

(๒๘) คดีประกาศเขตควบคุมมลพิษในเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุด

กลุ่มคดี สิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย

คำพิพากษา ศาลปกครองระยอง

คดีหมายเลขดำที่ ๑๙๒/๒๕๕๐

คดีหมายเลขแดงที่ ๓๒/๒๕๕๒

ประเภทคดี ปกครอง

คู่ความ นายเจริญ เดชคุ้ม ที่ ๑ กับพวกรวม ๒๗ คน ผู้ฟ้องคดี
คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง มลพิษ/ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

ประเด็นสำคัญในการพิจารณา และผลคำพิพากษา

๑. ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ประชุมพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมบริเวณพื้นที่มาบตาพุดหลายครั้งเกี่ยวกับการประกาศเขตควบคุมมลพิษ โดยมีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘ มอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาความเป็นไปได้ในการประกาศเขตควบคุมมลพิษเนื่องจากมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบ

ต่อมากระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้พิจารณารายงานของกรมควบคุมมลพิษแล้วมีมติเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ เห็นว่าปัจจุบันปัญหามลพิษในพื้นที่ในพื้นที่มาบตาพุดมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้นจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ได้จึงเห็นสมควรกำหนดให้พื้นที่ตำบลมาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ เอกสารรายงานของกรมควบคุมมลพิษแนบท้ายการประชุมมีรายละเอียดดังนี้

- พบสารอินทรีย์ระเหยมากกว่า ๔๐ ชนิด เป็นสารก่อมะเร็ง ๒๐ ชนิด ใน ๒๐ ชนิด พบสารอินทรีย์ระเหยก่อมะเร็งที่มีค่าเกินระดับการเฝ้าระวังคุณภาพอากาศในบรรยากาศของ US-EPA จำนวน ๑๙ ชนิด และผลการตรวจวัดแสดงให้เห็นว่าไม่ว่าจะเก็บตัวอย่างในช่วงสั้นๆหรือเก็บตัวอย่างเฉลี่ย ๒๔ ชั่วโมง ก็จะมีพบสารก่อมะเร็งเช่นเดียวกัน

- การประเมินศักยภาพการรองรับมลพิษทางอากาศในพื้นที่มาบตาพุดสรุปได้ว่า หากแหล่งกำเนิดทุกแหล่งในพื้นที่มาบตาพุดได้ระบายมวลสารทางอากาศออกในอัตราสูงสุดตามค่าที่ได้รับอนุญาต จะมีผลทำให้ค่าความเข้มข้นของมวลสารในบางพารามิเตอร์สูงเกินค่ามาตรฐานของคุณภาพอากาศในบรรยากาศ

- ผลการศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพของสถาบันมะเร็งแห่งชาติได้นำเสนอข้อมูล จากโครงการศึกษาระบาดของโรคมะเร็งในประเทศไทยของจังหวัดระยอง ปี พ.ศ.๒๕๔๐ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๔ รายงานว่าสถิติการเกิดโรคมะเร็งทุกชนิดและโรคมะเร็งเม็ดเลือดขาวของอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง สูงกว่าอำเภออื่นๆ เป็น ๓ และ ๕ เท่าตามลำดับ ซึ่งสาเหตุการเกิดมะเร็งเม็ดเลือดขาว ส่วนหนึ่งมาจากสารเบนซีน

๒. แต่การดำเนินการที่ผ่านมาได้มีการมอบหมายให้เทศบาลเมืองมาบตาพุด กรมโรงงานอุตสาหกรรม การนิคมอุตสาหกรรม (กนอ.) และกรมควบคุมมลพิษ ร่วมกันดำเนินการจัดทำ แผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ โดยให้กรมควบคุมมลพิษประสานการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ

กนอ.ได้ประชุมผู้ประกอบการในการนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเพื่อรับทราบ ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการประกาศเขตควบคุมมลพิษแต่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย แม้ จะได้มีการจัดทำร่างประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดให้ท้องที่เขตมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง เป็นเขตควบคุมมลพิษ แต่ก็ไม่ได้มีการ

๓. ศาลเห็นว่าเหตุที่มีได้มีการประกาศกำหนดให้ท้องที่เขตตำบลมาบตาพุดเป็นเขต ควบคุมมลพิษตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดทำร่างประกาศเสนอต่อผู้ถูกฟ้อง คดีนั้นน่าจะเป็นเพราะผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย เพราะปรากฏข้อเท็จจริง ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้ กนอ. จัดตั้งงบประมาณร่วมกับระดมทุนจากผู้ประกอบการในพื้นที่ แต่ ผู้ประกอบการเป็นผู้ออกงบประมาณในโครงการแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษมากกว่า กนอ. และ รายได้ของ กนอ. ย่อมได้จากผู้ประกอบการในพื้นที่นั่นเอง เมื่อผู้ประกอบการส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้จ่ายเงิน ไม่เห็นด้วยในการประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษเนื่องจากเกรงเสียภาพลักษณ์ว่าเป็นผู้ก่อมลพิษ ย่อมเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ไม่มีการประกาศให้พื้นที่มาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ

จากพยานหลักฐานรับฟังว่าเขตเทศบาลมาบตาพุดเป็นพื้นที่ซึ่งมีปัญหามลพิษซึ่งมี
แนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบ
เสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

