



# PM 2.5

## มาตรการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ และฝุ่นละออง PM 2.5 ตามกฎหมายต่างประเทศ

จากข้อมูลรายงานคุณภาพอากาศโลกปี พ.ศ. ๒๕๖๕ พบว่าคุณภาพอากาศของประเทศไทยไม่ได้ติดอันดับ ๕ จาก ๙ ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และอยู่อันดับที่ ๕๗ จาก ๑๓๑ ประเทศทุกภูมิภาคทั่วโลก<sup>๑</sup> ซึ่งสาเหตุสำคัญของปัญหาฝุ่นละออง PM 2.5 คือ การเผาในที่โล่งในพื้นที่เกษตรและไฟไหม้ป่า จากรายงานการศึกษาในอดีตระบุว่า การเผาในที่โล่งในพื้นที่เกษตรก่อให้เกิดฝุ่นละออง PM 2.5 ประมาณ ๒๐๙,๙๓๗ ตัน โดยเหตุผลสำคัญที่เกษตรกรยังคงเผาวัสดุการเกษตรในแปลงนาข้าวและข้าวโพด หรือต้องเผาไร่ไถก่อนตัด ทั้ง ๆ ที่มีแรงจูงใจรับซื้ออ้อยที่ไม่เผาในราคาที่สูงกว่า คือ การขาดแคลนแรงงานและการใช้เครื่องจักรเก็บเกี่ยวที่ต้องลงทุนสูงในการปรับพื้นที่ไร่ให้เสมอกันรวมทั้งการมีแปลงไร่ขนาดเล็กที่ไม่คุ้มต่อการใช้เครื่องจักร หรือขาดวิธีการจัดการวัสดุการเกษตรในแปลงข้าวโพด โดยคอลัมน์ “เกร็ดกฎหมายน่ารู้” ฉบับที่ผ่านมา ได้มีการนำเสนอ เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผาในที่โล่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕” และเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเผาในที่โล่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐” ซึ่งเป็นมาตรการที่กำหนดไว้ตามกฎหมายในประเทศไทยไปแล้ว

ดังนั้น คอลัมน์ “เกร็ดกฎหมายน่ารู้” ฉบับนี้ จึงใคร่ขอเสนอเรื่อง “มาตรการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและฝุ่นละออง PM 2.5 ตามกฎหมายต่างประเทศ” เพื่อให้ผู้อ่านได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายหรือความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตัวอย่างมาตรการในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและฝุ่นละออง PM 2.5 ของแต่ละประเทศ ตามลำดับ ดังนี้

### ๑. กฎหมายหรือความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวข้อง ได้แก่<sup>๒</sup>

๑.๑ อนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล ค.ศ. ๑๙๗๙  
 (Geneva Convention on Long - range Transboundary Air Pollution)

<sup>๑</sup> กรีนพีซประเทศไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๖, <https://www.greenpeace.org>.

<sup>๒</sup> ศิขรินทร์ ศรีสุข, “มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและฝุ่นละออง PM 2.5 จากภาคธุรกิจ การเผาในที่โล่งภายใต้ระบบเกษตรพันธสัญญา”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขากฎหมายการค้า ระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๓), ๒๔ - ๒๖.



อนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสภาพแวดล้อมของมนุษย์จากมลพิษทางอากาศ รวมทั้งลดมลพิษทางอากาศและมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล<sup>๓</sup> โดยข้อตกลงดังกล่าวใช้เฉพาะประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ดังนั้น จึงทำให้การบังคับใช้กับประเทศอื่น ๆ นอกภาคีเป็นไปได้ยาก เพราะเป็นความตกลงที่พัฒนามาจากสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นในทวีปยุโรป ซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหาก็จะเหมาะสมกับประเทศที่อยู่ในทวีปยุโรปมากกว่าทวีปอื่น ๆ

### ๑.๒ ความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน ค.ศ. ๒๐๐๒ (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution)

ในระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๙๗ – ๑๙๙๘ ประเทศสมาชิกอาเซียน (The Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) ได้ประสบวิกฤตสภาพภูมิอากาศจากไฟป่าครั้งใหญ่ที่เกิดขึ้น ๕ ครั้ง ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงไฟป่าจากประเทศอินโดนีเซียที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี ซึ่งทำลายพื้นที่ป่ามากกว่า ๙ ล้านเฮกเตอร์ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อและก่อให้เกิดหมอกควันที่เป็นพิษลอยข้ามแดนไปยังประเทศใกล้เคียง โดยเฉพาะสิงคโปร์ ไทย และมาเลเซีย โดยจากการศึกษาของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ (Ministry of Environment and Forestry) ของประเทศอินโดนีเซีย พบว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการแก้ไขปัญหไฟป่าในประเทศเป็นไปได้ยาก คือ การขาดการประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ การขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดการแก้ไขปัญหา การขาดระบบเตือนภัยภายใน และการขาดความร่วมมือระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

จากปัญหาไฟป่าดังกล่าวจึงก่อให้เกิด “ความร่วมมืออาเซียนว่าด้วยเรื่องมลพิษข้ามแดน” (ASEAN Cooperation on Transboundary Pollution) ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ และนำไปสู่ “แผนปฏิบัติการว่าด้วยเรื่องหมอกควันในภูมิภาค” (Regional Haze Action Plan) ในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ซึ่งในที่สุดได้ปรากฏเป็น “ความตกลงว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน” (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) ในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ ทั้งนี้ เพื่อเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่สืบเนื่องมาจากวิกฤตการณ์หมอกควันจากไฟป่าที่เกิดขึ้นจากเกาะสุมาตรา ประเทศอินโดนีเซีย โดยเจตนารมณ์ของความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนดังกล่าว ต้องการให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปในภูมิภาคอาเซียน มิใช่ใช้บังคับเฉพาะกรณีไฟป่าที่เกิดขึ้นในประเทศอินโดนีเซียเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ มาตรการดังกล่าวจึงอาจนำมาใช้บังคับกับการเผาป่าเพื่อเตรียมการเพาะปลูกทำเกษตรกรรมได้ เพราะเป็นการสร้างหมอกควันและมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน

<sup>๓</sup> “มลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล” หมายถึง มลพิษทางอากาศซึ่งโดยลักษณะทางกายภาพมีแหล่งที่มาอยู่ภายในอาณาเขตทั้งหมด หรือแต่บางส่วนของรัฐใดรัฐหนึ่ง และมีผลกระทบต่อดินแดนภายในเขตอำนาจของอีกรัฐหนึ่งเป็นระยะทางจำนวนหนึ่ง ซึ่งโดยทั่วไปไม่สามารถระบุได้ว่ามาจากแหล่งที่มาหนึ่ง ๆ หรือจากแหล่งที่มาหลายกลุ่ม, คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, “เข้าใจอาเซียน... เข้าใจหมอกควันข้ามแดนในอาเซียน”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๖, <https://caer.eco.ku.2019.th/wp-content/uploads/2023/05/เข้าใจอาเซียน-เข้าใจหมอกควันข้ามแดน-อ.คณิงนิจ.pdf>.



### ๑.๓ หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights )

หลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน หรือ United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs) ได้รับการพัฒนาจากศาสตราจารย์ John Ruggie ผู้แทนเลขาธิการสหประชาชาติในขณะนั้น ร่วมกับการวิจัยและการปรึกษาหารือร่วมกับภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม รัฐบาล และผู้เสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนของภาคธุรกิจ โดยประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๓ ประการ คือ ปกป้อง เคารพ และเยียวยา กล่าวคือ ประการแรก “การปกป้อง” คือ การปกป้องสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะปกป้องคุ้มครองมิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประการที่สอง “การเคารพ” คือ หน้าที่ของภาคธุรกิจที่จะต้องประกอบธุรกิจโดยเคารพสิทธิมนุษยชน และประการสุดท้าย “การเยียวยา” คือ หากพบว่ามีกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น ภาครัฐจะต้องจัดให้มีช่องทางที่สะดวกและมีประสิทธิภาพให้แก่ผู้เสียหายในการได้รับการเยียวยาที่รวดเร็ว และไม่เพียงแต่รัฐเท่านั้น ภาคธุรกิจก็ต้องจัดให้มีกลไกการร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใสด้วย นอกจากนี้ หากเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นในห่วงโซ่อุปทานของธุรกิจ ภาคธุรกิจนั้นจะต้องเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบและแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยทันที

