

การประชุมเบนจามิตรวิชาการระดับชาติและระดับนานาชาติ ครั้งที่ 10

ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 (ศึกษาเฉพาะปัญหามลพิษจากฝุ่นละอองขนาดเล็กที่มีขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน)

Legal Problem of controlling Air Pollution on Promotion and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (Focus on Pollution From Dust PM 2.5)

มนัส ขยาพัฒน์

คณะรัฐศาสตร์ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ , manat.ch@northbkk.ac.th

บทคัดย่อ

ประเทศไทยประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษทางอากาศเนื่องจากการสะสมของฝุ่นละอองขนาดเล็กที่มีไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) ในเขตเมืองสำคัญหลายจังหวัดทั่วประเทศโดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครในระดับที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ฝุ่นละอองดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ มีแหล่งกำเนิดที่สำคัญได้แก่การเพิ่มขึ้นของยานพาหนะที่ใช้พลังงานเชื้อเพลิงโดยเฉพาะรถยนต์ ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ทั่วไปในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมรวมทั้งมลพิษทางอากาศ ซึ่งต่างจากกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และของสหภาพยุโรปที่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กโดยได้บัญญัติกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันแก้ปัญหามลพิษทางอากาศโดยเฉพาะ ประเทศไทยโดยเฉพาะรัฐซึ่งเป็นผู้ถืออำนาจมหาชนและมีหน้าที่ในการปกป้องรักษาประโยชน์สาธารณะควรออกกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ที่ส่วนใหญ่มีแหล่งกำเนิดจากยานพาหนะชนิดต่าง ๆ จากการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงเป็นพลังงานเพื่อลดปริมาณฝุ่นละอองในอากาศ รวมทั้งการกำหนดมาตรการทางสังคมให้ประชาชนตระหนักถึงอันตรายและรู้จักป้องกันตนเองจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก

คำสำคัญ : มลพิษทางอากาศ , การควบคุมมลพิษ, ฝุ่น PM 2.5

Abstract

Thailand struggles with environmental issues, particularly air pollution due to particulate matter with a diameter of less than 2.5 micron (PM 2.5) affecting many parts of the country, especially Bangkok, and posing the greatest risk to human health. PM2.5 are typically caused by human activities where the criteria pollutant emissions are generated from fuel combustion by motor vehicles. Despite execution of law in Thailand called “Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2535 (1992)”, the law serves general purposes of environmental protection and air pollution control which is different from US and EU laws. US and EU have been successful in effectively abating PM2.5 due to establishment of PM standards that specifically addressed particles smaller than 2.5 microns (PM2.5). Thai government who has absolute power and authority to preserve public benefits shall enact appropriate new law by setting a specific goal to control emissions from fuel combustion by motor vehicles and energy consumption so as to reduce ambient pm2.5 concentrations. The government shall also announce social measures and take action to increase awareness of adverse health impacts of PM2.5 pollutants as well as self-protection.

KEYWORDS : Air Pollution, Pollution Control , PM 2.5

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพอากาศในเมืองใหญ่ ๆ หลายเมืองของประเทศไทยโดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครตลอดปี พ.ศ. 2562 มีสภาพคล้ายหมอกควันล่องลอยอยู่ในอากาศ โดยมีสภาพเช่นนี้เป็นเวลาวันติดต่อกัน และเกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ ตลอดทั้งปี ในความเป็นจริงแล้วหมอกควันดังกล่าวเกิดจากฝุ่นละอองที่มีอนุภาคขนาดเล็กมีเส้นผ่าศูนย์กลางขนาดประมาณ 2.5 ไมครอน หรือไมโครเมตร ลอยอยู่ในอากาศเป็นจำนวนมากโดยปะปนอยู่กับไอน้ำ ควัน ก๊าซชนิดต่าง ๆ ฝุ่นละอองดังกล่าวนี้มีขนาดเล็กมากจนมองไม่เห็นด้วยตาเปล่า ประเทศไทยประสบปัญหาด้านฝุ่นละอองขนาดเล็กที่มีขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนมาอย่างต่อเนื่องหลายปี โดยในปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยมีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนสูงเป็นลำดับที่ 23 ของโลก และอยู่ในลำดับที่ 3 ของอาเซียน โดยเป็นรองจากประเทศอินโดนีเซีย และเวียดนาม ในพื้นที่ในเขตเมืองจังหวัดเชียงใหม่ และในเขตกรุงเทพมหานคร มีค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนสูงกว่ามาตรฐานที่ประเทศไทยกำหนด 2-3 เท่าตัว (ค่ามาตรฐานอยู่ที่ไม่เกิน 50 มคก./ลบ.ม.)

