

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งสะท้อนให้เห็นถึงประเด็นปัญหาการปนเปื้อนของสารเคมีในดินและน้ำใต้ดินในประเทศไทยที่ยังไม่มีการดำเนินการแก้ปัญหาที่เป็นระบบทั้งในเชิงนโยบายหรือมาตรการที่เป็นรูปธรรม โดยได้หยิบยกตัวอย่างกรณีปัญหาที่เกิดขึ้น 4 กรณีศึกษา ได้แก่ (1) การปนเปื้อนของสารอินทรีย์ไอระเหย (Volatile Organic Compounds, VOCs) ในน้ำใต้ดินบริเวณรอบนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จ.ลำพูน (2) การปนเปื้อนของสารแคดเมียมในตะกอนดินบริเวณลุ่มน้ำแม่ตาบ อ.แม่สอด จ.ตาก (3) การประกอบกิจการฝังกลบขยะกากของเสียอุตสาหกรรมของบริษัทเบตเตอร์เวิร์ลด์กรีน จ.สระบุรี และ (4) การประกอบกิจการฝังกลบขยะชุมชนของสำนักงานกรุงเทพมหานคร ณ แหล่งฝังกลบ อ.พนมสารคาม จ.ฉะเชิงเทรา ซึ่งทั้ง 4 กรณีศึกษาดังกล่าว คณะผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาทบทวนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละกรณี วิเคราะห์มาตรการด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการปนเปื้อนดินและน้ำใต้ดินว่าเหตุใดการดำเนินการแก้ปัญหาที่ผ่านมาจึงไม่สัมฤทธิ์ผล อนึ่ง การศึกษาครั้งนี้ยังได้จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในรูปแบบทางเลือกของมาตรการที่เป็นรูปธรรมด้านสถาบัน/องค์กร ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านกฎหมาย และด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมในการป้องกันและฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นในดินและน้ำใต้ดิน

การนำเสนอแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ (1) การวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับกรณีศึกษาทั้ง 4 กรณี (2) การวิเคราะห์ปัญหาในภาพรวม และข้อเสนอเชิงนโยบายด้านเศรษฐศาสตร์ กฎหมาย สถาบัน/องค์กร และสิ่งแวดล้อมเพื่อการป้องกันและแก้ปัญหาการปนเปื้อนในดินและน้ำใต้ดิน

1. การวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับกรณีศึกษาทั้ง 4 กรณี

1.1 กรณีศึกษาการปนเปื้อนของสารเคมีในดินและน้ำใต้ดินบริเวณนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน

นิคมอุตสาหกรรมลำพูนเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบายส่งเสริมการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศ ส่งผลให้นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2528 เป็นต้นมาภาคอุตสาหกรรมจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนและตั้งฐานการผลิตภายในนิคมฯ ดังกล่าวเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมดังกล่าว มีข้อสังเกตที่น่าสนใจบางประการ กล่าวคือ อุตสาหกรรมประเภทที่เข้ามาตั้งฐานการผลิตจำนวนมากกว่าครึ่งเป็นอุตสาหกรรมประเภทประกอบชิ้นส่วนและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ, 2549) โดยเป็นที่ทราบกันดีว่า อุตสาหกรรมประเภทดังกล่าวมีการใช้สารเคมีอันตรายจำนวนมากในกระบวนการผลิต อาทิ เช่น ตะกั่ว กรดแอสซอร์ติกไฮดรอกไซด์ เป็นต้น

มีข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับเหตุผลการเข้ามาตั้งฐานการผลิตของอุตสาหกรรมประเภทดังกล่าวในประเทศไทย กล่าวคือ มาตรการควบคุมและบังคับใช้ทางกฎหมายที่ผ่านมาของประเทศไทยขาดประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากหลายๆ ผลการศึกษาที่ได้พบปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากอุตสาหกรรมประเภทดังกล่าว อาทิเช่น ปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมบริเวณพื้นที่ใกล้นิคมอุตสาหกรรมลำพูน ซึ่งสะท้อนให้เห็นประเด็นปัญหาผลกระทบทางสุขภาพต่อแรงงาน และปัญหาการปนเปื้อนของสารเคมีในสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดการเสื่อมคุณภาพของน้ำใต้ดินและดินในเขตพื้นที่โรงงานตั้งอยู่ และบริเวณใกล้เคียง (สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, 2548) ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงดังกล่าว ยืนยันได้ด้วยผลการศึกษาของกลุ่มงานวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมด้านน้ำ ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2544) พบว่ามีการปนเปื้อนของสาร VOCs ชนิดไตรคลอโรเอธิลีน (Trichloroethylene, TCE) ในพื้นดินบริเวณโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าว นอกจากนี้สารเคมีดังกล่าวยังซึมลงสู่ดินใต้ดินที่ระดับความลึก 1-11 เมตร โดยมีระดับความเข้มข้นที่สูงเกินกว่าค่ามาตรฐานในน้ำดื่ม อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีการศึกษาที่พบการปนเปื้อนของสารเคมีดังกล่าว แต่ข้อมูลดังกล่าวยังไม่เป็นที่เปิดเผยออกสู่สาธารณชน ภายใต้โครงการวิจัยนี้จึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์น้ำใต้ดินบริเวณชุมชนรอบพื้นที่อุตสาหกรรม จังหวัดลำพูน¹ เพื่อประเมินระดับและขอบเขตการปนเปื้อนของสาร VOCs โดยมีข้อจำกัดในการศึกษาครั้งนี้ กล่าวคือ ทำศึกษาเฉพาะบริเวณรอบนอกพื้นที่อุตสาหกรรมเท่านั้น เนื่องจากการนิคมไม่อนุญาตให้เข้าไปเก็บตัวอย่างน้ำใต้ดินภายในนิคมฯ ซึ่งผลการศึกษาครั้งนี้สรุปได้ว่ามีน้ำใต้ดินถึง 12 ตำแหน่ง ที่ถูกปนเปื้อนด้วยสาร VOCs โดยการปนเปื้อนในแต่ละตำแหน่งแตกต่างกันออกไปทั้งชนิดและปริมาณของสารที่พบ อย่างไรก็ดี เมื่อทำการประเมินความเสี่ยงสุขภาพและสร้างแบบจำลองคณิตศาสตร์หาความสัมพันธ์ระหว่างการสัมผัสและผลกระทบต่อสุขภาพจากการได้รับสาร VOCs² ไม่พบความสัมพันธ์ใดๆ ระหว่างอากาศที่เกี่ยวข้องกับสาร VOCs อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้ มีข้อจำกัดในการศึกษาหลายประการ กล่าวคือ ไม่มีการตรวจวัดสาร VOCs ในน้ำบรรจุขวดโดยตรง เนื่องจากงบประมาณที่มีอยู่ค่อนข้างจำกัด ดังนั้น หากต้องการให้ผลการศึกษาที่มีความชัดเจนมากขึ้น ควรตรวจวัดหาสาร VOCs ในแหล่งน้ำดื่มแต่ละแหล่งโดยตรง และควรเลือกการศึกษาโรคที่อาจเกิดแบบระยะยาว (Long term study) เช่น โรคมะเร็ง เป็นต้น ถึงแม้ว่ายังไม่เกิดผลกระทบด้านสุขภาพต่อประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าว แต่การพบการปนเปื้อนของสาร VOCs ในน้ำใต้ดินระดับน้ำตื้นในบริเวณที่

¹ ฟองสาวท สุคนธ์ สิงห์ราชวรพันธุ์ และคณะ (ร่าง) รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่อง “ข้อเสนอแนวทางการประเมินสถานการณ์การปนเปื้อนสารเคมีในดินและน้ำใต้ดิน กรณีตัวอย่างการปนเปื้อนสารประกอบอินทรีย์ไอระเหยในน้ำใต้ดิน บริเวณชุมชนรอบพื้นที่อุตสาหกรรม จังหวัดลำพูน” ศูนย์บริการเทคโนโลยีน้ำบาดาล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

² รศ.ดร.นพ.พงศ์เทพ วิศวกรรมะเดชและคณะ (ร่าง) รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่อง “การประเมินความเสี่ยงสุขภาพจากการสัมผัสสารอินทรีย์ระเหยที่ปนเปื้อนสู่ น้ำใต้ดิน ภาควิชาเวชศาสตร์ชุมชน คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ทำการศึกษาค้นคว้าแสดงให้เห็นว่าน้ำใต้ดินบริเวณดังกล่าวไม่เหมาะสมสำหรับนำมาใช้อุปโภคและบริโภค เนื่องจากอาจทำให้สารอินทรีย์ระเหยเข้าสู่ร่างกายได้จากการสูดดม หรือการสัมผัส โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากนำมาเพื่อการบริโภคโดยตรง อาจทำให้เป็นอันตรายมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจภาคสนาม พบว่าชาวบ้านในพื้นที่ดังกล่าวนำน้ำมาเพื่อใช้ในการอุปโภคเท่านั้น

สรุปสถานการณ์ ณ ปัจจุบัน ยังไม่มีความคืบหน้าในการสำรวจการกระจายของการปนเปื้อนอย่างละเอียด นอกจากนี้ภาระค่าใช้จ่ายของการสำรวจและการบำบัดก็ยังขาดความชัดเจนว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้อาจจะสืบเนื่องมาจากการที่มีผู้รับทราบปัญหานี้อยู่ในวงที่ยังไม่กว้างมากนัก และพิษภัยของตัวทำลายนี้จะจะเป็นลักษณะของผลระยะยาวมากกว่าผลที่รุนแรงที่อาจจะเห็นได้ในระยะสั้น

1.1.1 การวิเคราะห์ปัญหาด้านสถาบัน/องค์กร ด้านเศรษฐศาสตร์ และด้านกฎหมาย

สำหรับกรณีนี้ จะเห็นได้ว่าปัญหาดังกล่าวมีผลสืบเนื่องมาจาก ปัญหาด้านโครงสร้างหน้าที่ของหน่วยงาน อาทิ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมกลับ มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลด้านสิ่งแวดล้อมด้วยในขณะเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านวัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการไทย ซึ่งมักจะไม่ก้าวท้าวซึ่งกันและกัน ถึงแม้ว่ากฎหมายจะได้ให้อำนาจหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการควบคุมด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ในกรณีที่เกิดปัญหามลพิษก็ตาม อีกทั้งยังมีปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ที่ไม่ได้มีการกระจายอำนาจให้สอดคล้องกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนประเด็นปัญหาในแง่กฎหมายโดยภาพรวมแล้ว ต้นตอของสาเหตุปัญหาคือประชาชนในพื้นที่ไม่มีสิทธิมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาใดๆ นอกจากนี้ปัญหาของผู้รับผิดชอบระดับนโยบายพยายามบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ให้ใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นจึงส่งผลให้ปัญหาดังกล่าวเกินกำลังการปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1.2 ข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรม

กรณีดังกล่าวนี้มีข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรม กล่าวคือ มาตรการทางกฎหมายควรระบุข้อบังคับให้นโยบายของประเทศเน้นเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ โดยให้ภาครัฐมีบทบาทมากขึ้น รวมถึงการระบุสิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้ชัดเจนทั้งเรื่องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของอุตสาหกรรมต่างๆ ตั้งแต่ขั้นตอนการอนุญาตให้ประกอบกิจการ ตลอดจนการติดตามตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนกำหนดกฎหมายในเรื่องการแก้ปัญหาให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานเดียวที่ทำได้เบ็ดเสร็จ หรือ ใช้กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งโดยกำหนดบังคับให้ต้องทำงานแบบประสานกัน ตลอดจนประชาชนและท้องถิ่นต้องมีบทบาทในการร่วมรับรู้และตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย รวมไปถึงการออกกฎหมายให้มีหน่วยงานระดับมาตรฐานในเรื่องการพิสูจน์หาแหล่งกำเนิดมลพิษ

สำหรับมาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์ จนถึง ณ ปัจจุบันนี้ยังไม่สามารถระบุได้ชัดว่าใครคือผู้ก่อมลพิษ ดังนั้นการใช้มาตรการเชิงป้องกันอย่างเข้มงวดคงจะเป็นทางเลือกที่ดี โดยอาจใช้

เครื่องมือประเภท Performance Bond แต่ในขณะเดียวกัน การใช้มาตรการทางภาษีอากรในการนำเข้าสารประกอบอินทรีย์ไอระเหย อาจจะมีผลต่อการลดการใช้สารดังกล่าวได้เช่นกัน

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะในเรื่องการป้องกันปัญหา เช่น การจัดทำฐานข้อมูลต่างๆ และการฟื้นฟูด้านสิ่งแวดล้อมในกรณีที่มีปัญหา เช่น การสำรวจพื้นที่ปนเปื้อนเพื่อจัดลำดับความสำคัญในการฟื้นฟู

1.2 กรณีศึกษาการปนเปื้อนของสารแคดเมียมในตะกอนดินบริเวณลุ่มน้ำแม่ดาว อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

