

**ความรับผิดทางแพ่งของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ  
ต่อความเสียหายจากมลพิษในดิน: ศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา  
คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และกฎหมายสหรัฐอเมริกา  
CIVIL LIABILITY OF THE OWNER OR OPERATOR OF ANY SOURCE OF POLLUTION  
FOR DAMAGE FROM SOIL POLLUTION : COMPARATIVE STUDY ON THE  
ENHANCEMENT AND CONSERVATION OF THE NATIONAL ENVIRONMENTAL  
QUALITY ACT AND UNITED STATES LAWS**

**นันท์ชนก ลีสุธรรมกุล**

**Nanchanok Leesuthamkul**

นักศึกษาปริญญาโท นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : leenanchanok@gmail.com

Graduate Student of Master of Laws Program in Natural Resources and Environmental Law,  
Faculty of Law, Thammasat University. Email address: leenanchanok@gmail.com

Received : February 02, 2021

Revised : February 09, 2021

Accepted : March 09, 2021

**บทคัดย่อ**

การศึกษานี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำเสนอและวิเคราะห์ประเด็นความรับผิดทางแพ่งสำหรับบุคคลผู้ต้องรับผิดในคดีสิ่งแวดล้อมและค่าเสียหายสำหรับความเสียหายจากมลพิษของไทย โดยมุ่งศึกษาเปรียบเทียบความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาที่มีชื่อว่า The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act ( CERCLA ) กับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ยังมีข้อบกพร่องบางประการ เพื่อนำเสนอแนวทางในการปรับปรุงบทบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษของไทยให้เหมาะสมกับการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96 ยังคงมีช่องว่างทางกฎหมายในการกำหนดบุคคลผู้ต้องรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมจากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา CERCLA บัญญัติครอบคลุมและชัดเจนมากกว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในเรื่องขอบเขตและคำนิยามของความรับผิดทางแพ่งและการชดเชยค่าเสียหายของบุคคลผู้ต้องรับผิด จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ตามแนวทาง CERCLA เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

**คำสำคัญ**

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ, ผู้ก่อมลพิษ, ความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษ

**ABSTRACT**

The aim of the study is to present and analyze the issues of the civil liability for persons found liable in a civil action and a compensation for pollution damage of Thailand which has some limitations. This study will compare and contrast the civil liability for environmental damage of the U.S. environmental law called the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act: (CERCLA) and Thailand's Enhancement and Conservation of the National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992) to introduce the appropriate guideline and improve the provision of law to the procedure for environmental case of Thailand.

The study found that the civil liability for pollution damages under Section 96 of the Enhancement and Conservation of the National Environmental Quality Act, B.E. 2535 still has a loophole in determining the person who is held liable for the environmental damages. According to the comparative study with the U.S. environmental law, CERCLA states more comprehensive and clearer on the scope and definition of the civil liability and compensations for persons who are liable to pay than the Enhancement and Conservation of the National Environmental Quality Act, B.E. 2535. Thus Section 96 of the aforementioned environmental Act should be amended to conform to CERCLA in order to make such law clearer and more effective.

**Keywords**

the owner or possessor of any source of pollution, polluters, civil liability for pollution damage

## บทนำ

การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นผลให้ยกระดับมาตรฐานในการดำรงชีวิต และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบริบทของสังคมจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมเทคโนโลยี อีกทั้ง การเพิ่มจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว ล้วนเป็นปัจจัยที่มีผลให้ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากถูกทำลายอย่างรวดเร็ว และยังคงมลพิษให้เกิดเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปัญหาพิษจึงทวีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งแม้มลพิษจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อมนุษย์ สัตว์ และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ แต่ในบางกรณีไม่สามารถสังเกตความเสียหายจากมลพิษได้ทันทีที่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม แต่จะปรากฏความเสียหายจากมลพิษให้เห็นประจักษ์เมื่อมีการสะสมมลพิษมากขึ้นเรื่อย ๆ จนเกินกว่าที่ศักยภาพและความสามารถของระบบนิเวศจะรองรับได้ ส่งผลให้มลพิษที่ตกค้างสะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อมจึงก่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมทั้งในเชิงลึกและเชิงกว้างอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะความเสียหายจากมลพิษจะเกิดจากภาวะมลพิษเฉียบพลันก็ดี หรือภาวะมลพิษสะสมก็ดี ย่อมสมควรหลักการความรับผิดชอบในการจัดมลพิษและการฟื้นฟูความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมให้แก่บุคคลผู้ก่อมลพิษ หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการก่อมลพิษ เพื่อให้ทุกคนตระหนักถึงการกระทำของตนที่อาจก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกระทำการด้วยความระมัดระวังป้องกันไม่ก่อให้เกิดมลพิษ เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่สืบต่อไปจนถึงคนในรุ่นอนาคต แม้ประเทศไทยมีบทบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษไว้ในมาตรา 96 และ 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แต่การกำหนดบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบตามบทบัญญัติดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องบางประการ เนื่องจากบทสันนิษฐานความรับผิดชอบทางแพ่งตามมาตรา 96 ไม่ได้กำหนดให้อัตตาจารย์หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในช่วงที่มีการทิ้งหรือปล่อยของเสีย ซึ่งเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการก่อมลพิษที่ส่งผลให้ปรากฏความเสียหายจากมลพิษนั้นด้วย ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษด้วย ฉะนั้นบทบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ไม่ได้กำหนดให้บุคคลผู้ก่อมลพิษทุกคนต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหายจากมลพิษที่ตนได้ก่อขึ้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษาความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษ ในประเด็นการกำหนดบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อม และประเด็นความเสียหายอันเกิดจากมลพิษ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติดังกล่าวกับกฎหมาย The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA ของประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากบทบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งตามกฎหมาย CERCLA เป็นต้นแบบในการบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ และกฎหมาย CERCLA บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในขณะนั้น กฎหมาย CERCLA จึงกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งต่อสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในการเกิดมลพิษและความเสียหายจากมลพิษ บทบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งตามกฎหมาย CERCLA จึงเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการคุ้มครองดูแลสิ่งแวดล้อมจากมลพิษและเกิดประสิทธิผลที่ดีในการคุ้มครองดูแลสิ่งแวดล้อม จึงนำมาสู่การวิเคราะห์ทบทวนบทบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษของกฎหมายไทยว่ามีข้อบกพร่องหรือเหตุจำเป็นในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

### 1. ลักษณะการเกิดภาวะมลพิษ

จากคำว่า “ภาวะมลพิษ” ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ การก่อภาวะมลพิษ จึงเป็นการกระทำใด ๆ ที่ส่งผลให้มลพิษ อันได้แก่ ของเสีย สารเคมีอันตราย รั้วสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน เหนือกว่าค่าอื่น ๆ และสิ่งตกค้างนั้น ปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม และส่งผลให้สิ่งแวดล้อมถูกปนเปื้อน โดยมลพิษ คุณภาพของสิ่งแวดล้อมจึงเสื่อมโทรมลง เมื่อมลพิษถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ก็จะเกิดการเคลื่อนที่ออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษโดยโมเลกุลของมลพิษจะเคลื่อนที่จากบริเวณที่มีปริมาณมลพิษจำนวนมาก ไปสู่บริเวณที่มีปริมาณมลพิษจำนวนน้อยกว่า<sup>1</sup> การเคลื่อนที่ของโมเลกุลของมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษไปยังบริเวณอื่นโดยรอบ ย่อมเป็นผลให้มลพิษปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมเป็นบริเวณกว้าง และผลกระทบจากมลพิษก่อให้เกิดความเสียหาย

<sup>1</sup> สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.), ‘อนุภาคของสารมีการเคลื่อนที่อย่างไร’ ใน คลังความรู้ SciMath <<https://www.scimath.org/video-science/item/8101-2018-05-02-06-40-38>> สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2563.

ต่อทรัพย์สิน สุขภาพอนามัย และสิ่งมีชีวิต ตลอดจนเป็นผลให้ระบบนิเวศน์ได้รับความเสียหายไปด้วย ดังที่ปรากฏในกรณีต่าง ๆ เช่น

กรณีการปนเปื้อนของสารแคดเมียม อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งมีสารแคดเมียมปนเปื้อนในแหล่งน้ำ ดิน ทำการเกษตร และพืชผลการเกษตรของชาวบ้านในท้องที่ 3 ตำบล ซึ่งจากการศึกษาวิจัยหาแหล่งกำเนิดมลพิษสรุปว่า น่าจะเกิดจากฝนที่ตกชะหน้าดินที่อุดมด้วยแร่สังกะสีและแคดเมียม และจากกิจกรรมการเปิดหน้าดินในที่สูงของกลุ่มน้ำรวมทั้งกิจกรรมเหมืองแร่ ส่งผลให้สังกะสีและแคดเมียมไหลลงสู่ห้วยแม่ดาวที่เป็นแหล่งต้นน้ำของลำน้ำธรรมชาติ และเกิดการสะสมสังกะสีและแคดเมียมในตะกอนท้องน้ำ เมื่อปล่อยน้ำเข้าสู่แปลงเกษตร เป็นผลให้สังกะสีและแคดเมียมในตะกอนท้องน้ำแพร่กระจายต่อไป<sup>2</sup> จากเหตุการณ์นี้จึงเห็นได้ว่า แร่สังกะสีและสารแคดเมียมจากบริเวณเหมืองแร่ได้แพร่กระจายไปยังบริเวณต่าง ๆ โดยรอบไม่ว่าจะเป็นน้ำในห้วยแม่ดาว ดินและพืชผลทางการเกษตรที่ได้รับน้ำจากห้วยแม่ดาว ส่งผลให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมถูกทำลายจากการแพร่กระจายของสารดังกล่าว

กรณีเหตุการณ์แก๊สปิโตรเลียมเหลว (LPG) รั่วไหลในปี.ศ. 2533 กรณีเหตุการณ์แก๊สระเบิดที่ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ รถบรรทุกแก๊สก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) เกิดอุบัติเหตุพลิกคว่ำ ทำให้ถังบรรจุแก๊สหลุดออกจากตัวรถและปริแตก แก๊สที่บรรจุอยู่ภายในได้รั่วไหลแพร่กระจายเป็นบริเวณกว้าง จึงเกิดไฟลุกวามขึ้น พุ่งลามไปตามท้องถนนและอาคารบ้านเรือนซึ่งอยู่ด้านซ้ายของถนนเพชรบุรีเสียหาย และทำให้เกิดแก๊สสองฟากถนนเกิดไฟลุกท่วม และลามไปติดแผ่นป้ายโฆษณาขนาดใหญ่เกิดเป็นลูกไฟสูงท่วมตึกสามชั้น ซึ่งเพลิงดังกล่าวได้ไหม้ต่อเนื่องหลายชั่วโมง<sup>3</sup> จากเหตุการณ์นี้จึงเห็นได้ว่า โมเลกุลของแก๊สปิโตรเลียมเหลว (LPG) จากรถบรรทุกแก๊สที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษได้เคลื่อนที่แพร่กระจายออกไปยังพื้นที่ต่าง ๆ เป็นบริเวณกว้าง ซึ่งเมื่อแก๊สปิโตรเลียมเหลว (LPG) สัมผัสกับความร้อนในอากาศ ทำให้เกิดการลุกติดไฟได้เอง<sup>4</sup> เป็นผลให้บริเวณต่าง ๆ ที่โมเลกุลของแก๊สปิโตรเลียมเหลว (LPG) แพร่กระจายไปได้เกิดเพลิงลุกไหม้และก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนมาก

ความเสียหายจากมลพิษมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเป็นบริเวณกว้างอย่างต่อเนื่อง โดยลักษณะความเสียหายจากมลพิษ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

#### 1.1 ความเสียหายประเภทที่ 1 ความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน

เป็นความเสียหายที่ปรากฏผลให้เห็นประจักษ์ในทันทีที่มลพิษรั่วไหลหรือแพร่กระจายออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งความเสียหายในลักษณะนี้มักเป็นผลมาจากมลพิษปริมาณมากได้แพร่กระจายสู่สิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็ว จึงมีปริมาณมลพิษในสิ่งแวดล้อมเกินขีดจำกัดที่ธรรมชาติจะรองรับได้ ทำให้ปรากฏความเสียหายของสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงในทันที<sup>5</sup>

#### 1.2 ความเสียหายประเภทที่ 2 ความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

เป็นความเสียหายที่เป็นผลมาจากมลพิษสะสม และไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดได้ในทันทีภายหลังที่เกิดมลพิษเนื่องจากปริมาณมลพิษที่สะสมในสิ่งแวดล้อมมีจำนวนน้อยกว่าขีดจำกัดที่ธรรมชาติจะรองรับได้ โดยเมื่อมลพิษปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อม สิ่งแวดล้อมนั้นสามารถที่จะค่อยๆ ปรับคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่สูญเสียไปให้กลับมาสู่ภาวะสมดุลได้เอง ทำให้สภาวะของสิ่งแวดล้อมเกิดการเปลี่ยนแปลงช้าๆ อยู่ตลอดเวลาที่มีการปนเปื้อนมลพิษในสิ่งแวดล้อม และหากมีมลพิษ

<sup>2</sup> แสงจันทร์ ปทุมมาลัย (จากนิตยสาร เส้นทางสีเขียว) สำนักข่าวอิศรา, ‘ลุ่มน้ำแม่ดาวนาข้าวยังปนเปื้อนแคดเมียม’ ใน สกู๊ปสารคดีข่าว <<https://www.isranews.org/community/comm-scoop-documentary/2282>> สืบค้นเมื่อ 14 เมษายน 2562.