๔. ต่อมาเมื่อได้มีการตั้งคณะอนุกรมเฉพาะกิจขึ้นสองคณะทำหน้าที่แก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดระยองตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๕๐ มีผลงานเพียงการจัดทำ
แผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษ พิจารณากำหนดแนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ด้านสุขภาพอนามัย
ของประชาชนกับปริมาณสารมลพิษ การกำหนดค่ามาตรฐาน VOCs ๘ ชนิด และประกาศบังคับใช้ค่า
มาตรฐาน การติดตาม ตรวจสอบ กำกับ ดูแลการดำเนินการของโรงงาน แต่เห็นว่าปัญหามลพิษก็ยัง
ไม่มีแนวโน้มลดลงน้อยกว่าเดิม ตรงกันข้ามกลับมากขึ้นกว่าเดิม จึงสมควรที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะประกาศให้
ท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลดและขจัดมลพิษได้

๕. ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจใช้อำนาจดุลพินิจโดยอ้างเหตุว่าขณะนี้โรงงานอุตสาหกรรมเกือบ
ทั้งหมดให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหามลพิษตามแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษ เพราะเป็นเรื่อง
รีบด่วนที่จะต้องดำเนินการควบคุม ลดและขจัดมลพิษโดยเร็วที่สุด มิใช่อ้างว่ามีแผนกำหนดมาตรการ
งบประมาณ เป้าหมาย ระยะเวลาและแผนระยะไว้ในเรื่องมาตรการลดมลพิษ ลดปริมาณการปล่อยทิ้ง
อากาศเสีย น้ำ และปริมาณของเสีย เพราะการดำเนินการเหล่านั้นได้ดำเนินการมานานแล้วแต่ยังไม่
สามารถควบคุมลดและขจัดมลพิษได้

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ประกาศให้ท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดและพื้นที่ข้างเคียง
เป็นเขตควบคุมมลพิษจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่
ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๖. โรงงานอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่ก่อมลพิษสูง เช่น โรงกลั่น
น้ำมัน โรงแยกก๊าซธรรมชาติ โรงงานผลิตเหล็กและเหล็กกล้า โรงงานเคมีและปุ๋ยเคมี โรงงานไฟฟ้าถ่าน
หิน ตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด นิคมอุตสาหกรรมผาแดงและนิคมอุตสาหกรรมเหมราช
ตะวันออกโดยทั้งหมดตั้งอยู่ในเทศบาลมาบตาพุด ข้อเท็จจริงจากการศึกษาวิเคราะห์และการตรวจสอบ
พื้นที่ของผู้เกี่ยวข้องเป็นเวลาหลายปีตลอดมา สรุปได้ว่าประชาชนที่อยู่ในท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาบตา
พุดได้รับผลกระทบจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรมมากที่สุด ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีต้องออกประกาศให้
ท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดทั้งหมดเป็นเขตควบคุมมลพิษ

๗. ส่วนพื้นที่ข้างเคียงที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษด้วยนั้น ศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงใน
สำนวนคดีปรากฏพยานหลักฐานผลการตรวจสอบมีข้อมูลที่ชัดเจนว่านอกจากนิคมอุตสาหกรรมทั้ง ๓
แห่งข้างต้นซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดแล้ว ยังมีนิคมอุตสาหกรรมเอเซียอีก ๑ แห่งซึ่งตั้งอยู่
ในท้องที่ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยองอยู่ต่อเนื่องกับท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุด

โรงงานอุตสาหกรรมต่างๆที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมเอเชียเป็นอุตสาหกรรมหนักเช่นกันและปรากฏข้อเท็จจริงว่าคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งสถานีหาดพยุห์ ในปี พ.ศ.๒๕๔๔ แบบที่เรียกลุ่มโคลีฟอร์มทั้งหมดมีค่าเกินค่ามาตรฐาน และพบว่าในปี ๒๕๔๔ และ ปี ๒๕๔๕ เหล็กมีค่าเกินค่ามาตรฐาน นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาการประกาศกำหนดเขตควบคุมมลพิษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ประกาศไปแล้ว ๑๗ พื้นที่ใน ๑๒ จังหวัด ปรากฏว่าเป็นการประกาศเขตควบคุมมลพิษทั้งจังหวัด ทั้งอำเภอหรือทั้งตำบลมิใช่ประกาศเพียงบางส่วน เมื่อท้องที่เทศบาลเมืองมาบตาพุดมีพื้นที่บางส่วนของตำบลเนินพระ ตำบลทับมา และตำบลมาบข่า อำเภอเมืองจังหวัดระยอง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดและให้ประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ ดังนั้นพื้นที่ในส่วนของตำบลก็สมควรประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษด้วย จึงเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องประกาศให้ท้องที่ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง ทั้งตำบลและท้องที่ตำบลเนินพระ ตำบลมาบข่า และตำบลทับมา อำเภอเมืองระยอง เป็นเขตควบคุมมลพิษ

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศให้ท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดทั้งหมด รวมทั้งตำบลเนินพระ ตำบลมาบข่าและตำบลทับมา อำเภอเมืองระยอง ทั้งตำบล ตลอดจนท้องที่ตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง ทั้งตำบล เป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการควบคุม ลดและขจัดมลพิษ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา