

ตอบคำถามข้อห่วงกังวล เขตควบคุมมลพิษที่มาบตาพุด

เดชรัตน์ สุขกำเนิด
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ศุภกิจ นันทะวารการ
มูลนิธิธนโยบายสุขภาวะ
Email: suphakit.sharing@gmail.com

หลังจากศาลปกครองระยองมีคำพิพากษาให้ประกาศพื้นที่มาบตาพุดและตำบลบ้านฉาง เป็นเขตควบคุมมลพิษ เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2552 หน่วยงานของรัฐและธุรกิจอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แสดงข้อห่วงกังวลหลายประการ บทความนี้จึงตอบคำถามเหล่านี้ ซึ่งได้แก่

- ปัญหามลพิษที่มาบตาพุดมีแนวโน้มดีขึ้นแล้ว เนื่องจากแผนลดและขจัดมลพิษที่จัดทำในปี 2550 มีความคืบหน้า จึงไม่จำเป็นต้องประกาศเขตควบคุมมลพิษ
- การประกาศเขตควบคุมมลพิษ จะโอนอำนาจจากส่วนกลางไปท้องถิ่น ซึ่งมีขีดความสามารถไม่เพียงพอ ทำให้การแก้ไขปัญหาล่าช้ากว่าเดิม
- การประกาศเขตควบคุมมลพิษ จะกระทบต่อการลงทุนและเศรษฐกิจอย่างรุนแรง จะกระทบการท่องเที่ยว ผลผลิตไม่จากระยะของ ขยายไม่ได้ การพิจารณารายงานสิ่งแวดล้อมของโครงการใหม่จะเข้มงวด และเป็นอุปสรรคในการลงทุน
- การประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ จะมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นอย่างไร แตกต่างจากการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาอย่างไร และมีปัญหามลพิษใดที่จำเป็นต้องแก้ไขด้วยการประกาศเขตควบคุมมลพิษ
- หากรัฐบาลไม่อุทธรณ์ จะเสียสิทธิที่มีตามกฎหมายหรือไม่

โดยมีคำตอบและข้อมูลหลักฐานต่างๆ ดังนี้

1. ถาม : ปัญหามลพิษที่มาบตาพุดในปัจจุบัน มีแนวโน้มดีขึ้นแล้วหรือไม่?

ตอบ : คำพิพากษาของศาลปกครองระยอง มีการพูดถึงข้อโต้แย้งของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กรมควบคุมมลพิษ ข้อมูลหลักฐานต่างๆ จนถึงปี 2551 ตลอดจนข้อมูลการศึกษาทางวิชาการจำนวนมาก สรุปว่า ปัญหามลพิษมีผลกระทบต่อรุนแรงจริง แม้รัฐบาลจะดำเนินการตามแผนอื่นๆ โดยการไม่ประกาศเขตควบคุมมลพิษ แต่ ปัญหามลพิษยังไม่มีแนวโน้มลดลง ตรงกันข้ามกลับมากขึ้นกว่าเดิม ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาสารอินทรีย์ระเหยง่ายเกินค่ามาตรฐานหลายเท่า โลหะหนักปนเปื้อนในบ่อน้ำที่ชาวบ้านต้องใช้ เพราะยังไม่มีน้ำประปา การลักลอบทิ้งขยะพิษ อุตสาหกรรม หรืออุบัติเหตุสารเคมีที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอทำให้ทรัพย์สินเสียหายและประชาชนได้รับบาดเจ็บ ฯลฯ

2. ถาม : แผนลดและขจัดมลพิษ ที่จัดทำในปี 2550 ใช้แนวทางของเขตควบคุมมลพิษแล้ว และมี ดำเนินการคืบหน้าอย่างดี จึงไม่จำเป็นต้องประกาศเขตควบคุมมลพิษ?

ตอบ : คำพิพากษาของศาลปกครองระยองชี้ว่า รัฐบาลมีการดำเนินการแก้ปัญหามานานแล้ว ทั้งการจัดทำแผนกำหนดมาตรการ งบประมาณ เป้าหมาย ระยะเวลา และ การเฝ้าระวัง แต่ยังไม่สามารถควบคุม และขจัดมลพิษได้ ซึ่งรัฐบาลไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจโดยอ้างเหตุผลว่า ขณะนี้โรงงานให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาตามแผนลดและขจัดมลพิษอยู่แล้ว การไม่ประกาศเขตควบคุมมลพิษในพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่ข้างเคียง จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

3. ถาม : ที่มาของการฟ้องร้องคดีให้ประกาศเขตควบคุมมลพิษต่อศาลปกครองระยอง คืออะไร?