<sup>3</sup> เจาะ Tnews, ‘ย้อนรอย 28 ปี โศกนาฏกรรม "รถแก๊สระเบิดถนนเพชรบุรีตัดใหม่" ทะเลเพลิงกลางกรุงฯ คร่า 80 ชีวิต’ <<https://www.tnews.co.th/contents/479103/ย้อนรอย-28-ปี-โศกนาฏกรรม-รถแก๊สระเบิดถนนเพชรบุรีตัดใหม่-ทะเลเพลิงกลางกรุงฯ-คร่า-80-ชีวิต>> สืบค้นเมื่อ 14 เมษายน 2562.

<sup>4</sup> สำนักงานกลางซึ่งตวงวัด กรมการค้าภายใน, ‘ก๊าซปิโตรเลียมเหลว (Liquefied Petroleum Gas)’ <[http://www.cbwmthai.orgtest/Activity\\_Detail.aspx?id=39](http://www.cbwmthai.orgtest/Activity_Detail.aspx?id=39)> สืบค้นเมื่อ 27 กรกฎาคม 2563.

<sup>5</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท* (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2554) 98.

สะสมในสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้นจนธรรมชาติไม่อาจปรับคุณภาพของสิ่งแวดล้อมได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็จะปรากฏผลความเสียหายของสิ่งแวดล้อมให้เห็นประจักษ์<sup>6</sup>

จากลักษณะความเสียหายจากมลพิษดังกล่าวข้างต้น ย่อมเป็นผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งมีชีวิตต่างๆ ได้รับความเสียหายทั้งสิ้น และหากยิ่งปล่อยให้มลพิษแพร่กระจายในสิ่งแวดล้อมยิ่งส่งผลให้ขอบเขตความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมขยายวงกว้างเพิ่มมากขึ้น ทำให้มนุษย์ย่อมตระหนักถึงความร้ายแรงของความเสียหายจากมลพิษ จึงมีการพัฒนาแนวคิดและกลไกของกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งในการขจัดมลพิษและฟื้นฟูความเสียหายจากมลพิษก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมาก จึงกำหนดหลักการความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

## 2. ความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายที่เกิดจากมลพิษตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับเกี่ยวกับกรณีความรับผิดชอบละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อม คือ “The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA” หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “Superfund” ซึ่งเป็นกฎหมายระดับสหพันธรัฐที่ว่าด้วยเรื่องของความรับผิด และการชดเชยเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ในการศึกษากฎหมายฉบับนี้มีประเด็นการศึกษา ดังนี้

### 2.1 ความเป็นมาของกฎหมาย CERCLA ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาประกาศใช้กฎหมาย CERCLA เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผลมาจากของเสียจากการประกอบอุตสาหกรรมที่ตกค้างสะสมมาตั้งแต่ช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรมในปี ค.ศ. 1864 – 1914 ทำให้พื้นที่ต่างๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกามีการปนเปื้อนมลพิษ ดังเช่น กรณีพื้นที่ชุมชน Love Canal ที่มีการปนเปื้อนมลพิษ เนื่องจากมีการทิ้งขยะในพื้นที่ชุมชนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1920 และมีการฝังกลบของเสียจากอุตสาหกรรมตั้งแต่ปี ค.ศ. 1942 ต่อมาในปี ค.ศ.1976 ได้ตรวจพบมลพิษในพื้นที่ดังกล่าว และยังพบอาการเจ็บป่วยโดยไม่ทราบสาเหตุของชาวบ้าน เช่น ป่วยเป็นโรคมะเร็ง แห้งลูก เป็นต้น จากนั้นจึงได้มีประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่อันตราย และมีการดำเนินคดีให้บริษัทฯ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนเงิน 129 ล้านดอลลาร์<sup>7</sup>

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้มีการบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมอีกประการหนึ่ง คือ การตื่นตัวด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนในสังคมที่ได้รับอิทธิพลจากหนังสือเรื่อง Silent Spring ที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหามลพิษในสังคมที่เป็นผลมาจากการใช้สารเคมี<sup>8</sup> ส่งผลให้สังคมตระหนักถึงมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงบัญญัติกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ แต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้บัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า National Environmental Policy Act และกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบการชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม (Compensation Environmental Response, Compensation, and Liability Act) เพื่อเป็นมาตรการในการแก้ไขมลพิษที่ปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อม<sup>9</sup> ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงและเพิ่มเติมกฎหมาย CERCLA โดยบัญญัติเพิ่มเติมให้บุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับพื้นที่แหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษที่เกิดขึ้น และบัญญัติข้อยกเว้นความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมให้แก่บุคคลที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดการหรือมีส่วนร่วมรู้เห็นในพื้นที่แหล่งกำเนิดมลพิษ จากข้อยกเว้นความรับผิดชอบนี้

<sup>6</sup> เพ็งอ้าง.

<sup>7</sup> วินัย เรืองศรี, ‘การประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์จากศาลยุติธรรมสหรัฐอเมริกา’ <<http://www.supremecourt.or.th/assets/files/environment/การประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม%20ประสบการณ์จากศาลยุติธรรมสหรัฐอเมริกา.pdf>> สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2563.

<sup>8</sup> มุลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (ม.ส.ท.), ‘จาก Silent Spring ถึง พาราควอต : การหายไปของแมลงในโลกแห่งยาพิษ’ <[http://www.tei.or.th/th/highlight\\_detail.php?event\\_id=294](http://www.tei.or.th/th/highlight_detail.php?event_id=294)> สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2563.

<sup>9</sup> นัทธน คงเจริญ, เอกสารประกอบการสอนกฎหมายสิ่งแวดล้อม (177452) ปีการศึกษา 1/2561, (เชียงใหม่:คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), ภายใต้ ‘บทที่ 2 พัฒนาการของกฎหมายกับสิ่งแวดล้อม’ <<https://www.law.cmu.ac.th/law/2011/journal/e1559374102.pdf>> สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2563.

ทำให้กิจการธนาคารได้รับความคุ้มครองที่จะไม่ถูกบังคับให้ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจากมลพิษที่ปนเปื้อนในที่ดินที่ได้นำมาเป็นหลักประกันหรือจำนองไว้กับธนาคาร<sup>10</sup> อีกทั้ง ยังบัญญัติเพิ่มเติมถึงสิทธิที่รัฐจะเข้าช่วยเหลือผู้กรณีที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายในสิ่งแวดล้อมดังกล่าว และให้อำนาจประธานาธิบดีที่จะมีคำสั่งจากฝ่ายบริหารมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา (U.S. Environmental Protection Agency : EPA) ดำเนินการจัดการกับมลพิษและแก้ไขเยียวยาสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมให้กลับคืนสภาพดีดังเดิม<sup>11</sup>

## 2.2 ลักษณะความรับผิดตามกฎหมาย CERCLA ของประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมาย CERCLA บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์แก้ไขปัญหามลพิษที่สะสมมาตั้งแต่ในช่วงที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม และเพื่อประโยชน์ในการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม กฎหมาย CERCLA จึงบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมไว้เป็นพิเศษ ซึ่งมีหลักการสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

### 2.2.1 ความรับผิดย้อนหลัง (Retroactive Liability)

ความรับผิดย้อนหลัง (Retroactive Liability) เป็นความรับผิดที่มีลักษณะเฉพาะที่เกี่ยวกับพื้นดินของประเทศสหรัฐอเมริกา (Modern Soil Statutes) ที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษปนเปื้อนในดินมาตั้งแต่สมัยปฏิวัติอุตสาหกรรม โดยกำหนดให้เจ้าของที่ดินที่มีการปนเปื้อนมลพิษทั้งในอดีตและในปัจจุบัน ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษและรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษ (Clean-up Costs)<sup>12</sup> ฉะนั้น การกระทำที่กฎหมาย CERCLA บัญญัติให้ต้องรับผิด แม้เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนการตรากฎหมาย ผู้กระทำนั้นย่อมต้องรับผิดตามกฎหมาย CERCLA<sup>13</sup>

ความรับผิดตามหลักการนี้มีผลให้เกิดการกระจายความรับผิดให้แก่บุคคลผู้ก่อมลพิษทุกคน จึงก่อให้เกิดผลดีต่อฟื้นฟูเยียวยาความเสียหาย แต่ก็ก่อให้เกิดข้อถกเถียงในประเด็นว่า อดีตเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษคนใดบ้างที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหาย ซึ่งศาลมีความคิดเห็นในประเด็นว่า กฎหมาย CERCLA บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่มีการปนเปื้อนของเสีย จึงกำหนดความรับผิดในลักษณะความรับผิดย้อนหลัง (Retroactive Liability) เพื่อให้บุคคลผู้ก่อมลพิษทุกคนได้รับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ได้มีการปล่อยของเสีย ฉะนั้น อดีตเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ต้องรับผิดทางแพ่งตามกฎหมาย CERCLA จึงหมายถึง เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษตั้งแต่อดีตในช่วงเวลาที่มีการปล่อยของเสีย<sup>14</sup>

### 2.2.2 ความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability)

ความรับผิดต่อความเสียหายจากมลพิษตามกฎหมาย CERCLA มีวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนเยียวยาความเสียหาย และรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบำบัดมลพิษแลฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม จึงกำหนดความรับผิดทางแพ่งตามหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) ซึ่งสันนิษฐานให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือเกี่ยวข้องกับการดำเนินการในแหล่งกำเนิดมลพิษ อันได้แก่ ผู้ดำเนินการ (Operators) ผู้ขนส่ง (Transporters) ต้องรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษที่รั่วไหลหรือแพร่กระจายออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่อยู่ในความครอบครองของตน และบุคคล

<sup>10</sup> Ronald E. Cardwell, 'Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act' ใน Environmental Law Handbook (Bernan Press 2014) 564.

<sup>11</sup> ภูมิ มูลศิลป์ หัวหน้าสาขากฎหมายธุรกิจ (ภาควิชาภาษาอังกฤษ) มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 'กฎหมายสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกา' <<https://repository.au.edu/bitstream/handle/6623004553/15231/au-lawjrapee-v1-n1-89-2551.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> สืบค้นเมื่อ 8 เมษายน 2562.

<sup>12</sup> Ronald E. Cardwell (เชิงอรรถ 10) 557.

<sup>13</sup> วินัย เรืองศรี, 'การประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์จากศาลยุติธรรมสหรัฐอเมริกา' ใน เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องแนวทางใหม่ในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (สถาบันวิจัยและพัฒนาสวก และสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม 2552) 2-3.

<sup>14</sup> Holly Doremus, Albert C. Lin, and Ronald H. Rosenberg, *Environmental Policy Law* (sixth edition, Foundation Press 2012) 560.

