คำพิพากษาศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา[*]

เมื่อหน่วยงานทางปกครองของมลรัฐใช้อำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การวิเคราะห์อย่างสมเหตุสมผล และหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาในฐานะหน่วยงานของรัฐบาลกลางมีอำนาจเข้าไปวางกฎระเบียบเพื่อให้มลรัฐพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีความเหมาะสมกับเทคโนโลยีปัจจุบัน และเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอากาศให้บริสุทธิ์ (The Clean Air Act)[๑] ได้

Alaska Department of Environmental Conservation[๒] v. Environmental Protection Agency[๓], 540 U.S. 461 (2004)

ข้อเท็จจริง

ในปี ค.ศ. ๑๙๙๘ บริษัท เท็ค โคมินโก้ อลาสก้า (Teck Cominco Alaska) หรือ “เหมืองเรดด๊อก” (Red Dog Mine)[๔] ซึ่งทำธุรกิจเหมืองแร่ทองแดง วางแผนที่จะขยายกระบวนการผลิต

---

[*] แปลสรุปและเรียบเรียงจากคำพิพากษาศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาในคดีระหว่าง กระทรวงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐอลาสก้า กับ องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๔ (ข้อมูลจาก http://supreme.justia.com/us/540/461/case.html) โดยนางสาวณัฐพร อรุณทอง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน ๒ ศูนย์ศึกษากฎหมายมหาชน สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

[๑] กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอากาศให้บริสุทธิ์ (The Clean Air Act) เป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพทางอากาศในระดับชาติ ลดกลุ่มควันและมลพิษทางอากาศ เพื่อมิให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและอนามัยของมนุษย์ โดยกำหนดไว้ในบรรพ ๔๒ มาตรา ๗๔๐๑-๗๖๗๑ คิว ของประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (42 U.S.C. § 7401-7671q) (ข้อมูลจาก http://www.epa.gov/air/caa/)

[๒] กระทรวงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐอลาสก้า (Alaska Department of Environmental Conservation) จัดตั้งขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐอลาสก้า ใน ปี ค.ศ. ๑๙๗๑ เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์ ปกป้องและปรับปรุงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการควบคุมมลพิษทางน้ำ ดิน และอากาศในมลรัฐอลาสก้า เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพแข็งแรงและปลอดภัย อันจะนำไปสู่สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ดี (ข้อมูลจาก http://www.dec.state.ak.us/)

[๓] องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (Environmental Protection Agency) เป็นหน่วยงานในระดับรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งจัดตั้งขึ้นในสมัยประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ในปี ค.ศ. ๑๙๗๐ โดยทำหน้าที่ในการปกป้องสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ด้วยการตรวจตราดูแล กำหนดมาตรฐาน และการดำเนินการกิจกรรมใดๆ เพื่อปกป้องและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ อันได้แก่ อากาศ น้ำ และดิน (ข้อมูลจาก http://www.epa.gov/)

[๔] เหมืองเรดด๊อก (Red Dog Mine) เป็นเหมืองแร่ทองแดง-ตะกั่วขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของมลรัฐอลาสก้า บริเวณ ๑๐๐ ไมล์ทางตอนเหนือของอาร์กติกเซอร์เคิล (Arctic Circle) และเป็นหนึ่งในแหล่งผลิตภัณฑ์จากแร่ทองแดงที่ใหญ่ที่สุดในโลก (ข้อมูลจาก http://www.reddogalaska.com/)

