

ความซับซ้อนของมาตรการของรัฐในการจัดการกากของเสียอุตสาหกรรมและยะอันตราย



ที่มา: ปรินจาก www.freepik.com



ประเทศไทยมีโรงงานที่ก่อให้เกิดกากอุตสาหกรรมอันตรายกว่า 70,000 แห่ง ในปี 2565 มีปริมาณกากของเสียอุตสาหกรรมที่เป็นอันตรายถึง **2.7 ล้านตัน** ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ **การลักลอบทิ้งในพื้นที่สาธารณะ** การกำจัดไม่ถูกวิธี โรงงานรับกำจัดไม่เพียงพอ และการขนส่งที่ไม่ปลอดภัย ดังนั้นการลักลอบขนย้ายกากแคดเมียมในปี 2567



บทนำ

ปี 2567 ข่าวเรื่องกากของเสียอุตสาหกรรมปริมาณมหาศาลรั่วไหลในหลายพื้นที่มีให้เห็นตลอดทั้งปี และสร้างความตื่นตระหนกให้กับชุมชนต่างๆ ที่อยู่ใกล้เคียงอย่างมาก¹ เริ่มตั้งแต่ช่วงต้นปี กรณีกลุ่มโรงงานรีไซเคิลเถื่อนที่ ต.คลองกิว อ.บ้านบึง จ.ชลบุรี ลักลอบเปิดโรงงานจนประชาชนได้รับความเสียหายจากน้ำเสียที่รั่วไหลออกมา จนในที่สุดมีการจับกุมนายทุนชาวจีน ตาม พ.ร.บ.โรงงาน และ พ.ร.บ.วัตถุอันตราย และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการในช่วงเดือนมีนาคม 2567 ในเดือนเดียวกันได้เกิดเหตุระเบิดที่โรงงานของบริษัท ที แอนด์ ที เวสต์ แมเนจเม้นท์ 2017 จำกัด และไฟไหม้โกดังที่ อ.ภาชี จ.พระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นที่เก็บกากสารเคมีของบริษัท เอกอุทัย จำกัด โดยเป็นการครอบครองวัตถุอันตรายโดยไม่ได้รับอนุญาต

ในเดือนเมษายน 2567 ได้เกิดเหตุระเบิดที่ขั้วฉนวนเมื่อตรวจพบกากแคดเมียมกว่า 15,000 ตัน ในโรงงานแห่งหนึ่งของ จ.สมุทรสาคร ต่อมา มีการสืบทราบ ว่า กากแคดเมียมดังกล่าวขนย้ายมาจากบริษัท เบาต์ แอนด์ บียอนด์ (มหาชน) จ.ตาก ซึ่งทำผิดเงื่อนไขการกำจัดเนื่องจากกากแคดเมียมเป็นของเสียอันตรายที่ต้องกำจัดโดยการฝังกลบเท่านั้น ไม่สามารถขนย้ายหรือทำการซื้อขายได้ ภายหลังยังพบกากแคดเมียมบางส่วนถูกนำมาที่กลุ่มโรงงานรีไซเคิลเถื่อน ต.คลองกิว ที่ลักลอบเปิดโรงงานด้วย ต่อมา มีเหตุไฟไหม้โรงงานของบริษัท วิน โพรเซส จำกัด ต.บางบุตร อ.บ้านค่าย จ.ระยอง ซึ่งต้องใช้เวลานานกว่าหนึ่งสัปดาห์จึงควบคุมสถานการณ์ได้ ภายในโรงงานเต็มไปด้วยกากสารเคมีอันตรายหลายหมื่นตันที่บริษัทวินโพรเซสฯ ลักลอบเก็บไว้ทั้งบนดินและใต้ดิน