ปัญหามลพิษทางอากาศและฝุ่นละออง PM 2.5 มีสาเหตุมาจากการเผาในพื้นที่ทำการเกษตร ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะระบบทางเดินหายใจที่จะเพิ่มความเสี่ยงต่อสุขภาพร่างกายและก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อันกระทบต่อสิทธิในชีวิต สิทธิในสุขภาพ และสิทธิการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองจากกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับ ดังนั้น เมื่อสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิมนุษยชนจึงควรจะได้รับ การเคารพจากภาคธุรกิจ โดยภาคธุรกิจต้องประกอบธุรกิจโดยยึดหลักการตามหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน เมื่อเกิดปัญหาจากการเผาในพื้นที่เกษตรเพื่อทำการเพาะปลูกพืชที่ภาคธุรกิจเป็นผู้รับซื้อซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนแล้ว ภาคธุรกิจที่ได้รับประโยชน์จากการทำสัญญา รับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรและเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ของธุรกิจดังกล่าว เช่น โรงงานน้ำตาล หรือโรงงานผลิตอาหารสัตว์ ก็ต้องร่วมรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นดังกล่าว โดยต้องตรวจสอบว่าเกษตรกรที่ตนเป็นคู่ค้านั้นมีการใช้วิธีการเผาในการทำการเกษตรหรือไม่ หากมีการใช้วิธีดังกล่าว ภาคธุรกิจจะต้องไม่รับซื้อผลผลิตที่มาจาก การเผาโดยเด็ดขาด รวมถึงกรณีที่ภาคธุรกิจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการเผาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ต้องรับผิดชอบโดยจัดให้มีการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ



## ๒. มาตรการแก้ไขปัญหาหมอกพิษทางอากาศและฝุ่นละออง PM 2.5 ตามกฎหมายต่างประเทศ

### ๒.๑ สหรัฐอเมริกา<sup>๔</sup>

จากปริมาณความต้องการบริโภคของประชาชนในสหรัฐอเมริกาที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้มีการขยายพื้นที่ปลูกอ้อยมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อชาวเมืองที่อาศัยอยู่โดยรอบบริเวณพื้นที่ที่มีการปลูกอ้อยอย่างมาก เพราะกระบวนการเพาะปลูกอ้อยจะมีการเผา ก่อนการเก็บเกี่ยว ซึ่งส่งผลกระทบต่อชุมชนในเขตใกล้เคียงกับพื้นที่ที่มีการเพาะปลูกอ้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐฟลอริดา ซึ่งเป็นรัฐที่มีการปลูกอ้อยเป็นจำนวนมาก จากข้อมูลพบว่าพื้นที่ทางใต้ของรัฐฟลอริดา มีการเผาอ้อยของโรงงานน้ำตาลหลายแห่งใกล้ทะเลสาบโอคิโชนีเพื่อเตรียมการปลูกอ้อยในฤดูถัดไป การเผาดังกล่าวส่งผลให้เกิดฝุ่นพิษสีดำ หรือที่เรียกว่า “Black Snow” ฝุ่นกระจาย ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบ รวมทั้งเป็นอันตรายต่อเด็กเล็กที่มีความเสี่ยงต่อการเป็นโรคหอบหืดสูงมากขึ้น และความเสี่ยงต่อสตรีมีครรภ์ที่จะแท้งบุตร โดยมาตรการทางกฎหมายที่สหรัฐอเมริกานำมาใช้แก้ไขปัญหาหมอกพิษทางอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาหมอกพิษจากหมอกควัน ได้แก่