มลพิษทางอากาศที่เกิดจากฝุ่นละอองขนาดเล็กดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ในหลาย ๆ ด้านได้แก่ คิววันจากท่อไอเสียรถยนต์ การเผาป่า การเผาขยะ การเผาวัสดุทางการเกษตร การก่อสร้าง ฝุ่นควันจากโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ การเผาถ่านหินเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า การสูดดมอากาศที่มีฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนซึ่งมีขนาดเล็กมากนี้สามารถเข้าสู่ถุงลมปอดทะลุเข้าสู่เนื้อเยื่อของร่างกายผ่านเข้าสู่กระแสเลือดได้ และอนุภาคของฝุ่นที่จะส่งผลกระทบต่อผลร้ายต่อการทำงานของร่างกายก็จะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดสารอนุมูลอิสระลดระบบแอนตี้ออกซิเดชั่น ลดระดับความสมดุลต่าง ๆ ของร่างกายส่งผลให้เกิดโรคในระบบทางเดินหายใจชนิดต่าง ๆ มากมายไม่ว่าจะเป็นโรคมะเร็งปอด กระตุ้นให้เกิดผู้ที่มีโรคทางเดินหายใจเรื้อรังเกิดอาการกำเริบขึ้นได้ เช่น การอักเสบของจมูก ช่องทางเดินหายใจ ปอดอักเสบ การเกิดโรคหอบหืด โรค ภูมิแพ้ จากข้อมูลขององค์การอนามัยโลกเนื่องจากฝุ่นมีขนาดเล็กมาก

สำหรับกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้ในการควบคุมมลพิษทางอากาศ ได้แก่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ทั่วไปในการดูแลคุ้มครองสุขภาพของมนุษย์จากการเสื่อมโทรมสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางน้ำ มลพิษทางเสียง รวมทั้งมลพิษทางอากาศ แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นการควบคุมปัญหาจากฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) ที่มีแหล่งกำเนิดส่วนใหญ่เกิดจากเขม่าควันรถยนต์ การเผาในที่โล่ง หรือจากฝุ่นควันในโรงงานอุตสาหกรรม การควบคุมกลับไปอยู่ที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ กล่าวคือปัญหาฝุ่นละอองที่มาจากยานพาหนะเครื่องยนต์ดีเซล การควบคุมคุณภาพของเครื่องยนต์ดีเซลที่ก่อให้เกิดปัญหาฝุ่นละอองเป็นไปตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ปัญหาฝุ่นละอองที่เกิดจากการเผาในที่โล่งนั้นปัจจุบันไม่มีกฎหมายใดที่ใช้ควบคุมการเผาในที่โล่งอันเป็นสาเหตุให้เกิดฝุ่นพิษได้โดยตรงเพียงแต่มีกฎหมายที่ใช้ควบคุมการเผาไหม้ที่ก่อให้เกิดความรำคาญแก่ประชาชนโดยทั่วไปภายใต้พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และปัญหาฝุ่นละอองที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ มีเพียงประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องกำหนดให้โรงงานประเภทต่าง ๆ ต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษเพื่อตรวจสอบคุณภาพอากาศจากปล่องแบบอัตโนมัติ พ.ศ. 2544 ที่ต้องตรวจวัดฝุ่นละอองที่ออกมาจากปล่อง รวมถึงประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดปริมาณสารเจือปนในอากาศที่ระบายออกจากปล่องเตาเผาสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่เป็นอันตรายจากอุตสาหกรรม พ.ศ. 2545 ที่ได้กำหนดให้ต้องมีค่าฝุ่นละอองเจือปนในอากาศ โดยต้องมีไม่เกิน 35 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร แต่จะเห็นว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างกระจัดกระจายและไม่มีเนื้อหาของกฎหมายที่ใช้สำหรับควบคุมฝุ่นละอองขนาดเล็กที่มีขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนโดยตรง จึงเป็นอุปสรรคทางกฎหมายของประเทศไทยประการหนึ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องทำการศึกษาวิจัย เพื่อหาแนวทางด้านกฎหมายอันเป็นเครื่องมือของภาครัฐในการแก้ปัญหาสังคมเนื่องจากการที่มีฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนตกค้างในอากาศอยู่ในระดับที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนโดยทั่วไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายที่ต้องนำมาใช้ในการควบคุมมลพิษทางอากาศ
2. เพื่อศึกษาถึงการควบคุมมลพิษทางอากาศที่เป็นฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนตามกฎหมายต่างประเทศและของประเทศไทย
3. เพื่อหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการควบคุมมลพิษทางอากาศที่เป็นฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ของประเทศไทย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายที่ต้องนำมาประยุกต์ใช้ในการควบคุมมลพิษทางอากาศ
2. เพื่อทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศที่เป็นฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนตามกฎหมายต่างประเทศและของประเทศไทย
3. เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการควบคุมมลพิษทางอากาศที่เป็นฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ของประเทศไทย

ผลของการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาอันตรายจากฝุ่นละอองขนาดเล็กที่มีขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน (PM 2.5) ที่มีค่าเกินมาตรฐานในเขตเมืองสำคัญต่าง ๆ ทั่วประเทศไทย โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร นอกจากฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ จากดิน หิน เขม่าควันจากการเกิดจากไฟป่า ที่เจือปนอยู่ในอากาศ ซึ่งมีจำนวนไม่มากนัก ยังไม่เป็นปัญหาเท่าฝุ่นละอองขนาดเล็กที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ ได้แก่ การเผาไหม้ของเครื่องยนต์ที่ไม่สมบูรณ์ของยานพาหนะชนิดต่าง ๆ การก่อสร้าง การเผาพืชผลทางการเกษตร มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งคำว่ามลพิษในอากาศ (Air pollution) หมายถึงสภาวะที่มีสิ่งเจือปนอยู่ในอากาศไม่ว่าจะเป็น ฝุ่น ก๊าซ หรือสารชนิดอื่น ๆ ที่มีปริมาณมากกว่าสิ่งเจือปนที่มีอยู่ในอากาศตามธรรมชาติในระดับที่เป็นอันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ พืช ทรัพย์สิน [1] ซึ่งในการควบคุมมลพิษทางอากาศจากปัญหาฝุ่นละอองดังกล่าว มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง 2 ทฤษฎี ทฤษฎีแรกได้แก่ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอากาศซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติชนิดหนึ่งที่ใช้ไม่หมดสิ้น (Inexhaustible Resource) และมีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตโดยเฉพาะมนุษย์โดยมีหลักแนวคิดของการอนุรักษ์ได้แก่ การใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาด ประหยัดของที่หายาก และการใช้การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดีให้ดีขึ้น ซึ่งวิธีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอากาศนั้นมักกระทำโดยการป้องกัน (Protection) และการปรับปรุงคุณภาพ (Improve the quality) ซึ่งอาจกระทำโดยการออกกฎหมายควบคุมเพื่อลดปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจน

กระทบกระเทือนต่อสิ่งแวดล้อม[2] ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องประการต่อมาได้แก่ ทฤษฎีว่าด้วยประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นทฤษฎีอันเกี่ยวกับการสร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของเอกชน และผลประโยชน์ของประชาชน โดยส่วนรวมให้ได้ดุลยภาพอันถือได้ว่าเป็นนิติปรัชญาในทางกฎหมายมหาชน ที่รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถืออำนาจมหาชนมีหน้าที่ดำเนินการหรือรักษาประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ และประโยชน์สาธารณะซึ่งถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่[3] การดำเนินการแก้ปัญหาของรัฐเกี่ยวกับปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กที่กระทบกระเทือนต่อความเป็นอยู่หรือสุขภาพของคนส่วนใหญ่จึงจำเป็นต้องอาศัยแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยประโยชน์สาธารณะอันเป็นเรื่องของอำนาจรัฐต่อการจัดการกับปัญหาดังกล่าว

