



มาตรการทางกฎหมายในการจัดการฝุ่นถ่านหินจากการขนถ่าย
และเทกองถ่านหินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ

โดย

นางสาวพฤติรัตน์ ธารณธรรม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการฝุ่นถ่านหินจากการขนถ่าย
และเทกองถ่านหินที่นำเข้าจากต่างประเทศ

โดย

นางสาวพฤติรัตน์ ธารณธรรม



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

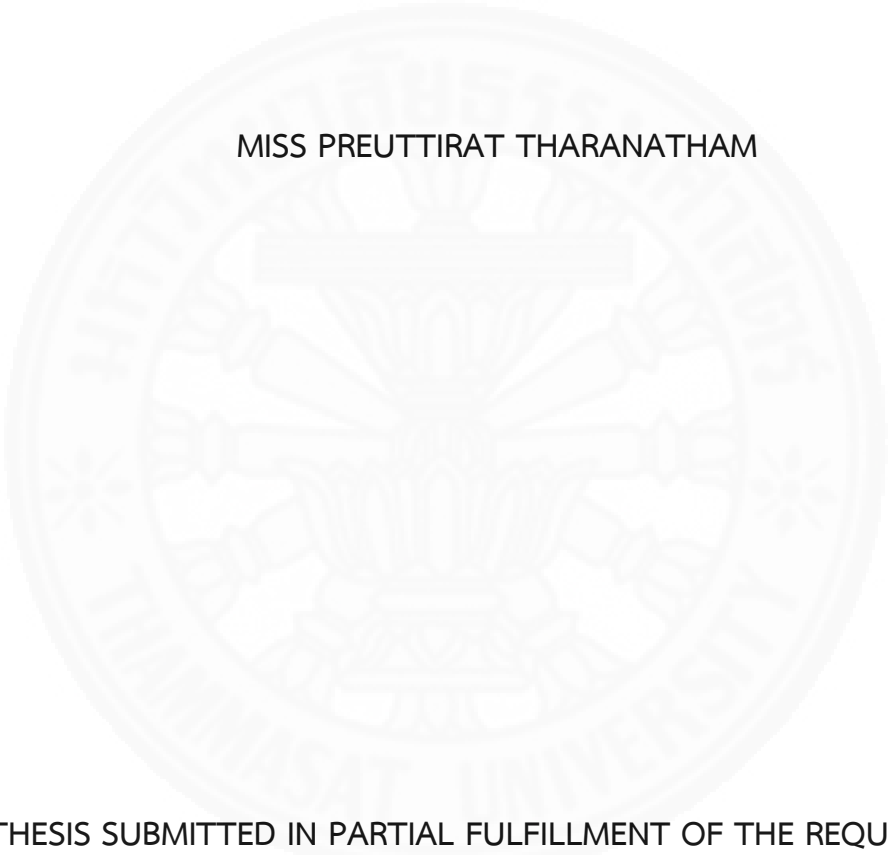
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



LEGISLATIVE MEASURES FOR MANAGEMENT OF DUST CAUSED BY
IMPORTED COAL

BY

MISS PREUTTIRAT THARANATHAM



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER DEGREE OF LAWS
NATURAL RESOURCE AND ENVIRONMENTAL LAW
FACULTY OF LAW
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2015
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาวพฤติรัตน์ ธารณธรรม

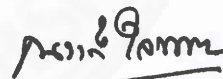
เรื่อง

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการฝุ่นถ่านหินจากการขนถ่ายและเทกองถ่านหิน
ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

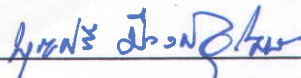
เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2559

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



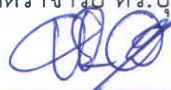
(รองศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(รองศาสตราจารย์ ดร.ภิญโญ มีชำนะ)

คณบดี



(ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการจัดการฝุ่นถ่านหินจากการ ขนถ่ายและเทกองถ่านหินที่นำเข้าจากต่างประเทศ
ชื่อผู้เขียน	นางสาวพุดธิรัตน์ ธารณธรรม
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี ม่วงศ์โสมพะ
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

ปัจจุบันประเทศไทยยังมีความจำเป็นต้องใช้ถ่านหินในการอุตสาหกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า ปูนซีเมนต์ หรือการผลิตกระดาษ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ถ่านหินที่ผลิตได้ในประเทศไทยมักเป็นถ่านหินประเภทลิกไนต์ซึ่งให้ค่าความร้อนต่ำ ประเทศไทยจึงต้องนำเข้าถ่านหินมาจากต่างประเทศ ซึ่งในกระบวนการก่อนนำถ่านหินไปใช้ในการอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะ เป็นกระบวนการนำเข้า กระบวนการขนถ่าย กระบวนการเทกอง บด หรือคัดขนาดถ่านหิน จะพบว่าฝุ่นละอองฟุ้งกระจายอยู่ในทุกช่วงกระบวนการดำเนินการ ส่งผลให้ผู้คนหรือบุคคลที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบการขนส่ง ขนถ่าย หรือบริเวณสถานประกอบการที่มีการเทกอง บด หรือคัดขนาดถ่านหินนั้นต้องเผชิญความเดือดร้อนรำคาญจากฝุ่นละอองถ่านหินตลอดเวลา ประกอบกับเมื่อฝุ่นละอองถ่านหินเป็นฝุ่นละอองที่มีอนุภาคเล็ก และสามารถเข้าไปในร่างกายได้โดยการสูดดมหายใจเข้าไป แม้ฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากถ่านหินอาจมิได้ส่งผลกระทบต่อบุคคลที่อยู่บริเวณโดยรอบการดำเนินการเกี่ยวกับถ่านหินจนถึงขนาดที่จะทำให้เกิดโรคระบบทางเดินหายใจเทียบเท่ากับผู้ที่ทำงานในเหมืองถ่านหิน แต่ฝุ่นถ่านหินดังกล่าวก็อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลที่อยู่บริเวณโดยรอบเกิดอาการระคายเคืองต่อเนื้อเยื่อจมูกและนัยน์ตา อีกทั้งประชาชนยังเกิดความไม่มั่นใจในการใช้น้ำที่มีการขนถ่ายถ่านหิน ด้วยเกรงว่าอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ แม้ข้อสนับสนุนในทางวิชาการจะชี้ให้เห็นว่า ถ่านหินเป็นของแข็งที่มีคุณสมบัติไม่ละลายน้ำ จึงไม่ส่งผลกระทบต่อน้ำ และทรัพยากรในน้ำก็ตาม

นอกจากนี้ ความเดือดร้อนรำคาญจากฝุ่นถ่านหินดังกล่าวได้ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองจนกระทั่งศาลมีคำสั่งให้ผู้ประกอบการระงับการประกอบกิจการถ่านหินทุกกรณี อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายในการจัดการเกี่ยวกับถ่านหินโดยอาศัยกฎหมายหลากหลายฉบับและหน่วยงานแต่ละหน่วยงานเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แต่เมื่อนำกฎหมายและขั้นตอนในการประกอบการเกี่ยวกับถ่านหินมาประกอบกัน กลับยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาฝุ่นละอองจากถ่านหิน

นอกจากนี้ แม้จะมีกฎหมายที่ทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับถ่านหิน แต่กฎหมายแต่ละฉบับก็บัญญัติขึ้นเพื่อจัดการเรื่องต่างๆภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าว นั้น ประกอบกับหน่วยงานที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแต่ละฉบับประกอบด้วยหลายหน่วยงาน จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายและการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานไม่มีความเป็นเอกภาพ และยิ่งก่อให้เกิดปัญหาฝุ่นละอองจากถ่านหินนำเข้ามาเรื่อยๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงสมควรแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองถ่านหินที่เกิดจากการขนถ่ายและเทกองถ่านหินที่นำเข้าจากต่างประเทศ โดยใช้มาตรการทางกฎหมายและปรับปรุงแนวทางต่างๆ เพื่อให้สามารถบูรณาการและจัดการกับปัญหาฝุ่นละอองถ่านหินจากการขนถ่ายและเทกองถ่านหินที่นำเข้าจากต่างประเทศ เพื่อให้ฝุ่นถ่านหินก่อให้เกิดภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของมนุษย์น้อยที่สุด รวมทั้งเพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับถ่านหินสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

คำสำคัญ: ถ่านหิน แร่ ฝุ่นละออง ขนถ่าย เทกอง นำเข้า

Thesis Title	LEGISLATIVE MEASURES FOR MANAGEMENT OF DUST CAUSED BY IMPORTED COAL
Author	Miss Preuttirat Tharanatham
Degree	Master Degree of LAWS
Department/Faculty/University	Natural Resource and Environmental Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Boonsri Meewong-Ukot ,Ph.D
Academic Years	2015

ABSTRACT

In Thai Industry, coal is much used, but the Kingdom mainly produces Lignite or brown coal, soft brown combustible sedimentary rock formed from naturally compressed peat, producing relatively low heat content. Imported coal is essential, but requires treatment before industrial use including importing, distributing, and bulking up. In doing so, coal dust is created and spread, triggering respiratory problems in nearby populations. Despite the definition of . coal as water-insoluble, Thai villagers hesitate to reutilize water from coal transport as a possible health hazard.

Coal dust, sufferers file lawsuits in administrative court to restrain operations propagating the dust. Thailand has passed legislation on coal management for each sector of procedural propriety with , legal provisions enacted on coal dust pollution and prevention, but prevention measures are not clearly stated.

Several administrative agencies manage imported coal, mainly focusing on duties. Law enforcement and interagency coordination remain problems, making coal dust pollution persist.

These findings suggest that new rules and regulations should be implemented, to integrate and handle coal dust pollution as part of the import process. Effective execution of coal imports should reduce impact health and the environment.

Keywords: Coal, Mineral, Dust, Transport, Bulk, Import



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลุล่วงลงไม่ได้ หากผู้เขียนไม่ได้รับความช่วยเหลือ กำลังใจ และแรงสนับสนุนจากบุคคลต่างๆ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต อาจารย์ที่ปรึกษาท่านเดิม ศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ อาจารย์ที่ปรึกษาท่านใหม่ และรองศาสตราจารย์ ดร.ภิญโญ มีชำนะ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่คอยให้คำชี้แนะ ให้ทางสว่างแก่ผู้เขียนตลอดมา

ผู้เขียนขอขอบพระคุณบิดา มารดา พี่น้องและบุคคลในครอบครัวทุกท่าน ที่คอยเป็นพลังใจสำคัญให้ผู้เขียนในการศึกษาและการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้มาโดยตลอด

ผู้เขียนขอขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่าน ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียนจนทุกวันนี้

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ น้องๆ ในสาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รหัส 55 ที่ผู้เขียนสามารถพูดได้เต็มปากว่า หากปราศจากความช่วยเหลือและสิ่งๆ ที่ทุกคนได้ร่วมแบ่งปันทั้งสุขและทุกข์ ผู้เขียนคงจะไม่สามารถศึกษาได้จนลุล่วงและทำวิทยานิพนธ์ได้สำเร็จ

ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทุกท่าน ที่เป็นส่วนหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือผู้เขียนตลอดระยะเวลาการศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และขอขอบคุณเพื่อนๆ ทั้งที่สตรีวิทยาและคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวมทั้งพี่ๆ น้องๆ เพื่อนร่วมงานที่สำนักงาน ป.ป.ช. และคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล ที่คอยให้ความช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา เข้าใจและเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนตลอดระยะเวลาการศึกษาและทำวิทยานิพนธ์

ท้ายที่สุด หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะป็นประโยชน์ต่อสังคมบ้างแม้เพียงเล็กน้อย ผู้เขียนขอยกคุณความดีนั้นแก่คณาจารย์และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่าน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นางสาวพฤติรัตน์ ธารณธรรม

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญภาพ	(11)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 ถ่านหิน ผุนละอองจากถ่านหิน และแนวคิดในการจัดการถ่านหิน	6
2.1 การกำเนิดถ่านหิน	6
2.2 ประวัติการนำถ่านหินไปใช้ประโยชน์	8
2.3 ประโยชน์ของถ่านหิน	11
2.4 ความจำเป็นในการนำเข้าถ่านหินของประเทศไทย	12
2.5 การขนส่งและขนถ่ายถ่านหิน	14
2.6 กระบวนการเทกองและคัดแยกถ่านหิน	19
2.7 ภาวะมลพิษจากผุนละอองถ่านหิน	24
2.8 ข้อพิพาทเกี่ยวกับผุนละอองถ่านหิน	28

2.9 แนวคิดในการจัดการถ่านหินในต่างประเทศ	33
2.9.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	33
2.9.2 ประเทศฟิลิปปินส์	39
2.9.3 ประเทศญี่ปุ่น	41
2.9.4 ประเทศอังกฤษ	42
2.10 ข้อพิจารณามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ	48
2.11 แนวคิดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดการปัญหามลพิษจากกระบวนการจัดการ ถ่านหินนำเข้า	49
บทที่ 3 แนวนโยบาย มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการฝุ่นละอองจากการขนถ่าย และเทกองถ่านหินที่นำเข้าจากต่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	53
3.1 แนวนโยบายของรัฐในการป้องกัน จัดการ และควบคุมฝุ่นละออง จากการขนถ่ายและเทกองถ่านหินที่นำเข้าจากต่างประเทศ และหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง	53
3.1.1 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559	53
3.1.2 แผนพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 – 2559	54
3.1.3 แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ พ.ศ. 2558 – 2579 (PDP 2015)	55
3.2 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันฝุ่นละอองจากการขนถ่าย และเทกองถ่านหินที่นำเข้าจากต่างประเทศ	56
3.2.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลและจัดการแร่ ประเภทถ่านหิน	56
3.2.1.1 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510	56
3.2.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำเข้าถ่านหิน	57
3.2.2.1 พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469	57
3.2.2.2 พระราชบัญญัติการส่งออกป้อนนอกและนำเข้า ในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522	60

3.2.3	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการขนถ่ายถ่านหิน	63
3.2.3.1	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	63
3.2.3.2	พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456	65
	(1) กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537)	65
	(2) ประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 3/2555	67
3.2.3.3	พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494	70
3.2.3.4	พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522	71
3.2.3.5	พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522	72
3.2.4	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลสภาพแวดล้อมบริเวณ สถานประกอบกิจการถ่านหิน	72
3.2.4.1	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	72
3.2.4.2	พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	74
3.2.4.3	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	81
3.2.4.4	พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	83
3.2.4.5	พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อม ในการทำงาน พ.ศ. 2554	86
3.3	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการถ่านหินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ	87
3.3.1	กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม	88
3.3.2	กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	90
3.3.3	สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	92
3.3.4	กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง	95
3.3.5	กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม	97

3.3.6	กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม	98
3.3.7	กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม	100
3.3.8	กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย	101
3.3.9	กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข	103
3.3.10	สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน	105
3.3.11	กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน	106
3.3.12	ราชการส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย	108
บทที่ 4	วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการฝุ่นละอองจากการขนถ่ายและเทกองถ่านหิน ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศและมาตรการทางกฎหมาย	110
4.1	กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน	110
4.1.1	กระบวนการนำเข้าถ่านหิน	110
4.1.2	กระบวนการขนถ่ายถ่านหิน	111
4.1.3	การดูแลสภาพแวดล้อมบริเวณสถานประกอบการถ่านหิน ทั้งในกระบวนการบด คัดแยก หรือเทกองถ่านหิน	113
4.1.4	การควบคุมดูแลการประกอบกิจการประเภทแร่	118
4.1.5	การดำเนินการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	118
4.2	ปัญหาของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน	119
4.2.1	กระบวนการนำเข้าถ่านหิน	119
4.2.2	กระบวนการขนถ่ายถ่านหิน	120
4.2.3	การดูแลสภาพแวดล้อมบริเวณสถานประกอบการถ่านหิน ทั้งในกระบวนการบด คัดแยก หรือเทกองถ่านหิน	121
4.2.4	การควบคุมดูแลการประกอบกิจการประเภทแร่	123
4.2.5	การดำเนินการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	124
4.2.6	มาตรการในการจัดการถ่านหินเทียบกับต่างประเทศ	126
4.2.7	มาตรการทางเลือกอื่น ๆ	128

	(10)
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	130
5.1 บทสรุป	130
5.2 ข้อเสนอแนะ	135
รายการอ้างอิง	145
ประวัติผู้เขียน	149



สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 เรือขนส่งถ่านหินไปยังโรงไฟฟ้า Mainova HKW West ตั้งอยู่ริมแม่น้ำไมน์ มหานครแฟรงก์เฟิร์ต	16
2.2 การขนส่งถ่านหินทางทะเล	21
2.3 วงจรชีวิตถ่านหินในอุตสาหกรรม	22
2.4 การขนถ่ายสินค้าประเภทถ่านหินจากเรือขึ้นสู่ท่าและคลังสินค้า	23
2.5 ลานเทกองถ่านหิน ตำบลคลองสะแก อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	23
2.6 กระบวนการขนถ่ายถ่านหิน	24
2.7 น้ำปนเปื้อนถ่านหินบริเวณลานเทกองถ่านหิน	27
2.8 น้ำที่ปนเปื้อนฝุ่นละอองถ่านหิน	27

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ถ่านหิน คือ หินตะกอนชนิดหนึ่งและเป็นแร่เชื้อเพลิงสามารถติดไฟได้ มีสีน้ำตาลอ่อนจนถึงสีดำ มีทั้งชนิดผิวมันและผิวด้าน น้ำหนักเบา ถ่านหินประกอบด้วยธาตุที่สำคัญ 4 อย่าง ได้แก่ คาร์บอน ไฮโดรเจน และออกซิเจน นอกจากนี้มีธาตุหรือสารอื่น เช่น กำมะถัน เจือปนเล็กน้อย ถ่านหินที่มีจำนวนคาร์บอนสูงและมีธาตุอื่น ๆ ต่ำ เมื่อนำมาเผาจะให้ความร้อนมาก ถือว่าเป็นถ่านหินคุณภาพดี¹

ปัจจุบัน ถ่านหินได้ถูกนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงอย่างแพร่หลายในหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย โดยถ่านหินมักถูกนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงหลักในการผลิตกระแสไฟฟ้า หรือถูกนำไปใช้ในแวดวงอุตสาหกรรม เช่น การผลิตปูนซีเมนต์ หรือการถลุงโลหะ เป็นต้น ทั้งนี้ แม้ถ่านหินจะเป็นเชื้อเพลิงอย่างดีที่ถูกนำมาใช้ประโยชน์เพื่อสร้างความสะดวกสบายในชีวิตประจำวัน แต่ถ่านหิน ถือเป็นแร่ธาตุชนิดหนึ่งที่ถูกนำไปเผาไหม้ หรือเมื่อผ่านกระบวนการผลิตถ่านหิน หรือฝุ่นละอองของถ่านหินเมื่อฟุ้งกระจายในอากาศ ย่อมก่อให้เกิดมลภาวะต่อประชาชนหรือบุคคลที่ได้รับก๊าซพิษที่ได้จากถ่านหิน หรือฝุ่นละอองของถ่านหินเข้าไป ส่งผลกระทบต่อสุขภาพร่างกายของประชาชน

สำหรับประเทศไทยนั้นถึงแม้จะมีปริมาณสำรองถ่านหินอยู่มากกว่า 2,000 ล้านตัน แต่ส่วนใหญ่เป็นถ่านหินที่ให้ปริมาณความร้อนต่ำ เช่น เหมืองแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ที่ส่วนใหญ่ผลิตถ่านหินประเภทลิกไนต์ อีกทั้งภาพลักษณ์ที่ไม่ดีด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในอดีต ทำให้การใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงมีปริมาณไม่มากหากเทียบกับประเทศอื่น ๆ แต่ทั้งนี้ ประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากภาคอุตสาหกรรมซึ่งต้องการใช้ถ่านหินที่มีค่าความร้อนสูงและมีมลภาวะต่ำ จึงต้องมีการนำเข้าถ่านหินจากต่างประเทศ โดยแหล่งนำเข้าหลัก มาจากประเทศอินโดนีเซีย

¹ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “ความรู้ทั่วไปของถ่านหิน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2558, <http://www.projects-pdp2010.egat.co.th>

ในปี 2553 ประเทศไทยนำเข้าถ่านหินประมาณ 17 ล้านตัน ส่วนใหญ่เป็นถ่านหินประเภทซับบิทูมินัสและบิทูมินัส สำหรับใช้เป็นเชื้อเพลิงในอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ อุตสาหกรรมผลิตกระแสไฟฟ้า และอุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานความร้อนผลิตไอน้ำในกระบวนการผลิต เช่น อุตสาหกรรมกระดาษ อุตสาหกรรมสิ่งทอ เป็นต้น²

ถ่านหินที่ถูกขนส่งเข้ามาจากต่างประเทศ หากขนส่งปริมาณมากจะใช้เรือขนส่งสินค้าขนาดใหญ่ และนำไปขนถ่ายสินค้าลงเรือขนาดเล็ก แล้วส่งต่อไปยังจุดกองเก็บและโรงคัดขนาดบริเวณจังหวัดสมุทรสาคร พระนครศรีอยุธยา ชลบุรี เพชรบุรี ฉะเชิงเทรา และมีบางส่วนที่ขนจากเกาะสีชังตรงไปยังท่าเรือของผู้ใช้โดยตรง เช่น ท่าเรือของโรงไฟฟ้าบริเวณจังหวัดระยอง เป็นต้น นอกจากนี้ไทยยังมีการนำเข้าถ่านหินบางส่วนเข้ามาทางท่าเรือกันตังจังหวัดตรังสำหรับใช้ในพื้นที่บริเวณทางใต้ของประเทศ นอกจากนี้ยังนำเข้าถ่านหินบางส่วนจากประเทศลาว พม่า และจีน โดยขนส่งเข้ามาทางจังหวัดเชียงราย โดยถ่านหินภายหลังการกองเก็บและคัดขนาดแล้วจะถูกจำหน่ายไปให้แก่ลูกค้าในบริเวณใกล้เคียง ได้แก่ อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์บริเวณจังหวัดสระบุรี เพชรบุรี นครสวรรค์ ลำปาง และนครศรีธรรมราช อุตสาหกรรมผลิตไฟฟ้าบริเวณจังหวัดระยอง และปราจีนบุรี รวมทั้งอุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานความร้อนผลิตไอน้ำในกระบวนการผลิต เช่น อุตสาหกรรมกระดาษ อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมอาหาร ซึ่งตั้งอยู่บริเวณจังหวัดสมุทรสาคร สมุทรปราการ นครปฐม ราชบุรี ปราจีนบุรี ปทุมธานี และพระนครศรีอยุธยา เป็นต้น³

การนำเข้าถ่านหินเพื่อนำไปใช้ในการอุตสาหกรรมนั้น มักเกิดผลกระทบขึ้นในกระบวนการขนถ่ายถ่านหิน ซึ่งโดยมากมักเกิดขึ้นในกรณีที่มีการขนถ่ายถ่านหินจากท่าเรือขึ้นฝั่ง โดยแต่ละท่าเรือหรือแต่ละบริษัท จะมีวิธีการขนถ่ายแต่ละรูปแบบของตน ซึ่งหากไม่มีความระมัดระวังหรือมาตรการที่กำหนดไว้ดีเพียงพอ ถ่านหินที่ถูกตักขึ้นจะฟุ้งกระจายไปในอากาศ ประกอบกับเมื่อถ่านหินถูกตักขึ้นมา บางบริษัทหรือผู้ประกอบการจะไม่ได้ลำเลียงถ่านหินไปวางไว้ในโกดังหรือโรงเรือนซึ่งมีลักษณะเป็นที่ปิดมิดชิด แต่จะเทกองถ่านหินไว้บนลานกลางแจ้งก่อนที่จะนำถ่านหินไปส่งยังผู้ประกอบการอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งโดยลักษณะของการเทกองถ่านหินดังกล่าวแล้ว มักมีการเทกองถ่านหินให้กองซ้อนสูงขึ้นไปในแต่ละกอง ส่งผลให้เมื่อมีลมพัดผ่าน ฝุ่นละอองของถ่านหินเหล่านั้นจะค่อยๆ ปลิวไปตามลม ดังนั้นผลเสียจากฝุ่นละอองถ่านหิน จึงย่อมส่งผลกระทบต่อผู้คนที่หรือชุมชนที่ได้รับ หรือสูดอากาศที่มีฝุ่นละอองต่างๆ เหล่านั้นเข้าไปด้วย ก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ

² จรินทร์ ชลไพศาล, “สถานการณ์ถ่านหินนำเข้าปี 2553 และแนวโน้มปี 2554,”

สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2558, <http://www.dpim.go.th>

³ เฟิงอ้าง

อนามัย ทั้งนี้ ฝุ่นละอองจากถ่านหินที่ยังไม่เข้าสู่กระบวนการในการเผาไหม้ในโรงไฟฟ้าถ่านหิน มีอนุภาคหรือขนาดอยู่ที่ประมาณ 2.5 - 10 ไมครอน ซึ่งถือเป็นฝุ่นละอองขนาดเล็ก เมื่อสูดเข้าสู่ร่างกายแล้วจะสามารถสูดเข้าไปได้ถึงถึงถุงลม และส่งผลกระทบต่อระบบทางเดินหายใจ เนื่องด้วยอนุภาคของฝุ่นละอองที่มีขนาดเล็กมาก เป็นผลให้เกิดโรคทางเดินหายใจ โรคปอดต่างๆ เกิดการระคายเคืองและทำลายเยื่อหุ้มปอด หากได้รับในปริมาณมากและเป็นเวลานานจะเกิดการสะสมทำให้เกิดพังผืดและเป็นแผลได้ ทำให้การทำงานของปอดลดลง แม้ฝุ่นละอองถ่านหินดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อระบบทางเดินหายใจของมนุษย์เทียบได้ไม่เท่ากับบุคคลที่ปฏิบัติงานในเหมืองแร่ซึ่งมีถ่านหินหรือแร่ต่างๆ อยู่เป็นจำนวนมากและเป็นเวลาทุกวันก็ตาม แต่เมื่อถ่านหินดังกล่าวสะสมเข้าไปในปริมาณมากๆ ก็อาจทำให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพได้

อีกทั้งต้องยอมรับว่า แม้ถ่านหินที่ถูกนำมาใช้ในการอุตสาหกรรมจะยังไม่มีสารเผาไหม้ อันจะส่งผลให้เกิดมลพิษได้เทียบเท่ากับสถานประกอบการถ่านหินที่มีการเผาไหม้ถ่านหินแล้วหรือสถานประกอบการประเภทอื่นๆ ก็ตาม แต่เมื่อสถานการณ์ปัจจุบันชี้ให้เห็นว่าผู้ประกอบการยังคงไม่มีมาตรการที่ดีเพียงพอในการจัดการถ่านหินที่ถูกนำเข้ามาจากต่างประเทศเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาฝุ่นละอองที่จะไปรบกวนประชาชนบริเวณข้างเคียงจนก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการหน่วยงานของรัฐ และประชาชนที่อยู่ในบริเวณข้างเคียง เช่น ที่ท่าเรือจังหวัดสมุทรสาคร เป็นต้น จนกระทั่งศาลปกครองต้องมีคำสั่งให้ระงับการประกอบกิจการถ่านหินดังกล่าวไว้

นอกจากนี้กฎหมายของประเทศไทยที่บัญญัติไว้และนำมาใช้เกี่ยวกับการประกอบกิจการถ่านหินมีจำนวนหลายฉบับ หากแต่ไม่มีกฎหมายที่ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับถ่านหินไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับเมื่อกฎหมายมีหลายฉบับและมีเจตนารมณ์ตามกฎหมายแต่ละฉบับที่แตกต่างกัน อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายตามแต่ละฉบับดังกล่าว ยังมีข้อต้องพิจารณาว่ามีมาตรการที่ดีเพียงพอที่จะป้องกัน ควบคุมดูแลการประกอบกิจการเกี่ยวกับถ่านหินได้อย่างเพียงพอหรือไม่ ดังนั้น โดยที่ประเทศไทยยังมีความต้องการในการใช้ถ่านหินเพื่อการอุตสาหกรรมดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบกับระบบในการจัดการการขนถ่ายถ่านหินรวมถึงการเทกองถ่านหินอันเป็นขั้นตอนหรือกระบวนการก่อนที่จะนำถ่านหินไปเข้าสู่กระบวนการเผาไหม้ทางอุตสาหกรรม ยังไม่มีลักษณะการดำเนินการที่ชัดเจน ส่งผลให้มีการปล่อยให้มีมลพิษจากฝุ่นละอองถ่านหินที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ และส่งผลกระทบต่อการจัดการถ่านหินของผู้ประกอบการ รวมถึงการอุตสาหกรรมที่จะได้จากถ่านหินนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้หยิบยกปัญหาที่เกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนการนำเข้าถ่านหินจากต่างประเทศการขนถ่ายและการเทกองถ่านหิน อันเป็นกระบวนการก่อนที่จะมีการนำถ่านหินไปใช้ในการอุตสาหกรรมโดยมุ่งเน้นไปที่การจัดการถ่านหินที่จะส่งผลให้เกิดปัญหาฝุ่นละอองจากถ่านหินน้อยที่สุด และทำให้การประกอบกิจการประเภทถ่านหิน

สามารถดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรมได้โดยไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด พร้อมทั้งอธิบายถึงแนวนโยบายของรัฐ มาตรการทางกฎหมาย ตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ มาตรการทางกฎหมาย รวมถึงเสนอบทสรุปและข้อเสนอแนะในการป้องกัน จัดการและควบคุมถ่านหินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศในขั้นตอนและกระบวนการขนถ่ายและเทกองถ่านหินดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาของประเทศไทย ที่เป็นสาเหตุที่ทำให้ต้องมีการกำหนด มาตรการทางกฎหมายในการจัดการฝุ่นถ่านหินจากการขนถ่ายและเทกองถ่านหิน

1.2.2 ศึกษาหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้มีการจัดการฝุ่นถ่านหินจากการขนถ่าย และเทกองถ่านหิน โดยใช้มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ ประกอบ เปรียบเทียบกับ ต่างประเทศ และศึกษาถึงประโยชน์ที่จะได้รับหากมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการฝุ่นถ่านหินที่มีการขนถ่ายและเทกองบริเวณสถานประกอบการ

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

เนื่องด้วยการจัดการฝุ่นถ่านหินของประเทศไทยในปัจจุบัน ไม่มีกฎหมายที่บัญญัติขึ้น เพื่อบังคับใช้กับขั้นตอน กระบวนการในการจัดการฝุ่นถ่านหินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศโดยตรง คงมีแต่เพียงกฎหมายหลากหลายฉบับที่มีขึ้นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาตามแต่ละเจตนารมณ์ของ กฎหมายฉบับนั้นๆ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายที่ใช้บังคับข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าสามารถใช้บังคับร่วมกันได้ในการแก้ไขปัญหาฝุ่นถ่านหิน แต่ด้วยเหตุที่กฎหมาย แต่ละฉบับมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาตามแต่ละเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ จึงไม่มีการบูรณาการ เพื่อหาวิธีป้องกัน แก้ไข และจัดการปัญหาฝุ่นละอองอันเกิดจากถ่านหินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ก็ไม่มีบทบัญญัติที่ครอบคลุม และมีผลบังคับใช้กับถ่านหินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ดังนั้น การพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เพื่อให้ สามารถบูรณาการและจัดการกับปัญหาฝุ่นละอองถ่านหินจากการขนถ่ายและเทกองถ่านหินที่นำเข้ามา จากต่างประเทศ หรือการมีกฎหมายที่จะป้องกันและจัดการกับฝุ่นละอองถ่านหินที่เกิดขึ้นจากการ ขนถ่ายและเทกองถ่านหินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศโดยตรง จะเป็นมาตรการสำคัญที่จะป้องกันปัญหา

และแก้ไขปัญหาฝุ่นถ่านหิน เพื่อให้ฝุ่นถ่านหินก่อให้เกิดภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของมนุษย์น้อยที่สุด

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาถึงสภาพปัญหา แนวความคิด ในการจัดให้มีหลักเกณฑ์การจัดการฝุ่นถ่านหินของประเทศต่างๆ และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาจากบทความต่างๆ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต บทบัญญัติทางกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หนังสือและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่ส่งผลให้ต้องมีการจัดทำหลักเกณฑ์การจัดการฝุ่นถ่านหินในประเทศไทย

1.6.2 ทราบถึงหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายในการจัดการฝุ่นละอองถ่านหินในต่างประเทศ รวมถึงแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์ของประเทศไทย และแนวทางในการพัฒนาเป็นกฎหมายในอนาคต

บทที่ 2

ถ่านหิน ฝุ่นละอองจากถ่านหินและแนวคิดในการจัดการถ่านหินในต่างประเทศ

2.1 การกำเนิดถ่านหิน

ถ่านหินถือกำเนิดขึ้นจากพืชใบเลี้ยงคู่ ใบเลี้ยงเดี่ยว พืชยืนต้น พืชน้ำ รวมถึงพืชตระกูลเฟิร์น ที่ขึ้นสะสมหนาแน่นอยู่บริเวณที่ชื้นและแอ่งน้ำตื้น ๆ บนชั้นดินตะกอนที่ทับถมอยู่ส่วนล่างของแอ่งขนาดใหญ่ พืชบริเวณนี้ เกิดและล้มตายเป็นวงจรชีวิตหลายครั้ง ทำให้มีซากพืชทับถมกันอยู่เป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากน้ำที่ท่วมขังมีก๊าซออกซิเจนจำกัด ทำให้จุลินทรีย์ย่อยสลายได้ไม่เต็มที่ ส่งผลให้ซากพืชไม่เน่าเร็วเกินไปแต่ต่อมามีตะกอนดินมาทับถมซากพืช ประกอบกับในขณะเดียวกัน จุลินทรีย์ได้ค่อย ๆ ย่อยสลายซากพืชให้เปลี่ยนเป็นสารเนื้อเดียวที่มีองค์ประกอบเป็นคาร์บอนและไฮโดรเจน ทั้งจากแรงกระทำภายในโลก ที่ส่งผลให้พื้นที่โดยรอบถูกดึงให้เลื่อนออก ส่งผลให้พื้นที่ตรงกลางซึ่งเป็นที่สะสมของซากพืชเลื่อนลงใต้ผิวโลกและประกอบกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นตลอดเวลา เช่น ภาวะแห้งแล้ง น้ำท่วม แผ่นดินแยก การเกิดรอยเลื่อน ทำให้ซากพืชเหล่านี้จมลงสู่ผิวโลกมากขึ้น ได้รับแรงกดและตะกอนจากความร้อนภายในโลกมาปิดทับ ทำให้ซากพืชเปลี่ยนเป็น พีต (peat) ซึ่งเป็นชั้นต้นก่อนที่จะเริ่มเกิดเป็นถ่านหิน ต่อมาเมื่อพีตได้รับความร้อนภายในโลกเป็นเวลานานประกอบกับความดันที่เพิ่มขึ้นหรือความลึกของพีตที่จมตัวพร้อมตะกอน ทำให้พีตถูกอัดตัวจนแปรสภาพไปเป็นถ่านหิน การเกิดถ่านหินจึงเปรียบเทียบกับง่าย ๆ ว่าคล้ายกับวิธีการเผาถ่านในปัจจุบันที่นำไม้ผืนมาเผาในที่ไม่มีอากาศหรือออกซิเจนจึงได้เป็นถ่านไม้ โดยแทนที่จะติดไฟ หรือไหม้ กลับกลายเป็นแก๊สคาร์บอนไดออกไซด์¹

อย่างไรก็ดี เนื่องจากแต่ละพื้นที่ในโลกมีลักษณะแตกต่างกัน ประกอบกับสภาพทางภูมิศาสตร์และธรณีวิทยา รวมถึงระยะเวลาและการทับถมที่ยาวนานแตกต่างกัน ทำให้ถ่านหินที่ถือกำเนิดขึ้นมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงมีการจำแนกประเภทของถ่านหินขึ้น โดยการจำแนกถ่านหินในปัจจุบันก็มีการจำแนกประเภทของถ่านหินที่แตกต่างกันออกไปเช่นเดียวกัน บางแห่งอาจใช้

¹ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, “การเกิดถ่านหิน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2558, <http://www.fieldtrip.ipst.ac.th>

ชนิดของถ่านหิน (Type) เป็นเกณฑ์ ในขณะที่บางแห่งใช้คุณภาพของถ่านหิน (Grade) เป็นข้อมูลพื้นฐาน โดยตัวอย่างระบบการจำแนกถ่านหินที่ใช้กันอยู่ได้แก่ ระบบอังกฤษ (Great Britain) ระบบยุโรป (Europe International (ECE) ระบบอเมริกาเหนือ (North America) และระบบออสเตรเลีย (Australia) เป็นต้น² ซึ่งในการแบ่งประเภทของถ่านหินโดยมากก็ยังมีข้อคล้ายคลึงกันคือใช้ค่าความร้อน (Calorific Value) และผลวิเคราะห์ทางเคมีอื่นๆ เช่น ปริมาณคาร์บอน (Fixed Carbon) ค่าความชื้น (Moisture Content) และความสามารถในการระเหย (Volatile Matter) เป็นเกณฑ์ในการจำแนกถ่านหิน

อย่างไรก็ตาม ระบบที่นิยมใช้กันมากในปัจจุบันได้แก่ การจำแนกถ่านหินตามลำดับชั้น (Rank) ซึ่งจะพิจารณาถึงความสมบูรณ์ในการเปลี่ยนสภาพจากซากพืชพันธุ์ไม้กลายเป็นถ่านหิน (Degree of Coalification and Metamorphism) โดยเมื่อเกิดกระบวนการเปลี่ยนสภาพจากซากพืชพันธุ์ไม้กลายเป็นถ่านหินดังกล่าว ด้วยลักษณะของสภาพทางภูมิศาสตร์และธรณีวิทยา รวมถึงระยะเวลาการทับถมของซากพืชพันธุ์ไม้ที่ยาวนานแตกต่างกันตามที่ได้กล่าวข้างต้น จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนปริมาณของสารองค์ประกอบในแต่ละช่วงของกระบวนการเปลี่ยนสภาพจนกลายเป็นถ่านหิน โดยหากมีระยะเวลาทับถมของซากพืชพันธุ์ไม้ที่ยาวนาน ปริมาณของคาร์บอนในถ่านหินจะยิ่งเพิ่มขึ้น แต่ปริมาณของสารอื่นจะลดลง ทั้งนี้ สมาคมทดสอบและวัสดุแห่งสหรัฐอเมริกา (American Society for Testing and Materials (ASTM)) ได้ใช้การจำแนกถ่านหินตามลำดับชั้น หรือ Rank ดังกล่าวจำแนกถ่านหินออกเป็น 4 ประเภท ซึ่งแต่ละลำดับชั้น จะถูกแบ่งย่อยลงไปอีกตามคุณสมบัติทางเคมี สัดส่วนของปริมาณคาร์บอนคงที่ สารระเหย และค่าความร้อน โดยคุณสมบัติทั่วไปของถ่านหินที่อยู่ในลำดับสูงคือจะมีปริมาณคาร์บอนมาก ให้ความร้อนสูง มีไฮโดรเจนและออกซิเจนอยู่น้อย ในขณะที่ถ่านหินที่อยู่ในลำดับต่ำจะมีปริมาณคาร์บอนน้อย แต่มีไฮโดรเจนและออกซิเจนมาก³ ดังนี้

1. แอนทราไซต์ (Anthracite) จัดเป็นถ่านหินที่มีคุณภาพสูงที่สุด มีสีดำ เนื้อแน่น มีความแวววาวเหมือนแก้ว มีความแข็งมาก ทำให้มีชื่อทางการค้าว่า ถ่านหินแข็ง แอนทราไซต์มีคุณสมบัติทางเคมี โดยมีค่าความชื้นรวม 2 - 5 เปอร์เซ็นต์ โดยน้ำหนัก มีค่าความร้อนอยู่ในช่วง 7,200 - 8,300 กิโลแคลอรี/กิโลกรัม มีค่าสารระเหย 5 - 7 เปอร์เซ็นต์ โดยน้ำหนัก และมีปริมาณคาร์บอนถึงร้อยละ 90 - 95

² ประเสริฐ ชุมรัมย์, เทคโนโลยีการทำเหมืองถ่านหิน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แคนคิด มีเดีย, 2538), น. 5 - 9.

³ เพ็งอ้วน

2. บิทูมินัส (Bituminous) เป็นถ่านหินที่มีคุณภาพสูง มีสีดำหรือสีน้ำตาลเข้ม แลบของถ่านหินประเภทนี้จะมีลักษณะวาวแบบแก้วสลับกับลักษณะวาวด้านแบบหินอย่างชัดเจน สามารถใช้เป็นถ่านหินเพื่อการถลุงโลหะได้ ถ่านหินประเภทนี้มีค่าความชื้นรวม 5 – 10 เปอร์เซ็นต์ โดยน้ำหนัก มีค่าความร้อนอยู่ในช่วง 5,830 – 8,300 กิโลแคลอรี/กิโลกรัม มีค่าสารระเหย 20 – 40 เปอร์เซ็นต์โดยน้ำหนัก และมีปริมาณคาร์บอนร้อยละ 80 – 90

3. ซับบิทูมินัส (Subbituminous) เป็นถ่านหินที่มีสีดำคล้ำซีด มีลักษณะวาวด้านเหมือนดินหรือบางครั้งจะพบในลักษณะที่วาวเหมือนแก้ว ถ่านหินประเภทนี้มีความแข็งไม่มากนัก และแตกร่วนได้ มักถูกนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า ซับบิทูมินัสมีค่าความชื้นรวม 28 – 30 เปอร์เซ็นต์ โดยน้ำหนักมีค่าความร้อนโดยเฉลี่ย 5,500 กิโลแคลอรี/กิโลกรัม มีค่าสารระเหย 40 – 45 เปอร์เซ็นต์ โดยน้ำหนัก และมีปริมาณคาร์บอนร้อยละ 75 – 80

4. ลิกไนต์ (Lignite) จัดเป็นถ่านหินชั้นคุณภาพต่ำ มีสีน้ำตาลจนถึงสีดำ บางครั้งถูกเรียกว่า ถ่านหินสีน้ำตาล ถ่านหินประเภทนี้มักเป็นถ่านหินที่มีซากพืชหลงเหลืออยู่เล็กน้อย ลักษณะโดยทั่วไปมีความวาวด้านเหมือนดิน มีความแข็งไม่มาก และแตกร่วนได้ง่าย มักถูกนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิง ถ่านหินลิกไนต์มีปริมาณออกซิเจนค่อนข้างสูง คือประมาณ 20 – 30 เปอร์เซ็นต์ สูงที่สุดในบรรดาถ่านหินทั้ง 4 ประเภท มีค่าความชื้นรวม 50 – 70 เปอร์เซ็นต์ โดยน้ำหนัก มีค่าความร้อนอยู่ในช่วง 2,200 – 4,600 กิโลแคลอรี/กิโลกรัม มีค่าสารระเหย 45 – 55 เปอร์เซ็นต์ โดยน้ำหนัก และมีปริมาณคาร์บอนร้อยละ 60 – 75⁴

2.2 ประวัติการค้นพบถ่านหินเพื่อนำไปใช้ประโยชน์

ถ่านหินถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างแพร่หลายตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยประเทศจีนเป็นประเทศแรก ๆ ที่นำถ่านหินมาใช้เป็นเชื้อเพลิงในการถลุงทองแดง ทั้งนี้ การใช้ถ่านหินเริ่มเป็นที่นิยมตั้งแต่เมื่อครั้งเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมขึ้นในประเทศอังกฤษ โดยในการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 1 ค.ศ.1760 -1880 ซึ่งเริ่มต้นในอังกฤษ ตามมาด้วยฝรั่งเศส เบลเยียม เยอรมนี สหรัฐอเมริกา รัสเซีย และญี่ปุ่น นั้นส่งผลให้มีการผลิตที่นำเครื่องจักรมาใช้แทนแรงงานมนุษย์และสัตว์ เกิดการผลิตด้วยระบบโรงงาน มีการผลิตโดยเครื่องจักรซึ่งผลิตได้ครั้งละจำนวนมาก ราคาสินค้าถูกลง ทำให้เกิดความต้องการวัตถุดิบมาป้อนเครื่องจักร และต้องการตลาดเพื่อส่งผลิตภัณฑ์ไปขาย การปฏิวัติอุตสาหกรรมจึงส่งผลให้เกิดการขยายตัวทางการค้า การแสวงหาดินแดนเพื่อเป็นแหล่งวัตถุดิบ และ

⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1

ตลาด และการเข้ายึดครองดินแดนนั้นๆ จากเจ้าของชาวพื้นเมืองเดิมเพื่อควบคุมจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างเต็มที่ อันเป็นที่มาของการล่าอาณานิคม การขยายตัวของการปฏิวัติอุตสาหกรรมจึงไปพร้อมกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การพัฒนาอาวุธและกองทัพ การล่าอาณานิคม รวมทั้งมีการแข่งขันกันเองในกลุ่มชาติที่ปฏิวัติอุตสาหกรรมแล้ว⁵

การปฏิบัติอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษ ส่งผลให้การผลิตถ่านหินของอังกฤษเพิ่มขึ้นช้าๆ ในศตวรรษที่ 18 และเพิ่มขึ้นรวดเร็วในศตวรรษที่ 19 โดยอังกฤษมีอุตสาหกรรมถ่านหินและทำการผลิตมากกว่าทุกประเทศในยุโรป โดยเฉพาะในช่วง ค.ศ.1830-1865 จากประมาณ 22 ล้านตันต่อปีใน ค.ศ.1825 เป็น 110 ล้านตันต่อปีใน ค.ศ.1870 โดยแหล่งถ่านหินของอังกฤษ (สหราชอาณาจักร) อยู่ระหว่างเอดินเบิร์ก กับกลาสโกว์ เขตสกอตแลนด์ สวอนซี เขตเวลส์ นิวคาสเซิล เซฟฟิลด์ แมนเชสเตอร์ และเบอร์มิงแฮม เขตอังกฤษ โดยมีการ ส่งเสริมการขุดถ่านหิน การสร้างคลองเพื่อขนส่งถ่านหินไปยังเมืองอุตสาหกรรม เมื่อเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมช่วงกลางศตวรรษที่ 19 กระทั่ง อับราฮัม ดาร์บี ค้นพบว่า หากนำถ่านหินทำเป็นถ่านโค้กจะให้ความร้อนรุนแรงได้ดีกว่าถ่านหินธรรมดา ถ่านโค้กจึงถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในเวลาต่อมา⁶ ระหว่างนั้นในประเทศอื่นๆ แถบยุโรปรวมถึงเอเชีย เช่น ประเทศฝรั่งเศส ในช่วงปี ค.ศ.1840-1895 เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้น โดยใช้ถ่านหินอย่างแพร่หลาย โดยในปี ค.ศ.1846 มีการค้นพบแหล่งถ่านหินที่ใหญ่ที่สุดของฝรั่งเศส คือ ที่มณฑล Pas-de-Calais ทำให้มีการผลิตถ่านหินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นแหล่งอุตสาหกรรมที่สำคัญของฝรั่งเศส โดยผลผลิตถ่านหินทั้งหมดของฝรั่งเศสเพิ่มจาก 4.4 ล้านตันต่อปี ในช่วงปี 1845-1849 เป็น 15.4 ล้านตัน ต่อปี ในช่วง ค.ศ.1870-1874⁷

สำหรับการค้นพบถ่านหินในประเทศเยอรมัน ในปี ค.ศ. 1838 ได้มีการพบถ่านหินในเขตรัวร์ ทางตะวันออกของเมืองเอสเสน โดยต่อมา ประเทศเยอรมันได้มีการขยายการผลิตถ่านหินอย่างรวดเร็วทางตอนเหนือของเขตไซลีเซีย ที่เมืองโบคุม ทั้งนี้ ในปี ค.ศ.1850 เขตรัวร์ สามารถผลิต

⁵ นฤมล ชีร์วัฒน์, “ความเป็นมาของโลกสมัยใหม่,” สืบค้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2559, <http://www.human.cmu.ac.th/>

⁶ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง, “การปฏิวัติอุตสาหกรรม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2559, <http://www.itech.lpru.ac.th/>

⁷ เพิ่งอ้าง

ถ่านหินได้ 1,666,000 ตัน เขตไซลีเซียตอนบน 703,000 ตัน เขตซาร์ ผลิตถ่านหินได้ 631,000 ตัน รัฐปรัสเซีย (เยอรมนี) สามารถผลิตถ่านหินรวมกันได้ถึง 3 ล้านตัน จนรัฐปรัสเซีย ได้ซื้อทางรถไฟของไซลีเซียเป็นของรัฐ

ต่อมา เมื่อก่อตั้งสหภาพศุลกากรแล้ว เหมือนถ่านหินทั้ง 3 ของรัฐปรัสเซีย (เยอรมนี) ประกอบด้วย เขตซาร์ เขตไซลีเซียตอนบน และเขตซาร์ พร้อมกับพื้นเริ่มร่อยหรอลง ทำให้ความต้องการถ่านหินเพิ่มมากขึ้นเพื่อนำมาใช้ถลุงเหล็ก นำมาซึ่งการสร้างทางรถไฟมาถึงแหล่งแร่ โดยเฉพาะสายโคโลญจน์-มันเดินเบิร์ก-มาค

ในทศวรรษ 1860 มีการใช้เครื่องจักรไอน้ำในการขุดถ่านหิน ส่วนเหมืองถ่านหินใกล้เมืองดอร์ทมุนด์ ในเขตซาร์ซึ่งอยู่ที่ชายแดนตะวันตกเฉียงใต้ติดพรมแดนฝรั่งเศส สามารถผลิตถ่านหินได้ 2.4 ล้านตัน เมื่อรวมกับเขตซาร์ และเขตไซลีเซียตอนบนแล้ว เยอรมนีสามารถผลิตถ่านหินได้ 12.3 ล้านตัน ทำให้เยอรมนีซื้อกิจการรถไฟใน 3 เขต มาเป็นของรัฐทั้งหมด และใน ค.ศ. 1871 เยอรมนีสามารถผลิตถ่านหินเพิ่มขึ้นเป็น 30 ล้านตัน มากเป็นที่ 2 ในโลกรองจากประเทศอังกฤษ⁸

อย่างไรก็ดี ในประเทศรัสเซีย ช่วงระยะเวลาระหว่างปี ค.ศ. 1682-1725 ซึ่งตรงกับรัชสมัยพระเจ้าปีเตอร์มหาราช อุตสาหกรรมถูกบังคับให้เกิดขึ้น โดยรัฐเป็นผู้จัดตั้งโรงงานเองเป็นครั้งแรก เพื่อผลิตอาวุธ และอุปกรณ์สงคราม มีโรงงานผลิตผ้าขนสัตว์ทำเครื่องแบบทหาร และกิจการเหมืองแร่ โดยใช้ทรัพยากรของรัฐเอง ทำให้เกิดแหล่งเหมืองแร่และโลหะขึ้นที่แถบภูเขายูราล ทำให้การผลิตสิ่งทอรอบๆ มอสโกเข้มแข็งขึ้น และสร้างเมืองเซนต์ปีเตอร์สเบิร์ก เป็นเมืองท่าและเมืองอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมยุทธโประกรณ์ แต่เมื่อสิ้นสุครัชกาลพระเจ้าปีเตอร์มหาราช กิจการอุตสาหกรรมในรัสเซียกลับซบเซาลง⁹

