผลิต กำหนดให้ต้องแจ้งรายงานผลการดำเนินการในการควบคุมมลภาวะทางอากาศ การสั่งห้ามดำเนินการ การสั่งให้ปรับปรุงรูปแบบวิธีการผลิต การสั่งห้ามประกอบหรือสั่งปิดกิจการ ฯลฯ ซึ่งมาตรการต่างๆ ดังกล่าวเหล่านี้ขึ้นอยู่กับกลไกและประสิทธิภาพของระบบราชการที่จะดำเนินการให้ทันเหตุการณ์ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทั้งสิ้น ดังนั้น การที่จะดำเนินการดังกล่าวจึงจำเป็นต้องอาศัยการใช้อำนาจของรัฐในฐานะที่เป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับ มีความชอบธรรมโดยฐานในทางกฎหมายและมีเป้าหมายของการใช้อำนาจว่าจะต้องเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในที่นี้ก็เพื่อสภาพแวดล้อมและความเป็นอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพที่ดีนั่นเอง บทความนี้ผู้เขียนมีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์ถึงมาตรการควบคุมมลภาวะทางอากาศ และเพื่อศึกษาปัญหาของกฎหมายควบคุมมลภาวะทางอากาศโดยบทกฎหมายต่างๆ กับการควบคุมมลภาวะทางอากาศ

มาตรการควบคุมมลภาวะทางอากาศ

1. มาตรการควบคุมมลภาวะทางอากาศภายในประเทศ

การคุ้มครองสภาพแวดล้อมและป้องกันมิให้เกิดปัญหามลภาวะทางอากาศ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กระจายอยู่ในกฎหมายแม่บทหลายๆ ฉบับ โดยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในบทความนี้ผู้เขียนได้จำแนกการนำเสนอกฎหมายที่ว่าด้วยแหล่งมลพิษที่เกิดจากอุตสาหกรรม เกิดจากยานพาหนะ และเกิดจากแหล่งมลพิษอื่นดังต่อไปนี้

1.1 กฎหมายที่ว่าด้วยแหล่งมลพิษที่เกิดจากอุตสาหกรรม

1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

กฎหมายนี้เป็นกฎหมายพื้นฐานที่มีขอบข่ายครอบคลุมการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการควบคุมมลภาวะมลพิษทุกๆ ด้าน รวมถึงการป้องกันและรักษาคุณภาพอากาศ

และการควบคุมมลพิษทางอากาศด้วย ตามกฎหมายนี้ บุคคลมีสิทธิและหน้าที่รักษาสสิ่งแวดล้อม และมีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้านอากาศ ส่วนการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป ต้องอาศัยหลักวิชาการ กฎเกณฑ์ และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน และจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในที่นี้คุณภาพอากาศ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” โครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การควบคุมมลพิษในด้านมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การปล่อยทิ้งอากาศเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การปล่อยทิ้งอากาศเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และมาตรฐานนี้จะต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสูงกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนด สำหรับในเขตควบคุมมลพิษ

สำหรับมาตรการควบคุม เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือสำหรับควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย ฯลฯ มีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์ และเครื่องมือดังกล่าวในแต่ละวัน และจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐานไว้ ณ สถานที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น และจะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตั้งอยู่อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรวบรวมรายงานที่ได้รับส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องที่นั้นเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้งและจะหาความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเสนอไปพร้อมกับรายงานที่รวบรวมส่งไปนั้นด้วยก็ได้

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจตามมาตรา 82 เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่

ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีพิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

(1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม

(2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

(3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ รวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

อนึ่ง มีกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เช่น ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่องกำหนดมาตรฐานค่าก๊าซต่างๆ ในบรรยากาศโดยทั่วไป เรื่องกำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป ประกาศคณะกรรมการควบคุมมลพิษเกี่ยวกับแบบบันทึกผลการตรวจวัดค่าความทึบแสง และแบบสรุปผลการตรวจวัดค่าความทึบแสงของเขม่าควันจากปล่องปล่อยทิ้งอากาศเสียของเตาเผามูลฝอย รวมทั้งลักษณะ และหน่วยวัดค่าความทึบแสงของแผนภูมิเขม่าควันของโรงสีข้าวที่ใช้หม้อไอน้ำ สถานประกอบกิจการที่ใช้หม้อไอน้ำ การตรวจวัดและจุดตรวจวัดฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากโรงสีข้าว จากท่าเรือ การตรวจวัดค่าความเข้มข้นโดยการวิเคราะห์กลิ่นด้วยการดม (sensory test) และการขึ้นบัญชีรายชื่อผู้ทดสอบกลิ่นของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากโรงไฟฟ้า มาตรฐานควบคุมการปล่อยฝุ่นละอองจากโรงโม่ บด หรือย่อยหิน เรื่อง การกำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากโรงไฟฟ้าเก่า กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากโรงงานเหล็ก กำหนดให้โรงงานเหล็กเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ กำหนดมาตรฐานการปล่อยทิ้งไอน้ำมันเบนซินจากคลังน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น

2) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

กฎหมายฉบับนี้นำไปสู่การจัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่จัดหาพื้นที่เพื่อตั้งเป็นเขตนิคมอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการลงทุนโดยการนิคมอุตสาหกรรมจะนำพื้นที่ในเขตนิคมที่ก่อตั้งขึ้นมาให้ผู้ลงทุนเช่า เช่าซื้อ หรือขาย และให้บริการในด้านต่างๆ แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม การนิคมอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการสำรวจ การวางแผน การบำรุงดูแลรักษา การตรวจสอบผู้ประกอบการในเขตนิคมอุตสาหกรรมที่จะต้องดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายต่างๆ กำหนด ซึ่งรวมไปถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขและการรักษาสิ่งแวดล้อมด้วย กฎหมายออกตามความในพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เช่น เรื่อง การกำหนดอัตราการปล่อยมลสารทางอากาศจากปล่องของโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม

เนื่องจากนโยบายของภาครัฐได้เอื้อประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมมาก แนวทางที่จะแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นควรมีการพิจารณาปรับโครงสร้างองค์กรในพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม บูรณาการอำนาจหน้าที่องค์กรแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมให้ทำงานได้เบ็ดเสร็จ ส่งเสริมประชาชนให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ (โดยเฉพาะเขตนิคมอุตสาหกรรม) ปรับระบบการฟ้องร้องคดีในชั้นศาลเพื่อการพิสูจน์ความผิดและความเสียหาย นำระบบฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ (Class Action) การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์จัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม การปรับระบบประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การจัดระบบการระงับข้อพิพาทในพื้นที่พิเศษ (นิคมอุตสาหกรรม) สร้างเครือข่ายเฝ้าระวังปัญหาแบบมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชน

3) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมตรวจสอบกระบวนการในการก่อสร้าง การควบคุมการใช้ การรื้อถอนอาคารต่างๆ การต่อเติมเปลี่ยนแปลง หรือทุบทำลาย และการคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วย การนำเอากลไกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มาใช้ร่วมกับพระราชบัญญัติอื่นๆ อย่างเป็นระบบประสานและสอดคล้องต่อกัน ก็สามารถที่จะช่วยในการดำเนินการให้การแก้ไขมลพิษทางอากาศอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

กฎหมายฉบับนี้ กล่าวโดยภาพรวม หากจากการพิจารณาเฉพาะปัญหามลพิษทางอากาศก็ต้องพิจารณาจากการควบคุมเหตุรำคาญ และการควบคุมกิจการที่เป็นอันตราย กฎหมายนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้นอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีกโดย บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญ ต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น เช่นเดียวกับการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จะมีข้อพิจารณาในประเด็นสำคัญ คือ สถานที่ตั้ง ลักษณะอาคาร และการสุขาภิบาล การอาชีวอนามัย และความปลอดภัย และการควบคุมของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่เกิดจากการประกอบกิจการของสถานประกอบกิจการ

5) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้มีเพื่อควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงงานให้เหมาะสม โดยแบ่งโรงงานออกเป็น 3 ประเภท และกำหนดให้โรงงานต้องปฏิบัติตามในเรื่องที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะอาคารและลักษณะภายในของโรงงาน ลักษณะและชนิดของเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์ คนงานต้องมีความรู้ตามประเภทชนิดหรือขนาดของโรงงาน หลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิต เครื่องมืออุปกรณ์เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตราย ความเสียหาย ความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียง มาตรฐาน และวิธีควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การจัดให้มีเอกสารเพื่อการควบคุมหรือตรวจสอบ ข้อมูลที่จำเป็นที่ผู้ประกอบกิจการจะต้องแจ้งตามระยะเวลาที่กำหนด และการอื่นใดที่คุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงาน

กรมโรงงานอุตสาหกรรมในฐานะหน่วยงานอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 สำหรับโรงงานที่ตั้งอยู่นอกนิคมอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ในมาตรา 8 (4) รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิตและการจัดให้มีอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใด เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตรายความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน และใน

มาตรา 8 (5) ก็ให้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสียและมลพิษต่างๆ นอกจากนั้นมาตรการในเชิงลงโทษตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้ก็มีหลายมาตรการ เช่น การกำหนดให้ต้องแก้ไข การสั่งให้หยุดการเดินเครื่องจักร การสั่งปิดโรงงานทั้งหมดหรือแต่บางส่วน การเพิกถอนใบอนุญาต การปรับ การใช้มาตรการลงโทษในทางอาญา ฯลฯ เป็นต้น

ตาราง ค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศที่กำหนด

สารเจือปน	ค่ามาตรฐาน	สารเจือปน	ค่ามาตรฐาน
ฝุ่นละออง	240 mg / m ³	Dioxine / Furans	0.5 mg / m ³
HCl + HF	85 ppm.	ปรอท	0.15 mg / m ³
CO	110 ppm.	พลวง+สารหนู+แคดเมียม+ซีลีเนียม+เทลลูเรียม	0.65 mg / m ³
SO ₂	800 ppm.	วาเนเดียม+โครเมียม+โคบอลต์+นิเกิล+ทองแดง+ตะกั่ว+แมงกานีส+ดีบุก	13 mg / m ³
NO _x	200 ppm.		

ที่มา ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตาม สภาพของการบังคับใช้กฎหมายโรงงานยังขาดความจริงจังในเชิงปฏิบัติ และยังมีโรงงานกระจัดกระจายโดยทั่วไป ประกอบกับการที่กฎหมายผังเมืองไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ก็ยิ่งทำให้สภาพมลพิษยิ่งเพิ่มขึ้นและฟุ้งกระจาย บทวิเคราะห์ในการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม มาตรการควบคุมออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรมในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง การวางนโยบายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบ การบังคับใช้กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องบนหลักการธรรมาภิบาล

1.2 กฎหมายว่าด้วยมลพิษทางอากาศที่เกิดจากแหล่งมลพิษที่เกิดจากยานพาหนะ

มีกฎหมายกลางที่ควบคุมดูแลสิ่งแวดล้อมที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมฯ คือประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดมาตรฐานค่าก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียของรถจักรยานยนต์ การกำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แก๊สโซลีน

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ตามกฎหมายนี้ได้ควบคุมมลภาวะและให้ควบคุมทางทะเบียนในมาตรา 15 และให้รัฐมนตรี กระทรวงคมนาคมออกกฎกระทรวงในการพิจารณาควบคุมมลภาวะทางอากาศ ได้แก่ ลักษณะ ขนาด หรือกำลังของเครื่องยนต์และของรถที่จะจดทะเบียนเป็นรถประเภทต่าง ๆ เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลง ลักษณะ ขนาด หรือกำลังของเครื่องยนต์ และของรถสำหรับรถประเภทดังกล่าว และการแก้ไขเพิ่มเติมทะเบียนรถและใบคู่มือจดทะเบียนรถที่ได้เปลี่ยนแปลงแล้ว และ เครื่องอุปกรณ์สำหรับรถและการใช้เครื่องอุปกรณ์และมาตรา 7 รถที่จะจดทะเบียนได้ต้องเป็นรถที่มีส่วนควบและมีเครื่องอุปกรณ์สำหรับรถครบถ้วนถูกต้องตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และ(2) ผ่านการตรวจสอบสภาพรถจากนายทะเบียนหรือจากสถานตรวจสอบสภาพที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก ในเวลาที่ขอจดทะเบียนแล้ว ในกรณีที่ขอจดทะเบียนเป็นรถยนต์สาธารณะ รถยนต์บริการธุรกิจ หรือรถยนต์บริการทัศนาจร รถนั้นต้องมีลักษณะ ขนาด หรือกำลังของเครื่องยนต์และของรถตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และผู้จดทะเบียนต้องแจ้งสถานที่เก็บรถยนต์สาธารณะ หรือรถยนต์บริการซึ่งมีลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วย

1) พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

หลักการของการจัดการตามพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเช่นเดียวกับหลักการของพระราชบัญญัติรถยนต์คือใช้ระบบการควบคุมทางทะเบียน การจัดการระบบการจราจรทางบกให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้ยานพาหนะ ผู้ที่สัญจรไปมาโดยกำหนดไว้ในมาตรา 71 รถที่ใช้ในการขนส่งต้องมีสภาพมั่นคงแข็งแรง มีเครื่องอุปกรณ์และส่วนควบถูกต้องตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกับได้จดทะเบียนตามมาตรา 73 และเสียภาษีตามมาตรา 85 แล้ว และมาตรา 72 รถที่จะนำมาจดทะเบียนและเสียภาษีต้องผ่านการตรวจสอบสภาพรถจากพนักงานตรวจสอบสภาพ หรือจากสถานตรวจสอบสภาพที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 74 เว้นแต่รถประเภท หรือชนิดใดที่สมควรได้รับการยกเว้นการตรวจสอบสภาพเป็นครั้งคราวให้กำหนดในกฎกระทรวง

2) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

แม้พระราชบัญญัตินี้จะมีได้เกี่ยวข้องกับแหล่งกำเนิดมลพิษเช่นเดียวกับกฎหมายฉบับอื่นๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้นโดยตรงก็ตาม แต่เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทางหลวงซึ่งรวมถึงผู้ที่ขับขี่ยานพาหนะและบุคคลใดๆ ที่ใช้ทางมีหน้าที่ที่จะต้องไม่ทำให้เขตทางหลวงสกปรก อันเป็นที่มาของฝุ่นละออง สิ่งสกปรกทั้งหลายที่จะปลิวปนเปื้อนในอากาศ

3) พระราชบัญญัติเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องการที่จะควบคุมกิจการทั้งหลายที่เกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงและมิติหนึ่งที่พระราชบัญญัตินี้กล่าวถึงคือ คุณภาพของน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งเท่าที่ได้ดำเนินการมาในอดีตและส่งผลให้ผู้ผลิตน้ำมันให้กับสถานบริการน้ำมันต่างๆ ต้องมีการปรับตัว โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงสารที่ผสมในน้ำมัน เพื่อป้องกันมิให้เครื่องยนต์สะดุดจากสารตะกั่วที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมไปเป็นสารชนิดอื่น ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงเอื้อต่อการผลักดันให้เกิดน้ำมันเชื้อเพลิงที่สะอาดมากขึ้นได้

1.3 กฎหมายว่าด้วยมลพิษทางอากาศที่เกิดจากแหล่งมลพิษอื่น

1) พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. 2507 มีเจตนารมณ์ที่ต้องการจะรักษาพื้นที่ป่า โดยกฎหมายมีวิธีการดำเนินการโดยการประกาศให้พื้นที่ป่าแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นเขตป่าสงวน และในเขตพื้นที่ป่าที่มีการประกาศให้เป็นเขตป่าสงวนนั้น ห้ามบุคคลใดเข้าไปทำประโยชน์อยู่อาศัย หรือกระทำการใดๆ ที่เป็นการทำลายพื้นที่ป่า ซึ่งรวมถึงการเผาป่าด้วย

2) พระราชบัญญัติอุทยาน พ.ศ. 2504

หลักการของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นเช่นเดียวกันในแง่ของวิธีการกับพระราชบัญญัติป่าสงวน ดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่กลไกในการบังคับใช้และมาตรการต่างๆ มีลักษณะที่เข้มงวดมากกว่า และมีมาตรการลงโทษที่รุนแรงกว่า เนื่องปัญหามลพิษหมอกควันและไฟป่า

3) พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518

หลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผังเมืองคือต้องการวางแผนและกำหนดการใช้พื้นที่ต่างๆ ในเขตเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ด้วยเหตุนี้ การวางผังเมืองจึงเป็นมาตรการที่สำคัญในการวางแผนการใช้พื้นที่ ซึ่งถือเป็นมาตรการที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมที่จะต้องมีการวางแผนเพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบและความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะเกิดขึ้น (precautionary) และวิธีการที่กฎหมายผังเมืองใช้ในการวางผังคือ การกำหนดเขตพื้นที่ต่างๆ ตามความเหมาะสมของกิจกรรม โดยจะใช้ควบคู่กับกฎหมายในการควบคุมอาคาร กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตในการประกอบกิจการ นอกจากนั้น ในกรณีต่างประเทศที่กฎหมายผังเมืองมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ยังจำเป็นที่จะต้องมีการกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน กฎหมายกำหนด

มาตรการการเงินการคลัง และภาษีอากร เพื่อสนับสนุนให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม

4) ประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการวางเพลิงเผาทรัพย์

ประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายพื้นฐานที่สุดของประเทศไทย ในประมวลกฎหมายอาญามีหลายๆ มาตราที่สามารถนำไปปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ และในบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเรื่องส่วนใหญ่ ก็จะมีมาตรการที่เป็นโทษในทางอาญาบัญญัติให้เป็นกลไกของกฎหมายแทบจะทุกฉบับของกฎหมายไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับมลพิษทางอากาศมีบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญามาตรา 220 ที่บัญญัติให้การเผาวัตถุใดๆ จนน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นก็ถือว่าเป็นความผิดในทางอาญาได้ ส่วนคำว่า "น่าจะเป็นอันตราย" ต่อผู้อื่นมีความหมายครอบคลุมเพียงใด ตัวอย่างของคำว่า "น่าจะเป็นอันตราย" อาทิ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1285/2529 การที่จำเลยจุดไฟเผาฟางข้าวในนาของตนมีลักษณะที่น่าจะเป็นอันตรายต่อทรัพย์สินของบุคคลอื่น เช่น กำลังมีลมพัดแรง ซึ่งเป็นที่คาดเห็นได้ว่าเพลิงจะลามไปไหม้นาตลอดจนโรงเรือนซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับบริเวณที่จุดไฟ แต่จำเลยยังขึ้นจุดไฟจนลุกลามไปไหม้ทรัพย์สินของผู้เสียหาย ดังนั้นจำเลยจึงจะมีความผิดตาม ป.อ. มาตรา 220 หรือตัวอย่างที่น่าจะใช้ได้สำหรับกรณีมลพิษทางอากาศ ได้แก่ กรณีการก่อให้เกิดหมอกควัน หรือกลุ่มก๊าซที่มีความเข้มข้นจนทำให้เกิดการเจ็บป่วยอย่างฉับพลัน หรือการทำให้ทัศนวิสัยในการมองเห็นต่ำ และนำไปสู่การเกิดอุบัติเหตุต่างๆ เป็นต้น

5) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด

กฎหมายว่าด้วยเรื่องละเมิด มีลักษณะที่เป็นเช่นเดียวกับกฎหมายอาญา กฎหมายทั้งสองต่างเป็นกฎหมายที่เป็นรากฐานที่สำคัญของระบบกฎหมายของประเทศ ในกรณีหมอกควันที่เกิดขึ้นจากแหล่งมลพิษต่างๆ และส่งผลเสียหายในด้านต่างๆ หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลใดแล้ว ผู้กระทำให้เกิดความเสียหายดังกล่าวในทางกฎหมายถือว่าเป็นผู้ทำละเมิด กฎหมายจึงบังคับให้ผู้ทำละเมิดดังกล่าวจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย

แต่ประเด็นที่จะเป็นปัญหาในการใช้กลไกในทางกฎหมายละเมิดก็คือ ภาระในการพิสูจน์ในความเชื่อมโยงระหว่างการกระทำและผลความเสียหาย กับการพิสูจน์ถึงค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งในกรณีมลพิษทางอากาศ หากไม่มีความเข้มข้นในปริมาณที่มากเพียงพอ ผลความเสียหายก็จะไม่เกิดขึ้นในทันที และแม้จะเกิดขึ้น แต่หากมีผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศหลายคน จะพิสูจน์และแยกแยะสัดส่วนของการกระทำและผลกันอย่างไร

2. การควบคุมมลภาวะทางอากาศต่างประเทศ

ในที่นี้ ผู้เขียนขอเสนอเพียงสองประเทศ ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร และ นิวซีแลนด์

ประเทศสหราชอาณาจักร ได้มีการออกกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยใช้ชื่อว่า The Climate Change Act 2008 ประเทศสหราชอาณาจักรถือเป็นประเทศแรกในโลกที่ออกกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gas) เป้าหมายการลดปริมาณก๊าซคาร์บอนของประเทศสหราชอาณาจักรนั้น ครอบคลุมถึงการปล่อยก๊าซคาร์บอนจากธุรกิจการบินและการขนส่งสินค้าทางเรือภายในประเทศด้วย แต่ไม่รวมถึงการปล่อยก๊าซคาร์บอนจากธุรกิจการบินและการขนส่งสินค้าทางเรือระหว่างประเทศ ในกฎหมายได้กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนหรือที่เรียกว่า “Trading Schemes” ซึ่งหมายถึง มาตรการในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนที่ดำเนินการโดยจำกัดกิจกรรมต่างๆ ที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือเป็นสาเหตุหรือตัวแพร่กระจายการปล่อยก๊าซดังกล่าวไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม และส่งเสริมกิจกรรมต่างๆ ที่ลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากบรรยากาศโลก

เนื่องจาก The Climate Change Act 2008 ถือเป็นกฎหมายภายในฉบับแรกที่กำหนดมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น ปัญหาหรือจุดอ่อนในการบังคับใช้กฎหมายมีดังนี้

1. ปัญหาการขาดบทลงโทษหรือสภาพบังคับต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้ นักวิชาการต่างประเทศบางท่านให้ความเห็นว่า เนื่องจาก The Climate Change Act 2008 ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดโทษหรือบทลงโทษ องค์กรผู้ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการต่างๆ ให้เป้าหมายการลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนบรรลุเป้าหมาย แต่ใน The Climate Change Act 2008 ไม่มีบทบัญญัติลงโทษจริงจาง

2. ปัญหาของการกำหนดเป้าหมายซึ่งไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ เพราะเป้าหมายการควบคุมปริมาณการปล่อยก๊าซนั้นไม่ได้รวมไปถึงการปล่อยก๊าซในธุรกิจการบินและการขนส่งสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศด้วย

ประเทศนิวซีแลนด์ เป็นประเทศแรกๆ ที่มีกฎหมายโลกร้อนขึ้นมาใช้บังคับ คือ “พระราชบัญญัติการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2002 (Climate Change

Response Act 2002)” โดยบทบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ มีเพื่ออนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่นิวซีแลนด์มีตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้สร้างกลไกหลายอย่างขึ้นมาเพื่อให้นิวซีแลนด์สามารถลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างระบบการซื้อขายใบอนุญาตการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading Scheme หรือ ETS) หรือการจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่จัดเก็บข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ที่เรียกว่า “National Inventory Agency” ซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญเพราะระบบ ETS จะไม่เกิดผลสำเร็จหากขาดระบบข้อมูลที่ครบถ้วนและถูกต้อง อีกเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญ คือ “ภาษีที่เรียกเก็บจากการใช้สารที่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจก (Synthetic Greenhouse Gas Levy)” ซึ่งเรียกเก็บจากสินค้าหรือรถยนต์ที่ใช้สารดังกล่าว เป็นแนวคิดในการเก็บภาษีจากสารตั้งต้นของก๊าซเรือนกระจก สามารถแก้ไขปัญหาลองโลกร้อนมากกว่าการเก็บภาษีคาร์บอน เพราะเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดก๊าซเรือนกระจกขึ้นเลย ซึ่งแตกต่างจากการเก็บภาษีคาร์บอนที่จะเรียกเก็บจากปริมาณคาร์บอนที่ปล่อยออกมาแล้ว ไม่ว่าจะเสียภาษีคาร์บอนมากหรือน้อย ก็ไม่ได้ทำให้คาร์บอนลดลงน้อยไปกว่าเดิม ดังนั้นการเก็บภาษีจากสารตั้งต้นก๊าซเรือนกระจกสะท้อนให้เห็นถึงวิธีการแก้ไขปัญหาลองโลกร้อนของนิวซีแลนด์อีกอย่างหนึ่งที่แก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ ไม่ใช่ปลายเหตุ

นิวซีแลนด์ยังได้มีการแก้ไขกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ “พระราชบัญญัติการจัดการทรัพยากร ค.ศ. 1991 (Resource Management Act 1991)” ในปี ค.ศ. 2004 ให้มีเนื้อหาครอบคลุมการแก้ไขปัญหาลองโลกร้อนด้วย พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติทุกอย่างของนิวซีแลนด์ให้เป็นไปอย่างยั่งยืนและเพียงพอต่อความต้องการของคนรุ่นหลัง พร้อมทั้งฟื้นฟูและหลีกเลี่ยงผลกระทบของการใช้ทรัพยากรที่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อม จำกัดสิทธิของบุคคลในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น แม้ว่าจะเป็นเจ้าของที่ดินก็ไม่อาจใช้ที่ดินได้ตามอำเภอใจ อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งอาจเรียกว่าเป็น “กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้านสิ่งแวดล้อม” ก็ว่าได้ ยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องนำเอาประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไปเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ด้วย เช่น หากจะให้อนุญาตโครงการก่อสร้าง ต้องพิจารณาด้วยว่าโครงการดังกล่าวได้เตรียมรับมือกับปัญหาลองโลกร้อนแล้วหรือไม่ ปัญหาลองโลกร้อนจึงเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการอนุญาตใช้ทรัพยากรในประเทศนิวซีแลนด์แล้ว นอกจากนี้การแก้ไขปัญหาลองโลกร้อนในนิวซีแลนด์ยังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐที่มีความใกล้ชิดกับพื้นที่มากที่สุด มี

