

**ความแตกต่างระหว่างประมวลหลักปฏิบัติ (Code of Practice หรือ COP) กับการจัดทำ
รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน
ที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิง**

โดย นายสนธิ คชวัฒน์ เลขาธิการสมาคมอนามัยสิ่งแวดล้อมไทย

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้จัดทำ Road map การกำจัดขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายและผ่านการเห็นชอบจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2557 แล้วโดยให้ความสำคัญกับการกำจัดขยะมูลฝอย โดยใช้เทคโนโลยีแบบผสมผสานเน้นการแปรรูปพลังงานรวมทั้งให้กำหนดแนวทางการดำเนินงานในระยะเร่งด่วน(6เดือน)รวมทั้งพิจารณาผ่อนปรนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้นต่อมาคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ 2-2558 วันพุธที่ 10 มิถุนายน 2558 ณ ห้องประชุม 401 อาคารสำนักงานโยบายนและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังนี้

1. เห็นชอบกับประมวลหลักปฏิบัติ (Code of Practice หรือ COP) สำหรับโครงการที่เข้าข่ายได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิงที่มีกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกกะวัตต์ขึ้นไป

2. เห็นชอบให้ปรับปรุงประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมวันที่ 24 เมษายน 2555 ในเอกสารท้ายประกาศ 3 ลำดับที่ 18 ที่กำหนดให้โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนที่มีกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกกะวัตต์ขึ้นไปต้องจัดทำรายงานฯ โดยยกเว้นให้โรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิงที่มีกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกกะวัตต์ขึ้นไป ไม่ต้องจัดทำรายงานฯ และใช้ประมวลหลักการปฏิบัติ Code of Practice หรือ COP แทน

3. ให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานรับความเห็นของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไปพิจารณาดำเนินการในประเด็นการออกแบบโรงไฟฟ้าฯ และการติดตามตรวจสอบสภาพของประชาชนและดำเนินการนำประมวลหลักปฏิบัติ (Code of Practice หรือ COP) สำหรับโครงการที่เข้าข่ายได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสิ่งแวดล้อม โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิงที่มีกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกกะวัตต์ ขึ้นไป

ไปกำหนดเป็นเงื่อนไขประกอบการอนุญาตโครงการ โดยถือว่า เป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่อง นั้นด้วยต่อไป รวมทั้งนำไปประยุกต์ใช้ในการกำหนดเงื่อนไขประกอบการอนุญาตโครงการและควบคุมกำกับ ดูแลโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิงที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าต่ำกว่า 10 เมกกะวัตต์ เพื่อให้การดำเนินการโครงการก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและชุมชนน้อยที่สุด

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมหลายท่านได้ให้ความเห็นว่าการเผาขยะเพื่อผลิตไฟฟ้าอาจ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพค่อนข้างสูง ทั้งในด้านมลพิษ เช่น ก่อให้เกิดสารไดออกซิน ไอโอดีนะหนัก รวมทั้งสารมลพิษจากเถ้าเถ้าและเถ้าหนักซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาสถานที่ตั้งและเทคโนโลยี การลดมลพิษให้รอบคอบมากกว่าการนำประมวลหลักปฏิบัติ (Code of Practice หรือ COP) ไปปฏิบัติ

1. ข้อดีสำหรับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงไฟฟ้า พลังงานความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิง

1.1 การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม(EIA)เป็นการคาดการณ์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการทั้งในช่วงก่อสร้างและดำเนินโครงการเพื่อเสนอมาตรการ ป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพตลอดจนเสนอมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบ สิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นโดยในกระบวนการศึกษาจะต้องจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนใน พื้นที่ตั้งแต่เริ่มต้นคิดโครงการและนำข้อห่วงกังวลของประชาชนมาศึกษาเพื่อเสนอแนวทางในการแก้ปัญหา ดังกล่าวจนกว่าจะเกิดการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ซึ่งในCOPไม่มี

1.2 ในรายงานจะต้องนำเสนอที่ตั้งโครงการ เทคโนโลยีในการกำจัดขยะและเทคโนโลยีในการ ลดมลพิษ รวมทั้งการคาดการณ์ว่าโครงการจะปล่อยมลพิษทางอากาศได้สูงสุดเท่าใดในแต่ละวัน(กิโกรัม/ วัน)เพื่อไม่เกินศักยภาพการรองรับมลพิษทางอากาศในบรรยากาศในพื้นที่ดังกล่าว นอกจากนี้รายงาน อีไอเอจะต้องคำนวณว่าค่ามลพิษสูงสุด(Maximum ground concentration) จะไปตกในพื้นที่ใด เพื่อนำไปสู่ จุดตรวจวัดค่า Background ของปัจจุบันก่อนมีโครงการเกิดขึ้นและนำไปสู่จุดตรวจวัดค่า Monitoring หลังจากที่โครงการเกิดขึ้นแล้วยังนำไปสู่บริเวณที่ต้องทำการเฝ้าระวังด้านสุขภาพของชุมชนที่มีความ เสี่ยงต่อไป