ต่อมา ในปลายรัชกาลของพระเจ้าอเล็กซานเดอร์ที่ 3 (ค.ศ. 1881-1894) ต่อต้นรัชกาลพระเจ้าซาร์นิโคลัสที่ 2 (ค.ศ. 1894-1917) ภายใต้การนำของเสนาบดีเซอร์ไกวิต รัฐลงทุนสร้างทางรถไฟและส่งเสริมให้เอกชนทำอุตสาหกรรมหนักในช่วง 10 ปีแรกจาก ค.ศ. 1890 ถึง 1900 การพัฒนากิจการรถไฟทำให้อุตสาหกรรมหนักทางภาคใต้ของรัสเซียขยายตัวสูงในทศวรรษ 1890 โดยในปี ค.ศ. 1900 แอ่งถ่านหิน Donetz ในยูเครน สามารถผลิตถ่านหินได้ 70 เปอร์เซ็นต์ของรัสเซีย ทั้งแหล่งแร่เหล็กที่ Krivoy Rog ซึ่งอยู่ริมขอบด้านตะวันตกของแอ่งถ่านหิน Donetz ผลิตแร่เหล็กได้

⁸ เฟ็งอ้วง, น.6 และดู มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง, อังไว้ เชียงอรรถที่ 6, น.6

⁹ เฟ็งอ้วง, น.6 และดู มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง, อังไว้ เชียงอรรถที่ 6, น.6

ถึง 57 เปอร์เซ็นต์ของรัสเซีย อุตสาหกรรมหนักเกิดขึ้นรอบเมืองคาร์คอฟ ใน ค.ศ.1900 รัสเซียผลิตเหล็กหลอมได้ 2.88 ล้านตัน มากเป็นที่ 4 ของโลก¹⁰

สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา จากสงครามกลางเมือง ถึงสงครามโลกครั้งที่ 1 ระหว่าง ค.ศ.1864-1914 เศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาพัฒนาอย่างรวดเร็ว กลายเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรม โดยในปี ค.ศ.1894 สหรัฐอเมริกาได้ขึ้นเป็นประเทศอุตสาหกรรมอันดับที่ 2 ของโลก ปัจจัยส่วนหนึ่งมาจากการมีทรัพยากรมาก เช่น ถ่านหิน แร่เหล็ก ทองแดง สังกะสี ทองคำ เงิน น้ำมันปิโตรเลียม ที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ อากาศดีโดยเฉพาะปลูกยาวนาน มีป่าไม้หนาแน่นหลายท้องที่ และในช่วงทศวรรษ 1870 สามารถผลิตเครื่องจักรไอน้ำได้มีประสิทธิภาพ และมีการเปิดเหมืองถ่านหินใหม่ ๆ ในมลรัฐโอไฮโอ อิลลินอยส์ และอินเดียนา โดยนำถ่านหินมาใช้ในการถลุงเหล็กและขับเคลื่อนรถจักร ใน ค.ศ.1899 สหรัฐอเมริกาผลิตถ่านหินมากที่สุดในโลก โดยผลผลิตถ่านหินของสหรัฐอเมริกา คิดเป็น 32 เปอร์เซ็นต์ของโลก เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 ลึกลง พลังงานเชื้อเพลิงที่ใช้ในสหรัฐอเมริกามาจากถ่านหินถึง 80 เปอร์เซ็นต์ ส่วนการใช้ไฟฟ้าเพื่อให้แสงสว่าง และเป็นแหล่งกำเนิดพลังงานเริ่มในทศวรรษ 1880 เมื่อถึงปลายศตวรรษที่ 19 ได้มีการใช้ไฟฟ้าให้แสงสว่าง และใช้เดินรถรางในเมือง ขับเคลื่อนลิฟต์ในตึกสูง และหมุนเครื่องจักรในโรงงาน¹¹

2.3 ประโยชน์ของถ่านหิน

ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงฟอสซิลที่มีปริมาณสำรองอยู่เป็นจำนวนมาก และเป็นเชื้อเพลิงทางเลือกที่มีความสำคัญ เนื่องจากแหล่งถ่านหินจะกระจายอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยจากการสำรวจปริมาณถ่านหินสำรองของโลก พบว่า มีปริมาณถ่านหินสำรองทั่วโลกอยู่ถึงประมาณ 900 พันล้านตัน ทำให้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงที่มีความมั่นคงสูง ส่งผลให้มีราคาถูกกว่าเชื้อเพลิงชนิดอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งก๊าซธรรมชาติและน้ำมันเตา¹²

จากประวัติการค้นพบถ่านหิน เป็นที่เห็นได้ว่า ถ่านหินถูกนำไปใช้ประโยชน์ในการอุตสาหกรรมมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงของการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่แต่ละประเทศมีความจำเป็นต้องใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงในการประดิษฐ์สิ่งอำนวยความสะดวกทางเทคโนโลยีต่าง ๆ

¹⁰ เฟิงอ่าว, น.6 และดู มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง, *อ่าวไว้ เจริญรอดที่ 6*, น.6

¹¹ เฟิงอ่าว, น.6 และดู มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง, *อ่าวไว้ เจริญรอดที่ 6*, น.6

¹² การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “ความรู้ทั่วไปของถ่านหิน,” สืบค้นเมื่อวันที่

และเมื่อความต้องการถ่านหินมีเป็นจำนวนมากขึ้น ประกอบกับถ่านหินมีปริมาณสำรองอยู่ในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก จึงทำให้มีราคาถูกลง อีกทั้งเมื่อเกิดวิกฤตราคาน้ำมันในปี พ.ศ. 2516 ทำให้มีการนำถ่านหินมาใช้เป็นเชื้อเพลิงทดแทนน้ำมันมากขึ้น ทั้งยังใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า และในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น อุตสาหกรรมเหล็ก ปูนซีเมนต์ ปูนขาว และอุตสาหกรรมอื่น ๆ ซึ่งจะ เป็นเชื้อเพลิงที่มีต้นทุนต่ำกว่าการใช้กระแสไฟฟ้าโดยตรง โดยทั่วไปจะเป็นการนำมาเป็นเชื้อเพลิง สำหรับงานต่าง ๆ เช่น ในการต้มน้ำ เพื่อส่งไอน้ำไปปั่นกังหัน(เทอร์ไบน์) เพื่อผลิตไฟฟ้า หรือ ส่งไอน้ำ ไปใช้ในการอบความร้อน เช่น การอบยาง และการอบไม้ เป็นต้น นอกจากนี้ ถ่านหินยังสามารถ แปรสภาพถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงเหลว (Coal liquefaction) หรือแปรสภาพเป็นก๊าซ (Coal Gasification) เพื่อช่วยลดมลภาวะจากการใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงได้อีกทางหนึ่งภายใต้กระบวนการ แปรสภาพถ่านหินจะสามารถแยกเอาก๊าซที่มีฤทธิ์เป็นกรดหรือเป็นพิษและสารพลอยได้ต่างๆ ที่มีอยู่ใน ถ่านหินนำไปใช้ประโยชน์อื่นได้อีก เช่น ก๊าซมีเทนใช้ทำกรดกำมะถันและแอมโมเนียใช้ทำปุ๋ย เพื่อเกษตรกรรม ถ้าถ่านหินใช้ทำวัสดุก่อสร้าง เป็นต้นอีกทั้งถ่านหินยังสามารถนำไปใช้ทำ ถ่านสังเคราะห์ (Activated Carbon) ซึ่งเป็นสารดูดกลิ่น ใช้ในเครื่องกรองน้ำและเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่ต้องการประโยชน์ด้านการดูดซับกลิ่น และยังสามารถนำไปใช้ในการทำคาร์บอนไฟเบอร์ (Carbon Fiber) ซึ่งเป็นวัสดุที่มีความแข็งแรง แต่มีน้ำหนักเบา เช่น การทำเครื่องร้อน การทำอุปกรณ์กีฬา เช่น ด้ามไม้กอล์ฟ ไม้แบดมินตัน ไม้เทนนิส เป็นต้น¹³

2.4 ความจำเป็นในการนำเข้าถ่านหินของประเทศไทย

การสำรวจถ่านหินในประเทศไทยเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2440 โดยเป็นการสำรวจถ่านหินบริเวณบ้านปูด้า อำเภอเหนือคลอง จังหวัดกระบี่ โดยบริษัทถ่านหินศิลา กระบี่ ซึ่งในขณะนั้น การพัฒนาด้านเทคโนโลยีและความต้องการในการใช้ถ่านหินยังมีไม่มากนัก จนกระทั่งรัฐบาลมีการจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2510 ทำให้มีการ ใช้ถ่านหินเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้ามากขึ้น¹⁴ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการสำรวจแหล่งถ่านหินในประเทศไทย

¹³ บริษัท ไทย แคปปิตอล จำกัด (มหาชน), “ข้อมูลถ่านหิน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2558, <http://www.thaicapital.co.th>

¹⁴ คะนิงสุข ทองอยู่คง. “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมภาวะ มลพิษจากการใช้ถ่านหินในการผลิตไฟฟ้า,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 6 – 7.

พบว่า ประเทศไทยมีแหล่งสำรองถ่านหินอยู่แยกเช่นเดียวกันประเทศอื่น ๆ กระจายอยู่ทั่วทุกภาค มีปริมาณสำรองทั้งสิ้นประมาณ 2,197 ล้านตัน โดยแหล่งถ่านหินสำคัญ อยู่ในภาคเหนือประมาณ 1,803 ล้านตัน หรือร้อยละ 82 ของปริมาณสำรองทั่วประเทศ ส่วนอีก 394 ล้านตัน หรือ ร้อยละ 18 อยู่ในภาคใต้ โดยแหล่งถ่านหินที่มีการสำรวจพบบางแหล่งได้ทำเหมืองผลิตถ่านหินขึ้นมาใช้ประโยชน์แล้ว แต่บางแหล่งยังรอการพัฒนาขึ้นมาใช้ประโยชน์ต่อไป ทั้งนี้ แหล่งถ่านหินที่ใหญ่ที่สุดและมีการผลิตมากที่สุด ได้แก่ เหมืองแม่เมาะ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง อย่างไรก็ตาม ถ่านหินส่วนใหญ่ในประเทศไทยเป็นถ่านหินที่มีคุณภาพต่ำอยู่ในชั้นลิกไนต์ มีค่าความร้อนระหว่าง 2,800 - 5,200 กิโลแคลอรีต่อกิโลกรัม หรือถ่านลิกไนต์ 2 - 3.7 ตัน ให้ค่าความร้อนเท่ากับน้ำมันเตา 1 ตัน โดยลิกไนต์ถือเป็นถ่านหินที่พบมากที่สุดในประเทศไทย ซึ่งในช่วงที่ราคาน้ำมันยังไม่สูงมาก ประเทศไทยไม่นิยมใช้ถ่านหินลิกไนต์มากนัก แต่ภายหลังจากการเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันราคาสูง จึงได้มีการนำลิกไนต์มาใช้แทนน้ำมันเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้ามากขึ้น ทั้งประเทศไทยยังมักนำถ่านหินไปใช้อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้ารวมถึงอุตสาหกรรมกระดาษและมีอัตราการผลิตและการใช้ถ่านหินสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา โดยผู้ประกอบการที่ใช้ถ่านหินมากที่สุด ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า¹⁵ ดังนั้น เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ถ่านหินเพื่อการอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับประเทศไทยยังคงมีถ่านหินสำรองที่มีคุณภาพต่ำ ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำเข้าถ่านหินจากต่างประเทศ

โดยในปัจจุบัน มีผู้ประกอบการเอกชนหลายรายที่เป็นผู้ดำเนินการนำเข้าถ่านหินมาจากต่างประเทศ เช่น บริษัท บ้านปู จำกัด (มหาชน) บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น โดยถ่านหินที่นำเข้ามาจะถูกนำไปใช้ในวงการอุตสาหกรรมซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นถ่านหินชนิด ซับ-บิทูมินัส จนถึงบิทูมินัส โดยในการนำเข้าถ่านหินนั้น ประเทศไทยนำเข้าจากประเทศอินโดนีเซียมากที่สุดถึง 75 เปอร์เซ็นต์ รองลงมาคือประเทศออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ แอฟริกาใต้ เวียดนาม ลาว และจีน เป็นต้น

ทั้งนี้ จากข้อมูลของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน พบว่าในปี 2557 ประเทศไทยมีการนำเข้าถ่านหินถึง 20.9 ล้านตัน โดยการนำเข้าถ่านหินมาจากต่างประเทศมักดำเนินการขนส่งโดยใช้เรือบรรทุกเข้ามายังท่าเรือในประเทศไทย ก่อนส่งต่อไปยังสถานประกอบการตามแต่ละประเภทของวัตถุประสงค์ในการนำเข้าถ่านหินดังกล่าวไปใช้¹⁶

¹⁵ เฟิงอ้วง, น.12 และดู คະนึ่งสุข ทองอยู่คง, อ้วงไว้ เจริญธรรมที่ 14, น.12

¹⁶ อ้วงแล้ว เจริญธรรมที่ 13.

2.5 การขนส่งและขนถ่ายถ่านหิน

การขนส่งถ่านหิน ถือเป็นองค์ประกอบหลักที่เกี่ยวข้องกับการค้าถ่านหินทั่วโลก โดยระบบการขนส่งถ่านหินจะต้องสัมพันธ์กับปริมาณและระยะทาง การขนส่งถ่านหิน ประกอบไปด้วยการขนส่งถ่านหินโดยทางบก และการขนส่งถ่านหินโดยทางน้ำ สำหรับการขนส่งระยะสั้นบนบก ซึ่งมีระยะการขนส่งตั้งแต่ 0 กิโลเมตรไปจนถึงประมาณ 25 กิโลเมตร จะสามารถดำเนินการขนส่งได้โดยการใช้สายพานนำส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากปริมาณถ่านหินที่จะทำการขนส่งมีเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ สำหรับการขนส่งระยะไกลบนบก มักมีการขนส่งโดยทางรถบรรทุก หรือทางรถไฟ ซึ่งจะขนส่งด้วยวิธีการอย่างใดนั้น ขึ้นอยู่กับสถานที่ตั้ง ต้นทุนและประสิทธิภาพ รวมไปถึงการคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย¹⁷

2.5.1 การขนส่งถ่านหินทางรถไฟ

การขนส่งถ่านหินโดยทางรถไฟนั้น เป็นการขนส่งถ่านหินในระยะทางกลาง ๆ ไปจนถึงระยะทางไกล โดยในประเทศสหรัฐอเมริกา ระหว่างรัฐต่างๆ มักมีการขนส่งถ่านหินโดยวิธีทางรถไฟมากที่สุดการขนส่งถ่านหินโดยใช้ทางรถไฟนี้ ถูกนำมาเพื่อใช้ในการเคลื่อนย้ายถ่านหินจากเหมืองถ่านหินไปยังโรงไฟฟ้าหรือท่าเรือ และยังเป็นทางเลือกที่ถูกใช้ร่วมกันทั้งในการขนส่งสินค้า รวมถึงผู้โดยสาร อย่างไรก็ตาม การขนส่งถ่านหินทางรถไฟนั้น มักมีความแปรผกผันตามปริมาณของถ่านหินที่จะทำการขนส่ง ขนาดความกว้างของรางรถไฟ พิกัดบรรทุกของรถไฟ รวมถึงความยาวของรถไฟที่ใช้การขนส่งสินค้า¹⁸ ซึ่งการที่การขนส่งถ่านหินโดยทางรถไฟเป็นที่นิยมก็เนื่องมาจากความสามารถในการบรรทุกถ่านหินที่มีเป็นจำนวนมากและขนาดของรถไฟ ที่เป็นที่เห็นได้ว่าเป็นสามารถบรรทุกถ่านหินได้ในปริมาณมาก อีกทั้งข้อดีของการขนส่งถ่านหินทางรถไฟ คือ การขนส่งทางรถไฟจะใช้เวลาในการขนถ่ายสินค้าไม่ล่าช้ามากนัก แต่อย่างไรก็ตาม การขนส่งทางรถไฟมีข้อเสียคือไม่สามารถส่งถ่านหินได้จนถึงปลายทางของสถานที่ประกอบการที่มีความจำเป็นต้องใช้ถ่านหินดังกล่าว

การขนส่งถ่านหินโดยทางรถไฟอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยสรุป กล่าวคือมลภาวะในอากาศ อันส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยจากการปล่อยฝุ่นละอองของเชื้อเพลิงที่

¹⁷ Larry Thomus, Coal Geology, 2nd ed., (Oxford : Wiley – Blackwell, 2013), p.371.

¹⁸ Herbert H. Webber et al., Environmental Guidelines For Overload Coal Transportation. (Hawaii : East – West Center,1987) , p.12 – 18.

ถูกเผาไหม้ในการเดินรถไฟ รวมถึงฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากการขนส่งถ่านหินโดยทางรถไฟดังกล่าวด้วย โดยสาเหตุก็เนื่องมาจากลมที่พัดมากระทบกับผิวของถ่านหินในขณะที่ทำการขนส่งทางรถไฟ ประกอบกับการเคลื่อนที่ของรถไฟที่มีการเคลื่อนที่ด้วยความเร็วนั่นเอง

2.5.2 การขนส่งถ่านหินโดยรถบรรทุก

การขนส่งโดยรถบรรทุกมักจะใช้กับการขนส่งในระยะทางที่ใกล้ โดยการขนส่งถ่านหินโดยรถบรรทุกมีข้อดีคือสามารถขนส่งโดยเข้าถึงต้นทางและปลายทางได้¹⁹ ในขณะที่การขนส่งถ่านหินประเภทอื่นไม่สามารถขนส่งโดยสมบูรณ์จากจุดที่ทำการขนส่งไปยังสถานประกอบการได้ แต่อย่างไรก็ดีการขนส่งโดยรถบรรทุกจะมีข้อเสียคือ ไม่สามารถขนส่งได้เป็นปริมาณมาก ๆ เช่นเดียวกับการขนส่งประเภทอื่น

ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของการขนส่งถ่านหินโดยรถบรรทุก จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับการขนส่งถ่านหินโดยทางรถไฟ กล่าวคือ เกิดฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากการขนส่งถ่านหินโดยรถบรรทุกดังกล่าวอันมีที่มาจากลมที่พัดมากระทบกับผิวของถ่านหินในขณะที่ทำการขนส่ง ประกอบกับการเคลื่อนที่ของรถบรรทุก รวมไปถึงเมื่อถ่านหินถูกอัดบรรจุเป็นปริมาณมากบนรถบรรทุกเพื่อทำการขนส่ง ทำให้เกิดการฟุ้งกระจายของถ่านหินจากการขนส่งดังกล่าวได้โดยง่าย

2.5.3 การขนส่งถ่านหินโดยทางเรือ

สำหรับการขนส่งถ่านหินทางน้ำ มักมีการขนส่งถ่านหินโดยเรือลำเลียง (barge) หรือโดยเรือบรรทุกสินค้าเทกอง (bulk carriers) โดยเรือลำเลียงจะสามารถบรรทุกถ่านหินได้ถึงประมาณ 10,000 ตันต่อเที่ยว โดยมักจะใช้ในการขนส่งในประเทศ กล่าวคือ แม่น้ำ ทะเลสาบ และการขนส่งระหว่างทะเลส่วนเรือบรรทุกสินค้าเทกอง มักจะใช้ในการขนส่งถ่านหินข้ามมหาสมุทร²⁰

ในต่างประเทศ การขนส่งถ่านหินนำเข้าจากประเทศผู้ผลิต เช่น ออสเตรเลีย อินโดนีเซีย แอฟริกาใต้ ส่งมายังท่าเทียบเรือของโรงไฟฟ้า ซึ่งส่วนใหญ่มักตั้งอยู่ใกล้ทะเล เพื่อความสะดวกในการขนส่งถ่านหิน แต่หากโรงงานหรือโรงไฟฟ้าอยู่ลึกเข้ามาในแผ่นดิน เช่นหลายเมืองในยุโรป ถ่านหินจากแหล่งผลิตจะถูกบรรทุกโดยเรือเดินสมุทรขนาดใหญ่ 50,000 – 100,000 ตัน ขนถ่ายลงเรือลำเลียง (barge) ที่เมืองท่าสำคัญๆ เช่น แอนต์เวิร์ป ร็อตเตอร์ดัม หรือ อัมสเตอร์ดัม จากนั้นเรือบรรทุกขนาดเล็กจะเดินเรือไปตามแม่น้ำหรือลำคลอง ทั้งแม่น้ำไรน์ ดานูบ และเซน ระยะทางหลายร้อยกิโลเมตรไปยังเมืองต่างๆ เช่นมหานครแฟรงก์เฟิร์ต ประเทศเยอรมนี กรุงปารีส

¹⁹ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, “การขนส่งสินค้าด้วยรถบรรทุก,” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2559, <http://www.sme.go.th>

²⁰ Larry Thomus, *supra note 17*, p.375.

ประเทศฝรั่งเศส หรือแม้กระทั่งกรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย และกรุงบูดาเปสต์ ประเทศฮังการี ฯลฯ เนื่องจากประเทศต่างๆ และประชาคมยุโรป มีนโยบายสนับสนุนการขนส่งทางเรือ เพราะช่วยลดอุบัติเหตุและการจราจรบนท้องถนน ทั้งยังประหยัดเชื้อเพลิง ซึ่งมีส่วนช่วยลดการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์สู่บรรยากาศถึง 1 ใน 4 โดยจะว่าจ้างบริษัทเดินเรือที่มีความเชี่ยวชาญในการใช้เรือลากจูง (Tug) และเรือบรรทุก (barge) ขนาด 1,500 –2,800 ตัน²¹



ภาพที่ 1 เรือขนส่งถ่านหินไปยังโรงไฟฟ้า Mainova HKW West ตั้งอยู่ริมแม่น้ำไมน์ มหานครแฟรงก์เฟิร์ต²²

แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาของการขนส่งถ่านหินโดยเรือลำเลียง คือ อาจทำให้น้ำในแม่น้ำมีความขุ่นยิ่งขึ้น ซึ่งสาเหตุก็อาจเนื่องมาจากใบจักรของเรือลากจูงที่ทำการลากเรือ ซึ่งทำให้เกิดการลอยตัวกลับของตะกอนที่ก้นแม่น้ำรวมถึงชายฝั่งที่อาจถูกกัดกร่อนจากปัญหาของการเข้าเทียบท่าของเรือลำเลียง²³ อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับฝุ่นถ่านหินกลับไม่พบมากนักในกรณีของการขนส่งถ่านหินโดยเรือลำเลียงนี้ เนื่องจากถ่านหินเป็นของแข็งที่ไม่ละลายน้ำประกอบกับการเดินเรือของเรือที่มีลักษณะต้องเคลื่อนที่ไปอย่างช้า ๆ ลมที่พัดมาสัมผัสผิวหน้าของถ่านหินจนกระทั่งทำให้เกิด

²¹ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “การขนส่งถ่านหินโรงไฟฟ้ากระบี่”, สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2559, <http://www.egat.co.th/>

²² การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “การขนส่งเชื้อเพลิงถ่านหินมายังโรงไฟฟ้า”, สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2559, <http://www.egat.co.th/>

²³ Herbert H. Webber et al., *supra note 18*, p.26 - 29.

ปัญหาฝุ่นละอองฟุ้งกระจายนั้น จึงถือเป็นปัญหาที่เล็กน้อยมากเมื่อเทียบกับการขนส่งโดยวิธีการอื่น การนำเข้าถ่านหินจากต่างประเทศเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยนั้น โดยมากมักจะใช้วิธีการขนส่งทางเรือเป็นหลัก และเป็นการขนส่งโดยตรงมาจากประเทศนำเข้า โดยหากขนส่งเป็นปริมาณมากจะใช้เรือขนส่งสินค้าขนาดใหญ่ (Vessel) ซึ่งสามารถบรรทุกได้ประมาณ 10,000 – 100,000 ตันต่อลำต่อเที่ยว ส่วนการขนส่งในปริมาณไม่มากจะใช้เรือลำเลียงขนาดใหญ่ (Barge) ซึ่งมีขนาดระวางบรรทุกสินค้าได้ประมาณ 8,000 – 10,000 ตันต่อลำต่อเที่ยว

ต่อจากนั้น ถ่านหินจะถูกขนถ่ายลงเรือลำเลียงขนาดเล็ก (Lighter หรือเรือโป๊ะ) ที่ท่าเรือน้ำลึก เช่น บริเวณท่าเรือเกาะสีชัง จังหวัดชลบุรี เป็นต้น แล้วจึงส่งต่อไปยังจุดกองเก็บและโรงคัดขนาดบริเวณท่าเทียบเรือของแต่ละบริษัทผู้ประกอบการต่างๆ โดยจะมีรถบรรทุกทำการขนถ่ายจากท่าเทียบเรือไปทำการกองเก็บ บด หรือคัดขนาด บริเวณสถานประกอบการของแต่ละบริษัท เช่น จุดกองเก็บและโรงคัดขนาดบริเวณจังหวัดสมุทรสาคร พระนครศรีอยุธยา ชลบุรี เพชรบุรี ฉะเชิงเทรา ก่อนที่จะถูกขนส่งต่อไปยังผู้ประกอบการของอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นต้องใช้ถ่านหินนั้น ๆ เช่น อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ ที่จังหวัดสระบุรี เพชรบุรี นครสวรรค์ ลำปาง และนครศรีธรรมราช เป็นต้น หรืออุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานความร้อนผลิตไอน้ำ ในกระบวนการผลิต เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมกระดาษ อุตสาหกรรมอาหาร ซึ่งตั้งอยู่บริเวณจังหวัดสมุทรสาคร สมุทรปราการ นครปฐม ราชบุรี ปราณบุรี ปทุมธานี และพระนครศรีอยุธยา รวมถึงอุตสาหกรรมผลิตไฟฟ้าบริเวณจังหวัดระยอง และปราจีนบุรี²⁴ และมีส่วนที่ขนส่งจากเกาะสีชังตรงไปยังท่าเรือของผู้ใช้โดยตรง ซึ่งโดยมากมักจะเป็นท่าเรือของผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าถ่านหิน เช่น ท่าเรือของโรงไฟฟ้าบริเวณจังหวัดระยอง เป็นต้น นอกจากนี้ ไทยยังมีการนำเข้าถ่านหินบางส่วนเข้ามาทางท่าเรือกันตังจังหวัดตรังสำหรับใช้ในพื้นที่บริเวณทางใต้ของประเทศ และยังนำเข้าถ่านหินบางส่วนจากประเทศลาว พม่า และจีน โดยขนส่งเข้ามาทางจังหวัดเชียงราย²⁵

อย่างไรก็ดี การขนส่งถ่านหินในแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะภูมิประเทศ ระยะทาง และจุดประสงค์ในการขนส่ง เป็นต้น ยกตัวอย่างเช่น ประเทศอินโดนีเซียมีภูมิประเทศเป็นเกาะ ดังนั้น การขนส่งส่วนใหญ่จึงขนส่งทางเรือเป็นหลัก และถ่านหินส่วนใหญ่เตรียมไว้สำหรับการส่งออก ถ่านหินที่ใช้ในประเทศญี่ปุ่นส่วนใหญ่มาจากการนำเข้าจาก

²⁴ จรินทร์ ชลไพศาล, “สถานการณ์ถ่านหินนำเข้าปี 2553 และแนวโน้มปี 2554,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2558, <http://www.dpim.go.th>

²⁵ เฟิงอ้าว

ต่างประเทศ ดังนั้น ประเทศญี่ปุ่นจึงมีท่าเรือตามอ่าวต่างๆ เป็นจำนวนมาก รวมถึงโรงไฟฟ้าและโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ของญี่ปุ่นก็ยังคงอยู่ตามบริเวณชายฝั่งอีกด้วย ส่วนประเทศอเมริกา เยอรมัน จีน และอินเดีย มีการขนส่งโดยทางรถไฟเป็นหลัก โดยมีการพัฒนาเส้นทางรถไฟมาอย่างต่อเนื่องโดยการสนับสนุนจากรัฐบาล ประเทศออสเตรเลียมีการพัฒนาทั้งทางรถไฟและทางเรือ โดยเส้นทางการขนส่งภายในประเทศมีระยะทางมากเนื่องจากแหล่งผลิตถ่านหินและอุตสาหกรรมที่มีความจำเป็นต้องใช้ถ่านหินรวมถึงโรงไฟฟ้าอยู่ห่างกัน²⁶

การขนส่งถ่านหินยังประกอบไปด้วยกระบวนการในการขนถ่ายถ่านหินจากเรือลงสู่ท่าเรือ เพื่อลำเลียงถ่านหินลงสู่เรือขนาดเล็ก หรือจากเรือขนาดใหญ่ลงสู่เรือขนาดเล็ก เพื่อนำถ่านหินไปส่งยังบริเวณสถานประกอบการหรือสถานประกอบการอุตสาหกรรมที่ต้องใช้ถ่านหินนั้น ๆ ซึ่งก็จะต้องมีกระบวนการในการขนถ่ายจากเรือขนาดเล็กดังกล่าวสู่ท่าเรือขนถ่ายถ่านหินบริเวณสถานประกอบการอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในขั้นตอนนี้ เมื่อเรือไม่มีการเคลื่อนที่และอยู่ในลักษณะจอดนิ่งนั้น อาจมีกรณีที่ทำให้เกิดฝุ่นถ่านหินฟุ้งกระจายขึ้น

อย่างไรก็ดี การขนถ่ายถ่านหินก็ยังประกอบไปด้วยหลายวิธีการตามแนวทางของแต่ละผู้ประกอบการโดยในการขนถ่ายถ่านหินจากเรือขนาดใหญ่ลงเรือลำเลียงขนาดเล็ก ผู้ประกอบการบางรายจะใช้สายพานลำเลียงจากเรือลำเลียงสินค้าขนาดใหญ่ (Barge) โดยดำเนินการลำเลียงในระบบปิด มีแผ่นกำบังลมปิดโดยรอบ เพื่อป้องกันการตกหล่นของถ่านหินและการฟุ้งกระจายของฝุ่น พร้อมทั้งมีการติดตั้งอุปกรณ์สเปรย์น้ำในขณะขนถ่ายเพื่อป้องกันการฟุ้งกระจายของฝุ่นอีกชั้นหนึ่ง แต่ยังมีผู้ประกอบการจำนวนไม่น้อยที่ใช้วิธีในการขนถ่ายถ่านหินในระบบเปิด ไม่ว่าจะเป็นในขณะที่ยกถ่ายถ่านหินจากเรือลำเลียงสินค้าขนาดใหญ่สู่เรือลำเลียงขนาดเล็ก หรือตามสถานการณ์ปัจจุบัน ยังคงมีกรณีที่เรือลำเลียงสินค้าขนาดใหญ่ไม่สามารถเข้าจอดเทียบท่าเรือได้ จึงทำการขนถ่ายสินค้าบริเวณนอกชายฝั่ง โดยนำเรือเล็กหรือโปะมาเทียบเรือบรรทุกสินค้าแล้วทำการขนถ่ายโดยใช้สายพานลำเลียงขึ้นเรือใหญ่ หรือใช้ปั้นจั่นตักแล้วยกเทลงระวาง ทำให้เกิดปัญหาการฟุ้งกระจายของฝุ่นละอองออกสู่บรรยากาศ ทั้งยังรวมถึงกรณีที่เรือขนาดเล็กขนถ่ายถ่านหินเข้ามาจอดเทียบท่าเรือบริเวณสถานประกอบการ ก็ยังมีกรณีที่ผู้ประกอบการใช้รถแมคโครตักจากท้องเรือแล้วขนถ่ายลงสู่รถบรรทุกเพื่อนำไปกองเก็บหรือคัดขนาดยังสถานประกอบการ ซึ่งแม้ถ่านหินจะมีคุณสมบัติเป็นของแข็งไม่ละลายน้ำ ส่งผลให้ไม่เกิดผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงคุณภาพ

²⁶ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, “โครงการศึกษาศักยภาพและจัดทำแผนที่นำทางวิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีถ่านหินสะอาด (Clean Coal Technology) ในภาคอุตสาหกรรมของประเทศ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2558, <http://www.trf.or.th/>

ของน้ำไม่ทำให้สัตว์น้ำตายและไม่กระทบต่อพื้นที่อนุรักษ์ก็ตาม²⁷ แต่เมื่อผู้ประกอบการจำนวนไม่น้อยที่ดำเนินการขนถ่ายถ่านหินในลักษณะที่เป็นระบบเปิด หรือมิได้ใช้ความระมัดระวังในการขนถ่ายถ่านหิน ย่อมก่อให้เกิดฝุ่นจากถ่านหินฟุ้งกระจายไปทั่วบริเวณโดยรอบ ส่งผลให้ประชาชนในบริเวณดังกล่าวได้รับผลกระทบจากฝุ่นถ่านหินจากการขนถ่ายถ่านหินจากเรือลงสู่เรือหรือจากเรือลงสู่สถานประกอบการดังกล่าว

สำหรับตัวอย่างแนวทางการขนส่งถ่านหินในโครงการขยายกำลังผลิตโรงไฟฟ้า กระบี่จะพัฒนากระบวนการในการขนส่งถ่านหินโดยจากเดิมใช้เรือใหญ่ขนาด 100,000 ตัน แล้วขนถ่ายลงเรือเล็กวันละ 4 – 6 ลำ ไปยังโรงไฟฟ้า เปลี่ยนมาเป็นการขนส่งถ่านหินโดยใช้เรือขนาด 10,000 ตัน วันละ 1 -2 ลำ ขนส่งถ่านหินตรงจากประเทศอินโดนีเซียถึงท่าเทียบเรือชายฝั่ง จากนั้นขนถ่ายผ่านสายพานลำเลียงระบบปิดความยาวประมาณ 9 กิโลเมตร สู่อาคารเก็บถ่านหินของโรงไฟฟ้า และสำหรับโครงการศึกษาความเหมาะสม โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินเทพา จังหวัดสงขลา ที่อยู่ระหว่างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ประกอบการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะใช้เรือบรรทุกถ่านหินนำเข้าจากต่างประเทศ ขนาด 80,000 – 100,000 ตัน มาถ่ายลงเรือบรรทุกถ่านหินขนาด 13,000 ตัน ที่นอกชายฝั่งประมาณ 15 กิโลเมตร ขนส่งมายังท่าเทียบเรือชายฝั่ง และส่งผ่านสายพานลำเลียงระบบปิดมายังโรงไฟฟ้า²⁸

2.6 กระบวนการเทกองและคัดแยกถ่านหิน

ภายหลังจากที่เรือขนส่งถ่านหินลำเลียงถ่านหินมาส่งยังท่าเทียบเรือของผู้ประกอบการต่างๆ แล้ว ถ่านหินดังกล่าวจะถูกลำเลียงขึ้นจากเรือตรงไปยังจุดพักเก็บเพื่อทำการคัดแยก เทกอง ถ่านหินหรือทำการบดถ่านหินก่อนที่จะนำไปใช้งานตามแต่ละประเภทอุตสาหกรรมหรือขนส่งต่อไปยังสถานประกอบการต่าง ๆ โดยระบบที่ใช้ในการขนถ่ายก็เป็นการดำเนินการไปในลักษณะเดียวกันเดียวกับการขนถ่ายจากเรือบรรทุกถ่านหินขนาดใหญ่สู่เรือลำเลียงถ่านหินขนาดเล็ก กล่าวคือ ลำเลียงในระบบปิด มีแผ่นกำบังลมปิดโดยรอบเพื่อ ป้องกันการตกหล่นของถ่านหินและการฟุ้งกระจายของฝุ่น พร้อมทั้งมีการติดตั้งอุปกรณ์สเปรย์น้ำในขณะขนถ่ายเพื่อป้องกันการฟุ้งกระจายของฝุ่นอีกชั้นหนึ่ง หรืออาจมีการลำเลียงถ่านหินในระบบเปิดคือ ใช้รถแมคโครตักจากห้องเรือแล้วขนถ่ายลงสู่รถบรรทุกเพื่อนำไปกองเก็บ คัดขนาดหรือนำไปบด

²⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 21.

²⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 21.

เหตุที่ถ่านหินต้องถูกนำมาคัดแยก ก็เนื่องมาจากการที่แต่ละอุตสาหกรรม มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ถ่านหินโดยขนาดที่แตกต่างกัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำถ่านหินดังกล่าวมาเทกองหรือจัดเก็บในคลังสินค้าเพื่อที่จะเตรียมคัดแยกหรือคัดขนาดถ่านหิน ซึ่งอุตสาหกรรมที่มีความจำเป็นที่จะต้องคัดแยกขนาดถ่านหินมักเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานความร้อนผลิตไอน้ำในกระบวนการผลิต เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมกระดาษ อุตสาหกรรมอาหาร เป็นต้น ซึ่งถ่านหินที่ผู้ประกอบการทำการคัดแยก จะมีขนาดแตกต่างกันไป เช่น ขนาดมากกว่า 50 มิลลิเมตร ขนาดตั้งแต่ 25 – 50 มิลลิเมตร ขนาดตั้งแต่ 10 – 25 มิลลิเมตร ขนาดต่ำกว่า 10 มิลลิเมตร หรือขนาดต่ำกว่า 5 มิลลิเมตร ทั้งนี้ ขนาดถ่านหินที่แตกต่างกันดังกล่าวในการนำไปใช้งานจะขึ้นอยู่กับชนิดของหม้อไอน้ำ (Boiler) โดยสาเหตุที่ต้องนำถ่านหินมาคัดแยกออกเป็นขนาดต่าง ๆ นั้นก็เพื่อให้ขนาดมีความเหมาะสมกับระบบการลำเลียงเชื้อเพลิง (Feeder) หรือชนิดของหม้อไอน้ำ (Boiler) ที่ใช้ เช่น หากเป็นหม้อไอน้ำแบบตะกร้าเลื่อน (Trailing gate) การใช้ถ่านหินจะเหมาะสมกับขนาด 10 – 25 มิลลิเมตร หรือ 25 – 50 มิลลิเมตร²⁹ ซึ่งหากใช้ขนาดแตกต่างจากนี้ จะมีผลต่อประสิทธิภาพของหม้อไอน้ำ (Boiler)

เมื่อดำเนินการคัดแยกถ่านหินตามขนาดแล้ว ถ่านหินที่ได้รับการคัดแยกแล้วดังกล่าวจะถูกจัดเก็บไว้ก่อนที่จะมีการขนถ่ายไปประกอบการยังอุตสาหกรรมนั้น ๆ ต่อไป นอกจากนี้ หากเป็นสถานประกอบการที่ส่วนมากจะเป็นโรงไฟฟ้าที่มีการขนถ่ายถ่านหินมาโดยตรงดังกล่าวก็จะมีการบดถ่านหินเพื่อให้ได้ขนาดที่จะนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงตามที่ต้องการที่ อย่างไรก็ตามถ่านหินที่นำไปใช้ในวงการอุตสาหกรรมที่ไม่มีความจำเป็นจะต้องคัดแยก ก็จะถูกกองเก็บไว้ ณ ที่โล่งกลางแจ้งเนื่องจากถ่านหินมีปริมาณมาก หรือเก็บไว้ในคลังสินค้าที่สร้างขึ้นเป็นโรงเรือนเพื่อทำการกองเก็บไว้ก่อนที่จะถูกนำส่งไปยังสถานประกอบการอุตสาหกรรมต่าง ๆ

²⁹ บริษัท เอเชีย กรีน เอนเนอจี จำกัด (มหาชน), “แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี 2556,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2559, http://www. agecoal.com/download/IR/form56-1/form56-1_2556.pdf



ภาพที่ 3 วงจรชีวิตถ่านหินในอุตสาหกรรม³¹

³¹ สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, “เทคโนโลยีถ่านหินสะอาด และการพัฒนาการใช้ถ่านหินสะอาดในต่างประเทศ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2559, <http://ptit.org/download/AEC/3-2-2.pdf>



ภาพที่ 4 การขนถ่ายสินค้าประเภทถ่านหินจากเรือขนส่งสู่ท่าและคลังสินค้า³²



ภาพที่ 5 ลานเทกองถ่านหิน ตำบลคลองสะแก อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา³³

³²ไทยพับลิก้า, “ท่าเรือนครหลวงกับความไร้ระเบียบ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2559, <http://thaipublica.org/2014/08/port-of-nakornluang-and-lawlessness-6/>

³³ไทยพับลิก้า, “ท่าเรือนครหลวงกับความไร้ระเบียบ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2559, <http://thaipublica.org/2014/08/port-of-nakornluang-and-lawlessness-9/>



ภาพที่ 6 กระบวนการขนถ่ายถ่านหิน³⁴

2.7 ภาวะมลพิษจากฝุ่นละอองถ่านหิน

ฝุ่นละอองที่ลอยตัวอยู่ในอากาศ หรือ Particular Matter : PM อาจอยู่ในสภาพของแข็งหรือของเหลว ขนาดเล็กที่กระจายอยู่ในอากาศ เช่น อนุภาคต่างๆ เชื้อโรค ฝุ่นละอองจนทำให้เรามองเห็นในภาพกว้างเป็นลักษณะหมอก หรือควัน อันตรายจากการสูดดมอนุภาคเหล่านี้ขึ้นอยู่กับขนาด ปริมาณ คุณสมบัติทางเคมี และความเป็นพิษของอนุภาคนั้น ๆ ฝุ่นละอองในอากาศมีขนาดตั้งแต่ 500 ไมครอนจนถึง 0.2 ไมครอน ฝุ่นละอองขนาดน้อยกว่า 100 ไมครอนสามารถแขวนลอยอยู่ในอากาศได้ โดยที่ฝุ่นละอองขนาด 100 ไมครอนอาจแขวนลอยในอากาศได้เพียง 2-3 นาที ในขณะที่ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 0.5 ไมครอนอาจแขวนลอยอยู่ในอากาศได้นานเป็นปี³⁵

ประเทศสหรัฐอเมริกา โดย The United State Environmental Protection Agency (U.S.EPA) แต่เดิมได้มีการกำหนดค่ามาตรฐานของฝุ่นรวมในบรรยากาศ หรือ Total

³⁴ไทยพับลิก้า, “ท่าเรือนครหลวงกับความไร้ระเบียบ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2559, <http://thaipublica.org/2014/08/port-of-nakornluang-and-lawlessness-8/>

³⁵ กรมอนามัยและกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, “แนวทางการเฝ้าระวังพื้นที่เสี่ยงจากมลพิษทางอากาศ กรณีฝุ่นละอองขนาดเล็ก,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2558, hia.anamai.moph.go.th/download/hia/manual/book/book44.pdf

Suspended Particulate (TSP) และฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) แต่เนื่องจากมีการศึกษาวิจัยพบว่าฝุ่นขนาดเล็กนั้นจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพมากกว่าฝุ่นในบรรยากาศเนื่องจากสามารถผ่านเข้าไปในระบบทางเดินหายใจส่วนล่างซึ่งมีผลต่อสุขภาพมากกว่า ดังนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงยกเลิกค่ามาตรฐานฝุ่นรวมและกำหนดค่าฝุ่นขนาดเล็กเป็น 2 ชนิด คือฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 10 ไมครอน (PM10) และฝุ่นละอองที่มีขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอน (PM2.5)³⁶

PM10 ตามความหมายของ U.S.EPA หมายถึง ฝุ่นหยาบเป็นอนุภาคที่มีเส้นผ่าศูนย์กลาง 2.5 -10 ไมครอน มีแหล่งกำเนิดจากการจราจรบนถนน จากการขนส่งวัสดุ ฝุ่นจากกิจกรรมบดย่อยหิน เป็นต้นฝุ่นละอองขนาดเล็กมีผลกระทบต่อสุขภาพคือ เมื่อหายใจเข้าไปในปอดจะเข้าไปในระบบทางเดินหายใจส่วนล่าง ในสหรัฐอเมริกาพบว่าผู้ที่ได้รับฝุ่น PM10 ในระดับหนึ่งทำให้เกิดโรคหอบได้ และฝุ่น PM 2.5 ในบรรยากาศมีความสัมพันธ์กับอัตราการเพิ่มของผู้ป่วยที่เข้ามารับการรักษาตัวในห้องฉุกเฉินเพิ่มอาการของโรคทางเดินหายใจลดประสิทธิภาพการทำงานของปอดและเกี่ยวข้องกับ การเสียชีวิตก่อนวัยอันควรโดยเฉพาะผู้ป่วยสูงอายุผู้ป่วยโรคหัวใจ โรคหืดหอบและเด็กมีอัตราเสี่ยงสูงกว่าคนปกติด้วย³⁷

แม้ถ่านหินที่ถูกนำเข้ามาของเก็บหรือคัดขนาดรวมถึงนำไปปดก่อนที่จะถูกส่งไปยังสถานที่ประกอบอุตสาหกรรมต่าง ๆ จะยังเป็นถ่านหินที่ยังมีได้ผ่านการเผาไหม้ อันจะทำให้เกิดภาวะมลพิษจากการเผาไหม้ถ่านหินซึ่งจะก่อให้เกิดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ โปรทและซีแถ้าอันส่งผลกระทบต่อสุขภาพในลักษณะที่มากกว่าถ่านหินที่ยังมีได้ผ่านการเผาไหม้ก็ตาม แต่เป็นที่สังเกตได้ว่า ถ่านหินที่ยังมีได้ผ่านการเผาไหม้ หากถูกนำมาเทกองหรือจัดเก็บไว้โดยไม่มีการจัดการที่ดีพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีถ่านหินถูกนำเข้ามาในประเทศไทยเป็นปริมาณมาก ย่อมต้องใช้ระยะเวลาในการขนถ่ายเป็นเวลานาน รวมถึงย่อมต้องมีการเทกองถ่านหินขึ้นเป็นลักษณะกองสูง หากมีลมพัดกองถ่านหินในขณะที่ขนถ่ายหรือเทกองถ่านหินดังกล่าว ย่อมทำให้ฝุ่นละอองที่ติดอยู่กับถ่านหินฟุ้งกระจายไปในบรรยากาศ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบ

ฝุ่นละอองจากกระบวนการบดย่อยถ่านหินเป็นฝุ่นละอองขนาดประมาณ 2.5 – 10 ไมครอน ถือว่าเป็นฝุ่นละอองขนาดเล็ก มีคุณสมบัติคือฟุ้งกระจายได้ง่าย และเมื่อสูดดมเข้าไปใน

³⁶ เฟิ่งอ้วง, น.24 และดู กรมอนามัยและกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, อ่างไว้ เจริญธรรมที่ 35, น.24

³⁷ เฟิ่งอ้วง, น.24 และดู กรมอนามัยและกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, อ่างไว้ เจริญธรรมที่ 35, น.24

ร่างกาย ฝุ่นละอองดังกล่าวจะเข้าไปได้ถึงระบบทางเดินหายใจลงไปถึงถุงลม ก็จะก่อให้เกิดโรคระบบทางเดินหายใจ เช่น ภูมิแพ้ โรคหืด หลอดลมอักเสบ และยังก่อให้เกิดโรคปอดจากฝุ่นถ่านหิน (Coal Workers' Pneumoconiosis) โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนงานในเหมืองแร่ถ่านหินที่ต้องสูดดมและรับเอาฝุ่นละอองจากถ่านหินเข้าไปในร่างกายเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ หากฝุ่นถ่านหินฟุ้งกระจายในอากาศรวมกับมลภาวะทางอากาศอื่น ๆ จนอาจก่อให้เกิดซัลเฟตแอโรซอล (Sulfate aerosols)³⁸ ซึ่งเป็นสารขนาดเล็กที่แขวนลอยอยู่ในอากาศ และเป็นส่วนประกอบของเมฆและหมอกซึ่งอาจเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งที่ทำให้อุณหภูมิบนผิวโลกลดลง หรือสารประเภท Peroxyacetyl nitrate (PAN) ซึ่งเป็นสารที่มีคุณสมบัติเด่นตรงที่ทำให้เกิดอาการแสบตาเมื่อสัมผัส หรือระคายเคืองต่อระบบทางเดินหายใจ เป็นอันตรายต่อเนื้อเยื่อจมูก นัยน์ตา ทำให้สีอาคารซีด โลหะผุกร่อนและอากาศที่บ่มไม่แจ่มใส อย่างไรก็ตาม สำหรับประชาชนทั่วไปที่ตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนอยู่ในบริเวณรอบสถานประกอบการคัดแยกหรืออบหรือขนถ่ายถ่านหินนั้น อาจไม่มีกรณีที่จะส่งผลกระทบต่อโรคระบบทางเดินหายใจมากนัก แต่อาจเกิดอาการระคายเคืองต่อเนื้อเยื่อจมูก หรือนัยน์ตาบ้าง และโดยมากมักต้องปิดประตูหน้าต่างบริเวณบ้านเพื่อไม่ให้ฝุ่นละอองถ่านหินฟุ้งกระจายเข้าไปในบ้าน รวมถึงรูงงหล่นใส่เครื่องอุปโภคบริโภค ซึ่งเป็นที่น่าตระหนกกว่าการปิดประตูหน้าต่างบริเวณบ้านดังกล่าวอาจไม่ใช่แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดีนัก นอกจากนี้ หากมีการเทกองถ่านหินบริเวณลานกลางแจ้งของสถานประกอบการนั้นๆ เมื่อฝนตกลงมา ฝนย่อมชะล้างเศษถ่านหินให้ไหลลงสู่แม่น้ำ ทำให้ประชาชนบริเวณรอบแม่น้ำนั้นไม่กล้าใช้น้ำจากแม่น้ำนั้น แม้ข้อมูลในทางวิชาการจะสนับสนุนไปในแนวทางที่ตรงกันว่า ถ่านหินมีคุณลักษณะเป็นเป็นของแข็งที่ไม่ละลายน้ำ ไม่ทำให้คุณภาพของน้ำเปลี่ยนแปลงไป รวมถึงไม่ทำให้สัตว์น้ำตายและไม่กระทบต่อแม่น้ำลำคลองรวมถึงพื้นที่อนุรักษ์ก็ตาม

³⁸ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 18.