ทองแดงด้วยการก่อสร้างเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเครื่องใหม่เพื่อช่วยเพิ่มกำลังการผลิตไฟฟ้าให้มากขึ้น ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอากาศให้บริสุทธิ์ เหมืองเรดด๊อกต้องยื่นขอใบอนุญาตจากกระทรวงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐอลาสก้า ผู้ฟ้องคดี ก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้างโรงงานอันอาจก่อให้เกิดการปล่อยมลพิษ ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอากาศให้บริสุทธิ์ยังกำหนดว่า เมื่อผู้ประกอบการจะก่อสร้างโรงงานขึ้นใหม่ที่อาจก่อให้เกิดมลพิษ หน่วยงานของรัฐจะต้องกำหนดให้ผู้ประกอบการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าตนสามารถที่จะใช้เทคโนโลยีการควบคุมที่ดีที่สุดเท่าที่จะหาได้ (The "best available control technology" หรือ BACT)[๕] เพื่อควบคุมหรือจำกัดมลพิษที่อาจจะเกิดขึ้นให้อยู่ในระดับที่น้อยที่สุดเท่าที่ผู้ประกอบการแต่ละรายจะสามารถทำได้ และให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพอากาศแห่งชาติที่กำหนดไว้สำหรับพื้นที่นั้นๆ ซึ่งเป็นไปตามแผนการป้องกันการเสื่อมสภาพที่สำคัญ (Prevention of Significant Deterioration (PSD))[๖] โดยเทคโนโลยีการควบคุมที่ดีที่สุดนั้นจะมีลักษณะเฉพาะตามแต่กรณีไป ดังนั้น เหมืองเรดด๊อกจึงได้เสนอข้อมูลต่อกระทรวงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐอลาสก้าว่า จะนำเทคโนโลยี Low NOx มาใช้เป็นเทคโนโลยีการควบคุมที่ดีที่สุด เพื่อจำกัดปริมาณมลพิษทางอากาศที่ปล่อยออกมา เพราะเป็นเทคโนโลยีที่มีความเป็นไปได้ทั้งในทางเทคนิคและเศรษฐกิจ แต่ในความเป็นจริงแล้ว เทคโนโลยีที่มีประสิทธิผลที่สุด คือ Selective Catalytic Reduction (SCR) ซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่ใช้ลดมลพิษที่ปล่อยออกมาจากเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเครื่องใหม่ในเหมืองเรดด๊อกได้ดีที่สุด แต่กระทรวงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐอลาสก้าเห็นว่า ต้นทุนในการดำเนินการในเทคโนโลยี SCR มีราคาสูงและอาจส่งผลกระทบต่อการกำหนดราคาค่าไฟฟ้าได้ ดังนั้น กระทรวงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐอลาสก้าจึงได้อนุญาตให้เหมืองเรดด๊อกนำเทคโนโลยี Low NOx ที่มีต้นทุนไม่สูงมากนักมาใช้แทนเทคโนโลยี SCR

ต่อมาองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา ผู้ถูกฟ้องคดี ได้อาศัยบทบัญญัติในมาตรา ๑๑๓ (เอ) (๕) และมาตรา ๑๖๗ ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอากาศให้บริสุทธิ์ที่กำหนดให้อำนาจองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองของมลรัฐใช้อำนาจในการอนุญาตให้มีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างขนาดใหญ่ที่ปล่อยมลพิษทางอากาศโดยอำเภอใจ และให้

---

[๕] เทคโนโลยีการควบคุมที่ใช้ประโยชน์ได้ดีที่สุด (Best Available Control Technology (BACT)) คือ การกำหนดมาตรฐานเทคโนโลยีเพื่อนำมาใช้ในการควบคุมมลพิษตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอากาศให้บริสุทธิ์ที่อาศัยหลักการควบคุมระดับมลพิษสูงสุดในพื้นที่โรงงานที่สำคัญๆ โดยจะพิจารณาถึงผลกระทบด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจเป็นรายกรณีไป ทั้งนี้ BACT อาจเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมเพิ่มเติมหรือใช้ในการเปลี่ยนแปลงวิธีการหรือกระบวนการผลิตก็ได้

[๖] แผนการป้องกันการเสื่อมสภาพที่สำคัญ (Prevention of Significant Deterioration (PSD)) เป็นแผนการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอากาศให้บริสุทธิ์ที่จะพิจารณาให้ใบอนุญาตสำหรับแหล่งต่างๆ ที่ปล่อยมลพิษทางอากาศ เช่น โรงงานผลิตไฟฟ้า โรงงานอุตสาหกรรม และโรงงานอื่นๆ ทั้งนี้ ข้อกำหนดตาม PSD จะนำไปใช้กับมลพิษต่างๆ ที่มีค่าเกินกว่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศระดับประเทศของสหรัฐอเมริกา (The National Ambient Air Quality Standards (NAAQS))