สำหรับหลักเกณฑ์ในการควบคุมฝุ่นละอองที่กำหนดโดยองค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ออกคำแนะนำในการกำหนดค่ามาตรฐานฝุ่นละอองเป็นค่ามาตรฐานเฉลี่ยต่อ 1 ปี ไม่เกิน 4 ระดับได้แก่ 35, 25, 15, 10 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยองค์การอนามัยโลกกำหนดค่ามาตรฐานรายปีของฝุ่น PM 2.5 ไม่เกิน 10 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร และค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมงไม่เกิน 25 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร [4] แต่สำหรับประเทศไทยตามที่ปรากฏอยู่ในประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 36 (พ.ศ. 2553) ค่ามาตรฐานเฉลี่ยรายปีกำหนดไว้ไม่เกิน 25 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร และค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง กำหนดไว้ไม่เกิน 50 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร ส่วนกฎหมายการควบคุมฝุ่นละอองขนาดเล็กของประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดขึ้นเพื่อการควบคุมคุณภาพอากาศไว้โดยเฉพาะ เรียกว่า The Clean Air Act ที่บัญญัติบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 และได้ปรับปรุงแก้ไขล่าสุดในปี ค.ศ. 1990 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งได้แก่การปกป้องคุ้มครองสุขภาพของมนุษย์ ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 101 (b) (1) .มาตราที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้ในการควบคุมมลพิษทางอากาศที่เกิดจากฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน ได้แก่การให้อำนาจแก่สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมสหรัฐอเมริกา (Environment Protection Agency : EPA) เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาเนื่องจากฝุ่นละอองขนาดเล็กของประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่าส่วนใหญ่เกิดจากการใช้รถยนต์ยานพาหนะที่มีเป็นจำนวนมากในเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา The Clean Ari Act มาตรา 108 และมาตรา 109 จึงได้กำหนดให้ EPA อันเป็นหน่วยงานภาครัฐที่สำคัญในการดูแลสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศจากปัญหาฝุ่น PM 2.5 เรียกว่ามาตรฐานคุณภาพอากาศโดยทั่วไปของประเทศสหรัฐอเมริกา (National Ambient Air Quality Standard : NAAQS) ซึ่งมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM 2.5) ของประเทศอเมริกาคำหนดไว้สำหรับค่าเฉลี่ยรายปีไม่เกิน 12 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร และค่าเฉลี่ยรายวัน 24 ชั่วโมง ไม่เกิน 35 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร และเนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกามีการใช้รถยนต์ และใช้พลังงานน้ำมันในแต่ละปีเป็นจำนวนมากศาลในกฎหมาย The Clean Ari Act มาตรา 202-250 จึงได้กำหนดให้มีการควบคุมคุณภาพเครื่องยนต์และ

ยานพาหนะที่ใช้ น้ำมัน และคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อให้มีเครื่องยนต์มีประสิทธิภาพและสามารถเผาไหม้ น้ำมันเชื้อเพลิงได้สมบูรณ์อันเป็นการลดมลพิษทางอากาศและลดสาเหตุของการเกิดฝุ่นควันซึ่งเป็นสาเหตุของการก่อให้เกิดโรคร้ายต่าง ๆ ต่อมนุษย์[5] การกำหนดมาตรฐานคุณภาพเครื่องยนต์เพื่อควบคุมการปล่อยมลพิษฝุ่นควันขนาดเล็กของประเทศสหรัฐอเมริกาได้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ กลุ่มยานพาหนะที่ใช้บนท้องถนน (รถยนต์ รถบรรทุกขนาดเล็กและขนาดใหญ่ รถโดยสาร รถจักรยานยนต์) และยานพาหนะอื่นที่ไม่ได้ใช้บนท้องถนน (เครื่องบิน เรือยนต์ หัวรถจักร อุปกรณ์ก่อสร้าง) และควบคุมคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงให้มีส่วนผสมที่เมื่อเกิดการเผาไหม้จะกระทบกระเทือนหรือก่อมลพิษในอาหารให้น้อยที่สุด

ในกรณีของสหภาพยุโรปซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค ได้บัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อใช้บังคับแก่ประเทศสมาชิก กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมฝุ่นละอองขนาดเล็กปรากฏอยู่ใน Directive 2008/50/EC หรือที่เรียกว่า Ambient Air Quality and Cleanser Air for Europe ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ ค.ศ. 2008 ทั้งนี้เนื่องจากปัญหามลพิษในอากาศถือเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่ส่งผลต่อสุขภาพของมนุษย์ คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปจึงได้ออกกฎหมายดังกล่าวขึ้นบังคับใช้เพื่อแก้ปัญหามลพิษทางอากาศเกี่ยวกับฝุ่นละอองขนาดเล็ก มาตรฐานค่าฝุ่นละออง PM 2.5 ของสหภาพยุโรปได้กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าวเสมือนเป็นเป้าหมายที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องมีหน้าที่ในการควบคุมฝุ่นละอองขนาดเล็กให้ได้มาตรฐานกฎหมายดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 15 ที่กำหนดด้วยเป้าหมายการลดปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ว่าจะต้องมีค่าเฉลี่ยฝุ่นละออง PM 2.5 ในวันที่ 1 มกราคม 2015 ตลอดทั้งปีไม่เกิน 25 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร และต้องมีค่าเฉลี่ยฝุ่นละออง PM2.5 ในวันที่ 1 มกราคม 2020 ตลอดทั้งปี ไม่เกิน 20 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร ดังที่กำหนดไว้ในเอกสารแนบท้าย 14 ปนเปื้อนอยู่ในอากาศ Directive 2008/50/EC มาตรา 23 กำหนดให้ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ในการจัดทำแผนจัดการคุณภาพอากาศ (Air Quality Plan) เพื่อลดมลพิษทางอากาศเกี่ยวกับฝุ่นละอองให้ได้เกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น โดยมีข้อสังเกตว่าสหภาพยุโรปไม่ได้กำหนดค่ามาตรฐาน 24 โมง สำหรับฝุ่น PM 2.5 ดังเช่นกรณีของสหรัฐอเมริกาด้วย

สำหรับการควบคุมมลพิษอันเกิดจากฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนตามกฎหมายของประเทศไทยพบว่า ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมมลพิษทางอากาศ เนื่องจากคำว่า “อากาศเสีย” ตามบทนิยามศัพท์ในมาตรา 4 ในพระราชบัญญัติดังกล่าวหมายความรวมถึงของเสียในสภาพที่เป็นฝุ่นละอองที่ล่องลอยอยู่ในอากาศ ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมได้อาศัยอำนาจในมาตรา 32 และมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ออกประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 36 (พ.ศ. 2535) กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดเล็ก 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป โดยกำหนดไว้ว่าต้องมีค่าเฉลี่ยของ

ฝุ่นละอองในเวลา 24 ชั่วโมงไม่เกิน 0.05 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร (หรือ 0.50 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร) เป็นแนวทางในการควบคุมคุณภาพอากาศ

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางอากาศอันเนื่องมาจากปัญหาฝุ่นละออง PM 2.5 ของประเทศสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และของประเทศไทย พบว่าปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กดังกล่าว โดยเฉพาะในกรณีของประเทศไทยส่วนใหญ่เกิดจากความต้องการของประชาชนที่ใช้ยานพาหนะโดยเฉพาะรถยนต์ในการเดินทางมากขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาจากการใช้ยานพาหนะที่ใช้น้ำมันเป็นพลังงานในการขับเคลื่อนคือการเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดก๊าซอันตรายต่าง ๆ เช่นคาร์บอนมอนอกไซด์ ไฮโดรคาร์บอน หรือก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ แล้ว มักก่อให้เกิดฝุ่นละอองขนาดเล็กในอากาศด้วย ในกรณีของประเทศไทยกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ The Clean Air Act จึงให้ความสำคัญกับการควบคุมฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 ด้วยการควบคุมปัญหาจากแหล่งกำเนิด โดยได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายมอบหมายให้สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (EPA) มีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศจากปัญหาฝุ่นละอองตกค้าง และการทำการกำหนดมาตรฐานในด้านของคุณภาพของเครื่องยนต์ว่าต้องเป็นเครื่องยนต์ที่ผลิตขึ้นอย่างมีคุณภาพ โดยต้องมีประสิทธิภาพในการการเผาไหม้น้ำมันเชื้อเพลิงแล้วไม่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ พร้อมทั้งกฎหมายยังได้กำหนดให้ควบคุมคุณภาพของน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดว่าต้องมีส่วนผสมที่เมื่อมีการเผาไหม้หรือสันดาบกับเครื่องยนต์แล้วไม่ก่อให้เกิดมลในอากาศเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด ซึ่งกรณีของประเทศไทย สำนักงานจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ ได้ทำการศึกษา พบว่า ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 ของประเทศไทยส่วนใหญ่มีแหล่งกำเนิดจากยานพาหนะที่เพิ่มขึ้นของบนท้องถนนเป็นจำนวนมากในแต่ละปีอันถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษด้านฝุ่นละอองเป็นสำคัญ [6] แต่ด้วยปัญหาของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ใช้ในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป ไม่ใช่กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมคุณภาพอากาศเป็นการเฉพาะดังเช่นกรณีของสหรัฐอเมริกาและของสหภาพยุโรป อันถือเป็นอุปสรรคทางด้านกฎหมายของประเทศไทยที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะในการควบคุมมลพิษทางอากาศ ถึงแม้ประเทศไทยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จะได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมออกประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศได้ก็ตาม แต่ ประเทศไทยยังพบปัญหาและอุปสรรคในทางกฎหมายที่คณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจในการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยเฉพาะจากรถยนต์ที่ใช้พลังงานน้ำมัน ดังเช่นกฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจในการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดได้