ตอบ : ความไม่เข้มงวดและไม่เอาจริงเอาจัง ของภาครัฐในการจัดการปัญหามลพิษ เป็นจุดอ่อนที่ทำให้ปัญหา มลพิษที่มาจากอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในพื้นที่เขตกันชนที่รัฐ เป็นผู้กำหนดไว้เอง ส่งผลให้โรงงานอุตสาหกรรมหนักมาอยู่ติดชิดกับชุมชน จนมีการย้ายโรงเรียนมาตามจุดพื้นที่พยาคาร ออกนอกพื้นที่ในปี 2540-2541 และย้ายโรงพยาบาลมาตามจุดในปี 2550

ชาวมอบตามจุด จึงใช้สิทธิในการพิทักษ์สุขภาพและสิ่งแวดล้อมของตนเอง โดยฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ รัฐบาลได้นำอำนาจและหน้าที่ที่ภาครัฐมีอยู่ มาบังคับใช้อย่างเข้มงวดและจริงจังเพื่อบำบัดทุกข์ของประชาชน ซึ่งก็คือการ ประกาศเขตควบคุมมลพิษ เนื่องจากที่ผ่านมามีการขยายเมืองที่จะใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว โดยอ้างว่าเกรงจะกระทบต่อ การลงทุน และไม่เชื่อว่าจะเป็นมาตรการที่สัมฤทธิ์ผลจริง ในที่สุด คำพิพากษาของศาลปกครองระยองทำให้ได้ข้อมูลว่า รัฐบาลไม่อาจขยายเมืองในการใช้อำนาจตามกฎหมายของตนได้อีกต่อไป

4. ถาม : การประกาศเขตควบคุมมลพิษ จะนำไปสู่การจัดการปัญหามลพิษอย่างเข้มงวดและจริงจังอย่างไร?

ตอบ : การประกาศเขตควบคุมมลพิษ จะช่วยให้มาตรการป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพมีความ เข้มงวดและเอาจริงเอาจัง มากขึ้น ทั้งการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ การ กำหนดมาตรฐานมลพิษจาก แหล่งกำเนิดและมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดมากขึ้นได้ รวมถึงการใช้มาตรการที่จำเป็นอื่นๆ เพื่อแก้ไขปัญหา ที่มีอยู่ เช่น การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อแก้ปัญหาการหายไปของพื้นที่กันชน และการรื้อถอนของโรงงาน อุตสาหกรรมเข้าไปเขตชุมชน ดังที่ประสบอยู่ทุกวันนี้

5. ถาม : ถ้าประกาศเขตควบคุมมลพิษแล้ว ต้องให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการและมีอำนาจ แต่ท้องถิ่นไม่มี ชีต ความสามารถเพียงพอ จึงไม่สามารถแก้ปัญหามลพิษได้และไม่เป็นที่ยอมรับของนักลงทุน?

ตอบ : ประการแรก กฎหมายไม่ใช่ให้อำนาจทั้งหมดไปที่ท้องถิ่น แต่เฉพาะการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและ ขจัดมลพิษ ซึ่งจะมีกรมควบคุมมลพิษและเจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมของหน่วยงานต่างๆ เข้ามาสนับสนุนเทศบาลหรือองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผน

เมื่อท้องถิ่นจัดทำแผนฯ แล้วไม่ใช่บังคับใช้ได้เลย แต่จะต้องเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรวมไว้ในแผน จัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมจังหวัดและต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก่อน จึงจะดำเนินการ ได้

สำหรับอำนาจในการ กำหนดมาตรฐาน สิ่งแวดล้อม ให้เข้มงวด มากขึ้น ไม่ได้อยู่ที่ท้องถิ่น แต่อยู่ที่ ผู้ว่าราชการ จังหวัด ในการ กำหนดมาตรฐาน มลพิษจาก แหล่ง กำเนิด เช่น ปลาย ปล่อง ปลายท่อ ให้เข้มงวดขึ้นได้ และ อยู่ที่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการ กำหนดมาตรฐาน คุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ในน้ำทะเล ในคลอง ในอากาศ ให้ เข้มงวดขึ้นได้

ในขณะที่อำนาจในการกำหนดมาตรการอื่นๆ เช่น กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือห้ามการกระทำหรือ กิจกรรมที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อผลกระทบ อยู่ที่รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ โดยต้องได้รับความเห็นชอบ จากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีก่อน

6. ถาม : การประกาศเขตควบคุมมลพิษ จะโอนอำนาจไปอยู่ที่ท้องถิ่นแทนหน่วยราชการส่วนกลาง จะทำให้การ แก้ปัญหาทำได้ยากลำบากขึ้นกว่าเดิม?