เหตุไฟไหม้ที่โกดังลักลอบเก็บสารเคมีของบริษัท เอกอุทัยฯ



วันที่ 1 พฤษภาคม 2567 เกิดเหตุไฟไหม้ขึ้นอีกครั้งที่โกดังลักลอบเก็บสารเคมีของบริษัท เอกอุทัยฯ โดยมีระยะเวลาห่างจากเหตุไฟไหม้ครั้งแรกเพียง 2 เดือน ต่อมาพบความเชื่อมโยงระหว่างบริษัท วินโพรเสสฯ กับบริษัท เอกอุทัยฯ ทั้ง 3 สาขา (จ.พระนครศรีอยุธยา จ.นครราชสีมา และ จ.เพชรบูรณ์) เมื่อมีการเข้าค้นบริษัท เอกอุทัยฯ จำกัด ช่วงเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน 2567 พบว่ามีการลักลอบฝังสารเคมีไว้ใต้ดินจำนวนมากทั้งที่ อ.ภาชี จ.พระนครศรีอยุธยา อ.ปากช่อง จ.นครราชสีมา และที่ อ.ศรีเทพ จ.เพชรบูรณ์

ในเดือนกันยายน 2567 มีการตัดสินใจคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เข้าข่ายเป็น “อาชญากรรมทางสิ่งแวดล้อม” 2 คดี คือ

1 ศาลจังหวัดระยองตัดสินให้บริษัท วินโพรเสสฯ จ่ายค่าฟื้นฟูมลพิษแก่รัฐเป็นจำนวนเงิน 1,743 ล้านบาท

2 ศาลจังหวัดสิดัว (ปากช่อง) ตัดสินจำคุกผู้บริหารบริษัท เอกอุทัยฯ 2 ปี 6 เดือน ฐานก่อมลพิษในพื้นที่ ต.กลางดง อ.ปากช่อง จ.นครราชสีมา ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน 2567 ดำรวจได้ดำเนินคดีกับนายจาง โกว่ ต่ง ผู้ดูแลโรงงานที่ แอนด์ ที เวลท์ฯ ข้อหาครอบครองวัตถุอันตรายโดยไม่ได้รับอนุญาต มีการตั้งข้อสันนิษฐานว่าอาจเป็นกลุ่มทุนจีนเดียวกันกับกลุ่มโรงงานรีไซเคิลที่ ต.คลองกิว

ปัญหาของกากของเสียอุตสาหกรรมในประเทศไทย เป็นปัญหาที่วนเวียนซ้ำซากเป็นวงจรไปเรื่อยๆ เหตุที่ปัญหาขยะอุตสาหกรรมไม่สามารถแก้ไขได้นั้น ส่วนหนึ่งเป็นปัญหาเรื่องการบริหารจัดการในการกำจัดหรือการจัดการกากของเสียอุตสาหกรรมที่มีช่องโหว่ ทำให้ผู้รู้ขั้นตอนใช้เป็นช่องทางในการหลบหลีกกระบวนการกำกับและติดตามตามกฎหมาย นอกจากกากของเสียอุตสาหกรรมแล้ว ขยะอันตรายในชุมชนยังเป็นปัญหาหนึ่งที่ไม่มีการกล่าวถึงมากนัก เนื่องจากขยะอันตรายมีส่วนผสมหรือองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกับกากของเสียอุตสาหกรรม แต่ขยะอันตรายอยู่ใกล้ตัวประชาชนมาก โดยทุกครัวเรือนล้วนมีขยะอันตรายอยู่แทบทั้งสิ้น

ดังนั้น การทำความเข้าใจกฎหมายในการบริหารจัดการและการกำจัดขยะอันตรายและกากของเสียอุตสาหกรรม จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะช่วยให้ทุกฝ่ายสามารถวางแผนในการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น บทความนี้เป็นกรณีศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้น วิเคราะห์ถึงสาเหตุ และมาตรการในการแก้ปัญหา รวมถึงข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาการของเสียอุตสาหกรรมและขยะอันตรายในชุมชน

ทั้งกากของเสียอุตสาหกรรมและขยะอันตรายในชุมชนถือเป็นขยะที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เนื่องมาจากส่วนผสมหรือองค์ประกอบของขยะทั้งสองประเภทเหมือนกัน ต่างกันเพียงว่าขยะอันตรายเกิดขึ้นในชุมชน กากของเสียอุตสาหกรรมเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม

“กากของเสียอุตสาหกรรม” หมายถึง ของเสียหรือสิ่งที่ไม่ใช้แล้วที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน ตั้งแต่กระบวนการรับวัตถุดิบ การผลิต การตรวจสอบคุณภาพ การบำบัดมลพิษ การซ่อมบำรุงเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ ไปจนถึงการรีไซเคิลหรือก่อสร้างอาคารภายในบริเวณโรงงาน รวมทั้งกากตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ทั้งนี้รวมถึงของเสียอันตรายที่เกิดจากอาคารสำนักงานและที่พักคนงานที่อยู่ภายในบริเวณโรงงาน²

ส่วนขยะอันตรายจากชุมชนนั้น คู่มือการขนส่งของเสียอันตรายจากชุมชนในท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดนิยาม ดังนี้³

“ของเสียอันตราย” หมายถึง เศษสิ่งของเหลือใช้หรือเสื่อมสภาพ และภาชนะบรรจุ เคมีภัณฑ์ต่างๆ ที่เป็นอันตราย อาทิ สารพิษ สารไวไฟ สารกัดกร่อน รวมทั้งสารที่ทำให้เกิดโรค หรือสิ่งอื่นใดที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม

“ของเสียอันตรายจากชุมชน” หมายความว่า ของเสียที่เป็นอันตรายหรือมีส่วนประกอบของสารที่มีคุณสมบัติเป็นสารพิษ สารไวไฟ สารออกซิไดซ์ สารเปอร์ออกไซด์ สารระคายเคือง สารกัดกร่อน สารที่เกิดปฏิกิริยาได้ง่าย สารที่ระเบิดได้ สารที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม สารหรือสิ่งอื่นใดที่อาจก่อหรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดจากกิจกรรมต่างๆ ภายในที่อยู่อาศัย สถานที่ราชการ สถานศึกษา สถานประกอบการ รวมทั้งสถานที่อื่นในชุมชน เว้นแต่สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว จากโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน มูลฝอยติดเชื้อตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และของเสียกัมมันตรังสี

จากข้อมูลของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขไทย พบว่า ของเสียอันตรายที่เกิดจากบ้านเรือน มีอยู่ด้วยกัน อย่างน้อย 15 ประเภท ได้แก่ หลอดไฟ หลอดฟลูออเรสเซนต์ ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่ โทรศัพท์มือถือ กระป๋อง สเปรย์ กระป๋องสีสเปรย์ เครื่องสำอางหมดอายุ น้ำยาทำความสะอาด แบตเตอรี่รถยนต์ น้ำมันเครื่อง น้ำมันเบรก น้ำยารักษาเนื้อไม้ น้ำยาขัดเงา สีทาบ้าน กาวทินเนอร์ แลคเกอร์ สารฆ่าแมลง สารกำจัด วัชพืช ภาชนะใส่ปุ๋ยเคมี ยารักษาโรคที่หมดอายุ

จากรายงานประจำปี 2566 กองจัดการกากของเสียและสารอันตราย ได้ระบุเรื่องปัญหาของขยะอันตรายในชุมชนและกากของเสียอุตสาหกรรมไว้สรุปได้ดังนี้⁴

ปัญหาการลักลอบทิ้งกากของเสียอุตสาหกรรม ออกสู่สิ่งแวดล้อมและพื้นที่สาธารณะ สาเหตุส่วนใหญ่ มักเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งกำเนิดกากของเสียอุตสาหกรรมละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดและเงื่อนไขท้ายใบอนุญาต โดยการจงใจหลีกเลี่ยงการนำของเสียเข้าสู่ระบบบำบัดและกำจัด ผู้ประกอบการขนส่งและผู้บำบัดและกำจัดกากของเสียอุตสาหกรรม (โรงงานประเภทที่ 101 105 และ 106) รับกากของเสียอุตสาหกรรมที่ไม่ได้รับอนุญาตมาบำบัดและกำจัดอย่างไม่ถูกวิธี ก่อให้เกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นวงกว้าง และเป็นภาระของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องสูญเสียงบประมาณในการติดตามตรวจสอบ การดำเนินคดี และการดำเนินการเพื่อการฟื้นฟูพื้นที่และสิ่งแวดล้อม