ภาพที่ 7 น้ำปนเปื้อนถ่านหินบริเวณลานเทกองถ่านหิน³⁹



ภาพที่ 8 น้ำที่ปนเปื้อนฝุ่นละอองถ่านหิน⁴⁰

³⁹ไทยพับลิก้า, “ท่าเรือนครหลวงกับความไร้ระเบียบ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2559, <http://thaipublica.org/2014/08/port-of-nakornluang-and-lawlessness-5/>

⁴⁰ เฟิ่งอ๋าง

2.8 ข้อพิพาทเกี่ยวกับฝุ่นละอองถ่านหิน

กรณีพิพาทเกี่ยวกับผลกระทบจากฝุ่นละอองถ่านหินนี้ ได้เคยมีฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ดังมีรายละเอียดของคดีที่น่าสนใจกล่าวคือ เมื่อปี 2557 ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.450/2557 ซึ่งแม้จะเป็นกรณีที่วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการดำรงชีพอย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย โดยการไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและมีคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการชั่วคราวและสั่งปิดกิจการได้ แต่กรณีดังกล่าวก็ประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฝุ่นละอองถ่านหินที่ส่งผลกระทบจนมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังมีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการขนส่งและขนถ่ายถ่านหิน ร่วมกับบริษัท ว. ซึ่งเป็นบริษัทในเครือและเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทสะสมแร่มานานหลายปีและได้รับการต่อใบอนุญาตมาโดยตลอด แต่การประกอบกิจการของบริษัท ว. ได้สร้างความเดือดร้อนรำคาญให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงและมีผู้ร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากมลพิษทางอากาศและเสียงรบกวนจากการขนถ่ายสินค้า นายเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและขอให้บริษัท ว. ปรับปรุงแก้ไข แต่เมื่อบริษัท ว. ไม่ดำเนินการแก้ไข จึงมีคำสั่งให้บริษัท ว. หยุดดำเนินกิจการชั่วคราวและสั่งปิดกิจการในที่สุด และไม่ต่อใบอนุญาตในการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้กับบริษัท ว. ขณะเดียวกันผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเพื่อดำเนินกิจการขนถ่ายสินค้าประเภทถ่านหินและแร่ที่บริเวณท่าเทียบเรือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกใบอนุญาตให้ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบสภาพด้านสุขลักษณะของสถานที่กลับพบว่า การประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีอาจก่อให้เกิดมลพิษทั้งทางเสียงหรือความสั่นสะเทือน มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ และของเสียอันตราย จึงได้กำหนดมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมรวม 7 ข้อ ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติก่อนดำเนินการอนุญาต เพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุข ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกใบอนุญาตให้ ถือเป็นภาระละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตประกอบกิจการ และชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผลการตรวจสอบสถานประกอบการของบริษัท ว. ซึ่งเป็นสถานที่เดียวกับที่ผู้ฟ้องคดีขอออกใบอนุญาต ที่ปรากฏตามรายงานของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่จังหวัดได้แต่งตั้งขึ้นว่า บริษัท ว. ยังไม่ได้ติดตั้งสเปรย์น้ำด้านหน้าและด้านข้างแนวกำแพงรั้ว ทำให้เกิดปัญหาฝุ่นละอองจากกองถ่านหินลิกไนต์เก่าที่แห้งและร่วงหล่นบนพื้นลานดินจำนวนมาก ซึ่งเมื่อมีรถบรรทุกวิ่งเข้าออกก็จะบดถ่านหินที่ตกค้างบนพื้นจนละเอียด และเมื่อมีลมพัดทำให้ฝุ่นละอองปลิวสูงขึ้น รวมถึงการตักถ่านหินจากเรือมากองไว้บนท่าจำนวนมากและใส่รถบรรทุกโดยตรง ประกอบกับในการทดลองระบบปิดยังพบว่า การทำงานของเครื่องจักรและสายพานลำเลียงที่อยู่ในอาคารไม่มีผนังกัน ทำให้เกิดเสียงดังในเวลากลางวัน อันก่อให้เกิดเหตุรำคาญได้ และกระบวนการขนถ่ายยังมีฝุ่นละอองฟุ้งกระจาย สเปรย์น้ำเพื่อดักฝุ่นละอองจากการขนถ่ายถ่านหินที่ทำในลักษณะฝอยละอองกระจายก็มีประสิทธิภาพน้อยกว่าลักษณะน้ำพุ และตำแหน่งควรอยู่สูงกว่ากระบวนการขนถ่าย อีกทั้งบ่อบำบัดน้ำเสียไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ให้ข้อเท็จจริงว่า ปัญหาการร้องเรียนและคัดค้านการออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่ผู้ฟ้องคดียึดเยื้อมาเป็นเวลานาน และจากรูปถ่ายปรากฏว่าสภาพพื้นที่ของสถานประกอบการมีฝุ่นละอองจากถ่านหินตกหล่นอยู่บนถนนและในสถานประกอบการ และแม้จะมีการฉีดน้ำทำความสะอาดก็ไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง ทำให้เมื่อมีกระแสลมพัดจึงก่อให้เกิดการฟุ้งกระจายของฝุ่นไปสู่ชุมชนใกล้เคียง และการขนถ่ายถ่านหินของผู้ฟ้องคดีใช้วิธีการใช้สายพานลำเลียงและใช้รถแบคโฮตักถ่านหินจากเรือบรรทุกใส่รถบรรทุกซึ่งมีแผงกันฝุ่นละอองเพียงหนึ่งด้าน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการขนถ่ายถ่านหินส่วนหนึ่งในที่โล่งแจ้งทำให้เกิดฝุ่นละอองฟุ้งกระจายไปสู่ชุมชน และอาจทำให้มีเศษถ่านหินหล่นสู่มแม่น้ำได้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงจนถึงขนาดเป็นเหตุให้ต้องเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอันก่อให้เกิดเหตุรำคาญ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติก่อนออกใบอนุญาตจึงเป็นการใช้อำนาจกำหนดมาตรการที่จำเป็น และเมื่อผู้ฟ้องคดียังมิได้ปฏิบัติให้ครบถ้วน และการออกใบอนุญาตอาจเป็นเหตุกระทบกระเทือนถึงสุขภาพของประชาชน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี⁴¹

⁴¹ สำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 5 ภาค 2
แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเฉพาะเรื่อง, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชาชน จำกัด, 2559),
 น.398.

จากคำพิพากษาศาลปกครองดังกล่าว แม้จะเป็นคำพิพากษาที่แสดงให้เห็นถึงบรรทัดฐานในเรื่องการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในการดำรงชีพอย่างปกติสุขในสภาวะแวดล้อมที่ดีและมีความปลอดภัยในชีวิตและสุขภาพ อันเป็นการใช้อำนาจในการดำเนินการในทางปกครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจก็ตาม คำพิพากษายังแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การดำเนินการขนถ่ายหรือการจัดการขนส่งถ่านหินที่ไม่มีคุณภาพหรือไม่มีการจัดการที่ดีนั้น ย่อมก่อให้เกิดผลเสียหรือผลกระทบมากมายหลายประการต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

นอกจากคดีดังกล่าวแล้ว ก่อนหน้านี้ได้เคยมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการคัดแยก บดย่อย และขนถ่ายถ่านหินในพื้นที่บริเวณจังหวัดสมุทรสาคร เป็นคดีต่อศาลปกครองโดยผู้ฟ้องคดีคือนายทองนาค เสวกจินดา กับพวก รวม 3 คน ฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลท่าทราย สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาคร สำนักงานขนส่งทางน้ำจังหวัดสมุทรสาคร และบริษัทเทคนิคทีม (ประเทศไทย) จำกัด (ผู้ร้องสอด) ดำเนินการเกี่ยวกับการประกอบกิจการถ่านหินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายสิ่งแวดล้อม จึงขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ควบคุมการประกอบกิจการถ่านหินดังกล่าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย และขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยให้หยุดการเก็บกอง ขนถ่าย และขนส่งถ่านหินเขตพื้นที่ตำบลท่าทราย ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี

ศาลปกครองกลาง ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2554 เกี่ยวกับคำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีทั้งสามว่า เนื่องจากการประกอบกิจการถ่านหินของผู้ร้องสอด เป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จึงจะสามารถดำเนินการได้ แต่ปรากฏว่าผู้ร้องสอดได้ลักลอบประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายมาเป็นเวลานาน จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีและประชาชนพื้นที่ได้ร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งให้หยุดกิจการและได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเมื่อปี พ.ศ.2554 จนศาลจังหวัดสมุทรสาครได้มีคำพิพากษาลงโทษผู้ร้องสอดทั้งจำคุกทั้งปรับ ตลอดเวลาที่ยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่หลังจากนั้นผู้ร้องสอดยังคงประกอบกิจการดังกล่าวเรื่อยมา และโดยที่การประกอบกิจการหรือการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ทั้งหมดของผู้ร้องสอด มีผลทำให้ถ่านหินบางส่วนตกลงสู่แม่น้ำและสองข้างทางในระหว่างการขนถ่ายลำเลียงหรือขนส่ง อีกทั้งน้ำหนักของรถบรรทุกถ่านหินยังทำให้ถนนในพื้นที่ได้รับความเสียหายเป็นหลุมเป็นบ่อ จนก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และยิ่งไปกว่านั้นฝุ่นละอองถ่านหินได้ฟุ้งกระจายออกไปเป็น

บริเวณกว้าง อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่และรู้ข้อมูลข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่เป็นอย่างดี ได้พิจารณาแล้วเห็นว่ากระบวนการลำเลียง เก็บกอง ขนถ่าย ขนส่ง และการดำเนินการเกี่ยวกับถ่านหินตามขั้นตอนต่างๆ ได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต และระบบโครงสร้างพื้นฐาน จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2554 ให้ผู้ประกอบการถ่านหินทั้งหมดในจังหวัดสมุทรสาคร ระงับการประกอบกิจการถ่านหินทุกกรณี ตั้งแต่วันที่ 13 กรกฎาคม 2554 เป็นต้นไป แต่กลับปรากฏว่ายังคงมีการลักลอบลำเลียง หรือขนส่งถ่านหินในพื้นที่ที่เกิดเหตุของคดีนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว โดยผู้ร้องสอดเองได้ยอมรับต่อศาลว่าเป็นการดำเนินการของผู้ร้องสอด กรณีจึงเห็นได้ว่า ยังคงมีการกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไป ซึ่งการกระทำละเมิดหรือกระทำผิดกฎหมายทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ ผู้ฟ้องคดีและประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นที่เห็นได้ว่า แม้ขั้นตอนดังกล่าวเป็นเพียงกระบวนการในการคุ้มครองชั่วคราวของศาล แต่ก็แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการของผู้ประกอบกิจการบางรายในกระบวนการขั้นตอนก่อนนำถ่านหินไปใช้ในการอุตสาหกรรมยังมีการดำเนินการในลักษณะละเมิด ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน

ซึ่งจากคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวของศาล ชี้ให้เห็นได้ว่า การลำเลียง เก็บกองขนถ่าย ขนส่ง และการดำเนินการเกี่ยวกับถ่านหินที่ไม่มีการจัดการโดยวิธีทางที่ถูกต้อง ย่อมส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่อยู่ในสถานที่ข้างเคียงดังกล่าว เช่น ฝุ่นถ่านหิน เป็นต้น ซึ่งแม้ไม่มีข้อเท็จจริงปรากฏชัดเจนตามคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวว่าอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนมากมายเพียงใด หรือเมื่อถ่านหินตกลงสู่ม่าน้ำในระหว่างขนถ่ายจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในน้ำและแม่น้ำอย่างไร แต่ก็เป็นที่เห็นได้ว่า การลำเลียง เก็บกอง ขนถ่ายและขนส่งถ่านหินที่ไม่มีการจัดการที่ดีเพียงพอ ย่อมก่อให้เกิดฝุ่นถ่านหิน รบกวนปกติสุขของบุคคลข้างเคียง หรือแม้แต่ทำให้ประชาชนบริเวณดังกล่าวเกิดความกลัวที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมไปถึงเกิดความวิตกว่าทรัพยากรธรรมชาติจะเสียหาย จนเกิดเป็นกรณีพิพาททางสิ่งแวดล้อมขึ้นจนกระทั่งศาลต้องมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวแก่ประชาชนโดยให้สถานประกอบการหยุดดำเนินการเพื่อลำเลียง เก็บกอง ขนถ่ายและขนส่งถ่านหินก่อนเป็นการชั่วคราวดังกล่าว

นอกจากนี้ ในประเด็นเกี่ยวกับการนำถ่านหินเข้ามาจากต่างประเทศ ซึ่งในการดำเนินการนั้น บริษัทผู้ประกอบการมักลำเลียงและขนถ่ายถ่านหินจากเรือขนาดใหญ่สู่เรือขนาดเล็ก ก่อนที่จะนำส่งไปยังสถานประกอบการรวมถึงท่าเรือต่าง ๆ ซึ่งหากการขนถ่ายนั้นได้กระทำ ณ กลางทะเลและกระทำโดยขาดความระมัดระวัง ก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาและก่อกมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมได้ ดังเช่น กรณีเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2558 ชาวบ้านได้ร้องเรียนไปยังเทศบาลตำบล

เกาะสีชัง และอำเภอเกาะสีชัง ว่าบริเวณพื้นที่แหลมงู เกาะสีชัง มีเรือกำลังขนถ่ายถ่านหิน ผุ่นฟุ้งลงทะเลเจ้าหน้าที่จึงเข้าตรวจสอบพบว่าการกระทำการขนถ่ายสินค้าประเภทถ่านหินซึ่งมีการกระทำที่ผิดวิธี ทำให้มีผุ่นถ่านหินฟุ้งกระจายไปทั่วบริเวณ และยังมีเศษถ่านหินตกลงสู่ทะเลจำนวนมากซึ่งเป็นการทำลายระบบนิเวศทางทะเลอย่างรุนแรง โดยการดำเนินการขนถ่ายถ่านหินมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และตลอดเวลา ทำให้เศษถ่านหินดังกล่าวที่ตกลงสู่ทะเลได้ขยายตัวเป็นวงกว้างขึ้น จากแหลมงูจนเกือบจะถึงศรีราชาฮาเบอร์ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นทางเทศบาลตำบลเกาะสีชัง ได้เข้าแจ้งความร้องทุกข์ที่ สภ.เกาะสีชัง ไว้เป็นหลักฐาน พร้อมประสานหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเพื่อเข้าดำเนินคดี ทั้งต่อมาเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2558 เจ้าหน้าที่ได้นำเรือของกรมเจ้าท่าไปตรวจสอบบริเวณที่รับแจ้ง พบเรือสินค้าต่างประเทศชื่อ MV.CRESTED EAGLE กำลังขนถ่ายถ่านหินอยู่ และพบว่าการฟุ้งกระจายของถ่านหินเป็นจำนวนมาก จึงสั่งการให้หยุดทำการขนถ่ายพร้อมขึ้นตรวจสอบบนเรือลำดังกล่าว ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่า เรือสินค้าชื่อ MV.CRESTED EAGLE กำลังขนถ่ายถ่านหินลงใส่เรือลำเลียงสินค้า ชื่อ อ่าวไทย และระพีพันธ์ โดยไม่หย่อน SCAPS (ที่ตักสินค้า) ให้ถึงภายในระวางเรือลำเลียงเสียก่อนแล้วจึงปล่อยเพื่อมิให้ถ่านหินฟุ้งกระจาย แต่ทำในลักษณะรีบเร่งปล่อย SCAPS ก่อนที่จะหย่อนถึงระวางเรือลำเลียงสินค้า ทำให้ถ่านหินฟุ้งกระจายและร่วงหล่นลงในทะเลเป็นจำนวนมาก⁴²

ดังนั้นจากข้อพิพาทและปัญหาที่เกี่ยวกับถ่านหิน ซึ่งแม้ถ่านหินที่ยังมิได้เผาไหม้จะไม่ได้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพได้เทียบเท่ากับถ่านหินที่เผาไหม้แล้ว คงเป็นแต่เพียงก่อให้เกิดฝุ่นละอองและส่งผลกระทบต่อประชาชนในบริเวณสถานประกอบการได้รับความเดือดร้อนรำคาญก็ตาม แต่เมื่อประชาชนในบริเวณใกล้เคียงดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากฝุ่นละอองถ่านหินที่เกิดจากผู้ประกอบการนานวันเข้า ก็ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพากฎหมายที่กำกับดูแลโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในปัจจุบันพบว่า กฎหมายของประเทศไทยมีถ่านหินเป็นแกนกลางและมีหน่วยงานรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องมากมายหลายฉบับ ซึ่งตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม แล้ว ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่าหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมเจ้าท่า กรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ก็มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่แสดงออกในรูปแบบ

⁴² ศุภย์ข่าวศรีราชา,รายงาน, “เจ้าท่าชลบุรีดำเนินคดีผู้ขนถ่ายถ่านหินฟุ้งกระจายลงทะเลหน้าเกาะสีชัง,” ผู้จัดการ, (7 ธันวาคม 2558) : น.10

กฎหมายจำนวนมากนั้น ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานเป็นไปในลักษณะที่ไม่เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ทำให้เกิดปัญหาในการจัดการกับสถานประกอบการกิจการดังกล่าว จนกระทั่งบุคคลที่อยู่อาศัยโดยรอบสถานประกอบการที่ยังคงมีปัญหามาจากการที่มีฝุ่นถ่านหินรบกวน จำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลตั้งข้อเท็จจริงที่ได้ปรากฏข้างต้น ส่งผลให้มีการสั่งปิดสถานประกอบการในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการปิดสถานประกอบการดังกล่าวเป็นการชั่วคราวเพื่อให้สถานประกอบการนั้นทำการแก้ไข หรือปิดเป็นการถาวรหากสถานประกอบการนั้นไม่ยอมแก้ไขข้อหารุ้ดบกรร่งที่ก่อให้เกิดมลพิษของตน แต่ก็เป็นที่เห็นได้ว่า ปัญหา ยังคงเกิดขึ้นต่อไป เมื่อถ่านหินยังคงเป็นที่ต้องการของอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ ในประเทศไทย ย่อมเกิดกรณีปัญหาหากผู้ประกอบการซึ่งมีสถานประกอบการอยู่บริเวณอื่นกระทำการในลักษณะเดียวกัน ประชาชนบริเวณโดยรอบอาจขอให้ศาลพิจารณาด้วยการใช้มาตรการทางปกครองเช่นเดิมเรื่อยไป จึงมีข้อต้องพิจารณาว่ามาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันมีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการดำเนินการหรือไม่ หรือหากมีกฎหมายเป็นจำนวนมากฉบับอยู่แล้ว จะมีวิธีการอื่นใดอีกหรือไม่ที่จะแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองถ่านหินจากการขนถ่ายและเทกองถ่านหินดังกล่าววนนอกเหนือจากมาตรการทางกฎหมายอันจะทำให้มีการจัดการหรือทำให้ฝุ่นละอองที่เกิดจากการขนถ่าย เทกอง และขนส่งถ่านหินนั้นเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด เช่น การใช้เทคโนโลยีผสมผสานกับกฎหมายและการให้ความรู้กับผู้ประกอบการและประชาชน เป็นต้น ซึ่งจะต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์กันต่อไป

2.9 แนวคิดในการจัดการถ่านหินในต่างประเทศ

2.9.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองแบบสหพันธรัฐ โดยแต่ละรัฐก็จะมีกฎหมายที่บังคับใช้ตามความเหมาะสมของแต่ละรัฐแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม ประเทศสหรัฐอเมริกายังมีรัฐบาลกลางที่ทำหน้าที่บริหารประเทศ และยังมีกฎหมายกลางที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศ ในส่วนของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับถ่านหิน มีรายละเอียดกล่าวถึงอยู่ใน Code Of Federal Regulations ซึ่งก็คือ ประมวลกฎหมายและระเบียบของสหรัฐ โดยในส่วนของ การดำเนินการกระบวนการและขั้นตอนเกี่ยวกับถ่านหิน ถูกกำหนดอยู่ใน Title 40 การปกป้องสิ่งแวดล้อม (Protection Of Environment) Chapter 1 Environmental Protection Agency องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดูแลสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงพัฒนาและออกแบบมาตรฐาน ข้อกำหนด รวมไปถึงการออกใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อมในทุกกิจกรรมของถ่านหินด้วย Subchapter C : Air Programs รายการเกี่ยวกับด้านอากาศ Part 60 Standard of Performance for New Stationary Sources และ Subpart Y. Standards of Performance for Coal Preparation and

Processing Plants โดยประมวลกฎหมายและระเบียบของสหรัฐดังกล่าว มีใจความที่กำหนดให้ เจ้าของหรือผู้ประกอบการไม่สามารถที่จะปล่อยหรือระบายของเสียหรือมลพิษอันเกิดจากกระบวนการในการดำเนินการเกี่ยวกับถ่านหิน ไม่ว่าจะ เป็นกระบวนการในการจัดเก็บหรือขนถ่าย ถ่านหินก็ตาม โดยหากการดำเนินการเช่นว่านั้น เกิดขึ้นก่อนวันที่ 28 เมษายน 2551 เจ้าของหรือผู้ประกอบการจะสามารถปล่อยหรือระบายของเสียหรือมลพิษอันเกิดจากกระบวนการในการดำเนินการถ่านหินได้สูงสุดเพียง 20 เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น

สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการถ่านหินที่เกิดขึ้นภายหลังวันที่ 28 เมษายน 2551 เจ้าของหรือผู้ประกอบการถ่านหินจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดแห่งกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(1) เจ้าของหรือผู้ประกอบการดังกล่าวจะปล่อยหรือระบายของเสียที่เกิดจากการดำเนินการกระบวนการถ่านหินได้สูงสุดไม่เกิน 10 เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น

(2) เจ้าของหรือผู้ประกอบการดังกล่าวจะต้องไม่ปล่อยหรือระบายของเสียที่เกิดจากเครื่องจักรในโรงงานหรือสถานประกอบการนั้น ๆ ในปริมาณหรือจำนวนที่มากกว่า 0.023 g/dscm (0.010 gr/dscf)

(3) เครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินการกระบวนการเกี่ยวกับถ่านหินดังกล่าว จะต้องไม่ใช่ต้นเหตุที่ทำให้การปล่อยหรือการระบายของเสียที่เกิดจากการดำเนินการกระบวนการถ่านหินเกิดขึ้นจนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ⁴³

⁴³ Code Of federal Regulations 40 C.F.R. § 60.254

“(1) Except as provided in paragraph (b)(3) of this section, the owner or operator must not cause to be discharged into the atmosphere from the affected facility any gases which exhibit 10 percent opacity or greater.

(2) The owner or operator must not cause to be discharged into the atmosphere from any mechanical vent on an affected facility gases which contain particulate matter in excess of 0.023 g/dscm (0.010 gr/dscf)

(3) Equipment used in the loading, unloading, and conveying operations of open storage piles are not subject to the opacity limitations of paragraph (b)(1) of this section.”

นอกจากนี้ เจ้าของหรือผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการเทกองสินค้า ซึ่งรวมไปถึงการดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องมือที่ใช้ในกระบวนการเทกองสินค้านั้น หากการดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการถ่านหินนั้นเกิดขึ้นภายหลังจากวันที่ 27 พฤษภาคม 2552 เจ้าของหรือผู้ประกอบการดังกล่าวจะต้องจัดทำแผนในการที่จะควบคุมดูแลการดำเนินการกระบวนการเกี่ยวกับถ่านหินที่เหมาะสม ดังต่อไปนี้

(1) แผนในการควบคุมฝุ่นละอองฟุ้งกระจายที่เกิดจากถ่านหินจะต้องสามารถบ่งชี้และอธิบายถึงมาตรการที่เจ้าของหรือผู้ประกอบการจะใช้ในการดำเนินการเพื่อลดภาวะมลพิษที่เกิดจากฝุ่นละอองถ่านหินฟุ้งกระจายให้น้อยที่สุดจากแต่ละกระบวนการเกี่ยวกับการขนถ่ายและเทกองถ่านหินดังกล่าว⁴⁴

⁴⁴ Code Of federal Regulations 40 C.F.R. § 60.254

“c) The owner or operator of an open storage pile, which includes the equipment used in the loading, unloading, and conveying operations of the affected facility, constructed, reconstructed, or modified after May 27, 2009, must prepare and operate in accordance with a submitted fugitive coal dust emissions control plan that is appropriate for the site conditions as specified in paragraphs (c)(1) through (6) of this section.

(1) The fugitive coal dust emissions control plan must identify and describe the control measures the owner or operator will use to minimize fugitive coal dust emissions from each open storage pile.

(2) สำหรับการเทกองและขนถ่ายถ่านหินโดยอาศัยการลำเลียงหรือการดำเนินการที่เป็นระบบเปิด เจ้าของหรือผู้ประกอบการจะต้องมีแผน มาตรการหรือวิธีการในการจัดการฝุ่นละอองฟุ้งกระจายซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ในทางปฏิบัติ ได้แก่ การทำสถานที่สำหรับเทกองและขนถ่ายถ่านหินโดยอาศัยระบบที่มีการล้อมรอบหรือระบบปิด การติดตั้งและใช้สเปรย์น้ำหรือระบบเกี่ยวกับน้ำที่เป็นแบบฟุ้งกระจาย การใช้สารเคมีที่เหมาะสมในการดำเนินการและทำแผงกันลมหรือใช้แนวธรรมชาติเช่นต้นไม้เป็นแนวกันชน

โดยมาตรการหรือวิธีการต่างๆ เหล่านี้ เจ้าของหรือผู้ประกอบการจะต้องเลือกเพื่อนำไปผนวกเป็นส่วนหนึ่งของแผนการควบคุมฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากถ่านหิน โดยเจ้าของหรือผู้ประกอบการจะต้องเลือกมาตรการหรือวิธีการดังกล่าวข้างต้นที่เหมาะสมที่สุดต่อสภาพเงื่อนไขหรือปัจจัยแวดล้อมของสถานที่ประกอบการดังกล่าว ทั้งนี้ แผนในการจัดการหรือควบคุมฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากถ่านหิน ต้องสามารถอธิบายได้ว่ามาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังที่กล่าวมาข้างต้นมีความเหมาะสมต่อสภาพเงื่อนไขหรือปัจจัยแวดล้อมของสถานประกอบการถ่านหินนั้นอย่างไร ยิ่งไปกว่านั้น แผนในการจัดการหรือควบคุมฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากถ่านหินจะต้องได้รับการทบทวนได้ตามความจำเป็นหากสถานการณ์หรือเงื่อนไขรวมถึงปัจจัยแวดล้อมของกิจการขนถ่ายหรือเทกองถ่านหินนั้นเปลี่ยนแปลงไป⁴⁵

⁴⁵ Code Of federal Regulations 40 C.F.R. § 60.254

“(2) For open coal storage piles, the fugitive coal dust emissions control plan must require that one or more of the following control measures be used to minimize to the greatest extent practicable fugitive coal dust: Locating the source inside a partial enclosure, installing and operating a water spray or fogging system, applying appropriate chemical dust suppression agents on the source (when the provisions of paragraph (c)(6) of this section are met), use of a wind barrier, compaction, or use of a vegetative cover. The owner or operator must select, for inclusion in the fugitive coal dust emissions control plan, the control measure or measures listed in this paragraph that are most appropriate for site conditions. The plan must also explain how the measure or measures selected are applicable and appropriate for site conditions. In addition, the plan must be revised as needed to reflect any changing conditions at the source.”

(3) เจ้าของหรือผู้ประกอบการคนใดซึ่งอยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องกำหนดแผนในการควบคุมฝุ่นละอองฟุ้งกระจาย อาจร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ปกครองให้ยอมรับมาตรการและวิธีการตามแผนวิธีอื่นนอกเหนือจากวิธีการหรือมาตรการที่เฉพาะเจาะจงและกำหนดไว้เป็นทางเลือกในข้อ c (2) ได้โดยกระทำการดังนี้

1. ผู้ร้องขอจะต้องสามารถให้คำจำกัดความเกี่ยวกับมาตรการทางเลือกอื่นๆ ที่ผู้ร้องขอเลือกที่จะดำเนินการตามมาตรการนั้นๆ ในการควบคุมฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากถ่านหิน รวมถึงให้ข้อมูลที่เพียงพอต่อ EPA หรือองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาเพื่อที่จะสามารถประเมินผลจากการดำเนินการสาธิตและทดลองมาตรการทางเลือกตามแผนดังกล่าวได้จริงได้⁴⁶

⁴⁶ Code Of federal Regulations 40 C.F.R. § 60.254

“(3) Any owner or operator of an affected facility that is required to have a fugitive coal dust emissions control plan may petition the Administrator to approve, for inclusion in the plan for the affected facility, alternative control measures other than those specified in paragraph (c)(2) of this section as specified in paragraphs (c)(3)(i) through (iv) of this section.

(i) The petition must include a description of the alternative control measures, a copy of the fugitive coal dust emissions control plan for the affected facility that includes the alternative control measures, and information sufficient for EPA to evaluate the demonstrations required by paragraph (c)(3)(ii) of this section.”

2. เจ้าของหรือผู้ประกอบการจะต้องแสดงให้เห็นได้ว่าแผนการในการจัดการหรือควบคุมฝุ่นละอองฟุ้งกระจายซึ่งเจ้าของหรือผู้ประกอบการได้เลือกกำหนดมาตรการทางเลือกอื่นๆ นั้นจะสามารถปกป้องสิ่งแวดล้อมได้เทียบเท่ากับมาตรการที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะดังกล่าวข้างต้น หรือสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าในทางเศรษฐกิจหรือในทางเทคนิคแล้ว มาตรการดังกล่าวที่เจ้าของหรือผู้ประกอบการเลือกใช้จะสามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติได้ยิ่งกว่ามาตรการทางเลือกที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามข้อ (2) 1 – 4 ดังกล่าว

3. ในขณะที่กรณีตามคำขอของผู้ร้องขออยู่ระหว่างการพิจารณา เจ้าของหรือผู้ประกอบการจะต้องยินยอมที่จะปฏิบัติตามแผนในการจัดการหรือควบคุมฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากถ่านหินที่กำหนดไว้โดยมาตรการหรือวิธีการที่เป็นทางเลือกตามข้อ c (2) การดำเนินการตามที่มีการตกลงยินยอมกันนั้นจะต้องถูกทำให้แน่ใจว่าจะมีการปฏิบัติตามมาตรการหรือวิธีการที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะและเป็นทางเลือกตามข้อ (2) 1 - 4⁴⁷

⁴⁷ Code Of federal Regulations 40 C.F.R. § 60.254

“(ii) The owner or operator must either demonstrate that the fugitive coal dust emissions control plan that includes the alternate control measures will provide equivalent overall environmental protection or demonstrate that it is either economically or technically infeasible for the affected facility to use the control measures specifically identified in paragraph (c)(2).

(iii) While the petition is pending, the owner or operator must comply with the fugitive coal dust emissions control plan including the alternative control measures submitted with the petition. Operation in accordance with the plan submitted with the petition shall be deemed to constitute compliance with the requirement to operate in accordance with a fugitive coal dust emissions control plan that contains one of the control measures specifically identified in paragraph (c)(2) of this section while the petition is pending.”

4. หากคำร้องขอได้รับความเห็นชอบหรือยินยอมจากเจ้าหน้าที่ปกครอง มาตรการหรือวิธีการซึ่งกำหนดเกี่ยวกับแผนการในการจัดการฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากถ่านหินตามที่ผู้ร้องขอได้ร้องขอไว้จะถูกส่งไปในลักษณะหนังสือสั่งการ โดยแจ้งว่ามาตรการดังกล่าวได้รับความเห็นชอบ เจ้าของหรือผู้ประกอบการดังกล่าวสามารถนำแผนดังกล่าวไปปรับใช้โดยประกาศให้สาธารณชนทราบได้ ทั้งนี้หากเจ้าหน้าที่ปกครองเห็นเป็นการสมควร เงื่อนไขหรือมาตรการตามหนังสือดังกล่าวจะสามารถถูกดำเนินการทบทวนและเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา⁴⁸

(4) เจ้าของหรือผู้ประกอบการต้องยื่นแผนการจัดการหรือควบคุมฝุ่นละอองฟุ้งกระจายต่อเจ้าหน้าที่ปกครอง หรือมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินการได้

อย่างไรก็ดี กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎระเบียบกลางของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้กำหนด แต่เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองแบบมลรัฐโดยแต่ละมลรัฐ สามารถออกกฎระเบียบของตนเองให้เข้มงวดกว่ากฎระเบียบกลางได้ทั้งยังสามารถปรับกฎระเบียบให้เข้ากับสภาพการณ์ของมลรัฐและลักษณะการบริหารจัดการได้ตราบใดที่กฎระเบียบของแต่ละมลรัฐนั้นไม่ขัดกับกฎระเบียบกลาง

2.9.2 ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีความจำเป็นต้องนำเข้าถ่านหินเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าและนำถ่านหินไปใช้ในการอุตสาหกรรมต่างๆ อย่างไรก็ตาม เป็นที่เห็นได้ชัดว่านอกจากการนำเข้าถ่านหินจากต่างประเทศแล้ว ประเทศฟิลิปปินส์ยังส่งเสริมให้มีการผลิตถ่านหินในประเทศ

⁴⁸ Code Of federal Regulations 40 C.F.R. § 60.254

“(iv) If the petition is approved by the Administrator, the alternative control measures will be approved for inclusion in the fugitive coal dust emissions control plan for the affected facility. In lieu of amending this subpart, a letter will be sent to the facility describing the specific control measures approved. The facility shall make any such letters and the applicable fugitive coal dust emissions control plan available to the public. If the Administrator determines it is appropriate, the conditions and requirements of the letter can be reviewed and changed at any point.”

เพื่อให้เพียงพอต่อการใช้งาน ดังนั้น จึงได้มี The Charter Of The National Coal Authority ที่บัญญัติขึ้นโดยกฤษฎีกาประธานาธิบดี 1722 (Presidential Decree 1722) จัดตั้ง Nation Coal Authority หรือ NCA ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับถ่านหินโดยเฉพาะ ทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนและนโยบายสำหรับพลังงานถ่านหิน กำกับดูแลการขนส่งและการจัดเก็บถ่านหิน ร่วมกับ Energy Resource Development Bureau, Bureau of Port Harbors and Reclamation และ Bureau of Land Transportation ทั้งยังมีหน้าที่ในการดูแลเกี่ยวกับการนำถ่านหินไปใช้งาน ร่วมกับ Energy Resource Development Bureau, Energy Industry Administration Bureau และ Energy Utilization Management Bureau อีกทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการซื้อขาย การนำเข้าถ่านหิน และส่งเสริมการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ใช้กิจกรรม ถ่านหิน เช่น ท่าเรือ และเส้นทางต่างๆ ในการขนส่งถ่านหิน เป็นต้น⁴⁹ อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศฟิลิปปินส์จะมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการจัดการถ่านหินโดยเฉพาะ แต่กฎหมายที่ประเทศฟิลิปปินส์นำมาใช้ในการจัดการถ่านหินยังคงมีหลายฉบับ เช่น The Coal Development Act of 1976 ที่เป็นกฎหมายหลักในการสำรวจ พัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการสำรวจและการผลิตถ่านหินในประเทศรวมไปถึงจัดการดูแลเกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์เกี่ยวกับถ่านหินเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะของรัฐ แต่โดยมากสาระสำคัญยังคงมุ่งเน้นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการถ่านหินที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการสำรวจและผลิตถ่านหิน รวมถึงการขนส่ง และการค้าถ่านหินปฏิบัติเป็นหลัก

อย่างไรก็ดี ในกฎหมายฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้ใน section 9 (d) ว่า ผู้ประกอบการที่มีสัญญาเกี่ยวกับรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับถ่านหิน จะต้องจัดการบริเวณสถานที่ที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการด้วยการนำแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการเหมืองถ่านหินที่ดีที่สุดไปใช้ โดยใช้วิธีที่ทันสมัยและเหมาะสมกับเงื่อนไขและสภาพทางภูมิศาสตร์นั้น ทั้งนี้ ต้องหลีกเลี่ยงการที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต สุขภาพอนามัยและทรัพย์สิน รวมไปถึงหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดมลพิษต่ออากาศ ผืนดินและน้ำ ... ซึ่งก็ได้บังคับใช้ได้โดยตรงในการดำเนินกระบวนการถ่านหินในส่วนของการขนถ่ายและเทกองก่อนที่จะนำไปใช้ในการอุตสาหกรรม

การดำเนินกระบวนการถ่านหินก่อนนำไปประกอบการอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงยังคงต้องดำเนินการร่วมกับกฎหมายอื่นๆ เช่น Philippine Clean Air Act Of 1999 ซึ่งกำหนดให้มีการปล่อยฝุ่นละอองในอากาศได้ไม่เกินเฉลี่ยวันละ 10 mg/m³

⁴⁹ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 26.

ที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฟิลิปปินส์ หรือ Philippine Environment Code (P.D.1152) section 38 b ยังได้กำหนดให้ผู้ประกอบการโรงงาน รวมถึงผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต่างๆ ในประเทศฟิลิปปินส์ ต้องจัดให้มีเครื่องมือที่จะควบคุมดูแล และจัดการมลพิษไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและชีวิตความเป็นอยู่ของผู้อยู่อาศัยบริเวณข้างเคียงด้วย

2.9.3 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการนำเข้าพลังงานค่อนข้างสูง เนื่องจากทรัพยากรภายในประเทศมีค่อนข้างจำกัด โดยประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่นำเข้าถ่านหินเป็นอันดับสองของโลก และถ่านหินที่ถูกนำเข้ามาในประเทศมักจะถูกนำไปใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ในการจัดการและควบคุมดูแลกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับถ่านหินนั้น ประเทศญี่ปุ่นมีหน่วยงานที่ชื่อ Natural Resource and Fuel Department สังกัดกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม ซึ่งจะทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลเกี่ยวกับถ่านหินโดยตรง

นอกจากนี้ ยังมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวิจัยและศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับถ่านหิน ตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง ได้แก่ Japan Coal Energy Center หรือ J Coal โดยองค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาอุตสาหกรรมถ่านหิน สืบสวนแหล่งพื้นที่ถ่านหินในต่างประเทศ ให้ความร่วมมือในการพัฒนาอุตสาหกรรมถ่านหินในประเทศนั้นๆ เช่น วางแผนการขนส่ง การทำเหมืองถ่านหิน และแผนการปฏิบัติงาน รวมถึงส่งเสริมพลังงานถ่านหินสะอาด คือ ส่งเสริมให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีและนำไปใช้สำหรับกิจกรรมต่างๆที่มีการใช้ถ่านหิน เช่น โรงไฟฟ้า เป็นต้น ให้มีการปลดปล่อยมลพิษที่เกิดจากใช้ถ่านหินให้น้อยที่สุดหรือไม่เกิดเลย แลกเปลี่ยนความรู้ด้านถ่านหินกับต่างประเทศ คือ การให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกิจกรรมถ่านหินในทุกๆ ด้าน เช่น ความปลอดภัย ในการทำเหมืองถ่านหิน เป็นต้น วางแผนสำหรับกิจกรรมถ่านหิน คือ วางแผนงาน หรือรูปแบบ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมถ่านหิน เพื่อให้กิจกรรมถ่านหินเป็นไปด้วยดี และมีศักยภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลและเสนอต่อรัฐบาล รวมทั้งให้ความรู้ความเข้าใจกับประชาชน คือ ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมถ่านหิน และผลกระทบที่เกิดจากถ่านหิน พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นของประชาชน⁵⁰

อย่างไรก็ดี ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น พบว่า ประเทศญี่ปุ่น ยังคงไม่มีกฎหมายเฉพาะในการจัดการถ่านหินเฉกเช่นเดียวกับประเทศไทยและประเทศฟิลิปปินส์ โดยประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมาย Air Pollution Control Law เพื่อทำการควบคุมฝุ่นละอองที่เกิด

⁵⁰ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 26.

ในอากาศซึ่งรวมถึงฝุ่นละอองถ่านหินด้วย เป็นหลักในการดำเนินการ โดยกำหนดให้ในกรณีที่เห็นว่า บริเวณสถานประกอบการประเภทนั้นๆ ก่อให้เกิดฝุ่นละออง คาร์บอน หรือเขม่าดำ ส่งผลต่อบรรยากาศ รัฐย่อมสามารถกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ๆ มิให้ปล่อยมลพิษเกินกว่าที่กำหนดได้⁵¹ นอกจากนี้ยังมีกฎหมาย Environmental Impact Assessment Law ที่กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ รวมถึงโรงงานอันเกี่ยวข้องกับถ่านหินต้องรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินการด้วย

2.9.4 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องในการควบคุมดูแลการจัดการอุตสาหกรรมถ่านหินภายในประเทศและมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการถ่านหิน ดังนี้

2.9.4.1 การควบคุมดูแลเหมืองถ่านหิน

ประเทศอังกฤษ มีหน่วยงานที่มีชื่อเรียกว่า Coal Authority มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตประกอบการเหมืองถ่านหินและใบอนุญาตต่างๆ รวมทั้งการจัดการผลกระทบจากการทำเหมืองถ่านหิน โดยอำนาจในการตัดสินใจที่สำคัญจะผ่านการพิจารณาจาก Coal Authority Board ทั้งนี้เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ ประเทศอังกฤษจึงมีกฎหมายอันได้แก่ The Coal Mines Regulation Act 2014 มาเพื่อบังคับใช้ในการควบคุมดูแลเหมืองถ่านหินในประเทศ

⁵¹ Air Pollution Control Law 1968, Chapter 2 Article 3.,

“In cases where the Director General of the Environment Agency recognizes that the air is liable to be polluted by pollutants generated and emitted into the open air by soot and smoke emitting facilities emitting soot and smoke containing sulfur oxides, soot and dust, and specific toxic substances to an extent exceeding the limits prescribed by Cabinet Order in an area or a part thereof where such facilities are concentrated, he may establish special emission standards for any soot and smoke emitting facility which is newly established in the area or a part thereof, prescribed by an Order of the Prime Minister's Office, superseding the emission standards prescribed in Paragraph 1 (an emission standard established under the provision of Paragraph 1 of the following article, will be superseded by the special emission standards of the Director General of the Environment Agency).”

โดยในการกำกับควบคุมดูแลเหมืองถ่านหินในประเทศอังกฤษนั้น The Coal Mine Regulation Act 2014 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดการเหมืองถ่านหิน โดยได้กำหนดให้ ผู้ประกอบการเหมืองแร่จะต้องจัดให้มีการระบายอากาศที่เหมาะสมภายในเหมืองแร่ถ่านหินนั้น โดยจะต้องให้มีออกซิเจนไม่ต่ำกว่า 19 เปอร์เซ็นต์ในบริเวณเหมืองถ่านหิน และมีอุณหภูมิรวมถึงความชื้นที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน เนื่องจากบริเวณเหมืองถ่านหินดังกล่าว จะมีภาวะมลพิษทางอากาศมากมายไม่ว่าจะเป็นฝุ่นหรือก๊าซต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้ประกอบการเหมืองแร่จะต้องมีแผนในการปกป้องบุคคลที่ทำงานในเหมืองถ่านหินนั้นเพื่อป้องกันอันตรายจากการระเบิดของเหมือง อีกทั้งต้องมีมาตรการและเครื่องมือที่จะปกป้องดูแลบุคคลที่ทำงานในเหมืองถ่านหินหากเกิดอันตรายจากมลภาวะทางอากาศหรือปรากฏว่ามีก๊าซที่มีลักษณะมีพิษฟุ้งกระจายอยู่ในบรรยากาศจนสามารถทำอันตรายต่อบุคคลผู้ปฏิบัติงานในเหมืองถ่านหินนั้นได้ โดยแผนดังกล่าวจะต้องถูกจัดทำเป็นเอกสารและปรับปรุงแก้ไขให้ทันต่อเหตุการณ์อยู่เสมอ และต่อมาหากจะมีการนำถ่านหินนั้นบรรจุเพื่อขนส่งไปให้ผู้ประกอบการอื่นๆ ผู้ประกอบการนั้นจะต้องดูแลให้มีการบรรจุลงในสิ่งที่ใช้บรรจุถ่านหินโดยมีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการระเบิดนั้นด้วย ซึ่งจาก The Coal Mine Regulation Act 2014 ดังกล่าว เป็นที่เห็นได้ว่าการดูแลประกอบกิจการเหมืองถ่านหินจะเน้นไปที่การดูแลสุขภาพอนามัยของผู้ประกอบการถ่านหินนั้นรวมถึงการป้องกันภาวะอันตรายที่เกิดจากเหมืองถ่านหินและโดยคุณสมบัติของถ่านหินเอง ซึ่งมักจะเป็นการระเบิดและลุกติดไฟ

2.9.4.2 การขนส่งถ่านหิน

ในส่วนของการขนส่งถ่านหินไม่ว่าทางบกหรือทางน้ำนั้น เนื่องจากถ่านหินจัดอยู่ในกลุ่มสินค้าอันตราย ตามกฎเกณฑ์ต้นแบบข้อเสนอแนะขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการขนส่งสินค้าอันตราย หรือ United Nation Recommendations on the Transport of Dangerous Goods, Model Regulation⁵² ที่กำหนดให้ ถ่านหินเป็นสินค้าอันตรายประเภทของแข็งไวไฟ (Flammable Solids) ใน Class 4 ของการจำแนกประเภทสินค้าอันตรายตามกฎเกณฑ์ต้นแบบข้อเสนอแนะดังกล่าว โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์และแท็งก์ (Packing and tank provisions) ที่กำหนดในส่วนของการใช้คอนเทนเนอร์บรรจุแบบเทกองซึ่งโดยมากถ่านหินซึ่งเป็นของแข็งจะทำการขนส่งโดยบรรจุแบบเทกองอยู่ในคอนเทนเนอร์ และกำหนดให้ในการขนส่งสินค้าอันตรายดังกล่าวต้องแจ้งข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับตัวสินค้าอันตรายให้ทราบไม่ว่าจะเป็น

⁵² ปิติพงษ์ โชติมานนท์. “กฎหมายกำกับดูแลการส่งของอันตรายทางถนนระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.44 – 47.

การขนส่งโดยทางบกหรือทางน้ำก็ตาม อีกทั้งจะต้องมีข้อมูลที่เหมาะสมในการจัดการกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับระบบขนส่งอีกด้วย ประเทศอังกฤษจึงได้กำหนดกฎระเบียบสำหรับการขนส่งสินค้าอันตรายทางอากาศทางทะเล ทางถนน และการขนส่งทางรถไฟ กำกับดูแลโดยกรมการขนส่ง (Department of Transport) และ Health and Safety Executive (HSE) เพื่อดูแลความปลอดภัยเกี่ยวกับการทำงาน โดยมีกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้อง คือ The Carriage of Dangerous Goods and Use of Transportable Pressure Equipment Regulations 2009 โดยได้กำหนดให้มีการติดฉลากโดยแสดงสัญลักษณ์ในการขนส่งไปตามถนนถึงลักษณะของวัตถุอันตราย และติดป้ายประกาศและเครื่องหมายของอุปกรณ์ที่ใช้ในการขนส่งเพื่อแจ้งว่ามีการบรรจุวัตถุอันตรายและต้องแสดงความอันตรายของสารนั้น รวมไปถึงผู้ขนส่งวัตถุอันตรายจะต้องอธิบายถึงความอันตรายของสารนั้นในเอกสารดังกล่าวอีกด้วย

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการขนส่งสินค้าประเภทที่มีลักษณะที่ต้องขนถ่ายแบบเทกองในทางน้ำนั้น ประเทศอังกฤษมี The Merchant Shipping (Dangerous Goods and Marine Pollutants) Regulations 1997 เพื่อใช้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขนส่งสินค้าดังกล่าว โดยกำหนดให้ในการขนส่งสินค้าอันตรายซึ่งรวมถึงถ่านหินด้วยนั้น จะไม่สามารถขนส่งได้หากไม่ได้รับการยืนยันว่าจะมีการป้องกันการเกิดอันตรายที่เกิดขึ้นจากการขนส่งรวมถึงการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ นอกจากนี้ สินค้าอันตรายรวมถึงถ่านหินจะไม่ถูกนำส่งขึ้นไปบนเรือเพื่อทำการขนส่งหากผู้ทำการขนส่งไม่แสดงเอกสารซึ่งระบุถึงปริมาณของถ่านหิน วิธีการบรรจุและจัดเก็บที่เหมาะสมในการป้องกันมิให้เกิดอันตรายระหว่างการขนส่งดังกล่าว และก่อนที่จะมีการนำถ่านหินหรือสินค้าอันตรายขึ้นเรือเพื่อทำการขนส่งนั้น จะต้องมีการตรวจสอบว่าได้มีการติดฉลากเกี่ยวกับรายละเอียดของถ่านหินรวมถึงการจัดการให้มีการจัดเก็บถ่านหินที่เหมาะสม อีกทั้งจะต้องมีการแสดงว่าถ่านหินดังกล่าวจะถูกนำไปจัดเก็บไว้ที่ใดที่ปลายทาง

2.9.4.3 การนำถ่านหินไปใช้ประโยชน์

ในการนำถ่านหินไปใช้ในการแปลงเป็นพลังงานหรือในการอุตสาหกรรมต่างๆ จะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจกรรมการนำถ่านหินไปใช้ คือ Department for Energy and Climate Change (DECC) ซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้พลังงานเพียงพอกับความต้องการของประเทศ พร้อมกับลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก และในด้านสิ่งแวดล้อมควบคุมดูแลโดย Department for Environment, Food & Rural Affairs โดยมีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องคือ The Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010 ซึ่งจะกำหนดให้มีการขอ Environmental Permit เพื่อที่จะควบคุมการปลดปล่อยมลพิษ ทั้งนี้ ในส่วนของฝุ่นละออง จะไม่มี

การกำหนดถึงขอบเขตการปล่อยมลพิษสูงสุดใน Environmental Permit ไว้⁵³ อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการยังคงต้องทำการควบคุมการปล่อยของเสียประเภทฝุ่นละอองนี้และต้องทำให้แน่ใจว่า ฝุ่นละอองดังกล่าวจะไม่ทำให้เกิดมลภาวะ

องค์กรสิ่งแวดล้อมของอังกฤษ (Environment Agency) ได้จัดทำ ข้อเสนอแนะที่ผู้ประกอบการได้รับใบอนุญาตประเภท mining waste permit ซึ่งจะต้องทำการควบคุม การปล่อยของเสียประเภทฝุ่นละอองนี้และต้องทำให้แน่ใจว่าฝุ่นละอองดังกล่าวจะไม่ทำให้เกิด มลภาวะตามข้อบัญญัติใน The Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010 ดังกล่าว โดยจะต้องมีมาตรการหรือวิธีการที่จะป้องกันการฟุ้งกระจายของฝุ่น ณ สถาน ประกอบการของผู้ประกอบการ ดังนี้

1. ดำเนินกระบวนการหรือหาวิธีการที่จะป้องกันการฟุ้งกระจายของ ฝุ่นในสถานประกอบการที่มีลักษณะปิด
2. ทำรั้วเพื่อกันลมพัดทำให้ฝุ่นละอองฟุ้งกระจายบริเวณโดยรอบ สถานประกอบการ
3. จัดให้มีการปิดหรือคลุมยานพาหนะและอุปกรณ์ที่ใช้ในการขนส่งแม้ว่า ในขณะนั้นจะไม่มีสิ่งของหรือถ่านหินที่จะต้องนำส่งอยู่ก็ตาม⁵⁴

⁵³ Gov.UK, “Control and Monitor emissions for your environmental permit,” Accessed June 5, 2016, <https://www.gov.uk/guidance/control-and-monitor-emissions-for-your-environmental-permit>.