1.3 การจัดทำรายงานอีไอเอตั้งแต่เริ่มต้นจะให้ประชาชน ผู้ทรงคุณวุฒิและเจ้าของโครงการ ประชุมหารือร่วมกันเพื่อกำหนดหัวข้อในการศึกษา(scoping) เพิ่มเติมจากที่กำหนดในแนวทางการศึกษา ของ สผ. ซึ่งจะทำให้เกิดความรอบคอบและครอบคลุมผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนวิตกกังวล นอกจากนี้มาตรการป้องกันและลดผลกระทบจะมาจากข้อคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริงซึ่งถือเป็นสัญญาประชาคมและเงื่อนไขการอนุญาตที่ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตาม (มาตรา 50 วรรค 2 ของ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535)

1.4 ในกระบวนการพิจารณารายงานอีไอเอมีคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการ วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คชก.)เป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมต่อผู้ประกอบการซึ่ง จะทำให้เกิดความรอบคอบและการยอมรับต่อมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

1.5 โครงการโรงไฟฟ้าที่เกิดจากการเผาขยะ หากไม่ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมก็จะมีทางทราบว่าประชาชนมีความวิตกกังวลในเรื่องใด ต้องการที่จะเสนอให้มีมาตรการ ป้องกันและลดผลกระทบอย่างไร ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและอาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ของประชาชนในพื้นที่เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจ ที่แท้จริงทั้งในเรื่องเทคโนโลยีและการเลือกที่ตั้ง รวมทั้งขาดความไว้วางใจในการทำงานของเจ้าของโครงการ

2. จุดด้อยของประมวลหลักปฏิบัติ (Code of Practice หรือ COP) สำหรับโครงการที่ เข้าข่ายได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิงที่มีกำลังการผลิต กระแสไฟฟ้าตั้งแต่10เมกกะวัตต์ขึ้นไป

2.1 COP ถูกจัดทำโดยเจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม (สผ.) และนำไปปรับปรุงความคิดเห็นเมื่อวันที่10ตุลาคม 2557 ที่โรงแรมโนโวเทล กรุงเทพ แพลตตินั่ม กรุงเทพมหานครโดยผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ เป็นหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ อนุญาตโรงไฟฟ้าเกือบทั้งหมด ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จาก สำนักงานจังหวัด 9 คน สำนักงานนโยบายและ แผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 53 คน สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 14 คน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานกำกับกิจการพลังงาน รวม 21 คน

คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม 6 คน สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด 28 คน อื่นๆ ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต นิติบุคคลผู้มีสิทธิจัดทำรายงานและผู้ประกอบการรวม 19 คน รวมทั้งหมด 150คน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างCOPดังกล่าวมีแต่หน่วยงานราชการของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม(ทส.) เจ้าของโครงการและหน่วยงานอนุญาต ไม่มีผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัย องค์กรเอกชน ภาคประชาชนและองค์กรด้านกฎหมาย เป็นต้น ทำให้ COP ดังกล่าวมีความบกพร่องและขาดการยอมรับในหลายประเด็นโดยนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมและภาคประชาชนมีความกังวลในด้าน การเลือกที่ตั้ง การเลือกเทคโนโลยี มาตรการป้องกันและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และยังมีความเห็นว่าการก่อสร้างโรงไฟฟ้าจากขยะยังมีความจำเป็นต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมากกว่าแค่ปฏิบัติตาม COP

2.2 มติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้นำCOP ไปกำหนดเป็นเงื่อนไขประกอบการอนุญาตโครงการโดยถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วยรวมทั้งนำไปประยุกต์ใช้ในการกำหนดเงื่อนไขประกอบอนุญาตโครงการและควบคุมกำกับดูแลโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนที่ใช้ขยะมูลฝอยเป็นเชื้อเพลิงที่มีกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้าต่ำกว่า 10 เมกกะวัตต์ด้วย ซึ่งแสดงว่าเมื่อมีการเลือกที่ตั้ง เลือกเทคโนโลยีของโรงไฟฟ้าขยะแล้วและคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเห็นชอบออกใบอนุญาตก็ต้องนำ COP ดังกล่าวมาแนบท้ายใบอนุญาตซึ่งCOPก็คือรายการที่โครงการต้องปฏิบัติตามและทำการติดตามตรวจสอบเท่านั้นไม่สามารถทดแทนการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม(EIA)ได้ซึ่งการจัดทำรายงานจะช่วยคาดการณ์และศึกษาความเหมาะสมทั้งในการเลือกที่ตั้งโครงการ การเลือกเทคโนโลยีที่เหมาะสมทั้งในส่วนของอุปกรณ์ เส้นทางและวิธีการรวบรวม ขนส่งขยะการแยกขยะ เป็นต้น ตลอดจนศึกษาเพื่อประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่อาศัยโดยรอบทั้งกรณีปกติและกรณีเลวร้าย เพื่อเสนอมาตรการที่เหมาะสมต่อไปโดยประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอน

2.3 COP ไม่ได้กำหนดให้ทำการติดตามตรวจสอบ ตรวจวัด สารปรอท สารหนู แคดเมียม จากปล่องระบายอากาศของเตาเผาทั้งที่สารโลหะหนักดังกล่าวเป็นสารพิษที่มีอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างมาก และCOPไม่ได้กำหนดให้มีการติดตามตรวจสอบ สารไดออกซิน/ฟิวแรน โลหะหนักต่างๆ ในบรรยากาศนอกจากนี้จุดอ่อนของCOPคือไม่สามารถกำหนดจุดหรือบริเวณที่ต้องทำการตรวจวัดมลพิษเพื่อเฝ้าระวังสุขภาพของประชาชนที่ชัดเจน เนื่องจากไม่มีการใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์เหมือนอย่างการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการทำนายว่าค่ามลพิษสูงสุดจะตก

ในบริเวณใด ทำให้ผลการตรวจวัดจากจุดที่กำหนดใน COP ไม่ได้เป็นตัวแทนของข้อมูลที่ประชาชนจะได้รับผลกระทบอย่างแท้จริง

2.4 ในเถ้าเบา(Fly ash) จากการเผาไหม้ขยะจะเป็นที่สะสมของสารไดออกซินและโลหะหนักต่างๆ จำนวนมากดังนั้นก่อนทำการขนออกจากโรงงานเพื่อไปกำจัดหรือใช้ประโยชน์ต่อไป ตามข้อกำหนดในCOP จะต้องทำการทดสอบก่อนว่าเถ้าเบาเป็นของเสียอันตรายหรือไม่โดยการจัดทำ Leachate Test ตามกระบวนการวิธีของกรมโรงงานอุตสาหกรรมก่อน อย่างไรก็ตามปัจจุบันกรมโรงงานอุตสาหกรรมยังไม่ได้กำหนดวิธีการทดสอบสารไดออกซินในเถ้าเบา ดังนั้นการกำหนดเพื่อนำเถ้าเบาไปใช้ประโยชน์อื่นๆเช่น การถมดิน ทำอิฐบลอค เป็นต้น อาจทำให้เกิดการแพร่กระจายของสารไดออกซินซึ่งเป็นสารก่อมะเร็งไปสู่แหล่งน้ำ ดิน อากาศและสิ่งแวดล้อมได้

2.5 ข้อกำหนดใน COP ยังขาดมาตรการและแผนการในการอพยพชุมชน กรณีเกิด ไฟไหม้ การระเบิดของหม้อน้ำ รวมทั้งการเกิดภัยพิบัติอื่นๆด้วยเช่น น้ำท่วม วัสดุภัย เป็นต้น

2.6 ข้อกำหนดใน COPยังขาดมาตรการในการดูแลสุขภาพของชุมชนเนื่องจากไม่ทราบว่าชุมชนกลุ่มใดมีความเสี่ยงที่อาจได้รับผลกระทบจากมลพิษของโรงไฟฟ้าดังกล่าว

2.7 จากหลักเกณฑ์ของCOPกำหนดให้ห้ามตั้งโรงไฟฟ้าขยะในพื้นที่ 5 ประเภทคือ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1และชั้น 2 พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ พื้นที่ที่มีระดับมลพิษในพื้นที่เกินกว่าร้อยละ80ของค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศแสดงว่าหากเป็นพื้นที่อื่นนอกเหนือจากพื้นที่5ประเภทดังกล่าวสามารถตั้งโรงไฟฟ้าขยะได้ เช่นพื้นที่ชุมชนที่พังกาศัย พื้นที่ที่อาจถูกน้ำท่วม พื้นที่ใกล้อ่างเก็บน้ำ พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่อนุรักษ์น้ำดิบเพื่อการประปา เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการกำหนด COPดังกล่าวยังไม่มีความรอบคอบเท่าที่ควร จึงเป็นที่มาของการคัดค้านของประชาชนในการตั้งโรงไฟฟ้าขยะในพื้นที่ต่างๆในขณะนี้

2.8 COP ยังขาดมาตรการในการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของโครงการ

2.9 การนำแท่งเชื้อเพลิงจากขยะ RDF (Refuse Derived Fuel) มาเผาพร้อมกับขยะชุมชนจะทำให้มีสารคลอรีนออกมาค่อนข้างสูง ระบบบำบัดมลพิษทางอากาศที่กำหนดไว้ใน COP อาจไม่เพียงพอ ซึ่งจะทำให้เกิดโอกรด และสารคลอรีนแพร่กระจายในอากาศมากขึ้น

2.10 ใน COP ไม่ได้กำหนดให้ต้องแสดงค่าผลการตรวจวัดมลพิษในสิ่งแวดล้อมในสภาพก่อนเกิดโครงการ ดังนั้นหลังมีโครงการเกิดขึ้นแล้วและมีการปล่อยมลพิษออกมา จะทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบค่ามลพิษกับสภาพแวดล้อมดั้งเดิมได้ จึงอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความวิตกกังวลและการไม่ยอมรับให้โรงไฟฟ้าจากขยะเข้ามาตั้งในพื้นที่