อำนาจในการพิจารณาให้ผู้ประกอบการเจ้าของสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวจัดหาเทคโนโลยีในการควบคุมมลพิษทางอากาศที่ดีที่สุดเท่าที่จะหาได้ ตลอดจนพิจารณาว่า เขตพื้นที่ที่กำหนดเป็นไปตามที่บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอากาศให้บริสุทธิ์กำหนดไว้หรือไม่ด้วย องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาจึงได้พิจารณาทบทวนคำสั่งอนุญาตของกระทรวงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐอลาสก้า และมีคำสั่งระงับการอนุญาตการก่อสร้างเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเครื่องใหม่ดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าเทคโนโลยี SCR ถือเป็นเทคโนโลยีที่ใช้ประโยชน์ได้ดีที่สุด และเหมืองเรดด๊อกก็มิได้แสดงข้อเท็จจริงและข้อสนับสนุนใดให้เห็นว่า ตนไม่อาจใช้เทคโนโลยี SCR ได้ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดในทางเศรษฐกิจ

กระทรวงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐอลาสก้าจึงได้อุทธรณ์เพื่อคัดค้านคำสั่งขององค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาต่อศาลอุทธรณ์ของรัฐบาลกลางภาค ๙ (The Ninth Circuit Court of Appeals) โดยคัดค้านว่า องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้ามาเกี่ยวข้องกับการพิจารณาของหน่วยงานทางปกครองในมลรัฐ

ศาลอุทธรณ์ของรัฐบาลกลางภาค ๙ พิพากษายกอุทธรณ์ของกระทรวงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐอลาสก้าและให้ดำเนินการตามคำสั่งขององค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา โดยวินิจฉัยว่า องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกามีอำนาจพิจารณาทบทวนการสรุปข้อเท็จจริงของกระทรวงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐอลาสก้า และมีอำนาจที่จะวินิจฉัยในขั้นตอนสุดท้ายว่า ได้มีการจัดหาเทคโนโลยีในการควบคุมมลพิษทางอากาศที่ดีที่สุดมาใช้แล้วหรือไม่ ด้วย กระทรวงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐอลาสก้าไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาดังกล่าว จึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา

<u>คำวินิจฉัย</u>

ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (The U.S. Supreme Court) พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอากาศให้บริสุทธิ์แล้ว องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกามีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งของหน่วยงานทางปกครองที่อนุญาตให้มีการก่อสร้างโรงงานที่อาจก่อมลพิษได้หรือไม่ ทั้งๆ ที่หน่วยงานดังกล่าวได้พิจารณาถึงเทคโนโลยีการควบคุมมลพิษทางอากาศที่ดีที่สุดแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เหมืองเรดด๊อกได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเครื่องใหม่ต่อกระทรวงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐอลาสก้า โดยกระทรวงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐอลาสก้ามีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาว่า ในการก่อสร้างเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดังกล่าว เหมืองเรดด๊อกได้จัดให้มีเทคโนโลยีการควบคุมมลพิษทางอากาศที่ดีที่สุดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอากาศให้บริสุทธิ์แล้วหรือไม่ หลังจากที่ได้พิจารณาแล้ว กระทรวงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐอลาสก้าได้อนุมัติแผนการดำเนินการก่อสร้างและอนุญาตให้เหมืองเรดด๊อกก่อสร้างเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเครื่องใหม่ได้ แต่องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาได้คัดค้านการอนุญาตการก่อสร้างเครื่องกำเนิดไฟฟ้าดังกล่าว เพราะเห็นว่าขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอากาศให้บริสุทธิ์