บริเวณลุ่มน้ำแม่ดาว อ.แม่สอด จ.ตาก เป็นลุ่มน้ำสายสำคัญที่ประชาชนใช้สำหรับการอุปโภค บริโภค และเกษตรกรรม และมีการปลูกข้าวเป็นอาชีพหลัก บริเวณทางทิศเหนือของลำห้วยเป็นที่ตั้งของเขตประทานบัตรเหมืองแร่ของบริษัท ตาก ไมนิ่ง จำกัด ปัจจุบันได้เลิกกิจการไปแล้ว แต่ยังมีกองแร่ที่ตั้งทิ้งไว้ และมีการขุดแร่ไปขายให้กับบริษัทผาแดง ส่วนบริเวณทางทิศใต้เป็นพื้นที่ประกอบกิจการเหมืองแร่ของบริษัท ผาแดง อินดัสทรี จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ.2546 ได้มีรายงานการปนเปื้อนของสารแคดเมียมในดินและพืชผลการเกษตร โดยสถาบันจัดการทรัพยากรน้ำนานาชาติ (International Water Management Institute, IWMI) ร่วมมือกับกรมวิชาการเกษตร (Department of Agriculture, DOA) ทำการศึกษาในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2541-2546 ต่อมาในปี พ.ศ.2547 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ตั้งคณะทำงานเพื่อตรวจสอบและประเมินความรุนแรงของปัญหา ผลการศึกษาพบว่าการปนเปื้อนของสารแคดเมียมในข้าวและพืชผลทางการเกษตร นอกจากนี้ ยังพบการปนเปื้อนในดินเกินกว่าค่ามาตรฐาน โดยเฉพาะตะกอนดินในลำห้วยแม่ดาวพบการปนเปื้อนในปริมาณที่สูงมากกระจายตัวตามแปลงเกษตรกรรมที่มีการผันน้ำจากลำห้วยแม่ดาว ทั้งนี้ปริมาณความเข้มข้นจะลดลงตามระยะทางที่อยู่ห่างจากจุดที่ทำการผันน้ำดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี ผลการวิเคราะห์ในน้ำใต้ดินและน้ำในลำห้วยแม่ดาว และสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในลำน้ำแม่ดาวยังมีปริมาณแคดเมียมไม่เกินค่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ สำหรับผลกระทบทางด้านสุขภาพของประชาชน พบประชากรจากบ้านพะเต๊ะและบ้านแม่ดาวใหม่มีการสะสมสารแคดเมียมในร่างกายทั้งในระดับสูง ระดับปานกลาง และระดับต่ำ นอกจากนี้ยังพบว่าประชากรจำนวน 844 คน จากกลุ่มประชากรที่มีอายุมากกว่า 30 ปีในพื้นที่ ต.พระธาตุผาแดง ต.พะเต๊ะ และ ต.แม่กุ มีระดับแคดเมียมในปัสสาวะสูงกว่าค่ามาตรฐานที่องค์การอนามัยโลกกำหนด โดยกว่าร้อยละ 10 ของประชากรกลุ่มเสี่ยงดังกล่าวเริ่มมีพยาธิสภาพที่ไต

การแก้ปัญหาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา หน่วยงานภาครัฐได้ดำเนินการทั้งมาตรการระยะสั้น ด้วยการกำจัดข้าวเปลือกที่มีการปนเปื้อนโดยการนำไปเผา หรือตัดต้นข้าวไปฝังกลบ ทั้งยังมีการจ่ายค่าชดเชยรายได้ให้แก่เกษตรกรที่ได้รับผลกระทบ ส่วนการดำเนินการในระยะยาว ได้จัดทำแผนในการเฝ้าระวังทั้งต่อสภาพแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน และการขยายผลการตรวจสอบไปยังพื้นที่บริเวณลุ่มน้ำแม่ดาวทั้งหมด อย่างไรก็ตาม จากการลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงของทีมิวิจัยสถาบันธรรมชาติ พบว่าไม่มีความต่อเนื่องในการแก้ปัญหา ทั้งนี้ชาวบ้านที่

ได้รับผลกระทบได้รับค่าชดเชยเพียง 3 ครั้ง อีกทั้งยังไม่มีแนวทางการส่งเสริมอาชีพใหม่ให้กับเกษตรกรที่เป็นรูปธรรม สำหรับสถานการณ์ปัจจุบัน ทางจังหวัดร่วมกับบริษัทผาแดงและบริษัทมิตรผลส่งเสริมอาชีพปลูกอ้อยให้กับชาวบ้าน อย่างไรก็ตามยังมีทั้งชาวบ้านกลุ่มที่เห็นด้วย และกลุ่มที่ต้องการที่จะปลูกข้าว ในกรณีนี้มีข้อสังเกตว่าการปลูกอ้อยเพื่อผลิตพลังงานอาจไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหาที่ดีที่สุด เพราะสารแคดเมียมก็ยังคงอยู่ในพื้นที่บริเวณดังกล่าว และในอนาคตอาจกลับเข้ามาในห่วงโซ่อาหาร (food chain) อีกครั้ง

สำหรับสาเหตุและแหล่งกำเนิดซึ่งก่อให้เกิดการปนเปื้อนของสารแคดเมียมนั้น ผลการศึกษาโดยหลายหน่วยงานทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชน ได้วิเคราะห์สาเหตุและแหล่งกำเนิดของสารแคดเมียมที่ก่อให้เกิดการปนเปื้อนด้วยเหตุผลที่แตกต่างกัน 2 แนวทาง กล่าวคือมีความเป็นไปได้ที่สาเหตุของการปนเปื้อนนี้อาจเกิดจากกระบวนการผุพังของหน้าดินตามธรรมชาติ หรือ เกิดจากกิจกรรมการเปิดหน้าดินของมนุษย์ ดังนั้น จึงไม่สามารถหาข้อสรุปของแหล่งที่มาของการปนเปื้อนได้ชัดเจน อย่างไรก็ตาม จากผลการสังเกตและวิเคราะห์โดยทีมวิจัยสถาบันธรรมรัฐฯ อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาการปนเปื้อนของสารแคดเมียมที่เกิดขึ้น อาจมีสาเหตุหลักมาจากกิจกรรมการเปิดพื้นที่ในรูปแบบต่างๆ ของมนุษย์ โดยเฉพาะกิจกรรมเหมืองแร่สังกะสี ซึ่งทีมวิจัยตั้งข้อสังเกตว่า กองหางแร่ที่ตั้งอยู่กลางแจ้งรอบบริเวณเหมืองอาจมีความเสี่ยงสูงต่อการพังทลาย และในกรณีที่มีฝนตกหนักในช่วงฤดูฝน น้ำฝนอาจชะล้างเอาตะกอนดินบริเวณกองหางแร่ไปสะสมในท้องน้ำ ทั้งนี้จากการสอบถามพบว่าในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ปนเปื้อนสารแคดเมียมนั้น ทางบริษัทเหมืองแร่ดังกล่าวยังไม่ได้มีการสร้างบ่อดักตะกอนก่อนปล่อยน้ำลงสู่ห้วยแม่ตาวแต่อย่างใด

1.2.1 การวิเคราะห์ปัญหาด้านสถาบัน/องค์กร ด้านเศรษฐศาสตร์ และด้านกฎหมาย

ในกรณีนี้ สะท้อนให้เห็นสภาพปัญหาด้านสถาบัน/องค์กรของหน่วยงานภาครัฐ กล่าวคือ ปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการจัดการกับปัญหา เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบปัญหาดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาการทำงานแบบแยกส่วน หรือบางครั้งทำงานซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้ยังขาดการประสานงานในระหว่างหน่วยงานทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ปัญหา รวมทั้งขาดระบบในการจัดเก็บข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนขาดบุคลากรที่เชี่ยวชาญและงบประมาณที่ไม่เพียงพอ

สำหรับการวิเคราะห์ปัญหาในทางเศรษฐศาสตร์นั้น พบว่าพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ได้เปิดช่องทางให้มีแหล่งเงินทุนสำหรับฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองไว้ ตามมาตรา 55 โดยกำหนดให้สามารถจัดเก็บ “เงินบำรุงพิเศษ” เพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อม แก้ไขปัญหาการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยแร่ รวมทั้งส่งเสริมการบำรุงท้องถิ่นรายจังหวัดที่มีการทำเหมืองในอัตราไม่เกินร้อยละ 10 ของค่าภาคหลวงแร่ โดยให้กรมทรัพยากรธรณีเป็นผู้เก็บรักษาเงินดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี การใช้เครื่องมือประเภทนี้ มีข้อจำกัดอย่างมากในปัจจุบัน กล่าวคือ การเรียกเก็บเงินบำรุงพิเศษจากผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่จำกัด กำหนดไว้เฉพาะกรณีเหมืองแร่ดีบุกเท่านั้น นอกจากนี้การจัดสรรเงินบำรุงพิเศษในปัจจุบันนั้นจำกัดเฉพาะเป็นค่าใช้จ่ายในการบำรุงท้องถิ่นในจังหวัดที่มีการทำเหมือง ซึ่งการเรียกเก็บเฉพาะค่าบำรุงพิเศษดังกล่าวอาจไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จากสถิติการจัดเก็บค่าภาคหลวงในปัจจุบันนั้น หากพิจารณาอัตราที่จัดเก็บจากเหมือง

แร่ดีบุกในปัจจุบันคือร้อยละ 2.5 การจัดเก็บเงินบำรุงพิเศษที่จัดเก็บได้ในแต่ละปีจะอยู่ที่ประมาณปีละ 25 ล้านบาทเท่านั้น

การวิเคราะห์ปัญหาด้านกฎหมาย มีข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาโดยตรงประกอบด้วยกฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่

1) กฎหมายว่าด้วยการรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กิจการที่ระบุต้องทำการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการ นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการจัดทำและพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างถูกต้องแล้ว หน่วยราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตการประกอบกิจการต้องรอความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสียก่อน จึงจะออกใบอนุญาตได้ หากพิจารณากรณี การทำเหมืองของ บริษัท ตากไมนิ่ง จำกัด แม้ว่าจะได้รับประทานบัตรหรืออาชญาบัตรในการทำเหมืองแร่ แต่เป็นเพียงสิทธิพื้นฐานในการทำแร่ เพราะไม่มีการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากจะมีการดำเนินกิจการที่เข้าข่ายเป็นโรงงาน ย่อมต้องได้รับการอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานอย่างถูกต้อง จากปัญหาที่เกิดขึ้น การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ถือเป็นมาตรการสำคัญ เพราะเป็นกลไกในการควบคุม หรือยับยั้งโครงการ ตลอดจนบทบาทของหน่วยงานอนุญาตที่เกี่ยวข้องซึ่งมีส่วนสำคัญในเชิงการตรวจสอบดูแล ความรู้ความเข้าใจทางเทคนิคเพื่อตรวจสอบเงื่อนไขที่กำหนดไว้ อีกทั้งควรมีการประสานเพื่อให้เกิดเครือข่ายการทำงานระหว่างองค์กรภาครัฐที่รับผิดชอบ

2) กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ

ประกอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการควบคุมมลพิษที่เกิดจากแหล่งที่เข้าข่ายเป็นโรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่ง พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เป็นกฎหมายที่กำหนดบังคับให้หน่วยงานราชการภายใต้กฎหมายนี้ ต้องตรวจตรา สอดส่องดูแล และบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์จากแร่ไม่เป็นภัยต่อสิ่งแวดล้อมด้วย โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล ได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรม กรมทรัพยากรธรณี³ (คูมาตรา 116 – 119) และกรมควบคุมมลพิษ โดยเฉพาะกรมควบคุมมลพิษ ในทางกฎหมายแล้ว มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมมลพิษค่อนข้างจำกัด กล่าวคือจะสามารถใช้มาตรฐานควบคุมมลพิษที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมได้โดยตรงเฉพาะแหล่งกำเนิดที่ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจหน้าที่หน่วยงานอื่นในการควบคุมมลพิษ และมีบทบาทเสริม ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงไม่ดำเนินการตามหน้าที่ภายใต้กฎหมายของตน โดยเมื่อมาพิจารณาปัญหาการพยายามพิสูจน์เพื่อระบุนหาความรับผิดชอบแหล่งกำเนิดมลพิษที่คาดว่าจะมีแหล่งกำเนิดมาจาก บริษัท ผาแดง อินดัสตรี จำกัด (มหาชน) และบริษัท ตากไมนิ่ง จำกัด แต่อย่างไรก็ดีพบว่าไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจน ถึงแม้ว่ากรมควบคุมมลพิษจะตั้ง

³ หรือกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม หลังปรากฏการณ์ที่เรียกกันว่าการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545

คณะกรรมการเพื่อตรวจสอบ หากเมื่อผลการตรวจสอบรายงานออกมา อาจกลับกลายเป็นว่าผลการตรวจสอบของคณะกรรมการหรือคณะทำงานนั้น ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย เพราะไม่ใช่เป็นการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ผลการวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาการไม่บังคับใช้กฎหมาย มีดังนี้ คือ (1) กฎหมายเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจ แต่ไม่วางหลักการและแนวทางในการใช้อำนาจอย่างชัดเจนเพียงพอ (2) กฎหมายกำหนดบังคับให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจโดยไม่มีดุลพินิจ

3) กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง

พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมได้นำเอาหลักความรับผิดชอบทางแพ่งแบบเด็ดขาดมาบัญญัติไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 และมีมาตรา 96 – 97 แห่งพระราชบัญญัตินี้ยังพยายามสร้างความกระจ่างชัดเกี่ยวกับขอบเขตของการชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายทั้งในกรณีที่เป็นทรัพย์สินของรัฐและในกรณีที่เป็นทรัพย์สินของเอกชน

กลไกและวิธีการดำเนินคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง ในแง่ความรับผิดชอบทางแพ่งจะต้องมีการตั้งคำถามและหาคำตอบอย่างเป็นขั้นเป็นตอนดังนี้

