

บทที่ 4

นโยบายรัฐ มาตรการทางกฎหมาย และองค์กรที่เกี่ยวข้อง

การควบคุมปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องอาศัยมาตรการด้านต่างๆ ประกอบกันทั้งทางด้านนโยบาย กฎหมาย และองค์กรผู้รับผิดชอบ กล่าวคือ รัฐมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมโดยคำนึงถึงทั้งสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจอย่างได้สัดส่วน โดยมีมาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการทำให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จ และจะต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เช่น ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนในการเฝ้าระวังติดตามสอดส่องดูแลปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยในบทนี้ผู้เขียนได้นำเสนอ นโยบายรัฐ มาตรการทางกฎหมาย และองค์กรที่เกี่ยวข้องในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ดังนี้

4.1 นโยบายรัฐในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

นโยบายรัฐในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมของประเทศไทย ปรากฏออกมาในหลายรูปแบบ โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนได้คัดเลือกนโยบายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมมาศึกษาวิเคราะห์ ดังนี้

4.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554)

ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ประเทศไทยยังคงต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของบริบทการพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์ที่สำคัญในหลายบริบท โดยในบริบทของการเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนประชากรในโลกมากขึ้น ได้สร้างแรงกดดันต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เสื่อมโทรมลง ประเทศไทยจึงต้องยกระดับมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นกว่าเดิม โดยปกป้องฐานทรัพยากรเพื่อรักษาความสมดุลยั่งยืนของระบบนิเวศ ด้วยการพัฒนากระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วม และปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เป้าหมายการสร้าง ความมั่นคง

ของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ ซึ่งสถานะของประเทศไทยในด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเสื่อมโทรมอันส่งผลให้เกิดปัญหามลพิษเพิ่มขึ้น โดยคุณภาพน้ำและอากาศอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่ามาตรฐาน ปริมาณขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายมีมากขึ้น นอกจากนี้ การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมีอยู่จำกัด รวมทั้งมีความซ้ำซ้อน มีช่องว่าง และขาดการบังคับใช้ โดยกำหนดเป้าหมายการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยในเรื่องมลพิษทางน้ำกำหนดให้การรักษาคุณภาพน้ำในลุ่มน้ำต่างๆ และแหล่งน้ำธรรมชาติให้อยู่ในเกณฑ์พอใช้และดี รวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ 85 โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยกำหนดนโยบายสาธารณะ และใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์ทั้งด้านการเงินและการคลัง รวมทั้งการสร้างตลาดสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดมลพิษควบคู่กับการยกระดับขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม¹

จะเห็นได้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปัญหามลพิษซึ่งรวมทั้งปัญหาในการควบคุมมลพิษทางน้ำด้วย

4.1.2 นโยบายการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำภายใต้นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559

คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559² ซึ่งเป็นนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติโดยตรง อันประกอบด้วยนโยบายหลัก 6 ประการ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม คือ นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ โดยนโยบายภาพรวมของการป้องกันและขจัดมลพิษนั้น ได้แก่

¹ <www.nesdb.go.th/plan10/book/สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ>

² คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539 สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559

(1) ลดและควบคุมปัญหามลพิษอันเนื่องมาจากชุมชน เกษตรกรรม อุตสาหกรรม คมนาคม และกิจกรรมก่อสร้าง ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดสมดุลของระบบนิเวศ

(2) สนับสนุนให้มีการจัดการของเสียและสารอันตรายอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพพร้อมทั้งจัดให้มีระบบป้องกันและแก้ไขกรณีฉุกเฉินเมื่อเกิดอุบัติเหตุขนาดใหญ่

(3) พัฒนาระบบการบริหารและการจัดการมลพิษให้เกิดเอกภาพในการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติ ทั้งนี้ กฎหมาย องค์กร และเงินทุนต้องมีความสอดคล้องและสนับสนุนให้การดำเนินการบริหารและการจัดการมลพิษมีประสิทธิภาพ โดยให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบรวมทั้งการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุน และมีการประสานความร่วมมือในการจัดการมลพิษโดยภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน³

โดยได้มีการกำหนดนโยบายด้านมลพิษทางน้ำ คือ นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำประกอบด้วยนโยบาย ดังนี้⁴

(1) เร่งรัดฟื้นฟูคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสำคัญทั่วประเทศ

(2) ลดและควบคุมมลพิษทางน้ำจากชุมชน เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เช่น ให้ชุมชนมีการทำแผนปฏิบัติการจัดการน้ำเสียอย่างเป็นรูปธรรม ให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินเพื่อป้องกันและแก้ไขอุบัติเหตุที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของน้ำ ฯลฯ

(3) ให้ผู้ก่อมลพิษทางน้ำต้องจ่ายค่าจัดการมลพิษทางน้ำ

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมลงทุนและดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหา น้ำเสีย นอกจากนี้ ต้องสนับสนุนการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชนและผู้ประกอบการเข้าใจและมีส่วนรับผิดชอบในการควบคุมคุณภาพน้ำและควบคุมน้ำเสียจากแหล่งกำเนิด

แนวทางดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวมีหลายประการ เช่น ให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินเพื่อป้องกันและแก้ไขอุบัติเหตุที่มีผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ ติดตามตรวจสอบและประเมินคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ กระจายอำนาจหน้าที่

³ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559, น. 13 – 14.