ผู้รับผิดชอบไม่อาจยกข้อต่อสู้ในเรื่องขาดเจตนาหรือความประมาทเพื่อปฏิเสธความรับผิดได้ แต่อาจกล่าวอ้างเหตุยกเว้นความรับผิดตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อให้หลุดพ้นจากความรับผิดได้<sup>15 16</sup>

แม้ความรับผิดทางแพ่งตามกฎหมาย CERCLA เป็นความรับผิดตามบทสันนิษฐานของกฎหมาย แต่ก็ต้องวินิจฉัยถึงการมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการในพื้นที่แหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งกฎหมาย CERCLA บัญญัติคำจำกัดความของการมีส่วนร่วมในการดำเนินการในพื้นที่แหล่งกำเนิดมลพิษไว้อย่างชัดเจน ทำให้การพิจารณาความรับผิดตามกฎหมาย CERCLA มีความชัดเจน ดังเช่นคดี *United States v. Maryland Bank & Trust Co.*, 632 F. Supp. 573, ซึ่งศาลพิจารณาวินิจฉัยว่า ธนาคารรัฐในขณะพิจารณาอนุมัติงานอ่าวว่า มีการดำเนินการกำจัดขยะในที่ดินทรัพย์สินจำนอง ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ จึงถือไม่ได้ว่า ธนาคาร Maryland จำเลย ไม่ได้มีส่วนร่วมรู้เห็นในการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ดังกล่าว จากคำพิพากษาคดีดังกล่าวได้ก่อให้เกิดประเด็นวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก และก่อให้เกิดความกังวลในธุรกิจธนาคารและระบบเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา ต่อมาจึงได้บัญญัติเหตุยกเว้นความรับผิดสำหรับผู้ให้กู้ที่ไม่ได้ดำเนินการใดๆ อันมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่แหล่งกำเนิดมลพิษ<sup>17</sup> อีกทั้ง จากข้อเท็จจริงในคดี *United States v. Maryland Bank & Trust Co* ที่ปรากฏว่า มีการดำเนินกิจกรรมกำจัดขยะมาตั้งแต่เมื่อประมาณปี ค.ศ. 1972 - 1973 แต่ปรากฏภาวะมลพิษขึ้นในปี ค.ศ. 1983จึงแสดงให้เห็นว่า ภาวะมลพิษดังกล่าวเป็นผลมาจากมลพิษสะสม ดังนั้น บทบัญญัติความรับผิดทางแพ่งที่สันนิษฐานให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ประกอบการในพื้นที่แหล่งกำเนิดมลพิษตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษ จึงเป็นความรับผิดทางแพ่งอย่างสมเหตุสมผลตามลักษณะการเกิดความเสียหายของมลพิษ

แม้ความรับผิดทางแพ่งตามหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) จะเป็นผลดีในการเยียวยาฟื้นฟูความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่บทบัญญัติความรับผิดทางแพ่งดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดประเด็นถกเถียงเรื่องการกระทำที่ต้องรับผิดทางแพ่งนั้น ต้องปรากฏความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของมนุษย์ด้วย หรือไม่ เนื่องจากบางกรณีของเสียหรือมลพิษที่ถูกปล่อยออกมานั้น ยังไม่ปรากฏผลความเสียหายให้เห็นประจักษ์ได้ในทันที และประเด็นถกเถียงเรื่องความเป็นธรรมในการรับผิดทางแพ่ง เนื่องจากในบางกรณีผู้ต้องรับผิดตามบทสันนิษฐานของกฎหมาย อาจไม่ใช่ผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการในแหล่งกำเนิดมลพิษ แต่อย่างไรก็ดี หากไม่มีการกำหนดความรับผิดทางแพ่งไว้อย่างเคร่งครัด ย่อมไม่อาจบังคับให้ผู้ก่อมลพิษทุกฝ่ายรับผิดชอบใช้ความเสียหายนั้นได้<sup>18</sup>

### 2.2.3 ความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม (Joint and Several)

กฎหมาย CERCLA กำหนดให้บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแหล่งกำเนิดมลพิษ ต้องร่วมกันรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น (Potentially Responsible Parties) ซึ่งศาลได้พิจารณาความรับผิดทางแพ่งของบุคคลผู้ก่อมลพิษตามหลัก “Market share alternative liability” ที่ถือว่า ผู้กระทำให้เกิดมลพิษย่อมได้รับประโยชน์จากการกระทำของตน ผู้ก่อมลพิษแต่ละรายจึงต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากการกระทำของตน โดยเป็นการรับผิดชอบร่วมกันต่อความเสียหายในลักษณะลูกหนี้ร่วม (Joint and Several) หาใช่เป็นความรับผิดที่แบ่งชำระหนี้หรือแบ่งสัดส่วนความรับผิดระหว่างกันได้<sup>19</sup> และศาลสูงวางหลักว่า เมื่อโจทก์มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ได้ว่า ผู้ก่อมลพิษแต่ละฝ่ายต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายร่วมกันอย่างลูกหนี้ร่วม และไม่อาจแบ่งแยกการกระทำของผู้ก่อมลพิษแต่ละฝ่ายได้ ประกอบกับลักษณะของความเสียหาย

<sup>15</sup> จีระ พุ่มพวง, วราณี อินทธร ฝ่ายกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘แนวคิดใหม่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเอกชน’ สืบค้นเมื่อ 6 เมษายน 2562.

<sup>16</sup> Ronald E. Cardwell (เชิงอรรถ 10) 557.

<sup>17</sup> Phillip D. Reed, Environmental Law Reporter ‘Fear of Foreclosure: United State v. Maryland Bank & Trust Co’ <<https://elr.info/sites/default/files/articles/16.10165.htm>> accessed 13 April 2020.

<sup>18</sup> Holly Doremus, Albert C. Lin, and Ronald H. Rosenberg (เชิงอรรถ 14) 556–560.

<sup>19</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, ‘วาระปฏิรูปพิเศษ 6 : การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม’ <[https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/download/parcy/009.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/parcy/009.pdf)>, หน้า 53 – 55 สืบค้นเมื่อ 31 สิงหาคม 2563.

นั้นไม่อาจแบ่งแยกความรับผิดชอบได้ ให้ถือว่าจำเลยทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นอย่างลูกหนึ่งรวม โดยในการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษแต่ละฝ่าย ศาลจะพิจารณาถึงประเด็นเรื่องระยะเวลาการเป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษชนิดและปริมาณของสารอันตรายที่ต้องดำเนินการขจัดมลพิษ และร้อยละของพื้นที่แหล่งกำเนิดมลพิษ เป็นเกณฑ์ในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบระหว่างผู้ก่อมลพิษ<sup>20</sup> ดังเช่นที่ปรากฏในคดี *Landers v. East Texas Salt Water Disposal Co.*, 242 S.W.2d 236 (Tex. Civ. App. 1951) และแม้ความรับผิดชอบตามกฎหมาย CERCLA เกิดจากการกระทำของผู้ก่อมลพิษหลายฝ่ายที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกันและไม่ได้มีส่วนร่วมกันกระทำการอันเป็นผลให้เกิดความเสียหายจากมลพิษนั้น ศาลก็ได้กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษทั้งหลายรับผิดชอบร่วมกันได้<sup>21</sup>

อีกทั้ง ศาลกลางประเทศสหรัฐอเมริกา ก็มีความเห็นว่า ความเสียหายที่เกิดจากผู้ก่อมลพิษหลายฝ่ายนั้น ไม่เหมือนกับกรณีที่ไม่อาจแบ่งแยกชำระหนี้ได้ การพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง จึงควรให้ฝ่ายผู้ต้องรับผิด เป็นผู้มีหน้าที่นำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความเสียหายที่สามารถแบ่งแยกความรับผิดชอบได้ และเพื่อพิสูจน์ว่า ศักยภาพในการเคลื่อนที่ของมลสาร คุณสมบัติของมลสาร และความเป็นพิษของของเสียที่ตกก่อให้เกิดขึ้นนั้น ไม่ได้มีส่วนร่วมอันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นนั้น<sup>22</sup> และศาลยุติธรรมบางแห่งเห็นพ้องกับคำกล่าวอ้างของหน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา (U.S. Environmental Protection Agency : EPA) ที่ให้เหตุผลว่า ของเสียหรือมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลมาจากผู้ก่อมลพิษหลายคนที่มีส่วนร่วมกัน ทำให้ไม่สามารถแยกความรับผิดชอบได้ บุคคลผู้ก่อมลพิษทั้งหลายจึงต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนึ่งรวมการกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษทุกฝ่ายต้องรับผิดชอบร่วมกันอย่างลูกหนึ่งรวม ศาลจึงพิพากษาให้ผู้ก่อมลพิษที่มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่แหล่งกำเนิดมลพิษ ต้องรับผิดชอบร่วมกันอย่างลูกหนึ่งรวมโดยไม่คำนึงว่าผู้ก่อมลพิษแต่ละฝ่ายมีส่วนร่วมในการก่อมลพิษมากน้อยเพียงใด ดังที่ปรากฏในคดี 2:11-cv-00127-RCT-CWD ซึ่งหน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา (U.S. Environmental Protection Agency : EPA) พ้องบังคับให้ Federal Resources Corporation (FRC) และ Trust of Bentley Blum ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษที่เกิดจากเหมืองทอง Minnie Moore<sup>23</sup>

ในการพิจารณาความรับผิดในลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นผลดีในการเรียกร้องให้รับผิดชอบต่อความเสียหาย เนื่องจากความรับผิดชอบร่วมกันอย่างลูกหนึ่งรวมจะเป็นการกระจายภาระในการชดเชยค่าสินไหมทดแทน และยังเป็นการลดความเสี่ยงในการบังคับให้รับผิดทางแพ่ง เนื่องจากหากผู้ก่อมลพิษรายใดไม่มีทรัพย์สินเพียงพอในการชำระค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมนั้น ย่อมเรียกให้ผู้ก่อมลพิษรายอื่นชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษได้

### 2.3 ความรับผิดทางแพ่งตามกฎหมาย CERCLA ของประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมาย CERCLA บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม และเพื่อประโยชน์ในการขจัดมลพิษและด้านฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม จึงบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม<sup>24</sup> ซึ่งมีประเด็นพิจารณา ดังนี้

#### 2.3.1 บุคคลผู้ต้องรับผิดทางแพ่ง

กฎหมาย CERCLA กำหนดความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายที่เกิดจากมลพิษ เพื่อเป็นการรับรองว่าจะมีบุคคลผู้รับผิดชอบต่อภาระค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้น เพราะหากไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้บุคคลผู้ก่อมลพิษ

<sup>20</sup> Thomas F. P. Sullivan, *Environmental Law Handbook* (พิมพ์ครั้งที่ 12, The Scarecrow Press, Inc. 2011) 580-581.

<sup>21</sup> Water Resources Scientific Information Center Office of water Resources Research U.S. Department of the Interior Washington, D.C., Selected water resources abstracts (vol.5, Department of the Interior 1972), 76.

<sup>22</sup> *ibid.*

<sup>23</sup> Case 2:11-cv-00127-RCT-CWD <[https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCOURTS-idd-2\\_11-cv-00127/pdf/USCOURTS-idd-2\\_11-cv-00127-11.pdf](https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCOURTS-idd-2_11-cv-00127/pdf/USCOURTS-idd-2_11-cv-00127-11.pdf)>

<sup>24</sup> Holly Doremus, Albert C. Lin, and Ronald H. Rosenberg (เชิงอรรถ 14) 568-569.



ต้องรับผิดชอบความเสียหาย รัฐซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลความสะอาดระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองก็ย่อมต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม กฎหมาย CERCLA จึงได้กำหนดบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบทางแพ่งไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

### 2.3.1.1 กรณีบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง

กฎหมาย CERCLA ได้บัญญัติบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษไว้ ดังนี้

(1) เจ้าของหรือผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ปนเปื้อนหรือแหล่งกำเนิดมลพิษในขณะนั้น ตามมาตรา 107 (a) (1)<sup>25</sup> โดยคำว่า "เจ้าของหรือผู้ประกอบการ" ได้มีการกำหนดคำจำกัดความไว้ในมาตรา 101 (20) (A)<sup>26</sup> ซึ่งความเป็นเจ้าของหรือความครอบครองพิจารณาถึงความเป็นเจ้าของที่จะดูแลป้องกันทรัพย์สินของตน หรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการในสถานที่นั้น และกฎหมาย CERCLA ได้บัญญัติกรณีที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลจัดการที่ดินอันเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษไว้ในมาตรา 101 (20) (G) (iii) และมาตรา 101 (20) (G) (iv)<sup>27</sup> และแม้จะเป็นการกระทำที่ไม่ได้ส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลจัดการที่ดินอันเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น แต่หากการดำเนินการนั้นมีลักษณะตามมาตรา 101 (20) (F) (I) และ (IV) ก็ถือว่า การนั้นเป็นการดำเนินการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลจัดการที่ดินอันเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ

แม้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแหล่งกำเนิดมลพิษ แต่หากผู้ให้กู้ไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่แหล่งกำเนิดมลพิษ ก็ไม่ถือว่า บุคคลผู้ให้กู้ดังกล่าวเป็นเจ้าของหรือผู้ประกอบการที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 101 (20) (E)<sup>28</sup> ซึ่งการดำเนินการที่ถือว่าไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลจัดการที่ดินอันเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น จะต้องไม่มีลักษณะเป็นการเข้าควบคุมการปฏิบัติการทางด้านสิ่งแวดล้อม อันเป็นการกระทำที่มีลักษณะดำเนินการควบคุมหรือจัดการพื้นที่แหล่งกำเนิดมลพิษทั้งหมด ตลอดจนตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการทางด้านสิ่งแวดล้อมรายวัน หรือ ดำเนินการควบคุมการปฏิบัติงาน (Operational function) ทั้งหมด หรือควบคุมการดำเนินงานที่มีความสำคัญในพื้นที่แหล่งกำเนิดมลพิษนอกเหนือไปจากการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม หรือดำเนินการใดๆ ที่มีลักษณะตามมาตรา 101 (20) (F) (ii)<sup>29</sup>, (G) (ii) และ (G) (V)

(2) อดีตเจ้าของหรือผู้ประกอบการเกี่ยวข้องกับแหล่งกำเนิดมลพิษในช่วงเวลาที่มีการทิ้งสารพิษในแหล่งกำเนิดมลพิษ ตามมาตรา 107 (a) (2)<sup>30</sup>

(3) บุคคลใดๆ ที่ดำเนินการจัดการตามสัญญา หรือตามข้อตกลง หรือโดยประการอื่นใด ตามมาตรา 107 (a) (๓)<sup>31</sup>

(4) บุคคลใดๆ ที่รับสารอันตรายใดๆ ไว้ ตามมาตรา 107 (a) (4)<sup>32</sup>

(5) บุคคลผู้ดูแลผลประโยชน์ (Fiduciaries) ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 107 (n)<sup>33</sup> โดยคำว่า "ผู้ดูแลผลประโยชน์ (Fiduciaries)" ได้มีการกำหนดคำจำกัดความไว้ในมาตรา 107 (n) (5) (A)<sup>34</sup>

<sup>25</sup> The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Section 107. (a) (1).

<sup>26</sup> The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Section 101 (20) (A).

<sup>27</sup> The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Section 101 (20) (G) (iii) และ (iv).

<sup>28</sup> The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Section 101 (20) (E).

<sup>29</sup> The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Section 101 (20) (F) (ii).

<sup>30</sup> The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Section 107. (a) (2).

<sup>31</sup> The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Section 107. (a) (3).

<sup>32</sup> The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Section 107. (a) (4).

<sup>33</sup> The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Section 107 (n).

<sup>34</sup> The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Section 107 (n) (5) (A).

### 2.3.1.2 กรณีเหตุยกเว้นความรับผิดของบุคคลผู้ต้องรับผิดทางแพ่ง

บุคคลที่ต้องรับผิดตามบทสันนิษฐานของกฎหมาย CERCLA ตามหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดจากกล่าวอ้างเหตุยกเว้นความรับผิดตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้หลุดพ้นจากความรับผิดตามกฎหมาย CERCLA ได้ โดยมีการบัญญัติเหตุยกเว้นความรับผิดไว้ ดังนี้

(1) เหตุยกเว้นความรับผิดตามมาตรา 107 (b)<sup>35</sup> ซึ่งบัญญัติไว้ 3 กรณี ดังนี้

เหตุยกเว้นความรับผิดที่ 1 (ตามมาตรา 107 (b) (1))

คือ กรณีเหตุสุดวิสัย (an act of God) หมายถึง เหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดหรือที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดขึ้นได้ แม้ว่าจะได้ดำเนินการด้วยความระมัดระวังตามสมควรหรือป้องกันไว้ล่วงหน้าแล้วก็ตาม ซึ่งมีคำจำกัดความบัญญัติไว้ในมาตรา 101

(1) เหตุยกเว้นความรับผิดที่ 2 (ตามมาตรา 107 (b) (2))

คือ กรณีเหตุสงคราม (an act of war)

เหตุยกเว้นความรับผิดที่ 3 (ตามมาตรา 107 (b) (3))

คือ กรณีการกระทำหรือละเว้นการกระทำของบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ลูกจ้างหรือตัวแทนของตน หรือการกระทำหรือละเว้นการกระทำทั้งทางตรงและทางอ้อมตามสัญญาอันเกี่ยวกับที่ดินหรือสิทธิในที่ดิน สัญญาเช่า หรือสัญญาอื่นใดที่มีลักษณะเป็นการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ตน แต่ไม่รวมถึงการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ดำเนินการตามภาษีที่ได้ประกาศไว้ และการรับขนส่งโดยบุคคลผู้ขนส่งทั่วไปทางรถไฟ และบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการด้วยความระมัดระวังตามสมควรในการดูแลสารอันตราย โดยคำนึงถึงลักษณะของสารอันตรายตามข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้ว (ตามมาตรา 107 (b) (3) (a)) ประกอบกับผู้ต้องรับผิดกระทำการเพื่อป้องกันเหตุการณ์ที่คาดหมายได้ไว้ล่วงหน้า หรือละเว้นการกระทำใดที่ถือเป็นการป้องกันเหตุการณ์ที่คาดหมายได้ไว้ล่วงหน้า และปรากฏผลที่อาจคาดหมายได้จากกรกระทำหรือการละเว้นนั้น (ตามมาตรา 107 (b) (3) (b))

(2) เหตุยกเว้นความรับผิดทางแพ่งกรณีอื่น ดังนี้

เหตุยกเว้นความรับผิดที่ 1 (ตามมาตรา 101 (35) (A) และ (B))<sup>36</sup>

กรณีเจ้าของที่ดินผู้สุจริต (Innocent Landowners) ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในพื้นที่แหล่งกำเนิดมลพิษโดยสุจริต และได้ที่ดินซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษมาในภายหลังจากที่มีการทิ้งหรือการปล่อยสารอันตรายในพื้นที่แหล่งกำเนิดมลพิษแล้วไม่ต้องรับผิดต่อความเสียหายตามมาตรา 101 (35) (A) และ (B)

เหตุยกเว้นความรับผิดที่ 2 (ตามมาตรา 107 (d) (1) และ (2))<sup>37</sup>

กรณีบุคคลที่ดูแลหรือบุคคลผู้ให้คำแนะนำไม่ต้องรับผิดต่อความเสียหายตามมาตรา 107 (d) (1) และ (2)

เหตุยกเว้นความรับผิดที่ 3 (ตามมาตรา 107 (q) (1) (A) (B))<sup>38</sup>

กรณีบุคคลผู้รับผิดชอบเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ข้างเคียงกับพื้นที่แหล่งกำเนิดมลพิษโดยไม่ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าของหรือผู้ประกอบการในพื้นที่แหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องรับผิดต่อความเสียหายที่เป็นผลมาจากมลพิษที่แพร่กระจายออกจากที่ดินของตน ซึ่งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ข้างเคียงนั้นต้องมีพยานหลักฐานที่พิสูจน์ได้ว่าตนเป็นบุคคลตามมาตรา 107 (q) (1) (A) (B)

<sup>35</sup> The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Section 107 (b).

<sup>36</sup> The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Section 101 (35) (A) และ (B).

<sup>37</sup> The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Section 107 (d) (1) และ (2).

<sup>38</sup> The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Section 107 (q) (1) (A) (B).

เหตุยกเว้นความรับผิดที่ 4 (ตามมาตรา 107 (q) (1) (C))<sup>39</sup>

กรณีบุคคลผู้รับผิดเป็นเจ้าของที่ดินที่ได้ซื้อโดยสุจริต (Bona fide prospective purchaser) และเป็นการได้ที่ดินมาหลังวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 2002 โดยบุคคลผู้ได้ที่ดินนั้นไม่รู้หรือไม่มีเหตุอันควรรู้ถึงการปนเปื้อนของสารมลพิษในที่ดิน แหล่งกำเนิดมลพิษในเวลาที่ได้ที่ดินนั้นมา ตามมาตรา 107 (q) (1) (C)

เหตุยกเว้นความรับผิดที่ 5 (ตามมาตรา 119 (a) (1) และ (2))<sup>40</sup>

กรณีผู้ทำสัญญาในการจัดการความเสียหายที่เกิดจากการปล่อยสารอันตรายสู่สิ่งแวดล้อมหรือการปนเปื้อนสารมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ไม่ต้องรับผิดต่อความเสียหายอันเกิดจากการปล่อยสารอันตรายสู่สิ่งแวดล้อมหรือภัยที่เกิดจากการปล่อยสารอันตรายสู่สิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย CERCLA หรือตามกฎหมายของมลรัฐอื่น เว้นแต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากผู้ทำสัญญานั้นดำเนินการโดยประมาทหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือดำเนินการผิดวิธีโดยจงใจตามมาตรา 119 (a) (1) และ (2)

กฎหมาย CERCLA บัญญัติบัญญัติคำนิยามของถ้อยคำต่างๆ ที่เป็นองค์ประกอบความรับผิดไว้อย่างชัดเจน และบัญญัติกรณียกเว้นความรับผิดของบุคคลในกรณีต่างๆ ส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาความรับผิดตามกฎหมาย CERCLA และเป็นผลดีต่อการเรียกร้องให้รับผิดชอบใช้ความเสียหายตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย CERCLA<sup>41</sup>

### 2.3.2 ลักษณะความเสียหายที่ต้องรับผิด

กฎหมาย CERCLA กำหนดความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากสารอันตรายหรือมลพิษ โดยพิจารณา ลักษณะการก่อกมลพิษจากความหมายของคำว่า “การกำจัด (disposal)” ซึ่งศาลบางแห่งพิจารณาความรับผิดทางแพ่งโดยตีความตามตัวอักษรและตั้งข้อสังเกตว่า คำว่า “กำจัด (disposal)” และ “ปล่อย (release)” มีความหมายแตกต่างกัน เนื่องจากการปล่อย (release) อาจเกิดขึ้นเองโดยไม่ได้เกิดจากการกระทำของบุคคลใด ๆ ก็ได้ส่วนการกำจัด (disposal) เกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี ทั้งสองคำต่างหมายถึงการก่อกมลพิษในลักษณะที่สารอันตรายหกกระเด็นออกมา (spilling) และสารอันตรายรั่วไหลออกมา (leaking) เช่นเดียวกัน ฉะนั้น การกำจัด (disposal) จึงอาจมีลักษณะเป็นการปล่อย (release) ก็ได้ และในการกำหนดความรับผิดหากพิจารณาถ้อยคำโดยตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในการกำหนดความรับผิดได้ จึงสมควรพิจารณาตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย CERCLA ที่มุ่งบังคับให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ปนเปื้อนหรือแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษที่เกิดขึ้น

การบัญญัติความรับผิดโดยพิจารณาลักษณะการก่อกมลพิษจากความหมายตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด ส่งผลให้ไม่อาจนำไปปรับใช้กับการก่อกมลพิษได้ทุกกรณี ดังเช่นที่ปรากฏในคดี Cason Harbor Village, Ltd. v. Unocal Corporation ซึ่งเป็นการปนเปื้อนของมลพิษในลักษณะ “passive migration” กล่าวคือ เป็นการรั่วไหลของสารอันตรายที่เกิดขึ้นเอง ซึ่งมีใช่การแพร่กระจายของมลพิษที่เกิดจากการกระทำของบุคคลแต่อย่างใด จึงไม่ใช่การก่อกมลพิษในลักษณะความหมายของคำว่า “การกำจัด (disposal)” ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 101 (29)<sup>42</sup> ประกอบกับพระราชบัญญัติการกำจัดขยะมูลฝอย (the Solid Waste Disposal Act) มาตรา 1004 (3)<sup>43</sup> จึงไม่ใช่ความเสียหายที่ก่อให้เกิดความรับผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้<sup>44</sup>

<sup>39</sup> The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Section 107 (q) (1) (C).