- (1) มีผู้ใดได้รับความเสียหายบ้าง
- (2) ความเสียหายนั้น ใครเป็นผู้ก่อขึ้น

เมื่อนำมาพิจารณาแปลความเข้ากับกรณีศึกษา พบว่าถึงแม้จะมีการพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายที่ตนได้รับมาจากแคดเมียม แต่ยังมีปัญหาคือ แหล่งแคดเมียมมาจากที่ใด ซึ่งผู้ได้รับความเสียหายต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าแคดเมียมนั้นมีแหล่งกำเนิดจากจำเลย ทำให้ไม่สามารถใช้หลักความรับผิดชอบเด็ดขาดในพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม มาตรา 96 ได้

ทั้งนี้ หลังจาก พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีการดำเนินคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติของส่วนรวมจนประสบความสำเร็จ โดยข้อติดขัดที่เกิดขึ้น คือ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลาย ไม่แน่ใจว่าใครควรเป็นผู้มีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายตามมูลค่าของทรัพยากรแทนส่วนรวม และปัญหาในทางเทคนิคที่อาจเกิดขึ้นได้จากการวิเคราะห์ทางปฏิบัติในการขจัดมลพิษตามความเป็นจริงที่ต้องดำเนินการโดยทันด่วนที่จึงอาจมีปัญหาคืบคลานได้คล้าย ๆ กับปัญหาในกรณีของชาวบ้าน คือการไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าใครก่อความเสียหายขึ้น

1.2.2 ข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรม

มาตรการแก้ปัญหาสำหรับกรณีดังกล่าว มีข้อเสนอแนะคือ การตรวจสอบสายความรับผิดชอบตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับหลักว่าได้มีการปฏิบัติการบังคับใช้กฎหมายอย่างตรงไปตรงมาและเต็มความสามารถหรือไม่ และควรมีการรายงานผลการบังคับใช้กฎหมายอย่างไร โปร่งใสแก่สาธารณชน และหากได้คำตอบว่าได้ดำเนินการอย่างไรที่ตรงและเต็มที่แล้วจะนำมาสู่การปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายให้มีความชัดเจนและรัดกุมต่อไป นอกจากนี้ ควรมีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพในการดำเนินงาน รวมทั้งประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเพิ่มและ

พัฒนาบุคลากรด้านการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขของ EIA และการตรวจสอบผลกระทบ เพิ่มสมรรถนะของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค ตลอดจนพยายามสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อช่วยในการสอดส่องดูแลสิ่งผิดปกติภายในชุมชน นอกจากนี้ หากมีการแก้ไขกฎหมายให้สามารถผ่อนคลายนข้อจำกัดในเรื่องการจัดเก็บเงินบำรุงพิเศษโดยมีการบัญญัติเพิ่มเติมในกฎกระทรวง ให้มีการขยายฐานการเรียกเก็บเงินบำรุงพิเศษไปสู่ผู้ประกอบการเหมืองแร่ประเภทอื่นๆ รวมทั้งแก้ไขกฎหมายให้การจัดสรรเงินบำรุงพิเศษ ครอบคลุมไปถึงการใช้จ่ายเพื่อการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ทำเหมืองให้กลับสู่สภาพเดิม ก็น่าจะเป็นแหล่งเงินทุนส่วนหนึ่งสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการ clean up พื้นที่ปนเปื้อน

1.3 กรณีศึกษาการประกอบกิจการฝังกลบกากของเสียอุตสาหกรรมของบริษัท Better World Green จำกัด จังหวัดสระบุรี

บริษัท Better World Green จำกัด ได้เปิดดำเนินการประกอบกิจการรับฝังกลบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 โดยการเปิดดำเนินการในระยะแรกนั้นเป็นการฝังกลบขยะประเภทที่ไม่เป็นอันตราย ต่อมาได้มีเรื่องร้องเรียนกรณีน้ำเน่าเสียเนื่องจากบริษัทได้ทิ้งขยะลงในลำคลองสาธารณะ ซึ่งขณะนั้นการตรวจสอบเป็นหน้าที่ของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งผลการตรวจสอบพบว่าสถานที่ฝังกลบขยะของบริษัทฯ ไม่มีระบบรวบรวมและสูบน้ำชะขยะ ไม่มีระบบบำบัดน้ำชะขยะ ไม่มีการเสริมคันดินโดยรอบบ่อฝังกลบ และไม่มีระบบการจัดการน้ำฝนที่ไหลลงบ่อฝังกลบ ส่งผลให้น้ำเสียในบ่อฝังกลบไหลสู่บริเวณภายนอกบ่อ นอกจากนี้ยังพบว่าการดำเนินงานของบริษัทฯ ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดในการปฏิบัติงานที่ได้ขออนุญาตไว้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีการนำขยะหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วซึ่งเข้าข่ายเป็นขยะอันตราย (Hazardous Waste) เช่น แผลงวงจรีเล็กทรอนิกส์ น้ำมันเครื่องใช้แล้ว เศษฟิล์ม เป็นต้น ทางกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ จึงได้แจ้งไปยังกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อพิจารณาตรวจสอบ ซึ่งในเวลาต่อมากรมโรงงานอุตสาหกรรมได้แจ้งว่าทางบริษัทฯ ได้ดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าวแล้ว

ในปี พ.ศ.2546 บริษัทฯได้ขอย้ายโรงงานเพื่อประกอบกิจการปรับสภาพของเสียรวมและรับฝังกลบกากสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วที่เป็นของเสียอันตราย โดยได้รับอนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม และผ่านความเห็นชอบในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม(EIA) จากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม(สผ.) แต่กลับพบว่าเกิดปัญหาการร้องเรียนจากประชาชน ต. กุดนกกเปล้า ต.หนองปลาไหล อ.เมือง และ ต.ห้วยแห้ง อ.แก่งคอย จ.สระบุรี ที่ได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับปัญหาน้ำเสียและกลิ่นเหม็นจากการประกอบกิจการรับฝังกลบกากอุตสาหกรรมของบริษัทดังกล่าว โดยได้มีการรวมตัวชุมนุมประท้วงที่ศาลากลางจังหวัด และต่อมาได้มาชุมนุมประท้วงบริเวณทางเข้าพื้นที่ฝังกลบของบริษัทฯ เพื่อมิให้รถบรรทุกนำกากอุตสาหกรรมเข้าไปฝังกลบจนทำให้บริษัทเกิดความเสียหาย ความขัดแย้งทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งประชาชนได้ร่วมกันฟ้องศาลปกครอง และศาลได้สั่งให้ทางบริษัทระงับการนำกาก

อุตสาหกรรมเข้าไปฝังกลบในพื้นที่ เว้นแต่กากอุตสาหกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตราย หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่น

การดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าว จังหวัดสระบุรีได้ร่วมกับกรมควบคุมมลพิษจัดตั้งคณะทำงานไตรภาคี ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมควบคุมมลพิษ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรี และสถาบันการศึกษาทำหน้าที่ตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งจากการตรวจสอบคุณภาพน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน รวมทั้งตะกอนดินในแหล่งน้ำผิวดิน พบว่า คุณภาพน้ำในบ่อสังเกตการณ์หลายพื้นที่ของบริษัทมีโลหะหนัก ได้แก่ นิเกิล ตะกั่ว อาร์เซนิก และเซเลเนียม มีค่าสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐาน และมีกลิ่นสาร VOCs แต่ยังไม่มีการวัดอย่างเป็นทางการ สำหรับคุณภาพน้ำในบ่อบาดาลของประชาชน พบว่าส่วนใหญ่ยังอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน สำหรับสาเหตุของการปนเปื้อนคาดว่าอาจเกิดมาจากบ่อฝังกลบที่ 1 ที่ได้ปิดไปแล้ว เนื่องจากการตรวจสอบพบว่า มีขยะอันตรายปะปนอยู่กับขยะที่ไม่อันตราย นอกจากนี้ จากการที่กรมควบคุมมลพิษได้เข้าไปตรวจสอบบริเวณพื้นที่ที่ทำการฝังกลบดังกล่าว พบว่าพื้นที่ที่ใช้ในการฝังกลบตั้งอยู่บริเวณต้นน้ำของชุมชนทั้ง 3 ตำบล อีกทั้งมีลักษณะเป็นที่ลาดเชิงเขาและเป็นพื้นที่ต้นน้ำซึ่งประชาชนใช้น้ำสำหรับการเกษตรและอุปโภค ในช่วงฤดูฝนบริเวณดังกล่าวจะมีฝนตกค่อนข้างมาก อาจเกิดการท่วมขังบริเวณบ่อฝังกลบ อีกทั้งพื้นที่ตั้งบริเวณบ่อฝังกลบมีรอยแตกของชั้นหิน และเป็นพื้นที่เติมน้ำบาดาลซึ่งถ้าหากมีการรั่วซึมจะทำให้เกิดการปนเปื้อนลงสู่แหล่งน้ำใต้ดินได้

สถานการณ์ปัจจุบัน บริษัท Better World Green มีการติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบปรับเสถียรกากอันตราย และมีการตรวจสอบในห้องปฏิบัติการ ซึ่งจะเห็นว่ามีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการดำเนินงานในอดีตให้ดีขึ้น นอกจากนี้ยังให้เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมและกองทุนพัฒนาตำบล เพื่อช่วยเหลือประชาชนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตามยังคงมีปัญหการปนเปื้อนในพื้นที่ที่ยังรอการแก้ไข และปัญหากลิ่นเหม็นบ้างเป็นครั้งคราว

1.3.1 การวิเคราะห์ปัญหาด้านสถาบัน/องค์กร ด้านเศรษฐศาสตร์ และด้านกฎหมาย

กรณีนี้แสดงให้เห็นถึงปัญหาการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ กล่าวคือ ไม่มีการจัดการเชิงรุกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการกับปัญหา การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งยังขาดหน่วยงานในการให้ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน โดยเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่สามารถจัดสรรบุคลากรและงบประมาณเพื่อนำมาใช้ในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้กับชุมชนในพื้นที่ได้ นอกจากนี้ยังไม่มีการเฝ้าระวังตรวจสอบและพิสูจน์หลักฐานทางสิ่งแวดล้อมโดยหน่วยงานที่เป็นกลางและมีมาตรฐาน

สำหรับการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ กรณีนี้สามารถสรุปประเด็นปัญหาออกมาได้ 2 ลักษณะ คือ

(1) ปัญหาการลักลอบกำจัด(ฝังกลบ) กากของเสีย ซึ่งมาตรการที่เกี่ยวข้องมีเพียงการปรับเงินกับผู้กระทำความผิดโดยมีโทษปรับเพียง 50,000–200,000 บาท หากพิจารณาถึงผลเสียที่มีต่อ

ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของประชาชน ความเสียหายต่อทรัพย์สิน รวมไปถึงสิ่งแวดล้อม แล้ว อาจกล่าวได้ว่าโทษปรับดังกล่าวนี้มีมูลค่าต่ำมาก

(2) ปัญหาการฝังกลบในสถานที่ที่ได้รับอนุญาต แต่ก่อนปัญหาการปนเปื้อนภายในและ/หรือภายนอกพื้นที่ ซึ่งมาตรการที่เกี่ยวข้องในส่วนของค่าบริการและค่าปรับนั้น ยังไม่มีกฎหมายใดที่บัญญัติถึงการปรับโรงงานหรือบริษัทรับอนุญาต ในฐานะที่เป็นผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทกากของเสียอันตราย เหมือนกับกรณีของน้ำเสีย มลพิษทางอากาศ เสียง และความสั่นสะเทือน

ส่วนการวิเคราะห์ปัญหาในเชิงกฎหมาย กรณีนี้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่ควบคุมการอนุญาตและการกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินกิจการที่รวมถึงมาตรการในการควบคุมมลพิษ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้ต้องผ่านกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) อย่างไรก็ตามโรงงานมักไม่นำเอาเงื่อนไขในรายงาน EIA ไปบังคับใช้ โดยอ้างว่าขาดความเชี่ยวชาญในการบังคับใช้ทางเทคนิคที่กำหนดโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากปัญหาในกรณีนี้ จะเห็นได้ว่ามีช่องว่างทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างกรมโรงงานและกรมควบคุมมลพิษ นอกจากนี้ยังขาดกลไกที่สามารถพิสูจน์ยืนยันข้อมูลของทั้งสองหน่วยงาน ทั้งยังขาดหลักในการจัดการการใช้อำนาจตามลำดับความรุนแรงของการละเมิดกฎหมาย และขาดการอกระเบียบในการปฏิบัติราชการให้เกิดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ระหว่างกรมโรงงานและกรมควบคุมมลพิษ นอกจากนี้ ยังขาดกฎหมายที่กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการออกใบอนุญาตประกอบกิจการและกระบวนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

1.3.2 ข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรม

1) ในกรณีที่ยังมีการแบ่งแยกการดำเนินงานตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างกรมควบคุมมลพิษและกรมโรงงาน สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งคือการกำหนดบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินให้ทั้งสองหน่วยงานนี้สามารถร่วมกันตรวจสอบและเข้าถึงข้อมูลของกันและกันแบบทันทีทันใด เสมือนเป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อให้ได้ข้อมูลในการตรวจพิสูจน์มลพิษที่เกิดขึ้น

2) ควรมียุทธศาสตร์เน้นการทำงานเชิงรุก อย่างเช่น เพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายการควบคุมดูแล และติดตามผลการดำเนินงานของสถานประกอบการอย่างเคร่งครัด ในขณะเดียวกันเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการในด้านต่าง ๆ

3) สร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมหรือแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนของการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินการต่าง ๆ ในการจัดการกับปัญหา

