

มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยทำเนียบการปลดปล่อย
และเคลื่อนย้ายสารมลพิษจากโรงงาน
LEGAL MEASURES ON POLLUTANT RELEASE
AND TRANSFER REGISTERS FROM FACTORY

สุปาณี ขวัญจันทิก*
Supanee Kwanchantuck

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวคิดและองค์ประกอบพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ (Pollutant Release and Transfer Registers : PRTR) รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง โดยจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงาน ทั้งนี้เพื่อวิเคราะห์ปัญหาในการจัดทำทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษจากโรงงานในประเทศไทย ตลอดจนเพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยเรื่องดังกล่าว

คำสำคัญ

ทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ, โรงงาน

ABSTRACT

This article aims to study the principles and core elements of the Pollutant Release and Transfer Registers (PRTR) system, together with international and foreign laws on PRTR and Thailand's related laws, in order to analyze the problems in designing the system of PRTR from factory in Thailand and to propose legal measures on such system.

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : supaneelaw@gmail.com

Keyword

Pollutant Release and Transfer Registers (PRTR), Factory

บทนำ

ปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมซึ่งถือเป็นปัญหาวิกฤติของสังคมไทย¹ โดยเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศทางธรรมชาติและสุขภาพของมนุษย์ โดยเฉพาะปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม อันก่อให้เกิดการรั่วไหลของสารเคมี อุบัติภัยและเหตุฉุกเฉินอยู่บ่อยครั้ง

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านมลพิษเป็นอีกหนึ่งเครื่องมือสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยปัจจุบันในหลายประเทศได้กำหนดมาตรการในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับมลพิษผ่านกลไกที่เรียกว่า “ทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษ” (Pollution Release and Transfer Registers : PRTR) อันเป็นฐานข้อมูลที่แสดงถึงปริมาณสารเคมีที่เป็นอันตรายหรือมลพิษซึ่งมีการปลดปล่อยออกสู่ตัวกลางสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นอากาศ น้ำ และดิน รวมถึงปริมาณการเคลื่อนย้ายออกนอกสถานที่เพื่อบำบัดหรือกำจัด โดยเป็นฐานข้อมูลที่เข้าถึงได้โดยสาธารณะชน² อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดทำทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาแนวคิดและองค์ประกอบพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีขอบเขตการศึกษาเฉพาะแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทโรงงาน เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษจากโรงงานในประเทศไทย

แนวคิดพื้นฐานและกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษ

ทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษมีความแตกต่างจากการรายงานข้อมูลผลการวิเคราะห์คุณลักษณะน้ำเสียและอากาศเสียที่โรงงานจัดส่งให้กับหน่วยงานราชการอยู่แล้วในหลายประการ ได้แก่ ทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษเป็นการรายงานข้อมูลของมลพิษแต่ละชนิดที่มีการปลดปล่อยสู่ตัวกลางสิ่งแวดล้อม โดยมีการรายงานข้อมูลเป็นปริมาณต่อระยะเวลาการปลดปล่อย ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะกำหนดรอบการรายงานเป็นรายปี เช่น

¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรอบแนวคิดและทิศทางของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 – 2559 (2553), น.21.

² Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), “PRTR,” Retrieved May 6, 2016, from <http://www.oecd.org/env/ehs/pollutant-release-transfer-register/39785042.pdf>.

การวัดปริมาณสารมลพิษในหน่วยกิโลกรัมต่อปี ไม่ใช่เป็นการรายงานข้อมูลความเข้มข้นของสารมลพิษ เช่น มิลลิกรัมต่อลิตรหรือมิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร นอกจากนั้น โรงงานที่ต้องรายงานข้อมูลตามระบบต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเท่านั้น³

วัตถุประสงค์ในการจัดทำระบบข้อมูลดังกล่าวมีด้วยกันหลายประการ อาทิ เพื่อนำข้อมูลการปลดปล่อยสารมลพิษไปใช้ในการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเพื่อปกป้องสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลการปลดปล่อยสารมลพิษ ตลอดจนเพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้ภาคอุตสาหกรรมดำเนินการลดปริมาณการปลดปล่อยสารมลพิษด้วยความสมัครใจ⁴