<sup>40</sup> The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Section 119 (a) (1) และ (2).

<sup>41</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ (เชิงอรรถ 19).

<sup>42</sup> The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Section 101 (29).

<sup>43</sup> The Solid Waste Disposal Act Section 1004 (3).

<sup>44</sup> Holly Doremus, Albert C. Lin, and Ronald H. Rosenberg (เชิงอรรถ 14) 564–568.

อีกทั้ง การพิจารณาความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษยังคงมีข้อถกเถียงบางประการถึงเรื่องความเสียหายที่ต้องรับผิด เนื่องจากกฎหมาย CERCLA ไม่ได้กำหนดปริมาณสารหรือความเข้มข้นของสารที่จะถือว่าเป็นสารอันตราย (hazardous substance) ในบางกรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่า ปริมาณสารในของเสียนั้นน้อยกว่าปริมาณสารที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามปกติ และความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้มีสาเหตุเฉพาะเจาะจงมาจากสารดังกล่าว แต่กฎหมาย CERCLA กำหนดให้ผู้ปล่อยของเสียอันตรายทั้งหมดต้องรับผิดต่อความเสียหาย ทำให้เกิดข้อโต้แย้งว่าไม่ควรกำหนดให้บุคคลผู้ปล่อยของเสียนั้นต้องรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังเช่นที่ปรากฏในคดี United States v. Alcan Aluminum Corp. ซึ่งมีประเด็นที่ถกเถียงกันว่าบริษัท Alcan Aluminum Corporation ได้ดำเนินการบำบัดของเสียจากกระบวนการผลิตแผ่นอลูมิเนียมแล้ว แต่ยังคงหลงเหลือของเสียอยู่ แม้จะมีปริมาณที่น้อยกว่าเกณฑ์ EP Toxic หรือ TCLP Toxic และน้อยกว่าปริมาณที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติก็ตาม แต่ศาลพิพากษาให้บริษัทฯ รับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงเกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า ความรับผิดของบริษัทฯ ตามกฎหมาย CERCLA ไม่สัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่ปรากฏ

อย่างไรก็ตาม กฎหมาย CERCLA บัญญัติขึ้นเพื่อบังคับให้ผู้ก่อมลพิษรับผิดชดใช้ต่อความเสียหายจากมลพิษที่ตนได้ก่อขึ้น จึงเป็นเรื่องยากที่จะกำหนดปริมาณสารหรือความเข้มข้นของสาร ที่จะถือว่าเป็นสารอันตราย (hazardous substance) และอีกนัยหนึ่ง หากมีการกำหนดปริมาณสารหรือความเข้มข้นของสารดังกล่าวแล้ว ก็ย่อมเป็นกรณีที่กฎหมายยินยอมให้ผู้ปล่อยสารอันตรายได้ เมื่อปริมาณของเสียที่ถูกปล่อยออกมานั้นมีปริมาณหรือความเข้มข้นต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ทำให้ผู้ก่อมลพิษนั้นไม่ต้องรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น และบางกรณีความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดจากการกระทำของจำเลยหลายคน ซึ่งหากกฎหมาย CERCLA กำหนดปริมาณสารที่จะถือว่าเป็นสารอันตราย (hazardous substance) จำเลยแต่ละคนอาจกล่าวอ้างว่า ตนได้ปล่อยของเสียในปริมาณสารต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดได้ อีกทั้งในการพิพากษากำหนดความรับผิดตามกฎหมาย CERCLA ศาลไม่ได้พิจารณาโดยอาศัยความเข้มข้นหรือปริมาณของเสียที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม แต่พิจารณาโดยคำนึงถึงความเสียหายจากมลพิษ และกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น

กฎหมาย CERCLA กำหนดให้การเรียกร้องให้ต้องรับผิดค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษมีอายุความไม่เกินสามปี นับแต่วันที่ได้อำนาจดำเนินการขจัดมลพิษเสร็จสิ้น ส่วนการเรียกร้องให้รับผิดค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมมีอายุความไม่เกินหกปีนับแต่วันที่ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมเสร็จสิ้น<sup>45</sup> แต่ไม่ได้กำหนดให้สงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษาได้ ทำให้บางกรณีค่าเสียหายตามที่กำหนดในคำพิพากษามีจำนวนน้อยกว่าค่าเสียหายที่แท้จริง เนื่องจากในขณะพิจารณาคดีเป็นการฟื้นวิสัยที่จะทราบความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ หรือในบางกรณีการขจัดมลพิษหรือการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้กลับมาดีดังเดิมอาจใช้ระยะเวลาานาน ทำให้มลพิษที่ปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมแพร่กระจายไปในพื้นที่ต่างๆ มากขึ้น สิ่งแวดล้อมจึงได้รับความเสียหายเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้การประเมินความเสียหายในขณะที่ใช้สิทธิเรียกร้องทางแพ่งมีมูลค่าน้อยกว่าความเสียหายที่ปรากฏ กฎหมาย CERCLA จึงมีข้อบกพร่องในการเรียกร้องให้ชดใช้ทางแพ่ง เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติให้สงวนสิทธิแก่ศาลในการแก้ไขคำพิพากษาได้ ส่งผลให้การกำหนดความรับผิดชดใช้ค่าเสียหายตามคำพิพากษาไม่เป็นไปตามค่าเสียหายที่แท้จริง

บทบัญญัติความรับผิดทางแพ่งตามกฎหมาย CERCLA กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาล้างสิ่งแวดล้อมที่ถูกปนเปื้อนจากมลพิษ กฎหมาย CERCLA จึงกำหนดความรับผิดต่อความเสียหายไว้แตกต่างกับหลักความรับผิดทางแพ่งทั่วไป โดยบัญญัติให้รับผิดตามหลักความรับผิดย้อนหลัง (Retroactive Liability) เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในที่ดินที่มีการปนเปื้อนของสารมลพิษตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันต้องรับผิดต่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น และเพื่อประโยชน์ในการเรียกร้องให้รับผิดชดใช้ความเสียหายจากมลพิษ จึงกำหนดความรับผิดตามหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) และกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษทั้งหลายรับผิดชอบร่วมกันตามหลักความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม (Joint and Several) ทำให้เกิดประสิทธิผลที่ดีในการบังคับให้รับผิดชดใช้ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมตามความมุ่งหมาย

<sup>45</sup> United States Environmental Protection Agency, 'Superfund Cost Recovery' <<https://www.epa.gov/enforcement/superfund-cost-recovery#costs>> accessed 29 August 2020.

ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมาย CERCLA ไม่ได้บัญญัติให้สงวนสิทธิแก่ศาลในการแก้ไขคำพิพากษาได้ จึงอาจส่งผลให้ในบางกรณีค่าเสียหายที่ต้องรับผิดชอบมีจำนวนน้อยกว่าค่าเสียหายที่แท้จริง

### 3. ความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายที่เกิดจากมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

ประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ขึ้นเป็นกฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครอง สงวนรักษา และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนควบคุมและขจัดมลพิษที่ปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อม<sup>46</sup> ซึ่งมีประเด็นพิจารณา ดังนี้

#### 3.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยได้ดำเนินเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ส่งผลให้ประเทศไทยประสบปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงบัญญัติกฎหมายฉบับต่างๆ เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าว อาทิ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504<sup>47</sup> พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เป็นต้น จากสถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการรับเอาแนวคิดในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจากประชาคมโลก เช่น แนวคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development ; SD) เป็นต้น ส่งผลให้ประเทศไทยเปลี่ยนแนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มุ่งแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ มาเป็นแนวคิดในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่ออนุรักษ์และสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่สืบไป<sup>48</sup> จึงได้บัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายสิ่งแวดล้อมตามแนวคิดดังกล่าว<sup>49</sup> โดยบัญญัติกฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครอง สงวนรักษา และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนควบคุมและขจัดมลพิษที่ปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำลังทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการจัดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ถูกต้องทำให้ทรัพยากรธรรมชาติหมดไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งได้บัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม เพื่อให้บุคคลที่กระทำการให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบความเสียหายโดยเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ตลอดจนค่าเสียหายจากการที่สิ่งแวดล้อมสูญหายหรือเสียหายไป<sup>50</sup>

แม้กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้านต่างๆ ไว้อย่างครอบคลุมแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีข้อบกพร่องเรื่องการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษบางประการ เนื่องจากกำหนดบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบทางแพ่งไว้ไม่ครอบคลุมถึงผู้ก่อมลพิษทุกคน ทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและไม่มีประสิทธิภาพที่ดีเท่าที่ควร

<sup>46</sup> อภิการ์ตัน นิยมไทย, กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย' <[https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub\\_Jun/10reform/reform42.pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/10reform/reform42.pdf)> สืบค้นเมื่อ 13 กันยายน 2563.

<sup>47</sup> อาทิทยา พงพรม และ วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, พัฒนาการการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน น้ำ และป่าไม้ ในประเทศไทย <[https://www.alro.go.th/research\\_plan/download/article/article\\_20160905144309.pdf](https://www.alro.go.th/research_plan/download/article/article_20160905144309.pdf)> สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน 2563.

<sup>48</sup> ศักดิ์ณรงค์ มงคล, 'ข้อคิดว่าด้วยความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่เป็นฐานคิดด้านสิทธิชุมชน' (ดุสิตนิพนธ์ ปรัชญาดุสิตบัณฑิต (สหวิทยาการ), สาขาวิชาสหวิทยาการ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557) 238-246.

<sup>49</sup> อภิการ์ตัน นิยมไทย (เชิงอรรถ 46) 153-158.

<sup>50</sup> เพิ่งอ้าง.

### 3.2 ลักษณะความรับผิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษไว้ในมาตรา 96<sup>51</sup> และมาตรา 97<sup>52</sup> ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีมุ่งหมายให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษ โดยกำหนดให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากมลพิษที่แพร่กระจายออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่อยู่ในความครอบครองของตน ซึ่งมีประเด็นพิจารณา ดังนี้

#### 3.2.1 บุคคลผู้รับผิด

มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดบทสันนิษฐานให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในขณะปรากฏความเสียหายจากมลพิษ ต้องรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษตามหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability)<sup>53</sup> แต่หากผู้ครอบครองทรัพย์สินไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการในแหล่งกำเนิดมลพิษ บุคคลดังกล่าวย่อมไม่ต้องรับผิดตามมาตรา 96<sup>54</sup> การกำหนดบุคคลผู้ต้องรับผิดดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดข้อบกพร่องในการกำหนดความรับผิดทางแพ่งได้ เนื่องจากความเสียหายจากมลพิษในบางกรณีเกิดจากมลพิษตกค้างสะสม ดังเช่น กรณีพบการปนเปื้อนสารแคดเมียมในลุ่มน้ำแม่ตาเว แม่กุ อำเภอสอด จังหวัดตาก ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อยู่ใกล้กับเหมืองแร่สังกะสีที่ดอยผาแดงที่มีการทำเหมืองแร่ดังกล่าวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490 แต่ปรากฏผลความเสียหายจากการปนเปื้อนสารแคดเมียมเมื่อปี พ.ศ. 2547 และจากข้อมูลพบว่าการทำเหมืองแร่โดยไม่จัดทำบ่อกักเก็บตะกอนมาตั้งแต่การทำเหมืองแร่ของบริษัท ไทยซิงค์ฯ ในปี พ.ศ. 2515 ทำให้ตะกอนแคดเมียมที่เกิดจากการถลุงแร่ไหลลงสู่ลำห้วยแม่ตาเว<sup>55</sup> ซึ่งหากมีการเปลี่ยนแปลงบุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ อดีตเจ้าของหรืออดีตผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งได้ก่อมลพิษสะสมในที่ดินย่อมไม่ใช่บุคคลตามบทสันนิษฐานความรับผิดทางแพ่งดังกล่าว ฉะนั้น มาตรา 96 จึงไม่ได้กำหนดให้บุคคลทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการก่อมลพิษต้องรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษ ส่งผลให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร

กรณีมีการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของหรือความครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ อดีตเจ้าของหรืออดีตผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษย่อมไม่ใช่บุคคลผู้ต้องด้วยข้อสันนิษฐานให้รับผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และแม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องซื้อขาย ได้กำหนดให้ผู้ซื้อรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้ขายด้วย แต่เมื่อความเสียหายปรากฏขึ้นในภายหลังจากที่ส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้ซื้อแล้ว ผู้ขายจึงปฏิเสธความรับผิดได้ แต่หากผู้ซื้อได้รับโอนทรัพย์สินมาโดยไม่ได้รู้หรือไม่มีเหตุอันควรรู้ในขณะรับโอนว่า ทรัพย์สินที่รับโอนมานั้นมีสภาพเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ และผู้รับโอนได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจตราทรัพย์สินที่รับโอนอย่างวิญญูชนพึงกระทำแล้ว แต่ไม่ปรากฏเหตุอันควรรู้ถึงการมีอยู่ของมลพิษในทรัพย์สินที่รับโอน จึงถือว่าบุคคลนั้นรับโอนทรัพย์สินมาโดยสุจริต ซึ่งเป็นการพิจารณาความรับผิดตามหลักสุจริต และเพื่อให้ การกำหนดความรับผิดเป็นไปด้วยความเป็นธรรม บุคคลผู้รับโอนโดยสุจริตจึงไม่ต้องรับผิดตามมาตรา 96 แต่เมื่อผู้ขายซึ่งเป็นเจ้าของเดิมย่อมเป็นบุคคลที่รู้หรือควรรู้ถึงการมีอยู่ของมลพิษในทรัพย์สินที่ขายนั้น และมาตรา 472 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้ผู้ขายมีหน้าที่ต้องส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้ซื้อโดยไม่มีค้ำประกันจนเป็นเหตุให้เสื่อมราคา ซึ่งการส่งมอบทรัพย์สินที่มีการปนเปื้อนมลพิษหรือทรัพย์สินที่มีสภาพเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ ย่อมเป็นเหตุให้ทรัพย์สินนั้น

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 96.