ปัญหาทางด้านกฎหมายในการควบคุมฝุ่นละออง PM 2.5 ของประเทศไทยประการต่อมา พบว่าการจะควบคุมฝุ่นละอองขนาดเล็กดังกล่าว ประเทศไทยกลับได้กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อันได้แก่ พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 เป็นการควบคุมรถยนต์ที่เก่า เสื่อมสภาพ พระราชบัญญัติ

โรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นการควบคุมการผลิตอันเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดฝุ่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นการควบคุมการก่อสร้างไม่ให้มีการฟุ้งกระจายของฝุ่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นการควบคุมการเผาสิ่งของชนิดต่าง ๆ โดยเฉพาะพืชผลทางการเกษตร แต่กฎหมายทั้งหลายดังกล่าวข้างต้น ไม่ใช่กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงเพื่อแก้ปัญหาฝุ่นละออง PM 2.5 และเมื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมฝุ่นละอองที่มาจากแหล่งกำเนิดมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย การแก้ปัญหาฝุ่นละอองของประเทศไทยจึงขาดเอกภาพในการจัดการ ซึ่งกรณีดังกล่าวเมื่อมีปัญหาฝุ่นละออง PM 2.5 ตกค้างในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะในเมืองสำคัญ ๆ ของประเทศไทยอย่างเช่นกรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ขอนแก่น ในระดับที่เกินค่ามาตรฐานของประเทศไทยและเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นระยะๆ ติดต่อกันหลายปี ถือเป็นปัญหาดังกล่าวถือว่าทบทวนต่อคนทั่วไป รัฐในฐานะที่เป็นผู้ถืออำนาจมหาชนและเป็นผู้มีหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะในการออกกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะที่รัฐต้องรับผิดชอบเพื่อส่วนรวมเช่นการออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ ในลักษณะจำกัดสิทธิภายใต้หลักประกันสิทธิในรัฐธรรมนูญ[7] ทั้งนี้เพื่อควบคุมปัญหาฝุ่นละอองถึงแม้จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนบางส่วนอยู่บ้างแต่รัฐต้องมีหน้าที่ในการสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์มหาชนกับประโยชน์ของเอกชน

บทสรุป

ปัญหาฝุ่นละอองที่มีขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ถือเป็นฝุ่นละอองขนาดเล็กมาก และเป็นฝุ่นละอองที่สามารถเข้าสู่ร่างกายจากปอด เข้าสู่กระแสเลือดไปสะสมอยู่ในร่างกายก่อให้เกิดโรคทางเดินหายใจหรือโรคอื่น ๆ ได้ ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย การจัดการกับปัญหาดังกล่าว รัฐจึงต้องใช้อำนาจมหาชนเข้าดำเนินการแก้ปัญหาซึ่งในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป รัฐได้ออกกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะขึ้นบังคับใช้ในการควบคุมมลพิษทางอากาศ แต่กรณีของประเทศไทยมีเพียงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เป็นการทั่วไปในการควบคุมมลพิษทุกชนิดในประเทศไทยรวมทั้งมลพิษทางอากาศ ซึ่งไม่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอในการควบคุมปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กดังกล่าว รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะเข้าดำเนินการแก้ไขปัญหาเพื่อปกป้องสุขภาพของประชาชนอันเป็นประโยชน์สาธารณะซึ่งกระทบกระเทือนต่อคนส่วนใหญ่ด้วยการออกกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการควบคุมมลพิษทางอากาศให้มีประสิทธิภาพให้ประสบความสำเร็จในการควบคุมฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนดังเช่นกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือสหภาพยุโรป

ข้อเสนอแนะ

1. ออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการควบคุมมลพิษทางอากาศ

โดยรวมทั้งการควบคุมปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนไว้ในกฎหมายโดยมีเนื้อหาสาระสำคัญได้แก่

1.1 ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านในการควบคุมมลพิษทางอากาศทั้งนี้เพื่อให้มีอำนาจในการออกกฎระเบียบในการควบคุมมลพิษทางอากาศได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

1.2 ควรกำหนดแนวทางการควบคุมมาตรฐานยานพาหนะไว้ในกฎหมายทั้งยานพาหนะชนิดเก่าหรือใหม่ให้มีสภาพเครื่องยนต์ได้มาตรฐานในการปล่อยควันพิษไม่เกินตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อลดปัญหาฝุ่นละอองอันเกิดจากการเผาไหม้ของเครื่องยนต์ นอกจากการกำหนดค่ามาตรฐานฝุ่น PM 2.5 ในอากาศที่ประเทศไทยได้กำหนดไว้แล้วในประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 36 (พ.ศ. 2553)

1.3 ควรกำหนดแนวทางการควบคุมมาตรฐานน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในกฎหมายเพื่อกำหนดควบคุมน้ำมันให้มีมาตรฐานโดยมีส่วนผสมของสารชนิดต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมต่อการลดมลพิษเมื่อเกิดการเผาไหม้หรือสันดาปในเครื่องยนต์

1.4 กำหนดไว้ในกฎหมายให้ต้องมีการจัดทำแผนเพื่อลดปริมาณฝุ่น PM 2.5 อย่างเป็นรูปธรรม โดยมีเป้าหมายและวิธีการดำเนินการตามแผนเพื่อลดปริมาณฝุ่นให้ได้ตามเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดเป็นลำดับๆ ไปจนปริมาณฝุ่นในอากาศไม่เกินระดับค่ามาตรฐานที่กำหนด

1.5 กำหนดโทษทั้งทางอาญา และทางแพ่งแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ทางกฎหมายในด้านการควบคุมมลพิษทางอากาศ

2. มาตรการทางสังคม

2.1 ส่งเสริม ทรรงค์ให้ประชาชนทราบถึงพิษภัยอันตรายของฝุ่นละออง PM 2.5

2.2 ส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักรู้ถึงความจำเป็นในการสาม่หน้ากากอนามัยในการลดอันตรายที่อาจเกิดขึ้นแก่สุขภาพของตน

เอกสารอ้างอิง

[1] จำรูญ ยาสมุทร, “อนามัยสิ่งแวดล้อม เรื่องมลพิษทางอากาศ โลกร้อน และการจัดการ” ,กรุงเทพฯ :

กองทุนเผยแพร่วิชาการด้านสิ่งแวดล้อมและการสาธารณสุข, 2555.

[2] ชัชพล ทรงสุนทรวงศ์, “มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม”, พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

[3] ภูริชญา วัฒนรุ่ง, “หลักกฎหมายมหาชน”, พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย

รามคำแหง, 2558.

[4] F. Gozzi and Others, (2020, February 22). *Current Status of Particulate Matter Pollution in*

Europe and Future Perspective: a Review, [Online], Available: <https://www.jmaterenvironsci>.

com/ Document/vol8/vol8_N6/201-JMES-2584-Gozzi.pdf.

[5] Kristen Welker, (2020, February 23). *The Clean Air Act a proven tool for healthy air*,

[Online]. Available: <https://www.psr.org/wp-content/uploads/2018/05/clean-air-act.pdf>.

[6] กรมควบคุมมลพิษ, (2562, ธันวาคม 8). *แผนปฏิบัติการจัดการมลพิษทางอากาศและเสียงใน*

กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554-2559 [Online]. แหล่งที่มา <http://www.bangkok.go.th/upload>

[/user/00000132/55-59.pdf](http://www.bangkok.go.th/upload/user/00000132/55-59.pdf).

[7] ดิเรก ควรสมาคม, “กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์”, พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร ; สำนักพิมพ์วิญญูชน

, 2560.