สำหรับองค์ประกอบพื้นฐานของระบบการรายงานข้อมูลในทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษตามที่องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD) ได้กำหนดไว้มีทั้งสิ้น 5 ประการ อันได้แก่ รายการสารเคมีและกลุ่มสารเคมี ตัวกลางสิ่งแวดล้อมที่รองรับการปลดปล่อยและการเคลื่อนย้าย ไม่ว่าจะเป็นอากาศ น้ำ และดิน การรายงานข้อมูลผ่านแหล่งข้อมูลที่กำหนดไว้ การรายงานข้อมูลตามรอบระยะเวลาซึ่งส่วนใหญ่เป็นรอบปี และการทำให้สาธารณชนเข้าถึงข้อมูลได้⁵

มาตรการดังกล่าวเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีการตราพระราชบัญญัติการวางแผนกรณีเหตุฉุกเฉินและสิทธิการเข้าถึงข้อมูล (Emergency Planning and Community Right-to-Know Act, EPCRA) ซึ่งกำหนดให้มีการรายงานข้อมูลการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษภายใต้โครงการชื่อว่า “Toxic Release Inventory (TRI)” เพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณการปลดปล่อยสารเคมีจากโรงงานซึ่งตั้งอยู่ในชุมชนต่างๆ และการขนส่งของเสียออกนอกสถานประกอบการเพื่อบำบัดหรือกำจัด⁶

อนึ่ง ระบบการรายงานข้อมูลดังกล่าวยังได้ปรากฏในพิธีสารระหว่างประเทศ อันได้แก่ พิธีสารว่าด้วยทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ (Protocol on Pollutant

³ กรมควบคุมมลพิษ, มาทำความเข้าใจกับทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษกันเถอะ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร, 2552), น.7.

⁴ เติ้งอ่าง, น.3.

⁵ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), “Recommendation of the Council on Implementing Pollutant Release and Transfer Registers (PRTRs),” Retrieved November, 18, 2015, from <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=44&Lang=en&Book=False>.

⁶ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2, น.13.

Release and Transfer Registers) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการยกระดับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนผ่านการประสานความร่วมมือกันในการจัดทำทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษภายใต้บทบัญญัติตามพิธีสารฉบับนี้⁷

ส่วนประเทศในทวีปเอเชียที่มีการนำระบบการจัดทำทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษมาบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมและมีสภาพบังคับทางกฎหมายแล้ว ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น โดยได้มีการตรากฎหมายแม่บทคือ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการรับรองปริมาณการปลดปล่อยของสารเคมีที่กำหนดไว้สู่สิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการปรับปรุงการจัดการสารเคมี” (A Bill on Confirmation, etc. of Release Amounts of Specific Chemical Substances in the Environment and Promotion of Improvements to the Management Thereof)⁸

สำหรับประเทศไทยได้มีแนวคิดริเริ่มที่จะนำระบบการจัดทำทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษมาใช้แล้ว โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านมลพิษได้มีการจัดทำโครงการความร่วมมือการวิชาการกับประเทศญี่ปุ่นในการจัดทำโครงการนำร่องในการจัดทำทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษ ณ จังหวัดระยอง โดยเป็นโครงการที่อาศัยความร่วมมือจากภาคอุตสาหกรรมโดยความสมัครใจ⁹

ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษ

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ ทั้งกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันก็ไม่อาจนำมาอนุโลมใช้แทนได้ เนื่องจากขาดองค์ประกอบพื้นฐานและสาระสำคัญของระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ โดยจากการศึกษาพบว่ามาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ ดังนี้

⁷ Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers, Article 1 OBJECTIVE.

⁸ Ministry of the Environment, Government of Japan, “Background to Japanese PRTR,” Retrieved November, 18, 2015, from <https://www.env.go.jp/en/chemi/prtr/about/overview.html>.

⁹ กรมควบคุมมลพิษ, “(ฉบับร่าง-unofficial translation) แผนดำเนินโครงการนำร่องในการจัดทำทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ ณ จังหวัดระยอง,” สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2559, จาก http://prtr.pcd.go.th/upload/20140528101925_Pilot%20Implementation%20Plan_draft_%20final%202013.pdf.