3) ควรมีหน่วยงานหลักในการจัดทำฐานข้อมูลกลางเกี่ยวกับข้อมูลการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อมูลการผลิต การนำเข้า ส่งออก โดยใช้แบบฟอร์มการรายงานเดียวกัน และให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลได้เพื่อเป็นกลไกให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

4) ปรับปรุงระบบติดตามผลของสถาบันรับรองมาตรฐานและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนพัฒนาระบบการติดตามตรวจสอบให้มีมาตรฐานและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อสร้างความสะดวกและสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ประกอบการ ตลอดจนเพิ่มและพัฒนาศักยภาพบุคลากรและสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

1.4 กรณีศึกษาการประกอบกิจการฝังกลบขยะชุมชนของสำนักงานกรุงเทพมหานคร ณ แหล่งฝังกลบ อ.พนมสารคาม จ.ฉะเชิงเทรา

กรุงเทพมหานคร (กทม.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีอำนาจบริหารจัดการกิจการภายในได้ด้วยตนเอง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ในส่วนของการจัดการขยะชุมชนของ กทม. ในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้เผชิญกับปัญหาการเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะที่มีปริมาณเฉลี่ยถึงปีละ 3,054,724.11 ตัน⁴ โดยมีพื้นที่จำกัดและไม่สามารถจัดหาพื้นที่ในการฝังกลบขยะในเขตพื้นที่ของกทม.เองได้ จึงจำต้องให้บริษัทเอกชนนำไปฝังกลบยังพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งหนึ่งในพื้นที่นั้น คือ อำเภอพนมสารคาม จ. ฉะเชิงเทรา

หน่วยงานของกทม. ที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการขยะชุมชน คือ สำนักรักษาความสะอาด ซึ่งปัจจุบันการดำเนินการจัดการฝังกลบขยะ ณ บริเวณแหล่งฝังกลบ อ.พนมสารคาม จ. ฉะเชิงเทรานั้น กทม. ได้มอบหมายให้บริษัทไพโรจน์สมพงษ์เป็นผู้ดำเนินการจัดการฝังกลบขยะด้วยวิธีการอัดและห่อมูลฝอยด้วยพลาสติกจากนั้นจึงนำไปฝังกลบในหลุมฝังกลบ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าการใช้วิธีอัดและห่อมูลฝอยด้วยพลาสติกนั้น ในระยะสั้นอาจลดปัญหาเรื่องกลิ่น แต่ในระยะยาว คาดว่าอาจมีการรั่วซึมลงสู่หน้าใต้ดิน

1.4.1 การวิเคราะห์ปัญหาด้านสถาบัน/องค์กร ด้านเศรษฐศาสตร์ และด้านกฎหมาย

จากการศึกษาในเบื้องต้นของกรณีนี้ มีข้อสังเกตในเชิงสถาบันและองค์กร ที่เกี่ยวข้องกับ การดูแลป้องกันปัญหาการปนเปื้อนของดินและน้ำใต้ดินสำหรับแหล่งฝังกลบขยะชุมชน คือเรื่องความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น กับเรื่องศักยภาพของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการกับเรื่องดังกล่าวทั้งในเรื่องงบประมาณ บุคลากร ความรู้ ความสามารถทางเทคนิค นอกจากนี้ยังขาดแผนการจัดการในระดับประเทศที่สามารถนำมาใช้เป็น กรอบปฏิบัติการในการดำเนินงาน ขาดระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและครบวงจร ทั้งนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการจัดการขยะมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพ และระบบการ จัดเก็บค่าธรรมเนียมยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ส่งผลกระทบต่องบประมาณ สำหรับการดำเนินงานที่มีอยู่อย่างจำกัด นอกจากนี้ยังขาดการรณรงค์และประชาสัมพันธ์อย่าง ต่อเนื่องให้ประชาชนในทุกภาคส่วนมีความเข้าใจและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยทั้ง ระบบ

⁴ ข้อมูลการเก็บขนมูลฝอยของกรุงเทพมหานครปี พ.ศ.2548 โดย กองวิชาการและแผนงาน สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร

1.4.2 ข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรม

สำหรับข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหาการจัดการขยะมูลฝอย กล่าวคือ ควรเพิ่มประสิทธิภาพขยะมูลฝอยให้กลับมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และลดปริมาณขยะมูลฝอยที่ต้องนำไปบำบัดและกำจัดให้น้อยที่สุด พร้อมทั้งให้มีศูนย์จัดการขยะมูลฝอย โดยมุ่งเน้นการรวมกลุ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cluster) มีการเลือกใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมที่เน้นการเปลี่ยนแปลงของเสียให้เกิดเป็นพลังงานโดยคำนึงถึงขนาดของปริมาณขยะมูลฝอยและขนาดของกลุ่มพื้นที่ ส่งเสริมธุรกิจรีไซเคิลหรือการแปรรูปใช้ใหม่ สร้างจิตสำนึกการคัดแยกขยะมูลฝอย รวมทั้งสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน การออกข้อบัญญัติ หรือ กำหนดค่าธรรมเนียมการจัดการขยะมูลฝอย ในส่วนมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่จะสามารถเข้ามาสนับสนุน อาจจะใช้เครื่องมือประเภท Performance Bond เพื่อเป็นหลักประกันไว้ใช้ในกรณีที่เกิดการปนเปื้อนขึ้น นอกจากนี้ การนำมาตรการการเก็บภาษีบรรษัท การใช้ระบบมัดจำค้ำเงิน การสนับสนุนการแพร่หลายของระบบรีไซเคิล มาใช้ในระยะเวลาเพื่อลดปริมาณขยะ

2. การวิเคราะห์ปัญหาในภาพรวม และข้อเสนอเชิงนโยบายด้านเศรษฐศาสตร์ กฎหมาย สถาบัน/องค์กร และสิ่งแวดล้อมเพื่อการป้องกันและแก้ปัญหาการปนเปื้อนในดินและน้ำใต้ดิน

2.1 การวิเคราะห์อุปสรรคของการจัดการมลพิษในภาพรวม

การวิเคราะห์อุปสรรคของการจัดการมลพิษในภาพรวมโดยอาศัยกรณีศึกษาทั้ง 4 กรณีข้างต้น พบว่า อุปสรรคของการจัดการปัญหาการปนเปื้อนของสารเคมีในดินและน้ำใต้ดิน มีส่วนมาจากระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมดังกล่าวขาดความมีเอกภาพ ขาดประสิทธิภาพและธรรมาภิบาล โดยเฉพาะปัญหาการขาดระบบถ่วงดุลและคานอำนาจ (check and balance) ทำให้เกิดปัญหาประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) ในขณะที่การตรวจสอบโดยชุมชนและองค์กรท้องถิ่น ณ ปัจจุบันก็ยังกระทำได้ยาก เนื่องจากข้อมูลไม่เป็นที่เปิดเผย ประกอบกับปัญหาด้านมลพิษมักเป็นเรื่องที่ต้องใช้เทคนิคสูง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นและชุมชนยังไม่มีศักยภาพเพียงพอ นอกจากนี้กระบวนการยุติธรรมเพื่อเอาผิดกับผู้ก่อมลพิษก็ยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการส่งสัญญาณและแรงจูงใจที่ผิดว่าผู้ก่อมลพิษไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ

ทั้งนี้แนวทางการแก้ไขปัญหาและการติดตามตรวจสอบประเมินผลเพื่อเฝ้าระวังปัญหาที่เกิดขึ้น สามารถจะมองเป็นภารกิจ (function) ที่จะต้องมีหน่วยงานหรือองค์กรรับผิดชอบ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) มาตรการป้องกัน

การออกใบอนุญาตทำกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดมลพิษ ตามกฎหมายปัจจุบันยังเป็นหน้าที่ของหน่วยงานส่งเสริม ซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมไปด้วยในขณะเดียวกันทำให้เกิดปัญหา

ประโยชน์ทับซ้อน นอกจากนี้ การทำรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment, EIA) มักไม่ค่อยเป็นกลาง ทั้งยังไม่มีการตรวจสอบให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ และไม่พิจารณาผลกระทบรอบด้านอย่างแท้จริง ดังนั้นหากจะให้เกิดระบบคานอำนาจและถ่วงดุล การออกใบอนุญาตน่าจะให้หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง และให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทด้วย และอาจใช้เรื่องของมาตรฐาน (standard) เข้ามาช่วย โดยให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีมาตรฐานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และวิธีการวัดและปฏิบัติที่มีกฎเกณฑ์เดียวกัน นอกจากนี้ ควรมีการใช้มาตรการ soil audit ซึ่งในต่างประเทศมีการนำมาใช้ เมื่อมีการเปลี่ยนมือของที่ดินที่เสี่ยงต่อการปนเปื้อน ให้ผู้ขายต้องตรวจวัดคุณภาพดินและน้ำใต้ดินก่อนขายที่ดิน เพื่อสร้างความรับผิดชอบ (accountability)

2) การตรวจสอบการทำงาน

ออกระเบียบในรูปกฎกระทรวงมาบังคับให้หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมปฏิบัติตามมาตรา 80 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่กำหนดให้เจ้าของกิจกรรมที่ก่อมลพิษรายงานผลการดำเนินงานการแก้ปัญหาต่อเจ้าพนักงาน ซึ่งที่ผ่านมาในทางปฏิบัติไม่ได้มีการบังคับใช้ (enforce) และติดตามกันอย่างจริงจัง

3) การค้นพบหรือยืนยัน (identify) ปัญหาการปนเปื้อน

กรณีของประเทศไทย มีการสำรวจปัญหาการปนเปื้อนของดินและน้ำใต้ดินอยู่บ้าง แต่ไม่เป็นระบบ ดังนั้น หากจะให้เกิดการแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีการสำรวจแหล่งปนเปื้อนทั่วประเทศ และจัดทำ National Priority List หรือ NPL ซึ่งเป็นบัญชีจัดลำดับความสำคัญของแหล่งปนเปื้อนเพื่อการวางแผนงานในการบำบัดฟื้นฟู (clean up) และแก้ไขให้เป็นไปอย่างเหมาะสม อย่างเช่นในต่างประเทศ

4) มาตรการแก้ปัญหา

มาตรการแก้ปัญหามองได้เป็นมาตรการระยะสั้นเฉพาะหน้า และมาตรการระยะยาว ในส่วนของมาตรการเฉพาะหน้าระยะสั้น ขณะนี้มีมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสามารถสั่งการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและดึงงบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อมมาแก้ปัญหาได้กรณีๆ ไป

สำหรับมาตรการระยะยาวจะต้องมีหน่วยงานที่มีความรู้ทางเทคนิคในการวางมาตรฐานและบำบัดฟื้นฟูแก้ไขปัญหา และจัดลำดับความสำคัญของการแก้ปัญหา โดยมีการบริหารจัดการกองทุนที่มีรายได้จากภาษีสิ่งแวดล้อม หรือระบบการประกันด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อนำมาใช้ดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งขณะนี้ในประเทศไทยยังขาดในส่วนนี้อย่างชัดเจน

5) กระบวนการยุติธรรม

ในส่วนนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของการเอาผิดกับผู้ก่อปัญหาเท่ากับเป็นการทำให้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle, PPP) สามารถบังคับใช้ได้อย่างสัมฤทธิ์ผล และส่วนของการเยียวยาและชดเชยให้ผู้เสียหาย ซึ่งหากกระบวนการยุติธรรมสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือให้เกิดการเอาผิดผู้ก่อมลพิษ และผู้มีหน้าที่รับผิดชอบแต่ละเลยต่อหน้าที่ได้สำเร็จก็จะช่วยกระตุ้นให้ระบบมีธรรมาภิบาลมากขึ้น และอาจลดปัญหาลงไปได้บ้าง นอกจากนี้ แนวคิดการเปลี่ยน

ภาระการพิสูจน์ไปยังผู้ถูกสงสัยว่าจะก่อมลพิษแทนผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องดำเนินการต่อไป เนื่องจากกระบวนการดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยเทคนิคและความรู้ค่อนข้างมาก และควรมีการพิจารณาเรื่องการพัฒนาระบบการพิสูจน์หลักฐานด้านสิ่งแวดล้อมหรือ environmental forensic ขึ้นมาในกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ประเด็นการชดเชยและเยียวยาผู้เสียหายก็เป็นเรื่องที่ต้องมีการพัฒนากรอบแนวทางในการชดเชยขึ้นมาให้ชัดเจนเพื่อนำมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ

6) การติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวังหลังการเกิดปัญหา

ในเรื่องการติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวัง (monitor) หลังการเกิดปัญหาการปนเปื้อนควรมีทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ โดยในระดับชาติขณะนี้ยังขาดเจ้าภาพหรือหน่วยงานหลักซึ่งช่วยประสานงานด้านต่างๆ ในเรื่องการติดตามตรวจสอบการแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง ส่วนในท้องถิ่นเองจำเป็นต้องมีองค์กรท้องถิ่นต้องเข้มแข็งและมีความรู้ทางเทคนิคเพียงพอในการติดตามตรวจสอบการแก้ปัญหาว่าได้ผลจริงหรือไม่อย่างไร

7) ระบบการเรียนรู้ การสร้างฐานข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูล

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมีบทบาทสำคัญอย่างมาก ในการทำให้ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพได้ เพราะประชาชน โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่น คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง อย่างไรก็ตามการที่ประชาชนจะเข้มแข็งและมีบทบาทได้อย่างเต็มที่ ประชาชนจะต้องมีความรู้และข้อมูลเพียงพอในการติดตามตรวจสอบ เฝ้าระวัง ดังนั้น การสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อเพิ่มศักยภาพให้ภาคประชาชน และการเปิดเผยข้อมูลตลอดจนมีฐานข้อมูลที่ทำให้เกิดการเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเป็นระบบจึงมีส่วนช่วยให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลจัดการด้านสิ่งแวดล้อมได้ดีขึ้น