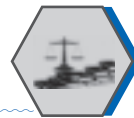
#### ๑) การก่อความเดือดร้อนรำคาญ ตามหลักกฎหมายละเมิด (Nuisance)

กฎหมายของแต่ละมลรัฐในสหรัฐอเมริกามีได้มีการบัญญัติเรื่องความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนไว้โดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม ในแต่ละมลรัฐล้วนมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ตามหลักกฎหมายละเมิดซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ประชาชนในแต่ละมลรัฐสามารถนำมาใช้เพื่อฟ้องร้องต่อเกษตรกรที่ก่อความเดือดร้อนรำคาญ หรือกระทำการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนได้

#### ๒) กฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act 1970)

กฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act 1970) เป็นกฎหมายระดับสหรัฐ (Federal law) ที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดมลพิษทางอากาศ และมอบอำนาจให้รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐต่าง ๆ สามารถออกกฎเกณฑ์ควบคุมการปล่อยมลพิษหรือก๊าซต่าง ๆ เพื่อใช้บังคับแก่โรงงานอุตสาหกรรมและยานพาหนะ โดยจัดให้มี “สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา” (Environmental Protection Agency) หรือ “EPA” ทำหน้าที่ออกระเบียบและให้ความช่วยเหลือรัฐต่าง ๆ ในการวางแผนการลดมลพิษ และควบคุมตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งมีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ หรือสารพิษในอากาศ โดยหากพบผู้ละเมิดปล่อยสารพิษเกินค่าที่กำหนดจะมีการออกคำเตือน หรือคำสั่งให้แก้ไขได้ และสามารถฟ้องผู้ละเมิดเป็นคดีต่อศาลได้

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน, ๒๙ - ๓๔.



## ๒.๒ ประเทศสิงคโปร์<sup>๕</sup>

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศหนึ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้รับผลกระทบจากหมอกควันพิษข้ามพรมแดนจากการเผาป่าเพื่อปลูกพืชผลสำหรับใช้ในอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มและอุตสาหกรรมกระดาษที่เกิดขึ้นในประเทศอินโดนีเซีย เนื่องจากหมอกควันที่เกิดขึ้นในประเทศอินโดนีเซียได้ลอยข้ามพรมแดนมายังประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้สิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ใกล้เคียงได้รับผลกระทบอย่างหนักจากมลพิษทางอากาศดังกล่าว โดยในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ค่ามาตรฐานมลพิษในอากาศ (PSI) ในประเทศสิงคโปร์สูงถึงระดับ ๓๔๑ PSI ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในประเทศอย่างมาก ทำให้รัฐบาลต้องสั่งปิดสถานที่ต่าง ๆ เช่น โรงเรียน โรงแรม สถานที่ท่องเที่ยว รวมทั้งงานแข่งขันกีฬาต่าง ๆ ตลอดจนทำให้ต้องมีการยกเลิกเที่ยวบินหลายเที่ยว ซึ่งจากการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายจากหมอกควันที่ลอยข้ามพรมแดนมานี้ ทำให้ประเทศสิงคโปร์ต้องสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมหาศาล โดยในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ มีการประเมินมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่ประเทศสิงคโปร์ได้รับ อันมีสาเหตุจากหมอกควัน คิดเป็นมูลค่าถึง ๗๐๐ ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ ดังนั้น เพื่อควบคุมและลดมลพิษทางอากาศอันเกิดจากหมอกควันข้ามพรมแดน รัฐบาลสิงคโปร์จึงพยายามปรับปรุงมาตรการที่มีอยู่ในประเทศ รวมทั้งบัญญัติกฎหมายภายในเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนโดยเฉพาะ ดังนี้