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ 97.

<sup>53</sup> อำนาง วงศ์บัณฑิต, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 4, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562) 592–594.

<sup>54</sup> สุรศักดิ์ บุญเรือง, ‘ปัญหาความรับผิดเพื่อความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 97 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555) 23–27.

<sup>55</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ (เชิงอรรด 5) 299–300.

<sup>56</sup> ชาวไทยพีบีเอส, ‘ผาแดง อินดรัสทรี ยัน ไม่ได้ปล่อยสารแคดเมียมลงลุ่มน้ำแม่ตาเว’ *สิ่งแวดล้อม* (28 มิถุนายน 2556) <<https://news.thaipbs.or.th/content/180536>> สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2562.

เสื่อมราคาและอาจเป็นผลให้ทรัพย์สินนั้นเสื่อมความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ได้ ผู้ขายจึงต้องรับผิดชอบความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์สินที่ส่งมอบนั้น<sup>57</sup>

### 3.2.2 ลักษณะความเสียหายที่ต้องรับผิดชอบ

ความเสียหายจากมลพิษที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางแพ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากมลพิษที่รั่วไหลหรือที่แพร่กระจายออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบ ย่อมต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายความเสียหาย ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดความเสียหายที่ต้องรับผิดชอบไว้ใน 2 มาตรา ดังนี้

3.2.2.1 ความเสียหายที่ต้องรับผิดชอบทางแพ่งตามมาตรา 96 คือ ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐ และค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษตามที่ทางราชการจ่ายไป ซึ่งการขจัดมลพิษเป็นการทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงกลับสู่สภาพปกติตามเดิม ฉะนั้น ค่าเสียหายดังกล่าวจึงหมายถึงรวมถึงค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมด้วย

3.2.2.2 ความเสียหายที่ต้องรับผิดชอบทางแพ่งตามมาตรา 97 คือ ค่าเสียหายตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป ซึ่งเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการก่อมลพิษ

ในการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีประเด็นต้องพิจารณาคำว่า “ทรัพย์สินของรัฐ” ว่าหมายถึงทรัพย์สินใดบ้าง เมื่อพิจารณาความหมายโดยตีความตามตัวอักษร จึงหมายถึงทรัพย์สินที่รัฐมีกรรมสิทธิ์ ซึ่งหากกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษโดยพิจารณาจากกรณีความดังกล่าว ย่อมไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่มุ่งหมายในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายหรือสูญหายไป ดังนั้น เพื่อให้การกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คำว่า “ทรัพย์สินของรัฐ” จึงควรหมายถึง ทรัพย์สินใดๆ ที่ไม่ได้เป็นของเอกชนและอยู่ในความคุ้มครองดูแลของรัฐ ซึ่งหากมลพิษที่แพร่กระจายจากแหล่งกำเนิดมลพิษได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมไปจากเดิม และก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำ อากาศ ทะเล หรือทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ บุคคลผู้ก่อมลพิษย่อมต้องรับผิดชอบทางแพ่งต่อความเสียหายดังกล่าวตามมาตรา 96<sup>58</sup> ตลอดจนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้นตามมาตรา 97

แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติไว้อย่างครอบคลุมทุกผลความเสียหายที่ปรากฏขึ้นแต่อย่างไรก็ดี ความรับผิดชอบทางแพ่งดังกล่าวยังพบข้อบกพร่องบางประการ เนื่องจากในบางกรณีเป็นการฟื้นฟูวิสัยที่จะทราบความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ในขณะพิจารณาคดี อาทิเช่น กรณีมลพิษหรือสารอันตรายที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยแบบเรื้อรัง หรืออาการเจ็บป่วยที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และบางกรณีไม่ได้ดำเนินการขจัดมลพิษในทันทีทำให้มลพิษแพร่กระจายไปในพื้นที่ต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ดังเช่นที่ปรากฏในกรณีบริษัทตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด ปล่อยน้ำเสียจากบ่อกักเก็บตะกอนหางแร่ (Tailing pond) ลงสู่ห้วยคลิตี้ จนเกิดการปนเปื้อนสารตะกั่ว ซึ่งพบการปนเปื้อนของมลพิษเมื่อปีพ.ศ. 2541 แต่ดำเนินการบำบัดมลพิษในปีพ.ศ. 2560<sup>59</sup> ส่งผลให้การประเมินความเสียหายในขณะที่ใช้สิทธิเรียกร้องทางแพ่งมีมูลค่าน้อยกว่าความเสียหายที่แท้จริง จึงเป็นผลเสียในการเรียกร้องให้ชดเชยทางแพ่ง ค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษจึงเพิ่มสูงขึ้น ค่าเสียหายตามที่กำหนดในคำพิพากษาจึงมีจำนวนน้อยกว่าค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษและค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่แท้จริง นอกจากนี้ ผลกระทบจากมลพิษในบางกรณีอาจยังไม่ปรากฏในขณะที่ฟ้องคดี จึงเป็นการฟื้นฟูวิสัยที่จะทราบความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติให้สงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษา ย่อมส่งผลให้บุคคลผู้ก่อมลพิษอาจรับผิดชอบค่าใช้จ่ายน้อยกว่าความเสียหายที่แท้จริง

<sup>57</sup> อำนาง วงศ์บัณฑิต (เชิงอรรถ 53) 592–593.

<sup>58</sup> เฟิงอ่าง 591–592.

<sup>59</sup> กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ‘กมล. จัดงานแถลงข่าวการฟื้นฟูห้วยคลิตี้ ก้าวหน้าเกือบ 50% ตามแผน’ <<http://cado.mnre.go.th/th/news/detail/40791>> สืบค้นเมื่อ 28 กันยายน 2563.

แม้ว่า ความรับผิดชอบทางแพ่งจะมีการบัญญัติสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาได้ภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 444 แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติดังกล่าวให้สิทธิแก้ไขเฉพาะค่าเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัย และค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบการงานสิ้นเชิงหรือบางส่วนเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงการสงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษาในส่วนค่าเสียหายตามมูลค่าทรัพย์สินหรือทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายไปและค่าเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการบำบัดเยียวยาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้บุคคลผู้ก่อมลพิษอาจใช้ค่าเสียหายน้อยกว่าความเสียหายที่แท้จริง จึงก่อให้เกิดผลเสียในการเรียกร้องให้ชดเชยทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อม

และหากบุคคลผู้ต้องด้วยข้อสันนิษฐานตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะปฏิบัติตามมาตรฐานการควบคุมมลพิษที่รัฐกำหนดไว้ก็ตาม แต่หากการปล่อยมลพิษดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายบุคคลดังกล่าวย่อมต้องรับผิดชอบทางแพ่งชดเชยเยียวยาความเสียหายจากมลพิษตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยไม่อาจยกข้อกล่าวอ้างว่า ตนได้ปฏิบัติตามมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เพื่อให้ตนพ้นจากความรับผิดได้<sup>60</sup>

#### 4. บทวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษตามกฎหมาย CERCLA และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

ในการศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษตามกฎหมาย CERCLA และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มี 2 ประเด็น ดังนี้

##### 4.1 เหตุผลและความจำเป็นในการบัญญัติกฎหมาย

บทบัญญัติความรับผิดทางแพ่งตามกฎหมายทั้งสองฉบับได้บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขฟื้นฟูความเสียหายจากมลพิษ แต่สถานการณ์ปัญหาพิษในขณะบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยแตกต่างกัน ความจำเป็นในการบัญญัติกฎหมายทั้งสองฉบับจึงแตกต่างกันบางประการ โดยกฎหมาย CERCLA บัญญัติขึ้นในขณะนั้นประเทศสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลสืบเนื่องจากการประกอบอุตสาหกรรมในช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรม ทำให้ของเสียและกากอุตสาหกรรมต่างๆ สะสมตกค้างอยู่ในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ จึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมาย CERCLA เพื่อกำหนดมาตรการจัดการแก้ไขปัญหามลพิษที่ปนเปื้อนในพื้นที่ต่างๆ พร้อมทั้งได้บัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษ จึงกำหนดบุคคลผู้รับผิดชอบตามหลักความรับผิดโดยย้อนหลัง (Retroactive Liability) ที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินที่มีการปนเปื้อนมลพิษทั้งในอดีตและในปัจจุบันต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษ ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษของทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลสืบเนื่องจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่ได้คำนึงถึงผลความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม และปัญหามลพิษจากการประกอบอุตสาหกรรม จึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และเป็นมาตรการควบคุมมลพิษ ตลอดจนกำหนดให้สิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายได้รับการฟื้นฟูเยียวยาโดยบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษ ซึ่งจากการเล็งเห็นข้อยุ่งยากในการดำเนินคดีทางแพ่งต่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

จากเหตุผลและความจำเป็นในการบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษตามกฎหมายทั้งสองฉบับ จึงเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับมีความมุ่งหมายในพื้นที่เยียวยาความเสียหายจากมลพิษเช่นเดียวกัน เพียงแต่ความจำเป็นในการบัญญัติความรับผิดตามกฎหมายทั้งสองฉบับแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกาเผชิญปัญหามลพิษสะสมตกค้างในที่ดินต่อเนื่องเรื่อยมา จึงส่งผลให้กำหนดความรับผิดให้ครอบคลุมถึงอดีตผู้ก่อมลพิษในที่ดินนั้นด้วย แต่ประเทศไทยประสบปัญหาภาวะมลพิษจากมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม หากใช้เป็นปัญหามลพิษตกค้างสะสมดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา บทบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษตามกฎหมายไทย จึงไม่ได้พิจารณาถึงลักษณะความเสียหายจากมลพิษสะสม ทำให้ไม่ได้กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษในอดีตต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษดังเช่นกฎหมาย CERCLA

<sup>60</sup> อำนวย วงศ์บัณฑิต (เชิงอรรถ 53) 595-596.