2.2 วิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะในด้านสถาบัน / องค์กร

ปัจจุบัน หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการปนเปื้อนของสารเคมีในดินและน้ำใต้ดินของประเทศไทยมีอยู่หลายหน่วยงานทั้งโดยตรงและโดยอ้อม และแต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่และบทบาทที่กำหนดไว้ภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานหลักๆ ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มีหน่วยงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีบทบาทและภารกิจเกี่ยวข้องได้แก่

1.1) ส่วนปฏิบัติการฉุกเฉิน (สารเคมี) สำนักกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ ซึ่งภายในกรมควบคุมมลพิษ มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกากของเสียและสารอันตรายโดยตรง

1.2) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) มีภารกิจหลักคือ การดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดจากโครงการหรือกิจกรรมของภาครัฐ

หรือเอกชนซึ่งมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และบริหารงานกองทุนสิ่งแวดล้อม

1.3) กลุ่มงานวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีด้านน้ำ ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ในด้านการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย พัฒนา ถ่ายทอดและส่งเสริมเทคโนโลยีเพื่อการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านน้ำ

1.4) สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านการจัดทำแผนงาน และการวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงการทั้งด้านการลงทุนและวิชาการสำหรับโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนในลักษณะของเงินอุดหนุนและโครงการเงินกู้ของส่วนราชการ และราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจน องค์กรเอกชนหรือเอกชน

1.5) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะในการจัดทำนโยบาย แผนมาตรการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำบาดาล สำรวจ บริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ รวมทั้งควบคุมดูแล กำกับ ประสาน ติดตามประเมินผลและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำบาดาล กำหนดมาตรฐานและเทคโนโลยีด้านทรัพยากรน้ำบาดาล

1.6) สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค เป็นหน่วยงานในระดับภูมิภาคซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคต่างๆ และประสานงานกับหน่วยงานสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

2. กระทรวงอุตสาหกรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่ ในกรณีของการประกอบกิจการเหมืองแร่ การนิคมอุตสาหกรรม กรมโรงงาน และสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ในกรณีของการประกอบการอุตสาหกรรม

3. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมวิชาการเกษตร และ กรมประมง

4. กระทรวงสาธารณสุข หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมอนามัย กรมควบคุมโรค

5. กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานระดับจังหวัด และ หน่วยงานระดับท้องถิ่น

ทั้งนี้ จากการศึกษาในส่วนของสถาบัน/องค์กรโดยอาศัยจากการศึกษาทั้ง 4 กรณีศึกษาในข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาปัจจุบันที่เป็นข้อจำกัดของสถาบัน/หน่วยงานภาครัฐ ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นที่รับผิดชอบเรื่องการปนเปื้อนของสารเคมีในน้ำใต้ดินและในดินอยู่หลายประการ ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาในเชิงโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่ยังมีความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานซึ่งต่างทำงานบนพื้นฐานของกฎหมายแต่ละฉบับของหน่วยงานตนเอง ทำให้การทำงานภายใต้โครงสร้างกฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เมื่อเกิดปัญหาในพื้นที่ต่างหน่วยงานก็ยึดถือกรอบอำนาจหน้าที่ของตนเอง

2) ปัญหาเชิงวัฒนธรรมการทำงานของระบบราชการไทย ที่ขาดการประสานงานและร่วมมือกันป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง แม้จะมีการตั้งคณะกรรมการที่ประกอบด้วยตัวแทนของ

หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามกรอบกฎหมายที่อยู่ทุกหน่วยงาน แต่ก็พบว่าการทำงานไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรและมีความล่าช้าต่อการจัดการกับปัญหา

3) ภายใต้ระบบและกลไกการทำงานของระบบราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่ได้มีการออกแบบไว้รองรับการดำเนินภารกิจเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการปนเปื้อนฯ ทั้งในด้านงบประมาณและบุคลากร นอกจากนี้โดยสภาพปัญหาของการปนเปื้อนสารเคมีในดินและน้ำใต้ดิน เป็นปัญหาที่ต้องอาศัยความรู้ทางเทคนิควิชาการที่จะสามารถบ่งชี้สาเหตุและการพิสูจน์ความเสียหาย แม้ว่าในปัจจุบันจะมีหน่วยงานรับผิดชอบ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณ

นอกจากนี้ จากการศึกษาทบทวนเอกสาร และประสบการณ์ของต่างประเทศเป็นพื้นฐานในการพิจารณาประกอบ พบว่าโดยหลักการทั่วไป สภาพและลักษณะของการดำเนินงานเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการปนเปื้อนของสารเคมีในดินและน้ำใต้ดิน มีลักษณะสำคัญซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะที่ต้องมีการดำเนินงาน กล่าวคือ มีการตรวจสอบการปนเปื้อนของดินและน้ำใต้ในพื้นที่ต่างๆ การแก้ไขพื้นที่ปัญหา และการจัดการความขัดแย้ง การติดตามตรวจสอบ การดำเนินการด้านกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนการดำเนินงานด้าน soil audit

ทั้งนี้ การดำเนินภารกิจในเรื่องดังกล่าว มีความจำเป็นต้องดำเนินการโดยหน่วยงานหรือองค์กรที่มีความคล่องตัว มีความสามารถเฉพาะทาง และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบการทำงานและการปรับรูปแบบองค์กรในภาครัฐให้สอดคล้องกับภารกิจและเป็นการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาข้อจำกัดต่างๆ ที่เคยเกิดขึ้นและดำรงอยู่ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาการปนเปื้อนของสารเคมีในดินและน้ำใต้ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

● **ข้อเสนอแนะด้านโครงสร้างสถาบัน/องค์กรเพื่อรองรับการปฏิบัติงานและภารกิจด้านการปนเปื้อนฯ**

สำหรับหน่วยงานของรัฐที่จะรับผิดชอบภารกิจดังกล่าว จำเป็นต้องมีความแตกต่างจากเดิม โดยต้องมีการดำเนินงานที่มีขอบเขตที่จำกัด ชัดเจนและสามารถนำไปสู่การตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่ง แนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่จะทำหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว เป็นมาตรการระยะยาวที่ต้องดำเนินการทั้งในระดับชาติ และในระดับพื้นที่ ดังนี้

- **การดำเนินงานในระดับชาติ**

ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการปรับอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของหน่วยงานให้มีความชัดเจนเพื่อไม่ให้ทำหน้าที่ทับซ้อนกันเอง และมีความเป็นเอกภาพ เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล การถ่วงดุลอำนาจ โดยสามารถดำเนินการในแนวทางใดทางหนึ่งดังต่อไปนี้

แนวทางที่หนึ่ง จัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นใหม่เป็น “องค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อม” มีสถานภาพเป็นองค์การมหาชน อยู่ภายใต้การกำกับของสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้มีองค์ประกอบของตัวแทนประชาชนและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือ

แนวทางที่สอง ปรับโครงสร้างทางอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความเป็นเอกภาพอยู่ในหน่วยเดียวกัน ไม่แยกเป็นแต่ละกระทรวง และยกระดับหน่วยงานดังกล่าวซึ่งอาจจะเรียกว่า “ทบวง” เพื่อทำหน้าที่ด้านการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมและสิ่งแวดล้อมด้านอื่นๆ แบบเบ็ดเสร็จ

หน่วยงานที่ตั้งใหม่/ปรับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่เสนอในข้างต้น จะมีบทบาทหน้าที่หลักดังต่อไปนี้

1. จัดการปัญหามลพิษ ในกรณีที่หน่วยงานรัฐเกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินการได้ (เฉพาะแนวทางที่หนึ่ง)
2. แสดงข้อมูลที่มาของแหล่งกำเนิดมลพิษ และการรวบรวมหลักฐานและพินิจ
3. เป็นผู้ให้ทุนสนับสนุนงบประมาณหน่วยงานที่มีอยู่แล้วให้สามารถปฏิบัติงานได้
4. จ่ายค่าชดเชยและช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบ ก่อนที่จะมีการดำเนินคดีเพื่อเอาผิดและเรียกเงินคืนจากผู้ก่อมลพิษ
5. เปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ
6. ดำเนินมาตรการทางการปกครองเมื่อพบผู้กระทำผิด

ซึ่งการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่เป็น “องค์กรมหาชน” มีข้อดี คือ จะช่วยให้มีองค์กรหลักในการดูแลรับผิดชอบปัญหามลพิษได้ครอบคลุม และสามารถรวมภารกิจด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการปนเปื้อนในดินและน้ำใต้ดินอีกด้วย อีกทั้งยังสามารถพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความชำนาญในด้านเทคนิคและกฎหมาย และเปิดโอกาสให้มีองค์ประกอบของภาคประชาชนเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วม

นอกจากนี้ การจัดตั้งองค์กรใหม่ในลักษณะองค์กรมหาชน ถือได้ว่าสามารถจัดตั้งขึ้นได้โดยง่าย โดยอาศัยเพียงการตราพระราชกฤษฎีกาที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะทำให้องค์กรใหม่มีความคล่องตัวและสามารถปฏิบัติการที่รัฐมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่จะต้องพิจารณา คือ ปัญหาทางการเงิน และการต่อต้านจากหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่เดิมที่มีอยู่มาก ซึ่งบางส่วนอาจเห็นว่าการจัดตั้งองค์กรใหม่ ไม่ใช่แนวทางที่เหมาะสม

สำหรับแนวทางที่สอง อำนาจหน้าที่ขององค์กรคล้ายกับแนวทางที่หนึ่ง เพียงแต่ไม่มีการกำหนดให้มีตัวแทนประชาชนและหน่วยงานอื่นๆ เป็นองค์ประกอบ โดยการปรับโครงสร้างเดิมเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมของกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งมีข้อดี คือ การต่อต้านอาจน้อยกว่าแนวทางแรก และสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งในด้านบุคลากรและเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ ของหน่วยงานเดิม แต่มีข้อจำกัด เกี่ยวกับจำนวนและศักยภาพของบุคลากร

- การดำเนินงานในระดับพื้นที่

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน สาเหตุหนึ่ง คือ องค์กรที่มีอยู่ ซึ่งเป็นองค์กรระดับท้องถิ่นนั้น มีหน้าที่ดำเนินการตามแผนนโยบายของรัฐบาลส่วนกลาง แต่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อีกทั้ง ไม่ได้มีหน้าที่ในการรับผิดชอบโดยตรง ที่ผ่านมายังไม่มีองค์กรที่จะวินิจฉัยชี้ขาดถึงสาเหตุ ตลอดจนรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา ดังนั้น คณะผู้วิจัยได้เสนอการจัดตั้ง “องค์กรกึ่งตุลาการด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Tribunal)”⁵ โดยมีแนวคิดจากหน่วยงานแบบ Tribunal ในต่างประเทศ ที่ทำหน้าที่เปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท และติดตามตรวจสอบ หน่วยงานต่าง ๆ ดังนั้น องค์กรใหม่จะต้องทำหน้าที่กึ่งตุลาการ (Quasijudicial) ซึ่งทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท พิสูจน์ข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาด รวมทั้งการติดตามตรวจสอบ โดยมีโครงสร้างประกอบไปด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคต่างๆ หน่วยงานราชการ และภาคประชาชน และจะต้องมีกฎหมายที่จะมารองรับด้วย ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวจะต้องตั้งในระดับพื้นที่ที่มีความเสี่ยง โดยเฉพาะเขตการนิคมอุตสาหกรรมที่จะมีปัญหา

2.3 วิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะในด้านเศรษฐศาสตร์

จากกรณีศึกษาทั้ง 4 กรณีข้างต้น พบว่าขนาดของปัญหาการปนเปื้อนในดินและน้ำใต้ดิน เป็นปัญหาใหญ่ และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง รวมถึงมีความล่าช้าในการแก้ไขปัญหา การปนเปื้อนหากต้องรอนงบประมาณจากรัฐบาล นอกจากนี้ ในอนาคตอาจมีพื้นที่ที่มีโอกาสเสี่ยงสูงที่จะเกิดปัญหาการปนเปื้อนในดินและน้ำใต้ดินอีกจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ประกอบการเหมืองแร่ โรงงานรับบริการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุไม่ใช้แล้ว แหล่งทิ้งหรือฝังกลบขยะจากชุมชน สถานที่สาธารณะที่มีการลักลอบทิ้งสิ่งปฏิกูล โรงงานอุตสาหกรรม หรือนิคมอุตสาหกรรม ซึ่ง ณ ปัจจุบันในประเทศไทยมีสถานที่ดังกล่าวรวมแล้วจำนวนไม่น้อยกว่า 60,000 แห่ง ทั้งนี้ หากยังอาศัยงบกลาง ซึ่งเป็นงบฉุกเฉินในการแก้ปัญหาอาจมีแนวโน้มที่จะไม่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อทั้งประชาชนและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในรูปแบบของกองทุนนั้นน่าจะเป็นวิธีการที่เหมาะสม ปัจจุบันกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหามลพิษในดินและน้ำใต้ดิน มี 2 กองทุน ได้แก่ กองทุนสิ่งแวดล้อม และกองทุนพัฒนาน้ำบาดาล