### ๑) กฎหมายว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (Transboundary Haze Pollution Act 2014)

ประเทศสิงคโปร์มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน หรือ Transboundary Haze Pollution Act 2014 ขึ้น มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๗ (ค.ศ. ๒๐๑๔) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นในประเทศอันมีสาเหตุมาจากหมอกควันข้ามพรมแดน โดยกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาแก่นิติบุคคล ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการไม่ว่าจะในหรือนอกประเทศสิงคโปร์ อันเป็นสาเหตุให้เกิดมลภาวะจากหมอกควันในประเทศสิงคโปร์ นอกจากนี้ ในกรณีที่เห็นว่ามีความจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการลด ป้องกัน หรือควบคุมมลพิษจากหมอกควัน เจ้าหน้าที่รัฐอาจออกประกาศมาตรการป้องกัน (Preventive Measures Notice) เป็นลายลักษณ์อักษรไปยังนิติบุคคล เพื่อให้ดำเนินการ หรือระงับการดำเนินการใด ๆ เป็นกรณีพิเศษเพื่อลด ป้องกัน หรือควบคุมมลพิษจากหมอกควันในประเทศสิงคโปร์ได้

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน, ๓๔ - ๓๗.





## ๒) มาตรการฉลากสิ่งแวดล้อม (Singapore Green Label Scheme : SGLS)

มาตรการฉลากสิ่งแวดล้อมของสิงคโปร์ (SGLS) เป็นมาตรการที่ดำเนินการโดยสภาสิ่งแวดล้อมสิงคโปร์ (Singapore Environment Council : SEC) โดยฉลากสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะให้การรับรองแก่ผลิตภัณฑ์จากอุตสาหกรรมและสินค้าอุปโภคบริโภคที่ผลิตในลักษณะที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยโครงการดังกล่าวเริ่มต้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ และฉลากสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้รับการรับรองสินค้าครอบคลุมสินค้าอุตสาหกรรมประเภทวัสดุก่อสร้าง ผลิตภัณฑ์ทำความสะอาด เครื่องใช้ไฟฟ้า พลังงาน เครื่องใช้ภายในบ้าน เครื่องจักร การท่องเที่ยว การขนส่ง และอื่น ๆ

นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ ยังได้มีการขยายโครงการมาตรการฉลากสิ่งแวดล้อมโดยมุ่งรับรองผลิตภัณฑ์เยื่อกระดาษและกระดาษ จนพัฒนาเป็น “มาตรการฉลากเพื่อสิ่งแวดล้อมสำหรับผลิตภัณฑ์เยื่อกระดาษและกระดาษ” (Green Labelling Scheme for Pulp and Paper Products : SGLS+) ที่มีกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อตอบสนองต่อปัญหาการเผาป่าเพื่อปลูกพืชที่ใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมเยื่อกระดาษและกระดาษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริษัทต่าง ๆ ปรับปรุงการจัดการพื้นที่ทำการเกษตรที่มีการเผาป่า โดยบริษัทต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดห้ามเผาโดยเด็ดขาดในพื้นที่เพาะปลูกของตนเพื่อให้ได้รับการรับรองตามมาตรการฉลากสิ่งแวดล้อม และเนื่องจากประเทศสิงคโปร์ใช้มาตรการฉลากสิ่งแวดล้อม (SGLS) ที่ให้การรับรองแก่ผลิตภัณฑ์ที่มีกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ผู้บริโภคในประเทศสิงคโปร์จึงมีทางเลือกในการซื้อสินค้าที่เป็นผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ไม่ซื้อสินค้าที่เป็นผลิตภัณฑ์ของบริษัทที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจที่ก่อให้เกิด หรือมีส่วนในการเผาทำลายป่าเพื่อทำการเกษตรและทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

### ๒.๓ ประเทศฝรั่งเศส

กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพอากาศซึ่งมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสุขภาพของประชาชน ตลอดจนสิ่งมีชีวิตอื่น ระบบนิเวศ และสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญมีดังนี้<sup>๖</sup>

๑) การรับรองสิทธิในอากาศอันปลอดภัยต่อสุขภาพ (droit à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé) และสิทธิในข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพอากาศและผลกระทบต่อสุขภาพ (droit à l'information sur la qualité de l'air et ses effets sur la santé et l'environnement) สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวเป็นสิทธิที่รับรองโดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ ซึ่งได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่กำหนดนโยบายและดำเนินมาตรการป้องกัน การเฝ้าระวัง การลดมลพิษ และการรักษาไว้ซึ่งคุณภาพทางอากาศที่ดี ตลอดจนแจ้งเตือนประชาชนในเชิงรุกเพื่อให้ประชาชนสามารถป้องกันตนจากสภาวะมลพิษได้ทันเวลาที่

<sup>๖</sup> ปรากฏพิชัย ระเบียบ, “กฎหมายเพื่อการจัดการมลพิษทางอากาศของประเทศไทยและของต่างประเทศและข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กและสารมลพิษอื่น”, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13790>.