3.1 การไม่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ในการรายงานข้อมูลตามระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องพบว่า ข้อมูลสำคัญที่ต้องมีการรายงานระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ ได้แก่ ปริมาณการปลดปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม และปริมาณการเคลื่อนย้ายสารมลพิษในของเสียหรือน้ำเสียจากโรงงานเพื่อบำบัดหรือกำจัด ทว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงการกำหนดหน้าที่ให้โรงงานต้องรายงานข้อมูลดังกล่าว โดยกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการระบายสารมลพิษอันได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดทำรายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ระบายออกจากโรงงาน พ.ศ. 2558 ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดหน้าที่ให้โรงงานตามประเภทที่กำหนดไว้ต้องจัดทำรายงานชนิดและปริมาณมลพิษที่ระบายสู่อากาศและแหล่งน้ำนอกโรงงาน รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการปนเปื้อนในดินและน้ำใต้ดินภายในบริเวณโรงงาน อันได้แก่ กฎกระทรวงควบคุมการปนเปื้อนในดินและน้ำใต้ดินภายในบริเวณโรงงาน พ.ศ. 2559 นั้น ล้วนแต่กำหนดให้มีการรายงานข้อมูลความเข้มข้นของมลพิษ เช่น มิลลิกรัมต่อลิตรหรือมิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตรหรือมิลลิกรัมต่อกิโลกรัม ซึ่งแตกต่างจากการรายงานข้อมูลตามระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษอันเป็นการรายงานข้อมูลเป็นปริมาณต่อระยะเวลาการปลดปล่อย เช่น การวัดปริมาณมลพิษในหน่วยกิโลกรัมต่อปีหรือปอนด์ต่อปี

ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุอันตรายฉบับสำคัญ อันได้แก่ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การให้แจ้งข้อเท็จจริงของผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออกหรือมีไว้ในครอบครอง ซึ่งวัตถุอันตรายที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้มีการรายงานปริมาณวัตถุอันตรายที่ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครอง ซึ่งมีการรายงานปริมาณการปลดปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมอันเป็นสาระสำคัญของระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษอีกเช่นเดียวกัน

ในส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว อันได้แก่ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว พ.ศ. 2548 และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วจากโรงงานโดยทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Internet) พ.ศ. 2547 นั้น ได้กำหนดให้มีการรายงานปริมาณการเคลื่อนย้ายสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วออกนอกโรงงานทุกครั้งซึ่งรวมถึงการเคลื่อนย้ายออกนอกโรงงานเพื่อบำบัดหรือกำจัดด้วย แม้ข้อมูลในส่วนนี้สามารถนำไปคำนวณปริมาณการเคลื่อนย้ายของเสียทั้งหมดออกนอกโรงงานเพื่อบำบัดหรือกำจัดต่อหนึ่งรอบปี

แต่ข้อมูลดังกล่าวไม่ถือเป็นการรายงานปริมาณมลพิษที่กำหนดตามระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษในของเสียหรือน้ำเสีย อนึ่ง ประกาศฉบับนี้ยังไม่ครอบคลุมถึงการรายงานปริมาณน้ำเสียที่ส่งไปบำบัดนอกบริเวณโรงงานทางทอสง ซึ่งตามหลักการรายงานข้อมูลตามระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษแล้ว ควรมีการตรวจวัดปริมาณมลพิษในน้ำเสียที่ส่งไปบำบัดนอกบริเวณโรงงานทางทอสงด้วย

3.2 การไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ

เนื่องด้วยการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษเป็นระบบที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากการรายงานข้อมูลมลพิษโดยทั่วไป จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษต้องมีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดประเภทโรงงานที่ต้องรายงานข้อมูล การดำเนินการกับสารเคมีรายการและชนิดมลพิษ ตัวกลางสิ่งแวดล้อมที่รองรับมลพิษ และข้อมูลที่ต้องรายงาน เป็นต้น