## 4.2 ความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษ

การวิเคราะห์เปรียบเทียบความรับผิดทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กับกฎหมาย CERCLA มีข้อดีและข้อเสียดังนี้

### 4.2.1 ข้อดีในการกำหนดความรับผิดทางแพ่ง

#### 4.2.1.1 บุคคลผู้ต้องรับผิด

จากความมุ่งหมายของบทบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษ เพื่อประโยชน์ในการขจัดมลพิษและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติความรับผิดทางแพ่งตามกฎหมายทั้งสองฉบับมุ่งหมายให้บุคคลผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หรือที่เรียกว่า “The Polluter Pays Principle”<sup>61</sup> แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมาย CERCLA ได้กำหนดบุคคลผู้ต้องรับผิดไว้อย่างครอบคลุมมากกว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยกฎหมาย CERCLA กำหนดให้บุคคลต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดต่อความเสียหายด้วย ดังที่ปรากฏในมาตรา 107 (a) ซึ่งเป็นบทบัญญัติความรับผิดให้แก่เจ้าของหรือผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ปนเปื้อนหรือแหล่งกำเนิดมลพิษในขณะนั้น อดีตเจ้าของหรือผู้ประกอบการเกี่ยวข้องกับแหล่งกำเนิดมลพิษในช่วงเวลาที่มีการทิ้งสารพิษในแหล่งกำเนิดมลพิษ บุคคลใดๆ ที่ดำเนินการจัดการตามสัญญา หรือตามข้อตกลง หรือโดยประการอื่นใด และบุคคลใดๆ ที่รับสารอันตรายใดๆ ไว้ และมาตรา 107 (d) (n) ซึ่งเป็นบทบัญญัติความรับผิดให้แก่ผู้ดูแลผลประโยชน์ (Fiduciaries) ความรับผิดตามกฎหมาย CERCLA จึงเป็นการพิจารณาลักษณะการก่อมลพิษครอบคลุมถึงภาวะมลพิษจากมลพิษตกค้าง หากใช้พิจารณาภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นฉบับพลันเพียงอย่างเดียวไม่ ซึ่งแตกต่างจากความรับผิดตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่กำหนดให้เพียงเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในขณะปรากฏความเสียหาย ต้องรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหาย โดยไม่ได้กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษทุกคนตั้งแต่อดีตในช่วงเวลาที่มีการทิ้งของเสียจนถึงปัจจุบัน ในขณะปรากฏความเสียหาย ต้องรับผิดต่อความเสียหายจากมลพิษ ดังที่ปรากฏใน ดังนั้น การบังคับใช้บทบัญญัติความรับผิดทางแพ่งตามกฎหมาย CERCLA จึงกำหนดไว้ครอบคลุมแก่กรณีความเสียหายจากมลพิษ มากกว่าบทบัญญัติความรับผิดทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงเป็นผลดีต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านการป้องปรามให้ทุกคนระมัดระวังการกระทำของตนไม่ให้ก่อมลพิษขึ้น เนื่องจากหากบุคคลใดก่อมลพิษย่อมต้องรับผิดต่อความเสียหายจากมลพิษ แม้ว่าจะมีการส่งมอบการครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไปยังบุคคลอื่นแล้วก็ตาม และในด้านเรียกร้องให้รับผิดต่อความเสียหายจากมลพิษ เนื่องจากเมื่อมีผู้ก่อมลพิษที่ต้องรับผิดหลายคนย่อมเป็นการลดความเสี่ยงในกรณีที่เมื่ออาจบังคับให้รับผิดชดเชยค่าเสียหายและรับภาระค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมได้

อีกทั้ง บทบัญญัติความรับผิดทางแพ่งตามกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นความรับผิดตามบทสันนิษฐานของกฎหมายตามหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) จึงเป็นผลดีต่อการเรียกร้องให้รับผิดชอบใช้ความเสียหายจากมลพิษ เนื่องจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลด้านวิทยาศาสตร์ และเทคนิคความรู้เฉพาะต่างๆ เพื่อแสดงข้อเท็จจริงในการก่อให้เกิดมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงเป็นข้อยุ่งยากในการพิสูจน์ว่าการกระทำที่ก่อมลพิษนั้นเกิดจากการกระทำโดยเจตนาหรือโดยประมาทเลินเล่อของบุคคลผู้ต้องรับผิดหรือไม่ ประกอบกับชาวบ้านทั่วไปที่มักไม่มีความรู้ความเข้าใจศาสตร์ต่างๆ ที่จำเป็นในการพิสูจน์ความรับผิดทางแพ่งดังกล่าวได้ และผู้เสียหายเหล่านั้นอาจไม่มีทุนทรัพย์มากพอที่จะว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเหลือในการตรวจวิเคราะห์ความเสียหายที่ปรากฏขึ้นได้ บทสันนิษฐานที่กำหนดบุคคลผู้ต้องรับผิดต่อความเสียหายย่อมเป็นประโยชน์ในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม และการลดอุปสรรคในการเรียกร้องให้รับผิดดังกล่าวยังเป็นผลดีต่อการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้บุคคลทุกคนสามารถเข้าถึงการ

<sup>61</sup> นัทธน คงเจริญ, เอกสารประกอบการสอนกฎหมายสิ่งแวดล้อม (177452) ปีการศึกษา 1/2561 (เชียงใหม่ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), ภายใต้อำนาจ ‘บทที่ 3 หลักการที่สำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อม’ <<https://www.law.cmu.ac.th/law/2011/journal/e1559374128.pdf>> สืบค้นเมื่อ 7 เมษายน 2563.

ดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมอย่างเสมอภาคกัน ตามแนวคิดหลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในเชิงกระบวนการ (Procedural Environmental Justice)<sup>62</sup>

กฎหมายทั้งสองฉบับได้กำหนดเหตุยกเว้นความรับผิดเพื่อให้การกำหนดความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษเป็นไปอย่างเป็นธรรมและเพื่อลดความเคร่งครัดของความรับผิดทางแพ่งดังกล่าวแม้กฎหมายทั้งสองฉบับจะบัญญัติเหตุยกเว้นความรับผิดไว้เช่นเดียวกัน ดังที่ปรากฏในมาตรา 96 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ และมาตรา 107 (b) ตามกฎหมาย CERCLA เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกำหนดความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษ แต่กฎหมาย CERCLA ได้กำหนดความรับผิดทางแพ่งให้เกิดความเป็นธรรมมากกว่า โดยได้กำหนดบุคคลผู้ได้รับยกเว้นความรับผิดซึ่งไม่ใช่บุคคลผู้ก่อมลพิษไว้อย่างชัดเจน ดังที่ปรากฏในมาตรา 101 (35) (A) และ (B) ซึ่งเป็นบทบัญญัติยกเว้นความรับผิดสำหรับเจ้าของที่ดินผู้สุจริต (Innocent Landowners) มาตรา 107 (q) (1) (C) ซึ่งเป็นบทบัญญัติยกเว้นความรับผิดสำหรับเจ้าของที่ดินที่ได้ซื้อเข้ามาโดยสุจริต (Bona fide prospective purchaser) มาตรา 107 (d) ซึ่งเป็นบทบัญญัติยกเว้นความรับผิดสำหรับบุคคลที่ดูแลหรือบุคคลผู้ให้คำแนะนำที่ไม่ต้องรับผิดต่อความเสียหาย มาตรา 107 (q) (1) (A) (B) ซึ่งเป็นบทบัญญัติยกเว้นความรับผิดสำหรับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ข้างเคียงกับพื้นที่แหล่งกำเนิดมลพิษ มาตรา 119 (a) (1) ซึ่งเป็นบทบัญญัติยกเว้นความรับผิดสำหรับผู้ทำสัญญาในการจัดการมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ และมาตรา 101 (20) (E) ซึ่งเป็นบทบัญญัติยกเว้นความรับผิดสำหรับบุคคลผู้ให้กู้ที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่แหล่งกำเนิดมลพิษ ทำให้การพิจารณาความรับผิดตามกฎหมาย CERCLA ได้อย่างชัดเจนและลดปัญหาการตีความกฎหมายเพื่อกำหนดบุคคลผู้ต้องรับผิดเนื่องจากกฎหมาย CERCLA ได้บัญญัติกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางแพ่ง บทนิยามที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทบัญญัติที่กำหนดเหตุยกเว้นความรับผิดและบุคคลผู้ได้รับยกเว้นความรับผิดไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดผลดีต่อการบังคับใช้กฎหมาย CERCLA ในการเรียกร้องให้รับผิดต่อความเสียหายจากมลพิษให้เป็นไปอย่างเป็นธรรมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษที่ตนได้ก่อขึ้น ตลอดจนเป็นการกำหนดความรับผิดทางแพ่งที่สอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP)

#### 4.2.1.2 ความเสียหายที่ต้องรับผิดทางแพ่ง

กฎหมายทั้งสองฉบับได้บัญญัติความเสียหายจากมลพิษที่ต้องรับผิดทางแพ่งไว้อย่างครอบคลุมทุกความเสียหาย กล่าวคือ หากสิ่งใดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต สุขภาพอนามัย ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม ย่อมต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหายนั้น จึงเป็นผลดีในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากมลพิษแต่กฎหมาย CERCLA บัญญัติความเสียหายที่ต้องรับผิดทางแพ่งไว้ชัดเจนมากกว่า กล่าวคือ กฎหมาย CERCLA บัญญัติให้รับผิดชอบใช้ความเสียหายไว้ 4 กรณี ได้แก่ รับผิดต่อค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษตามมาตรา 107 (a) (4) (A) รับผิดต่อค่าใช้จ่ายในการประเมินความเสียหายด้านสุขภาพตามมาตรา 107 (a) (4) (D) และมาตรา 107 (c) (1) (D) รับผิดต่อค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายหรือสูญหายไปตามมาตรา 107 (a) (4) (C) และรับผิดต่อค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายถูกทำลาย หรือสูญหายไปให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือใกล้เคียงเดิมตามมาตรา 107 (f) (1) ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ บัญญัติให้รับผิดชอบใช้ความเสียหายไว้ 2 กรณี ได้แก่ รับผิดต่อความเสียหายจากมลพิษและค่าใช้จ่ายที่ทางราชการรับภาระจ่ายไปจริงในการขจัดมลพิษตามมาตรา 96 และรับผิดต่อค่าเสียหายตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้นตามมาตรา 97 แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดความเสียหายที่ต้องรับผิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ เป็นการพิจารณาตามหลักกฎหมายแพ่งทั่วไป ซึ่งความเสียหายจากมลพิษที่ต้องรับผิดนั้นต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษ ฉะนั้น แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ จะไม่ได้กำหนดให้ต้องรับผิดต่อค่าใช้จ่ายในการประเมินความเสียหายด้านสุขภาพและค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติดังเช่นบทบัญญัติ

<sup>62</sup> นัทมน คงเจริญ (เชิงอรธ 9).

ในกฎหมาย CERCLA แต่ค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องจากการจัดการกับมลพิษที่เกิดขึ้น จึงถือว่าเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงที่เกิดจากการก่อกมลพิษ บุคคลผู้ต้องรับผิดชอบจึงต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวด้วย

#### 4.2.2 ข้อเสียในการกำหนดความรับผิดทางแพ่ง

##### 4.2.2.1 บุคคลผู้ต้องรับผิด

ความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษตามกฎหมาย CERCLA มีข้อเสียบางประการ เนื่องจากความรับผิดทางแพ่งดังกล่าวที่เป็นผลมาจากมลพิษที่ออกสู่สิ่งแวดล้อมโดย “การกำจัด (disposal)” ซึ่งหมายถึงการทำให้มลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยการกระทำของบุคคลหนึ่งบุคคลใดตามมาตรา 101 (29) ทำให้กรณีการเกิดมลพิษในลักษณะ “passive migration” ซึ่งเป็นการปนเปื้อนของมลพิษที่เกิดจากการรั่วไหลของสารอันตรายที่เกิดขึ้นเอง โดยมีใช้การแพร่กระจายของมลพิษที่เกิดจากการกระทำของบุคคลแต่อย่างใด จึงไม่ใช่การก่อกมลพิษตามที่กฎหมาย CERCLA ส่งผลให้ไม่อาจนำกฎหมาย CERCLA มาปรับใช้เพื่อกำหนดความรับผิดทางแพ่งในกรณีดังกล่าวได้ ดังนั้น ความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษตามกฎหมาย CERCLA จึงไม่ได้บัญญัติให้ครอบคลุมแก่กรณีความเสียหายจากมลพิษ