## ๒) อำนาจผูกพันในการสั่งให้ระงับกิจกรรมก่อมลพิษ เมื่อเกิดวิกฤตมลพิษ (Gestion des épisodes de pollutions)

เมื่อได้ผลตรวจวัดค่าความหนาแน่นของมลพิษทางอากาศ สารหนึ่งสารใด หรือรวมกันสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพอากาศเพื่อการแจ้งเตือน (Seuil d'alerte) หรือสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพอากาศเพื่อการแจ้งเตือนสำหรับกลุ่มเปราะบาง (Seuils d'information et de recommandation) ได้ในพื้นที่บริเวณใด ให้ถือว่าเกิดวิกฤตมลพิษขึ้นในบริเวณนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นเขตแจ้งภัยมลพิษ (zones d'alerte) โดยทันที และสั่งให้งดกิจกรรมประเภทที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพ และการประกอบอาชีพของประชาชนน้อยกว่าเสียก่อน ในกรณีที่เกิดสภาวะวิกฤตมลพิษต่อเนื่อง (pic de pollution prolongé) เป็นระยะเวลายาวกว่า ๓ วันติดต่อกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสั่งให้ใช้มาตรการอื่นเพิ่มเติมที่เข้มงวดขึ้น ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพตลอดจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงขึ้นก็ได้

### ๓) แผนด้านการลดมลพิษและก๊าซเรือนกระจกในระยะยาว

แผนด้านการลดมลพิษและก๊าซเรือนกระจกในระยะยาว ได้แก่ Schéma régional du climat ; de l'air et de l'énergie ซึ่งกำหนดเป้าหมายระยะ ๓๐ ปี (ค.ศ. ๒๐๒๐ - ๒๐๕๐) และ Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) เพื่อลดฝุ่นละอองขนาดเล็ก ลดก๊าซเรือนกระจก และเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานสะอาด นอกจากนี้ ยังมีแผนบริหารการเคลื่อนย้ายบุคคลและสินค้าในเขตเมือง ซึ่งกำหนดแนวทางการบริหารจัดการการจราจรในภาพรวมเพื่อลดปริมาณรถยนต์ส่วนบุคคลในท้องถนน การจัดทำมีระบบการขนส่งสาธารณะ เส้นทางจักรยาน และทางเดินเท้าที่เพียงพอและใช้งานได้โดยปลอดภัย การจัดทำมีลานจอดรถอย่างเพียงพอเพื่อให้มีการต่อรถสาธารณะได้โดยสะดวก

## ๒.๔ ประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นด้านการควบคุมมลพิษทางอากาศที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ Air Pollution Control Act<sup>๗</sup> โดยกำหนดมาตรการ ดังนี้

### ๑) การกำหนดค่ามาตรฐานการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดให้เหมาะสมกับเงื่อนไขทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในแต่ละเขตพื้นที่

กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศดังกล่าวได้กำหนดค่ามาตรฐานความหนาแน่นของมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับมลพิษแต่ละชนิดเป็นเกณฑ์กลาง โดยในเขตพื้นที่ใดที่มีการตรวจวัดพบว่ามีความหนาแน่นของมลพิษในชั้นบรรยากาศโดยทั่วไปในระดับสูง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมสามารถกำหนดค่ามาตรฐานความหนาแน่นของมลพิษจากแหล่งกำเนิดให้เข้มงวดขึ้นสำหรับมลพิษแต่ละชนิดได้ และโรงงานอันเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ดังกล่าวจะต้องควบคุมมลพิษให้ได้ตามเกณฑ์นั้น

<sup>๗</sup> เรื่องเดียวกัน.