อย่างไรก็ตาม มีข้อจำกัดบางประการสำหรับกองทุนดังกล่าว ที่ทำให้ไม่สามารถนำเงินกองทุนมาใช้ในการแก้ปัญหาการปนเปื้อนที่เกิดขึ้นแล้วได้ กล่าวคือ กองทุนสิ่งแวดล้อม กิจกรรมส่วนใหญ่ของกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นการสนับสนุนการจัดให้มีระบบเพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม ส่วนกองทุนพัฒนาน้ำบาดาล เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นในกรมทรัพยากรน้ำบาดาล โดยที่แนวทางการใช้จ่ายของกองทุนพัฒนาน้ำบาดาลที่มีข้อกำหนดไว้สำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา สำรวจ วิจัย และการวางแผนแม่บทเพื่อการพัฒนา และอนุรักษ์แหล่งน้ำบาดาลและ

⁵ ข้อเสนอดังกล่าวเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายจากโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “ข้อเสนอเพื่อการพัฒนาเขตอุตสาหกรรมยั่งยืนในบริบทของไทย” โดย สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

สิ่งแวดล้อม การช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆที่เกี่ยวกับการทดแทนและอนุรักษ์แหล่งน้ำบาดาล ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนพัฒนาน้ำบาดาล และค่าใช้จ่ายในการจ้างเอกชนจัดเก็บค่าใช้จ่ายน้ำบาดาลและค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล ทั้งนี้ ในกรณีกองทุนพัฒนาน้ำบาดาล ถึงแม้จะมีรายได้ประจำเข้ากองทุน เช่น ค่าใช้น้ำบาดาล ค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล แต่การดำรงอยู่ของแหล่งทุนและการกำหนดอัตราการเรียกเก็บนั้นเป็นไปในทางห้ามใช้น้ำบาดาล ดังนั้นรายได้ในส่วนนี้ ในอนาคตน่าจะมีแนวโน้มลดลงจนไม่เพียงพอในการใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมการแก้ไขปัญหาการปนเปื้อนในดินและน้ำใต้ดินได้

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ขนาดของกองทุนอาจไม่เพียงพอสำหรับนำมาใช้ในการแก้ปัญหา ยกตัวอย่าง จำนวนเงินในกองทุนสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 3,873.19 ล้านบาท หากจะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการปนเปื้อนในดินและน้ำใต้ดิน ซึ่งจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายในแต่ละครั้งเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น การประมาณการค่าใช้จ่ายในการ clean up บริเวณพื้นที่ปนเปื้อนแคดเมียมลุ่มน้ำแม่ตาว จังหวัดตาก ซึ่งมีพื้นที่เสี่ยงประมาณ 13,000 ไร่ นั้น พบว่าจะต้องใช้เงินทุนเพื่อเป็นค่าสำรวจและฟื้นฟูเป็นเงิน 422 ล้านบาทจากการคำนวณโดยประมาณ ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวยังไม่รวมค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงดินและฟื้นฟูพื้นที่ปลูกข้าว อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาระหว่าง 2 กองทุนที่กล่าวมาในข้างต้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า บทบาทและภารกิจของกองทุนสิ่งแวดล้อมน่าจะเหมาะสมกว่าสำหรับนำมาใช้ในการแก้ปัญหาการปนเปื้อนของสารเคมีในดินและน้ำใต้ดิน

- **ข้อเสนอแนะทางเลือกในการนำเครื่องมือเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้พร้อมกับสร้างระบบสถาบันขึ้นมาดูแล**

- 1) เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์**

- สำหรับ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการปนเปื้อนในดินและน้ำใต้ดินในอนาคต อาจจะมีได้ 2 แนวทาง คือ

- แนวทางแรก** ได้แก่ การจัดตั้งกองทุนใหม่เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาปนเปื้อนในดินและน้ำใต้ดินโดยเฉพาะ

- แนวทางที่สอง** ได้แก่ การกำหนดภารกิจที่ชัดเจนให้กับกองทุนสิ่งแวดล้อม

- ซึ่งไม่ว่าจะเป็นทางเลือกใดนั้น จะต้องมีแนวทางการจัดหาเงินทุนที่เป็นรูปธรรมและเพียงพอต่อการป้องกันและฟื้นฟูความเสียหายจากการปนเปื้อนในดินและน้ำใต้ดิน โดยจะต้องมีองค์ประกอบของแหล่งเงินทุนที่จำเป็นต้องมีทั้งส่วนที่มาจากผู้ก่อมลพิษหรือกิจการที่มีความเสี่ยงในการก่อมลพิษและรัฐบาล ซึ่งการที่รัฐบาลจะต้องแบกรับในส่วนนี้ด้วยนั้นไม่ขัดกับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ทั้งนี้ เนื่องจากการหาผู้ก่อมลพิษที่แท้จริงอาจต้องอาศัยระยะเวลาในการพิสูจน์ หรือบางครั้งอาจไม่สามารถพิสูจน์หาเจ้าของผู้ก่อมลพิษที่แท้จริงได้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจำเป็นต้องมีกระบวนการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาตัวผู้ก่อมลพิษอย่างถูกต้อง และมีกระบวนการในการเรียกคืนค่าใช้จ่ายในการกำจัดปัญหาการปนเปื้อนด้วย โดยมีแหล่งที่มาของเงินทุนประกอบด้วย 2 แหล่ง คือ

1. แหล่งที่มาของเงินทุนจากภาครัฐ

หากประเทศไทยจะใช้กรอบเดียวกันกับ Super Fund ของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว วิธีการหาแหล่งทุนอาจจะประกอบด้วย 2 แหล่งคือ การใช้ภาษีอากรที่มีอยู่เดิม อาทิ ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันและการใช้ภาษีอากรที่จัดให้มีขึ้นใหม่ เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การนำเอาภาษีอากรต่างๆ ดังกล่าวมาใช้ในกองทุนสิ่งแวดล้อมนั้นอาจจะกระทำได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ การทำให้เป็นภาษีเฉพาะกิจ หรือ Earmarked Tax หรือการเจียดบางส่วนของรายได้จากภาษีอากรต่างๆ อย่างเช่นกรณีของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งมีอำนาจในการจัดเก็บเงินบำรุงกองทุนจากภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบร้อยละ 2

2. แหล่งที่มาของเงินทุนจากผู้ก่อมลพิษหรือผู้มีความเสี่ยงสูงในการก่อมลพิษ

ผู้ก่อมลพิษต้องแบกรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงทั้งหมดตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย อย่างไรก็ตาม มีข้อจำกัดบางประการสำหรับการเรียกเก็บเงินจากผู้ก่อมลพิษ เนื่องจากต้องอาศัยระยะเวลาในการพิสูจน์ทำให้อาจไม่สามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ทันที ดังนั้น ทางเลือกหนึ่งคือการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการเก็บเงินมัดจำจากผู้มีความเสี่ยงสูงในการก่อมลพิษ ในรูปของ Performance Bond ซึ่งมีลักษณะเสมือนเงินมัดจำ ข้อดีคือ กองทุนได้รับเงินทุนบางส่วนหรือทั้งหมดล่วงหน้าแน่นอน แต่อย่างไรก็ตาม มีความยากในการกำหนดมูลค่าของ Performance Bond ตัวอย่างเช่น เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสกับผู้ซื้อ ทั้งนี้หากจะใช้เครื่องมือประเภทนี้อาจต้องใช้มาตรการอื่นๆ ควบคู่ไปด้วยเพื่อสร้างแรงจูงใจ เช่น Category System, Performance Discount เป็นต้น

สำหรับรายได้จากภาษีสิ่งแวดล้อมเข้าไปใส่ไว้ในกองทุนสิ่งแวดล้อมในบริบทใหม่ อาจจะมี chapter ต่างๆที่ครอบคลุมกิจกรรมหลายด้านที่เรียกว่า earmarked fund โดยมีรูปแบบหลากหลาย เช่น ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมของการใช้ทรัพยากร ค่าธรรมเนียมการกำจัดขยะ/น้ำเสีย/อากาศเสีย ค่าใบอนุญาตการประกอบกิจการ ค่าปรับ ฯลฯ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ภาษีมลพิษ (pollution tax) เป็นการเก็บภาษีตามปริมาณของของเสีย (มลพิษ) ที่โรงงานหรือบ้านเรือนปล่อยออกมาในบรรยากาศ (ในแหล่งน้ำ ดิน หรือในอากาศ) ทั้งนี้อัตราภาษีควรจะสะท้อนค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น

2) ค่าธรรมเนียมการใช้ (user charge) เป็นค่าใช้จ่ายในการใช้บริการที่สัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมที่ควรสะท้อนต้นทุนและความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าเก็บและกำจัดขยะ ค่าบำบัดน้ำเสีย ค่ากำจัดกากสารเป็นพิษ ฯลฯ

3) อัตราภาษีที่แตกต่างกัน (tax differentiation) คือ การกำหนดภาษีในอัตราเพื่อสร้างแรงจูงใจให้คนหันมาบริโภคสิ่งที่เป็น “คุณ” ต่อสิ่งแวดล้อม และลดการบริโภคอีกอย่างหนึ่งซึ่งเป็น “โทษ” ต่อสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น เก็บภาษีสำหรับน้ำมันไร้สาร (ตะกั่ว) ในอัตราต่ำกว่าเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม/ความเคยชินของผู้บริโภค เป็นต้น

4) สินเชื่อเพื่อสิ่งแวดล้อม (environmental credit) โดยการให้สินเชื่อในลักษณะผ่อนปรนสำหรับกิจกรรมที่เป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อม เช่น อัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยที่อาจเป็นความช่วยเหลือแบบให้เปล่า และกำหนดเงื่อนไขต้องสมทบเงิน (matching fund) เป็นต้น

5) ระบบมัดจำคืนเงิน (deposit-refund scheme) เป็นการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้บริโภคจ่ายเงินมัดจำสำหรับสินค้าบางประเภท เพื่อสร้างแรงจูงใจให้นำวัสดุบรรจุภัณฑ์มาคืน (การรีไซเคิล)

6) ค่าปรับ (fines) สำหรับผู้ละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นมาตรการป้องปรามสำหรับผู้กระทำผิด อย่างไรก็ตามเครื่องมือนี้อาจอ่อนเพราะการปรับมักเกิดขึ้นภายหลังปัญหาเกิดขึ้นแล้ว นอกจากนี้บางกรณีต้องอาศัยระยะเวลาพิสูจน์หาข้อเท็จจริง หรือในบางกรณีการเป็น “ผู้เสียหาย” ไม่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถฟ้องร้องเอาผิดได้

7) พันธบัตรสิ่งแวดล้อมที่มีเงื่อนไข (performance bond) สำหรับพันธบัตรดังกล่าวเหมาะสำหรับนำมาใช้กับโครงการลงทุน/โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพทำให้เกิดความเสี่ยงภัยขนาดใหญ่ต่อสังคม โดยการกำหนดเงื่อนไขให้กิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมต้องวางเงินจำนวนหนึ่งไว้กับรัฐ โดยการซื้อพันธบัตรสิ่งแวดล้อมของรัฐบาล เพื่อเป็นค่า “มัดจำ” หรือ “ค่าประกันความเสียหาย” โดยอาจมีเงื่อนไขคืนเงินให้พร้อมกับดอกเบี้ย ถ้าหากว่าโรงงานหรือโครงการนั้นๆ ปฏิบัติดีต่อสิ่งแวดล้อม และมีข้อเสนอให้มอบภารกิจดังกล่าวให้แก่ประชาคมและพื้นที่ที่มีความเสี่ยงภัยพิบัติจากโรงงานในลักษณะ catastrophic damage

8) ฉลากเขียว (green labeling) สำหรับฉลากเขียวเป็นการให้ข่าวสารข้อมูลแก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับสินค้าโภคภัณฑ์นั้นๆ “เป็นมิตร” กับสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การจัดทำมาตรฐานดังกล่าวควรจัดทำโดยหน่วยงานที่เป็นกลาง และควรมีการตรวจสอบเป็นระยะ อย่างไรก็ตาม วิธีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม และการบริหารเงินกองทุนฯ มีรายละเอียดที่จะต้องพิจารณาหลายด้าน อาทิ เหตุผล วิธีการและทางเลือกจากการจัดเก็บ (เครื่องมือ) หน่วยงานที่จะทำหน้าที่จัดเก็บ ตลอดจนการนำรายได้ที่เกิดขึ้นไปใช้

โดยสรุป เครื่องมือเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมสำหรับปัญหาสิ่งแวดล้อม กรณีการปนเปื้อนของสารเคมีในดินและน้ำใต้ดิน ควรเป็นมาตรการป้องกัน (precautionary or preventive measure) และการเพิ่มมาตรการความปลอดภัย (safety measure) เช่น ระบบมัดจำ/คืนเงิน หรือ ระบบประกันภัย (insurance) เป็นต้น สำหรับประเทศไทยระบบมัดจำ/คืนเงิน น่าจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ง่ายกว่า ยกตัวอย่างเช่น การนำพันธบัตรสิ่งแวดล้อมมาใช้ โดยกำหนดเงื่อนไขให้โรงงานประเภทที่มีความเสี่ยงสูงต่อสิ่งแวดล้อม ต้องถือพันธบัตรรัฐบาลตามจำนวนที่เหมาะสมกับสภาพความเสี่ยง โดยมีเงื่อนไขได้รับดอกเบี้ยตามกำหนดเวลา โดยที่รัฐบาลสามารถจะหักความเสียหายจากเงินต้น และดอกเบี้ยของพันธบัตรได้กรณีที่เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม รายได้ดังกล่าวนำมาเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่ง earmarked สำหรับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมการปนเปื้อนของสารเคมีในดินและน้ำ และควรเพิ่มมิติพื้นที่ โดยจัดสรรเงินในรายพื้นที่ด้วย