ตอบ : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีอำนาจเหนืออำนาจอื่นๆ ที่หน่วยราชการมีอยู่ อำนาจหน้าที่เดิมของ ส่วนราชการไม่ได้หายไป หน่วยราชการจึงยังคงสามารถใช้และจำเป็นต้องใช้อำนาจของตนในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ อย่างเต็มที่ต่อไป เช่น กรมควบคุมมลพิษและสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ยังต้องติดตามตรวจสอบมลพิษและ

การดำเนินมาตรการลดผลกระทบต่างๆ ของโรงงานต่อไป หากพบว่ามีผลกระทบที่เกินกฎหมาย ก็ต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่อยู่แล้ว

7. ถาม : การประกาศเขตควบคุมมลพิษ จะส่งผลกระทบต่อการลงทุนและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงหรือไม่?

ตอบ : จากข้อมูลที่ผ่านมา มีการประกาศเขตควบคุมมลพิษมาแล้ว 17 พื้นที่ใน 12 จังหวัด โดยการวิเคราะห์อัตราการเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัด 5 ปีก่อนหน้า การประกาศเปรียบเทียบกับ 5 ปีหลังการประกาศปรากฏว่าการประกาศเขตควบคุมมลพิษที่ผ่านมา ไม่ได้ส่งผลกระทบต่ออัตราการเติบโต ทางเศรษฐกิจของจังหวัดเหล่านั้นแต่อย่างใด โดยเฉพาะในกรณีของจังหวัดสมุทรปราการและสระบุรี ซึ่งมีอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมากพบว่า มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าก่อนที่จะประกาศเขตควบคุมมลพิษ

การประกาศเขตควบคุมมลพิษนั้น ไม่ได้เป็นการจำกัดการลงทุน โดยสถานการณ์ปัญหามลพิษและผลกระทบในพื้นที่มาบตาพุด ยังต้องการการลงทุนเพิ่มขึ้น แต่ไม่ใช่การลงทุนในลักษณะเดิม หากจำเป็นต้องมีการลงทุนในการลดและขจัดมลพิษ เช่น เทคโนโลยีสะอาด การอนุรักษ์พลังงาน พลังงานหมุนเวียน ฯลฯ ซึ่งมาตรการเหล่านี้สร้างการจ้างงานและส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าอุตสาหกรรมปิโตรเคมี โรงกลั่นน้ำมัน และโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ เพราะมีสัดส่วนการจ้างงานต่อเงินลงทุนสูงกว่า และมีสัดส่วนการนำเข้าวัตถุดิบและปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศต่ำกว่า

8. ถาม : การประกาศเขตควบคุมมลพิษ จะกระทบต่อการท่องเที่ยวและจะทำให้ขายผักผลไม้ไม่ได้หรือไม่?

ตอบ : หลายพื้นที่ซึ่งประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษก่อนหน้านี้แล้ว เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงในระดับนานาชาติ ได้แก่ พัทยา ภูเก็ต หัวหิน ชะอำ หมูเกาะพีพี และหาดใหญ่ ซึ่งประกาศมาแล้ว นับสิบปี ไม่มีผลกระทบให้การท่องเที่ยวลดลง ส่วนพื้นที่เขตควบคุมมลพิษอื่นๆ เช่น จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม รวมทั้งพื้นที่เขตควบคุมมลพิษอื่นๆ ไม่เคยมีข้อมูลหลักฐานปรากฏว่า ส่งผลกระทบต่อการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรแต่อย่างใด

9. ถาม : การประกาศเขตควบคุมมลพิษ จะส่งผลกระทบต่อพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) อย่างไร?

ตอบ : ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2535 การประกาศเขตควบคุมมลพิษ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาเห็นชอบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ความเกี่ยวข้องที่อาจจะ มี ก็ต่อเมื่อ

1) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ใช้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมให้เข้มงวดมากขึ้น หรือ

2) แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นชอบ มีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือ

3) รัฐมนตรีฯ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ดำเนินการที่มีความเกี่ยวข้องกับการรายงานผลกระทบ สิ่งแวดล้อม

จึงจะมีผลว่า การพิจารณาเห็นชอบรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องปรับเปลี่ยนอย่างไรบ้าง

10. ถาม : การประกาศเขตควบคุมมลพิษ จะเป็นแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างจากเดิมอย่างไร?

ตอบ : การบัญญัติให้ท้องถิ่นเข้ามาร่วมจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษ คือนัยยะของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และเป็นการเปิดโอกาสสำหรับชาวมาบตาพุดในการมีส่วนร่วมจัดการ ดูแล ควบคุมผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับ

ตนเอง โดยผ่านกระบวนการจัดทำแผนลดและขจัดมลพิษ ไม่เหมือนการ จัดทำแผนควบคุมมลพิษ ในปี 2550 ที่เปิดให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นได้ 2 ครั้ง ซึ่งไม่เพียงพอกับการมีส่วนร่วมแก้ปัญหาที่รุนแรงในพื้นที่

11. ถาม : มีปัญหาอะไรที่จำเป็นจะต้องกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมให้เข้มงวดมากขึ้นหรือไม่?