ใน ปี 2565 มีปริมาณกากของเสียอุตสาหกรรม (กากของเสียอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นอันตราย (non-hazardous waste) และกากของเสียอุตสาหกรรมที่เป็นอันตราย (hazardous waste) ที่มีการแจ้งการขนส่งในระบบและนำเข้าสู่ระบบการจัดการกากของเสียอุตสาหกรรมของกรมโรงงานอุตสาหกรรมรวม **ทั้งหมด 36.6 ล้านตัน** เพิ่มขึ้นจากปี 2564 ร้อยละ 96.8 (ในปี 2564 มีปริมาณ 18.6 ล้านตัน) จำแนกเป็นกากของเสียอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นอันตราย 33.8 ล้านตัน และ **กากของเสียอุตสาหกรรมที่เป็นอันตราย 2.7 ล้านตัน** ซึ่งเป้าหมายการนำกากของเสียอุตสาหกรรมที่เป็นอันตรายเข้าสู่ระบบการจัดการอย่างถูกต้อง ภายใต้แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศไทย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565 - 2570) ในปี 2565 อยู่ที่ร้อยละ 50 เทียบกับปริมาณที่เกิดขึ้นและเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 100 ในปี 2570

สำหรับมูลฝอยนั้น ในปี 2565 ประเทศไทยมีขยะมูลฝอยเกิดขึ้น 25.7 ล้านตัน ซึ่งเมื่อเทียบกับจำนวนประชากร เท่ากับประชากร 1 คน ผลิตขยะมูลฝอย 1.07 กิโลกรัม/ วัน โดยขยะมูลฝอยถูกนำกลับมาใช้ประโยชน์ 8.8 ล้านตัน และขยะมูลฝอยที่เหลือ 16.9 ล้านตัน ถูกนำไปกำจัด ณ สถานที่กำจัดขยะมูลฝอย สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของประเทศทั้งภาครัฐและเอกชนที่เปิดดำเนินการมีจำนวน 2,074 แห่ง โดยแบ่งเป็นสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยที่ดำเนินการถูกต้องตามหลักวิชาการ 111 แห่ง (ร้อยละ 5) ที่เหลือเป็น **สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยที่ดำเนินการไม่ถูกต้อง 1,963 แห่ง (ร้อยละ 95)** ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงมาก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีงบประมาณในการกำจัดขยะมูลฝอยจำกัด ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ สถานที่กำจัดขยะหลายแห่งรองรับปริมาณขยะมูลฝอยมากเกินไปกว่าศักยภาพ การจัดหาสถานที่กำจัดแห่งใหม่ดำเนินการได้ยากขึ้น เนื่องจากปัญหาประชาชนในพื้นที่ต่อต้าน การกำกับและบังคับใช้กฎหมายกับสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของเอกชนเป็นไปได้ยาก ตลอดจนการกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจดำเนินการอย่างไม่ถูกต้อง ส่งผลให้เกิดปัญหาซ้ำซาก เช่น ไฟไหม้ บ่อขยะมูลฝอย มลพิษจากการกำจัดขยะมูลฝอยที่ไม่ถูกต้อง และน้ำเสียจากบ่อขยะมูลฝอย

ปี 2565 มีการแจ้งการขนส่งในระบบ และนำเข้าสู่ระบบการจัดการกากของเสียอุตสาหกรรมของกรมโรงงานอุตสาหกรรม รวม **36.55 ล้านตัน**

● ไม่เป็นอันตราย
33.8 ล้านตัน

● เป็นอันตราย
2.7 ล้านตัน



1,963 แห่ง
เป็นสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย
ที่ดำเนินการไม่ถูกต้อง คิดเป็น
ร้อยละ **95**