3.3 ข้อจำกัดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล

สำหรับข้อมูลการปลดปล่อยสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมนั้น แม้ประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเรื่องการกำหนดให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ข้อมูลปริมาณการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมเป็นข้อมูลเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่จะจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ดังกล่าวนั้น ต้องเป็นข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำจัดให้มี หรือที่มีอยู่ในความครอบครองดูแลตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภายใต้กฎหมายที่ปรากฏอยู่แล้ว เมื่อยังไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำหรือจัดให้มีข้อมูลตามระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ และข้อมูลดังกล่าวก็มีใช้ข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐมีอยู่ในความครอบครองดูแลอยู่แล้วตามกฎหมาย ข้อมูลระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษจึงไม่ถือเป็นข้อมูลที่ต้องจัดให้มีไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (8) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ในส่วนข้อมูลปริมาณการเคลื่อนย้ายสารมลพิษในของเสียหรือน้ำเสียจากโรงงานเพื่อบำบัดหรือกำจัดนั้น มิใช่ข้อมูลที่ถูกระบุกำหนดให้เป็นข้อมูลที่ต้องจัดให้มีไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเรื่องการกำหนดให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา 9 (8)

แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ข้อมูลปริมาณการเคลื่อนย้ายสารมลพิษในของเสียหรือน้ำเสียออกจากโรงงานเพื่อบำบัดหรือกำจัดถือเป็นข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการที่เปิดเผยแก่เอกชนเป็นกรณีเฉพาะราย ตามมาตรา 11 แต่ข้อมูลดังกล่าวมิใช่ข้อมูลข่าวสารที่ทางราชการมีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องตรวจวัดและส่งข้อมูลนั้นมายังโรงงาน โดยกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันซึ่งเกี่ยวข้องกับกรรายงานข้อมูลการเคลื่อนย้ายสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว อันได้แก่ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องการกำจัดสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว พ.ศ. 2548 มิได้กำหนดให้มีการรายงานปริมาณมลพิษในของเสียหรือน้ำเสียออกจากโรงงานเพื่อบำบัดหรือกำจัด ทั้งยังไม่ครอบคลุมถึงการรายงานปริมาณน้ำเสียที่ส่งไปบำบัดนอกบริเวณโรงงานทางทอสง อันถือเป็นข้อมูลที่ต้องมีการรายงานตามระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ ดังนั้น ข้อมูลดังกล่าวมิใช่ข้อมูลข่าวสารที่ทางราชการมีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ หากมีผู้ขอข้อมูลปริมาณการเคลื่อนย้ายมลพิษในของเสียหรือน้ำเสียจากโรงงานเข้ามา เจ้าหน้าที่จึงมีดุลยพินิจค่อนข้างกว้างขวางว่าจะเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ โดยเจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลยพินิจจัดทำขึ้นใหม่ต่อเมื่อเห็นว่ามิใช่การแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องที่จะต้องปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้นั้นหรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ นอกจากนี้ ข้อจำกัดประการสำคัญคือตามหลักการของระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษนั้น ข้อมูลปริมาณการเคลื่อนย้ายสารมลพิษในของเสียหรือน้ำเสียจากโรงงานเพื่อบำบัดหรือกำจัดไม่ควรเป็นข้อมูลที่ต้องมีค่าชอกก่อนจึงจะมีการเปิดเผย แต่ควรเป็นข้อมูลที่ต้องเปิดเผยเป็นการทั่วไป

ข้อเสนอแนะ

สืบเนื่องจากปัญหาข้อจำกัดต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ ดังนี้

4.1 การแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจและหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงาน

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน เพื่อกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานมีอำนาจหน้าที่สำคัญบางประการในการดำเนินการตามระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ อาทิ หน้าที่ในการจัดทำทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ และเปิดเผยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ โดยต้องจัดทำและเผยแพร่ในระบบข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งวิธีการอื่นใดที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย และต้องปรับปรุงระบบ

ข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง ในการนี้ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษด้วย รวมทั้งพิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอปกปิดข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้า ในกรณีที่โรงงานอ้างว่าข้อมูลตามหลักเกณฑ์ในการจัดทำทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษที่รายงานมายังเจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงานเป็นความลับทางการค้า เป็นต้น