⁵⁴ Gov.Uk, Environmental management – guidance Control and monitor emissions for your environmental permit

“Dust, mud and litter

If you have a waste, installation or mining waste permit you must take the following measures to prevent the spread of dust, mud and litter from your site:

carry out operations inside buildings whenever possible

erect litter fences around the site

cover vehicles, skips or vessels unless they’re empty”

4. จัดให้มีการทำสายพานนำส่งถ่านหินในระบบปิด หรือใช้กำลังอัดของอากาศในการลำเลียงถ่านหินในสายพานนั้น
5. ติดตั้งเครื่องกรองเพื่อระบายอากาศบริเวณไซโล (silos) ซึ่งเป็นที่บรรจุเก็บสินค้าประเภทเทกอง รวมถึงถ่านหิน และสร้างเครื่องคัดแยก รวมถึงระบบในการลำเลียงถ่านหิน
6. ปูพื้นถนนบริเวณสถานประกอบการด้วยยางมะตอย และทำให้แน่ใจว่ายานพาหนะจะสามารถเคลื่อนที่ไปบนพื้นถนนที่ปูด้วยยางมะตอยดังกล่าวได้
7. ทำความสะอาดพื้นถนนและล้อของยานพาหนะให้สะอาดและทำให้ขึ้นอยู่ตลอดเวลา
8. กำหนดระยะห่างขั้นต่ำระหว่างสถานที่ตั้งของสถานประกอบการกิจการและถนนสาธารณะ
9. ใช้เครื่องดูดฝุ่นอุตสาหกรรมกำจัดฝุ่นละอองที่ร่วงหล่นบริเวณสถานประกอบการ⁵⁵

⁵⁵ Gov.Uk, Environmental management – guidance Control and monitor emissions for your environmental permit

enclose conveyors and minimize drops, or use pneumatic or screw conveying

install filters to vents on silos, building extractors and conveying systems

surface or pave your roadways, eg with tarmac, and make sure vehicles keep to paved roads

regularly clean and dampen roadways and vehicle wheels

use water-filled troughs to slow trucks, wash wheels and keep roadways damp

clean spillages with vacuum cleaners rather than washing down”

10. ปลูกพืชหรือต้นไม้บริเวณโดยรอบสถานประกอบการเพื่อลดฝุ่นละออง ถ่านหิน

ทั้งนี้ ในช่วงเวลาที่เกิดลมพัดแรง ต้องหลีกเลี่ยงกิจกรรมที่ทำให้เกิดฝุ่นละออง และต้องหลีกเลี่ยงการจัดเก็บถ่านหินด้วยวิธีการเทกองไว้กลางแจ้ง หรือการเทกองถ่านหินที่ไม่มีอะไรปิดล้อมเพื่อป้องกันฝุ่นละออง อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการควรมีมาตรการป้องกันด้วยการฉีดสเปรย์น้ำหรือสารที่ฉีดเพื่อให้ถ่านหินยึดเกาะกันหรือทำที่กำบังลม อีกทั้งผู้ประกอบการจะต้องควบคุมความชื้นบริเวณสถานที่เก็บถ่านหินและจัดเก็บถ่านหินโดยพิจารณาว่าสถานที่จัดเก็บดังกล่าวไม่ได้รับผลกระทบจากทิศทางลมมากนัก⁵⁶

⁵⁶ Gov.Uk, Environmental management – guidance Control and monitor emissions for your environmental permit

“plant grass or trees on open ground to reduce dust (hydro-seeding can rapidly establish vegetation on waste tips, slag heaps or other apparently infertile ground)

During high winds, you must also avoid activities that could lead to the spread of litter, dust or mud, for example unloading waste from vehicles outside buildings.

You must also avoid positioning stockpiles outdoors, or leaving them uncovered.

If you can't avoid positioning a stockpile outdoors, or leaving it uncovered, you should take steps to prevent material escaping from them, like using sprays, binders or windbreaks. You should control the moisture content of the material in the stockpile, and place stockpiles in the direction of the prevailing wind.”

2.10 ข้อพิจารณามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

จากมาตรการของประเทศต่างๆ ข้างต้น เป็นที่เห็นได้ว่า หลายประเทศที่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการจัดการถ่านหินไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งไม่แต่เฉพาะการดูแลไม่ให้ถ่านหินก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกรณีการศึกษาวิจัย และค้นคว้าเกี่ยวกับเรื่องถ่านหินเพื่อไม่ให้ก่อให้เกิดมลพิษ หรือก่อให้เกิดมลพิษน้อยที่สุดอีกด้วย เช่น ประเทศญี่ปุ่น ที่มีองค์กรที่มีชื่อว่า J Coal เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ศึกษา วิจัย ให้ความรู้รวมถึงเผยแพร่เทคโนโลยี และประสานความร่วมมือกับนานาประเทศในการจัดการให้มีถ่านหินสะอาดเกิดขึ้น เฉกเช่นเดียวกับประเทศฟิลิปปินส์ ที่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลถ่านหินโดยเฉพาะ แม้กฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์และประเทศญี่ปุ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการถ่านหินจะมีความคล้ายคลึงกับของประเทศไทย กล่าวคือ ในการจัดการหรือควบคุมดูแลถ่านหินมิให้ก่อให้เกิดมลพิษหรือก่อให้เกิดมลพิษน้อยที่สุดจะยังคงต้องอาศัยกฎหมายหลากหลายฉบับประกอบกัน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับคุณภาพอากาศ กฎหมายเกี่ยวกับท่าเรือรับส่งสินค้า หรือกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ก็ตาม แต่ประเทศฟิลิปปินส์รวมถึงประเทศญี่ปุ่นก็ได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดจากถ่านหินดังกล่าว จนทำให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในเรื่องการจัดการถ่านหินเป็นการเฉพาะขึ้น

นอกจากนี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกา แม้จะแบ่งการปกครองเป็นแบบรัฐบาลกลางและรัฐบาลของแต่ละมลรัฐ แต่ในส่วนของกฎหมายกลาง ยังได้มีประมวลกฎหมายและระเบียบของประเทศที่ใช้ในการดำเนินการเกี่ยวกับเจ้าของหรือผู้ประกอบการเกี่ยวกับถ่านหินดังกล่าว โดยได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ประกอบการจำเป็นต้องจัดทำแผนในการที่จะควบคุมดูแลการดำเนินการกระบวนการเกี่ยวกับถ่านหินที่เหมาะสม โดยกำหนดวิธีการที่เป็นมาตรการทางเลือกที่เหมาะสม โดยอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์เข้ามาช่วย เช่น ทำสถานที่สำหรับเทกองและขนถ่ายถ่านหิน โดยอาศัยระบบที่มีการล้อมรอบหรือระบบปิด ติดตั้งและใช้สเปรย์น้ำหรือระบบเกี่ยวกับน้ำที่เป็นแบบฟุ้งกระจาย ใช้สารเคมีที่เหมาะสมในการดำเนินการ และทำแผงกันลมหรือใช้แนวธรรมชาติเช่นต้นไม้เป็นแนวกันชน เป็นต้น ซึ่งเป็นข้อดีอย่างหนึ่งคือมีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางเทคโนโลยีซึ่งได้ผ่านการคิดค้นและทดลองมาแล้วว่าสามารถใช้ในการจัดการปัญหาฝุ่นละอองจากถ่านหินได้ เฉกเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ที่ผู้ประกอบการมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้ฝุ่นละอองจากกระบวนการถ่านหินก่อให้เกิดมลภาวะต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรสิ่งแวดล้อมของประเทศอังกฤษยังได้มีข้อเสนอแนะให้ผู้ประกอบการดำเนินการโดยเอาเทคโนโลยี เช่น จัดทำให้มีการขนถ่ายในระบบปิด ทำแผงกันลม รวมถึงใช้สารเคมีเพื่อรักษาสภาพของถ่านหิน กำหนดให้มีการเก็บถ่านหินโดยพิจารณาถึงทิศทางลม เป็นต้น ซึ่งก็เป็นวิธีการที่คล้ายคลึงกับประเทศ

สหรัฐอเมริกา โดยประเทศไทยสามารถดำเนินการเพื่อเลือกวิธีการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศของตนได้ โดยอาจกำหนดเป็นกฎหมายและผสมผสานวิธีการทางเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการป้องกันผลกระทบอันเกิดจากฝุ่นถ่านหินอย่างเป็นทางการและมีประสิทธิภาพ โดยอาจมีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับถ่านหินโดยเฉพาะตามแบบอย่างประเทศอื่นหรือไม่ก็ได้ แต่หากองค์กรของประเทศไทยมีองค์กรที่มีภาระหน้าที่ที่คล้ายคลึงหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวกับถ่านหินอยู่แล้ว ก็อาจกำหนดให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีหน้าที่ในการดูแลจัดการถ่านหิน หากแต่เป็นการดูแลตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง เพื่อให้การดำเนินการจัดการถ่านหินและผลกระทบจากถ่านหินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2.11 แนวคิดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดการปัญหามลพิษจากกระบวนการจัดการถ่านหินนำเข้า

เนื่องจากการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับถ่านหินนำเข้านั้น มีการดำเนินการเป็นกระบวนการและขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การนำเข้า การขนถ่าย การเทกอง การบด อัด หรือคัดแยก ถ่านหิน การขนส่งและการนำถ่านหินไปใช้ในการอุตสาหกรรม ซึ่งในแต่ละกระบวนการและขั้นตอน อาจก่อให้เกิดฝุ่นละอองจากถ่านหินได้ทั้งสิ้นหากไม่ใช้ความระมัดระวังหรือมีการป้องกันที่ดีเพียงพอ ดังนั้น นอกจากกระบวนการทางกฎหมายหรือวิธีการต่างๆ ที่ใช้เทคโนโลยีเพื่อนำมาจัดการกับ ฝุ่นละอองถ่านหินนั้น อาจมีแนวคิดหรือการดำเนินการด้วยวิธีอื่นๆ ที่อาจนำมาใช้กับการดำเนินการ หรือจัดการเกี่ยวกับถ่านหินนำเข้าได้ โดยนำแนวคิดในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมมาพิเคราะห์เพื่อนำไปปรับใช้เป็นวิธีการดำเนินการหรือแนวปฏิบัติ เช่น หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ซึ่งมีที่มาจากพื้นฐานความคิดที่ว่า โดยปกติผู้ผลิตหรือผู้ก่อมลพิษจะมีได้รวมเอา ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นต้นทุนทางสังคมเข้าไปในราคาผลิตภัณฑ์หรือบริการ ทั้งนี้ เพื่อสร้างผลกำไรให้แก่นักให้มากที่สุด ซึ่งในสถานการณ์เช่นนี้จะทำให้เกิดการผลิตรายเกินไป หรือที่นัก เศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ความล้มเหลวของตลาด” ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา จึงควรมี การรวมต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปในราคาผลิตภัณฑ์และการบริการ เพื่อให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง⁵⁷

ประเทศไทย ได้มีการนำหลักดังกล่าวมาใช้ในการจัดการมลพิษโดยกำหนดบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 68 ในส่วนของมลพิษทางอากาศและเสียงที่กำหนดให้ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

⁵⁷ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 14.

สิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยอากาศเสีย รั้วสี หรือมลพิษอื่นใดที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ ก๊าซ เขม่า ฝุ่น ละออง แก๊สพิษ หรือมลพิษอากาศ ในรูปแบบใดออกสู่บรรยากาศไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55 หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา 56 หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 58 เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามวรรคหนึ่งมีหน้าที่ต้องติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมืออื่นใด สำหรับการควบคุม กำจัด ลด หรือขจัดมลพิษ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอากาศตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เว้นแต่จะได้มีระบบ อุปกรณ์ หรือเครื่องมือดังกล่าว ซึ่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ทำการตรวจสอบ และทดลองแล้ว เห็นว่ายังใช้การได้อยู่แล้ว เพื่อการนี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้มีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือดังกล่าวด้วยก็ได้⁵⁸

จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังกล่าว เป็นที่เห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดประเภทของแหล่งควบคุมมลพิษที่จะต้องมีการควบคุมการปล่อยอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ โดยกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวมีหน้าที่ในการติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดเพื่อควบคุมหรือลดมลพิษ ซึ่งเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายกล่าวคือ ระบบควบคุมมลพิษดังกล่าวถือเป็นต้นทุนเพิ่มเข้าไปในกระบวนการประกอบกิจการเพื่อช่วยลดปัญหาสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ดี มีตัวอย่างของแนวคิดมากมายหลายประการที่มีการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายหรือหลักทางเศรษฐศาสตร์มาปรับใช้ในประเทศไทยเพื่อเป็นการป้องกันหรือจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ได้กำหนดให้ ผู้ถือประทานบัตร ขั้วคราว ผู้ถือประทานบัตร ผู้รับใบอนุญาตซื้อแร่ ผู้ครอบครองแร่อื่นที่ได้จากการแต่งแร่ หรือ ผู้ประกอบโลหกรรม ต้องชำระค่าภาคหลวงแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่⁵⁹ ซึ่งค่าภาคหลวงแร่ ก็คือภาษีที่รัฐเรียกเก็บจากการทำเหมืองขุดแร่ และนำไปจำหน่าย ทั้งนี้ เนื่องจากแร่ถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน โดยกำหนดอัตราค่าภาคหลวงตามราคาแร่ หรือราคาโลหะแร่

⁵⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 68, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 (4 เมษายน 2535) : 23

⁵⁹ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510, มาตรา 104, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 84 ตอนที่ 129 (31 ธันวาคม 2510) : 40

ซึ่งจะคำนวณจากสภาพหรือปริมาณของสารประกอบในแร่ ทั้งนี้ ในการทำเหมืองแร่ เป็นที่เห็นได้ว่า ย่อมก่อให้เกิดมลภาวะต่างๆ ในพื้นที่ที่มีการทำเหมืองแร่นั้น ไม่ว่าจะเป็นฝุ่นละออง เสียง รวมถึง ถนนที่ใช้เป็นเส้นทางขนส่งข่าแร่เสียหาย และย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมข้างเคียง ทั้งการทำเหมืองแร่นั้นมีอยู่กระจายไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย จึงมีการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ ที่เรียกเก็บจากผู้ถือประทานบัตรชั่วคราว ผู้ถือประทานบัตร ผู้รับใบอนุญาตซื้อแร่ผู้ครอบครองแร่อื่น ที่ได้จากการแต่งแร่ หรือผู้ประกอบการโลหกรรม ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา หรือกรุงเทพมหานคร เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นนำค่าภาคหลวงแร่ที่ได้รับการจัดสรรไปจัดการภายใน ท้องถิ่นต่อไป

นอกจากนี้ ในส่วนของพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 24 ยังได้กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายช่วยเหลือหรืออุดหนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงาน⁶⁰ หรือแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน รวมไปถึงเป็นเงินหมุนเวียนเงินช่วยเหลือหรืออุดหนุนให้กับหน่วยงานต่างๆ ทั้งในการค้นคว้า วิจัย ศึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริมและอนุรักษ์พลังงาน และการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงานนั้นด้วย⁶¹ โดยที่มาของเงินกองทุนส่วนหนึ่งมาจากผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิง โรงกลั่นและจำหน่ายเพื่อใช้ในราชอาณาจักร ผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อใช้ในราชอาณาจักรและผู้ซื้อหรือได้มาซึ่งก๊าซจากผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมซึ่งเป็นผู้ผลิตได้จากการแยกก๊าซธรรมชาติ ส่งเงินเข้ากองทุนตามปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิต จำหน่าย หรือนำเข้า เพื่อใช้ในราชอาณาจักรในอัตราที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติกำหนด โดยในส่วนของผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงและจำหน่ายให้นำส่งพร้อมชำระค่าภาษีสรรพสามิตสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิง ส่วนผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงให้นำส่งเงินเข้ากองทุนพร้อมชำระค่าภาษีอากรน้ำมันเชื้อเพลิง และผู้ซื้อหรือได้มาซึ่งก๊าซจากผู้รับสัมปทานตามกฎหมายปิโตรเลียมให้นำส่งพร้อมชำระค่าภาคหลวงสำหรับก๊าซ ซึ่งแม้กรณีดังกล่าวจะไม่ปรากฏหรือชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงให้เห็นแน่ชัดว่า

⁶⁰ พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 24, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 33 (2 เมษายน 2535) : 9

⁶¹ พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 25, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 33 (2 เมษายน 2535) : 9

เหตุใดพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงได้กำหนดโดยมุ่งเน้นไปถึงกลุ่มผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิง ผู้นำเข้า หรือผู้ซื้อหรือได้มาซึ่งก๊าซจากผู้รับสัมปทานตามกฎหมายให้เป็นผู้ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานก็ตาม แต่ก็เป็นที่เห็นได้ว่า เนื่องจากประเทศไทยมีความจำเป็นในการใช้น้ำมันเป็นอย่างมากและไม่ว่าในกระบวนการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิง หรือการนำเข้า ย่อมก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมได้ทั้งสิ้น กรณีดังกล่าวจึงเป็นการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาปรับใช้ เพื่อให้กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานได้นำไปบริหารเพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมรวมถึงศึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริมและการอนุรักษ์พลังงาน อันจะส่งผลให้มีการจัดการพลังงานที่ยั่งยืนในประเทศไทยต่อไป



บทที่ 3

แนวนโยบาย มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการฝุ่นละอองจากการขนถ่าย และเทกองถ่านหินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในการประกอบกิจการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการอุตสาหกรรมที่ในปัจจุบัน มีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในขั้นตอนการประกอบกิจการต่าง ๆ เป็นที่แน่นอนว่า หากไม่มีมาตรการในการป้องกัน ควบคุม และดูแลรักษา รวมตลอดจนถึงมาตรการเยียวยาเกี่ยวกับการประกอบกิจการนั้น ๆ ย่อมก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมรวมทั้งสุขภาพร่างกายของมนุษย์ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในกรณีของภัยร้ายจากฝุ่นละอองถ่านหิน อย่างไรก็ตาม มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการฝุ่นละอองจากการขนถ่ายและเทกองถ่านหินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ นั้นยังไม่มีกำหนดไว้เป็นการเฉพาะและโดยตรง แต่ประเทศไทยยังมีการป้องกันและจัดการปัญหา ฝุ่นละอองจากถ่านหิน โดยอาศัยแนวนโยบายแห่งรัฐ รวมถึงกฎหมายฉบับต่างๆ ที่มีเจตนารมณ์ แตกต่างกันไปตามแต่ละฉบับ แต่ยังคงมีเจตนารมณ์ที่เป็นสาระสำคัญอย่างเดียวกัน คือการป้องกันและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม สามารถนำมาบังคับใช้เพื่อจัดการฝุ่นละอองจากการ ขนถ่ายและเทกองถ่านหินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศก่อนที่จะนำถ่านหินนั้นไปเข้าสู่กระบวนการทาง อุตสาหกรรมต่างๆ ดังต่อไปนี้

3.1 แนวนโยบายของรัฐในการป้องกัน จัดการ และควบคุมฝุ่นละอองจากการขนถ่ายและเทกอง ถ่านหินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.1.1 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เกิดขึ้นจาก ความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมาตรา 13 (1) ของ พระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่เสนอ นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อขอความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรี¹ ซึ่งนโยบายและแผนการดังกล่าวได้กำหนดไว้เป็นช่วงระยะเวลา 20 ปี เนื่องจาก

¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, มาตรา 13, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 (4 เมษายน 2535) : 7

การแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องใช้เวลาและความต่อเนื่องในการดำเนินงาน โดยนโยบาย และแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน จัดการ และควบคุมฝุ่นละอองจากการขนถ่ายและเทกองถ่านหิน คือ นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ โดยมีสาระสำคัญคือ ลดและควบคุมปัญหามลพิษอันเนื่องมาจากอุตสาหกรรม คมนาคมและกิจกรรมก่อสร้าง ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชนรวมทั้งฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดสมดุลของระบบนิเวศและเป็นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน อีกทั้งยังกำหนดนโยบายให้มีการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการมลพิษให้เกิดเอกภาพในการกำหนดนโยบาย แผน และแนวทางปฏิบัติ ทั้งนี้ กฎหมาย องค์กร และเงินทุนต้องมีความสอดคล้องและสนับสนุนให้การดำเนินการบริหารและจัดการมลพิษที่มีประสิทธิภาพโดยให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ รวมทั้งการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุน และมีการประสานความร่วมมือในการจัดการมลพิษโดยภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน

3.1.2 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นตามความในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นแผนปฏิบัติการในการปฏิบัติตามนโยบาย และแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยส่วนราชการที่มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม²

² มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งกำหนดขึ้นตามมาตรา 13 (1)

วรรค 3 ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำแผนงานหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น

ทั้งนี้ สำหรับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 – 2559 ได้ดำเนินการจัดทำขึ้นโดยพิเคราะห์ถึงสถานการณ์ทรัพยากรธรรมชาติ สถานการณ์มลพิษและคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสถานการณ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจกและภัยธรรมชาติในรอบ 5 ปีที่ผ่านมาประกอบด้วย โดยในส่วนของคุณภาพน้ำของแม่น้ำสายหลักต่างๆ มีแนวโน้มเสื่อมโทรมเพิ่มขึ้น ส่วนคุณภาพอากาศฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 10 ไมครอน (PM₁₀) ยังคงเป็นปัญหามลพิษหลัก ดังนั้น ยุทธศาสตร์ในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงมีการกำหนดให้มีการป้องกันและลดมลพิษ ณ แหล่งกำเนิด และการกระจายอำนาจในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการจัดการที่มีประสิทธิภาพ การสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชน การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของแหล่งธรรมชาติและศิลปกรรม โดยมีแผนงานสำคัญในการจัดการมลพิษทางน้ำและอากาศประกอบอยู่ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวด้วย

3.1.3 แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ พ.ศ. 2558 – 2579 (PDP 2015)

คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ได้มีมติเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2557 ให้ความเห็นชอบแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (PDP2015) โดยมีนโยบายในการกระจายเชื้อเพลิง เพื่อลดความเสี่ยงในการพึ่งพิงเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งซึ่งในส่วนของท่านหินนั้นคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ มีแนวทางที่จะเพิ่มสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าถ่านหินโดยใช้เทคโนโลยีสะอาด ทั้งนี้ สืบเนื่องจากการที่ภาครัฐมีนโยบายใหม่ด้านพลังงานไฟฟ้า โดยมีแนวทางการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า พ.ศ. 2558 - 2579 (Power Development Plan: PDP2015) พร้อมทั้งจัดทำแผนอนุรักษ์พลังงาน (Energy Efficiency Development Plan: EEDP) และจัดทำแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก (Alternative Energy Development Plan: AEDP) ให้สอดคล้องกัน ซึ่งเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2557 คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) จึงได้เห็นชอบกรอบการจัดทำแผนดังกล่าว โดยคำนึงถึงผลกระทบในหลาย ๆ ด้านประกอบกัน กล่าวคือ ในด้านความมั่นคงทางพลังงาน (Security) ได้ยึดหลักคือต้องจัดหาไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ไฟฟ้า และใช้เชื้อเพลิงหลากหลาย รวมทั้งมีความเหมาะสมเพื่อลดความเสี่ยงจากการพึ่งพาเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งมากเกินไป ส่วนในด้านสิ่งแวดล้อม (Ecology) ต้องลดผลกระทบที่เกิดกับสิ่งแวดล้อมและชุมชน โดยเฉพาะเป้าหมายในการลดปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อหน่วยผลิตไฟฟ้า ทั้งนี้ ได้กำหนด

กรอบประมาณการสัดส่วนการใช้เชื้อเพลิงของแผน PDP 2015 ในปี 2579 ในส่วนของถ่านหิน เทคโนโลยีสะอาด (รวมลิกไนต์) เป็นประมาณร้อยละ 20 – 25³

จากแผนในการพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศข้างต้น จะเห็นได้ว่า ถ่านหิน เป็นเพียงส่วนประกอบเล็กๆ ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลิตไฟฟ้านั้น อย่างไรก็ตาม แม้ถ่านหิน ที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งประสงค์จะศึกษาเป็นแต่เพียงถ่านหินที่ยังมิได้ผ่านการเผาไหม้เพื่อใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้าก็ตาม หากแต่ก็ทำให้เห็นความจำเป็นของประเทศที่ยังคงมีความต้องการในการนำ ถ่านหินเข้ามาใช้เพื่อการอุตสาหกรรมต่างๆ รวมถึงการผลิตไฟฟ้า ซึ่งหากประเทศไทยมีมาตรการที่ดี และมาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพเพียงพอในการจัดการเกี่ยวกับกระบวนการถ่านหินตั้งแต่ต้นทาง ถึงปลายทาง ย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อการดำเนินการใดๆ เพื่อพัฒนาประเทศต่อไป

3.2 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันฝุ่นละอองจากการขนถ่ายและเทกองถ่านหินที่นำเข้ามาจาก ต่างประเทศ

3.2.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลและจัดการแร่ประเภทถ่านหิน พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

หากพูดถึงการจัดการและควบคุมดูแลถ่านหินของประเทศไทยในภาพรวม เป็นที่เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อจัดการและควบคุมดูแล ทรัพยากรประเภทแร่ของประเทศไทย เริ่มตั้งแต่การทำเหมืองแร่ไปจนถึงการจัดการทรัพยากรแร่ ซึ่งเป็นผลผลิตที่ได้จากการทำเหมืองดังกล่าว กรณีแรกจึงต้องพิจารณาว่า ถ่านหินถือเป็นแร่ตาม พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 หรือไม่ ซึ่งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้ แร่ หมายถึง ทรัพยากรธรณีที่เป็นอนินทรีย์วัตถุมีส่วนประกอบทางเคมีกับลักษณะทางฟิสิกส์แน่นอน หรือเปลี่ยนแปลงได้เล็กน้อย ไม่ว่าจะต้องถลุงหรือหลอมก่อนใช้หรือไม่และหมายความรวมถึง ถ่านหิน หินน้ำมัน หินอ่อน โลหะและตะกั่วที่ได้จากโลหกรรม น้ำเกลือใต้ดิน หินซึ่งถูกกระทุ้ง กำหนดเป็นหินประดับหรือหินอุตสาหกรรม และดินหรือทรายซึ่งถูกกระทุ้งกำหนดเป็น

³ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, “แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า ของประเทศไทย พ.ศ. 2558 – 2579 (PDP 2015),” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2559, <http://eppo.go.th/power/PDP2015/PDP2015.pdf>

ดินอุตสาหกรรมหรือทรายอุตสาหกรรม แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงน้ำ เกลือสินเธาว์ลูกรัง หิน ดิน หรือทราย⁴ ดังนั้น ถ่านหินจึงถือเป็นแร่ชนิดหนึ่งที่ต้องมีการควบคุมดูแล

อย่างไรก็ดี เนื่องจากประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องนำเข้าถ่านหินมาจากต่างประเทศ ประกอบกับในสภาวะการณ์ปัจจุบัน ยังคงเกิดปัญหาฝุ่นถ่านหินฟุ้งกระจายในระหว่างขนส่งขนถ่าย หรือเทกองถ่านหินซึ่งเป็นที่เห็นได้ชัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีถ่านหินที่ถูกนำเข้ามาจากต่างประเทศ จึงมีข้อต้องพิจารณาว่า ถ่านหินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศและมีการขนส่ง ขนถ่าย หรือเทกองถ่านหินบริเวณสถานประกอบการซึ่งอยู่ในประเทศไทย จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และแนวทางของพระราชบัญญัติแร่พ.ศ. 2510 เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อที่จะไม่ให้เกิดการดำเนินการที่เกี่ยวกับแร่ประเภทต่างๆ กระทบสิ่งแวดล้อมหรือกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดหรือไม่

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เคยมีคำวินิจฉัยในกรณีที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ได้มีหนังสือหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ว่าการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งแร่เหล็ก หรือแร่เฮมาไทท์ ที่มีได้อยู่ในความควบคุมการนำเข้าจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 หรือไม่ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นว่า บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ประสงค์จะควบคุมแร่ที่มีแหล่งกำเนิดในราชอาณาจักร คือแร่ที่ได้มาจากการทำเหมืองหรือขุดหาแร่รายย่อยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแร่พ.ศ. 2510 เท่านั้น ดังนั้น ในกรณีที่แร่ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรนั้นมิใช่แร่ที่อยู่ในความควบคุมการนำเข้าในราชอาณาจักร หากผู้นำเข้าได้นำแร่ดังกล่าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยชำระภาษีศุลกากรถูกต้องแล้วผู้นำเข้าก็ไม่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 อีก ซึ่งรวมถึงการไม่ต้องขออนุญาตนำเข้าหรือส่งออกตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 129 และมาตรา 130 ด้วย สำหรับกรณีที่แร่ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นแร่ที่อยู่ในควบคุมการนำเข้าในราชอาณาจักร และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตนำเข้าในราชอาณาจักร ดังนี้ ผู้นำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งแร่ดังกล่าวจึงไม่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติอื่นในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 อีก⁵

⁴ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510, มาตรา 4, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 84 ตอนที่ 129 (31 ธันวาคม 2510) : 2

⁵ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 504/2551

จากข้อพิจารณาข้างต้น เป็นที่เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมแร่ที่มีแหล่งกำเนิดในราชอาณาจักร แม้ถ่านหินจะอยู่ในความหมายของคำว่า แร่ ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ที่กำหนดให้ แร่ หมายถึงรวมตลอดถึงถ่านหินด้วยก็ตาม หากแต่เมื่อถ่านหินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ มิได้มีแหล่งกำเนิดในราชอาณาจักร ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มิได้กำหนดให้ถ่านหินเป็นแร่ที่อยู่ในความควบคุม การนำเข้าในราชอาณาจักรหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรอันจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตนำเข้าในราชอาณาจักรหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรตามความในมาตรา 129 และมาตรา 130 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 24 ดังกล่าว กำหนดให้แร่ที่ต้องมีการควบคุมการนำเข้าในราชอาณาจักร ประกอบไปด้วย สินแร่ดีบุก ปริมาณเกินสองกิโลกรัม และ โลหะดีบุก ปริมาณเกินสองกิโลกรัม เท่านั้น ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการประเภทที่นำเข้ามาถ่านหินมาพัก เก็บ คัดแยก ขนถ่าย ก่อนนำส่งไปยังผู้ประกอบการอื่นๆ จึงไม่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการประกอบกิจการเหมืองแร่มิให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กรณีนี้จึงยังถือเป็นช่องว่างที่ประเทศไทยไม่อาจนำกฎหมายแร่ไปใช้ในการดำเนินการกับผู้ประกอบกิจการนำเข้าถ่านหินได้ อย่างไรก็ดี ยังมีข้อต้องพิจารณาต่อไปว่า ยังมีกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่จะสามารถนำมาใช้บังคับกับการดำเนินการเกี่ยวกับถ่านหินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศเพื่อมิให้เกิดมลภาวะประเภทฝุ่นถ่านหินหรือก่อให้เกิดฝุ่นถ่านหินน้อยที่สุดหรือไม่อย่างไร อีกทั้งต้องพิจารณาว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้นมีความชัดเจนเพียงพอและสามารถทำให้การขนถ่ายถ่านหินดังกล่าวดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ที่อยู่บริเวณรอบ ๆ รวมทั้งสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงต่อไป

3.2.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำเข้าถ่านหิน

3.2.2.1 พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469

ถ่านหินซึ่งถูกนำเข้ามาจากต่างประเทศนั้น มักมีการขนส่งโดยทางเรือมาจากประเทศต้นทาง ซึ่งในการขนส่งเข้ามาภายในประเทศ จำเป็นจะต้องมีท่าเรือหรือที่ใด ๆ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ประกาศไว้เป็นกฎกระทรวง เพื่อใช้เป็นสถานที่ในการรองรับ และตรวจสอบสินค้าที่นำเข้าหรือส่งออก ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร

พุทธศักราช 2469⁶ ซึ่งกำหนดให้ “เพื่อความประสงค์แห่งการนำเข้าหรือส่งออกหรือนำเข้าของเข้าและส่งออกและการศุลกากร ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวง

(1) กำหนดท่าหรือที่ใดๆในราชอาณาจักรให้เป็นท่าหรือที่สำหรับการนำเข้าหรือส่งออกหรือนำเข้าและส่งออกซึ่งของประเภทใดๆหรือทุกประเภททางทะเลหรือทางบก หรือให้เป็นท่าหรือที่สำหรับการส่งออกซึ่งของที่ขอคืนอากรขาเข้าหรือของที่มีที่กีดกันทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขตามแต่จะเห็นสมควร

(2) กำหนดสนามบินใดๆในราชอาณาจักรให้เป็นสนามบินศุลกากรโดยมีเงื่อนไขตามแต่จะเห็นสมควร

(3) ระบุเขตศุลกากรท่าใดหรือที่ใดหรือสนามบินใดซึ่งได้กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น”

นอกจากนี้ ในการขนส่งถ่านหินเข้ามาในประเทศ ยังมีข้อห้ามตามมาตรา 27 ตรี⁷ ที่กำหนดให้ “ห้ามมิให้เรือขนถ่ายสิ่งของใดๆในทะเลนอกเขตท่าโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ถ้านายเรือหรือบุคคลใดฝ่าฝืนมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับเป็นเงินสามเท่าของราคาของหรือปรับเป็นเงินหนึ่งแสนบาทแล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่าหรือทั้งจำทั้งปรับ

ของใดๆอันเนื่องด้วยความผิดตามมาตรานี้ให้ริบเสียสิ้นโดยไม่พักต้องคำนึงว่าบุคคลผู้ใดจะต้องรับโทษหรือไม่” กล่าวคือ บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ามีให้เรือที่ทำการบรรทุกถ่านหินหรือสินค้าอื่นๆ ดังกล่าว ขนถ่ายสิ่งของใดๆในทะเลนอกเขตท่าโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การขนถ่ายถ่านหินจึงต้องกระทำในเขตท่าเท่านั้น เว้นแต่จะมีเหตุอันสมควรหรือไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ศุลกากร ยังมีอำนาจในการตรวจสอบสินค้าที่ถูกนำเข้ามาจากต่างประเทศดังกล่าว หากพบว่า ผู้ใดนำเข้าของที่ยังมิได้เสียภาษี หรือของต้องจำกัดหรือของต้องห้าม กล่าวคือ นำเข้าของที่กฎหมายห้ามนำเข้าหรือถูกจำกัดหรือควบคุมการนำเข้า

⁶ พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469,มาตรา 4,ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 43 (13 สิงหาคม 2469) : 5.

⁷ พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469,มาตรา 27 ตรี,ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 43 (13 สิงหาคม 2469) : 15.

ย่อมต้องได้รับโทษ⁸ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 “ผู้ใดนำหรือพาของที่ยังมิได้เสียค่าภาษีหรือของต้องจำกัดหรือของต้องห้ามหรือที่ยังมิได้ผ่านศุลกากรโดยถูกต้องเข้ามาในราชอาณาจักรไทยก็ดีหรือส่งหรือพาของเช่นว่านี้ออกไปนอกพระราชอาณาจักรก็ดีหรือช่วยเหลือด้วยประการใดๆในการนำของเช่นว่านี้เข้ามาหรือส่งออกไปก็ดีหรือย้ายถอนไปหรือช่วยเหลือให้ย้ายถอนไปซึ่งของดังกล่าวนี้จากเรือกำปั่นท่าเทียบเรือโรงเก็บสินค้าคลังสินค้าที่มั่นคงหรือโรงเก็บของโดยมิได้รับอนุญาตก็ดี หรือให้ที่อาศัยเก็บหรือเก็บหรือซ่อนของเช่นว่านี้หรือยอมหรือจัดให้ผู้อื่นทำการเช่นว่านี้ก็ดีหรือเกี่ยวข้องด้วยประการใดๆ ในการขนหรือย้ายถอนหรือกระทำการอย่างใดแก่ของเช่นว่านี้ก็ดีหรือเกี่ยวข้องด้วยประการใดๆ ในการหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียค่าภาษีศุลกากรหรือในการหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงบทกฎหมายและข้อจำกัดใดๆ อันเกี่ยวแก่การนำของเข้าส่งของออกขนของขึ้นเก็บของในคลังสินค้าและการส่งมอบของโดยเจตนาจะฉ้อค่าภาษีของรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จะต้องเสียสำหรับของนั้นๆก็ดีหรือหลีกเลี่ยงข้อห้ามหรือข้อจำกัดอันเกี่ยวแก่ของนั้นก็ดีสำหรับความผิดครั้งหนึ่งๆให้ปรับเป็นเงินสี่เท่าราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วหรือจำคุกไม่เกินสิบปีหรือทั้งปรับทั้งจำ” จึงมีข้อต้องพิจารณาตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอีกว่า ถ่านหินถือเป็นของต้องจำกัดหรือของต้องห้ามหรือไม่ ประการใด

3.2.2.2 พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีขึ้นเพื่อควบคุมดูแลและจัดการการส่งออกสินค้าและการนำเข้าสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร โดยมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้ “ในกรณีที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออกหรือในการนำเข้า⁹

⁸ พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469, มาตรา 27, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 43 (13 สิงหาคม 2469) : 14.

⁹ พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522, มาตรา 5, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 96 ตอนที่ 74 (9 พฤษภาคม 2522) : 2

(2) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้า

(3) กำหนดประเภท ชนิด คุณภาพ มาตรฐาน จำนวน ปริมาตร ขนาด น้ำหนัก ราคา ชื่อที่ใช้ในทางการค้า ตรา เครื่องหมายการค้า ถิ่นกำเนิด สำหรับสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้า ตลอดจนกำหนดประเทศที่ส่งไปหรือประเทศที่ส่งมาซึ่งสินค้านี้

(4) กำหนดประเภทและชนิดของสินค้าที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษในการส่งออกหรือในการนำเข้า

(5) กำหนดให้สินค้าใดที่ส่งออกหรือนำเข้าเป็นสินค้าที่ต้องมีหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า หนังสือรับรองคุณภาพสินค้า หรือหนังสือรับรองอื่นใดตามความตกลงหรือประเพณีทางการค้าระหว่างประเทศ

(6) กำหนดมาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบในการส่งออกหรือการนำเข้าตามพระราชบัญญัตินี้

การแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกประกาศตามมาตรา ๕ นี้ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม¹⁰

จากบทบัญญัติข้างต้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทหรือชนิดของสินค้าว่าสินค้าชนิดใดที่ต้องห้ามในการนำเข้าหรือส่งออก หรือสินค้าชนิดใดที่ต้องขออนุญาตก่อนนำเข้าหรือส่งออก ทั้งนี้หากกำหนดให้สินค้าประเภทใดเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตก่อนนำเข้าหรือส่งออกแล้ว มาตรา ๗ ยังได้กำหนดในบทบัญญัติดังกล่าวไว้อีกว่า “เมื่อได้มีประกาศกำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้าตามมาตรา ๕ (๒) แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดส่งออกหรือนำเข้าซึ่งสินค้านั้น เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”¹¹

¹⁰ เฟิงอ้าง

¹¹ พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒, มาตรา ๗, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๙๖ ตอนที่ ๗๔ (๙ พฤษภาคม ๒๕๒๒)

จากบทบัญญัติข้างต้น เป็นที่เห็นได้ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกสินค้าที่ต้องขออนุญาตเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์หรือบุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย นอกจากนี้ กฎหมายลำดับรอง อันได้แก่พระราชกฤษฎีกาควบคุมการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้ “ห้ามมิให้นำสินค้าดังระบุไว้ในบัญชีต่อท้ายพระราชกฤษฎีกานี้เข้ามาในราชอาณาจักรเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ”¹² ซึ่งบัญชีต่อท้ายพระราชกฤษฎีกา ประกอบด้วยสินค้าหลายประเภท ซึ่งรวมถึงถ่านหินที่อยู่ในบัญชีต่อท้ายลำดับที่ 17 ถ่านหินจึงเป็นสินค้าที่ห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในปัจจุบัน หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ หากเป็นกรณีที่น่าเข้ามาเพื่อใช้เฉพาะตัวหรือนำเข้ามาเพื่อใช้ในยานพาหนะที่นำเข้ามาหรือกรณีนำเข้ามาเพื่อใช้เป็นตัวอย่างเท่าที่จำเป็นเท่านั้นจึงจะสามารถนำถ่านหินเข้ามาได้ ดังนั้น กรณีจึงเป็นที่เห็นได้ว่า ผู้ประกอบการถ่านหินที่มีการนำเข้าถ่านหินจากต่างประเทศ จะต้องมีการขออนุญาตนำเข้าจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน ทั้งนี้ กฎกระทรวง การขออนุญาตและการอนุญาตให้ส่งออกไปนอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2555 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขอรับใบอนุญาตนำเข้าสินค้าเข้าประเทศ ซึ่งในการออกใบอนุญาตจะสามารถกำหนดเงื่อนไขให้ผู้นำเข้าปฏิบัติได้ ตามความในข้อ 11 ของกฎกระทรวงข้างต้น ที่กำหนดให้ ในการออกใบอนุญาตจะกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

- (1) กำหนดระยะเวลาการส่งออกหรือนำเข้า
- (2) ให้จัดทำมูลภัณฑ์กันชนหรือสำรองสินค้าประเภทเดียวกับสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้าตามปริมาณ ราคา และระยะเวลาที่กำหนด
- (3) ใ้รายงานปริมาณสินค้าที่มีอยู่ในครอบครองและปริมาณการใช้หรือการจำหน่ายภายในระยะเวลาที่กำหนด
- (4) ให้ส่งสัญญาซื้อขายสินค้าที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการซื้อขายและช่วงเวลาในการซื้อขายสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้าภายในระยะเวลาที่กำหนด

¹² พระราชกฤษฎีกาควบคุมการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2496, มาตรา 3, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 70 ตอนที่ 72 (16 พฤศจิกายน 2496) : 1

(5) ให้ส่งออกหรือนำเข้าเป็นการชั่วคราว ซึ่งต้องนำกลับหรือส่งกลับภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยให้ผู้ส่งออกหรือผู้นำเข้าต้องวางหลักประกันอย่างหนึ่งอย่างใดตามสมควร

(6) เงื่อนไขอื่นที่จำเป็นเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้าหรือเพื่อกรณีการขาดแคลนสินค้าชนิดที่ส่งออกหรือนำเข้า¹³

จากกฎกระทรวงข้างต้น เป็นที่เห็นได้ว่า เงื่อนไขที่ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามมักจะเป็นเงื่อนไขในทางเศรษฐกิจเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาหรือปริมาณของสินค้า

3.2.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการขนถ่ายถ่านหิน

3.2.3.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีที่กิจการใดๆ ที่กำลังจะเริ่มดำเนินการอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ “รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในมาตรา 47 48 และ 49”¹⁴ ซึ่งถ่านหินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ มักจะมีการดำเนินการขนส่งมาทางเรือ ซึ่งเมื่อมีการขนส่งสินค้าประเภทถ่านหินโดยทางเรือ เมื่อถึงจุดหมายจึงย่อมต้องมีการขนถ่ายจากถ่านหินโดยอาศัยท่าเรือ

ทั้งนี้ กิจการทำท่าเรือ หากเข้าลักษณะที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ เป็นไปตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของ

¹³ กฎกระทรวง การขออนุญาตและการอนุญาตให้ส่งออกไปนอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2555 ออกตามความในพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 129 ตอนที่ 127 ก (28 ธันวาคม 2555) : 3

¹⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 46, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 (4 เมษายน 2535) : 16

โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่กำหนดให้ “ทำเทียบเรือที่รับเรือตั้งแต่ขนาด 500 ตันกรอส หรือความยาวหน้าทำตั้งแต่ 100 เมตร หรือมีพื้นที่ ทำเทียบเรือรวม ตั้งแต่ 1,000 ตารางเมตรขึ้นไป ให้จัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสนอในชั้น ขออนุมัติหรือขออนุญาตโครงการ”¹⁵ โดยในรายงานฉบับย่อ จะต้องมีส่วนสำคัญคือ มีรายงาน การแสดงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ พร้อมด้วยมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบดังกล่าว และมาตรการติดตามตรวจสอบตามแบบ สผ.1 ส่วนรายงานหลัก จะต้องมีส่วนสำคัญเช่น การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ที่ส่งผลกระทบต่อ ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่าง ๆ รวมถึงมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและ การชดเชย นอกจากนี้ยังต้องเสนอแผนการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่ง ของการติดตามและประเมินผลภายหลังการดำเนินโครงการด้วย เป็นต้น

นอกจากนี้ หากทำเทียบเรือดังกล่าวเข้าหลักเกณฑ์ตามประกาศ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับ โครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพที่สวนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมพ.ศ. 2553 ที่กำหนดให้ ทำเทียบเรือที่มีความยาวหน้าทำตั้งแต่ 300 เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่ทำเทียบเรือตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป ยกเว้นทำเทียบเรือ ที่ชาวบ้านใช้สอยในชีวิตประจำวัน และการท่องเที่ยวหรือทำเรือที่มีการขุดลอกร่องน้ำ ตั้งแต่ 100,000 ลูกบาศก์เมตรขึ้นไป หรือทำเรือที่มีการขนถ่ายวัตถุดิบอันตรายหรือกากของเสียอันตรายซึ่งเป็น สารก่อมะเร็งกลุ่ม 1 มีปริมาณรวมกันตั้งแต่ 25,000 ตันต่อเดือนขึ้นไป หรือมีปริมาณรวมกันทั้งปีตั้งแต่

¹⁵ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และ หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,ราชกิจจา นุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 129 ตอนพิเศษ 97 ง (20 มิถุนายน 2555) :2

250,000 ต้นต่อปีขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม¹⁶ หรือมีปริมาณรวมกันทั้งปีตั้งแต่ 250,000 ต้นต่อปีขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอในชั้นขออนุมัติหรือขออนุญาตโครงการตามประกาศฉบับดังกล่าวข้างต้นแต่เพียงฉบับเดียว¹⁷

โดยในการจัดทำรายงานฉบับย่อต้องมีสาระสำคัญประกอบด้วย รายงานการแสดงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามแบบ สผร. 1 และสรุปผลกระทบที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ พร้อมระบุเหตุผลหรือหลักเกณฑ์ประกอบข้อสรุปดังกล่าว รวมถึงต้องจัดทำรายงานหลัก ซึ่งต้องมีสาระสำคัญ เช่น การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการทั้งทางตรงและทางอ้อม ที่ส่งผลต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่าง ๆ รวมถึงมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชย นอกจากนี้ยังต้องเสนอแผนการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของการติดตามและประเมินผลภายหลังการดำเนินโครงการด้วยเป็นต้นอันเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ซึ่งจะส่งผลให้มีการดูแลและป้องกันสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการท่าเรือตั้งแต่จุดเริ่มต้นคือการสร้างท่าเรือ และทำให้มีแนวทางป้องกันและแก้ไข รวมไปถึงการตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม

3.2.3.2 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

(1) กฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537)

เมื่อการนำเข้าถ่านหินมาจากต่างประเทศ มักทำการนำเข้าและขนส่งโดยทางเรือ ดังนั้นสถานประกอบการกิจการส่วนใหญ่จึงต้องสร้างท่าเรือขึ้นเพื่อใช้เป็นท่าเทียบ

¹⁶ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพที่สวนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553 ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 127 ตอนพิเศษ 104 ง (31 สิงหาคม 2553) :2

¹⁷ เพิ่งอ้าง.