ปี 2565 ประเทศไทยมีขยะมูลฝอย
เกิดขึ้น **25.7 ล้านตัน**

**1 คน ผลิตขยะมูลฝอย
1.07 กิโลกรัม/ วัน**

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมขยะอันตรายและกากของเสียอุตสาหกรรม

การทำความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกากของเสียขยะอุตสาหกรรม จะทำให้เข้าใจปัญหาในเชิงบริหารจัดการและปัญหาข้อกฎหมาย โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกากของเสียขยะอุตสาหกรรม สามารถสรุปเป็นลำดับได้ดังนี้

1 พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ถือเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศ กำหนดหลักการในการจัดการกากของเสียอุตสาหกรรมไว้ว่า การเก็บรวบรวม การขนส่ง และการจัดการด้วยประการใดๆ เพื่อบำบัดและขจัดขยะมูลฝอยและของเสียให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดแนวทางในการบำบัดหรือกำจัดขยะดังกล่าวให้ถูกต้อง⁵ ปัจจุบันไม่มีการออกกฎกระทรวงดังกล่าวแต่อย่างใด กฎหมายนี้ยังได้กำหนดหลักความรับผิดชอบแห่งบุคคล เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย⁶ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น⁷

2 พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยและขยะอันตรายในประเทศไทย โดยกฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งขยะออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่⁸

(2.1) การจัดการสิ่งปฏิกูล มูลฝอยในท้องถิ่นให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ กำหนดให้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นของแต่ละพื้นที่ (จัดเก็บ ขน และกำจัดขยะมูลฝอย) ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท⁹ ทั้งนี้คำนิยามของ “มูลฝอย” ตาม พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะรวมถึงขยะอันตรายที่เกิดขึ้นในชุมชนด้วย¹⁰ โดยภาพรวมของกฎหมายนั้นกระทรวงมหาดไทยจะกำหนดหน้าที่ให้ อปท. ดำเนินการตามกฎหมายการสาธารณสุข¹¹ ส่วนกระทรวงสาธารณสุข^{12,13,14} หรือกรมควบคุมมลพิษ¹⁵ จะกำหนดมาตรฐานหรือแนวทางในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ เพื่อให้ อปท. ทุกรูปแบบเป็นผู้ดำเนินการและบริหารจัดการขยะอันตรายในชุมชน¹⁶

(2.2) การจัดการของเสียอันตรายตามกฎหมายโรงงานเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535 ในการออกกฎหมายลำดับรองในการกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน ในแง่มุมต่างๆ หลายฉบับ

โดยสรุป ตาม พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะแยกการจัดการขยะออกเป็น 2 ประเภทหลัก คือ การจัดการปฏิกูลมูลฝอยในท้องถิ่น กับการจัดการของเสียอันตรายตามกฎหมายโรงงาน ทำให้มีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดการขยะอันตรายหรือกากของเสียอุตสาหกรรมคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

3 พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักของประเทศในการบริหารจัดการและกำจัดกากอุตสาหกรรม โดยมีการออกกฎหมายลำดับรอง (กฎหมายลูก) ในการกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานในแง่มุมต่างๆ หลายฉบับ โดยมีกฎหมายลำดับรองที่เป็นหลักในการดำเนินการ อาทิ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่อง กำหนดชนิดและขนาดของโรงงาน กำหนดวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใดที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กำหนดคุณสมบัติของผู้ควบคุมดูแลปฏิบัติงานประจำ และหลักเกณฑ์การขอขึ้นทะเบียนผู้ควบคุมดูแลสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ พ.ศ. 2545 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่อง กำหนดให้โรงงานที่ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษและเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติม พ.ศ. 2547 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องมาตรการควบคุมปริมาณความสกปรกของน้ำทิ้งจากภาคอุตสาหกรรม เพื่อฟื้นฟูคุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา พ.ศ. 2551 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษามาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย พ.ศ. 2552 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดทำรายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ระบายออกจากโรงงาน พ.ศ. 2558 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงาน พ.ศ. 2560 เป็นต้น