บทบาทในการแก้ไขปัญหาโลกร้อนด้วย โดยกฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำแผนการรับมือกับโลกร้อนขึ้นใช้ ซึ่งกระทรวงสิ่งแวดล้อมจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนข้อมูลเชิงลึกในการดำเนินการ

3. การควบคุมมลภาวะทางอากาศระหว่างประเทศ

ทั่วโลกให้ความสำคัญและเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพราะการเพิ่มขึ้นของปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศอย่างต่อเนื่องนั้น ด้วยเหตุนี้ ในปี พ.ศ. 2531 (ค.ศ.1988) โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) ร่วมกับองค์การอุตุนิยมวิทยาโลก (World Meteorological Organization: WMO) จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC) เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการศึกษาให้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ ทั้งในด้านเทคนิค เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนสร้างความรู้ความเข้าใจด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จากจุดเริ่มต้นดังกล่าว อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change) หรือ อนุสัญญา UNFCCC จึงได้รับการรับรองเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2535 (ค.ศ. 1992) และเปิดให้รัฐภาคีลงนามในอีกหนึ่งเดือนต่อมา ระหว่างการประชุม United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) หรือที่รู้จักกันในนามของ Earth Summit ณ นครริโอเดอจาเนโร สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล โดยอนุสัญญา UNFCCC มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 21 มีนาคม 2537 (ค.ศ. 1994) ปัจจุบันมีประเทศเข้าร่วมรวมทั้งสิ้นจำนวน 196 ประเทศ (ข้อมูล ณ วันที่ 10 มีนาคม 2558) ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นรัฐภาคีอนุสัญญาเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2537 และส่งผู้แทนประเทศเข้าร่วมการประชุมสมัชชารัฐภาคีอนุสัญญา (Conference of the Parties) หรือ COP ตลอดมา กรอบอนุสัญญา UNFCCC ในมาตรา 2 ได้กำหนดเป้าหมายสูงสุด (Ultimate Objective) ของอนุสัญญา ที่ว่า “เพื่อรักษาความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้มีค่าคงที่และอยู่ในระดับที่ไม่ก่อให้เกิดการรบกวนโดยมนุษย์ที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อระบบภูมิอากาศโลก” (องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก 2558)

เนื่องจากกระบวนการภายในและภายนอกหรือการเปลี่ยนแปลงของบรรยากาศ หรือพื้นดิน ที่มาจากกิจกรรมต่อเนื่องของมนุษย์ ทำให้เป็นสาเหตุหนึ่งของภาวะโลกร้อน (global warming) กล่าวคือ การที่อุณหภูมิโดยเฉลี่ยของโลกสูงขึ้น จนเกิดภาวะโลกร้อน แต่มลภาวะทาง

อากาศสามารถเคลื่อนไหวยกย้ายระหว่างประเทศ ปัญหาอากาศที่เกิดขึ้น อาจเป็นไฟฟ้าและหมอกควัน ซึ่งกฎหมายภายในประเทศยังไม่สามารถควบคุมได้

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ณ กรุงริโอฯ เมื่อ 12 มิถุนายน 1992/2535 และได้ให้สัตยาบันเมื่อ 28 ธันวาคม 1994/2537 มีผลใช้บังคับ 28 มีนาคม 1994/2537 การเกิดปัญหา “ภาวะโลกร้อน” หรือ “ภาวะภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง” (Climate Change) นี้ส่งผลต่อการอยู่รอดของสิ่งมีชีวิต เนื่องจากอุณหภูมิโดยรวมสูงขึ้น ทำให้ฤดูกาลต่างๆ เปลี่ยนแปลงไป สำหรับผลกระทบต่อมนุษย์นั้น อุณหภูมิที่เพิ่มสูงขึ้นอาจทำให้บางพื้นที่กลายเป็นทะเลทราย ประชาชนขาดแคลนอาหารและน้ำดื่ม บางพื้นที่ประสบปัญหาน้ำท่วมหนักเนื่องจากฝนตกรุนแรงขึ้น น้ำแข็งขั้วโลกและบนยอดเขาสูงละลาย ทำให้ปริมาณน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้น พื้นที่ชายฝั่งทะเลได้รับผลกระทบโดยตรง ทำให้บางพื้นที่จมหายไปอย่างถาวร

สำหรับพิธีสารเกียวโต ลงนามเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 1999/2542 และได้ให้สัตยาบันเมื่อ 28 สิงหาคม 2002/2545 มีผลใช้บังคับ 16 กุมภาพันธ์ 2005/2548 และสิ้นสุดการบังคับใช้ในปี 2014/2557 และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ประเทศภาคีสมาชิกต้องปฏิบัติตามหลักการพื้นฐาน ดังนี้

1. ประเทศภาคีควรจะปกป้องระบบภูมิอากาศเพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคตบนหลักการของความเท่าเทียม (Equity) การรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน (Common but differentiated responsibilities) และความสามารถของแต่ละประเทศ (Capabilities) นอกจากนี้ประเทศอุตสาหกรรมต้องเป็นผู้นำในการต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2. ความต้องการของประเทศกำลังพัฒนาที่มีสถานะเปราะบางต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศควรจะได้รับพิจารณาอย่างเต็มที่

3. ประเทศภาคีควรมีมาตรการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary) เพื่อคาดการณ์ ป้องกัน หรือลดสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยนโยบายและมาตรการต่างๆ ในการรับมือกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศควรมีความคุ้มค่าในการลงทุน (Cost-effective) เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อโลกโดยมีค่าใช้จ่ายต่ำสุด

4. ประเทศภาคีควรจะทำให้การส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่จะปกป้องการเปลี่ยนแปลงระบบภูมิอากาศจากการกระทำของมนุษย์นั้น ควรจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมต่อสภาวะการณ์ของแต่ละประเทศ

5. ประเทศภาคีควรมีความร่วมมือในการส่งเสริมการสนับสนุนทางการเงินและการเปิดกว้างของระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งจะนำไปสู่การเจริญเติบโตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา

สืบเนื่องจากปี 2549 ประเทศสมาชิกอาเซียนเขตเส้นศูนย์สูตรได้รับผลกระทบรุนแรงจากมลพิษหมอกควันอันเป็นผลมาจากไฟในเกาะสุมาตรา อินโดนีเซีย ประเทศที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย จึงได้จัดการประชุมวาระเร่งด่วนและมีมติให้จัดตั้งคณะทำงาน (Technical Working Group on Trans-boundary Haze Pollution: TWG) ขึ้น โดยมีผู้แทนระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสจากประเทศสมาชิกเข้าร่วม และมีคณะกรรมการระดับรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศ (Sub-regional Ministerial Steering Committee on Trans-boundary Haze Pollution: MSC) เป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงาน โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นเวทีให้ประเทศต่างๆ ได้รับทราบข้อมูล และหารือประเด็นแนวทางการแก้ไขปัญหา ร่วมกัน (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2554)