ถ่านหินขึ้นสู่ผิวก่อนที่จะมาดำเนินการบดหรือคัดแยกถ่านหิน ก่อนที่จะขนส่งหรือนำไปใช้ประโยชน์ ในกระบวนการทางอุตสาหกรรมอีกครั้งหนึ่ง

เมื่อในการขนถ่ายถ่านหินก่อนนำเข้าสู่กระบวนการทางอุตสาหกรรมต่อไปนั้นมีความจำเป็นต้องใช้ท่าเรือในการลำเลียงถ่านหินดังกล่าวข้างต้นแล้ว การก่อสร้างท่าเรือจึงเป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่เกี่ยวข้องในการขนถ่ายถ่านหิน แม้อาจจะมีได้มีความเกี่ยวข้องโดยตรงก็ตามซึ่งการก่อสร้างท่าเรือนั้น ย่อมต้องมีโครงสร้างส่วนใดส่วนหนึ่งของท่าเรือยื่นเข้าไปในแม่น้ำ ดังนั้นพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการเดินเรือ รวมไปถึงการปกป้องคุ้มครองน่านน้ำจากการกระทำประการใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อแม่น้ำลำคลองในน่านน้ำของประเทศไทย ในมาตรา 117 จึงได้กำหนดข้อบัญญัติเกี่ยวกับการล่องลำลำนน้ำไว้ กล่าวคือ “ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ... หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”¹⁸ โดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่องลำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดเจน พร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย ... เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

กฎกระทรวงฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ซึ่งออกตามความในมาตรา 117 ดังกล่าว ได้กำหนดให้ ท่าเทียบเรือเป็นการล่องลำลำนน้ำที่พึงอนุญาตได้โดยต้องมีลักษณะตามที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวกำหนด ซึ่งในการขออนุญาตสร้างท่าเทียบเรือ ผู้ขออนุญาตต่อกรมเจ้าท่าต้องระบุวัตถุประสงค์ในการใช้ท่าเทียบเรื่อนั้นรวมถึงต้องยื่นเอกสารหลักฐานซึ่งประกอบไปด้วยแบบแปลนท่าเทียบเรือดังกล่าวและรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมหากท่าเทียบเรือดังกล่าวเข้าหลักเกณฑ์ที่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นกำหนด ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้มีการสร้างท่าเทียบเรือที่รุกลำลำนน้ำ กรมเจ้าท่าจะต้องพิจารณาว่าลักษณะของท่าเทียบเรือดังกล่าวต้องไม่เป็นอันตรายต่อการเดินเรือ หรือทำให้ทางน้ำเปลี่ยนแปลงไปหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งให้สร้างท่าเทียบเรือรุกลำลำนน้ำเพียงเท่าที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการก่อสร้างท่าเทียบเรื่อนั้นเท่านั้น

¹⁸ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456, มาตรา 117, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 30 (5 สิงหาคม 2456) :23

นอกจากนี้ การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่งน้ำต้องไม่ขัดต่อ กฎหมายควบคุมอาคารหรือกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ดังนั้น เป็นที่เห็นได้ว่า การจะสร้างท่าเรือ เพื่อประกอบกิจการหรือดำเนินการใดๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องย่อมมีอำนาจในการพิจารณาก่อนที่จะ มีการสร้างท่าเรือว่าการดำเนินการของกิจการนั้นๆ จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อแม่น้ำลำคลองหรือไม่

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 จะได้กำหนดให้มีการระบุวัตถุประสงค์รวมถึงแบบแปลนและรายงาน ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหากทำเทียบเรือดังกล่าวเข้าหลักเกณฑ์ที่ต้องมีการรายงานผลกระทบ สิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ตาม หากแต่ถ้าทำเทียบเรือ นั้น ๆ เช่นใน กรณีนี้คือทำเทียบเรือที่ใช้ในการขนถ่ายถ่านหิน ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามประกาศกระทรวง ทหารยุทธศาสตร์และสิ่งแวดล้อม เช่น มิได้เป็นท่าเทียบเรือที่รับเรือตั้งแต่ขนาด 500 ตันกรอส หรือมีความยาวหน้าท่าตั้งแต่ 100 เมตร หรือมีพื้นที่ทำเทียบเรือรวม ตั้งแต่ 1,000 ตารางเมตรขึ้นไป เป็นต้น ก็มิต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือหากมิต้องจัดทำรายงานผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมซึ่งจะต้องรายงานการแสดงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ พร้อมด้วยมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบดังกล่าว โดยผู้ประกอบการต้องกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการตามสมควรที่จะ ใช้ป้องกันภาวะมลพิษจากการขนถ่ายถ่านหินดังกล่าว เช่น กำหนดให้มีการขนถ่ายถ่านหินในระบบปิด เป็นต้น ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นหลักในการดำเนินการประกอบกิจการขนถ่ายถ่านหินนั้นเพื่อป้องกัน ภาวะมลพิษที่อาจเกิดกับแม่น้ำลำคลองรวมถึงประชาชนรอบบริเวณดังกล่าวก็ตาม

อย่างไรก็ดี เป็นที่เห็นได้ว่า ท่าเทียบเรือแต่ละประเภทมีขนาด แตกต่างกัน ประกอบกับวัตถุประสงค์ในการใช้ท่าเทียบเรือดังกล่าวก็แตกต่างกัน ซึ่งการประกอบ กิจการต่างๆ ที่ต้องใช้ท่าเทียบเรือ ย่อมก่อให้เกิดระดับที่จะก่อให้เกิดภาวะมลพิษต่อแม่น้ำลำคลอง หรือต่อประชาชนแตกต่างกันซึ่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้มีการแบ่งประเภทของท่าเทียบเรือตามวัตถุประสงค์หรือการใช้งานท่า เทียบเรือรวมไปถึงวิธีการป้องกันภาวะมลพิษตามระดับความร้ายแรงหรือผลที่อาจเกิดตามแต่ละ ประเภทท่าเทียบเรือ เพื่อเป็นการป้องกันภาวะมลพิษที่อาจเกิดกับแม่น้ำลำคลองรวมถึงประชาชน โดยรอบในขั้นต้นก่อน แต่อย่างไร

(2) ประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 3/2555

ปัจจุบัน การนำเข้าถ่านหินมาจากต่างประเทศ จะมีการขนส่งโดย เรือขนาดใหญ่เข้ามาในน่านน้ำไทย แล้วขนถ่ายลงเรือขนาดเล็ก ก่อนนำมาส่งยังสถานประกอบกิจการ และท่าเรือบริเวณต่างๆทั่วประเทศไทย ทั้งนี้ ในการขนถ่ายสินค้าประเภทถ่านหินดังกล่าว มักมีการ ขนถ่ายจากเรือขนส่งขนาดใหญ่สู่เรือขนส่งขนาดเล็กบริเวณท่าเรือ ทั้งยังมีบางครั้งที่มีการขนถ่าย

ถ่านหินจากเรือลำหนึ่งสู่เรืออีกลำหนึ่งบริเวณกลางทะเลหรือแม่น้ำ ทั้งนี้ ในการขนถ่ายถ่านหินดังกล่าว ไม่มีข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ใดเป็นการเฉพาะที่จะควบคุมการขนถ่าย เว้นแต่เป็นสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายที่ต้องแจ้งต่อกรมเจ้าท่าทราบไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนดำเนินการ และให้กรมเจ้าท่าอนุญาตก่อนที่จะดำเนินการขนถ่ายตามความในมาตรา 191 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ที่กำหนดให้ “การขนถ่ายสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายขึ้นได้ จากเรือลำหนึ่งไปยังเรืออีกลำหนึ่ง การขนถ่ายจากเรือขึ้นบก หรือการขนถ่ายจากบกลงเรือ นายเรือหรือตัวแทนเจ้าของเรือต้องแจ้งให้เจ้าท่าทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนการขนถ่าย และห้ามมิให้ขนถ่ายจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า”¹⁹

ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 3/2555 ที่ออกตามความในมาตรา 189 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และโดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ที่กำหนดให้ “ให้เจ้าท่าโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดชั้นของสิ่งของและสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายได้”²⁰ โดยประกาศฉบับดังกล่าวได้แบ่งชั้นของสิ่งของและสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายเป็น 9 ชั้น เช่น วัตถุระเบิด ก๊าซ ของเหลวไวไฟ ของแข็งไวไฟ สารที่ลุกไหม้ได้เอง สารให้ก๊าซไวไฟ เมื่อสัมผัสกับน้ำ สารออกซิไดซ์และสารเปอร์ออกไซด์อินทรีย์ สารพิษและสารติดเชื้อ วัสดุกัมมันตรังสี สารกัดกร่อน และสารและสิ่งของอันตรายเบ็ดเตล็ด ซึ่งแม้โดยคุณสมบัติของถ่านหินจะปรากฏว่าถ่านหินเป็นสารที่ติดไฟได้จนอาจเข้าลักษณะกรณีที่เป็นสารที่ลุกไหม้ได้เองที่จะต้องแจ้งต่อกรมเจ้าท่าก่อนดำเนินการขนถ่ายจากเรือลำหนึ่งไปสู่เรืออีกลำหนึ่งหรือขนถ่ายจากเรือลำหนึ่งสู่ท่าเรือก็ตามแต่อย่างไรก็ดี ในการขนถ่ายดังกล่าวกลับมิได้มีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายหรือวิธีการของกรมเจ้าท่าที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับวิธีการในการขนถ่ายถ่านหินเพื่อป้องกันมิให้เกิดภาวะมลพิษจากฝุ่นละอองถ่านหินที่อาจฟุ้งกระจายและก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยรอบเมื่อมีการขนถ่ายถ่านหินที่มีอนุภาคของฝุ่นละอองฟุ้งกระจายลงจากเรือขึ้นสู่ฝั่งแต่อย่างใด

นอกจากนี้ มาตรา 46 ทวิแห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ได้กำหนดไว้แต่เพียงว่า “ให้เจ้าท่ามีอำนาจสั่งห้ามใช้และให้แก้ไขท่ารับส่งคนโดยสาร ท่ารับส่งสินค้า ท่าเทียบเรือ และแพในแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ

¹⁹ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456, มาตรา 191, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 30 (5 สิงหาคม 2456) :40

²⁰ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456, มาตรา 189, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 30 (5 สิงหาคม 2456) :39

ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายใน น่านน้ำไทย ซึ่งมีสภาพไม่ปลอดภัยในการใช้ หรืออาจเกิดอันตรายแก่ประชาชนหรือแก่การเดินทางหรือ โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบเป็นหนังสือ”²¹ ซึ่งก็เป็นแนวทางแก้ไขโดยใช้อำนาจในฐาณะ กรมเจ้าท่าสั่งห้ามใช้ท่าเรือและให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองท่าเรือดำเนินการแก้ไข แต่ก็ยังมีข้อต้อง พิจารณาว่าข้อบทบัญญัติตามมาตรา 46 ทวิ ดังกล่าว รวมถึงกรณีการก่อให้เกิดภาวะมลพิษที่เกิดจาก ท่าเทียบเรือด้วยหรือไม่ หากท่าเทียบเรือมีความปลอดภัย มั่นคงแข็งแรง แต่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษ จะสามารถใช้บทบัญญัติดังกล่าวในการสั่งห้ามใช้ท่าเรือเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองท่าเรือแก้ไข ก่อนได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม การสั่งห้ามใช้ท่าเรือจะเป็นการควบคุมปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งคงจะเป็น การดีกว่าหากมีการป้องกันผู้ลงมือจากการขนถ่ายถ่านหินมาตั้งแต่จุดเริ่มต้น

อย่างไรก็ดี ในการขนถ่ายสินค้า มาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ได้กำหนดถึงการควบคุมการก่อให้เกิดมลพิษ ในน่านน้ำไว้แต่เพียงว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายใน น่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก เจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย”²²

ทั้งนี้ มาตราดังกล่าวเป็นแต่เพียงบทกำหนดโทษซึ่งมี ความจำเป็นต้องกำหนดเพื่อป้องปรามบุคคลที่ก่อให้เกิดมลพิษในแม่น้ำ ลำคลอง อันอาจทำให้ สิ่งแวดล้อมเสียหาย ซึ่งหากผู้ประกอบการถ่านหินหรือผู้ขนส่งขนถ่ายถ่านหินโดยกระทำโดย ประการใดๆ ทำให้ถ่านหินร่วงหล่นไปในแม่น้ำจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อแม่น้ำผู้ประกอบการ ถ่านหินหรือผู้ขนส่งย่อมต้องได้รับโทษตามมาตรา 119 ดังกล่าว ทั้งนี้ เมื่อมาตรการดังกล่าวเป็นแต่ เพียงการป้องปรามผู้กระทำความผิดให้ได้รับโทษเท่านั้น กระบวนการขนถ่ายถ่านหินจึงยังไม่มี

²¹ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456,มาตรา 46 ทวิ, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 30 (5 สิงหาคม 2456) :11

²² พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456,มาตรา 119, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 30 (5 สิงหาคม 2456) :25

ควบคุมที่เพียงพอที่จะทำให้ผู้ประกอบการถ่านหินหรือผู้ขนส่งถ่านหินตระหนักและเพิ่มความระมัดระวังในการขนถ่ายถ่านหินซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของมนุษย์แต่อย่างใด

3.2.3.3 พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 บัญญัติขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการให้มีการทำเรือแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อประกอบและส่งเสริมกิจการทำเรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน รวมถึงดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำเรือตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดให้ “ให้จัดตั้งการทำเรือขึ้นเรียกว่า “การทำเรือแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) รับโอนกิจการทำเรือจากสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ ในกรมการขนส่งกระทรวงคมนาคม
- (2) ประกอบและส่งเสริมกิจการทำเรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน
- (3) ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำเรือ²³

ทั้งนี้ การทำเรือแห่งประเทศไทยยังมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

- (1) สร้าง ซ่อม จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการทำเรือ
- (2) ซ้อม จัดหา เช่า ให้เช่า ถูกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์
- (3) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการทำเรือ และออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว
- (4) จัดระเบียบว่าด้วยความปลอดภัย การใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการทำเรือ
- (5) กู้ยืมเงิน
- (6) ขุดลอกและบำรุงรักษาร่องน้ำภายในอาณาบริเวณ

²³ พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494, มาตรา 6, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 68 ตอนที่ 30 (15 พฤษภาคม 2494) : 2

(7) ควบคุม ปรับปรุง และให้ความสะดวกและความปลอดภัยแก่กิจการ
ทำเรือและการเดินเรือภายในอาณาบริเวณ²⁴

กล่าวคือ การทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการสร้าง ซื่อ
จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าและดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ ความสะดวกต่างๆ ของกิจการทำเรือ
รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระเบียบความปลอดภัย การใช้ทำเรือ บริการและความสะดวกต่างๆ
ของกิจการทำเรือ ขุดลอกและบำรุงรักษารางน้ำ ภายในอาณาบริเวณ รวมทั้งมีอำนาจในการควบคุม
ปรับปรุงและให้ความสะดวกและความปลอดภัยแก่กิจการทำเรือและการเดินเรือภายในอาณาบริเวณ
ด้วย ตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ถ่านหินซึ่งถูกนำเข้ามาจาก
ต่างประเทศโดยทางเรือ และต้องขนถ่ายถ่านหินลงสู่เรือขนาดเล็กบริเวณท่าเรือเพื่อนำส่งถ่านหิน
ต่อไปยังสถานประกอบการ จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การใช้ท่าเรือรวมถึงต้องปฏิบัติตาม
หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัย เช่นในการขนถ่ายถ่านหินบริเวณท่าเรือ ตามที่การทำเรือ
แห่งประเทศไทยกำหนด

3.2.3.4 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 กำหนดขึ้นเพื่ออธิบาย
ความหมายของการขนส่ง ซึ่งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า
การขนส่ง ไว้ว่าหมายถึง “การขนคน สัตว์ หรือสิ่งของ โดยทางบกด้วยรถ”²⁵ ทั้งยังแบ่งการขนส่ง
ออกเป็น การขนส่งประจำทางการขนส่งไม่ประจำทาง การขนส่งโดยรถขนาดเล็ก และการขนส่ง
ส่วนบุคคล ซึ่งหากผู้ประกอบการใดประสงค์ที่จะประกอบการขนส่ง ก็จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่
กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกพ.ศ. 2522 ซึ่งรวมไปถึงการขนส่งถ่านหิน
ที่ผู้ประกอบการมีความจำเป็นที่จะต้องขนถ่ายถ่านหินขึ้นรถบรรทุกเพื่อนำไปส่งยังผู้ประกอบการ
อุตสาหกรรมที่มีความจำเป็นต้องใช้ถ่านหินต่างๆ ทั้งนี้ ผู้ประกอบการขนส่งจะต้องขอรับใบอนุญาต
เพื่อประกอบการขนส่งดังกล่าวจากนายทะเบียน โดยในการออกใบอนุญาตดังกล่าว คณะกรรมการ
ควบคุมการขนส่งทางบกกลางหรือประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขให้
ผู้ประกอบการปฏิบัติ เช่น ลักษณะ ชนิด ขนาดและสีของรถและเครื่องหมายของผู้ประกอบการขนส่ง

²⁴ พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494, มาตรา 9, ราชกิจจานุ
เบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 68 ตอนที่ 30 (15 พฤษภาคม 2494) : 3

²⁵ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522, มาตรา 4, ราชกิจจานุเบกษา
ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 96 ตอนที่ 38 (21 มีนาคม 2522) : 1

ที่ต้องทำให้ปรากฏบริเวณรถทุกคัน มาตรฐานบริการในการประกอบรถขนส่ง เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้รับใบอนุญาตยังต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดว่าด้วยความปลอดภัยในการขนส่งอีกด้วย

3.2.3.5 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มีขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสัญจรทางบก โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับการใช้รถ กล่าวคือ ห้ามนำรถที่มีสภาพที่ไม่แข็งแรงหรืออาจเกิดอันตรายหรืออาจทำให้เสื่อมเสียสุขภาพอนามัยแก่ผู้ใช้คนโดยสาร หรือประชาชนมาใช้ในทางเดินรถ²⁶ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการที่ทำหน้าที่ในการบรรทุกคน สัตว์ สิ่งของ ต้องจัดให้มีสิ่งป้องกันมิให้คน สัตว์ หรือสิ่งของที่บรรทุกตกหล่น ร่วงไหล ส่งกลิ่น แสงสะท้อน หรือปลิวไปจากรถ อันอาจก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ ทำให้ทางสกปรก เปราะเปื้อน ทำให้เสื่อมเสียสุขภาพอนามัยแก่ประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน²⁷ ทั้งนี้ ในการขนส่งถ่านหินก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากการขนส่งถ่านหิน จำเป็นต้องมีการบรรจุถ่านหินขึ้นสู่รถบรรทุกเพื่อทำการขนส่งไปยังสถานประกอบการอุตสาหกรรม ดังนั้น ผู้ประกอบการขนส่งจึงจำเป็นต้องจัดให้มีสิ่งป้องกันเพื่อมิให้ละอองจากฝุ่นถ่านหินนั้น ตกหล่นหรือปลิวไปจากรถ เพื่อเป็นการไม่ไปรบกวนหรือก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้สัญจรโดยทางบกนั้นเช่นเดียวกัน

3.2.4 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลสภาพแวดล้อมบริเวณสถานประกอบการถ่านหิน

3.2.4.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ “รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

²⁶ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522, มาตรา 6, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 96 ตอนที่ 8 (29 มกราคม 2522) : 4

²⁷ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522, มาตรา 20, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 96 ตอนที่ 8 (29 มกราคม 2522) : 6

ให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว”²⁸ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าความทึบแสงของฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากท่าเรือ โดยกำหนดให้ “ฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากสถานประกอบกิจการท่าเรือ ต้องมีค่าความทึบแสง ไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 เมื่อตรวจวัดด้วยเครื่องวัดความทึบแสง (Smoke Opacity Meter) นับแต่วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2550 และฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากสถานประกอบกิจการท่าเรือ ต้องมีค่าความทึบแสงไม่เกินร้อยละ 5 เมื่อตรวจวัดด้วยเครื่องวัดความทึบแสง(Smoke Opacity Meter) เมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2551 เป็นต้นไป”²⁹

นอกจากนี้ มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังได้กำหนดให้ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยอากาศเสีย รั้วสี หรือมลพิษอื่นใดที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ ก๊าซ เขม่า ฝุ่น ละออง เถ้าถ่าน หรือมลพิษอากาศ ในรูปแบบใดออกสู่บรรยากาศไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55 หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา 56 หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 58 ซึ่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้ท่าเรือบางประเภทเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียสู่บรรยากาศ ได้กำหนดให้ “ท่าเรือเพื่อการบรรทุกหรือขนถ่ายถ่านหิน เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ และในประกาศดังกล่าวยังได้กำหนดห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองท่าเรือเพื่อการบรรทุกหรือขนถ่ายถ่านหิน ปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ เว้นแต่จะได้ทำการบำบัดอากาศเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานค่าความทึบแสงของฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากท่าเรือ ที่กำหนดไว้ใน

²⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 55 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 (4 เมษายน 2535) : 20

²⁹ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าความทึบแสงของฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากท่าเรือ ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 124 ตอนพิเศษ 188 ง (3 ธันวาคม 2550) : 2

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าความทึบแสงของฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากท่าเรือ”³⁰ ดังที่อธิบายไว้ข้างต้น

3.2.4.2 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

หากสถานที่ประกอบกิจการในการคัดแยกถ่านหินก่อนนำส่งไปยังผู้ประกอบการอุตสาหกรรมต่าง ๆ นั้น เข้าลักษณะเป็นอาคารหรือสถานที่ที่มียานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ และเป็นประเภทโรงงานประเภทที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535³¹ ที่กำหนดประเภทและชนิดของโรงงานตามแต่ละประเภทกิจการว่าจะ เป็นโรงงานประเภทที่ 1 ที่สามารถประกอบกิจการได้ทันทีโดยไม่ต้องขออนุญาต หรือเป็นโรงงานประเภทที่ 2 ที่เมื่อจะประกอบกิจการ จะต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตคือปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายทราบก่อน หรือเป็นโรงงานประเภทที่ 3 ที่เมื่อจะประกอบกิจการ จะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะประกอบกิจการได้ ซึ่งโดยมากหากสถานที่ประกอบกิจการคัดแยก หรือพักถ่านหินก่อนดำเนินการต่อนั้น เข้าลักษณะเป็นโรงงานตามนิยามที่ได้อธิบายข้างต้นแล้ว ก็ต้องมาพิจารณาอีกว่า เข้าลักษณะของโรงงานประเภทใด

กฎกระทรวง ลำดับที่ 50 ได้กำหนดให้ โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียม ถ่านหิน หรือลิกไนต์ อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้ (1) การทำแอสฟัลต์ หรือน้ำมันดิน (2) การทำ กระจาดซาบแอสฟัลต์ หรือน้ำมันดิน (3) การทำเชื้อเพลิงก้อนหรือเชื้อเพลิงสำเร็จรูปจากถ่านหินหรือลิกไนต์ที่แต่งแล้ว (4) การผสมผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียมเข้าด้วยกัน หรือการผสมผลิตภัณฑ์จากปิโตรเลียมกับวัสดุอื่น (5) การกลั่นถ่านหินในเตา

³⁰ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้ท่าเรือบางประเภทเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียสู่บรรยากาศ ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 124 ตอนพิเศษ 188 ง (3 ธันวาคม 2550) : 2

³¹ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 5, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 44 (9 เมษายน 2535) : 1

โค้ก ซึ่งไม่เป็นส่วนหนึ่งของการผลิตก๊าซหรือเหล็ก ไม่ว่าจะเป็นโรงงานขนาดใดถือเป็นโรงงานประเภทที่ 3 ที่ต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะสามารถดำเนินกิจการได้³²

ศาลปกครองได้เคยมีคำวินิจฉัยในคดีที่นายทองนาค เสวกจินดา กับพวก รวม 20 คน ยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลท่าทราย กับพวก รวม 3 ราย ว่าละเลยต่อหน้าที่ ปล่อยให้บริษัท เทคนิทม (ประเทศไทย) จำกัด ดำเนินกิจการขนถ่าย ขนส่ง และกักเก็บถ่านหิน ตลอดจนก่อสร้างท่าเทียบเรือเพื่อขนส่งถ่านหิน บริเวณริมแม่ท่าจีน ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ทั้งที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการดังกล่าว และถ่านหินเป็นวัตถุอันตรายมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน ทำให้ผู้อาศัยบริเวณดังกล่าวเดือดร้อนเสียหาย โดยมีสาระสำคัญว่า ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า บริษัทเทคนิทม (ประเทศไทย) จำกัด ประกอบกิจการค้าถ่านหิน บิทุนมีส ผงถ่านหินอัดเป็นก้อนรูปเหลี่ยม รูปไข่ และเชื้อเพลิงแข็งที่คล้ายกันซึ่งเป็นการผลิตจากถ่านหิน โดยใช้กำลังเครื่องจักร แม้ไม่ปรากฏชัดว่ามีขนาดตั้งแต่ 5 แรงแม่ขึ้นไป หรือมีคนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป แต่มีการประกอบการบรรจุ ลำเลียง เก็บรักษา และมาทำเป็นเชื้อเพลิงก้อนหรือเชื้อเพลิงสำเร็จรูปในลักษณะคัดขนาดเพื่อการจำหน่าย แม้จะไม่มีกระบวนการอัดผงถ่านหินให้เป็นแท่งหรือเป็นก้อน ย่อมถือได้ว่าเป็นการประกอบกิจการโรงงานเกี่ยวกับการทำเชื้อเพลิงก้อนหรือเชื้อเพลิงสำเร็จรูปจากถ่านหิน จึงย่อมถือเป็นการประกอบกิจการโรงงานประเภทหรือชนิดที่ 50 (3) ของกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน 2535

ดังนั้น หากสถานประกอบการเกี่ยวกับถ่านหินที่มีขั้นตอนในการประกอบการบรรจุ ลำเลียง เก็บรักษาถ่านหินเพื่อนำมาทำเชื้อเพลิงก้อนหรือเชื้อเพลิงสำเร็จรูปในลักษณะคัดขนาดเพื่อการจำหน่าย โดยใช้กำลังเครื่องจักร แม้กรณีอาจไม่ชัดเจนว่าสถานประกอบการถ่านหินนั้นมีลักษณะเป็นอาคารหรือสถานที่ที่มียานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงแม่หรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงแม่ขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปหรือไม่ก็ตาม การดำเนินกิจการถ่านหินนั้นย่อมถือเป็นการประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งต้องขออนุญาตจากอุตสาหกรรมของจังหวัดนั้นๆ ก่อนที่จะประกอบกิจการ ในการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานนั้น มาตรา 12 ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ ผู้ประกอบกิจการโรงงานประเภทที่ 3 ดังกล่าว ต้องได้รับใบอนุญาตและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงอุตสาหกรรมที่ออกตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยมาตรา 8

³² กฎกระทรวง พ.ศ. 2535 ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 108 (16 ตุลาคม 2535) : 1

ดังกล่าว ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานอีกด้วย ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยมติของคณะรัฐมนตรียังมีอำนาจ (1) กำหนดจำนวนและขนาดของโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิดที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง (2) กำหนดชนิด คุณภาพ อัตราส่วนของวัตถุดิบ แหล่งกำเนิดของวัตถุดิบและหรือปัจจัยหรือชนิดของพลังงานที่จะนำมาใช้หรือผลิตในโรงงาน (3) กำหนดชนิดหรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยาย (4) กำหนดให้นำผลผลิตของโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยายไปใช้ในอุตสาหกรรมบางประเภท หรือให้ส่งผลผลิตออกนอกราชอาณาจักรทั้งหมดหรือบางส่วน³³ เป็นต้น

นอกจากนี้ กฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดข้อห้ามของสถานที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมประเภทที่ 3 ว่า “ห้ามตั้งโรงงานจำพวกที่ 3 ในบริเวณบ้านจัดสรรเพื่อการพักอาศัย อาคารชุดพักอาศัยและบ้านแถวเพื่อการพักอาศัย หรือภายในระยะ 100 เมตรจากเขตติดต่อสาธารณสถาน อันได้แก่ โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา วัดหรือศาสนสถาน โรงพยาบาล โบราณสถาน และสถานที่ทำการงานของหน่วยงานของรัฐ และให้หมายความรวมถึงแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” อีกทั้งโรงงานจำพวกที่ 3 นอกจากห้ามตั้งในบริเวณดังกล่าวข้างต้นแล้ว โรงงานประเภทที่ 3 ดังกล่าวยังต้องตั้งอยู่ในทำเลและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มีบริเวณเพียงพอที่จะประกอบกิจการอุตสาหกรรมตามขนาดและประเภทหรือชนิดของโรงงานโดยไม่อาจก่อให้เกิดอันตราย เหตุรำคาญหรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นด้วย

อย่างไรก็ดี จากสภาพสถานการณ์ปัจจุบัน พบว่ายังคงมีการดำเนินการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมที่ใกล้แหล่งชุมชนหรือใกล้เพียงพอที่จะก่อให้เกิดอันตรายหรือเหตุรำคาญ นอกจากนี้หากผู้ประกอบการในการขนถ่ายถ่านหินดังกล่าวอ้างแต่เพียงว่าตนเพียงแต่สร้างอาคารคลังสินค้าเพื่อใช้เป็นที่เก็บถ่านหินเพื่อคัดแยกหรือเป็นแต่เพียงจุดพักถ่านหิน ก็อาจทำให้อ้างได้ว่าสถานประกอบการของตนไม่เข้าลักษณะเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลให้ผู้ประกอบการบางรายอาจดำเนินการแต่เพียงแค่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน

³³ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 32, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 44 (9 เมษายน 2535) : 70

พ.ศ. 2535 ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องปฏิบัติในการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใดๆที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันมีสาระสำคัญเช่นในเรื่องของการกำจัดขยะสิ่งปฏิกูล และวัสดุที่ไม่ใช้ โดยโรงงานต้องจัดให้มีสถานที่กำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลตามความเหมาะสมห้ามระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงานอุตสาหกรรมเว้นแต่จะทำให้น้ำทิ้งนั้นมีลักษณะที่มีสารเจือปนไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ทั้งห้ามมิให้โรงงานอุตสาหกรรมระบายอากาศเสียออกจากโรงงานเว้นแต่จะทำได้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างจนอากาศที่ระบายออกนั้นมีปริมาณของสารเจือปนไม่เกินกว่าค่าที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่ใช้วิธีทำให้เจือจาง³⁴ ซึ่งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเหล่านี้ เช่น มาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสียหรือมลพิษ รวมไปถึงชนิดหรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่จะนำมาใช้ในโรงงาน ก็จะถูกนำไปเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการด้วย

นอกจากนี้ มาตรา 12 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ยังได้กำหนดให้การยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานประเภทที่ 3 และขั้นตอนการพิจารณาและระยะเวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง³⁵ โดยกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์การขออนุญาตและการอนุญาตเกี่ยวกับโรงงานจำพวกที่ 3 พ.ศ. 2549 ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับใบคำขออนุญาต ตรวจสอบคำขอและความถูกต้องของเอกสารหลักฐาน และดำเนินการตรวจสอบทำเลที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะอาคารและลักษณะภายในของโรงงาน เครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์หรือสิ่งๆที่นำมาใช้ในโรงงาน หน่วยงานประจำโรงงานการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยในการประกอบกิจการและจัดทำรายงานการตรวจสอบดังกล่าวเสนอต่อผู้อนุญาตภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ³⁶ ซึ่งก็เป็นการดำเนินการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ประกอบกิจการโรงงานประเภทที่ 3 ดังกล่าวได้ปฏิบัติตามกฎหมายอันได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน

³⁴ กฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 124 ตอนที่ 34 ก (16 กรกฎาคม 2550) : 5

³⁵ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 12, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 44 (9 เมษายน 2535) : 4

³⁶ กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์การขออนุญาตและการอนุญาตเกี่ยวกับโรงงานจำพวกที่ 3 พ.ศ. 2549 ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 123 ตอนที่ 123 ก (29 ธันวาคม 2549) : 2

พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้น เพื่อป้องกันมิให้การดำเนินการของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะเริ่มดำเนินการหรือที่จะดำเนินการต่อไป ในภายภาคหน้าส่งผลกระทบต่อภาวะมลพิษต่อผู้คนและสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากผู้ประกอบการ ต้องการดำเนินกิจการประเภทโรงงานนั้น ๆ เช่นในส่วนของผู้ประกอบการขนถ่ายหรือคัดแยก ถ่านหิน หากประสงค์จะประกอบกิจการดังกล่าวก็จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมาย กำหนด ทั้งในเรื่องของสถานที่ตั้งที่จะต้องก่อสร้างในสถานที่ที่ไม่อยู่ใกล้ชิดกับชุมชนหรือแหล่งอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งก็จะเป็นการป้องกันมิให้ภาวะมลพิษจากฝุ่นถ่านหินนั้นฟุ้งกระจายไปยังผู้คน หรือสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่ใกล้จนอาจจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยได้

ทั้งนี้ ผู้ประกอบการขนถ่ายหรือคัดแยกถ่านหินยังต้องกำหนด มาตรการในการควบคุมดูแลโรงงานนั้นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์ในการจัดการภาวะมลพิษ มิให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันถือเป็นเงื่อนไขที่จะต้องปฏิบัติก่อนที่จะได้รับใบอนุญาตให้ จัดตั้งโรงงานนั้นอย่างใดก็ตาม เนื่องจากการกำหนดมาตรการในการควบคุมดูแลโรงงานรวมถึงการ ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องสถานที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอ ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานและการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานเท่านั้น มิได้ มีการกำหนดให้มีการตรวจสอบหรือรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพของโรงงานนั้นในขณะ ดำเนินการแล้วแต่อย่างใด ประกอบกับสถานการณ์ฝุ่นละอองที่เกิดจากถ่านหินบริเวณสถานประกอบ กิจการมีปัญหาทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในทุกๆ วัน จึงมีข้อต้องพิจารณา ว่าการบังคับใช้กฎหมาย ดังกล่าวดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น เพียงพอที่จะ ควบคุมดูแลการประกอบกิจการถ่านหินดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

อีกทั้งแม้กระทรวงอุตสาหกรรมจะได้กำหนดระเบียบกระทรวง อุตสาหกรรม ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการพิจารณาออกใบรับแจ้งการประกอบ กิจการโรงงาน ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และใบอนุญาตขยายโรงงาน ตามกฎหมายว่าด้วย โรงงาน พ.ศ. 2535 อันมีสาระสำคัญในการให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งโรงงาน ทุกประเภทภายหลังจากที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบความครบถ้วน ถูกต้อง สมบูรณ์ของใบคำ ขออนุญาตก่อตั้งโรงงาน รวมถึงได้ตรวจสอบสถานที่ตั้ง และสภาพแวดล้อมของโรงงาน อันเป็นส่วน หนึ่งในการนำไปพิจารณาอนุญาตก่อตั้งโรงงานด้วย ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชน ในพื้นที่ดังกล่าวเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อป้องกันกรณีที่จะมีโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งอาจจะ ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่หรือสิ่งแวดล้อมบริเวณโดยรอบพื้นที่ เข้ามาดำเนินการ หากแต่เนื่องจากการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าว ก็เกิด มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานและการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบ

กิจการโรงงานเท่านั้นเช่นกัน ดังนั้นจึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่า หลักเกณฑ์ต่างๆ ดังกล่าวที่กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการ เพียงพอต่อการป้องกันภาวะมลพิษจากฝุ่นละอองถ่านหินที่เกิดจากการประกอบกิจการถ่านหินที่กำลังทวีความรุนแรงอยู่ ณ ปัจจุบัน หรือไม่ อย่างไร

นอกจากนี้ หากลักษณะของสถานประกอบการประเภทพัก คัดแยก หรือขนถ่ายถ่านหินเข้าลักษณะที่เป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กล่าวคือ เป็นอาคารหรือสถานที่ที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ย่อมต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่จะต้องจัดการโรงงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้มีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยข้อ 16 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 2 ดังกล่าว ได้มีการกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมห้ามระบายอากาศเสียออกจากโรงงานเว้นแต่ได้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างจนอากาศที่ระบายออกนั้นมีปริมาณของสารเจือปนไม่เกินกว่าค่าที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ทั้งนี้ต้องไม่ใช่วิธีทำให้เจือจาง (dilution)³⁷

ทั้งนี้ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ระบายออกจากโรงงาน พ.ศ. 2549 ได้กำหนดให้ “อากาศที่ระบายออกจากโรงงาน ต้องมีค่าปริมาณของสารเจือปนแต่ละชนิดไม่เกินที่กำหนด ซึ่งในส่วนของถ่านหิน ประกาศฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้หมายความรวมถึง ผลพลอยได้ที่นำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับการเผาไหม้ด้วยโดยฝุ่นละอองที่มีที่มาจากแหล่งกำเนิดความร้อนที่ใช้ถ่านหิน เมื่อมีการเผาไหม้เชื้อเพลิงจะต้องมีปริมาณของสารเจือปนไม่เกิน 320 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร”³⁸

³⁷ กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 124 ตอนที่ 34 ก (16 กรกฎาคม 2550) : 5

³⁸ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ระบายออกจากโรงงาน พ.ศ. 2549 ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 123 ตอนที่พิเศษ 125 ง (4 ธันวาคม 2549) : 4

อย่างไรก็ดี สถานประกอบกิจการถ่านหินบางประเภทเป็นแต่เพียงสถานประกอบกิจการซึ่งใช้พัก คัดแยก หรือขนถ่ายถ่านหินก่อนที่จะนำไปดำเนินการเป็นเชื้อเพลิงโดยการเผาไหม้ในทางอุตสาหกรรมเท่านั้น ซึ่งในกรณีดังกล่าว ประกาศฉบับข้างต้นได้กำหนดให้ฝุ่นละอองที่มีแหล่งที่มาจากการผลิตทั่วไปหากไม่มีการเผาไหม้เชื้อเพลิง จะต้องมีค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ไม่เกิน 400 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร แต่หากมีการเผาไหม้เชื้อเพลิง จะต้องมีค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ไม่เกิน 320 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร³⁹ ซึ่งสถานประกอบกิจการถ่านหินก่อนไปเข้ากระบวนการทางอุตสาหกรรมส่วนใหญ่มักจะดำเนินการคัดแยก หรือมีการบด อัดถ่านหินเพื่อให้ได้ขนาดที่พอเหมาะโดยไม่มีการนำไปเผาไหม้เชื้อเพลิง เพียงแต่อาจมีการใช้ความร้อนในการบดหรืออัดถ่านหินเพื่อให้ได้ขนาดที่พอเหมาะเท่านั้น ซึ่งประกาศฉบับดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดถึงกรณีฝุ่นละอองที่ได้จากการบดหรืออัดถ่านหินไว้เป็นการเฉพาะ แต่ก็อาจใช้หลักเกณฑ์ของค่าปริมาณสารเจือปนในอากาศของฝุ่นละอองที่มาจากการผลิตทั่วไปเฉกเช่นเดียวกับฝุ่นละอองถ่านหินที่เกิดขึ้นระหว่างการขนถ่ายได้ แต่ทั้งนี้ เมื่อภาวะมลพิษจากฝุ่นละอองถ่านหินอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในขั้นตอนการบดหรืออัดถ่านหินเพื่อการคัดแยก รวมถึงขั้นตอนการขนถ่ายถ่านหิน จึงมีข้อต้องพิจารณาว่าประกาศฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมปริมาณสารเจือปนในอากาศไว้อย่างครอบคลุมหรือไม่เพียงใด อนึ่ง หากสถานประกอบกิจการประเภทพัก คัดแยก หรือขนถ่ายถ่านหินซึ่งเข้าลักษณะเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ไม่มีการจัดการที่ถูกต้องหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายและระเบียบดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจตามความในมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่จะระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนดังกล่าวแล้วสั่งให้แก้ไขปรับปรุงการกระทำที่ฝ่าฝืนดังกล่าวให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้⁴⁰

แต่หากผู้ประกอบกิจการนั้นยังจงใจที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้แก้ไขการกระทำดังกล่าวแล้วโดยไม่มีเหตุอันควรที่จะปฏิเสธไม่แก้ไขการกระทำดังกล่าวที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อประชาชนหรือบุคคลอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติที่ไม่ชอบของสถานประกอบกิจการนั้น ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือบุคคลที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายมีอำนาจที่จะสั่งให้บุคคลดังกล่าวหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวได้และปรับปรุงหรือแก้ไขการดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หากได้แก้ไขแล้ว ปลัดกระทรวงหรือบุคคลที่ปลัดกระทรวงมอบหมายย่อมมี

³⁹ เฝิงอ้าว.

⁴⁰ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 37, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 44(9 เมษายน 2535) : 10

อำนาจที่จะสั่งให้โรงงานนั้น ดำเนินกิจการต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม หากสั่งหยุดประกอบกิจการแล้ว โรงงานนั้น ๆ ยังไม่ได้ดำเนินการใด ๆ เพื่อเป็นการแก้ไขการกระทำที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อบุคคลอื่น ๆ ที่อยู่รอบข้างโรงงานนั้น ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือบุคคลที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายมีอำนาจที่จะสั่งปิดโรงงานอุตสาหกรรมนั้นได้⁴¹ ทั้งนี้หากโรงงานดังกล่าวเป็น โรงงานประเภทที่ 3 ซึ่งหากสถานประกอบกิจการประเภทพัก คัดแยก หรือขนถ่ายถ่านหิน เข้า ลักษณะเป็นโรงงานประเภทที่ 3 ที่ต้องมีการขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนจึงจะสามารถเปิด ดำเนินกิจการได้ การเพิกเฉยไม่แก้ไขการดำเนินการที่ผิดต่อกฎหมายดังกล่าวย่อมส่งผลให้เป็นการ เพิกถอนใบอนุญาตให้ดำเนินการโรงงานประเภทที่ 3 นั้นด้วย ซึ่งหมายความว่า จะไม่สามารถ ประกอบกิจการนั้นต่อไปได้อีก

3.2.4.3 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ในการประกอบกิจการประเภทพักหรือคัดแยกถ่านหินก่อนดำเนินการ ส่งไปยังผู้ประกอบการอุตสาหกรรมนั้น นอกจากจะต้องพิจารณาว่าการประกอบกิจการดังกล่าว เข้าลักษณะที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือไม่แล้ว ยังต้องพิจารณาตาม พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ด้วยว่าบริเวณหรือสถานที่ที่ประกอบกิจการนั้นเข้าลักษณะ เป็นพื้นที่เกษตรกรรมหรือพื้นที่อื่น ๆ ที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ให้ห้ามสร้าง หรือดำเนินการประเภทดังกล่าว เพื่อที่จะป้องกันหรือรักษาสภาพแวดล้อมของที่ดินหรือพื้นที่ เพื่อไม่ให้มีการทำลายสิ่งแวดล้อมและเพื่อให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามการผังเมืองที่กำหนด หรือไม่ประการใด โดยพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้แต่ละท้องที่มีการจัดทำ ผังเมืองรวม โดยผังเมืองรวมนั้นต้องประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์ในการจัดทำผังเมืองรวม แผนที่ แสดงเขตของผังเมืองรวม แผนที่ผังเมืองรวมโดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ กล่าวคือ มีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แผนที่ผังเมืองที่โล่ง แผนที่ แสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง หรือแผนที่ผังเมืองแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค ทั้งยังต้องแสดง รายการประกอบผังเมืองรวม รวมไปถึงข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม เช่น ประเภทและขนาดกิจการที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินการ เป็นต้น ด้วย ทั้งนี้ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวม นั้น ตามความในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518

⁴¹ เพิ่งอ้าง.

ดังนั้น จึงต้องไปพิจารณากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมของแต่ละท้องที่ว่าได้มีการกำหนดผังเมืองรวมให้ที่ใดเป็นเขตใด เช่นเขตเกษตรกรรมที่ห้ามประกอบกิจการอื่นใดนอกจากเป็นเขตเกษตรกรรม เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมบริเวณท้องที่นั้น ๆ ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถดำเนินกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้นได้ แต่ในปัจจุบันยังพบว่า มีการดำเนินการละเมิดกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมากมาย โดยมีการเปลี่ยนแปลงเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินมากมาย โดยพบว่าเขตเกษตรกรรมมักถูกแปรเปลี่ยนสภาพเพื่อนำไปประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมมากมาย อย่างไรก็ตาม หากบุคคลใดยังฝ่าฝืนโดยกระทำการใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม เช่น อาจมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่สอดคล้องเจตนารมณ์และตามที่กฎหมายกำหนด มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดโทษและวิธีการแก้ไขเยียวยาเพื่อให้ยังคงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ในการใช้ประโยชน์พื้นที่ กล่าวคือ บุคคลที่ฝ่าฝืนโดยใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอ ศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือในผังเมืองเฉพาะ ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ หรือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปตามผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะนั้น และคิดเอาค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามที่จ่ายจริงโดยประหยัด⁴²

อย่างไรก็ดี เป็นที่เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดบทลงโทษเฉพาะแก่ผู้กระทำความผิดเท่านั้น โดยมิได้มีบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการอนุญาตให้มีการประกอบกิจการในพื้นที่หรือผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หากเกิดกรณีที่มีการประกอบกิจการที่ผิดไปจากเจตนารมณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมแต่อย่างใด

ดังนั้น ในส่วนของสถานประกอบการที่มีการพัก หรือคัดแยกถ่านหิน นอกจากจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปในแต่ละท้องที่ว่าผู้ประกอบการมีการละเมิดพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่นั้นๆ หรือไม่ ซึ่งในการแก้ไขและเยียวยาเพื่อให้สอดคล้องเจตนารมณ์และเพื่อประโยชน์ในการใช้พื้นที่ นอกจากจะลงโทษผู้ประกอบการที่ได้กระทำการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ และให้เจ้าพนักงาน

⁴² พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 83, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 92 ตอนที่ 33 (13 กุมภาพันธ์ 2518) : 65

ท้องถิ่นขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการที่ได้กระทำผิดแก้ไขเปลี่ยนแปลงสภาพจากโรงงานหรือสถานที่ตั้งหรือประกอบกิจการถ่านหิน ให้กลับเป็นพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมเช่นเดิม โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการและดูแลให้เปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและมีอำนาจคิดค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ประกอบกิจการถ่านหินที่ทำการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่จากพื้นที่เกษตรกรรม หรือพื้นที่โล่ง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 และตามผังเมืองรวม เป็นสถานประกอบกิจการถ่านหิน ตามที่เจ้าของกิจการถ่านหินนั้นได้จ่ายไปในการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ที่กลับคืนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยประหยัดแล้ว แต่ก็อาจมีข้อต้องพิจารณาว่า ในการป้องกันมิให้มีผู้กระทำความผิดในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ ไม่สมเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จำเป็นต้องใช้มาตรการหรือบทลงโทษอื่นๆ ตามกฎหมายประกอบเพื่อเป็นมาตรการลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการอนุญาตให้มีการประกอบกิจการในพื้นที่ที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือไม่ เพื่อให้มีมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาทั้งผู้ที่กระทำการละเมิดโดยเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เป็นสถานประกอบกิจการถ่านหินและผู้ที่ทำการอนุญาตให้มีการประกอบกิจการโดยเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่จนกระทั่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญจากฝุ่นละอองถ่านหินดังกล่าว

3.2.4.4 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังกล่าว ได้กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข มีอำนาจในการประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยกำหนดประเภทของกิจการว่ากิจการใดที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ⁴³ ซึ่งประกาศ กระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้ กิจการที่เกี่ยวกับการผลิต สะสม หรือขนส่งถ่านหิน เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ⁴⁴

ทั้งนี้ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่น เพื่อกำหนด

⁴³ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 31, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 38 (5 เมษายน 2538) : 11

⁴⁴ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2558 ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 165 ง (17 กรกฎาคม 2558) : 3

ประเภทของกิจการที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าว ให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น และราชการส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินกิจการที่ถูกกำหนดให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและต้องถูกควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ⁴⁵

โดยแต่ละท้องถิ่นอาจกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว เช่น ต้องตั้งอยู่ห่างจากโรงเรียน หรือชุมชน สถานประกอบกิจการต้องควบคุมและป้องกันมลพิษมิให้เกิดผลกระทบจนเป็นเหตุรำคาญหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนงานและผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง รวมไปถึงใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้สถานประกอบกิจการนั้น ๆ ต้องปฏิบัติเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อีกด้วย

ดังนั้น ในการประกอบกิจการประเภทขนถ่ายและคัดแยกถ่านหินนั้น จึงถือเป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวมถึงข้อกำหนดท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นที่สถานประกอบกิจการประเภทขนถ่ายและคัดแยกถ่านหินนั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ข้างต้นให้ผู้ประกอบกิจการประเภทขนถ่ายและคัดแยกถ่านหินปฏิบัติตาม ก็เป็นไปเพื่อการป้องกันมลพิษที่อาจเกิดจากสถานประกอบการนั้นๆ และอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์ได้ อย่างไรก็ดี แม้กรณีอาจมีหลักเกณฑ์ขึ้นเพื่อป้องกันมลพิษที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการขนถ่ายหรือคัดแยกถ่านหิน หากแต่ก็มีข้อต้องพิจารณาว่า เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการขอใบอนุญาตประกอบกิจการขนถ่ายและคัดแยกถ่านหิน และการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการเท่านั้น ดังนั้นจึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่า หลักเกณฑ์ต่างๆ ดังกล่าวที่กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการ เพียงพอต่อการป้องกันภาวะมลพิษจากฝุ่นละอองถ่านหินที่เกิดจากการประกอบกิจการถ่านหินที่กำลังทวีความรุนแรงอยู่ ณ ปัจจุบัน หรือไม่ อย่างไร

นอกจากนี้ เมื่อถ่านหินถูกนำมาพักหรือทำการคัดแยกขนาดก่อนที่จะดำเนินการขนส่งถ่านหินเพื่อเข้าสู่กระบวนการทางอุตสาหกรรมต่อไปนั้น หากสถานประกอบกิจการที่มีการดำเนินการพัก ขนถ่ายหรือคัดแยกถ่านหิน มีการดำเนินการคัดแยกถ่านหินโดยขาดความระมัดระวัง และไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมรอบข้าง เช่น คัดแยกถ่านหินหรือเทกองในพื้นที่โล่งแจ้งโดยไม่หาวิธีการที่เหมาะสมในการจะป้องกันมิให้ฝุ่นละอองที่เกิดจากการคัดแยก เทกอง หรือขนถ่าย

⁴⁵ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 32, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 38 (5 เมษายน 2538) : 11

พุ่งกระจายจนไปก่อให้เกิดภาวะมลพิษและส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อยู่รอบข้าง หรือบริเวณข้างเคียงสถานประกอบกิจการดังกล่าว พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25 ได้กำหนดให้ การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่เรียกว่า เหตุรำคาญ⁴⁶ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามความในมาตรา 26 ในการที่จะห้ามมิให้ผู้ประกอบกิจการกระทำการในลักษณะที่จะเป็นเหตุรำคาญรบกวนบุคคลที่อาศัยอยู่บริเวณข้างเคียงนั้นได้⁴⁷

ทั้งนี้ หากสถานประกอบกิจการดังกล่าวได้ดำเนินการจนกระทั่งก่อเป็นเหตุรำคาญขึ้นแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจในการออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ นั้นได้ โดยมาตรา 27 ได้กำหนดให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถออกหนังสือต่อบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อเหตุรำคาญนั้น ซึ่งโดยมากมักเป็นเจ้าของสถานประกอบกิจการ ให้ทำการระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้นหรือกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นอีกในอนาคต⁴⁸ และถ้าหากมีข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ปรากฏต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นอีกว่า ยังคงมีการละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเหตุรำคาญเช่นว่านั้น อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง กฎหมายได้มอบให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการระงับเหตุรำคาญนั้น และมีอำนาจในการจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรืออาจเกี่ยวข้องในการก่อเหตุรำคาญนั้นต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าระงับหรือจัดการเหตุรำคาญดังกล่าว

อีกทั้งหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีการเตือนให้เจ้าของสถานประกอบกิจการหรือบุคคลที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญให้แก้ไขหรือปรับปรุงไม่ให้มีเหตุเดือดร้อนรำคาญนั้นแล้ว แต่ผู้ดำเนินการนั้นไม่มีการแก้ไข เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการสั่งให้ผู้นั้นหยุดประกอบกิจการไว้เป็นการชั่วคราวได้จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าการดำเนินการเช่นว่านั้นจะปราศจากอันตรายแล้ว ดังนั้น หากผู้ประกอบกิจการประเภทพักคัดแยก หรือขนถ่ายถ่านหิน ได้ประกอบกิจการโดยดำเนินการอย่างขาดความระมัดระวังหรือไม่ดูแลควบคุมกิจการจนกระทั่งเกิดฝุ่นถ่านหินและอนุภาคของฝุ่นถ่านหินเช่นว่านั้นส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่รอบข้าง

⁴⁶ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 25, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 38 (5 เมษายน 2538) : 9

⁴⁷ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 26, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 38 (5 เมษายน 2538) : 9

⁴⁸ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 27, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 38 (5 เมษายน 2538) : 10

จนทำให้เกิดเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องถิ่นที่เหตุรำคาญเกิดขึ้นและสถานประกอบกิจการตั้งอยู่นั้น มีอำนาจในการสั่งให้ผู้ประกอบกิจการดังกล่าวดำเนินการแก้ไขเพื่อไม่ให้เกิดเหตุรำคาญจากฝุ่นถ่านหินอีก เป็นที่เห็นได้ว่า กฎหมายได้มีการกำหนดบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่จะควบคุมดูแล ให้สถานประกอบกิจการซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการตามที่ขออนุญาต ประกอบกิจการอย่างระมัดระวังและคำนึงถึงสภาพแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน ชุมชน และสภาพแวดล้อมที่อยู่ใกล้เคียงสถานประกอบกิจการนั้น

3.2.4.5 พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของลูกจ้างที่ปฏิบัติงาน ณ สถานที่ทำงานนั้นๆ โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานในการดำเนินการออกกฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554⁴⁹ ดังกล่าว โดยนายจ้างต้องบริหารจัดการและดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ กฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานในการบริหารจัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัยพ.ศ. 2555 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการป้องกันอันตรายจากถ่านหิน ตามความในข้อ 21 ของกฎกระทรวงดังกล่าว โดย