2) ระบบสถาบันและระบบการจัดการความรู้แบบใหม่

ประกอบด้วยเครื่องมือและกลไก และหน่วยงาน(สถาบัน) เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาการปนเปื้อนของสารเคมี จะประกอบด้วย เครื่องมือหรือรายได้ที่จะนำมาใช้แก้ปัญหาที่มีมา 2 แหล่ง กล่าวคือ 1) กองทุนสิ่งแวดล้อม (ในบริบทใหม่) และ 2) ระบบมัดจำในรูปแบบการถือพันธบัตรสิ่งแวดล้อม สำหรับหน่วยงานจะประกอบด้วยหน่วยงานในระดับชาติและระดับพื้นที่ โดยที่

หน่วยงานในระดับชาติ ทำหน้าที่กำกับดูแล การอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ส่วนหน่วยงานระดับพื้นที่ซึ่งรับมอบอำนาจจากหน่วยงานระดับชาติ ทำหน้าที่กำกับดูแลและรายงานผลด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงงาน โดยรวมบทบาทของภาคประชาคม สื่อท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจังหวัด นอกจากนี้ หน่วยงานดังกล่าวต้องมีการจัดเก็บข้อมูลสนเทศของโรงงานและการเฝ้าระวังด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในส่วนกลาง และในระดับพื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่เสี่ยง เช่น พื้นที่นิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น ทั้งนี้ ควรมีคณะอนุกรรมการเทคนิคที่ทำหน้าที่ประเมินความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมโรงงาน และเสนอแนะต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมในประเด็นต่างๆ อาทิเช่น กำหนดเงื่อนไขการถือพันธบัตรของโรงงาน เป็นต้น

2.4 วิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะในด้านกฎหมาย

ปัจจุบันสภาพปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบันโดยสรุป คือ

1) มีกฎหมายเฉพาะหลายฉบับและกระจัดกระจายเกินไปเป็นผลทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

2) ปัญหากฎหมายระดับรอง เนื่องจากกฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมีอยู่หลายฉบับ และแต่ละฉบับมีสถานะเพื่อรองรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานก่อให้เกิดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องเดียวกันหรือเกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับการนำไปปฏิบัติ ตลอดจนเกิดความสับสนในการบังคับใช้

3) วิสัยทัศน์ของผู้กำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมยังขาดความชัดเจนและเป็นเอกภาพ เนื่องจากมักจะเป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยขาดการพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นในการมีกฎหมายเรื่องนั้น ๆ อย่างรอบครอบ และมีได้มุ่งคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง

4) ความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายแต่ละฉบับ ทำให้เกิดปัญหาต่อแนวนโยบายและการบริหารจัดการในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบแตกต่างกัน

5) กฎหมายสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่จะมีมาตรการการแก้ไขมากกว่ามาตรการการป้องกันและมีมาตรการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ปฏิบัติหรือผู้บังคับใช้เป็นหลัก ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมกับการปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

6) เจ้าหน้าที่งานในการบังคับใช้กฎหมายอาจยังไม่ตระหนักในแนวคิดและวิธีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ที่ผ่านมามีเจ้าหน้าที่เพียงแค่มุ่งบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งยังขาดการพัฒนาองค์ความรู้ทั้งทางด้านวิชาการและทางเทคนิค

7) ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

สภาพการณ์ด้านกฎหมายปัจจุบันเรื่องมลพิษที่เป็นสาเหตุของการปนเปื้อนในดินและน้ำใต้ดิน ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติฉบับใดที่เกี่ยวข้องโดยตรง และไม่มีพระราชบัญญัติฉบับใดที่นิยามความหมายของคำว่า “ของเสียอันตราย” หรือ “ของเสียอุตสาหกรรม” เอาไว้ อย่างไรก็ตามมี กฎหมายสองฉบับที่เกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุมกิจการที่เป็นต้นเหตุหลักของการปนเปื้อนในดินและน้ำใต้ดิน กล่าวคือ **พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535** ทั้งนี้ โดยหลักการทางกฎหมาย มีสองหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในด้านมาตรการบังคับควบคุม และมาตรการแก้ไข หน่วยงานดังกล่าวคือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ภายใต้สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม และ กรมควบคุมมลพิษภายใต้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ โดยที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมคือหน่วยงานหลักในการควบคุมการประกอบกิจการอุตสาหกรรมในแทบทุกๆ ด้าน รวมทั้งการควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม หากโรงงานอุตสาหกรรมไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานควบคุมมลพิษด้านต่าง ๆ ที่พระราชบัญญัติโรงงาน ฯ ระบุไว้ หรือไม่ทำตามเงื่อนไขในใบอนุญาตประกอบกิจการ เจ้าหน้าที่กรมโรงงานมีอำนาจในการสั่งหยุดประกอบกิจการโรงงาน และยังได้บัญญัติบทลงโทษแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้ ต้องระวางโทษไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ปรับอีกวันละไม่เกิน 5,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง ส่วนกรมควบคุมมลพิษ ถึงแม้ว่าจะมีหน้าที่ในการตรวจสอบมลพิษโดยตรงก็ตาม แต่ไม่มีอำนาจตรงในการบังคับใช้มาตรฐาน ในขณะที่กรมโรงงานมีความเชี่ยวชาญทางเทคนิคอุตสาหกรรมและมีความรู้เกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของโรงงานที่ตนส่งเสริมและควบคุมอยู่ดีกว่าหน่วยงานอื่น แต่อย่างไรก็ตามกรมโรงงานมักไม่นิยมการใช้ไม้แข็งในการควบคุมมลพิษจากโรงงาน

โดยสรุป ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอยู่สามระดับด้วยกันคือ **ปัญหาความไม่เป็นระบบของกฎหมายควบคุมมลพิษ ปัญหาจากการไม่สามารถใช้กฎหมายเท่าที่มีอยู่ให้สัมฤทธิ์ผล และปัญหาจากการที่บทบัญญัติกฎหมายบางส่วนไม่รัดกุม**

- **ข้อเสนอแนะหรือมาตรการด้านกฎหมายเพื่อการป้องกันและแก้ปัญหการปนเปื้อนในดินและน้ำใต้ดิน**

1) มาตรการระยะสั้น-กลาง ที่สามารถดำเนินการได้ทันที มีดังนี้

1.1) การบังคับใช้กฎหมาย

ไล่เรียงลำดับความรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจน ตลอดจนกำจัดสภาพที่เอื้อต่อการปฏิบัติราชการอย่างไม่บูรณาการและขาดการตรวจสอบ เพื่อหยุดการไม่บังคับใช้กฎหมาย หรือบังคับใช้อย่างผิดๆ อาทิ การกำหนดหลักการและหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายให้ละเอียดและชัดเจน เพื่อที่จะนำมาใช้เป็นกรอบในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตด้วยการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การสร้างความโปร่งใสในการใช้อำนาจรัฐให้เกิดขึ้นจริง ด้วยการพัฒนารอบและคู่มือในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้เป็นเอกสารที่

เข้าถึงและอ่านเข้าใจได้ง่ายสำหรับผู้ที่ไม่มีความรู้ทางกฎหมาย นอกจากนี้ควรสร้างกลไกในการมีส่วนร่วมที่จะรับรู้และตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยใช้ระเบียบในการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้หน่วยราชการที่มีอำนาจออกใบอนุญาต ต้องเปิดกระบวนการพิจารณาออกใบอนุญาต ดำเนินกิจการให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมรับรู้ ทั้งนี้ควรมีการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลำดับรอง ที่ระบุชัดถึงหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในแต่ละเรื่อง

นอกจากนี้ ควรมีการออกระเบียบหรือคำสั่งให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการอนุญาตต้องบังคับให้สถานประกอบการมีการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดจากกระบวนการรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และยุติการดำเนินการเชิงกฎหมายและสถาบันไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้อง เช่นการปล่อยให้หน่วยราชการที่มีบทบาทขัดแย้งในตัวเองมีบทบาทในการควบคุมมลพิษ อีกทั้งทบทวนแนวทางการปฏิบัติราชการที่มักกระทำกันในรูปแบบคณะกรรมการสอบสวน ว่าเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่ เนื่องจากในหลายกรณีที่ขอบเขตของความรับผิดชอบตามสายงานนั้นชัดเจนอยู่แล้วตามกฎหมาย

1.2) การดำเนินคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ส่วนรวม

สำหรับการดำเนินคดีในลักษณะดังกล่าว มีข้อเสนอให้ควรเร่งรัดติดตามความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหทางเทคนิคกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีทางแพ่งด้านสิ่งแวดล้อมที่กำลังดำเนินการอยู่ในรูปแบบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยราชการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการปนเปื้อนจากแหล่งกำเนิดมลพิษชนิดต่าง ๆ เพื่อให้รัฐสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นต้นเหตุได้จริงตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 96 และ 97 รวมทั้งการสร้างเสริมความพร้อมให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่ในการขจัดมลพิษให้มีศักยภาพในการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานและการพิสูจน์ในคดีแพ่งทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการสำรวจและจัดทำบัญชีลำดับความสำคัญและเร่งด่วนในการขจัดสถานที่ปนเปื้อน นอกจากนี้ควรเร่งสร้างความพร้อมในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม เพื่อสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมาย พร้อมทั้งช่วยก่อให้เกิดประสบการณ์จากการดำเนินคดีที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้เมื่อมีการนำเรื่องขึ้นเป็นคดีแพ่ง ควรตั้งและกำหนดประเด็นเพื่อให้สอดคล้องกับเอกลักษณ์บางประการของคดีสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเรื่องเหตุและผลแห่งความเสียหาย และเรื่องขอบเขตของค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยในระยะยาวด้วย

1.3) การดำเนินคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ชาวบ้าน

มีข้อเสนอให้มีการสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานของทั้งภาครัฐและองค์กรเอกชนในการทำให้ชาวบ้านสามารถเข้าถึงกลไกและกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (legal aid) รวมไปถึงการดำเนินคดีของชาวบ้าน เพื่อทำให้กฎหมายมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีผลใช้บังคับได้จริง ตลอดจนช่วยสร้างบรรทัดฐานตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และควรเร่งรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านเข้าใจและเห็นช่องทางในการนำกลไกกฎหมายวิธี

พิจารณาความแพ่งเรื่องการฟ้องคดีเป็นกลุ่มมาใช้เมื่อกฎหมายดังกล่าวปรับปรุงแก้ไขเสร็จสมบูรณ์แล้ว เพื่อให้ชาวบ้านสามารถเข้าถึงความเป็นธรรมทางแพ่งได้ง่ายขึ้น

นอกจากนี้กรณีที่เกิดปัญหาการปนเปื้อน หน่วยงานราชการควรปรับตัวภายใต้กรอบกฎหมายและระเบียบให้สามารถเข้าช่วยเหลือในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายของชาวบ้าน ตลอดจนการให้รางวัลแก่ผู้ทำงานเป็นประโยชน์ต่อการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องคดีสิ่งแวดล้อม

2) มาตรการระยะยาว มีข้อเสนอแนะดังนี้

2.1) นำแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง

ให้นำหน้าการควบคุมมลพิษและรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างเท่าเทียมกับการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการถ่วงดุลกันระหว่างการส่งเสริมอุตสาหกรรมกับรักษาสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งจัดโครงสร้างหน่วยงานไม่ให้สองบทบาทดังกล่าวอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน ทั้งนี้ อาจให้หน่วยงานด้านการบริหารจัดการและรักษาทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับการควบคุมมลพิษ เป็นหน่วยงานในระดับกระทรวง โดยการจัดระบบกฎหมายและหน่วยงานด้านควบคุมมลพิษตามสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ดิน อากาศ โดยไม่ขึ้นอยู่กับประเภทของกิจการที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ เหมือนอย่างเช่นในต่างประเทศ โดยที่หน่วยงานด้านการควบคุมมลพิษต้องมีภารกิจในการควบคุมและแก้ปัญหามลพิษทุกด้าน ทั้ง น้ำ ดิน อากาศ ตลอดจนรับผิดชอบในการฟื้นฟูทรัพยากรที่ได้รับความเสียหาย และทำหน้าที่ในการดำเนินคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษ

2.2) การปรับปรุงกฎหมายในพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

ปรับปรุงความรับผิดชอบเด็ดขาดตามมาตรา 96 และ 97 โดยกำหนดให้มีข้อสันนิษฐานเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ให้โจทก์ต้องพิสูจน์เพียงความน่าจะเป็นเบื้องต้นว่าจำเลยคือต้นเหตุ (casual link) แล้วให้เป็นภาระของจำเลยที่ต้องพิสูจน์หักล้างจนกว่าจะทำให้ศาลเห็นเป็นอย่างอื่นได้ และเพิ่มเติมมาตราใหม่เรื่องกระบวนการและภาระการพิสูจน์พยานหลักฐานทางด้านสิ่งแวดล้อม

กำหนดมาตรการทางอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีการให้ใบอนุญาตแก่โครงการหรือกิจการที่ยังไม่ผ่านการศึกษารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยปรับปรุงในส่วนที่ 4 เรื่องการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (มาตรา 48 และมาตรา 46) และเพิ่มเติม 2 มาตราใหม่ในหมวดว่าด้วย EIA หมวดบทกำหนดโทษ และเพิ่มเติมกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยเพิ่มเนื้อหาในมาตรา 47 และเพิ่มเติมมาตราใหม่โดยมีให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีเองได้ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ได้รับรองสิทธิไว้