4 พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 แม้จะความหมายของวัตถุอันตรายจะกว้างมาก แต่ไม่ได้หมายความว่าวัตถุทุกประเภทจะตกอยู่ภายใต้กฎหมายนี้ เพราะวัตถุที่อยู่ภายใต้กฎหมายนี้จะต้องเป็นชนิดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการวัตถุอันตรายได้ประกาศรายชื่อไว้เท่านั้น¹⁷ ซึ่งเมื่อได้ประกาศกำหนดรายชื่อวัตถุอันตรายไว้แล้ว จะกำหนดรายชื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลวัตถุอันตรายดังกล่าว ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้จะทำให้มีหลายหน่วยงาน หลายกรม และหลายกระทรวงที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการและเกี่ยวข้องกับการจัดการวัตถุอันตราย

ปัญหาการควบคุมกากของเสียอุตสาหกรรมและขยะอันตราย

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการกำจัดกากของเสียอุตสาหกรรมและขยะอันตราย พบว่า มีความซับซ้อนกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ทั้งกฎหมายระดับ พ.ร.บ. และกฎหมายลำดับรองเป็นจำนวนมาก โดยกฎหมายเหล่านี้มีลักษณะเป็นกฎหมายเทคนิคมีความซับซ้อนทั้งในแง่ของเนื้อหาและการบังคับใช้ ดังนั้นจึงต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาและดำเนินการ นอกจากนั้นการบันทึกข้อมูลขยะอันตรายและกากของเสียอุตสาหกรรมตามที่กฎหมายกำหนดจะเป็นระบบปิด ที่ไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการทั้งแหล่งกำเนิดมลพิษ โรงงานที่ลงทะเบียนเป็นผู้ก่อกำเนิดขยะอันตรายหรือกากอุตสาหกรรม ผู้ที่ลงทะเบียนเป็นผู้ขนส่ง และผู้ที่ลงทะเบียนเป็นผู้รับกำจัด โดยข้อมูลเหล่านี้จะอยู่ในฐานข้อมูลของส่วนราชการต่างๆ ไม่มีการเผยแพร่ต่อบุคคลภายนอก โดยปัญหาสำคัญที่ส่งผลต่อการควบคุมกากของเสียอุตสาหกรรมและขยะอันตราย ได้แก่

1) หน่วยงานที่สนับสนุนอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการการกำจัดกากของเสียอุตสาหกรรมด้วย โดยเมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกากอุตสาหกรรมทั้งหมดพบว่าเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับ พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535 และกฎหมายลำดับรองโดยกฎหมายโรงงานกำหนดให้กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นเจ้าภาพหลักในการจัดการขยะอุตสาหกรรมและกากของเสียอุตสาหกรรม ซึ่งกรมโรงงานอุตสาหกรรมยังมีการกิจหลักเพื่อพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรม โดยการส่งเสริม สนับสนุน กำกับดูแลการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมด้วย¹⁸ จึงเป็นเรื่องแปลกที่รัฐให้อำนาจกรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการสนับสนุนการก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดการกากของเสียอุตสาหกรรมด้วย จึงมีลักษณะเป็นภารกิจที่ทับซ้อนและขัดแย้งกัน

2) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายตามกฎหมายไทยมีปัญหาในการบังคับใช้ เนื่องจาก พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมากำหนดเป็นความรับผิดชอบทางแพ่งไว้ 2 รูปแบบ คือ