- (1) การเก็บถ่านหินในที่โล่งแจ้ง ต้องพรมน้ำให้เปียกชื้นอยู่ตลอดเวลา และอัดทับให้แน่นเพื่อป้องกันการลุกไหม้ที่เกิดขึ้นได้เอง และห้ามกองไว้สูงเกินสามเมตร
- (2) ถ่านหินที่บดแล้วหรือชนิดผง หากมีอุณหภูมิสูงกว่าหกสิบห้าองศาเซลเซียส ต้องทำให้เย็นก่อนนำไปเก็บใส่ไว้ในถังหรือภาชนะทนไฟ⁵⁰

⁴⁹ พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554, มาตรา 5, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 128 ตอนที่ 4 ก (17 มกราคม 2554) : 2

⁵⁰ กฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานในการบริหารจัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2555 ออกตามความในพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 130 ตอนที่ 2 ก (9 มกราคม 2556) : 5

(3) ถังหรือภาชนะที่ใช้เก็บถ่านหินหรือผงแร่ที่ลุกไหม้ได้ง่าย ต้องสร้างด้วยวัสดุทนไฟที่มีฝาปิดมิดชิดและเก็บไว้ห่างไกลจากแหล่งความร้อน

(4) การเก็บเซลล์ลอยด์หรือของแข็งที่ติดไฟได้ง่ายในไซโล ถัง หรือภาชนะต้องทำการป้องกันการลุกไหม้จากแหล่งความร้อนหรือการผสมกับอากาศที่จะก่อให้เกิดการลุกไหม้ได้⁵¹

จากกฎกระทรวงดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้สถานประกอบการที่มีการเก็บถ่านหินไว้ในที่โล่งแจ้ง ให้ทำการพรมน้ำให้เปียกชื้นอยู่ตลอดเวลาและอัดทับให้แน่น และห้ามกองสูงไว้เกินสามเมตรเพื่อป้องกันมิให้ถ่านหินเกิดการลุกไหม้ได้ง่าย เฉกเช่นเดียวกับถ่านหินที่มีการนำไปบดหรือเป็นมีลักษณะเป็นผง หากอุณหภูมิของถ่านหินดังกล่าวยังคงสูง กฎหมายกำหนดให้มีการทำให้เย็นก่อนที่จะนำไปเก็บยังภาชนะ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้มีการป้องกันฝุ่นถ่านหินที่อาจเกิดขึ้นจากการเทกองถ่านหินไว้ในที่โล่งแจ้ง และอาจฟุ้งกระจายจนกระทั่งไปรบกวนปกติสุขของประชาชนที่อยู่ใกล้กับบริเวณสถานประกอบการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่าแม้เจตนารมณ์จะมีไว้เพื่อป้องกันมิให้ถ่านหินเกิดการลุกไหม้ได้ง่าย แต่ก็สามารถนำมาใช้เป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกันมิให้เกิดฝุ่นละอองจากการเทกองถ่านหินได้เช่นกัน

3.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการถ่านหินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ

การจัดการเกี่ยวกับถ่านหินที่ถูกนำเข้ามาจากต่างประเทศนั้น ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือหน่วยงานใดที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ หากแต่มีกฎหมาย ระเบียบ รวมถึงหน่วยงานหลายหน่วยงาน ที่เข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการจัดการถ่านหิน ตามแต่ละอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าการจัดการถ่านหินซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในการอุตสาหกรรมเป็นอย่างมากในประเทศไทย จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและจัดการไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่ อย่างไร เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการและการจัดการถ่านหินให้เกิดประโยชน์สูงสุดและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการถ่านหินของประเทศไทยในปัจจุบัน ประกอบด้วย

⁵¹ เฝิงฮ้าง , น. 86

3.3.1 กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลถ่านหิน อันเป็นไปตามกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ.2556 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้ “การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว และกฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”⁵² โดยกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐาน อุตสาหกรรมเหมืองแร่ และระบบโลจิสติกส์อุตสาหกรรม โดยการกำกับดูแลส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการเหมืองแร่ โลหกรรม อุตสาหกรรมพื้นฐาน และโลจิสติกส์อุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตและการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยแร่ในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมแร่ดีบุก และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายการบริหารและการจัดการอุตสาหกรรมแร่ โลหกรรม อุตสาหกรรมพื้นฐาน และโลจิสติกส์อุตสาหกรรม ให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรม

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ โลหกรรม อุตสาหกรรมพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์อุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนของประเทศ

(4) ศึกษา วิเคราะห์ และวิจัย เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมแร่ โลหกรรม อุตสาหกรรมพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์อุตสาหกรรม รวมทั้งสนับสนุนและให้บริการทางวิชาการ

⁵² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 8 ฉ, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 108 ตอนที่ 156 (4 กันยายน 2534) : 4

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย⁵³

จากบทบัญญัติข้างต้น ในการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการอุตสาหกรรมแร่และโลหการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าไปมีส่วนในการควบคุมแร่ในแต่ละเขต โดยผู้แทนกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จะเป็นกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการเขตควบคุมแร่ประจำเขต ตามความในมาตรา 9 เบญจ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 หรือกรณีที่มีการยึดหรืออายัดแร่ที่มีไว้เนื่องในการกระทำความผิดรวมถึงเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การกระทำความผิด ตามมาตรา 15 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

องค์การอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ยังมีอำนาจหน้าที่ในการ ทำสัญญากับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งแร่หรืออุปกรณ์นั้นว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย จะเก็บรักษาทรัพย์สินหรือของกลางดังกล่าวโดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการรวมทั้งจัดหาประกันหรือหลักประกันให้แก่ทางราชการตามเงื่อนไขที่กำหนด ตามความในมาตรา 15 จัตวา วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เป็นต้น

นอกจากนี้องค์การอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ยังมีอำนาจหน้าที่ ในการรับรายงานการดำเนินงานและการสำรวจแร่ของผู้ถืออาชญาบัตรพิเศษ ตามความในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 อีกด้วย

ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับถ่านหิน เป็นที่เห็นได้ว่าแม้ถ่านหินจะถือเป็นแร่ ชนิดหนึ่งตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แต่จากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมุ่งคุ้มครองการ ประกอบกิจการเหมืองแร่และแร่ที่เกิดจากการทำเหมืองในประเทศ ดังนั้น ถ่านหินที่ถูกนำเข้ามาจาก ต่างประเทศจึงไม่จำเป็นต้องขอรับใบอนุญาตในการประกอบกิจการและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแล ของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ มีอำนาจ หน้าที่ในการควบคุมดูแลแร่ทุกประเภท ดังนั้น จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า ควรมีการปรับปรุง กฎหมายเพื่อให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล

⁵³ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ.2556 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534,ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 130 ตอนที่ 54 ก (25 มิถุนายน 2556) : 25

ผู้ประกอบการถ่านหินนำเข้า ซึ่งถ่านหินถือเป็นแร่ชนิดหนึ่ง เพียงแต่ไม่ได้เกิดจากการทำเหมืองแร่ในประเทศเท่านั้น ด้วยหรือไม่ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารจัดการทรัพยากรประเภทแร่ทั้งหมด

3.3.2 กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้ “การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว และกฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”⁵⁴ โดยกำหนดให้กรมควบคุมมลพิษ มีภารกิจเกี่ยวกับการกำกับ ดูแล อำนวยการ ประสานงาน ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการฟื้นฟู คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบาย และแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ
- (2) เสนอแนะการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
- (3) จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรการในการควบคุมป้องกัน และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ
- (4) ติดตาม ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษ
- (5) พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการที่เหมาะสมสำหรับระบบต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการกากของเสีย สารอันตราย คุณภาพน้ำ อากาศ ระดับเสียง และความสั่นสะเทือน
- (6) ประสานงานและดำเนินการเพื่อฟื้นฟู หรือระงับเหตุที่อาจเป็นอันตรายจากมลพิษในพื้นที่ที่มีการปนเปื้อนมลพิษ และประเมินความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม
- (7) ให้ความช่วยเหลือและคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการจัดการมลพิษ

⁵⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 53.

(8) ประสานความร่วมมือกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศในด้านการจัดการมลพิษ

(9) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ด้านมลพิษ

(10) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย⁵⁵

ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและจัดการถ่านหิน กรมควบคุมมลพิษ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล และจัดการมาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับถ่านหินนำเข้า ปรากฏว่ามักมีฝุ่นละอองฟุ้งกระจายบริเวณท่าเรือขนถ่าย ถ่านหินซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการก่อนนำถ่านหินไปใช้ประโยชน์ในการอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษจึงมีอำนาจหน้าที่ในการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าความทึบแสงของฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากท่าเรือ เพื่อกำหนดให้บริเวณท่าเรือต้องมีค่าความทึบแสงของฝุ่นละอองฟุ้งกระจายไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

อีกทั้งยังมีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นไปตาม มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ “รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว”⁵⁶ และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้ท่าเรือบางประเภทเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียสู่บรรยากาศ อันเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นไปตามความในมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

⁵⁵ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 103 ก (9 ตุลาคม 2545) : 10

⁵⁶ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 29.

สิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยอากาศเสีย รั้วสี หรือมลพิษอื่นใดที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ ก๊าซ เขม่า ฝุ่น ละอองเถ้าถ่าน หรือมลพิษอากาศ ในรูปแบบไดออกไซด์บรยากาศไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55 หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา 56 หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 58”⁵⁷

จึงเป็นที่เห็นได้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดบทบัญญัติให้มีการกำหนดมาตรฐานเพื่อควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม และกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม ประกอบกับกรมควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ตามความในข้อ 1 (2) ของกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2545 ที่กำหนดให้กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

ดังนั้น การดำเนินการควบคุมฝุ่นละอองอันเกิดจากถ่านหินบริเวณท่าเรือที่ใช้ในการขนส่งถ่านหิน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษตามอำนาจหน้าที่ข้อ 1 (2) และข้อ 1 (10) ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ดังกล่าว อันเป็นการกำหนดมาตรฐานในการปล่อยมลพิษให้ผู้ประกอบกิจการเกี่ยวกับถ่านหินต้องปฏิบัติตามโดยไม่ให้สถานประกอบกิจการดังกล่าวปล่อยมลพิษเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดอันจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

3.3.3 สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่อันเป็นไปตามกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้ “การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือ

⁵⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 68, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 (4 เมษายน 2535) : 23

ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว และกฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”⁵⁸ โดยมีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเสนอแนะนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประสานการจัดการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ตลอดจนติดตามตรวจสอบ มาตรการเฝ้าระวัง ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจของประเทศและสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนและคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำนโยบายและแผนการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (2) ประสานและจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประสานการจัดการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม
- (3) ศึกษา วิเคราะห์ ประสานและกำหนดมาตรการเพื่อดำเนินการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (4) ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย แผน และมาตรการและจัดทำรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (5) การดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมของภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (6) บริหารงานกองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ เพื่อสนับสนุนนโยบาย แผน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทุกภาคส่วน

⁵⁸ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 53.

(7) เสนอความเห็นประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารที่ดิน การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ

(8) ประสานความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศและต่างประเทศในการดำเนินการร่วมด้านนโยบายและแผนการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย⁵⁹

จากกฎกระทรวงข้างต้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายและพัฒนาออกมาเป็นแผนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในการออกประกาศตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับถ่านหินนั้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการโดยตรง แต่จะเกี่ยวข้องในกรณีที่ท่าเรือขนถ่ายถ่านหินนั้นมีขนาดที่จะต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ หากท่าเรือขนถ่ายถ่านหินมีขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอส หรือความยาวหน้าท่าตั้งแต่ 100 เมตร หรือมีพื้นที่ท่าเทียบเรือรวม ตั้งแต่ 1,000 ตารางเมตรขึ้นไป ให้จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอในชั้นขออนุมัติหรือขออนุญาตโครงการ⁶⁰ ซึ่งเป็นไปตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือหากท่าเทียบเรือดังกล่าวมีความยาวหน้าท่าตั้งแต่ 300 เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่ท่าเทียบเรือตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป ยกเว้นท่าเทียบเรือที่ชาวบ้านใช้สอยในชีวิตประจำวัน และการท่องเที่ยว หรือท่าเรือที่มีการขุดลอก

⁵⁹ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 129 ตอนที่ 92 ก (28 กันยายน 2555) : 1

⁶⁰ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 16.

ร่อนน้ำ ตั้งแต่ 100,000 ลูกบาศก์เมตรขึ้นไป หรือทำเรือที่มีการขนถ่ายวัตถุดิบอันตรายหรือกากของเสียอันตรายซึ่งเป็นสารก่อมะเร็งกลุ่ม 1 มีปริมาณรวมกันตั้งแต่ 25,000 ตันต่อเดือนขึ้นไป หรือมีปริมาณรวมกันทั้งปีตั้งแต่ 250,000 ตันต่อปีขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอในชั้นขออนุมัติหรือขออนุญาตโครงการ⁶¹ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพที่สวนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553

ซึ่งหากทำเรือขนถ่ายถ่านหินเข้าหลักเกณฑ์ที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ว่าฉบับใดตามความข้างต้น เมื่อจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าวแล้วเสร็จ ก็จะต้องเสนอรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามความในข้อ 1 (5) ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 ดังกล่าว

นอกจากนี้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแผนในการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดแผนในการจัดการมลพิษอันรวมไปถึงฝุ่นละอองฟุ้งกระจายซึ่งถือเป็นมลพิษอย่างหนึ่ง รวมทั้งติดตามและตรวจสอบแผนจัดการมลพิษดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 อีกด้วย

3.3.4 กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง

กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้ “การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวง และให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของ

⁶¹ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 17.

ส่วนราชการตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว และกฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”⁶²

กรมศุลกากรมีภารกิจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรจากการนำสินค้าเข้าและส่งออก และ การป้องกันและปราบปรามการกระทำ ความผิดทางศุลกากร โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเสนอแนะนโยบายการจัดเก็บภาษีอากรต่อกระทรวง การส่งเสริมและการสนับสนุนการผลิตและการส่งออก และการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศและประชาชน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) เสนอแนะเพื่อกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีอากรในทางศุลกากรต่อกระทรวง
- (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมการผลิตและการส่งออกโดยมาตรการทางภาษีอากร
- (4) ป้องกันและปราบปรามการกระทำ ความผิดทางศุลกากร
- (5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย⁶³

ในการกำกับดูแลการนำเข้าและส่งออกซึ่งสินค้า รวมทั้งถ่านหินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศด้วย ซึ่งโดยมากกรมศุลกากรมักมีบทบาทในการควบคุมดูแลไม่ให้เกิดการขนส่งหรือขนถ่ายสินค้านอกเขตท่าที่กำหนด อีกทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสินค้าที่นำเข้ามาว่าได้มีการเสียภาษีอย่างถูกต้องหรือไม่ประการใด หรือเป็นของต้องห้ามที่กฎหมายกำหนดไม่ให้นำเข้า หรือต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะนำเข้าได้หรือไม่ ประการใด ตามความในมาตรา 27 และมาตรา 27 ตรี แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 ซึ่งถ่านหินถือเป็นสินค้าที่หากผู้ประกอบการจะนำเข้ามาในประเทศ ต้องได้รับการอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน ตามพระราชกฤษฎีกาควบคุมการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2496 กรมศุลกากร

⁶² อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 53.

⁶³ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2551 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอนที่ 22 ก (25 มกราคม 2551) : 109 - 110

จึงมีหน้าที่ในการตรวจสอบการนำเข้าดังกล่าวข้างต้นด้วยตามความในข้อ 2 (1) และข้อ 2 (4) ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

3.3.5 กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม

กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้ “การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว และกฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”⁶⁴ โดยกรมเจ้าท่ามีภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแลการส่งเสริมการพัฒนาระบบการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์นาวีให้มีการเชื่อมต่อกับระบบการขนส่งอื่นๆ ทั้งการขนส่งผู้โดยสารและสินค้า ท่าเรือ อุเรือ กองเรือไทย และกิจการเกี่ยวเนื่องเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วทั่วถึงและปลอดภัยตลอดจนการสนับสนุนภาคการส่งออกให้มีความเข้มแข็ง โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยเรือไทยกฎหมายว่าด้วยการป้องกันเรือโดนกัน กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี กฎหมายว่าด้วยการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ศึกษาวิเคราะห์และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางน้ำ

(3) ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายระบบการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์นาวี

(4) ดำเนินการจัดระเบียบการขนส่งทางน้ำและกิจการพาณิชย์นาวี

(5) ร่วมมือและประสานงานกับองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศในด้านการขนส่งทางน้ำ การพาณิชย์นาวีและในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย⁶⁵

⁶⁴ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 53.

⁶⁵ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2558 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนที่ 5 ก (27 มกราคม 2558) : 29 – 30

ทั้งนี้ กรมเจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งและขนถ่าย ถ่านหิน กล่าวคือ เป็นผู้ดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคม การสัญจรทางน้ำ การเดินเรือ ภายในอาณาเขตประเทศไทย การอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งรุกล้ำลำน้ำ รวมไปถึงการมีอำนาจในการ กำหนดหลักเกณฑ์ หากจะต้องมีการขนถ่ายสินค้ากันจากเรือสู่เรือ หรือจากเรือขึ้นบก หรือจากบก ขึ้นเรือ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดูแลการขนถ่ายสินค้าประเภทถ่านหิน ซึ่งกรมเจ้าท่าได้มีประกาศซึ่งออกตามความในมาตรา 189 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยพระพุทธศักราช 2456 กำหนดลำดับขั้นของสินค้า ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายซึ่งจะต้องขออนุญาตกรมเจ้าท่าก่อนการขนถ่าย ตามความในมาตรา 191 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ซึ่งถ่านหินถือเป็นสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ที่จะต้องมีการแจ้งต่อกรมเจ้าท่าเรื่องการขนถ่ายก่อนทำการขนถ่ายดังกล่าวทั้งกรมเจ้าท่าก็ยังมี อำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลเกี่ยวกับการก่อสร้างท่าเรือ การขอใบอนุญาตประกอบกิจการท่าเรือและ การดูแลท่าเรือ ที่ถือเป็นส่วนประกอบสำคัญที่เกี่ยวข้องในการขนถ่ายถ่านหินก่อนนำไปใช้ในการ อุตสาหกรรม ทั้งการก่อสร้างท่าเรือยังถือเป็น การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำเข้าไปในลำน้ำ ตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 กรมเจ้าท่าจึงมีอำนาจ หน้าที่ในการดูแลการประกอบกิจการท่าเรือไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยกรมเจ้าท่ามีอำนาจ หน้าที่ต้องพิจารณาว่า ท่าเรือที่ผู้ประกอบการขออนุญาตก่อสร้างนั้นเป็นท่าเรือประเภทใด จะต้อง จัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก่อนหรือไม่ และแบบแปลนของท่าเรือนั้น มีลักษณะเป็นประการใด รวมไปถึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขกรณีท่าเรือมีสภาพไม่ปลอดภัย ในการใช้ หรืออาจเกิดอันตรายแก่ประชาชนหรือแก่การเดินเรือด้วย

3.3.6 กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม

กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่ตามความ ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2552 ซึ่งอาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้ “การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็น กรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย โดย ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว และ กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”⁶⁶ โดยกรมการขนส่งทางบกมี

⁶⁶ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 53.

ภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแล ตรวจสอบ ตรวจสอบตรา ให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประสานและวางแผนให้มีการเชื่อมต่อบริการขนส่งอื่น ๆ เพื่อให้ระบบการขนส่งทางบก เกิดความคล่องตัว สะดวก รวดเร็ว ท้วถึง และปลอดภัย โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก กฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ดำเนินการแก้ไข ป้องกัน และส่งเสริมสวัสดิภาพการขนส่งทางบก

(3) ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายระบบการขนส่งทางบก

(4) ดำเนินการจัดระบบและระเบียบการขนส่งทางบก

(5) ร่วมมือและประสานงานกับองค์การและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศในด้านการขนส่งทางบก และในส่วนที่เกี่ยวกับอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ

(6) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ⁶⁷

โดยในส่วนของ การขนส่งถ่านหินนั้น ถ่านหินที่นำเข้า เมื่อมีการขนถ่ายจากท่าเรือ แล้วบางกรณีจะมีการลำเลียงขึ้นสู่รถบรรทุกเพื่อส่งไปยังสถานประกอบการโดยตรง หรือบางกรณีจะมีการขนถ่ายจากเรือสู่ท่าเรือเพื่อนำถ่านหินไปกองเก็บเพื่อทำการบดหรือคัดแยกก่อน ก่อนที่จะมีการลำเลียงขึ้นสู่รถบรรทุกก่อนนำไปส่งยังสถานประกอบการอุตสาหกรรม ดังนี้ การขนส่งถ่านหินโดยรถบรรทุกจึงต้องใช้การสัญจรทางบก ซึ่งกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการสัญจรรวมถึงการขนส่งสินค้าทางบกด้วยตามกฎหมายกระทรวงที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ทั้งยังมีอำนาจในการดูแลให้ผู้ประกอบการขนส่งจัดให้มีเครื่องป้องกันในการขนส่งถ่านหินเพื่อไม่ให้ฝุ่นละอองจากถ่านหินปลิวจนกระทั่งไปรบกวนปกติสุขของผู้สัญจรทางบก ⁶⁸ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ด้วย

⁶⁷ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2552 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 126 ตอนที่ 24 ก (9 เมษายน 2552) : 39 – 40

⁶⁸ อ้างแล้ว เจริญรถที่ 28.

3.3.7 กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2551 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้ “การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย โดยให้ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว และกฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”⁶⁹ โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรม โดยการกำกับดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม เพื่อผลักดันให้ธุรกิจอุตสาหกรรมมีศักยภาพในการแข่งขัน พัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นที่ยอมรับของสากล โดยเน้นด้านเทคโนโลยีการผลิต สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย การอนุรักษ์พลังงาน วัตถุอันตราย และสารเคมี เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและพันธกรณีตามข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการใช้สารระเหย กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนเครื่องจักร กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดตั้งศูนย์บริการเพื่อการลงทุน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อกำหนดหรือข้อตกลงระหว่างประเทศตามที่ได้รับมอบหมาย

(2) ศึกษา พัฒนา และส่งเสริมการประกอบกิจการโรงงาน สถานประกอบการ ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม พลังงาน ความปลอดภัย สุขอนามัยในโรงงานหรือสถานประกอบการ ระบบการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์และกำจัดของเสียและวัสดุที่ไม่ใช้แล้วจากอุตสาหกรรม ระบบการจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาสีสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความปลอดภัยจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมเพื่อสร้างความสมดุลทางด้านสิ่งแวดล้อม สังคม พัฒนาคุณภาพชีวิต และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม

(3) ศึกษาและวิเคราะห์ข้อกำหนดหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศในการเจรจาต่อรองกับต่างประเทศ รวมทั้งพัฒนาช่วยเหลือ และสนับสนุน การเตรียมความพร้อมเพื่อเพิ่มศักยภาพให้กับภาคอุตสาหกรรม เมื่อต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั้น

⁶⁹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 53.

(4) ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายด้านการกำกับดูแลและเฝ้าระวังปัญหาสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรม

(5) ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายด้านการจดทะเบียนเครื่องจักรในส่วนภูมิภาค

(6) ดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลและสารสนเทศด้านโรงงานอุตสาหกรรมเขตประกอบการอุตสาหกรรม เครื่องจักร วัตถุอันตราย สารเคมี และสารระเหยของประเทศ

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย⁷⁰

ทั้งนี้ ในการดำเนินการหรือประกอบกิจการโรงงานประเภทถ่านหิน กรมโรงงานอุตสาหกรรมก็มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและอนุญาตการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

โดยเมื่อมีการนำเข้าถ่านหินมาจากต่างประเทศแล้วนำมาพักหรือคัดแยกหรือทำการบดถ่านหิน ณ บริเวณสถานประกอบการแล้ว ซึ่งโดยมากสถานประกอบการเหล่านั้นย่อมมีเครื่องจักรหรือบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในการคัดแยก บด หรือเทกองรวมทั้งลำเลียงถ่านหินดังกล่าว โดยสถานประกอบการเหล่านั้นก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน การป้องกันและควบคุมดูแลสถานประกอบการถ่านหินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์โดยให้ผู้นละอองจากการประกอบกิจการนั้นมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

3.3.8 กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2557 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้ “การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว

⁷⁰ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2551 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 125 ตอนที่ 18 ก (23 มกราคม 2551) : 1 - 2

และกฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”⁷¹ มีภารกิจเกี่ยวกับงานด้านการผังเมืองระดับต่างๆ การโยธาธิการ การออกแบบ การก่อสร้าง และการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ดำเนินการและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการพัฒนาเมืองพื้นที่และชนบท โดยการกำหนดและกำกับดูแลนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบการตั้งถิ่นฐานและโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการกำหนดคุณภาพและมาตรฐานการก่อสร้างด้านสถาปัตยกรรม วิศวกรรมและการผังเมือง เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีเกิดมาตรฐานความปลอดภัยแห่งสาธารณชน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และสิ่งปลูกสร้างตามระบบการผังเมืองที่ดีอันจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) วางและจัดทำผังเมืองประเภทอื่นๆตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายหรือตามที่ส่วนราชการอื่นร้องขอและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองนั้นๆ

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการวางผังวิจัยติดตาม ประเมินผลและพัฒนามาตรฐานด้านการผังเมืองและโยธาธิการ รวมทั้งการจัดทำเกณฑ์มาตรฐานและคู่มือด้านการผังเมืองและโยธาธิการ

(4) ดำเนินการเกี่ยวกับการวางผังออกแบบควบคุมการก่อสร้างบูรณะเมืองหรืออาคารและสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐ

(5) ให้บริการและคำปรึกษาเกี่ยวกับงานออกแบบ งานก่อสร้างและงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมแก่หน่วยงานต่างๆ

(6) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกแบบ การก่อสร้างและควบคุมอาคาร ก่อสร้างอาคารและโครงสร้างพื้นฐานรวมทั้งการบูรณะและบำรุงรักษา

(7) ดำเนินการประสาน กำกับดูแล สนับสนุนและพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามผังเมือง รวมทั้งกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(8) ดำเนินการพัฒนาระบบและบริหารข้อมูลการผังเมืองและโยธาธิการ

(9) ดำเนินการพัฒนาขีดความสามารถบุคลากรของกรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในด้านการผังเมืองและโยธาธิการ

⁷¹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 53.

(10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย⁷²

ทั้งนี้ กรมโยธาธิการและผังเมืองอาจไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการและดูแลเกี่ยวกับการนำเข้าหรือการขนถ่ายถ่านหินโดยตรง อย่างไรก็ตาม กรมโยธาธิการและผังเมืองยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกรณีของการจัดตั้งสถานประกอบกิจการหรือโรงงานประเภทถ่านหิน เนื่องจากกรมโยธาธิการและผังเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในการดูแลผังเมืองของแต่ละจังหวัดในประเทศไทย โดยสามารถกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินของแต่ละท้องที่ รวมไปถึงมีอำนาจกำหนดประกาศเขตผังเมืองรวม โดยสามารถกำหนดว่าเขตพื้นที่ในผังเมืองรวมดังกล่าวได้ว่าส่วนใดควรเป็นพื้นที่ใด เช่น พื้นที่เขตเกษตรกรรม หรือพื้นที่ที่อยู่อาศัย ซึ่งห้ามมิให้มีการสร้างโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น ดังนั้นในการประกอบกิจการประเภทถ่านหินจึงต้องพิจารณาว่ามีการก่อตั้งโรงงานที่ขัดกับกฎกระทรวงกำหนดเขตผังเมืองรวมหรือไม่ ประการใดและใช้มาตรการลงโทษผู้กระทำละเมิดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และใช้มาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพื้นที่การใช้ประโยชน์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

3.3.9 กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2552 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้ “การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว และกฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”⁷³ โดยมีภารกิจในการส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพดี โดยมีการศึกษา วิเคราะห์วิจัย พัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านการส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ และการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมที่เอื้อ

⁷² กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2557 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 132 ตอนที่ 1 ก (9 มกราคม 2558) : 18 – 19

⁷³ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 53.

ต่อกรณีสุขภาพดีรวมทั้งการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ เพื่อมุ่งเน้นให้ประชาชนมีความรู้และทักษะในการดูแลตนเอง ครอบครัว และชุมชน รวมตลอดจนถึงการสนับสนุนให้หน่วยงานสวนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสุขภาพและจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมให้คนไทยมีสุขภาพดีถ้วนหน้า โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดและพัฒนานโยบายยุทธศาสตร์และแผนงานหลักด้านการส่งเสริมสุขภาพและการอนามัยสิ่งแวดล้อมของประเทศ

(2) ศึกษาวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีการบริการส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ และการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ

(3) กำหนดและพัฒนาคุณภาพมาตรฐานและกฎเกณฑ์ รวมทั้งการรับรองมาตรฐานการบริการส่งเสริมสุขภาพและการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อม

(4) พัฒนาระบบและกลไกเครือข่ายในการเฝ้าระวังสถานะทางสุขภาพ พฤติกรรมสุขภาพและสภาพแวดล้อมรวมทั้งพัฒนาระบบประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ระดับโครงการหรือกิจกรรม

(5) พัฒนาระบบกลไกและดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อม

(6) ถายทอดและพัฒนาศักยภาพ ชีตความสามารถและการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสุขภาพการจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ การอนามัยสิ่งแวดล้อมและการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพแกหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคีเครือข่ายและชุมชน

(7) ประสานงานร่วมมือ สนับสนุนและติดตามนิเทศงานหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคีเครือข่ายรวมทั้งการประสานงานระหว่างประเทศ ในงานด้านการส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ การอนามัยสิ่งแวดล้อมและการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ

(8) สร้างกระแสสังคมและรณรงค์เผยแพร่องค์ความรู้และเทคโนโลยีการส่งเสริมสุขภาพการจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ การอนามัยสิ่งแวดล้อมและการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในสังคม

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย⁷⁴

กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ว่ากิจการใดที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ เป็นไปตามความในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยกิจการที่เกี่ยวกับถ่านหิน ถือเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ กรมอนามัยยังมีอำนาจตามความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยมอบอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นไปกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้สถานประกอบกิจการปฏิบัติตามในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการบริเวณสถานประกอบกิจการเพื่อไม่ให้รบกวนสุขภาพอนามัยของประชาชน

3.3.10 สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน

มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน พ.ศ. 2551 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้ “การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว และกฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”⁷⁵ โดยมีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะการกำหนดนโยบายและแผน รวมทั้งมาตรการด้านพลังงาน เพื่อให้ประเทศมีพลังงานใช้อย่างเหมาะสม พอเพียง มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแนะนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาการพลังงานของประเทศ
- (2) กำหนดมาตรการด้านการอนุรักษ์พลังงานและพลังงานทดแทน และกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณ เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและพลังงานทดแทน
- (3) กำหนดมาตรการแก้ไขป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง

⁷⁴ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2552 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 126 ตอนที่ 98 ก (28 ธันวาคม 2552) : 95 – 96

⁷⁵ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 53.

(4) ประสาน ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหาร และพัฒนาการพลังงานของประเทศ รวมทั้งบริหารจัดการกองทุนพลังงาน

(5) บริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศพลังงานและการพยากรณ์แนวโน้ม ด้านพลังงานของประเทศ

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน หรือตามที่กระทรวงพลังงานหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย⁷⁶

สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะการกำหนดนโยบายและแผน รวมทั้งมาตรการด้านพลังงาน เพื่อให้ประเทศมีพลังงานใช้อย่างเหมาะสม พอเพียง มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ อีกทั้งยังมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายในการอนุรักษ์พลังงานด้วย โดยถ่านหินถือเป็นพลังงานประเภทพลังงานสิ้นเปลืองตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งปัจจุบันถ่านหินมีความสำคัญในฐานะที่นำมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตกระแสไฟฟ้าในประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้ถ่านหินจะเป็นพลังงานที่ถือว่ามียุติธรรมสำรองมากในโลก แต่ก็ต้องยอมรับว่าพลังงานถ่านหินยังเป็นพลังงานประเภทที่ใช้ไปหมดไป ซึ่งอาจไม่ยั่งยืนนักหากนำมาใช้เป็นแผนระยะยาว ดังนั้นสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน จึงมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินการให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์เพื่อให้ประเทศสามารถนำพลังงานไปใช้ได้โดยเกิดประโยชน์สูงสุด

3.3.11 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง แบ่งส่วนราชการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2552 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้ “การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว และกฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”⁷⁷ โดยมีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานแรงงาน การคุ้มครองแรงงาน ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และ

⁷⁶ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน พ.ศ. 2551 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 125 ตอนที่ 103 ก (2 ตุลาคม 2551) : 30 – 31

⁷⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 53.

สภาพแวดล้อมในการทำงาน การแรงงานสัมพันธ์ การแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และการสวัสดิการแรงงานโดยการพัฒนามาตรฐาน รูปแบบ กลไก มาตรการ ส่งเสริม สนับสนุน และแก้ไขปัญหาเพื่อเพิ่มโอกาสในการแข่งขันทางการค้า และพัฒนาแรงงานให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ในการดำเนินภารกิจ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดและพัฒนามาตรฐานแรงงาน รวมทั้งการส่งเสริม กำกับ ดูแล ให้การรับรองสถานประกอบกิจการที่มีการบริหารจัดการตามมาตรฐานแรงงานที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากล

(2) คุ้มครองและดูแลแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

(3) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(4) ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาระบบความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

(5) ส่งเสริม พัฒนา และเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจด้านมาตรฐานแรงงาน คุ้มครองแรงงาน ความปลอดภัยในการทำงาน แรงงานสัมพันธ์ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และสวัสดิการแรงงาน

(6) ส่งเสริมและดำเนินการให้มีการจัดสวัสดิการแรงงาน

(7) ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ข้อพิพาทแรงงาน และความไม่สงบด้านแรงงาน

(8) พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จัดทำแผนงานและประสานแผนปฏิบัติงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านแรงงานของกระทรวง

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย⁷⁸

โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับถ่านหินนั้น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ออกกฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานในการบริหารจัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัย

⁷⁸ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. 2552 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 126 ตอนที่ 93 ก (11 ธันวาคม 2552) : 14 – 15

อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2555 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการป้องกันอันตรายจากถ่านหิน ตามความในข้อ 21 ของกฎกระทรวง ดังกล่าว ดังนี้

(1) การเก็บถ่านหินในที่โล่งแจ้ง ต้องพรมน้ำให้เปียกชื้นอยู่ตลอดเวลาและอัดทับให้แน่นเพื่อป้องกันการลุกไหม้ที่เกิดขึ้นเอง และห้ามกองไว้สูงเกินสามเมตร

(2) ถ่านหินที่บดแล้วหรือชนิดผง หากมีอุณหภูมิสูงกว่าหกสิบห้าองศาเซลเซียส ต้องทำให้เย็นก่อนนำไปเก็บใส่ไว้ในถังหรือภาชนะทนไฟ

(3) ถังหรือภาชนะที่ใช้เก็บถ่านหินหรือผงแร่ที่ลุกไหม้ได้ง่าย ต้องสร้างด้วยวัสดุทนไฟที่มีฝาปิดมิดชิดและเก็บไว้ห่างไกลจากแหล่งความร้อน

(4) การเก็บเซลลูโลสหรือของแข็งที่ติดไฟได้ง่ายในไซโล ถัง หรือภาชนะ ต้องทำการป้องกันการลุกไหม้จากแหล่งความร้อนหรือการผสมกับอากาศที่จะก่อให้เกิดการลุกไหม้ได้⁷⁹

จากกฎกระทรวงดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้สถานประกอบการต้องดำเนินการและจัดการด้านความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในบริเวณสถานประกอบการของตนเอง โดยในกรณีของสถานประกอบการถ่านหิน มักมีการเก็บถ่านหินไว้ในที่โล่งแจ้ง ผู้ประกอบการจึงมีหน้าที่ต้องทำการพรมน้ำให้เปียกชื้นอยู่ตลอดเวลาและอัดทับให้แน่น และห้ามกองสูงไว้เกินสามเมตรเพื่อป้องกันมิให้ถ่านหินเกิดการลุกไหม้ได้ง่าย เฉกเช่นเดียวกับถ่านหินที่มีการนำไปบดหรือมีลักษณะเป็นผง หากอุณหภูมิของถ่านหินดังกล่าวยังคงสูง ผู้ประกอบการต้องทำให้เย็นก่อนที่จะนำไปเก็บยังภาชนะ เป็นต้น

3.3.12 ราชการส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีบทบาทอย่างยิ่งในการดูแลประชาชน เนื่องจากจะใกล้ชิดประชาชนมากกว่าราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางจึงมีการกระจายอำนาจไปยังราชการส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก โดยมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยให้มีอำนาจในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่น ๆ ซึ่งในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับ

⁷⁹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 51.

การจัดการถ่านหินนั้น ยังรวมไปถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลให้มีการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย รวมไปถึงการสาธารณสุขและการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์ จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การควบคุมอาคาร รวมไปถึง การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตท้องที่รับผิดชอบของตนด้วย⁸⁰ กล่าวคือในการดูแลจัดการ เกี่ยวกับการนำเข้าถ่านหิน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอำนาจหน้าที่ในการประกาศให้สถาน ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับถ่านหินเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้สถานประกอบการ กิจการ นั้นปฏิบัติเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือส่งผลกระทบต่อสุขภาพน้อยที่สุดและเพื่อการขอรับ ใบอนุญาตประกอบการกิจการดังกล่าว ทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้แก้ไขกรณีรับทราบ ว่า สถานประกอบการถ่านหินนั้นประกอบกิจการโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดหรือขาด ความระมัดระวังในการประกอบกิจการจนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือสั่งปิดสถานประกอบ กิจการหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้แก้ไขเหตุที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญอันเกิดจากถ่านหิน นั้นแล้วแต่สถานประกอบการไม่ปฏิบัติตาม เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่า มีหน่วยงานมากมายที่ทำหน้าที่ตามอำนาจ หน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้ไว้ในการจัดการและควบคุมดูแลถ่านหิน อย่างไรก็ตาม เป็นที่เห็นได้ เช่นเดียวกันว่า ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจหน่วยงานใดหรือกำหนดหลักเกณฑ์ใดไว้เป็นการเฉพาะ ในการดูแลถ่านหินตั้งแต่การนำเข้าจนกระทั่งการนำไปใช้ในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม ประกอบกับเมื่อเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญอันเกิดจากฝุ่นถ่านหินดังกล่าว แม้มีหน่วยงานหลาย หน่วยงานที่ต้องเข้าร่วมรับผิดชอบเพื่อจัดการกรณีดังกล่าว แต่ก็เป็นแต่เพียงการแก้ไขสถานการณ์ ให้ดีขึ้นเท่านั้น จึงมีข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า กฎหมายและหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแล และจัดการถ่านหินในปัจจุบัน มีการบังคับใช้ได้อย่างสมเจตนาตามอำนาจหน้าที่แล้วหรือไม่ และกฎหมายที่บังคับใช้ดังกล่าวนี้มีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ รวมไปถึงบางเรื่องที่ยัง อาจไม่จำเป็นต้องใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหา แต่ก็ต้องสร้างความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับ เรื่อง ถ่านหิน ให้กับ ประชาชน ซึ่ง ผู้ศึ กษา จะ ได้ ทำ การ วิเคราะห์ ต่อ ไป

⁸⁰ พระราชบัญญัติกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 – 19, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 116 ตอนที่ 114 ก (17 พฤศจิกายน 2542) : 52 – 54

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการฝุ่นละอองจากการขนถ่ายและเทกองถ่านหิน ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศและมาตรการทางกฎหมาย

เมื่อประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในโลกที่ยังคงต้องอาศัยการนำเข้าถ่านหินจากต่างประเทศ ประเทศไทยจึงควรมีมาตรการในการป้องกันและควบคุมการดำเนินการที่เกิดจากการขนถ่ายถ่านหินก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการในการนำถ่านหินไปใช้เป็นส่วนประกอบในการอุตสาหกรรมแต่ละประเภท ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีระบบในการจัดการการดำเนินการขนถ่ายถ่านหิน หากแต่ต้องอาศัยกฎหมายหลายฉบับที่มีวัตถุประสงค์ในการใช้แตกต่างกันมาใช้บังคับร่วมกันในการดำเนินการจัดการ ดังนั้น จึงมีข้อที่จะต้องพิจารณาว่ากฎหมายหลากหลายฉบับดังกล่าว บัญญัติไว้อย่างไรถึงกระบวนการเกี่ยวกับการจัดการและควบคุมดูแลถ่านหิน และมีข้อที่ต้องวิเคราะห์ประกอบด้วยว่า บทกฎหมายที่ใช้ในการจัดการถ่านหินในปัจจุบัน จะสามารถนำมาบังคับใช้ในการดำเนินการจัดการและควบคุมดูแลถ่านหินนำเข้า เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหฝุ่นละอองจากถ่านหินซึ่งมักเกิดขึ้นจากขั้นตอนการขนถ่ายและเทกองถ่านหินได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพียงไร ทั้งนี้สามารถวิเคราะห์กฎหมาย ปัญหาและกระบวนการในแต่ละขั้นตอนการดำเนินการเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขปัญหาการจัดการฝุ่นละอองจากการขนถ่ายและเทกองถ่านหินนำเข้า ดังต่อไปนี้

4.1 กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

4.1.1 กระบวนการนำเข้าถ่านหิน

ถ่านหินที่ถูกนำเข้ามาใช้ในประเทศไทย จะถูกนำเข้ามาโดยอาศัยการขนส่งทางน้ำเป็นหลัก โดยในการนำเข้าถ่านหินเข้ามาในประเทศนั้น กรมศุลกากรจะมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลกระบวนการนำเข้าสินค้าต่างๆ รวมทั้งในกรณีถ่านหินด้วย ทั้งนี้ กรมศุลกากรมีอำนาจที่จะพิจารณาว่าผู้ประกอบการนำเข้าสินค้าเข้ามาในประเทศโดยถูกกฎหมายหรือไม่ กล่าวคือ สินค้าดังกล่าวมีการเสียภาษีอย่างถูกต้องหรือไม่ หรือสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ต้องจำกัดหรือต้องห้ามในการนำเข้าหรือไม่ ประการใด ซึ่งถ่านหิน ถือเป็นสินค้าที่ต้องได้รับอนุญาตให้นำเข้ามาก่อนจึงจะสามารถนำเข้ามาได้ และมีกฎกระทรวง การขออนุญาตและการอนุญาตให้ส่งออกไปนอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2555 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอรับใบอนุญาตนำเข้าสินค้าเข้าประเทศ และสามารถกำหนดเงื่อนไขให้ผู้นำเข้าปฏิบัติได้ เช่น กำหนดระยะเวลาในการนำเข้า การรายงานปริมาณสินค้าที่อยู่ในความครอบครอง ปริมาณการใช้หรือการจำหน่าย ให้ส่งสัญญา

ซื้อขาย เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาดูในแง่ของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแล การนำเข้าหรือส่งออกสินค้า การกำหนดให้ถ่านหินเป็นสินค้าที่ต้องได้รับอนุญาตให้นำเข้าก่อนจึงจะ สามารถนำเข้ามาในประเทศได้ รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้นำเข้าต้องรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับ ถ่านหินนำเข้าต่างๆ เช่น ปริมาณการใช้หรือจำหน่าย ปริมาณสินค้าที่อยู่ในความครอบครอง เป็นต้น ก็เป็นการกำหนดเพื่อป้องกันมิให้มีการนำถ่านหินเข้ามาในประเทศมากเกินไปจนสมควรแล้ว

4.1.2 กระบวนการขนถ่ายถ่านหิน

การขนส่งถ่านหินเป็นปริมาณมากจากต่างประเทศนั้น มักดำเนินการขนส่งโดย ทางน้ำเป็นหลัก และมีความจำเป็นที่จะต้องขนส่งโดยใช้เรือขนาดใหญ่ หากในการขนส่งแต่ละคราว นั้น มีปริมาณถ่านหินเป็นจำนวนมาก ซึ่งเมื่อเป็นการนำเข้าถ่านหินมาจากต่างประเทศ ถ่านหินที่ ถูกขนส่งในแต่ละครั้งจึงมีเป็นปริมาณมาก แต่อย่างไรก็ดี ชายฝั่งรวมถึงท่าเทียบเรือที่สร้างขึ้นเพื่อใช้ ในการขนถ่ายถ่านหินบริเวณสถานประกอบการไม่สามารถรองรับการเทียบท่าของเรือขนาดใหญ่ได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องขนถ่ายถ่านหินจากเรือขนาดใหญ่ลงสู่เรือขนาดเล็กก่อน โดยกฎหมายที่ใช้ใน การควบคุมการสัญจรไปมาทางน้ำและการขนถ่ายถ่านหิน รวมไปถึงการสร้างท่าเทียบเรือขนถ่าย ถ่านหินอันถือได้ว่าเป็นสิ่งก่อสร้างที่รุกกล้าลำน้ำซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 117 และกฎกระทรวงฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ซึ่งออกตามความใน มาตรา 117 ที่กำหนดให้ท่าเทียบเรือเป็นสิ่งก่อสร้างที่รุกกล้าลำน้ำที่กรมเจ้าท่าสามารถอนุญาตให้ ก่อสร้างได้

ดังนั้น ในการก่อสร้างท่าเทียบเรือเพื่อทำการขนถ่ายถ่านหินจึงต้องมีการขออนุญาต ก่อสร้างจากกรมเจ้าท่า โดยต้องระบุวัตถุประสงค์ในการใช้ท่าเทียบเรือรวมถึงต้องยื่นเอกสาร หลักฐานซึ่งประกอบไปด้วยแบบแปลนท่าเทียบเรือและรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมหากท่าเทียบ เรือดังกล่าวเข้าหลักเกณฑ์ที่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ต้อง จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งในการขออนุญาตสร้างท่าเทียบเรือดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผู้ขออนุญาตก่อสร้างจำเป็นจะต้องระบุวัตถุประสงค์ในการใช้ท่าเทียบเรือ รวมถึงเอกสาร หลักฐานและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเข้าลักษณะที่กำหนดให้ต้องจัดทำ โดย กรมเจ้าท่าจะต้องพิจารณาว่าลักษณะของท่าเทียบเรือดังกล่าวต้องไม่เป็นอันตรายต่อ การเดินเรือ หรือทำให้ทางน้ำเปลี่ยนแปลงไปหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งให้สร้าง ท่าเทียบเรือรุกกล้าลำน้ำเพียงเท่าที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการก่อสร้างท่าเทียบเรื่อนั้นเท่านั้น นอกจากนี้การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่งลำแม่น้ำต้องไม่ขัดต่อกฎหมายควบคุมอาคารหรือกฎหมายว่า ด้วยการผังเมือง ดังนั้น เป็นที่เห็นได้ว่า การจะสร้างท่าเรือเพื่อประกอบกิจการหรือดำเนินการใดๆ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องย่อมมีอำนาจในการพิจารณาก่อนที่จะมีการสร้างท่าเรือว่าการดำเนินการของกิจการนั้น ๆ จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งใด ประการใดหรือไม่

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ได้กำหนดให้มีการระบุวัตถุประสงค์รวมถึงแบบแปลนและรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อขออนุญาตก่อสร้างท่าเทียบเรือ หากท่าเทียบเรือดังกล่าวเข้าหลักเกณฑ์ที่ต้องมีการรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่นหากท่าเทียบเรือที่ใช้ในการขนถ่ายถ่านหิน เป็นท่าเทียบเรือที่รับเรือตั้งแต่ขนาด 500 ตันกรอส หรือมีความยาวหน้าท่าตั้งแต่ 100 เมตร หรือมีพื้นที่ท่าเทียบเรือรวม ตั้งแต่ 1,000 ตารางเมตรขึ้นไป เป็นต้น ตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กำหนด ก็ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะต้องรายงานการแสดงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ พร้อมด้วยมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบดังกล่าว โดยผู้ประกอบการต้องกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการตามสมควรที่จะใช้ป้องกันภาวะมลพิษจากการขนถ่ายถ่านหินดังกล่าว เช่น กำหนดให้มีการขนถ่ายถ่านหินในระบบปิด เป็นต้น ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นหลักในการดำเนินการประกอบกิจการขนถ่ายถ่านหินนั้นเพื่อป้องกันภาวะมลพิษที่อาจเกิดกับแม่น้ำลำคลองรวมถึงประชาชนรอบบริเวณดังกล่าว

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ได้มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการขนถ่ายถ่านหินจากเรือลำหนึ่งสู่เรืออีกลำหนึ่ง หรือจากเรือลำหนึ่งสู่ท่าเรือบนบก หรือจากบนบกลงสู่เรือ ในมาตรา 189 และมาตรา 191 ไว้ว่า ให้กรมเจ้าท่ามีอำนาจในการกำหนดลำดับชั้นของสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายได้¹ และการขนถ่ายสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ต้องแจ้งให้กรมเจ้าท่าทราบก่อนไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง และกรมเจ้าท่าต้องอนุญาตจึงจะทำการขนถ่ายสินค้าได้² ซึ่งเมื่อพิจารณาจากประกาศกรมเจ้าท่าที่ 3/2555 ที่ออกตามความในมาตรา 189 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และโดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ที่ให้มีการกำหนดชั้นของสิ่งของและสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตราย

ปรากฏว่า ถ่านหินถือเป็นสินค้าอันตรายที่ต้องแจ้งให้กรมเจ้าท่าทราบและอนุญาตก่อนขนถ่ายเนื่องจากถ่านหินนั้นโดยคุณสมบัติของถ่านหิน สามารถลุกติดไฟได้ จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นการ

¹ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456, มาตรา 189, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 30 (5 สิงหาคม 2456) :39

² พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456, มาตรา 191, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 30 (5 สิงหาคม 2456) :40

เฉพาะเกี่ยวกับวิธีการในการขนถ่ายถ่านหินจากเรือบรรทุกถ่านหินสู่เรือบรรทุกถ่านหินอีกลำหนึ่งหรือจากเรือบรรทุกถ่านหินลงสู่ท่าเรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดภาวะมลพิษจากฝุ่นละอองถ่านหินที่อาจฟุ้งกระจายและก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยรอบ แต่อาจจะใช้ประกาศกรมเจ้าท่าที่ 3/2555 เพื่อให้กรมเจ้าท่ามีการควบคุมการขนถ่ายถ่านหินเป็นพิเศษได้