แม้ว่าตามมาตรา ๑๑๓ (เอ) (๕) ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอากาศให้บริสุทธิ์ ได้กำหนดให้องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกามีอำนาจบังคับการในพื้นที่ควบคุมมลพิษทางอากาศและเขตพื้นที่ที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการป้องกันการเสื่อมสภาพที่สำคัญ ด้วยการจัดหาเทคโนโลยีการควบคุมมลพิษทางอากาศที่ดีที่สุดมาใช้ และอาจออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างโรงงานหรือเครื่องจักรต่างๆ ที่ไม่ดำเนินการตามกฎหมายได้ จึงทำให้องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกามีอำนาจในการออกคำสั่งห้ามการก่อสร้างโรงงานที่อาจก่อให้เกิดมลพิษในมลรัฐอลาสก้าได้ก็ตาม แต่กระทรวงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐอลาสก้าได้โต้แย้งว่า กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอากาศให้บริสุทธิ์ก็ได้ให้อำนาจมลรัฐในการออกใบอนุญาตโดยให้พิจารณาว่าเทคโนโลยีใดเป็นเทคโนโลยีที่ดีที่สุดในการควบคุมมลพิษทางอากาสด้วยเช่นกัน ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวอาจทำให้พิจารณาได้ว่า บทบาทขององค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาในการบังคับใช้กฎหมายควรจะจำกัดอยู่เพียงการพิจารณาว่า ในใบอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานจะต้องมีการระบุเทคโนโลยีการควบคุมมลพิษทางอากาศที่ดีที่สุดไว้หรือไม่เท่านั้น

ศาลสูงสุดพิจารณาพิพากษาด้วยคะแนน ๕ ต่อ ๔ เสียง โดยผู้พิพากษาเสียงข้างมากมีความเห็นว่า แม้ว่าสภาคองเกรสจะมอบอำนาจให้หน่วยงานทางปกครองแต่ละมลรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับท้องถิ่นต่างๆ เป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตและพิจารณาการใช้เทคโนโลยีตามหลักการในแต่ละกรณี (Case-by-Case Basis) แต่สภาคองเกรสก็ได้ให้อำนาจกว้างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอากาศให้บริสุทธิ์แก่องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาในการกำกับดูแลหน่วยงานทางปกครองของมลรัฐเพื่อให้มีการพิจารณาการใช้เทคโนโลยีในกรณีต่างๆ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดด้วย ซึ่งในกรณีนี้ศาลได้พิจารณาถึงความละเอียดอ่อนในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐในการวางกฎระเบียบตามที่กฎหมายกำหนดด้วย กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานทางปกครองของมลรัฐพิจารณาเรื่องต่างๆ โดยมิได้ใช้หลักการวิเคราะห์ที่สมเหตุสมผล (ซึ่งในกรณีนี้คือการพิจารณาใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม) แล้ว องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองของรัฐบาลกลางอาจใช้อำนาจของตนเข้ามาพิจารณาเรื่องดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้

ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า หากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้วเห็นได้ว่า การที่กระทรวงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐอลาสก้าพิจารณาเกี่ยวกับเทคโนโลยีการควบคุมมลพิษทางอากาศที่เหมืองเรดด๊อกนำไปใช้นั้น ยังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากไม่มีเหตุผลใดมาสนับสนุนหรือรับรองไว้ในรายงาน ดังนั้น การก่อสร้างเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเครื่องใหม่นี้จึงไม่เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอากาศให้บริสุทธิ์กำหนด องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาจึงมีอำนาจเข้าไปพิจารณาทบทวนกรณีที่มลรัฐพิจารณาออกใบอนุญาตในส่วนที่เกี่ยวกับการนำเทคโนโลยีการควบคุมมลพิษทางอากาศได้อย่างเหมาะสม การสั่งระงับการก่อสร้างดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนผู้พิพากษาเสียงข้างน้อยมีความเห็นแย้งว่า องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกากระทำการเกินขอบอำนาจหน้าที่ ด้วยการใช้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาการทำหน้าที่วางกฎระเบียบควบคุมภายในมลรัฐซึ่งถือเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

ที่สำคัญของหน่วยงานทางปกครองของมลรัฐ (State Regulatory Agency) ดังนั้น หน่วยงานของรัฐบาลกลางไม่อาจเข้าไปควบคุมดูแลและตรวจสอบการทำหน้าที่ดังกล่าว และสงวนอำนาจของตนไว้เป็นผู้พิจารณาในขั้นสุดท้ายได้ เพราะมิฉะนั้นหน้าที่ของมลรัฐก็จะเหลือเพียงหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลและให้คำแนะนำเบื้องต้นเท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่ามลรัฐถูกลดบทบาทให้เป็นเพียงเขตหรือองค์กรทางการเมืองหนึ่ง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกาแทนที่จะมีอำนาจอธิปไตยอย่างเท่าเทียมกัน (Coequal sovereigns) ในฐานะที่เป็นมลรัฐ