- ความรับผิดที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือ สุขอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐเสียหาย¹⁹ โดยความเสียหายจะต้องมีความสัมพันธ์ในเชิงเหตุและผลที่เกิดขึ้น โดยไม่ต้องพิจารณาว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ เพียงแต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่ได้รับความเสียหาย (แต่ก็ข้อยกเว้นความรับผิด แยกออกได้ 3 กรณี ได้แก่ เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาล และการกระทำของผู้เสียหายเอง)
- ความรับผิดของผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายจากมลพิษ²⁰ โดยกฎหมายได้วางหลักการไว้ว่า ต้องเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีนี้จึงต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแล ป้องกัน คุ้มครอง รักษาหรือสงวนไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น²¹ และต้องมีการพิสูจน์ความเสียหายโดยตีเป็นมูลค่าให้ชัดเจน โดยศาลมีดุลยพินิจในการพิจารณาค่าเสียหายที่เกิดขึ้น

ปัญหาสำคัญในการฟ้องร้องนี้คือ ค่าเสียหายทางแพ่งต้องใช้เวลายาวนาน โดยต้องมีการฟ้องร้องต่อศาลก่อน ซึ่งต้องใช้กระบวนการนำสืบพยาน การพิสูจน์พยานหลักฐานที่ต้องแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของความเสียหายและสาเหตุที่เกิดขึ้นตามหลักกฎหมายละเมิด ซึ่งเป็นเรื่องที่สร้างภาระและยากลำบากให้กับประชาชนทั่วไปและเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากกระบวนการก่อให้เกิดมลพิษในโรงงานอุตสาหกรรมมีความสลับซับซ้อน เป็นระบบปิดที่บุคคลภายนอกไม่อาจรับทราบรายละเอียดได้ อีกทั้งยังใช้ระยะเวลาในการดำเนินการทางศาลยาวนาน และจะต้องมีการพิสูจน์ถึงมูลค่าทั้งหมดของความเสียหายที่เกิดกับทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์ในการประเมินมูลค่าดังกล่าวที่ชัดเจน เนื่องจากการฟ้องเรียกค่าเสียหายดังกล่าวค่อนข้างเป็นเรื่องใหม่ในระบบกฎหมายไทย

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ค่าปรับตามกฎหมายไม่ได้สัดส่วนกับความเสียหายที่เกิดขึ้น เมื่อพิจารณาค่าปรับตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการกำจัดขยะอันตรายหรือกากของเสียอุตสาหกรรมฉบับต่างๆ ทั้ง พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535 พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือ พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พบว่า ค่าปรับตามกฎหมายมีค่ามูลค่าน้อยกว่ามูลค่าในการกำจัดขยะอันตรายหรือกากอุตสาหกรรม ทำให้ผู้ประกอบการจยยอมที่จะทำผิดกฎหมายแล้วจ่ายค่าปรับแทนที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย²²

3) การจัดการขยะอันตรายในชุมชนอาจมีหลายมาตรฐานในการดำเนินการ เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงพบว่า มีขยะอันตรายที่เกิดจากการอุปโภคและบริโภคของประชาชนในชุมชนด้วย เช่น สารเคมีที่ใช้ภายในครัวเรือน หลอดไฟ สารเคมีกำจัดแมลง สารเคมีทำความสะอาดเตอรีเกาจากยานยนต์ น้ำมันหล่อลื่นที่ใช้แล้ว อุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งของเสียอันตรายเหล่านี้บางส่วนก็สามารถนำกลับมาใช้ใหม่หรือรีไซเคิลได้ แต่ขยะอันตรายในชุมชนที่ไม่เป็นที่ต้องการของธุรกิจรีไซเคิลก็จะถูกทิ้งรวมกับขยะทั่วไปด้วย แม้กฎหมายจะกำหนดให้ อบท. มีหน้าที่ในการบริหารจัดการและการกำจัดขยะอันตรายในชุมชน แต่ อบท. มีหลายประเภทและหลายขนาด ทำให้มีศักยภาพในการจัดการขยะที่แตกต่างกัน หากมีการจัดการที่ไม่ถูกต้องแล้ว ก็อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้นจึงควรกำหนดมาตรการในการตรวจสอบการดำเนินการของ อบท. ในการบริหารจัดการขยะอันตรายอย่างจริงจัง