นอกจากกระบวนการขนถ่ายถ่านหินจะมีการขนถ่ายจากเรือสู่เรือและจากเรือสู่ท่าเรืออันเป็นการขนถ่ายทางน้ำเป็นส่วนมากแล้ว ถ่านหินยังมีกระบวนการขนถ่ายที่มีความจำเป็นต้องใช้รถบรรทุกเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือ รถบรรทุกจะขนถ่ายถ่านหินจากท่าเรือไปยังสถานประกอบการเพื่อทำการบด คัดแยก หรือเทกองถ่านหินไว้ก่อน ก่อนที่จะดำเนินการลำเลียงขึ้นรถบรรทุกอีกครั้ง เพื่อนำถ่านหินไปใช้ประโยชน์ยังสถานประกอบการอุตสาหกรรมต่างๆ

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสัญจรทางบก พบว่าพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งมีขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสัญจรทางบก ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้รถในการบรรทุกหรือสัญจรไปในทางบก กล่าวคือ ห้ามนำรถที่มีสภาพที่ไม่แข็งแรงหรืออาจเกิดอันตรายหรืออาจทำให้เสื่อมเสียสุขภาพอนามัยแก่ผู้ใช้ คนโดยสารหรือประชาชนมาใช้ในทางเดินรถ³ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการที่ทำหน้าที่ในการบรรทุกคน สัตว์ สิ่งของ ต้องจัดให้มีสิ่งป้องกันมิให้คน สัตว์ หรือสิ่งของที่บรรทุกตกหล่น รั่วไหล สกปรก ส่องสะท้อนหรือปลิวไปจากรถ อันอาจก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ ทำให้ทางสกปรกเปรอะเปื้อน ทำให้เสื่อมเสียสุขภาพอนามัยแก่ประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน⁴ จึงเป็นที่เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบการที่ทำหน้าที่ขนส่งถ่านหินปฏิบัติในการจัดให้มีสิ่งป้องกันเพื่อมิให้ละอองจากฝุ่นถ่านหินนั้นตกหล่นหรือปลิวไปจากรถ อันอาจระบกวนหรือก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้สัญจรโดยทางบกนั้นแล้ว

4.1.3 การดูแลสภาพแวดล้อมบริเวณสถานประกอบการถ่านหิน ทั้งในกระบวนการบด คัดแยก หรือเทกองถ่านหิน

เมื่อมีการประกอบกิจการประเภทบด คัดแยก เทกองหรือขนถ่ายถ่านหินในท้องที่ใดๆ จะต้องพิจารณาถึงพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งจะกำหนดประกาศผังเมืองรวมของแต่ละเขตจังหวัดไว้แล้วว่าสถานที่ตั้งของสถานประกอบการถ่านหินซึ่งถือเป็นสถานที่

³ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522, มาตรา 6, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 96 ตอนที่ 8 (29 มกราคม 2522) : 4

⁴ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522, มาตรา 20, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 96 ตอนที่ 8 (29 มกราคม 2522) : 6

ประกอบอาคารอุตสาหกรรมนั้นควรอยู่บริเวณใดและบริเวณใดที่ผังเมืองรวมดังกล่าวกำหนดให้เป็นพื้นที่ห้ามมิให้มีการดำเนินการอุตสาหกรรม

นอกจากนี้ สถานประกอบกิจการประเภท บด คัดแยก เทกองหรือขนถ่ายถ่านหินนั้นเข้าลักษณะของการเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งโรงงานประเภทเทกองหรือคัดแยกถ่านหินนั้นเป็นโรงงานที่เข้าลักษณะโรงงานประเภทที่ 3 ที่ต้องขออนุญาตต่ออุตสาหกรรมจังหวัดในการประกอบกิจการโรงงานนั้นๆ ก่อนที่จะมีการดำเนินการ โดยโรงงานที่มีการนำถ่านหินมาบดเพื่อคัดแยกขนาด จะต้องเขียนขออนุญาตโดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมหรือการปลดปล่อยมลพิษไว้ และเนื่องจากโรงงานประเภทที่ 3 กฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดข้อห้ามของสถานที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมประเภทที่ 3 ว่า “ห้ามตั้งโรงงานจำพวกที่ 3 ในบริเวณบ้านจัดสรรเพื่อการพักอาศัย อาคารชุดพักอาศัยและบ้านแถวเพื่อการพักอาศัย หรือภายในระยะ 100 เมตรจากเขตติดต่อสาธารณสถาน อันได้แก่ โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา วัดหรือศาสนสถาน โรงพยาบาล โบราณสถานและสถานที่ทำการงานของหน่วยงานของรัฐ และให้หมายความรวมถึงแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

จึงเป็นที่เห็นได้ว่า ในการที่จะประกอบกิจการถ่านหิน จะต้องตั้งสถานประกอบกิจการให้ห่างจากบ้านพักอาศัย หรือสาธารณสถานตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ในการดำเนินการกิจการถ่านหินดังกล่าว ผู้ประกอบกิจการก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการจัดการมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจกำหนดไว้ในกฎกระทรวง เช่น หลักเกณฑ์ที่โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องปฏิบัติ ในการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันมีสาระสำคัญ เช่นในเรื่องของการกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล และวัสดุที่ไม่ใช้ โดยโรงงานต้องจัดให้มีสถานที่กำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลตามความเหมาะสม ห้ามระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงานอุตสาหกรรมเว้นแต่จะทำให้น้ำทิ้งนั้นมีลักษณะที่มีสารเจือปนไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ทั้งห้ามมิให้โรงงานอุตสาหกรรมระบายอากาศเสียออกจากโรงงาน เว้นแต่จะได้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างจนอากาศที่ระบายออกนั้นมีปริมาณของสารเจือปนไม่เกินกว่าค่าที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่ใช้วิธีทำให้เจือจางซึ่งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเหล่านี้ เช่น มาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสียหรือมลพิษ รวมไปถึงชนิดหรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่จะนำมาใช้ในโรงงาน ก็จะถูกนำไปเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการด้วย

นอกจากนี้ ผู้ประกอบกิจการโรงงานถ่านหินยังต้องปฏิบัติตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ระบายออกจากโรงงาน พ.ศ. 2549 ได้กำหนดให้อากาศที่ระบายออกจากโรงงาน ต้องมีค่าปริมาณของสารเจือปนแต่ละชนิดไม่เกินที่กำหนด ซึ่งได้กำหนดปริมาณของสารเจือปนซึ่งหมายถึงฝุ่นละอองถ่านหินกรณีถ่านหินดังกล่าวได้ถูกนำมาเผาไหม้เพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงด้วย อย่างไรก็ตาม สถานประกอบกิจการถ่านหินบางประเภทเป็นแต่เพียงสถานประกอบกิจการซึ่งใช้พัก คัดแยก หรือขนถ่ายถ่านหินก่อนที่จะนำไปดำเนินการเป็นเชื้อเพลิงโดยการเผาไหม้ในทางอุตสาหกรรมเท่านั้น ซึ่งในกรณีดังกล่าว ประกาศฉบับข้างต้นได้กำหนดให้ฝุ่นละอองที่มีแหล่งที่มาจากการผลิตทั่วไป หากไม่มีการเผาไหม้เชื้อเพลิง จะต้องมีค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ไม่เกิน 400 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร แต่หากมีการเผาไหม้เชื้อเพลิง จะต้องมีค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ไม่เกิน 320 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งสถานประกอบกิจการถ่านหินก่อนไปเข้ากระบวนการทางอุตสาหกรรมส่วนใหญ่มักจะดำเนินการคัดแยก หรือมีการบด อัดถ่านหิน เพื่อให้ได้ขนาดที่พอเหมาะโดยไม่มีการนำไปเผาไหม้เชื้อเพลิง เพียงแต่อาจมีการใช้ความร้อนในการบดหรืออัดถ่านหินเพื่อให้ได้ขนาดที่พอเหมาะเท่านั้น ซึ่งประกาศฉบับดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดถึงกรณีฝุ่นละอองที่ได้จากการบดหรืออัดถ่านหินไว้เป็นการเฉพาะ แต่ก็อาจใช้หลักเกณฑ์ของค่าปริมาณสารเจือปนในอากาศของฝุ่นละอองที่มาจากการผลิตทั่วไป เฉกเช่นเดียวกับฝุ่นละอองถ่านหินที่เกิดขึ้นระหว่างการขนถ่ายได้

อย่างไรก็ดี หากสถานประกอบกิจการนั้นๆ ไม่มีความประสงค์ที่จะขออนุญาตดำเนินการในลักษณะของการก่อสร้างในลักษณะของโรงงานโดยมีเครื่องจักรกลในการทำหน้าที่ลำเลียงถ่านหินเพื่อมาคัดแยกหรือพักเก็บก่อนนำส่ง เป็นต้น เจ้าของหรือสถานประกอบกิจการดังกล่าวก็จะใช้วิธีการลำเลียงถ่านหินที่นำเข้ามาขึ้น ขึ้นจากเรือขนส่งสินค้าแล้วเทกองถ่านหินไว้บริเวณสถานประกอบกิจการนั้น โดยสถานการณ์ที่ปรากฏในปัจจุบัน คือมีการเทกองถ่านหินขึ้นไปสูงมาก ประกอบกับบริเวณสถานที่ประกอบกิจการพักหรือคัดแยกถ่านหินนั้นมักเป็นสถานที่เปิดโล่งกว้าง ทำให้ฝุ่นละอองจากถ่านหินที่มีการเทกองดังกล่าวฟุ้งกระจายไปในชั้นบรรยากาศได้ง่ายมากและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงสุขภาพอนามัยของประชาชนทั่วไปเป็นวงกว้าง โดยประเทศไทยมีพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของลูกจ้างที่ปฏิบัติงาน ณ สถานที่ทำงานนั้นๆ โดยกฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานในการบริหารจัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2555 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการป้องกันอันตรายจากถ่านหิน โดยกำหนดให้

(1) การเก็บถ่านหินในที่โล่งแจ้ง ต้องพรมน้ำให้เปียกชื้นอยู่ตลอดเวลาและอัดทับให้แน่นเพื่อป้องกันการลุกไหม้ที่เกิดขึ้นได้เอง และห้ามกองไว้สูงเกินสามเมตร

(2) ถ่านหินที่บดแล้วหรือชนิดผง หากมีอุณหภูมิสูงกว่าหกสิบห้าองศาเซลเซียส ต้องทำให้เย็นก่อนนำไปเก็บใส่ไว้ในถังหรือภาชนะทนไฟ

(3) ถังหรือภาชนะที่ใช้เก็บถ่านหินหรือผงแร่ที่ลุกไหม้ได้ง่าย ต้องสร้างด้วยวัสดุทนไฟที่มีฝาปิดมิดชิดและเก็บไว้ห่างไกลจากแหล่งความร้อน

(4) การเก็บเซลล์ลอยตัวหรือของแข็งที่ติดไฟได้ง่ายในไซโล ถัง หรือภาชนะ ต้องทำการป้องกันการลุกไหม้จากแหล่งความร้อนหรือการผสมกับอากาศที่จะก่อให้เกิดการลุกไหม้ได้⁵

จากบทบัญญัติข้างต้น เห็นได้ว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดให้สถานประกอบการที่มีการเก็บถ่านหินไว้ในที่โล่งแจ้ง ให้ทำการพรมน้ำให้เปียกชื้นอยู่ตลอดเวลาและอัดทับให้แน่น และห้ามกองสูงไว้เกินสามเมตรเพื่อป้องกันมิให้ถ่านหินเกิดการลุกไหม้ได้ง่าย ทั้งถ่านหินที่มีการนำไปบดหรือเป็นมีลักษณะเป็นผง หากอุณหภูมิของถ่านหินดังกล่าวยังคงสูง กฎหมายก็กำหนดให้มีการทำให้เย็นก่อนที่จะนำไปเก็บยังภาชนะก็ตาม แม้จะเป็นที่น่าสังเกตว่าเจตนารมณ์ของกฎกระทรวงดังกล่าวมีไว้เพื่อป้องกันอัคคีภัยที่อาจเกิดจากถ่านหินดังกล่าวหรือไม่ประการใด แต่อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาเห็นว่า กฎกระทรวงดังกล่าวสามารถนำมาบังคับใช้ได้กับสถานประกอบการถ่านหินในการป้องกันฝุ่นละอองถ่านหิน

นอกจากนี้ บริเวณท่าเทียบเรือที่ใช้ในการขนถ่ายถ่านหินบริเวณสถานประกอบการ ยังถูกควบคุมดูแลเพื่อมิให้มีฝุ่นละอองฟุ้งกระจายเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ “รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม

⁵ กฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานในการบริหารจัดการ และดำเนินการ ด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2555 ออกตามความในพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 130 ตอนที่ 2 ก (9 มกราคม 2556) : 5

เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว” ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ได้ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าความทึบแสงของฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากท่าเรือ โดยกำหนดให้ “ฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากสถานประกอบกิจการท่าเรือ ต้องมีค่าความทึบแสง ไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 เมื่อตรวจวัดด้วยเครื่องวัดความทึบแสง (Smoke Opacity Meter) นับแต่วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2550 และฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากสถานประกอบกิจการท่าเรือ ต้องมีค่าความทึบแสงไม่เกินร้อยละ 5 เมื่อตรวจวัดด้วยเครื่องวัดความทึบแสง (Smoke Opacity Meter) เมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2551 เป็นต้นไป”⁶

อีกทั้งมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังได้กำหนดให้ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยอากาศเสีย รั้วสี หรือมลพิษอื่นใดที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ ก๊าซ เขม่า ฝุ่น ละออง แก๊สพิษ หรือมลพิษอากาศ ในรูปแบบใดออกสู่บรรยากาศไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55 หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา 56 หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 58 ซึ่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้ท่าเรือบางประเภทเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียสู่บรรยากาศ ได้กำหนดให้ “ท่าเรือเพื่อการบรรทุกหรือขนถ่ายถ่านหิน เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ และในประกาศดังกล่าวยังได้กำหนดห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองท่าเรือเพื่อการบรรทุกหรือขนถ่ายถ่านหิน ปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ เว้นแต่จะทำได้ทำการบำบัดอากาศเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานค่าความทึบแสงของฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากท่าเรือ ที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าความทึบแสงของฝุ่นละอองฟุ้งกระจาย

⁶ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานค่าความทึบแสงของฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากท่าเรือ ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 124 ตอนพิเศษ 188 ง (3 ธันวาคม 2550) : 2

จากท่าเรือ”⁷ จึงเป็นที่เห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้มีการควบคุมการปล่อยฝุ่นละอองฟุ้งกระจาย บริเวณท่าเทียบเรือขนถ่ายถ่านหินซึ่งอยู่บริเวณสถานประกอบการมิให้มีค่าความทึบแสงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดแล้ว

ประเทศไทยยังมีพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อีกฉบับที่จะนำมาบังคับใช้ ควบคุมดูแลกิจการที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ กล่าวคือ กิจการประเภทขนถ่ายถ่านหินนั้นเป็นกิจการประเภทที่ถูกกำหนดว่าเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อันทำให้ต้องถึ้นนั้นๆมีอำนาจในการออกข้อกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการถ่านหินนั้นต้องปฏิบัติตามในการดูแลไม่ให้เกิดการปล่อยมลพิษเกิดขึ้น อันแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่นำมาใช้ในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการประเภทถ่านหินที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพแล้ว แต่ยังมีข้อต้องพิจารณาว่าการควบคุมดูแลโดยกฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาในแง่ใดหรือในทางปฏิบัติหรือไม่ ประการใด

4.1.4 การควบคุมดูแลการประกอบกิจการประเภทแร่

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการประเภทแร่ จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการเหมืองแร่และทรัพยากรแร่ โดยเป็นไปเพื่อการควบคุมดูแลและสร้างระบบและขั้นตอนการดำเนินการไว้เฉพาะแร่ที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ถ่านหินถือเป็นแร่ตามคำจำกัดความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แต่มีข้อต้องพิจารณาว่าเมื่อถ่านหินถูกนำเข้ามาจากต่างประเทศ มิได้เกิดจากการทำเหมืองแร่ในประเทศไทย ดังนั้นถ่านหินจำเป็นจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั้งในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับแร่ การขุดไปใช้ประโยชน์ รวมถึงการขนส่งแร่ดังกล่าวด้วยหรือไม่ ประการใด

4.1.5 การดำเนินการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่นำมาบังคับใช้ อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหลากหลายฉบับดังกล่าว หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดการถ่านหินจึงมีมากมายตามไปด้วย ไม่ว่าจะเป็น กรมเจ้าท่าที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลการขนถ่ายถ่านหินและการก่อสร้างท่าเรือ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 กรมควบคุมมลพิษ ที่มีอำนาจออกมาตรฐาน

⁷ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้ท่าเรือบางประเภทเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียสู่บรรยากาศ ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 124 ตอนพิเศษ 188 ง (3 ธันวาคม 2550) : 2

การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กรมโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงงานและการปลดปล่อยมลพิษตามพระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ. 2535 กรมอนามัยที่มีอำนาจหน้าที่ในการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น ดังนั้น จากบทกฎหมายที่ให้อำนาจของแต่ละหน่วยงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการและควบคุมดูแลถิ่นหิน เห็นได้ว่า มีหน่วยงานมากมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการถิ่นหินและปัญหามลภาวะอันเกิดจากถิ่นหินดังกล่าว

4.2 ปัญหาของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

4.2.1 กระบวนการนำเข้าถิ่นหิน

แม้ประเทศไทยจะมีการนำเข้าถิ่นหินโดยกำหนดให้ต้องได้รับอนุญาตให้นำเข้ามา ก่อนจึงจะสามารถนำเข้ามาได้ และมีกฎกระทรวง การขออนุญาตและการอนุญาตให้ส่งออกนอก และนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2555 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอรับใบอนุญาตนำเข้าสินค้าเข้าประเทศ และสามารถกำหนดเงื่อนไขให้ผู้นำเข้าปฏิบัติได้ เช่น กำหนดระยะเวลาในการนำเข้า การรายงานปริมาณสินค้าที่อยู่ในความครอบครอง ปริมาณการใช้หรือการจำหน่าย ให้ส่งสัญญาซื้อขาย เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาดูในแง่ของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการนำเข้าหรือส่งออกสินค้า การกำหนดให้ถิ่นหินเป็นสินค้าที่ต้องได้รับอนุญาตให้นำเข้ามา ก่อนจึงจะสามารถนำเข้าได้ในประเทศได้ รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้นำเข้าต้องรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับถิ่นหินนำเข้าต่างๆ เช่น ปริมาณการใช้หรือจำหน่าย ปริมาณสินค้าที่อยู่ในความครอบครอง เป็นต้น เป็นการกำหนดเพื่อป้องกันมิให้มีการนำถิ่นหินเข้ามาในประเทศมากเกินไปก็ตาม แต่เมื่อถิ่นหินเป็นสินค้าที่อาจต้องใช้ความระมัดระวังในการดำเนินการในทุกกระบวนการ จึงจำเป็นที่ว่าจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในแนวทางด้านสิ่งแวดล้อมให้ผู้นำเข้าต้องปฏิบัติตามตั้งแต่ต้นกระบวนการ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการขอรับใบอนุญาตนำเข้าสินค้าเข้าประเทศมิได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการรายงานกระบวนการขนส่ง หรือการขนถ่ายของผู้นำเข้า ไว้แต่ประการใด ดังนั้น เมื่อประเทศไทยมีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้นำเข้าต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการรายงานปริมาณสินค้า หรือปริมาณการใช้หรือการจำหน่าย เป็นต้น ของถิ่นหินดังกล่าวแล้ว อาจมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้ผู้นำเข้าปฏิบัติตามด้วย เพื่อเป็นการดำเนินการป้องกันการป้องกันปัญหาถิ่นหินตั้งแต่ต้นทาง

4.2.2 กระบวนการขนถ่ายถ่านหิน

แม้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ที่ควบคุมการขนถ่ายสินค้าในน่านน้ำและอาณาเขตประเทศไทยก็ตาม โดยมีประกาศกรมเจ้าท่าที่ 3/2555 ที่ออกตามความในมาตรา 189 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และโดยอนุมติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ที่ให้มีการกำหนดชั้นของสิ่งของและสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตราย โดยปรากฏว่า ถ่านหินถือเป็นผู้สินค้าอันตรายที่ต้องแจ้งให้กรมเจ้าท่าทราบและอนุญาตก่อนขนถ่ายเนื่องจากถ่านหินนั้นโดยคุณสมบัติของถ่านหิน สามารถลุกติดไฟได้ก็ตาม แต่ก็เป็นที่เพียงการกำหนดให้มีการแจ้งต่อกรมเจ้าท่าก่อนทำการขนถ่ายเท่านั้น หากแต่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง มิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับวิธีการในการขนถ่ายถ่านหินจากเรือบรรทุกถ่านหินสู่เรือบรรทุกถ่านหินอีกลำหนึ่งหรือจากเรือบรรทุกถ่านหินลงสู่ท่าเรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดภาวะมลพิษจากฝุ่นละอองถ่านหินที่อาจฟุ้งกระจายและก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยรอบแต่อย่างใด

อีกทั้งแม้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 จะบัญญัติกำหนดให้การก่อสร้างท่าเทียบเรือเป็นการรุกกล้าลำน้ำซึ่งต้องขออนุญาตต่อกรมเจ้าท่าก่อนก็ตาม แต่เนื่องจากท่าเทียบเรือแต่ละประเภทมีขนาดแตกต่างกัน ประกอบกับวัตถุประสงค์ในการใช้ท่าเทียบเรือดังกล่าวมีความแตกต่างกัน ซึ่งการประกอบกิจการต่างๆ ที่ต้องใช้ท่าเทียบเรือย่อมก่อให้เกิดระดับที่จะก่อให้เกิดภาวะมลพิษต่อแม่น้ำลำคลองหรือต่อประชาชนแตกต่างกัน ซึ่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 กลับมิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้มีการแบ่งประเภทของท่าเทียบเรือตามวัตถุประสงค์หรือการใช้งานท่าเทียบเรือรวมไปถึงวิธีการป้องกันภาวะมลพิษตามระดับความร้ายแรงหรือผลที่อาจเกิดตามแต่ละประเภทท่าเทียบเรือ เพื่อเป็นการป้องกันภาวะมลพิษที่อาจเกิดกับแม่น้ำลำคลองรวมถึงประชาชนโดยรอบในขั้นต้นก่อนแต่อย่างใด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 กลับไม่มีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสิ่งแวดล้อมท่าเรือ หรือกำหนดประเภทของท่าเรือที่มีการขนถ่ายสินค้าที่มีลักษณะที่สมควรจะมีหลักเกณฑ์พิเศษในการดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คงมีแต่การใช้ประกาศกรมเจ้าท่าที่ 3/2555 ได้อธิบายไว้ข้างต้นเพื่อกำหนดให้กรมเจ้าท่าให้การอนุญาตก่อนการขนถ่ายเท่านั้น ซึ่งก็มิได้ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ที่กรมเจ้าท่ากำหนดไว้เป็นพิเศษในการขนถ่ายสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายดังกล่าวแต่ประการใด

4.2.3 การดูแลสภาพแวดล้อมบริเวณสถานประกอบการถ่านหิน ทั้งในกระบวนการบด คัดแยก หรือเทกองถ่านหิน

แม้การประกอบกิจการประเภทบด คัดแยก เทกองหรือขนถ่ายถ่านหินในท้องที่ใดๆ จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งจะกำหนดประกาศผังเมืองรวมของแต่ละเขตจังหวัดไว้ว่าสถานที่ตั้งของสถานประกอบการถ่านหินซึ่งถือเป็นสถานที่ประกอบการอุตสาหกรรมนั้นควรอยู่บริเวณใดและบริเวณใดที่ผังเมืองรวมดังกล่าวกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ห้ามมิให้มีการดำเนินการอุตสาหกรรมก็ตาม ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดซึ่งวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการผังเมืองแล้วแต่ปัจจุบันมักมีปัญหาเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ กล่าวคือ มักมีการละเมิดกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมโดยมีการเปลี่ยนแปลงเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยอาจอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และโดยมากมักเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรมให้เป็นพื้นที่ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจไม่จำเป็นที่จะต้องแก้ไขสาระสำคัญใดๆ ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เนื่องจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 83 ได้กำหนดโทษของผู้ประกอบการที่ได้กระทำการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าว และให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ประกอบการที่ได้กระทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสภาพจากโรงงานหรือสถานที่ตั้งหรือประกอบกิจการถ่านหิน ให้กลับเป็นพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมเช่นเดิม โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการและดูแลให้เปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและมีอำนาจคิดค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ประกอบการถ่านหินที่ทำการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่จากพื้นที่เกษตรกรรม หรือพื้นที่โล่ง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และตามผังเมืองรวม เป็นสถานประกอบการถ่านหิน ตามที่เจ้าของกิจการถ่านหินนั้นได้จ่ายไปในการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่กลับคืนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยประหยัด

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มิได้กำหนดมาตรการการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องให้ดำเนินการประกอบกิจการอันเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ตามผังเมืองรวมดังกล่าว ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องปรามมิให้มีการละเมิดและมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่อื่น จึงอาจต้องพิจารณาให้นำมาตรการตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับผู้ประกอบการเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ตามผังเมืองรวมหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบกล่าวคือ ละเลย เพิกเฉย ไม่ดำเนินการใดๆ ให้ผู้ประกอบการถ่านหินมีการรื้อถอนสถานประกอบการนั้นเมื่อตนทราบว่ามีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและรัฐ

ในการใช้ประโยชน์ที่ดินสมดังเจตนารมณ์ตามผังเมืองรวม มาใช้ประกอบด้วย เพื่อเป็นการลงโทษเจ้าของสถานประกอบกิจการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ในการใช้ประโยชน์พื้นที่

นอกจากนี้ สถานประกอบกิจการประเภท บด คัดแยก เเทกองหรือขนถ่ายถ่านหินนั้น เข้าลักษณะของการเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งโรงงานประเภทเเทกองหรือคัดแยกถ่านหินนั้น เป็นโรงงานที่เข้าลักษณะโรงงานประเภทที่ 3 ที่ต้องขออนุญาตต่ออุตสาหกรรมจังหวัดในการประกอบกิจการโรงงานนั้นๆ ก่อนที่จะมีการดำเนินกิจการและในการดำเนินกิจการถ่านหินดังกล่าว ผู้ประกอบกิจการก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการจัดการมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจกำหนดไว้ในกฎกระทรวง เช่น หลักเกณฑ์ที่โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องปฏิบัติในการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อันมีสาระสำคัญ เช่นในเรื่องของการกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล และวัสดุที่ไม่ใช้ โดยโรงงานต้องจัดให้มีสถานที่กำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลตามความเหมาะสม ห้ามระบายน้ำที่ออกจากโรงงานอุตสาหกรรมเว้นแต่จะทำให้น้ำทิ้งนั้นมีลักษณะที่มีสารเจือปนไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ทั้งห้ามมิให้โรงงานอุตสาหกรรมระบายอากาศเสียออกจากโรงงาน เว้นแต่จะได้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างจนอากาศที่ระบายออกนั้นมีปริมาณของสารเจือปนไม่เกินกว่าค่าที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่ใช่วิธีทำให้เจือจางซึ่งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเหล่านี้ เช่น มาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสียหรือมลพิษ รวมไปถึงชนิดหรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่จะนำมาใช้ในโรงงาน ก็จะถูกนำไปใช้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการด้วย

อย่างไรก็ดี หลักเกณฑ์ดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นเพื่อประกอบการขออนุญาตประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เท่านั้น หากแต่ในระหว่างที่มีการดำเนินการของสถานประกอบกิจการถ่านหินนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการแจ้งข้อมูลการจัดการสภาพแวดล้อมภายในโรงงานเป็นระยะๆ ตลอดระยะเวลาที่ดำเนินกิจการ กรณีก็อาจทำให้ปัญหาฝุ่นละอองจากถ่านหินฟุ้งกระจายขึ้นได้ หากไม่มีการจัดการที่ดีพอ

นอกจากนี้ แม้ผู้ประกอบกิจการโรงงานถ่านหินต้องปฏิบัติตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ระบายออกจากโรงงาน พ.ศ. 2549 ซึ่งกำหนดให้อากาศที่ระบายออกจากโรงงาน ต้องมีค่าปริมาณของสารเจือปนแต่ละชนิดไม่เกินที่กำหนดซึ่งหมายความว่ารวมถึงกรณีที่ถ่านหินดังกล่าวได้ถูกนำมาเผาไหม้เพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงด้วย อย่างไรก็ตามสถานประกอบกิจการถ่านหินบางประเภทเป็นแต่เพียงสถานประกอบกิจการซึ่งใช้พักคัดแยก หรือขนถ่ายถ่านหินก่อนที่จะนำไปดำเนินการเป็นเชื้อเพลิงโดยการเผาไหม้ในทาง

อุตสาหกรรมเท่านั้น ซึ่งในกรณีดังกล่าว ประกาศฉบับข้างต้นได้กำหนดให้ฝุ่นละอองที่มีแหล่งที่มาจากการผลิตทั่วไป หากไม่มีการเผาไหม้เชื้อเพลิง จะต้องมียุทธศาสตร์ของสารเจือปนในอากาศที่ไม่เกิน 400 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร แต่หากมีการเผาไหม้เชื้อเพลิง จะต้องมียุทธศาสตร์ของสารเจือปนในอากาศที่ไม่เกิน 320 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งสถานประกอบการกิจการถ่านหินก่อนไปเข้ากระบวนการทางอุตสาหกรรมส่วนใหญ่มักจะดำเนินการคัดแยกหรือมีการบดอัดถ่านหิน เพื่อให้ได้ขนาดที่พอเหมาะโดยไม่มีการนำไปเผาไหม้เชื้อเพลิง เพียงแต่อาจมีการใช้ความร้อนในการบดหรืออัดถ่านหินเพื่อให้ได้ขนาดที่พอเหมาะเท่านั้น ซึ่งประกาศฉบับดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดถึงกรณีฝุ่นละอองที่ได้จากการบดหรืออัดถ่านหินไว้เป็นการเฉพาะ แต่ก็อาจใช้หลักเกณฑ์ของค่าปริมาณสารเจือปนในอากาศของฝุ่นละอองที่เกิดจากการผลิตทั่วไปเฉกเช่นเดียวกับฝุ่นละอองถ่านหินที่เกิดขึ้นระหว่างการขนถ่ายได้ แต่ทั้งนี้ เมื่อภาวะมลพิษจากฝุ่นละอองถ่านหินอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในขั้นตอนการบดหรืออัดถ่านหินเพื่อการคัดแยก รวมถึงขั้นตอนการขนถ่ายถ่านหิน จึงเห็นว่าประกาศฉบับดังกล่าวยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมปริมาณสารเจือปนในอากาศไว้อย่างครอบคลุมแต่อย่างใด

อีกทั้งแม้กิจการประเภทถ่านหินจะถือเป็นกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2558 ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นอาจมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมดูแลสถานประกอบการกิจการถ่านหินก็ตาม แต่โดยมากก็มักเป็นไปเพื่อขออนุญาตในการประกอบกิจการนั้นๆ โดยไม่ได้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการขนถ่ายถ่านหินดังกล่าวต้องรายงานข้อมูลต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นระยะๆ ตลอดระยะเวลาดำเนินการเพื่อประกอบกิจการ ดังนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมาตรวจสอบและรับทราบอีกครั้งก็เมื่อมีประชาชนทั่วไปร้องเรียนถึงการละเมิดไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดนั้นๆ จนเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือเสียหายต่อบุคคลทั่วไปดังกล่าว ซึ่งแม้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีอำนาจในการสั่งให้ผู้ประกอบการถ่านหินนั้นแก้ไขสภาพภายในสถานประกอบการให้กลับคืนได้ ก็ถือเป็นการแก้ไขปัญหาโดยที่มีปัญหาเกิดขึ้นแล้วอันไม่อาจทำให้เกิดการป้องกันสภาพแวดล้อมรวมถึงสุขภาพอนามัยของประชาชนได้อย่างยั่งยืน

4.2.4 การควบคุมดูแลการประกอบกิจการประเภทแร่

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการประเภทแร่ จะเห็นได้ว่า แม้ประเทศไทยจะได้กำหนดให้มีพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการเหมืองแร่และทรัพยากรแร่ แต่ก็เป็นไปเพื่อการควบคุมดูแลและสร้างระบบและขั้นตอนการดำเนินการไว้เฉพาะแร่ที่มีแหล่งกำเนิดในประเทศไทยเท่านั้น แม้ถ่านหินก็ถือเป็นแร่ตามคำจำกัดความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ดังกล่าว แต่เมื่อถ่านหินที่ถูกนำมาใช้ในวงการอุตสาหกรรมนั้น ถูกนำเข้ามาจากต่างประเทศ มิได้เกิดจากการทำเหมืองแร่ในประเทศไทย

ประกอบกับถ่านหินไม่ถือเป็นแร่ที่อยู่ในความควบคุมการนำเข้าในราชอาณาจักรที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการประเภทที่นำเข้าถ่านหินมา พัก เก็บ คัดแยก ขนถ่าย ก่อนนำส่งไปยังผู้ประกอบการอื่น ๆ จึงไม่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการประกอบกิจการเหมืองแร่มิให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

ดังนั้น การดำเนินกิจการประเภทถ่านหิน จึงไม่ต้องถูกควบคุมดูแลการประกอบกิจการถ่านหินเฉกเช่นเดียวกับผู้ประกอบการชุดแร่หรือทำเหมืองแร่ในประเทศไทยที่มีหลักเกณฑ์เฉพาะในการดูแลควบคุมทั้งทางด้าน การแสวงหาประโยชน์และการรักษาสภาพแวดล้อมบริเวณเหมืองแร่ หากแต่ต้องอาศัยกฎหมายอื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ข้างต้นมาใช้ร่วมกันโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์แต่ละส่วนของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ดังกล่าว

4.2.5 การดำเนินการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายหลายฉบับที่นำมาบังคับใช้ อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหลากหลายฉบับดังกล่าว รวมทั้งมีหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำเข้าถ่านหินไปสู่กระบวนการนำถ่านหินไปใช้ในการอุตสาหกรรมมากมาย หากแต่เมื่ออำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐก็ย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายหรือดำเนินการให้สมเจตนารมณ์ในเรื่องนั้นๆ ตามแต่ละอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งขอบเขตในการดำเนินการอาจมีทับซ้อนกับหน่วยงานอื่นบ้าง หรือไม่เกี่ยวข้องกันแม้แต่ประการใดบ้าง หากแต่ก็แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยแม้จะมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่มีกฎหมายใดที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการจัดการถ่านหินซึ่งอาจก่อให้เกิดฝุ่นละอองถ่านหินรบกวนปกติสุขของประชาชนได้ตั้งแต่ต้นทางที่มีการนำเข้าถ่านหินจนกระทั่งถึงปลายทางคือการนำถ่านหินไปใช้ในการอุตสาหกรรม อย่างเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม มีข้อที่ต้องพิจารณาประกอบด้วยว่าประเทศไทยมีความจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายและมีหน่วยงานเฉพาะที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการถ่านหิน หรืออาจเป็นแต่เพียงต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องและปรับปรุงกระบวนการและการประสานงานข้อมูลและจัดการกับปัญหาฝุ่นละอองถ่านหินระหว่างหน่วยงานกันโดยใช้กฎหมายเป็นตัวเชื่อมโยงให้เกิดการร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองถ่านหินที่เกิดจากแต่ละกระบวนการและขั้นตอนเกี่ยวกับถ่านหินนำเข้าดังกล่าว

เนื่องจากปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่สำคัญ และเพื่อเป็นการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนร่วมกัน จึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

พ.ศ. 2550 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เพื่อกำหนดมาตรการและวิธีการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการละเมิดกฎหมายและการแก้ไขเยียวยาความเสียหายเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีคณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง เสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบหรือประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พิจารณาและกำหนดมาตรการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และติดตามให้มีการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว รวมถึงเรียกให้หน่วยงานของรัฐ หรือขอให้องค์กรเอกชน ส่งเอกสารหรือข้อมูล หรือขอให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าวมาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม⁸

นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีศูนย์ข้อมูลซึ่งเป็นหน่วยงานภายในของกรมควบคุมมลพิษทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้วย ดังนั้น ระเบียบฉบับดังกล่าวจึงสามารถสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของรัฐที่มีต่อการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมและสามารถใช้เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำมาแก้ปัญหาฝุ่นละอองที่เกิดจากกระบวนการเกี่ยวกับถ่านหินนำเข้าดังกล่าว ทั้งยังสามารถใช้ระบียบดังกล่าวในการส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดความเป็นเอกภาพในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานของรัฐ ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำให้มีการจัดการปัญหาจากฝุ่นละอองถ่านหินได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁹

⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนพิเศษ 23 ง (28 กุมภาพันธ์ 2550) : 4

⁹ คະนิงสุข ทองอยู่คง. “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษจากการใช้ถ่านหินในการผลิตไฟฟ้า,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 112 – 113.

4.2.6 มาตรการในการจัดการถ่านหินเทียบกับต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายต่างประเทศ จะพบว่า มีหลากหลายประเทศที่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการจัดการถ่านหินไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งไม่แต่เฉพาะการดูแลไม่ให้ถ่านหินก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกรณีการศึกษาวิจัย และค้นคว้าเกี่ยวกับเรื่องถ่านหินเพื่อไม่ให้ก่อให้เกิดมลพิษ หรือก่อให้เกิดมลพิษน้อยที่สุดอีกด้วย เช่น ประเทศญี่ปุ่น ที่มีองค์กรที่มีชื่อว่า J Coal เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ศึกษา วิจัย ให้ความรู้รวมถึงเผยแพร่เทคโนโลยีและประสานความร่วมมือกับนานาประเทศในการจัดการให้มีถ่านหินสะอาดเกิดขึ้น เฉกเช่นเดียวกับประเทศฟิลิปปินส์ ที่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลถ่านหินโดยเฉพาะ แม้กฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์จะมีความคล้ายคลึงกับของประเทศไทย กล่าวคือ ในการจัดการหรือควบคุมดูแลถ่านหินมิให้ก่อให้เกิดมลพิษหรือก่อให้เกิดมลพิษน้อยที่สุดจะยังคงต้องอาศัยกฎหมายหลากหลายฉบับประกอบกัน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับคุณภาพอากาศหรือกฎหมายเกี่ยวกับท่าเรือ เป็นต้น ก็ตาม แต่เป็นที่เห็นได้ว่า ประเทศฟิลิปปินส์ก็มีความพยายามที่จะกำหนดให้เมืองครที่ทำหน้าที่ในเรื่องการจัดการถ่านหินเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับถ่านหินอย่างเป็นเอกภาพและเป็นศูนย์กลางในการศึกษา วิจัย รวมถึงเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนด้วย

นอกจากนี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกา แม้จะแบ่งการปกครองเป็นแบบรัฐบาลกลางและรัฐบาลของแต่ละมลรัฐ แต่ในส่วนของกฎหมายกลาง ยังได้มีประมวลกฎหมายและระเบียบของประเทศที่ใช้ในการดำเนินการเกี่ยวกับเจ้าของหรือผู้ประกอบการเกี่ยวกับถ่านหินดังกล่าว โดยได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ประกอบการจำเป็นต้องจัดทำแผนในการที่จะควบคุมดูแลการดำเนินการกระบวนการเกี่ยวกับถ่านหินที่เหมาะสม โดยกำหนดวิธีการที่เป็นมาตรการทางเลือกที่เหมาะสมโดยอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์เข้ามาช่วย เช่น ทำสถานที่สำหรับเทกองและขนถ่ายถ่านหินโดยอาศัยระบบที่มีการล้อมรอบหรือระบบปิด ติดตั้งและใช้สเปรย์น้ำหรือระบบเกี่ยวกับน้ำที่เป็นแบบฟุ้งกระจาย ใช้สารเคมีที่เหมาะสมในการดำเนินการ และทำแผงกันลมหรือใช้แนวธรรมชาติ เช่น ต้นไม้ เป็นแนวกันชน เป็นต้น รวมถึงประเทศสหราชอาณาจักร แม้จะมีกฎหมายหลากหลายฉบับที่ดูแลการประกอบการถ่านหิน แต่ก็ยังมีกฎหมายที่กำหนดถึงหลักเกณฑ์ที่ผสมผสานเทคโนโลยีไว้เป็นการเฉพาะที่พิสูจน์แล้วว่าสามารถดำเนินการเพื่อป้องกันภาวะมลพิษจากฝุ่นถ่านหินได้ เช่น การทำแผงกันลม การให้มีการขนถ่ายในระบบปิด หรือการปลูกต้นไม้บังฝุ่นละอองและบังลม รวมถึงการเก็บถ่านหินไว้ในที่จัดเก็บถ่านหินโดยพิจารณาถึงทิศทางลม เป็นต้น รวมทั้งมีการกำหนดให้ถ่านหินเป็นสินค้าที่เป็นอันตรายสำหรับการขนส่ง โดยจำเป็นจะต้องมีมาตรการป้องกันและการให้ข้อมูลเกี่ยวกับถ่านหินซึ่งเป็นอันตรายนั้นก่อนที่จะดำเนินการขนส่ง

สำหรับประเทศไทยยังมิได้มีการกำหนดให้ถ่านหินมีมาตรการพิเศษใดๆ ในการขนส่ง คงเป็นแต่หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยกว้างๆ ซึ่งอาจมีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้ประกอบการ มีอิสระในการจัดหามาตรการเพื่อป้องกันฝุ่นละอองจากถ่านหินดังกล่าว อีกทั้งประเทศไทยก็ไม่ได้ มีการกำหนดให้มีมาตรการทางเลือกเพื่อป้องกันปัญหาฝุ่นละอองจากการขนถ่ายและเทกองถ่านหินไว้ เป็นกฎหมาย คงเป็นแต่เพียงอาศัยบทกฎหมายต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ที่กำหนดให้เจ้าของหรือ ผู้ประกอบกิจการจำเป็นต้องควบคุมดูแลกิจการของตนไม่ให้ไปก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมหรือ ก่ออันตรายต่อสุขภาพร่างกายของมนุษย์ซึ่งขึ้นอยู่กับเจ้าของหรือผู้ประกอบกิจการเองที่จะไป ดำเนินการด้วยวิธีการใดก็ได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบกิจการมักดำเนินการโดยย่อหย่อน ต่อกฎหมายและระเบียบ จนทำให้เกิดการเพิกเฉย ละเลย และจะมีการแก้ไขเมื่อพบปัญหา หรือเมื่อประชาชนทั่วไปไปร้องเรียนว่าเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญจากฝุ่นละอองถ่านหินแล้วเท่านั้น โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็เพียงแต่ใช้อำนาจบังคับทางปกครองสั่งให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง มิเช่นนั้นจะระงับการดำเนินกิจการดังกล่าว ซึ่งก็เป็นแต่เพียงการแก้ไขให้เจ้าของกิจการปรับปรุง การดำเนินการให้กลับดีขึ้นชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เมื่อผ่านพ้นชั่วระยะเวลาที่กำหนดแล้ว หากไม่มีการตรวจสอบหรือดำเนินการติดตามเป็นระยะๆ รวมถึงไม่มีการกำหนดวิธีการทางเลือกในการจัดการ เกี่ยวกับการดำเนินการถ่านหินเอาไว้ ก็ย่อมทำให้เกิดปัญหาฝุ่นละอองจากถ่านหินขึ้นอีกวนเวียน เป็นวัฏจักรและไม่ได้รับการแก้ไขหรือมีการแก้ไขแต่มีลักษณะการดำเนินการที่ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ยั่งยืนต่อมนุษย์ สิ่งมีชีวิต และสิ่งแวดล้อมที่จะต้องเจริญเติบโตและอยู่คู่กับโลกต่อไปในอนาคต แต่อย่างไรก็ดี

แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากถ่านหินเป็นทรัพยากรที่ยังคงมีความจำเป็นต่อโลก เนื่องจากมีราคาถูกและมีปริมาณสำรองบนโลกเป็นจำนวนมาก ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ถ่านหินหากมีการทำให้เป็นเทคโนโลยีที่สะอาด และหากมีมาตรการป้องกันและจัดการที่ดีมากพอโลกเราจะ สามารถใช้ประโยชน์จากถ่านหินควบคู่ไปกับพลังงานหมุนเวียนได้ตามสมควร แต่ทั้งนี้ เนื่องจากการ แก้ปัญหาด้วยกฎหมายเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ จึงควรที่จะมีการให้ความรู้ความเข้าใจกับ ประชาชนนอกเหนือไปจากมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นแล้วด้วย เนื่องจากประชาชนยังคงมี ความเกรงกลัวถ่านหินที่ก่อให้เกิดมลพิษ ซึ่งก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากการจัดการที่ไม่ดีในอดีต ดังนั้น นอกจากจะใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นทางเลือกหนึ่งในการจัดการถ่านหินในระยะยาวแล้ว การให้ ความรู้ความเข้าใจกับประชาชนก็จะเป็นมาตรการเสริมมาตรการทางกฎหมายที่จะสามารถจัดการ และควบคุมดูแลการดำเนินการถ่านหินได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

4.2.7 มาตรการทางเลือกอื่นๆ

เมื่อพิจารณามาตรการทางเลือกอื่นๆ ในประเทศไทยที่นำมาจัดการกับปัญหามลภาวะสิ่งแวดล้อม พบว่า ประเทศไทยมีการนำแนวคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) มากำหนดไว้เป็นกฎหมาย เช่นในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 68 ที่กำหนดให้มีการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องมีการควบคุมการปล่อยมลพิษ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมืออื่นใด สำหรับการควบคุม กำจัด ลด หรือขจัดมลพิษ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอากาศตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด โดยถือเป็นต้นทุนเพิ่มเข้าไปในกระบวนการประกอบกิจการเพื่อช่วยลดปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือเช่นความในมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งกำหนดให้ ผู้ถือประทานบัตรชั่วคราว ผู้ถือประทานบัตร ผู้รับใบอนุญาตซื้อแร่ ผู้ครอบครองแร่อื่นที่ได้จากการแต่งแร่หรือผู้ประกอบการ ต้องชำระค่าภาคหลวงแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยพิกัตอัตราค่าภาคหลวงแร่¹⁰ โดยกำหนดอัตราค่าภาคหลวงตามราคาแร่ หรือราคาโลหะแร่ ซึ่งจะคำนวณจากสภาพหรือปริมาณของสารประกอบในแร่ เนื่องจากการทำเหมืองแร่ ย่อมก่อให้เกิดมลภาวะต่างๆ ในพื้นที่ที่มีการทำเหมืองแร่นั้น ไม่ว่าจะเป็นฝุ่นละออง เสียง รวมถึงถนนที่ใช้เป็นเส้นทางขนส่งข่าแร่เสียหาย และย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมข้างเคียงทั้งการทำเหมืองแร่นั้นมีอยู่กระจายไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย จึงมีการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ที่เรียกเก็บจากผู้ถือประทานบัตรชั่วคราว ผู้ถือประทานบัตร ผู้รับใบอนุญาตซื้อแร่ ผู้ครอบครองแร่อื่นที่ได้จากการแต่งแร่ หรือผู้ประกอบการ ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา หรือกรุงเทพมหานคร เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นนำค่าภาคหลวงแร่ที่ได้รับการจัดสรรไปจัดการภายในท้องถิ่น

นอกจากนี้ ในส่วนของพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 24 ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้น เรียกว่า กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายช่วยเหลือหรืออุดหนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงาน¹¹ หรือแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ

¹⁰ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510, มาตรา 104, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 84 ตอนที่ 129 (31 ธันวาคม 2510) : 40

¹¹ พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 24, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 33 (2 เมษายน 2535) : 9

เอกชนรวมไปถึงเป็นเงินหมุนเวียน เงินช่วยเหลือหรืออุดหนุนให้กับหน่วยงานต่างๆ ทั้งในการค้นคว้าวิจัย ศึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริมและอนุรักษ์พลังงาน และการป้องกันและแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงานนั้น¹² โดยที่มาของเงินกองทุนส่วนหนึ่งมาจากผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิง โรงกลั่นและจำหน่ายเพื่อใช้ในราชอาณาจักร ผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อใช้ในราชอาณาจักร และผู้ซื้อหรือได้มาซึ่งก๊าซจากผู้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมซึ่งเป็นผู้ผลิตได้จากการแยกก๊าซธรรมชาติ ส่งเงินเข้ากองทุนตามปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิต จำหน่าย หรือนำเข้า เพื่อใช้ในราชอาณาจักรในอัตราที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติกำหนด ดังนั้น จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นที่เห็นได้ว่า มีการเล็งเห็นถึงปัญหาสีงแวดล้อมอันเกิดจากการดำเนินกระบวนการต่างๆ จึงได้นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาปรับใช้ในกฎหมายเพื่อให้เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษดูแลกิจการเพื่อมิให้เกิดภาวะมลพิษต่อสีงแวดล้อม รวมทั้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบจากปัญหาสีงแวดล้อมไปบริหารจัดการเพื่อดำเนินการจัดการปัญหาสีงแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อชุมชนโดยรอบและเพื่อศึกษาและจัดการให้มีมาตรการเสริมต่างๆ เพื่อการจัดการสีงแวดล้อมอย่างยั่งยืนต่อไป

ทั้งนี้ ในส่วนของถ่านหินนำเข้าซึ่งมีการดำเนินการเป็นกระบวนการและขั้นตอนเริ่มตั้งแต่การนำเข้า การขนถ่าย การเทกอง การบด อัด หรือคัดแยกถ่านหิน การขนส่ง และการนำถ่านหินไปใช้ในการอุตสาหกรรม ที่ในแต่ละกระบวนการและขั้นตอนอาจก่อให้เกิดฝุ่นละอองจากถ่านหินได้ทั้งสิ้นหากไม่ใช้ความระมัดระวังหรือมีการป้องกันที่ดีเพียงพอ จึงอาจนำแนวคิดหรือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาเป็นมาตรการเสริม โดยศึกษาหลักเกณฑ์และแนวคิดตามกฎหมายของประเทศไทยที่มีการบังคับใช้ เช่น การจัดตั้งกองทุน เป็นต้น เพื่อนำมาปรับใช้กับการดำเนินการหรือจัดการเกี่ยวกับถ่านหินนำเข้า เพื่อให้ปัญหาฝุ่นละอองถ่านหินได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมและส่งผลให้มีการจัดการและควบคุมดูแลการดำเนินการถ่านหินได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

¹² พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 25, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 33 (2 เมษายน 2535) : 9

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ถ่านหินยังคงมีความจำเป็นต่อการนำไปใช้ประโยชน์ทั้งเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ อุตสาหกรรมกระดาษ รวมถึงอุตสาหกรรมอื่นๆ ทั้งนี้ เนื่องจากถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงที่เกิดจากการทับถมของซากพืชอันเกิดจากธรรมชาติเป็นจำนวนหลายล้านปี และการทับถมเช่นนี้เกิดขึ้นทั่วโลก ทำให้ถ่านหินมีมากมายทั่วโลกตามแต่ละประเทศต่างๆ และมีปริมาณสำรองทั่วโลกเป็นจำนวนมาก