อย่างไรก็ดี การอนุวัติผลบังคับทางกฎหมายระหว่างประเทศสำหรับภูมิภาคอาเซียนแล้ว แม้ได้ลงนามและให้สัตยาบันไปแล้ว แต่ยังมีได้มีการอนุวัติการให้เป็นไปตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ คงมีแต่เพียงการจัดตั้งผู้ประสานงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Office: CCO) เมื่อวันอังคารที่ 8 กันยายน 2552 เนื่องจากประเทศไทยในฐานะประเทศที่กำลังพัฒนาจัดอยู่ในกลุ่มประเทศนอกภาคผนวกที่ 1 ภายใต้อนุสัญญาฯ แม้ว่าจะไม่มีพันธกรณีในการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพราะสัดส่วนของการปลดปล่อยก๊าซยังต่ำกว่ากลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่มีการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมาก แต่ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้มีการเตรียมรับมือกับปัญหาสภาวะโลกร้อนมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีคณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2550¹ ทำหน้าที่

¹ คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2550 เพื่อให้สอดคล้องกับ

กำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตามยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัจจุบันมีแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 – 2593 ที่มีวัตถุประสงค์เป็นกรอบแนวทางระยะยาวของประเทศที่ครอบคลุม ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ครอบคลุมประเด็นสำคัญทั้งด้านการปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการส่งเสริมรูปแบบการเติบโตที่ปล่อยคาร์บอนต่ำตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นกรอบในเชิงนโยบาย (policy framework) ที่จะนำไปสู่การสร้างกลไกและเครื่องมือ ทั้งในภาพรวมและในภาคส่วนต่างๆ สำหรับผลักดันการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2558)

ในความร่วมมือระหว่างอาเซียน มีศูนย์เชี่ยวชาญด้านอุตุนิยมวิทยาอาเซียน (ASEAN Specialised Meteorological Centre: ASMC) รายงานต่อที่ประชุมว่าหน้าแล้งของภูมิภาคจะยาวนานจนถึงต้นเดือนตุลาคมของทุกปี ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการเพิ่มสูงขึ้นของจำนวนจุดความร้อน (hotspot) และมลพิษหมอกควันข้ามแดนได้ ที่ประชุมจึงเห็นชอบให้ประเทศสมาชิกดำเนินมาตรการในการเฝ้าระวังการเกิดไฟ และเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์วิกฤติหมอกควันที่อาจเกิดขึ้น การจัดตั้งคณะทำงานด้านการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ภายใต้ระเบียบกระทรวงสิ่งแวดล้อม การทำฝนเทียม และการรณรงค์งดการเผา และสร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร สิ่งแวดล้อม และป่าไม้ ให้กับผู้เกี่ยวข้อง เพื่อบรรลุข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนได้ และผู้แทนประเทศไทยได้รายงานให้ที่ประชุมทราบถึงความก้าวหน้าของผลการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง โดยเฉพาะประเด็นการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานให้มีการลดจำนวนจำนวนจุดความร้อนที่สะสม ของพื้นที่อนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งต้องมีความร่วมมือระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และประเทศไทย ในการพัฒนาศักยภาพในการติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศ โดยประเทศไทยจะติดตั้งสถานีตรวจวัด

กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) และพิธีสารเกียวโต รวมทั้งกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งทวิภาคีและพหุภาคี

คุณภาพอากาศ จำนวน 1 สถานี ให้กับสาธารณสุขประชาชนไทยประชาชนลาว และจัดส่งหน่วยตรวจวัดคุณภาพอากาศไปยังเมียนมาในช่วงหน้าแล้ง หากมีการร้องขอ

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการติดตามตรวจสอบปัญหามลพิษหมอกควันข้ามแดน ที่ประชุมได้ขอให้สำนักงานเลขาธิการอาเซียนเพิ่มบทบาทในการประสานงานประเทศสมาชิกในการแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามแดน การประเมินสถานการณ์ การเผยแพร่ข้อมูล และการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินร่วมกัน และที่ประชุมยังได้เห็นชอบให้มีการพัฒนาศักยภาพการจัดการปัญหาหมอกควัน ทั้งด้านการติดตามตรวจสอบและเตือนภัย และการป้องกันและดับไฟ ซึ่งรวมถึงการพัฒนาและปรับปรุงระบบการคาดการณ์ระดับความรุนแรงของการเกิดไฟ (Fire Danger Rating System: FDRS) การดำเนินโครงการความร่วมมือระดับทวิภาคี การจัดตั้งเครือข่ายการฝึกอบรมด้านหมอกควันระดับภูมิภาค (Regional Haze Training Network: RHTN) (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช 2558)

ปัญหามลภาวะทางอากาศ หมอกควัน ภาวะโลกร้อนระหว่างประเทศ

นักวิทยาศาสตร์ไทยได้ระบุว่า สภาพภูมิอากาศของไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้นเรื่อย ๆ ในช่วง 20 – 30 ปี ข้างหน้าและจะค่อย ๆ รุนแรงขึ้น ประเทศไทยต้องเผชิญกับวันที่อากาศร้อนเกิน 33 องศาเซลเซียสเพิ่มขึ้น 3 เท่าต่อปี จากเดิม 20 วันต่อปี เป็น 30 - 60 วัน ระดับน้ำทะเลโดยเฉพาะบริเวณอันดามันจะสูงขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ บริเวณชายฝั่งทะเลจะเกิดฝนตกถี่ขึ้น ภาวะโลกร้อน (global warming) จะส่งผลกระทบต่อแม่น้ำเจ้าพระยา ทำให้ฤดูน้ำหลากเปลี่ยนไป โดยในเดือนพฤศจิกายน – ธันวาคม จะมีปริมาณน้ำมากกว่าที่ผ่านมาถึงร้อยละ 40 เนื่องจากทั้งปริมาณน้ำฝน น้ำเหนือและน้ำทะเลหนุน ซึ่งระดับน้ำทะเลจะสูงขึ้นกว่าที่ผ่านมา ทำให้กรุงเทพฯ และปริมณฑลเกิดน้ำท่วมง่ายและถี่ขึ้น การเกิดโรคระบาดและพาหะของโรคจะเพิ่มมากขึ้น เมื่ออุณหภูมิโลกสูงขึ้น

ปัญหาของกฎหมายกับการควบคุมมลภาวะทางอากาศ

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสุขภาพแวดล้อมอยู่หลายฉบับ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับมลพิษ เช่น พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางในการรักษาสุขภาพแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ปัญหาของกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศเกิดจาก

1. กฎหมายยังขาดมาตรการจูงใจ ในการควบคุมกระบวนการผลิต การใช้เทคโนโลยี การใช้และการแปรรูปให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยให้เกิดของเสียและมลสารน้อยที่สุด ให้อยู่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานควบคุม รวมถึงการควบคุม กรณีที่หลีกเลี่ยงไม่ได้และมีการปนเปื้อนของสารพิษต้องมีการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเข้มงวด เช่น เพื่อองหรือชุมชนจะช่วยลดปริมาณมลสารเหล่านั้นมิให้เกิดพิษภัยต่อผู้อยู่อาศัยได้

2. การลงโทษให้ประจักษ์ชัดตามความรุนแรงของการกระทำ การแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม การกำจัดของเสียที่เป็นฝุ่นละออง หรือก๊าซพิษ มีเครื่องกรอง ผสมสารเคมี หรือเป็นรูปแบบผสมผสานกับ สารละลาย เป็นต้น

3. การติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม ขั้นสุดท้ายของการวิเคราะห์ปัญหาสิ่งแวดล้อม ต้องมีการติดตามตรวจสอบเป็นระยะไปเพื่อเป็นการป้องกันผลเสียที่อาจเกิดขึ้นทั้งระยะสั้น และ ระยะยาว ปกติจะเป็นการตรวจวัดตามสถานีต่าง ๆ โดยรอบพื้นที่ศึกษา ในระยะที่มลพิษระดับ ต่างกันจะไปถึงได้ เช่น ก๊าซที่ปล่อยออกมาจากปล่อยโรงงานที่ใช้เชื้อเพลิง เช่น กำมะถัน คาร์บอน และไนโตรเจน มีปริมาณมากน้อยเพียงใดหลังจากเกิดปฏิกิริยาทางเคมีในบรรยากาศ แล้วอาจจะเป็นกรด (ฝนกรด) ตกใกล้พื้นที่ศึกษาหรือไกลออกไป

4. ปรากฏการณ์ธรรมชาติ อาทิ เช่น ปรากฏการณ์เรือนกระจก (Greenhouse Effect) ที่เกิดขึ้นเพราะโลกจะได้รับพลังงานจากดวงอาทิตย์ที่ส่องผ่านบรรยากาศลงมาอยู่อย่างสม่ำเสมอ เมื่อรังสีแสงอาทิตย์ส่องมายังผิวโลก รังสีบางส่วนจะสะท้อนกลับ จึงเป็นผลให้อุณหภูมิของอากาศที่ผิวโลกมีความร้อนเพิ่มขึ้นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการเกษตรกรรมและการพัฒนาอุตสาหกรรมเมื่อร้อยกว่าปีที่แล้ว ได้ทำให้ปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ในบรรยากาศเพิ่มขึ้นราวร้อยละ 25 ส่วนก๊าซอื่นๆ ที่เพิ่มขึ้นพร้อมกับการเพิ่มจำนวนประชากรและการเพิ่มปริมาณการใช้พลังงานและอาหาร มีผลทำให้โลกร้อนขึ้นด้วย สาเหตุที่ทำให้ปริมาณก๊าซชนิดต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วเพิ่มขึ้น ในการควบคุมมลภาวะทางอากาศระหว่างประเทศ สำหรับกรณีมลพิษหมอกควันข้ามแดนจะต้องประสานเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคีตามข้อกำหนดในข้อตกลงอาเซียน

อนึ่ง ประเทศไทยต้องดำเนินการอนุรักษ์ทรัพยากรกฎหมายให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ใน 3 มาตรการ คือ มาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน ในการควบคุมและจัดการ แก้ปัญหา และ ในการฟื้นฟูแก้ไขปัญห โดยมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันถือเป็น

พันธกรณีที่สำคัญ ได้แก่ การเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้สิทธิหน้าที่แก่ประชาชน ในการจัดการทรัพยากรฯ การจัดกิจกรรมรณรงค์ป้องกันหมอกควันไฟป่า (ภาคเหนือตอนบน)

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและจัดการแก้ปัญหา ตามหลักอำนาจอธิปไตย ของรัฐ (Sovereignty) ทำให้รัฐอื่นไม่มีสิทธิมาจัดการกิจการภายในของรัฐอื่นได้ ประเทศไทยจึง ควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างระมัดระวัง โดยอาศัย พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แต่กฎหมายปัจจุบันยังอยู่ในกรอบที่กว้าง ไม่ชัดเจน ส่วนมาตรการทาง กฎหมายในการฟื้นฟูแก้ไขปัญหาคือ เป็นหน้าที่ในการแก้ไขเยียวยา เพื่อให้เกิดความเสียหายน้อย ที่สุด และต้องมีมาตรการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในการก่อให้เกิดความเสียหายจากการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีอาจหลีกเลี่ยงปฏิเสธความรับผิดชอบต่อรัฐคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ธรรมชาติเกิดสภาพแปรปรวนก็คือ ความเสื่อมโทรมลงของ สภาพแวดล้อม เช่น การเพิ่มขึ้นของปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในบรรยากาศ จึงเป็นสาเหตุ สำคัญของภาวะโลกร้อน การลดลงอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วของพื้นที่ป่าไม้ ตลอดจนการรั่วไหล และการแพร่กระจายของสารพิษและมลพิษ หลายฝ่ายต่างตระหนักต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น มี การกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหา ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางการเงินหรือภาษี เพื่อสร้าง แรงจูงใจให้ผู้ประกอบการมีส่วนลดภาวะโลกร้อน มาตรการทางสังคมและวัฒนธรรมเพื่อให้ชุมชน ที่อยู่ใกล้กับป่าไม้ได้มีส่วนร่วมป้องกันและรักษาพื้นที่ป่า ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็น เครื่องมือทั้งของภาครัฐและประชาชน ในการช่วยป้องกันและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ สภาพแวดล้อม

ข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยน่าจะได้มีการตื่นตัวถึงวิกฤตการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนี้ เช่นกัน จากการเรียบเรียงบททวนงานวิชาการแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. การนำกลไกและมาตรการทางปกครองมาทดลองเพื่อแก้ปัญหามลภาวะทางอากาศ ดังมีรายละเอียดดังนี้

- ใช้มาตรการทางการปกครองเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาจากข้อมูลของเครื่อง ตรวจวัดมลภาวะทางอากาศบริเวณที่มีการตรวจวัด เกิดขึ้นเป็นช่วงเวลาและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น หากสามารถที่จะอ่านและแปลค่าข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการเกิดมลภาวะอากาศในแต่ละ พื้นที่ได้