ข้อเสนอแนะ

แม้ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับและมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการและการกำจัดขยะอันตรายและกากของเสียอุตสาหกรรม แต่ก็ยังมีปัญหาในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว จึงควรมีการปรับปรุงแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

- 1 ควรแยกอำนาจในการบริหารจัดการกากของเสียอุตสาหกรรมออกจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม** เพื่อลดสภาพผลประโยชน์ทับซ้อนในแง่ภารกิจ แล้วให้หน่วยงานอื่น เช่น กรมควบคุมมลพิษ หรือหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่ไม่มีส่วนได้เสียในการก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้บริหารจัดการและทำหน้าที่ในการควบคุมหรือกำจัดกากของเสียอุตสาหกรรมแทน
- 2 ควรแก้ไขกฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม** เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กระทบถึงสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยแก้ไข พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้มีกองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขหรือเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ให้โรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษจ่ายเงินเข้าในกองทุนดังกล่าว และกำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนนี้ให้ขยายขอบเขตไปถึงการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพและอนามัยจากปัญหามลพิษ และการสังคมสงเคราะห์ที่เกี่ยวข้องด้วย
- 3 ควรปรับปรุงมาตรการลงโทษตามกฎหมายทั้งในส่วนค่าปรับและโทษอื่นๆ ให้เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความเสียหาย และสภาพเศรษฐกิจและสังคม** โดยอาจพิจารณาเพิ่มค่าปรับตามกฎหมายให้มากขึ้นกว่าเดิม หรือมีมาตรการลงโทษอื่นๆ ที่ทำให้ภาคธุรกิจรู้สึกว่าการฝ่าฝืนกฎหมายไม่คุ้มค่ากับการปรับหรือโทษที่จะได้รับตามกฎหมาย
- 4 สร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการบริหารจัดการขยะอันตรายในชุมชนและกากของเสียอุตสาหกรรม** เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะอันตรายและกากอุตสาหกรรมพบว่าให้อำนาจส่วนราชการทั้ง อปท. และกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการบริหารจัดการ ทั้งกำหนดมาตรฐานของผู้ดำเนินการ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง หรือการกำจัด รวมทั้งเป็นผู้เก็บรักษาฐานข้อมูลเกี่ยวกับขยะอันตรายหรือกากอุตสาหกรรมทั้งระบบ ดังนั้นจึงควรกำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว รวมทั้งควรเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการกำจัด โดยอาจจะตัดข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลเกี่ยวกับความลับทางการค้าหรือการประกอบธุรกิจ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการมากขึ้น

บทส่งท้าย

ประเทศไทยประสบกับปัญหาการจัดการขยะอุตสาหกรรมและขยะชุมชนเป็นอย่างมาก สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาทั้งในเรื่องของกฎหมายที่ไม่แยกอำนาจการกำกับดูแลการอุตสาหกรรมออกจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ลงโทษผู้ก่อมลพิษให้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น อีกทั้งมาตรฐานการจัดการของแต่ละชุมชนก็มีความแตกต่างกัน ตามศักยภาพของ อปท. จึงควรปรับปรุงกฎหมาย เพื่อแยกอำนาจบริหารจัดการขยะอุตสาหกรรมออกจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม กำหนดบทลงโทษผู้ก่อให้เกิดมลพิษจากขยะอุตสาหกรรมที่สอดคล้องกับผลกระทบที่เกิดขึ้น ก่อตั้งกองทุนเยียวยาความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมเพื่อเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยรวดเร็วระหว่างการดำเนินคดีในชั้นศาล

นอกจากนี้ ควรปฏิรูปการขออนุญาตตั้งโรงงาน โดยโรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งควรเป็นโรงงานที่มีความเสี่ยงต่ำและมีประสิทธิภาพในการจัดการกากของเสียอันตราย รวมถึงการปฏิรูกระบบการอนุญาตเคลื่อนย้ายกากอุตสาหกรรม โดยเพิ่มความโปร่งใสและเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินการของโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ของตนเองด้วย