2.3) ปรับปรุงหมวด 2 เรื่องกองทุน

เพิ่มเติมที่มาของรายได้ในมาตรา 22 (6) เกี่ยวกับเงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากกองทุน อาทิ เงินที่ได้จากค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ การวางมัดจำคืนเงินผลิตภัณฑ์ ค่าธรรมเนียมบรรจุภัณฑ์ เงินที่ได้จากการหักเงินประกันความเสียหาย ซึ่งหักจากผู้ประกอบกิจการ

ได้วางไว้ เงินที่ได้จากการเก็บค่าปล่อยมลพิษและค่าการจัดการมลพิษ และเงินที่ได้จากการเก็บภาษีสารเคมีจากผู้ผลิตและผู้นำเข้า และเพิ่มรายละเอียดในการใช้จ่ายเงินกองทุน ตามมาตรา 23 (4) เกี่ยวกับเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อาทิ ใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการรับซื้อคืนซากผลิตภัณฑ์ที่หมดอายุการใช้งานและการจัดการซากผลิตภัณฑ์ดังกล่าวให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นเงินที่นำไปใช้แก้ไขและฟื้นฟูปัญหาการปนเปื้อนสารเคมีในสิ่งแวดล้อม และเป็นเงินสนับสนุนเทคโนโลยีที่สะอาด

2.4) การสร้างกลไกทางกฎหมายขึ้นมาใหม่ เช่นการบังคับให้มีการประกันความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม โดยนำมาขยายใช้กับกิจการที่มีความเสี่ยงทางสิ่งแวดล้อมทุกประเภท

2.5) ศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายบทบาทการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ออกมาสู่ภาคประชาสังคม ภายใต้หลักการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม (public interest litigation) โดยหารือกับศาลปกครองในแนวทางการขยายอำนาจฟ้องคดีในเรื่องของส่วนรวมให้แก่ประชาชนให้สามารถฟ้องบังคับให้หน่วยงานจัดการมีการดำเนินการตามกฎหมาย พร้อมทั้งพัฒนากลไกทางกฎหมายเพื่อสนับสนุนหรือให้รางวัลแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะได้สำเร็จ

นอกจากนี้ ก่อนที่จะมีการนำเอามาตรการประกันความรับผิดชอบมาใช้ ต้องทำให้กลไกการดำเนินคดีเพื่อสร้างความรับผิดชอบทางแพ่งมีประสิทธิภาพเสียก่อนด้วยการแก้ปัญหาการพิสูจน์ยืนยันต้นเหตุของการปนเปื้อนให้ได้เสียก่อน โดยการแก้ไขทำได้สองทางคือ พัฒนาระบบงานการพิสูจน์ยืนยันทางมลพิษและสิ่งแวดล้อม (environmental forensics) และการกำหนดข้อสันนิษฐานเบื้องต้น พร้อมทั้งการผลักดันการพิสูจน์ ทั้งสองทางนี้ ต้องอาศัยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย โดยนำที่จะเริ่มจากการเพิ่มมาตราหนึ่งเข้าไปในหมวดว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ว่าหากปรากฏว่าแหล่งกำเนิดมลพิษรายใดในระบบนิเวศปล่อยสารชนิดที่ปนเปื้อนออกมาจากกระบวนการผลิต ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นต้นเหตุของการปนเปื้อนเว้นแต่จะพิสูจน์หักล้างได้ โดยในระหว่างนี้ ควรมีการกำหนดให้มีการพัฒนาหน่วยราชการหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นกรมควบคุมมลพิษ เพื่อเสริมสร้างความพร้อมในการทำหน้าที่พิสูจน์ยืนยันทางมลพิษและสิ่งแวดล้อมให้สามารถนำผลไปใช้เพื่อการพิสูจน์พยานหลักฐานในศาลได้

2.5 ข้อเสนอแนะด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับข้อเสนอแนะด้านสิ่งแวดล้อม มีข้อเสนอในการแก้ปัญหาแบ่งได้เป็น 3 มาตรการ คือ มาตรการฟื้นฟูส่วนที่ปนเปื้อนไปแล้ว (Site cleanup) มาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการปนเปื้อนเกิดขึ้นอีก (Contamination prevention) และกระบวนการพิสูจน์ความเสียหาย (Environmental Forensics)

1) มาตรการฟื้นฟูส่วนที่ปนเปื้อนไปแล้ว (Site cleanup) ประกอบไปด้วย 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่หนึ่ง การหาพื้นที่ที่ควรจะต้องฟื้นฟูก่อน (prioritization) โดยใช้หลักการประเมินความเสี่ยงกล่าวคือแหล่งที่ปนเปื้อนต้องมีความเป็นอันตรายสูงหรือปนเปื้อนมากและอาจจะทำให้มีความเสี่ยงอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมหรือสิ่งมีชีวิตใกล้เคียงได้หากไม่ทำการฟื้นฟู

ส่วนที่สอง การฟื้นฟู(remediation)โดยการเข้าไปดำเนินการให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมกลับมากใกล้เคียงกับของเดิมหรือให้เป็นไปตามมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับได้โดยการใช้กระบวนการทางวิศวกรรม หรือ ทางเคมี และต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆ ร่วมด้วย อาทิ ชนิด ปริมาณ หรือความเข้มข้นของการปนเปื้อน ตลอดจนสภาพพื้นที่หรือสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้การเลือกเทคโนโลยีนั้นเหมาะสม

ส่วนที่สาม การหาผู้รับผิดชอบมาทำการโดยใช้หลักทางการพิสูจน์หลักฐานทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Forensics) ซึ่งเป็นกระบวนการรวบรวมหลักฐานและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบเพื่อใช้ในการบ่งชี้ถึงข้อเท็จจริงของการปนเปื้อนต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนหาผู้รับผิดชอบต่อการปนเปื้อนที่เกิดขึ้น โดยมากมักทำในกรณีของการแบ่งความรับผิดชอบทางมูลค่าในการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อน (Cost allocation at contaminated sites) การตรวจสอบพื้นที่ก่อนที่จะมีการซื้อขายหรือเปลี่ยนมือ (Site investigation for property transfer) การตรวจสอบว่าประกันภัยจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ (Insurance litigation) และการพิสูจน์หากมีการฟ้องร้องในเรื่องของการปล่อยสารเคมีปนเปื้อนที่ทำให้บุคคลหรือสิ่งแวดล้อมต้องมีความเสี่ยง (Toxic tort) ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจำเป็นต้องมีองค์กรกลางที่เป็นหลักมาทำหน้าที่ขับเคลื่อนให้ขั้นตอนต่างๆ นี้ได้เดินหน้าไปและองค์กรหลักนี้ไม่ควรมีหน้าที่ทั้งผู้บังคับใช้กฎหมายและการส่งเสริมการประกอบกิจการที่อาจจะทำให้เกิดดินปนเปื้อน

ตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการใช้หน่วยงานกลางที่เรียกว่า National Enforcement Investigation Center (NEIC) ซึ่งอยู่ภายใต้สังกัด U.S.EPA มาทำหน้าที่ดังกล่าว โดยมีหน้าที่เป็นหน่วยงานตรวจพิสูจน์ด้านสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ดูแลให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างถูกต้องเป็นระบบ สนับสนุนทั้งสายงานคดีอาญาและแพ่งที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีการอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอีกด้วย โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ 1.ฝ่ายบริหาร (Administration) 2.ฝ่ายงานสนาม (Field Science) 3 ฝ่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) และ 4.ฝ่ายห้องปฏิบัติการ (Lab Science)

สำหรับในประเทศไทย มีส่วน 2 3 และ 4 อยู่ในกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามก็ดีคุณภาพการวิเคราะห์ การเปรียบเทียบคุณภาพการวิเคราะห์และศักยภาพในการพัฒนาเทคนิคการวิเคราะห์ในส่วนที่ 4 ของทุกหน่วยงานยังไม่มีปรากฏชัด นอกจากนี้ความสามารถในการประมวลผลของการวิเคราะห์เพื่อใช้ฟ้องคดีก็ยังไม่เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปสำหรับทุกหน่วยงาน

2) มาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการปนเปื้อนเกิดขึ้นอีก (Contamination prevention)

ประกอบไปด้วยการเฝ้าระวัง (monitoring) เพื่อป้องกันก่อนที่ปัญหาจะเกิดขึ้น โดยกำหนดให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ควรจะมีทั้งสำหรับดินและน้ำใต้ดิน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความรู้ทางเทคนิค งบประมาณ เครื่องมือวิเคราะห์ที่สลับซับซ้อน ตลอดจนผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้อาจเป็นอุปสรรคที่ทำให้การตรวจวิเคราะห์น้ำใต้ดินและดินในประเทศไทยยังไม่เป็นระบบ ทางออกในเรื่องนี้อาจจะต้องพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังในเรื่องของการตรวจวัดและการให้ห้องปฏิบัติการ เอกชนและมหาวิทยาลัยต่างๆที่มีความพร้อมเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ตัวอย่างจริงจัง

สำหรับประเทศไทย ค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำใต้ดินที่ออกบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2543 และมาตรฐานคุณภาพดินที่ออกบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2547 พบว่ามีตัวชี้วัดและค่ามาตรฐานในกลุ่มของสารอินทรีย์ระเหยง่าย (VOCs) โลหะหนัก ยาฆ่าแมลง และอื่นๆ มีความครอบคลุม 38 และ 36 ตัวแปรตามลำดับ มีข้อสงสัยเกี่ยวกับจำนวนตัวแปรที่มีอยู่นี้น้อยกว่าที่มีอยู่ในค่ามาตรฐานของประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นสำหรับของแหล่งน้ำดื่มหรือเพื่อการบำบัดดินที่ปนเปื้อนก็ตาม โดยเฉพาะในกลุ่มตัวแปรพวก PAHs (Polycyclic Aromatic Hydrocarbons) กลุ่มของ Phenol และโลหะหนักอื่นๆ

นอกจากนี้ ข้อมูลเกี่ยวกับผลการตรวจวิเคราะห์น้ำใต้ดินและดินในประเทศไทยไม่อาจจะเพื่อการใช้เป็นค่า background ปกติ หรือ เพื่อตรวจวัดการปนเปื้อน ยังไม่ค่อยจะมีการเปิดเผย โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวหรือมีความเสี่ยงต่อการปนเปื้อนที่สูง ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากความน่าเชื่อถือของข้อมูลเอง และความกลัวต่อความตื่นตระหนกของประชาชนและอุตสาหกรรมในพื้นที่ด้วย

3) กระบวนการพิสูจน์ความเสียหาย (Environmental Forensics)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดและฟื้นฟู พื้นที่ปนเปื้อนทั่วประเทศ คือ Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liabilities Act (CERCLA) หรือที่เรียกกันว่า Superfund Program เพื่อใช้ในการจัดการพื้นที่ปนเปื้อนของเสียอันตราย โดยมีการประเมินสถานการณ์การปนเปื้อน ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ เพื่อเก็บข้อมูลที่จำเป็นในการระบุประเภทและขนาดของการปนเปื้อนนั้นๆ นอกจากนี้ยังเป็นการประเมินการแปรสภาพหรือการเคลื่อนที่ของสารเคมีในสภาพต่างๆ ด้วย โดยสามารถแบ่งการประเมินได้เป็นสี่ประเภท ได้แก่ การประเมินขั้นต้น (Preliminary Assessment) การประเมินสำรวจขั้นแรก (Exploratory Assessment) การประเมินในรายละเอียด (Detailed Investigation) และการประเมินเพิ่มเติม (Supplemental Investigation) โดยข้อมูลที่ได้จะถูกนำไปใช้ในการอธิบายการเกิดขึ้นของการปนเปื้อนและการเคลื่อนที่ของมลพิษต่างๆ ณ จุดนั้นๆ การประมวลผลกระทบบจากการปนเปื้อนนั้นๆ และพยากรณ์แนวโน้มและทิศทางการปนเปื้อนที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ยังใช้ประเมินความเข้มข้นของมลพิษในน้ำใต้ดินและดินก่อนที่จะเกิดการปนเปื้อนขึ้น

รวมทั้งการออกแบบระบบการตรวจติดตามเพื่อประเมินผลการฟื้นฟูที่ได้เลือกมาใช้กับพื้นที่นั้นๆ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยยังไม่มีกระบวนการพิสูจน์หลักฐานทางสิ่งแวดล้อม (environmental forensics) อย่างเป็นระบบ ดังนั้นจึงควรมีการพัฒนาในเรื่องดังกล่าวขึ้นมาในกระบวนการยุติธรรม

โดยสรุป ข้อเสนอแนะด้านสิ่งแวดล้อมเสนอให้มีหน่วยงานกลางที่มีความรู้ทางเทคนิคในการกำหนดและประเมินมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับประเทศ รวมถึงวิธีการเก็บ รักษา และวิเคราะห์ ตัวอย่าง พร้อมกับกระบวนการการทำ QA/QC ที่ถูกต้อง นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในการตรวจสอบและ/หรือวางกระบวนการในการตรวจสอบห้องปฏิบัติการต่างๆ และทำหน้าที่จัดลำดับความสำคัญของการแก้ปัญหา (National Priority List หรือ NPL) ตลอดจนอธิบายเหตุและผล ของที่มาของค่ามาตรฐาน และวิธีการต่างๆในการวิเคราะห์ ในการตรวจพิสูจน์โดยเป็นที่ยอมรับในการพิสูจน์พยานหลักฐานในศาลด้วย