## ๒) แผนลดมลพิษระดับพื้นที่ ซึ่งกำหนดมาตรการให้เหมาะสมกับเงื่อนไขในแต่ละเขตพื้นที่ที่แบ่งย่อย (Plans for Reducing the Total Quantity of Designated Soot and Smoke)

ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจัดให้มีแผนลดปริมาณมลพิษ โดยจะแบ่งพื้นที่จังหวัดออกเป็นเขตย่อย แล้วกำหนดค่ามาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับมลพิษแต่ละชนิดให้แตกต่างกันก็ได้ นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งตั้งขึ้นใหม่หรือโรงงานอุตสาหกรรมประเภทจำเพาะให้ใช้กำหนดค่ามาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิดซึ่งเข้มงวดขึ้นกว่าเกณฑ์สำหรับโรงงานที่ตั้งมาก่อนแล้วก็ได้

### ๓) การจัดแจ้งกิจการโรงงานอันเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อควบคุมระบบการบำบัดอากาศเสีย

ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานต้องยื่นหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแจ้งแผนซึ่งระบุโครงสร้าง ผัง ระบบควบคุมมลพิษและระบบป้องกันการแพร่กระจายของฝุ่นละออง และผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งให้แก้ไขหรือสั่งให้ยกเลิกแผนประกอบกิจการดังกล่าวได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าแผนดังกล่าวบกพร่องหรือกิจการนั้นจะก่อให้เกิดมลพิษในภาพรวมเกินกว่าค่ามาตรฐาน

### ๔) การจัดแจ้งกิจการซึ่งเป็นผลให้การจราจรหนาแน่น

ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการโรงภาพยนตร์ โรงแรม อาคารสำนักงาน หรืออาคารประเภทอื่นซึ่งจะเป็นผลให้การจราจรในพื้นที่หนาแน่นขึ้นจะต้องยื่นเป็นหนังสือต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน และแจ้งระบบการลดมลพิษทางท่อไอเสียจากรถยนต์ที่จะเข้า - ออกจากอาคารด้วย

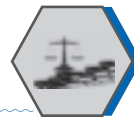
### บทวิเคราะห์และสรุป

ในปัจจุบัน แม้ประเทศไทยจะได้มีการกำหนดให้มีค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศ<sup>๔</sup> แล้วแต่การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศยังไม่ได้พิจารณาถึงผลกระทบจากความหนาแน่นของมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย ในขณะที่กฎหมายของสหรัฐอเมริกาและของสหภาพยุโรปได้คำนึงถึงผลกระทบต่อพืช สัตว์ ดิน สิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนพืชและสัตว์ในพื้นที่คุ้มครอง

กรมควบคุมมลพิษได้ให้ข้อมูลว่า ปัญหาหมอกควันในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ร้อยละ ๗๐ มาจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีค่าฝุ่นมากกว่า ๕๐๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และเป็นอันตรายต่อประชาชน อีกทั้งกฎหมายไทยไม่มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการแจ้งเตือนข้อมูลให้แก่ประชาชน จึงทำให้ไม่มีสภาพบังคับใดที่จะบังคับให้มีการแจ้งเตือนในเชิงรุกเพื่อให้ประชาชนเตรียมความพร้อมในการป้องกันอันตรายนั้น ทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่เป็นอย่างมาก โดยมีอาการหายใจลำบาก แสบตา แสบจมูก เจ็บคอ และมีอาการไอ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อธุรกิจการค้าขายอาหาร

<sup>๔</sup> ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง ดัชนีคุณภาพอากาศของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๖, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๐ ตอนพิเศษ ๑๕๗ ง หน้า ๓ วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๖.