ส่วนความรับผิดทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นการกำหนดความรับผิดทางแพ่งไว้อย่างครอบคลุม โดยไม่ได้จำกัดความรับผิดทางแพ่งไว้เพียงการเกิดมลภาวะในรูปแบบหนึ่งรูปแบบใดเท่านั้น ซึ่งหากมลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมย่อมต้องรับผิดชอบชดใช้ความเสียหายจากมลพิษนั้น แต่อย่างไรก็ดี ความรับผิดดังกล่าวยังมีข้อจำกัดบางประการ เนื่องจากบทบัญญัติความรับผิดพิจารณาความรับผิดในขณะที่ปรากฏความเสียหายเป็นสำคัญ จึงเป็นความรับผิดอันเนื่องมาจากมลภาวะอย่างเฉียบพลัน โดยไม่ได้กำหนดความรับผิดในกรณีความเสียหายจากมลภาวะที่เป็นผลจากมลพิษตกค้างสะสม จึงไม่ได้กำหนดบทสันนิษฐานให้อดีตเจ้าของหรืออดีตผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในช่วงเวลาที่มีการปล่อยมลพิษต้องร่วมรับผิดชอบชดใช้ความเสียหายดังกล่าวด้วย ส่งผลให้ความรับผิดทางแพ่งนี้ ไม่ได้กำหนดให้บุคคลผู้ก่อกมลพิษทุกคนต้องรับผิดชอบชดใช้ความเสียหายจากมลพิษที่ตนได้มีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดขึ้น

##### 4.2.2.2 ความเสียหายที่ต้องรับผิดทางแพ่ง

กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ได้มีบทบัญญัติให้สงวนสิทธิแก่ศาลในการแก้ไขคำพิพากษาจึงก่อให้เกิดข้อเสียในการเรียกร้องให้ชดใช้ทางแพ่ง เนื่องจากในบางกรณีเป็นการพันวิสัยที่จะทราบความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ ในขณะที่พิจารณาคดี อาทิเช่น กรณีความเสียหายจากมลพิษหรือสารอันตรายอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัยแบบเรื้อรัง หรือผลกระทบจากมลพิษทำให้เกิดโรคหรืออาการเจ็บป่วยได้ในอนาคตซึ่งยังไม่ปรากฏอาการเจ็บป่วยในขณะที่ใช้สิทธิเรียกร้องให้รับผิดทางแพ่ง หรือบางกรณีการขจัดมลพิษไม่ได้ดำเนินการทันทีภายหลังที่ปรากฏความเสียหาย ทำให้มลพิษที่ปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมแพร่กระจายไปในพื้นที่ต่าง ๆ มากขึ้นและส่งผลให้เกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น ส่งผลให้การประเมินความเสียหายในขณะที่ใช้สิทธิเรียกร้องทางแพ่งมีมูลค่าน้อยกว่าความเสียหายที่แท้จริง และบางกรณีอาจดำเนินการฟื้นฟูเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมภายหลังจากวันที่มีคำพิพากษาไปแล้วหลายปี ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวอาจมีการเปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้ค่าเสียหายตามที่กำหนดในคำพิพากษามีจำนวนน้อยกว่าค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษและค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่แท้จริง ส่งผลให้การกำหนดความรับผิดทางแพ่งตามกฎหมายทั้งสองฉบับไม่สอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP)

นอกจากนี้ กฎหมายทั้งสองฉบับไม่ได้บัญญัติให้สงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษาในการกำหนดความรับผิดทางแพ่งก่อให้เกิดผลเสียในการเรียกร้องให้ชดใช้ทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในบางกรณีเป็นการพันวิสัยที่จะทราบความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ในขณะที่พิจารณาคดี และบางกรณีไม่ได้ดำเนินการขจัดมลพิษในทันทีที่ศาลมีคำพิพากษาให้รับผิดชอบชดใช้ความเสียหายจากมลพิษ ย่อมส่งผลให้มลพิษแพร่กระจายเป็นวงกว้างในพื้นที่ต่างๆ ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมจึงเพิ่มมากขึ้น การประเมินความเสียหายในขณะที่ใช้สิทธิเรียกร้องทางแพ่งจึงมีมูลค่าน้อยกว่าความเสียหายที่แท้จริง เมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับไม่มีบทบัญญัติให้สงวนสิทธิแก่ศาลในการแก้ไขคำพิพากษา ส่งผลให้ค่าเสียหายตามที่กำหนดในคำพิพากษามีจำนวนน้อยกว่าค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษและค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่แท้จริง และแม้ว่าการกำหนดความรับผิดทางแพ่งตามกฎหมายไทยจะนำบทบัญญัติสงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษามาตรา 444 แห่งประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาเฉพาะในส่วนค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อร่างกายหรืออนามัยและค่าเสียหายเพื่อการเสียความสามารถประกอบการงานของผู้เสียหายภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษา ซึ่งความเสียหายจากมลพิษที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยอาจปรากฏเมื่อเวลาผ่านไปแล้วหลายปี เช่น โรคที่เกิดจากสารพันธุกรรมผิดปกติ โรคมะเร็ง เป็นต้น และมาตรา 444 ไม่ได้กำหนดสงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษาในส่วนค่าเสียหายตามมูลค่าทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายไปและค่าเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการบำบัดเยียวยาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้บุคคลผู้ก่อมลพิษอาจชดใช้ค่าเสียหายน้อยกว่าความเสียหายที่แท้จริง

### 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาบทบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษตามกฎหมาย CERCLA สะท้อนให้เห็นถึงมุมมองในการกำหนดความรับผิดทางแพ่ง ซึ่งพิจารณาลักษณะความเสียหายจากมลพิษในทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายจากภาวะมลพิษเฉียบพลัน หรือความเสียหายจากมลพิษสะสม จึงเป็นผลดีในการกำหนดบุคคลผู้ต้องรับผิดไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุมถึงบุคคลผู้ก่อมลพิษทุกคนตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการสะสมของมลพิษนั้นจะไม่ปรากฏความเสียหายให้เห็นประจักษ์ในทันที เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในขณะที่ยังไม่ปรากฏความเสียหายจึงไม่ใช่บุคคลเพียงผู้เดียวที่ก่อให้เกิดมลพิษที่ทำลายสิ่งแวดล้อม ทำให้การบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) และเป็นประโยชน์ต่อการเรียกร้องให้รับผิดชอบทางแพ่งชดใช้ความเสียหายจากมลพิษตลอดจนเกิดผลดีในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่สืบไป

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้บทบัญญัติความรับผิดทางแพ่งตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย จึงสมควรแก้ไขมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ โดยเพิ่มข้อความ เป็นดังนี้ “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นในขณะนั้น และอดีตเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นในช่วงเวลาที่มีการทิ้งสารพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก...” เพื่อเป็นการขยายขอบเขตบุคคลผู้ต้องรับผิดทางแพ่ง บุคคลผู้ก่อมลพิษทุกคนจึงต้องรับผิดต่อความเสียหายจากมลพิษที่ตนได้ก่อขึ้น ส่งผลให้บทบัญญัติความรับผิดทางแพ่งดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้ครอบคลุมถึงลักษณะการเกิดมลพิษทุกกรณี และบังคับให้บุคคลผู้ก่อมลพิษทุกคนต้องรับผิดต่อความเสียหายจากมลพิษที่ตนได้ก่อขึ้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้สมควรบัญญัติให้สงวนสิทธิแก่ศาลในการแก้ไขคำพิพากษาในการกำหนดความรับผิดทางแพ่ง เพราะแม้ว่าความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษจะนำบทบัญญัติสงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษาตามมาตรา 444 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับได้ แต่มาตรา 444 ไม่ได้กำหนดสงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษาในส่วนค่าเสียหายตามมูลค่าทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายไปและค่าเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการบำบัดเยียวยาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้บุคคลผู้ก่อมลพิษอาจชดใช้ค่าเสียหายน้อยกว่าความเสียหายที่แท้จริง ดังนั้น การบัญญัติสงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษาในการกำหนดความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษ ย่อมส่งผลต่อการบังคับผู้ก่อมลพิษให้ต้องรับผิดชดใช้บรรเทาความเสียหายจากมลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

#### ภาษาไทย

อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 4, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562).

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท* (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2554).

#### ภาษาต่างประเทศ

Holly Doremus, Albert C. Lin, and Ronald H. Rosenberg 'Environmental Policy Law' (Foundation Press 2012).

Ronald E. Cardwell 'Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act. Environmental Law Handbook' (Bernan Press 2014).

Thomas F. P. Sullivan 'Environmental Law Handbook' (The Scarecrow Press 2011).

### วิทยานิพนธ์

สุรศักดิ์ บุญเรือง, 'ปัญหาความรับผิดเพื่อความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 97 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555).

### เอกสารประกอบการสัมมนา

วินัย เรืองศรี, 'การประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์จากศาลยุติธรรมสหรัฐอเมริกา' เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องแนวทางใหม่ในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยและพัฒนาสค์กดิ์ และสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม 2552.

### เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

#### ภาษาไทย

จีระ พุ่มพวง นางสาวราณี อินทสร ฝ่ายกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 'แนวคิดใหม่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเอกชน' <<http://web.krisdika.go.th/data/outsidedata/outside4/journal/02.pdf>> สืบค้นเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2562.

เจาะ Tnews, 'ย้อนรอย 28 ปี โศกนาฏกรรม "รถแก๊สระเบิดถนนเพชรบุรีตัดใหม่" ทะเลเพลิงกลางกรุงฯ คร่า 80 ชีวิต' <<https://www.tnews.co.th/contents/479103/ย้อนรอย-28-ปี-โศกนาฏกรรม-รถแก๊สระเบิดถนนเพชรบุรีตัดใหม่-ทะเลเพลิงกลางกรุงฯ-คร่า-80-ชีวิต>> สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2562.

นัทธมน คงเจริญ, เอกสารประกอบการสอนกฎหมายสิ่งแวดล้อม (177452) ปีการศึกษา 1/2561 (เชียงใหม่ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), ภายใต้อำนาจที่ 2 พัฒนาการของกฎหมายกับสิ่งแวดล้อม' <<https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1559374102.pdf>> สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2563.

– เอกสารประกอบการสอนกฎหมายสิ่งแวดล้อม (177452) ปีการศึกษา 1/2561 (เชียงใหม่: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ภายใต้อำนาจที่ 3 หลักการที่สำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อม' <<https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1559374128.pdf>> สืบค้นเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2563.

- ภูมิ มูลศิลป์ หัวหน้าสาขากฎหมายธุรกิจ (ภาคภาษาอังกฤษ) มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ. “กฎหมายสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกา” <<https://repository.au.edu/bitstream/handle/6623004553/15231/au-lawjrapee-v1-n1-89-2551.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> สืบค้นเมื่อ 8 เมษายน 2562.
- มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (ม.ส.ท.). “จาก Silent Spring ถึง พาราควอต : การหายไปของแมลงในโลกแห่งยาพิษ” <[http://www.tei.or.th/th/highlight\\_detail.php?event\\_id=294](http://www.tei.or.th/th/highlight_detail.php?event_id=294)> สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2563.
- สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.), “อนุภาคของสารมีการเคลื่อนที่อย่างไร” ใน คลังความรู้ SciMath <<https://www.scimath.org/video-science/item/8101-2018-05-02-06-40-38>> สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2563.
- สำนักงานกลางชั่งตวงวัด กรมการค้าภายใน. ภายใต้ ‘ก๊าซปิโตรเลียมเหลว (Liquefied Petroleum Gas)’ <[http://www.cbwmthai.org/test/Activity\\_Detail.aspx?id=39](http://www.cbwmthai.org/test/Activity_Detail.aspx?id=39)> สืบค้นเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2563.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ. ‘วาระปฏิรูปพิเศษ 6: การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม’ <[https://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_nrcinf/nrc2557pr09.pdf](https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc2557pr09.pdf)> สืบค้นเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2563.
- แสงจันทร์ ปทุมมาลัย (จากนิตยสาร เส้นทางสีเขียว) สำนักข่าวอิศรา. ‘ลุ่มน้ำแม่ตาวนาข้าวยังปนเปื้อนแคดเมียม’ ใน สกู๊ป-สารคดีข่าว <<https://www.isranews.org/community/comm-scoop-documentary/2282>> สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2562.

#### ภาษาต่างประเทศ

- Phillip D. Reed, Environmental Law Reporter. ‘Fear of Foreclosure: United State v. Maryland Bank & Trust Co’ <<https://elr.info/sites/default/files/articles/16.10165.htm>> accessed 13 April 2020.
- United States Environmental Protection Agency. ‘Superfund Cost Recovery’ <<https://www.epa.gov/enforcement/superfund-cost-recovery#costs>> accessed 29 August 2020.