ประเทศไทยยังคงมีความต้องการนำเข้าถ่านหินจากต่างประเทศ เนื่องจากการผลิตถ่านหินในประเทศไทยนั้น ถ่านหินที่ได้มักจะเป็นถ่านหินที่ให้ความร้อนต่ำ เป็นถ่านหินที่มีคุณภาพไม่สูงนัก เช่น ถ่านหินลิกไนต์ แต่ถ่านหินที่มักนิยมนำไปผลิตกระแสไฟฟ้าหรือในการอุตสาหกรรม เช่น ปูนซีเมนต์ ส่วนใหญ่ มักจะใช้ถ่านหินประเภทซับบิทูมินัสจนถึงบิทูมินัส ซึ่งประเทศไทยไม่ได้มีกำลังการผลิตถ่านหินประเภทดังกล่าวมากนัก ประเทศไทยจึงนำเข้าถ่านหินประเภทดังกล่าวมาจากต่างประเทศ ซึ่งมักได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศออสเตรเลีย และประเทศฟิลิปปินส์ เป็นต้น¹⁵⁷

เมื่อมีการนำเข้าถ่านหินเข้ามาจากต่างประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการถ่านหินในทุกด้าน ทั้งในด้านการค้า รวมไปถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากถ่านหินนั้นด้วย ประกอบกับเมื่อถ่านหินยังคงมีความจำเป็นต่อการอุตสาหกรรมในประเทศไทย ดังนั้น จึงต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่บังคับใช้เพื่อจัดการและควบคุมดูแลเกี่ยวกับถ่านหิน พบว่า ในทุกกระบวนการก่อนการนำเข้าถ่านหินไปใช้ประโยชน์ มีกฎหมายที่ใช้ในการจัดการเกี่ยวกับถ่านหิน ตั้งแต่กระบวนการนำเข้าถ่านหินที่มีพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 และพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ควบคุมดูแลถ่านหินนำเข้าให้ต้องมีการขออนุญาตนำเข้าและรายงานปริมาณถ่านหินที่นำเข้ามาในประเทศไทย

ในส่วนของขั้นตอนการขนถ่ายถ่านหินจากเรือขนส่งสินค้าไปยังเรือลำเล็กบริเวณท่าเรือขนส่งสินค้า เพื่อนำส่งไปยังท่าเรือบริเวณสถานประกอบการอีกครั้งหนึ่ง มีพระราชบัญญัติการเดินเรือ

¹⁵⁷ บริษัท ไทย แคปปิตอล จำกัด (มหาชน), “ข้อมูลถ่านหิน,” สืบค้นเมื่อวันที่

ในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการสร้างท่าเรือขนถ่ายถ่านหิน ซึ่งอาจต้องทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม หากเข้าหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด นอกจากนี้ยังได้กำหนดกรณีที่มีการขนถ่ายสินค้าอันตรายตามที่กรมเจ้าท่าประกาศกำหนด เช่น ถ่านหิน ต้องแจ้งให้กรมเจ้าท่าทราบก่อนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง และต้องได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าก่อนจึงจะสามารถดำเนินการขนถ่ายสินค้าได้ แต่อย่างไรก็ดี เป็นที่สังเกตได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายกลับมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์เป็นการเฉพาะให้ท่าเรือที่มีการขนถ่ายสินค้าที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยได้ง่ายต้องปฏิบัติ แม้จะมีประกาศฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดมาตรฐานค่าความทึบแสงของฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากท่าเรือไว้ โดยกำหนดให้ต้องมีค่าความทึบแสง ไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 เมื่อตรวจวัดด้วยเครื่องวัดความทึบแสง (Smoke Opacity Meter) นับแต่วันที่ 3 พฤศจิกายน 2550 และต้องมีค่าความทึบแสงไม่เกินร้อยละ 5 เมื่อตรวจวัดด้วยเครื่องวัดความทึบแสง (Smoke Opacity Meter) เมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ 3 พฤศจิกายน 2551 เป็นต้นไป อันเป็นการกำหนดไม่ให้ท่าเรือปล่อยฝุ่นละอองฟุ้งกระจายมามากเกินไป หรือแม้ท่าเรือเพื่อการบรรทุกหรือขนถ่ายถ่านหิน จะถูกกำหนดให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่บรรยากาศ เว้นแต่จะได้ทำการบำบัดอากาศเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานค่าความทึบแสงของฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากท่าเรือก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏแนวทางหรือหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเพื่อให้ผู้ประกอบการยึดถือเป็นหลักเกณฑ์เพื่อมิให้เกิดภาวะมลพิษจากฝุ่นละอองแต่อย่างใด

ในส่วนของพระราชบัญญัติจราจรทางบกพ.ศ. 2522 ที่ทำหน้าที่ดูแลการขนส่งถ่านหินที่ถูกลำเลียงขึ้นสู่รถบรรทุกเพื่อลำเลียงไปยังสถานประกอบการเพื่อทำการบด คัดแยก พัก หรือเทกองถ่านหินหรือสถานประกอบการอุตสาหกรรมต่างๆที่มีความจำเป็นต้องใช้ถ่านหิน ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการที่ทำหน้าที่ในการบรรทุกคน สัตว์ สิ่งของ ต้องจัดให้มีสิ่งป้องกันมิให้คน สัตว์ หรือสิ่งของที่บรรทุกตกหล่น รั่วไหล ส่งกลิ่น แสงสะท้อน หรือปลิวไปจากรถ อันอาจก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ ทำให้ทางสกปรกเปรอะเปื้อน ทำให้เสื่อมเสียสุขภาพอนามัยแก่ประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน ซึ่งทำให้ในการขนส่งถ่านหิน ผู้ประกอบการขนส่งจึงต้องจัดให้มีสิ่งป้องกันเพื่อมิให้ฝุ่นถ่านหินปลิวไปจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือเสื่อมเสียสุขภาพอนามัยของประชาชนที่สัญจรไปมา

สำหรับสถานประกอบการที่ทำหน้าที่ในการบด คัดแยก หรือเทกองถ่านหินซึ่งมีลักษณะเป็นอาคารหรือสถานที่ที่มียานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต

ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ และเป็นประเภทโรงงานประเภทที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่ต้องขออนุญาตก่อนดำเนินกิจการโรงงาน ก็จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ. 2535 ในการดำเนินกิจการ ซึ่งมาตรา 12 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ การยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานประเภทที่ 3 และขั้นตอนการพิจารณาและระยะเวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์การขออนุญาตและการอนุญาตเกี่ยวกับโรงงานจำพวกที่ 3 พ.ศ. 2549 ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับใบคำขออนุญาต ตรวจสอบคำขอและความถูกต้องของเอกสารหลักฐาน และดำเนินการตรวจสอบทำเลที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะอาคารและลักษณะภายในของโรงงาน เครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์หรือสิ่งให้นำมาใช้ในโรงงาน คนงานประจำโรงงาน การควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยในการประกอบกิจการและจัดทำรายงานการตรวจสอบดังกล่าวเสนอต่อผู้อนุญาตภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ และจะต้องมีการป้องกันภาวะมลพิษที่จะเกิดขึ้นจากโรงงาน โดยต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ที่โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องปฏิบัติในการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ในการสร้างโรงงานประเภทบด อัด หรือคัดแยกถ่านหินดังกล่าว ยังต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดข้อห้ามของสถานที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมประเภทที่ 3 ว่าห้ามตั้งโรงงานจำพวกที่ 3 ในบริเวณบ้านจัดสรรเพื่อการพักอาศัย อาคารชุดพักอาศัยและบ้านแถวเพื่อการพักอาศัย หรือภายในระยะ 100 เมตรจากเขตติดต่อสาธารณสถาน อันได้แก่ โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา วัดหรือศาสนสถาน โรงพยาบาล โบราณสถานและสถานที่ทำการงานของหน่วยงานของรัฐและให้หมายความรวมถึงแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด อีกทั้งโรงงานจำพวกที่ 3 นอกจากห้ามตั้งในบริเวณดังกล่าวข้างต้นแล้ว โรงงานประเภทที่ 3 ดังกล่าวยังต้องตั้งอยู่ในทำเลและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มีบริเวณเพียงพอที่จะประกอบกิจการอุตสาหกรรมตามขนาด และประเภทหรือชนิดของโรงงานโดยไม่อาจก่อให้เกิดอันตราย เหตุรำคาญหรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นด้วย ประกอบกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีที่ดินที่นั้นๆ มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้นด้วย ซึ่งจากสถานการณ์ปัจจุบันที่มีสถานประกอบกิจการที่ละเมิดกฎหมายดังกล่าว อาจจะต้องไป

พิจารณาถึงเรื่องการป้องปรามผู้กระทำความผิดทั้งในส่วนของผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกเหนือไปจากการพิจารณาแต่ตัวบทกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่โรงงานประเภท บด อัด คัดแยก หรือขนถ่ายถ่านหินดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย เช่น การจัดการสิ่งแวดล้อมภายในโรงงาน เป็นต้น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่จะระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนดังกล่าวแล้วสั่งให้แก้ไขปรับปรุงการกระทำที่ฝ่าฝืนดังกล่าวให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ แต่หากผู้ประกอบการนั้นยังจงใจที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้แก้ไขการกระทำดังกล่าว ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือบุคคลที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายมีอำนาจที่จะสั่งให้บุคคลดังกล่าวหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวได้ และปรับปรุงหรือแก้ไขการดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หากได้แก้ไขแล้ว ปลัดกระทรวงหรือบุคคลที่ปลัดกระทรวงมอบหมายย่อมมีอำนาจที่จะสั่งให้โรงงานนั้นดำเนินกิจการต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม หากสั่งหยุดประกอบกิจการแล้ว โรงงานนั้น ๆ ยังไม่ได้ดำเนินการใด ๆ เพื่อเป็นการแก้ไขการกระทำที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อบุคคลอื่น ๆ ที่อยู่รอบข้างโรงงานนั้น ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือบุคคลที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายมีอำนาจที่จะสั่งปิดโรงงานอุตสาหกรรมนั้นได้ ทั้งหากสถานประกอบการประเภทพัก คัดแยก หรือขนถ่ายถ่านหิน ที่เข้าลักษณะเป็นโรงงานประเภทที่ 3 ที่ต้องมีการขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนจึงจะสามารถเปิดดำเนินการได้ การเพิกเฉยไม่แก้ไขการดำเนินการที่ผิดต่อกฎหมายดังกล่าว ย่อมส่งผลให้เป็นการเพิกถอนใบอนุญาตให้ดำเนินการโรงงานประเภทที่ 3 นั้นด้วย ซึ่งหมายความว่า จะไม่สามารถประกอบกิจการนั้นต่อไปได้อีก

กิจการที่เกี่ยวกับการผลิต สะสม หรือขนส่งถ่านหิน ยังถือเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2558 ที่ออกตามความในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่น เพื่อกำหนดประเภทของกิจการที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าว ให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น และราชการส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินการที่ถูกกำหนดให้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและต้องถูกควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพอีกด้วย ทั้งนี้ ยังได้กำหนดมาตรการทางปกครองแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นให้สามารถออกหนังสือต่อบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับกรก่อเหตุร้ายกาจ ซึ่งโดยมากมักเป็นเจ้าของสถานประกอบการให้ทำการระงับหรือ

ป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นอีกในอนาคต และถ้าหากมีข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ปรากฏต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นอีกว่า ยังคงมีการละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเหตุรำคาญเช่นว่านั้น อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง กฎหมายได้มอบให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการระงับเหตุรำคาญนั้น และมีอำนาจในการจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรืออาจเกี่ยวข้องในการก่อเหตุรำคาญนั้นต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าระงับหรือจัดการเหตุรำคาญดังกล่าวอีกทั้งหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีการเตือนให้เจ้าของสถานประกอบกิจการหรือบุคคลที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญให้แก้ไขหรือปรับปรุงไม่ให้มีเหตุเดือดร้อนรำคาญนั้นแล้ว แต่ผู้ดำเนินกิจการนั้นไม่มีการแก้ไข เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการสั่งให้ผู้นั้นหยุดประกอบกิจการไว้เป็นการชั่วคราวได้จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่า การดำเนินกิจการเช่นว่านั้นจะปราศจากอันตรายแล้ว

นอกเหนือไปจากนี้ พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 ซึ่งคุ้มครองความปลอดภัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานของลูกจ้าง ได้กำหนดให้มีกฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานในการบริหารจัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2555 โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการป้องกันอันตรายจากถ่านหิน กล่าวคือ การเก็บถ่านหินในที่โล่งแจ้ง ต้องพรมน้ำให้เปียกชื้นอยู่ตลอดเวลาและอัดทับให้แน่นเพื่อป้องกันการลุกไหม้ที่เกิดขึ้นได้เอง และห้ามกองไว้สูงเกินสามเมตร เป็นต้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวมุ่งที่จะคุ้มครองเพื่อไม่ให้มีการเกิดอัคคีภัยขึ้นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยมิได้มุ่งเน้นไปที่การป้องกันฝุ่นละอองจากการเทกองถ่านหินในสถานประกอบการหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวสามารถนำมาบังคับใช้เพื่อป้องกันมิให้ฝุ่นถ่านหินที่อาจเกิดขึ้นจากการเทกองถ่านหินไว้ในที่โล่งแจ้ง และอาจฟุ้งกระจายจนกระทั่งไปรบกวนปกติสุขของประชาชนที่อยู่ใกล้กับบริเวณสถานประกอบการดังกล่าวได้

สำหรับพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ที่ทำหน้าที่จัดการและควบคุมดูแลการประกอบกิจการเหมืองแร่ในประเทศไทย พบว่า แม้ถ่านหินจะถือเป็นแร่ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เมื่อถ่านหินนำเข้านั้นมิได้มีแหล่งกำเนิดในประเทศไทย จึงไม่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองและหลักเกณฑ์ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติแร่ดังกล่าว ประกอบกับถ่านหินก็ได้เป็นแร่ที่อยู่ในความควบคุมที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 กรณีจึงถือได้ว่าไม่มีกฎหมายฉบับใดทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลหรือจัดการถ่านหินไว้เป็นการเฉพาะ หากแต่มีกฎหมายและหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตน เข้ามาร่วมกันจัดการและดูแลถ่านหินโดยอาศัยถ่านหินเป็นแกนกลาง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี จึงมีข้อต้องพิจารณาว่า ปัญหาอันเกิดจากถ่านหิน เช่น

ฝุ่นถ่านหิน ที่เกิดขึ้นได้ตั้งแต่กระบวนการนำเข้าไปจนถึงกระบวนการก่อนที่จะไปประกอบการในการอุตสาหกรรม จำเป็นต้องมีกฎหมายและหน่วยงานเพื่อจัดการโดยเฉพาะหรือไม่ หรือเพียงแค่ปรับปรุงกฎหมายที่บังคับใช้อยู่และประสานความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาฝุ่นถ่านหินจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้พลังงาน ซึ่งถ่านหินยังเป็นที่ยอมรับว่ามีความต้องการในการใช้ในปริมาณที่มาก และเพื่อเป็นการป้องกันปัญหามลภาวะจากฝุ่นถ่านหินให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงวิธีการทางเทคโนโลยีในปัจจุบัน เป็นที่เห็นได้ว่า มีวิธีการมากมายที่สามารถนำมาดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองอันเกิดจากการขนส่ง ขนถ่าย และเทกองถ่านหินได้ เช่น การดำเนินการกระบวนการหรือหาวิธีการที่จะป้องกันการฟุ้งกระจายของฝุ่นในสถานประกอบการที่มีลักษณะปิด การทำรั้วเพื่อกันลมพัดทำให้ฝุ่นละอองฟุ้งกระจายบริเวณโดยรอบสถานประกอบการ การจัดให้มีการทำสายพานนำส่งถ่านหินในระบบปิด การสร้างระบบในการลำเลียงถ่านหิน การปลูกพืชหรือต้นไม้บริเวณโดยรอบสถานประกอบการเพื่อลดฝุ่นละอองถ่านหิน หรือการฉีดสเปรย์น้ำหรือสารที่ฉีดเพื่อให้ถ่านหินยึดเกาะกันหรือที่กำบังลม รวมถึงการควบคุมความชื้นบริเวณสถานที่เก็บถ่านหินและจัดเก็บถ่านหินโดยพิจารณาว่าสถานที่จัดเก็บดังกล่าวไม่ได้รับผลกระทบจากทิศทางลมมากนัก¹⁵⁸ เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยอาจจะต้องพิจารณาว่าวิธีการใดที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศและพิจารณานำมาบังคับใช้ต่อไป

อย่างไรก็ดี ปัญหาการดำเนินการเกี่ยวกับถ่านหินยังคงต้องใช้ระยะเวลาเพื่อหาแนวทางและวิธีการที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการบังคับใช้ต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 การแก้ไขปัญหาหาระยะสั้น

การบูรณาการและประสานความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการแก้ไขปัญหาฝุ่นถ่านหินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการถ่านหินนำเข้า

แม้ว่าถ่านหินนำเข้าจะไม่มีกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในการจัดการตั้งแต่กระบวนการนำเข้า ขนถ่าย เทกอง และการนำถ่านหินไปใช้ประโยชน์ แต่ประเทศไทยก็ยังคงมีกฎหมายอื่นๆ อันเป็นกฎหมายข้างเคียงที่นำมาปรับใช้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ รวมถึง

¹⁵⁸ Gov.UK, “Control and Monitor emissions for your environmental permit,” Accessed June 5, 2016, <https://www.gov.uk/guidance/control-and-monitor-emissions-for-your-environmental-permit>.

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการถ่านหินนำเข้าที่ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลเกี่ยวกับกระบวนการจัดการถ่านหินตั้งแต่ขั้นตอนการนำเข้าที่แตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน

ทั้งนี้ จากที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาทั้งบทกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีกฎหมายที่นำมาใช้เกี่ยวกับถ่านหินในแต่ละขั้นตอนตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่กำกับดูแลแต่ละกระบวนการของการดำเนินการเกี่ยวกับถ่านหินที่อาจก่อให้เกิดภาวะมลพิษจากกระบวนการในแต่ละกระบวนการนั้น เช่น การขนถ่าย ซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 เป็นต้น ซึ่งแม้กฎหมายที่บังคับใช้ยังอาจไม่มีหลักเกณฑ์เฉพาะที่นำมาใช้กับการขนถ่ายถ่านหินหรือในกรณีของการเทกอง บดหรือคัดแยกถ่านหินที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 รวมถึงพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่แม้ยังไม่มีหลักเกณฑ์เฉพาะที่นำมากำหนดเพื่อให้มีการจัดการถ่านหินไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวก็มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการเพื่อมิให้มีการปลดปล่อยภาวะมลพิษอันเกิดจากการดำเนินกระบวนการในโรงงานหรือกิจการของผู้ประกอบการไว้พอสมควร ดังนั้น ผู้ประกอบการไม่ว่าจะเป็นผู้ขนส่งหรือผู้ประกอบการเกี่ยวกับถ่านหิน จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว

อย่างไรก็ดี เมื่อพบว่าปัญหาเกี่ยวกับฝุ่นละอองจากถ่านหินยังเกิดขึ้น และเกิดขึ้นในทุกช่วงกระบวนการของการดำเนินการเกี่ยวกับถ่านหิน จึงต้องมีการบังคับใช้กฎหมายโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ด้วยเหตุที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจัดการถ่านหินนำเข้ามีเป็นจำนวนมาก จึงอาจทำให้ไม่มีการบูรณาการและแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองจากถ่านหินอย่างเป็นระบบ

ดังนั้น ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงถือเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นในการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองถ่านหินด้วย ซึ่งในการแก้ไขปัญหาระยะสั้นเพื่อให้การแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองถ่านหินที่เกิดจากการขนถ่าย เทกอง บด อัด หรือคัดแยกถ่านหินเป็นไปด้วยความรวดเร็วและให้ปัญหาบรรเทาและเจือจางลง จึงมีความจำเป็นต้องมีการประสานความร่วมมือเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากการนำเข้า ขนถ่ายและเทกองถ่านหินระหว่างกัน

ทั้งนี้ โดยที่ประเทศไทยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการและวิธีการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการละเมิดกฎหมายและการแก้ไขเยียวยาความเสียหายเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งตามความในข้อ 5 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้มี

คณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ตามข้อ 9 ของระเบียบดังกล่าว กล่าวคือ ประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง เสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบหรือประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พิจารณาและกำหนดมาตรการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และติดตามให้มีการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว รวมถึงเรียกให้หน่วยงานของรัฐหรือขอให้องค์กรเอกชนส่งเอกสารหรือข้อมูล หรือขอให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าวมาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม¹⁵⁹

นอกจากนี้ ข้อ 11 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพบเห็นการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือได้รับแจ้งจากองค์กรเอกชนหรือบุคคลใดว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นเหตุให้เกิดภัยอันตรายต่อสาธารณสุขอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ก็ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเพื่อระงับเหตุแห่งความเสียหายตามอำนาจหน้าที่โดยทันที เช่น การสั่งปิดหรือพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือ การสั่งให้หยุดใช้ หรือทำประโยชน์ด้วยประการใด ๆ เพื่อระงับเหตุแห่งความเสียหายนั้น และหากมีความจำเป็นจะต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานและให้แจ้งให้ศูนย์ข้อมูล ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในของกรมควบคุมมลพิษและเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทราบโดยไม่ชักช้า และหากมีบุคคลใดพบว่าการกระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น ก็ให้แจ้งศูนย์ข้อมูลทราบเพื่อพิจารณามาตรการในการระงับเหตุแห่งความเสียหายเพิ่มเติม อีกทั้งในกรณีที่ศูนย์ข้อมูลเห็นว่า มาตรการที่ใช้เพื่อการระงับเหตุแห่งความเสียหายของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามที่กล่าวข้างต้นไม่เพียงพอ ก็ให้ศูนย์ข้อมูลเสนอมาตรการให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามที่ศูนย์ข้อมูลเสนอ ให้ศูนย์ข้อมูลรายงานให้รัฐมนตรี

¹⁵⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนพิเศษ 23 ง (28 กุมภาพันธ์ 2550) : 4

ผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมทราบโดยไม่ชักช้า¹⁶⁰

ดังนั้น ในกรณีของการจัดการปัญหาฝุ่นละอองถ่านหินที่เกิดจากกระบวนการขนถ่าย เทกอง บดหรือคัดแยกถ่านหินนำเข้า ก่อนนำไปใช้ประโยชน์ในทางอุตสาหกรรม นั้น จึงอาจที่จะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดการไปตามอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมาย โดยให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและสภาพปัญหาในการจัดการถ่านหินนำเข้าผ่านศูนย์ข้อมูลซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลในการดูแลจัดการเกี่ยวกับถ่านหินนำเข้ารวมถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองถ่านหินที่ส่งผลให้ต่อสภาวะแวดล้อมและความปกติสุขของบุคคลที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบของสถานที่ขนถ่ายและสถานประกอบกิจการที่มีการเทกองถ่านหิน ค่อยๆ บรรเทาและเจือจางลงไปได้โดยเร็วจนกระทั่งสามารถดำเนินการให้ผู้ประกอบกิจการและประชาชนโดยรอบสามารถอยู่ร่วมกันได้โดยปกติสุขและไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันต่อไป

5.2.2 การแก้ไขปัญหาระยะยาว

นอกจากการแก้ไขปัญหาระยะสั้นโดยให้มีการประสานงานในการบังคับใช้กฎหมาย การแลกเปลี่ยนข้อมูลและการแก้ไขปัญหาระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดการฝุ่นละอองถ่านหินเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ได้รับการแก้ไขปัญหาย่างทันที่และเพื่อให้ปัญหาจากฝุ่นละอองถ่านหินนั้นบรรเทาและเจือจางลงแล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประสานงานข้อมูลและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับฝุ่นละอองจากถ่านหินนำเข้าร่วมกัน ซึ่งอาจมีการแลกเปลี่ยนและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาในการจัดการฝุ่นละอองถ่านหินได้ชัดเจน ซึ่งหากยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับฝุ่นละอองถ่านหินเกิดขึ้น ก็อาจที่จะนำข้อมูลและสภาพปัญหาดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองถ่านหินระยะยาวโดยการออกเป็นกฎหมายเพื่อนำมาบังคับใช้ต่อไป โดยมีแนวทาง ดังนี้

¹⁶⁰ เฟิงอั้ง น.137.

5.2.2.1 การแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้

(1) การแก้ไขพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ให้ครอบคลุมถึงการจัดการถ่านหินนำเข้า

แม้ว่าถ่านหินจะไม่มีกฎหมายเฉพาะในการจัดการและควบคุมดูแล หากแต่เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายหลากหลายฉบับที่บังคับใช้อยู่ในประเทศไทย อันประกอบด้วยพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมดูแลสถานประกอบการเหมืองแร่ในประเทศไทย เป็นที่เห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาที่ยังคงเป็นช่องโหว่ของกฎหมาย กล่าวคือพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงการดำเนินการกรณีนำเข้าถ่านหินมาจากต่างประเทศ แม้ถ่านหินจะถือเป็นแร่ชนิดหนึ่งตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ก็ตาม กรณีจึงอาจมีการพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 โดยกำหนดให้การดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับแร่ ครอบคลุมไปถึงแร่ที่มีการนำเข้าจากต่างประเทศ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อแยกประเภทของแร่และปัญหาที่เกิดจากแร่แต่ละประเภทเพื่อนำมาจัดทำกระบวนการและขั้นตอนเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษอันเกิดจากแร่นั้น รวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการกระบวนการต่างๆ อันเกี่ยวกับถ่านหิน รวมถึงเทคโนโลยีที่จะสามารถป้องกันฝุ่นละอองจากกระบวนการแต่ละกระบวนการของถ่านหินไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าว และกำหนดบทกำหนดโทษเพื่อที่จะได้ดำเนินการจัดการปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม

(2) การแก้ไขกฎหมายในแต่ละฉบับที่บังคับใช้กับการจัดการถ่านหินนำเข้าในปัจจุบัน

หากไม่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ให้ครอบคลุมถึงการจัดการถ่านหินนำเข้าซึ่งถือเป็นแร่ชนิดหนึ่ง ก็อาจมีมาตรการอื่นในการจัดการถ่านหินนำเข้า กล่าวคือการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการถ่านหินโดยกำหนดมาตรการในการป้องกันและจัดการถ่านหินเป็นการเฉพาะให้ชัดเจนยิ่งขึ้นตามกฎหมายแต่ละฉบับที่มีบังคับใช้อยู่แล้ว ได้แก่

กระบวนการนำเข้าถ่านหินตามพระราชบัญญัติการส่งออกป้อนอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ที่กำหนดแต่เพียงให้มีการขออนุญาตนำถ่านหินเข้ามาและมีกฎกระทรวง การขออนุญาตและการอนุญาตให้ส่งออกป้อนอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2555 ที่กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการรายงานปริมาณถ่านหินหรือสัญญาซื้อขายเพื่อเป็นการแจ้งข้อมูลให้ทราบโดยมีวัตถุประสงค์ในเชิงเศรษฐกิจ

ดังนั้นเมื่อมีกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวอยู่แล้ว แม้จะเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในเชิงเศรษฐกิจดังที่กล่าวข้างต้นแล้วก็ตาม แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า

ผู้ขนส่งถ่านหินก็มีหน้าที่ที่จะต้องระมัดระวังและกำหนดวิธีการในการขนถ่ายถ่านหินไว้ก่อนแล้ว ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าอาจมีการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมโดยให้ผู้ขนส่งรายงานข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการที่ผู้ประกอบการใช้ในการขนส่งและขนถ่ายถ่านหินไปในกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวด้วยเพื่อที่จะได้มีข้อมูลเกี่ยวกับถ่านหินนำเข้าที่ครบถ้วนและเป็นการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการขนถ่ายถ่านหิน

ในส่วนของกระบวนการขนถ่ายถ่านหิน ตามพระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ที่ดูแลการขนส่งทางน้ำ และพระราชบัญญัติ การจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ที่ดูแลการขนส่งทางบก มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเฉพาะ ในการขนถ่ายถ่านหิน คงกำหนดแต่เพียงให้แจ้งกรมเจ้าท่าก่อนการขนส่งและให้ผู้ขนส่งทางบกหาวิธี ป้องกันมิให้ถ่านหินไปรบกวนปกติสุขและการสัญจรของผู้คนเท่านั้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณียังไม่มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ชัดเจนเพียงพอ เพื่อนำมาใช้ในการขนถ่ายถ่านหิน เนื่องจากหากไม่มีกระบวนการในการจัดการจะทำให้ถ่านหินซึ่งอยู่ ระหว่างขนถ่ายลงจากเรือหรือขนส่งโดยรถบรรทุก พุ่งกระจายจนก่อให้เกิดฝุ่นละอองถ่านหิน ก่อความเดือดร้อนรำคาญและรบกวนการสัญจรของประชาชนได้ จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการ ขนส่งถ่านหินให้ชัดเจนไว้เป็นการเฉพาะ โดยนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาผนวกรวมเป็นกฎหมายโดย พิจารณาถึงแนวทางเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับประเทศไทย ซึ่งอาจจะพิจารณาแนวทางของประเทศ ต่าง ๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศสหราชอาณาจักร ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดการ เพื่อให้เกิดฝุ่นละอองจากถ่านหินน้อยที่สุด เช่น ทำรั้วเพื่อกันลมพัดทำให้ฝุ่นละอองพุ่งกระจายบริเวณ โดยรอบสถานประกอบการ ปลุกพืชหรือต้นไม้บริเวณโดยรอบสถานประกอบการเพื่อเป็นแนวกันชน ตามธรรมชาติในการลดฝุ่นละอองถ่านหิน หรือกำหนดให้สถานประกอบการเทกองถ่านหินไว้ใน โรงเรือนที่มีลักษณะปิด เป็นต้น โดยออกเป็นกฎกระทรวงที่อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และกำหนดให้มีระบบการขนถ่ายขึ้นรถบรรทุก โดยอาจให้มีการลำเลียงถ่านหินในโรงเรือนที่มีลักษณะปิดและมีสเปร์ย์น้ำเพื่อให้ถ่านหินยึดเกาะกัน และไม่ทำให้พุ่งกระจายง่าย รวมทั้งให้มีการขนส่งโดยมีอุปกรณ์เพื่อคลุมถ่านหินที่จะทำการขนส่งไว้ ตลอดการขนส่งนั้น เป็นต้น โดยออกเป็นกฎกระทรวงที่อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติ การจราจรทางบก พ.ศ. 2522 เช่นกัน

ในส่วนของการประกอบกิจการถ่านหิน ที่ต้องมีการจัดการ สภาพแวดล้อมบริเวณสถานประกอบการโดยพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ก็ควรมีหลักเกณฑ์ในการจัดการถ่านหินไว้เป็นการเฉพาะ โดยนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาผนวกรวมเป็นกฎหมายโดยออกเป็นกฎกระทรวง กำหนดให้รายงาน

หลักเกณฑ์และข้อมูลของการดำเนินการของสถานประกอบการนั้นเป็นระยะๆ ตลอดระยะเวลาดำเนินการ ไม่แต่เพียงเฉพาะในช่วงที่มีการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานหรือสถานประกอบการเท่านั้น ทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบการรายงานข้อมูลการปล่อยมลพิษต่อหน่วยงานที่ตนสังกัดทุกปีและพัฒนา ทบทวน และรายงานถึงปัญหาอันเกิดจากการดำเนินมาตรการอันเป็นการเฉพาะเหล่านั้นต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะได้ปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับฝุ่นละอองถ่านหินให้ดียิ่งขึ้นไป

อย่างไรก็ดี เนื่องจากถ่านหินถือเป็นพลังงานที่ต้องยอมรับว่ามีการปล่อยมลพิษเป็นจำนวนมาก แม้ในปัจจุบันจะมีเทคโนโลยีถ่านหินสะอาดแล้วก็ตาม แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าในอดีต ถ่านหินเป็นจำนวนมากถือเป็นต้นเหตุของข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่ากิจการใดที่จะต้องจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้แล้วก็ตาม แต่บางกิจการ เป็นที่เห็นได้ว่าไม่ครอบคลุมทุกกระบวนการในการดำเนินการอันเกี่ยวแก่กิจการนั้น จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ของกิจการที่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจน โดยกำหนดรวมถึงสถานประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับถ่านหินในทุกขั้นตอนให้จัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินการด้วย

5.2.2.2 การบัญญัติให้มีกฎหมายและองค์กรเฉพาะเกี่ยวกับการจัดการ

ถ่านหิน

หากการแก้ไขปัญหามลพิษเฉพาะหน้าโดยการประสานงานข้อมูลและปัญหาที่เกิดขึ้นจากถ่านหินนำเข้าไม่ประสบผลสำเร็จ กล่าวคือ ปัญหาฝุ่นละอองจากการขนถ่ายและเทกองถ่านหินยังคงทวีความรุนแรงขึ้นจนอาจทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการ ชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบ รวมไปถึงหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการปัญหา ก็อาจมีการบัญญัติให้มีกฎหมายเฉพาะและหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะเข้ามาจัดการดูแลเกี่ยวกับถ่านหิน โดยเฉพาะตั้งแต่ต้นกระบวนการ กล่าวคือ ตั้งแต่การนำเข้า ขนส่ง ขนถ่าย เทกอง คัดแยก จนกระทั่งถ่านหินถูกนำไปใช้ในกระบวนการอุตสาหกรรม จนกระทั่งเสร็จสิ้นกระบวนการ โดยกำหนดให้มีองค์กรเฉพาะขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการจัดการถ่านหินตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทางดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น โดยกำหนดให้มีการร่างกฎหมายที่ทำหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับถ่านหินไว้เป็นการเฉพาะด้วย ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ใช้ในการจัดการเกี่ยวกับถ่านหินโดยเฉพาะ จึงต้องมีการกำหนดค่านิยมของคำว่า “ถ่านหิน” รวมถึงกำหนดนิยามของแต่ละกระบวนการไม่ว่าจะเป็น “การขนส่ง” “การนำเข้า” “การเก็บกอง” และการกำหนดขอบเขตของถ่านหินที่อยู่ในความดูแลตามกฎหมายดังกล่าวให้ชัดเจน กล่าวคือ กำหนดให้ทั้งถ่านหินที่ได้จากการทำเหมืองแร่ในประเทศไทยและถ่านหินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ อยู่ในความควบคุมดูแลขององค์กรอิสระดังกล่าว

โดยเฉพาะ โดยกำหนดวิธีการในการจัดการเป็นหมวดหมู่และประเภทแยกตามลักษณะการดำเนินการ เนื่องจากลักษณะการดำเนินการของการทำเหมืองแร่ในประเทศและการนำเข้าอาจมีขั้นตอนและรายละเอียดในการดำเนินการที่แตกต่างกันบ้าง และนำหลักเกณฑ์เฉพาะรวมถึงเทคโนโลยีต่างๆ ในการจัดการเกี่ยวกับถ่านหินมาบัญญัติไว้ในกฎหมายด้วย เช่น นำเอาต้นไม้ม้าเป็นแนวพื้นที่กันชนเพื่อป้องกันฝุ่นละออง เฉกเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของการนิคมอุตสาหกรรม หรือทำแผงกั้นลม เป็นต้น

เมื่อมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการถ่านหินโดยเฉพาะผู้ศึกษา เห็นว่าควรที่จะมีคณะกรรมการเพื่อกำกับดูแลกิจการถ่านหินเป็นผู้ทำการบริหารองค์การดังกล่าว โดยมีอำนาจกำหนดทั้งแนวนโยบายและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทุกกระบวนการของถ่านหิน ตั้งแต่การอนุญาตทำเหมืองถ่านหิน การอนุญาตให้นำเข้าถ่านหิน หลักเกณฑ์ในการขนส่ง ขนถ่าย และเทกองถ่านหิน รวมถึงหลักเกณฑ์เพื่อความปลอดภัยและการปลดปล่อยมลพิษจากการประกอบกิจการถ่านหิน เป็นต้น

นอกจากนี้ ในปัจจุบัน มีการปลดปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งถ่านหินที่หากไม่มีข้อมูลเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการปลดปล่อยถ่านหิน ก็จะทำให้ปัญหาจากฝุ่นละอองถ่านหินยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพนัก ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรที่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้สถานประกอบการ รายงานข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบกิจการถ่านหินรวมทั้งการปล่อยมลพิษอันเกิดแก่ถ่านหินจากสถานประกอบการ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการปลดปล่อยมลพิษภายในสถานประกอบการต่อไปและเพื่อเป็นข้อมูลให้ประชาชนเข้าตรวจสอบต่อไป

อีกทั้งเมื่อมีกฎหมายที่ใช้ในการจัดการถ่านหินไว้โดยเฉพาะ เมื่อบุคคลที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ดังกล่าวแล้ว ก็ต้องมีบทกำหนดโทษ โดยนำโทษทางกฎหมายอาญามาปรับใช้ ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายนั้นๆ แต่ไม่ดำเนินการ และผู้กระทำการละเมิดและก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อบุคคลอื่น ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นควรที่จะให้มีการกำหนดมาตรการทางปกครองโดยให้มีมาตรการส่งเสริมและจูงใจให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลที่ก่อความเดือดร้อนรำคาญเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการขอให้ปรับปรุงแก้ไข โดยหากบุคคลผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวได้ทำการปรับปรุงแก้ไข ก็จะไม่ดำเนินคดีในคราวแรก เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้จะมีมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการถ่านหินเป็นการเฉพาะ แต่เป็นที่เห็นได้ว่า ประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับถ่านหินมากนัก ทำให้

เกิดข้อพิพาทขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับปัจจุบันยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินในการอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรกำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ ถ่านหินดังกล่าว ทำหน้าที่ในการศึกษาวิจัย รวมถึงคิดค้นเทคโนโลยีเกี่ยวกับถ่านหิน และให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับถ่านหินเป็นการเฉพาะ โดยอาจจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับถ่านหินเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนไว้ในโครงสร้างองค์กรดังกล่าว รวมถึงเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเพื่อดำเนินการ แก้ไขปัญหาในเบื้องต้นหากเกิดกรณีพิพาทอันเกิดจากถ่านหินนั้นด้วย ทั้งนี้ องค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการถ่านหินดังกล่าวอาจมีการประมวลความรู้และจัดทำประมวลแนวปฏิบัติ หรือ Code Of Practice เพื่อให้ผู้ประกอบการได้ปฏิบัติตามได้โดยง่าย รวมถึงเป็นการให้ความรู้กับประชาชน ทั่วไปอีกด้วย

5.2.2.3 การจัดตั้งกองทุนถ่านหิน

เมื่อมีองค์กรที่ทำหน้าที่จัดการถ่านหินเป็นการเฉพาะแล้ว องค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวย่อมจะต้องมีรายได้หรือเงินทุนเพื่อใช้ในการศึกษา วิจัย คิดค้นเทคโนโลยีเกี่ยวกับ ถ่านหิน รวมถึงใช้ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับภาวะมลพิษที่อาจเกิดจากถ่านหิน ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรที่จะมีกองทุนถ่านหินขึ้น โดยยึดถือแนวทางของกองทุนอื่นๆ ที่ประเทศไทยได้เคยนำมาปรับใช้ เป็นกฎหมาย เช่น กรณีตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ที่มีการเก็บค่าภาคหลวงแร่จากผู้ถือ ประทานบัตรชั่วคราว ผู้ถือประทานบัตร ผู้รับใบอนุญาตซื้อแร่ ผู้ครอบครองแร่อื่นที่ได้จากการแต่งแร่ หรือผู้ประกอบการ โดยนำค่าภาคหลวงแร่ดังกล่าวไปจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการทำเหมืองแร่ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นฝุ่นละออง เสียย รวมถึงถนนที่ใช้เป็นเส้นทางขนส่งข่าแร่สูญหาย หรือเช่นกรณีของกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ พลังงาน ที่ตั้งขึ้นเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายช่วยเหลือหรืออุดหนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการ อนุรักษ์พลังงาน หรือแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน รวมไปถึงเป็นเงินหมุนเวียน เงินช่วยเหลือหรืออุดหนุนให้กับหน่วยงานต่างๆ ทั้งในการ คำนคว้า วิจัย ศึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริมและอนุรักษ์พลังงาน และการป้องกันและแก้ไขปัญหา สิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงานนั้น โดยเรียกเก็บจากผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิง ผู้นำเข้า หรือผู้ซื้อหรือ ได้มาซึ่งก๊าซจากผู้รับสัมปทานตามกฎหมาย ดังนี้ โดยที่ถ่านหินยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ในระย ยาว จึงควรที่จะมีการจัดตั้งกองทุนโดยกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้นำเข้า ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่จะ อาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยจ่ายเงินเข้ากองทุน ซึ่งอาจเรียกเก็บตามอัตราในการนำถ่านหินเข้ามาในประเทศ เฉกเช่นเดียวกับค่าภาคหลวงแร่ และนำ เงินดังกล่าวไปศึกษา พัฒนา และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับภาวะมลพิษจากถ่านหิน ตามหลักผู้ก่อมลพิษ เป็นผู้จ่าย

5.2.2.4 การป้องปรามมิให้เกิดการกระทำความผิดโดยการบังคับใช้กฎหมาย

ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการถ่านหินได้กระทำการละเมิดกฎหมายไม่ว่าในชั้นตอนใด เช่น ไม่ดูแลการปล่อยฝุ่นละอองและมลพิษในโรงงาน ทำให้ก่อความเดือดร้อนรำคาญจากฝุ่นถ่านหินต่อประชาชนโดยรอบ หรือมีการนำพื้นที่เกษตรกรรมมาทำเป็นสถานประกอบการประเภทถ่านหิน อันเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ เป็นต้น จะเป็นที่เห็นได้ว่า กฎหมายมักมีมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิด เช่น ให้ปรับปรุงแก้ไขมิให้มีการปล่อยมลพิษ หรือรื้อถอนและทำพื้นที่ให้กลับเป็นเขตเกษตรกรรมดั้งเดิม เป็นต้น หากแต่เนื่องด้วยปัญหาดังกล่าว ย่อมเกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพิกเฉยละเลย หรืออาจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิด เช่น การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า แม้กฎหมายเฉพาะที่นำมาใช้จัดการเกี่ยวกับถ่านหินจะไม่ได้กำหนดมาตรการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดไว้ แต่โดยที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด มีความผิดและต้องรับโทษตามกฎหมาย ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้มีการกระทำความผิดต่อกฎหมายและก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลเป็นการทั่วไป จึงเห็นควรให้มีการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ดังกล่าวด้วย

5.2.2.5 การสร้างองค์ความรู้แก่ประชาชน

เมื่อพิจารณาปัญหาหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับถ่านหินที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน พบว่าปัญหามักเกิดจากความไม่เข้าใจกันระหว่างรัฐและประชาชน รวมถึงประชาชนไม่มีข้อมูลเชิงลึก เช่นเดียวกับภาครัฐ ดังนั้นสิ่งที่สำคัญที่สุดคือความรู้ความเข้าใจและการได้รับข้อมูลที่ถูกต้องของประชาชนเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันจนเกิดเป็นองค์ความรู้เกิดขึ้น ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับถ่านหิน โดยจัดตั้งเป็นศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับถ่านหินเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชน รวมถึงหากยังมีปัญหาข้อพิพาทอันเกิดถ่านหิน ก็ให้ศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับถ่านหินมีอำนาจหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นด้วย ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า ถ่านหินเป็นแร่ชนิดหนึ่งและโดยที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยในเรื่องแร่แต่ละชนิดอยู่แล้ว ดังนั้น ศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับถ่านหินดังกล่าวจึงอาจถูกกำหนดอยู่ในโครงสร้างของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เพื่อให้ความรู้และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับถ่านหินแก่หน่วยงานของรัฐอื่น ภาคเอกชน รวมถึงประชาชน โดยมีการประสานงานข้อมูล ถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีเกี่ยวกับถ่านหิน เพื่อให้เกิดเป็นองค์ความรู้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศอย่างยั่งยืนต่อไปและลดปัญหาและความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นระหว่างกันให้น้อยที่สุด

รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

ประเสริฐ ชุมรัมย์ และคณะ. เทคโนโลยีการทำเหมืองถ่านหิน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ แคนคิด มีเดีย, 2538.

สำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 5 ภาค 2 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเฉพาะเรื่อง. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชาชน จำกัด, 2559.

บทความวารสาร

เสกสรร แสงดาว และ ฐิติศักดิ์ บุญปราโมทย์, “คุณภาพถ่านหินและโรงไฟฟ้าภายใต้เงื่อนไขมาตรฐานคุณภาพอากาศ.” ปีที่ 10 ฉบับที่ 3. วารสารวิจัยพลังงาน. (2556) : 20 – 22.

บทความหนังสือพิมพ์

ศูนย์ข่าวศรีราชา. รายงาน. “เจ้าท่าชลบุรีดำเนินคดีผู้ขนถ่ายถ่านหินฟุ้งกระจายลงทะเล หน้าเกาะสีชัง.” ผู้จัดการ. (7 ธันวาคม 2558) : 10.

วิทยานิพนธ์

กุลรัตน์ อุบลนุช. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมน้ำเสียจากเรือบรรทุกสินค้า.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

คะนิงสุข ทองอยู่คง. “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษจากการใช้ถ่านหินในการผลิตไฟฟ้า.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

จิรัฏฐ์ จิรฉันทาวงศ์. “การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนแบบถ่านหิน บดชนิดความดันต่ำกว่าวิกฤติด้วยวิธีการประเมินวัฏจักรชีวิต.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

วิทยานิพนธ์

- ชมชนก อันติมานนท์. “กฎหมายกำกับดูแลการขนส่งของอันตรายทางทะเลระหว่างประเทศของประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- ประภาพรรณ ภูษิตมงคลโชติ. “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและควบคุมก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์จากโรงงานอุตสาหกรรม : ศึกษาเปรียบเทียบสหรัฐอเมริกาและไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- ปิติพงษ์ โชติมานนท์. “กฎหมายกำกับดูแลการขนส่งของอันตรายทางถนนระหว่างประเทศ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “ความรู้ทั่วไปของถ่านหิน.” <http://www.projects-pdp2010.egat.co.th>, 4 พฤศจิกายน 2558.
- จรินทร์ ชลไพศาล, “สถานการณ์ถ่านหินนำเข้าปี 2553 และแนวโน้มปี 2554.” <http://www.dpim.go.th>, 4 พฤศจิกายน 2558.
- สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, “การเกิดถ่านหิน.” <http://www.fieldtrip.ipst.ac.th>, 5 พฤศจิกายน 2558.
- นฤมล ธีรวัฒน์, “ความเป็นมาของโลกสมัยใหม่.” <http://www.human.cmu.ac.th/>, 22 พฤษภาคม 2559.
- มหาวิทยาลัยราชภัฏรำปาง, “การปฏิวัติอุตสาหกรรม.” <http://www.itech.lpru.ac.th/>, 22 พฤษภาคม 2559.
- บริษัท ไทย แคปปิตอล จำกัด (มหาชน), “ข้อมูลถ่านหิน.” <http://www.thaicapital.co.th>, 5 พฤศจิกายน 2558.
- สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, “การขนส่งสินค้าด้วยรถบรรทุก.” <http://www.sme.go.th>, 3 มิถุนายน 2559.
- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “การขนส่งถ่านหินโรงไฟฟ้ากระบี่.” <http://www.egat.co.th>, 3 มิถุนายน 2559.
- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “การขนส่งเชื้อเพลิงถ่านหินมายังโรงไฟฟ้า.” <http://www.egat.co.th>, 3 มิถุนายน 2559.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, “โครงการศึกษาศักยภาพและจัดทำแผนที่นำทางวิจัย และพัฒนาเทคโนโลยีถ่านหินสะอาด (Clean Coal Technology) ในภาคอุตสาหกรรมของประเทศ.” <http://www.trf.or.th/>,16 กันยายน 2558.

บริษัท เอเชีย กรีน เอนเนอจี จำกัด (มหาชน), “แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี 2556.” http://www.agecoal.com/download/IR/form56-1/form56-1_2556.pdf, 5 พฤษภาคม 2559.

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “การขนส่งถ่านหินทางทะเล.” <http://www.egat.co.th/index.php?option=content&view=article&id=973&catid=32&Itemid=230>, 3 มิถุนายน 2559.

สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, “เทคโนโลยีถ่านหินสะอาด และการพัฒนาการใช้ถ่านหินสะอาดในต่างประเทศ.” <http://ptit.org/download/AEC/3-2-2.pdf>, 3 มิถุนายน 2559.

กรมอนามัยและกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, “แนวทางการเฝ้าระวังพื้นที่เสี่ยงจากมลพิษทางอากาศ กรณีฝุ่นละอองขนาดเล็ก.” hia.anamai.moph.go.th/download/hia/manual/book/book44.pdf, 5 ตุลาคม 2558.

ไทยพับลิก้า, “ท่าเรือนครหลวงกับความไร้ระเบียบ,” <http://thaipublica.org/2014/08/port-of-nakornluang-and-lawlessness-5/>, 5 มกราคม 2559.

หนังสือภาษาอังกฤษ

Larry Thomus, Coal Geology, 2nd ed., Oxford : Wiley – Blackwell, 2013.

Herbert H. Webber et al., Environmental Guidelines For Overload Coal Transportation, Hawaii : East – West Center,1987.

Steward T. Pickett and P.S. White,The Ecology of Natural Disturbance and Patch, New York : Academic Press,1986.

Suzanne Cuter, Managing Decline : Japan’s Coal Industry Restructuring and Community Response, Hawaii : University Of Hawaii’i Press,1999.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์ภาษาอังกฤษ

Gov.UK, “Control and Monitor emissions for your environmental permit,”

<https://www.gov.uk/guidance/control-and-monitor-emissions-for-your-environmental-permit>. June 5, 2016.



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นางสาว พฤติรัตน์ ธารณธรรม
วันเดือนปีเกิด 30 กันยายน พ.ศ. 2530
ตำแหน่ง ผู้ช่วยพนักงานไตสวนปฏิบัติการ สำนักงาน ป.ป.ช.

ผลงานทางวิชาการ

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการฝุ่นถ่านหินจากการขนถ่ายและเทกองถ่านหินที่นำเข้าจากต่างประเทศ

ประสบการณ์ทำงาน 2556 – ปัจจุบัน: ผู้ช่วยพนักงานไตสวนปฏิบัติการ
สำนักงาน ป.ป.ช.
2553 – 2556: นิตินกร คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล
มหาวิทยาลัยมหิดล