- ใช้วิธีการต่างๆ ที่จะเข้าไปควบคุมแหล่งมลพิษให้ก๊าซต่างๆ เจือจางลง เช่น การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในการออกคำสั่งห้ามมิให้รถยนต์ชนิดต่างๆ ซึ่งเป็นแหล่งมลพิษเข้าไปในเขตพื้นที่ ซึ่งมีปริมาณก๊าซเกินเกณฑ์ที่ไม่ปลอดภัยต่อสุขภาพ หรือการใช้ละอองน้ำพ่นเพื่อควบคุม โดยละอองน้ำไปจับตัวกับก๊าซและอนุภาคขนาดเล็กที่อยู่ในอากาศในบริเวณดังกล่าว

- ใช้มาตรการในทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้สร้างกลไกเพื่อให้อำนาจแก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายในการเข้าไปจัดการปัญหามลภาวะที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นระบบ เป็นรูปธรรม และมีผู้ที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน ดังปรากฏในมาตรา 59 และมาตรา 60 ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จะประกาศ "เขตควบคุมมลพิษ"

- ดำเนินการสำรวจแหล่งมลพิษ จัดทำบัญชีศึกษาวิเคราะห์ประเมินขอบเขตความรุนแรง เสนอมาตรการและจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับให้หน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

มีบทบัญญัติกฎหมายกรณีที่เกิดภัยพิบัติมีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมากจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงมีกฎหมายลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ อย่างเป็นรูปธรรม มีการใช้พลังงานทดแทนอย่างมีประสิทธิภาพ มีกฎหมายจัดทำแผนการผลิตภาคเกษตรใหม่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

2. สร้างกลไกความร่วมมือภายใต้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน รวมถึงช่วยกระตุ้นจิตสำนึกและสร้างความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคและระดับภูมิภาคในการแก้ไขปัญหาพิษจากหมอกควันข้ามแดน ซึ่งจะช่วยลดความรุนแรงของปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้

3. เนื่องจากวิกฤตการณ์นี้มีผลกระทบกับทุกประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่พึ่งพาเกษตรกรรมเป็นหลัก และวิกฤตการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อผลผลิตด้านการเกษตร ดังนั้น การร่วมกันของทุกประเทศทั่วโลกโดยการออกกฎหมายภายในของตนเองเพื่อป้องกันและแก้ไขวิกฤตการณ์นี้ย่อมเป็นเรื่องที่สมควรกระทำเพื่อการร่วมกันแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ. (มปป.). รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545-2547
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช. (มปป.). การพยากรณ์ระดับชั้นอันตรายของไฟที่ความ
ละเอียดสูง. (2558) Available from: <http://www2.dnp.go.th/gis/FDRS/FDRS.php>
- กองอนามัยสิ่งแวดล้อม สำนักอนามัย กทม. Available from:
<http://web.ku.ac.th/schoolnet/snet6/envi3/monpit-a/monpit-a.htm>
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2554, 23 กันยายน) การประชุมรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5
ประเทศ เรื่องมลพิษหมอกควันข้ามแดน ครั้งที่ 12 (Technical Working Group on
Transboundary Haze Pollution: TWG) Available from:
<http://aqnis.pcd.go.th/en/node/2411>
- คณะทำงานภายใต้รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศ (2554). เรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ครั้งที่
12 (Sub-regional Ministerial Steering Committee on Trans-boundary Haze Pollution:
MSC). การประชุมคณะกรรมการระดับรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม 5 ประเทศเรื่องมลพิษจากหมอกควัน
ข้ามแดน ครั้งที่ 12 ณ โรงแรมพลาซ่า แอธินี กรุงเทพฯ วันที่ 22 กันยายน 2011.
<http://aqnis.pcd.go.th/node/2411>
- โชติชัย สุวรรณภรณ์. (2550). ผลกระทบ และแนวทางการแก้ไขปัญหา Climate Change สำนักงาน
เศรษฐกิจการคลัง วันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2550. Available from:
<http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2007q2/2007may11p4.htm>
- ทศพล ทรรศนกุลพันธ์ (มปป.). การเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อมเมื่อสิทธิของประชาชนปะทะแนวนโยบาย
พัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ: กรณีมาบตาพุด คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ไพลีฐ พานิชย์กุล (2552). กฎหมายอากาศ: มาตรการกำจัดมลพิษฝุ่นควันในเขตภาคเหนือ (2). คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ Available from:
http://www.lawcommunityonline.org/2009/04/blog-post_8024.html
- มลพิษทางอากาศ (มปป.). Available from:
<http://www.thaienvimonitor.net/Concept/priority5.htm>
- รัชดาพร สังวร. กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของประเทศสหราชอาณาจักร The
Climate Change Act of The United Kingdom วารสาร Executive Journal หน้า 96-100
- รุจิระ บุณนา. (2555). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย. คอลัมน์การเมือง,
เดลินิวส์ ฉบับวันที่ 17 ตุลาคม 2555.

วิจารณ์ สิมาฉายา. มลพิษจากหมอกควันในพื้นที่ภาคเหนือ: ปัญหาและแนวทาง Available from:

http://infofile.pcd.go.th/air/Smoke_North.pdf?CFID=9634464&CFTOKEN=42097405

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม (2558). แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558 – 2593.

Available from: [http://www.deqp.go.th/media/36631/%E0%B9%81%E0%B8%](http://www.deqp.go.th/media/36631/%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%A1%E0%B8%9A%E0%B8%972558_2593.pdf)

[9C%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%A1%E0%B8%9A%E0%B8%972558_2593.pdf](http://www.deqp.go.th/media/36631/%E0%B9%81%E0%B8%A1%E0%B8%9A%E0%B8%972558_2593.pdf)

องค์การก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) (มปป.). การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. Available from:

[http://www.tgo.or.th/index.php?option=com_content&view=section&id=](http://www.tgo.or.th/index.php?option=com_content&view=section&id=5&Itemid=54)

[5&Itemid=54](http://www.tgo.or.th/index.php?option=com_content&view=section&id=5&Itemid=54)

องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) (2558). สถานการณ์ก๊าซเรือนกระจก.

Available from:

<http://www.tgo.or.th/2015/thai/content.php?s1=9&s2=175&sub3=sub3#>

อดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา และคณะ (2549) โครงการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม Available from:

<http://www.thaienvimonitor.net/Download/Report/Final-Report.pdf>

New Zealand. Climate Change Response (Emissions Trading) Amendment Act 2008

New Zealand. Government. Climate Change Response Act 2002. Available from:

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2002/0040/78.0/DLM158584.html>

Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change.

United Nations. Framework Convention on Climate Change. Available from:

<https://www.unfccc.int/2860.php>

United Kingdom. Climate Change Act 2008. Available from:

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>