ตอบ : ข้อมูลปัญหามลพิษจากสารปรอท ซึ่งอาจจะปล่อยออกมาจากโรงไฟฟ้าและโรงงานอุตสาหกรรมที่มาตามหาพัดได้ทั้งทางน้ำและอากาศ สามารถก่อผลกระทบต่อคุณภาพน้ำทะเล สัตว์ทะเล และประชาชน จึงจำเป็นต้องมีข้อมูลและกำหนดมาตรฐานการปล่อยสารปรอทให้เข้มงวดมากกว่าเดิม

สำหรับปัญหา สารอินทรีย์ก่อกัมเริง ที่ตรวจพบในปี 2548 เกินค่ามาตรฐานนานาชาติถึง 19 ชนิด แต่มีการกำหนดค่ามาตรฐาน 9 ชนิดในปี 2550 โดยใช้การเทียบเคียงจากต่างประเทศซึ่งมีฐานในการกำหนดมาจากสภาวะปกติไม่ควรเกินค่าที่กำหนดไว้ แต่ในกรณีมาตามหาพัดมีงานวิจัยของหน่วยราชการต่างๆ และองค์กรอื่นๆ ยืนยันมา นานนับสิบปีแล้วและชาวบ้านได้รับสัมผัสมาโดยตลอด จึงน่าจะต้องกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เข้มงวดมากขึ้น

12. ถาม : หากรัฐบาลไม่อุทธรณ์คำพิพากษา จะ ไม่รักษาผลประโยชน์ ของรัฐและ เป็นการเสียสิทธิที่มีตามกฎหมายที่เปิดโอกาสให้สามารถอุทธรณ์ได้หรือไม่?

ตอบ : การฟ้องคดีนี้ ไม่ใช่การเรียกร้องค่าเสียหายแต่อย่างใด แต่เรียกร้องให้รัฐบาลใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาให้กับประชาชน หากรัฐบาลอุทธรณ์ จึงแสดงว่า รัฐบาลจะร้องขอต่อศาลไม่ให้ตนใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ในการแก้ปัญหาให้กับประชาชน เนื่องจากไม่เชื่อว่ากลไกตามกฎหมายของตนจะแก้ไขปัญหาได้ ขณะเดียวกัน รัฐบาลเองก็ไม่ปรับปรุงกลไกดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดระยะเวลา ที่บังคับใช้กฎหมายนี้มา 17 ปีแล้ว

13. ถาม : คำพิพากษาของศาล กำหนดให้ประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน มีขั้นตอนในการประกาศอย่างไรและจะสามารถดำเนินการได้ทันหรือไม่?

ตอบ : ทางกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะ จัดเตรียม ร่างประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดให้ท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาตามหาพัด ตำบลเนินพระ ตำบลมาบข่า ตำบลทับมา และตำบลบ้านฉาง เป็นเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งระบุ เหตุผลในการประกาศ และแผนที่ เพื่อให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบ โดยเคยจัดทำไว้เบื้องต้นแล้วตั้งแต่ปี 2548

โดยสรุป ปัญหามลพิษที่มาตามหาพัด มีผลกระทบรุนแรงจริง โดยไม่มีแนวโน้มลดลงแต่กลับเพิ่มขึ้น ภาครัฐมีการดำเนินการแก้ไขมานานแล้ว แต่ยังไม่แก้ปัญหาไม่ได้ จึงจำเป็นต้องประกาศเขตควบคุมมลพิษ เพื่อให้การลดและขจัดมลพิษมีความเข้มงวดและจริงจัง โดยอำนาจตามเขตควบคุมมลพิษ ไม่ได้จำกัดเฉพาะท้องถิ่น แต่รวมถึงผู้ว่าราชการ ารจังหวัด รัฐมนตรี และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยส่วนราชการอื่นๆ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งต้องดำเนินการ อยู่แล้ว

สำหรับภาคอุตสาหกรรมที่ดำเนินการจัดการมลพิษตามกฎหมายอยู่แล้ว ไม่ มีประเด็นใดที่ต้อง กังวล ในขณะที่ การท่องเที่ยวและภาคเกษตร ไม่ได้รับผลกระทบ จากการประกาศเขตควบคุมมลพิษแต่อย่างใด สำหรับรัฐบาล การประกาศเขตควบคุมมลพิษ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการลดและขจัดมลพิษให้ถูกลง และเป็นโอกาสในการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยมาตรการที่ดีต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นการปรับไปสู่นโยบายการพัฒนาที่ไม่ก่อมลพิษอย่างรุนแรง และมีความยั่งยืน ซึ่งสร้างประโยชน์ระยะยาวให้กับประชาชนและประเทศชาติ