4.2 การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ

สำหรับหลักเกณฑ์ในการจัดทำทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษนั้นก็เพียงพอประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งในการสร้างระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษตามกฎหมาย โดยผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจกำหนดไว้ในกฎกระทรวงซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 8 (7) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องปฏิบัติตามในเรื่องกำหนดข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ทราบเป็นครั้งคราวหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

การกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการจัดทำทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษเพื่อบังคับใช้ในระยะเวลาเริ่มต้นนั้น ควรคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ รวมทั้งการพัฒนาควรเป็นไปอย่างค่อยเป็นไปค่อยไป เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์อันเป็นสาระสำคัญในการจัดทำทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษที่อย่างน้อยควรประกอบด้วยประเภทโรงงาน ขนาดโรงงาน ประเภทสารมลพิษ การดำเนินการเกี่ยวกับสารมลพิษและปริมาณสารมลพิษ ประเภทตัวกลางสิ่งแวดล้อม ซึ่งรองรับมลพิษ ข้อมูลที่ต้องรายงาน รอบระยะเวลาการรายงาน การเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูล สิทธิในการยื่นคำร้องขอปกปิดข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้า และหน้าที่ในการเก็บรักษาข้อมูล

อนึ่ง นอกจากการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษในกฎกระทรวงแล้ว ยังอาจออกประกาศกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว เพื่อกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมได้

4.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

ระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมได้ในหลายวิธี อันได้แก่ การเปิดเผยข้อมูล การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอแนะต่อภาครัฐ อาทิ การเปิดโอกาสให้ประชาชน

สามารถยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์บางประการได้ รวมทั้งการให้ความรู้แก่ประชาชน เพื่อสร้างความเข้าใจและความตระหนักในความสำคัญของระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ

4.4 มาตรการจูงใจในทางชื่อเสียง (Reputational Incentives)

นอกเหนือจากมาตรการสั่งการและควบคุม (command and control) แล้ว เพื่อให้ระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรมีการกำหนด มาตรการจูงใจในทางชื่อเสียงของโรงงานอุตสาหกรรม อาทิ การมอบประกาศนียบัตรแก่โรงงานที่สามารถลดปริมาณการปลดปล่อยสารมลพิษได้มากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับสถิติการปลดปล่อยในปีที่ผ่านมา และการเปิดเผยแก่สาธารณชนซึ่งรายชื่อของโรงงานที่ไม่จัดทำรายงานข้อมูลตามระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษตามกฎหมาย

บทสรุป

การพัฒนาระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษในประเทศไทยนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมาย เพื่อให้ระบบดังกล่าว มีสภาพบังคับ โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ อำนาจและหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานในบางประการ อาทิ หน้าที่ในการ จัดทำทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษและเปิดเผยให้ประชาชนสามารถ ตรวจสอบได้ และหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอปกปิดข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้า เป็นต้น รวมถึงการออกกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในมาตรา 8 (7) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว เพื่อกำหนดหน้าที่ของโรงงาน ในการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ ในส่วนที่ถือเป็นสาระสำคัญ อาทิ ประเภทของโรงงานที่จะตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ดังกล่าว ประเภทสารมลพิษ การดำเนินการเกี่ยวกับสารมลพิษและปริมาณสารมลพิษ เป็นต้น นอกจากนี้ เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพของระบบทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษ ในบางประเด็นอาจต้องอาศัยการดำเนินมาตรการทางด้านอื่นเพิ่มเติมด้วย ไม่ว่าจะเป็นการ ส่งเสริมมีส่วนร่วมของประชาชน และการกำหนดมาตรการจูงใจในทางชื่อเสียงแก่ผู้ประกอบการ โรงงานในการปฏิบัติตามกฎหมาย

บรรณานุกรม

หนังสือ

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรอบแนวคิดและทิศทางของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 –2559 (2553), น.21.

กรมควบคุมมลพิษ. มาทำความรู้จักกับทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษกันเถอะ. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร, 2552), น.7.

เว็บไซต์

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). “PRTR.” <http://www.oecd.org/env/ehs/pollutant-release-transfer-register/39785042.pdf>, May 6, 2016

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). “Recommendation of the Council on Implementing Pollutant Release and Transfer Registers (PRTRs).” <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=44&Lang=en&Book=False>, November 18, 2015.