เพราะมีผู้มาใช้บริการน้อยลงมากเนื่องจากไม่ออกจากบ้าน<sup>๔</sup> ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า เรื่องดังกล่าวควรได้รับการแก้ไขโดยตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนตามแนวทางของประเทศสิงคโปร์ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกรอบกฎหมาย หรือมีกฎหมายที่ใช้ในการจัดการปัญหาอากาศเป็นพิษจากหมอกควันข้ามแดนโดยเฉพาะ ทั้งนี้ โดยมีข้อพิจารณา คือ ปัญหาอากาศเป็นพิษจากหมอกควันข้ามแดนเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยระหว่างประเทศ จึงต้องอาศัยความร่วมมือในทางระหว่างประเทศในการจัดการปัญหาดังกล่าวร่วมกัน

นอกจากนี้ ควรนำมาตรการฉลากสิ่งแวดล้อมของสิงคโปร์มาใช้ โดยต้องมีการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบควบคู่กับการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจที่ใส่ใจในการรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ของประชาชนได้รับการรับรองจากภาครัฐว่าสินค้าต่าง ๆ มีกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะช่วยสร้างภาพลักษณ์ที่ดีแก่ผู้ประกอบการธุรกิจที่มีความใส่ใจในการแก้ปัญหาอย่างจริงจังได้ รวมทั้งเป็นทางเลือกแก่ผู้บริโภคในประเทศที่ต้องการสนับสนุนสินค้าที่เป็นผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น และทำให้เกิดการณรงค์ไม่ซื้อสินค้าที่เป็นผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจที่ก่อให้เกิดหรือมีส่วนในการเผาเพื่อทำการเกษตรและทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และแสดงให้เห็นว่าภาครัฐให้ความสำคัญกับคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน

ในส่วนของการจัดการมลพิษในระยะยาว กฎหมายไทยยังไม่มีมาตรการบังคับอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่มีแผนการลดมลพิษและก๊าซเรือนกระจกในระยะยาวถึง ๓๐ ปี ดังนั้น ประเทศไทยควรจัดทำกรอบและแนวทางของแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการเพื่ออากาศสะอาดที่ยึดโยงกับนโยบายเชิงบูรณาการด้านการขนส่ง พลังงาน อุตสาหกรรม และสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกัน และมีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาฝุ่น PM 2.5 อย่างเข้มงวดในระยะยาว โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการไฟป่า ยานยนต์และการจราจร การควบคุมโรงงานที่มีความเสี่ยงต่อการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะที่เป็นองค์ประกอบหรือต้นเหตุของฝุ่น PM 2.5 เพื่อให้มีอากาศสะอาดอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันประเทศไทยเริ่มมีแนวโน้มคุณภาพอากาศที่ดีขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องจากการบูรณาการขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคส่วนต่าง ๆ ตามแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติ “การแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง” และแผนเฉพาะกิจเพื่อการแก้ไขปัญหามลพิษด้านฝุ่นละออง การเตรียมความพร้อมเร่งรัดการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหา

<sup>๔</sup> เติลนิวส์, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๖, <https://www.dailynews.co.th/news/2161061/>.



ฝุ่นละอองสำหรับช่วงวิกฤต โดยการลดมลพิษที่แหล่งกำเนิด มีการจัดระเบียบการเผาและการจัดการเชื้อเพลิง นโยบายส่งเสริมการตัดอ้อยสด ลดอ้อยไฟไหม้ การกำหนดมาตรฐานควบคุมการปลดปล่อยมลพิษ นโยบายส่งเสริมรถยนต์ไฟฟ้ามาใช้แทนการใช้รถยนต์เชื้อเพลิง และการพัฒนาการระบบขนส่งทางราง

ทั้งนี้ ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ประชาชนไทยทุกคนจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของการมีคุณภาพอากาศที่ดี และมีส่วนร่วมในการป้องกัน รวมทั้งแก้ไขปัญหาตามบทบาทและภารกิจที่เกี่ยวข้อง หรือหน้าที่ของแต่ละคนอย่างเต็มกำลังความสามารถ รวมทั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับเรื่องนี้ต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาและบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและฝุ่นละออง PM 2.5 มีความยั่งยืน ซึ่งจะนำมาซึ่งความผาสุกและคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าเดิมต่อไป