⁴ เพิ่งอ้าง, น. 45 – 49.

ในการควบคุมน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดให้แก่อุตสาหกรรม สนับสนุนการตั้งนิคมอุตสาหกรรมสำหรับอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ เป็นต้น และเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวนี้ จะต้องมีการใช้มาตรการทางกฎหมายดำเนินการด้วย เช่น ปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำและมาตรฐานน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดให้เหมาะสม กำหนดและปรับปรุงแหล่งกำเนิดน้ำเสียที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสีย และปรับปรุงเร่งรัดการออกกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ต้องประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ประชาชน ผู้ประกอบการเข้าใจและมีส่วนรับผิดชอบในการจัดการคุณภาพน้ำและการควบคุมน้ำเสียจากแหล่งกำเนิด⁵

4.1.3 แนวทางการบริหารจัดการน้ำเสีย (พ.ศ. 2549 – 2552)⁶

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมควบคุมมลพิษ ในฐานะหลักที่มีหน้าที่ในการดูแลและรักษาสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำเอกสารแนวทางการบริหารจัดการน้ำเสียของกรมควบคุมมลพิษในช่วง 4 ปีข้างหน้า เพื่อนำไปเป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินงานจัดการและแก้ไขปัญหา น้ำเสียของประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันโดยสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและแผนบริหารราชการแผ่นดิน โดยแนวทางการบริหารจัดการน้ำเสียอุตสาหกรรม มีดังนี้

(1) ปรับปรุงมาตรฐานควบคุมการระบายมลพิษจากแหล่งกำเนิดให้เข้มงวดขึ้นในบางพารามิเตอร์ เช่น ค่าไนโตรเจน เป็นต้น และเพิ่มเติมพารามิเตอร์ที่ต้องควบคุม เช่น ฟอสฟอรัส และสารพิษต่างๆ

(2) กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมที่มีมลพิษสูงต้องตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมและเขตประกอบการอุตสาหกรรม เพื่อให้สามารถควบคุมและจัดการมลพิษที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม

(3) พัฒนาระบบอนุญาตระบายน้ำทิ้ง (permitting system) จากแหล่งกำเนิดในรูปของปริมาณความสกปรกรวม (loading) ควบคุมกับมาตรฐานที่มีอยู่โดยคำนึงถึงความสามารถในการรองรับมลพิษและการใช้ประโยชน์ของแหล่งน้ำในแต่ละพื้นที่ เช่น พื้นที่วิกฤตหรือพื้นที่อนุรักษ์ น้ำดิบเพื่อการประปา เป็นต้น

⁵ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2550), น. 66 – 67.

⁶ <http://infofile.pcd.go.th/water/appro_wastewater.pdf>

(4) ติดตามตรวจสอบและเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการระบายน้ำทิ้งให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

(5) ศึกษาสถานภาพปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นและกำหนดมาตรการในการจัดการและควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรมที่ไม่เข้าข่ายเป็นโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ตลอดจนแนวทางการฟื้นฟูแหล่งน้ำที่ได้รับผลกระทบจากการระบายน้ำเสียจากอุตสาหกรรม

(6) ช่วยเหลือและให้การสนับสนุนทางวิชาการในการจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียและการดูแลบำรุงรักษาระบบให้กับผู้ประกอบการ

(7) ส่งเสริมและสนับสนุนการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด (cleaner technology) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการผลิตที่ลดการใช้วัตถุดิบและพลังงาน ลดการเกิดของเสียและมลพิษ มีการใช้ทรัพยากรหมุนเวียนและการนำของเสียไปใช้ใหม่หรือใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตพลังงานทำให้ผู้ประกอบการลดต้นทุนการผลิตและการจัดการของเสีย

(8) ส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงฆ่าสัตว์นำเทคโนโลยีการผลิตที่สะอาดมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมตลอดจนให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนและดำเนินการกิจการโรงฆ่าสัตว์หรือจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสียหรือของเสีย

(9) ใช้กลไกกองทุนสิ่งแวดล้อมและสถาบันการเงินของรัฐในการพิจารณาให้สินเชื่อเงินอุดหนุนและสิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการที่มีการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากกิจการของตนเอง

(10) กำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์จากน้ำทิ้งอุตสาหกรรม

(11) จัดทำฐานข้อมูลแหล่งกำเนิดมลพิษและปริมาณการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทอุตสาหกรรม

(12) สร้างความรู้ ความเข้าใจและการมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษจากอุตสาหกรรม

จะเห็นได้ว่าแนวทางการบริหารจัดการน้ำเสียของกรมควบคุมมลพิษดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับนโยบายการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งในการดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าวนี้จะต้องอาศัยการประสานงานและความร่วมมือระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐด้วยกันเองและภาคเอกชน ตลอดจนประชาชนทั่วไป โดยมีกรมควบคุมมลพิษเป็นองค์กรหลักในการปฏิบัติงานและประสานงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาของรัฐบาลนั้นมักจะมีการดำเนินงานแยกส่วน ขาดการประสานงานและการบูรณาการระหว่างองค์กร ทำให้การดำเนินการตามนโยบายไม่เกิดประสิทธิผล ดังนั้น รัฐบาลก็ควรจะต้องมีแนวทางการทำงานร่วมกันขององค์กรต่างๆ แบบบูรณาการอย่างจริงจังในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

4.1.4 ยุทธศาสตร์กระทรวงอุตสาหกรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551⁷

กระทรวงอุตสาหกรรมได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์กระทรวงอุตสาหกรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551 โดยมีการทบทวนและปรับปรุงวิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์การดำเนินงานของกระทรวง กลุ่มภารกิจ และระดับกรมหรือเทียบเท่า กรม เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)

แม้ว่าแผนยุทธศาสตร์นี้จะมุ่งเน้นในการการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ แต่ก็ได้มีการตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น การเพิ่มคุณค่าในกระบวนการผลิต การพัฒนาบุคลากร และการบริหารจัดการองค์กรและธุรกิจตามหลักปรัชญาธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม คือ มีข้อมูลการจัดการมลพิษที่ดี เปิดเผยข้อมูล ยินยอมให้ตรวจสอบ และร่วมมือกับชุมชน ส่งเสริมให้โรงงานอุตสาหกรรมเห็นความสำคัญของการจัดทำมาตรฐานระบบการจัดการต่าง ๆ อาทิเช่น มาตรฐานระบบการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (ISO 14000) การยกระดับความสามารถด้านการบริหารจัดการ (management) โดยพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตด้านต่างๆ ได้แก่ พัฒนาระบบการผลิต ปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงาน ปรับปรุงประสิทธิภาพเครื่องจักร พัฒนาผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งพัฒนาทักษะการบริหารจัดการสมัยใหม่ แก่ผู้ประกอบการ

4.2 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

ในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนหลายฉบับซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องดูแลรับผิดชอบตามวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และกฎหมายลำดับรองที่ออกตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ในการนี้ ผู้เขียนได้สรุปความหมายของคำว่า “การควบคุมมลพิษ” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ว่า หมายถึง การป้องกัน แก้ไข ลด หรือการจัดการมลพิษ ดังนั้น จึงได้จำแนกมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมที่จะศึกษา

⁷ <<http://m-industry.go.th/min/policy/performance/doc/>>

วิเคราะห์ออกเป็น 3 มาตรการ ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม และมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ตลอดจนกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว มารวบรวมและจำแนกตามมาตรการที่กล่าวมาข้างต้น โดยนำเสนอมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำตั้งแต่ต้นกระบวนการก่อนการประกอบกิจการโรงงานไปจนถึงสู่ปลายทางการจัดการปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรม ดังนี้

4.2.1 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดมาตรการต่างๆ ขึ้นมาเพื่อห้ามมิให้โรงงานอุตสาหกรรมก่อหรือทำให้เกิดมลพิษทางน้ำ หรือหากเคยเกิดขึ้นมาแล้วจะห้ามมิให้เกิดขึ้นอีก โดยเริ่มใช้มาตรการต่างๆ ตั้งแต่ก่อนประกอบกิจการโรงงาน ได้แก่ การตรวจสอบก่อนเริ่มประกอบกิจการ การห้ามทิ้งหรือระบายมลพิษทางน้ำ และการกำหนดพื้นที่เพื่อป้องกันมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม หากฝ่าฝืนจะต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนด

4.2.1.1 การตรวจสอบก่อนเริ่มประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม

(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายหลักของประเทศไทยที่ใช้ในการควบคุม รักษา ตลอดจนส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จ (comprehensive) ถือกำเนิดมาจากนโยบายของรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2535 ซึ่งได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) โดยในเรื่องมลพิษได้กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียและเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ นอกจากนี้ ยังมีหลักการอื่น ๆ เช่น ส่งเสริมประชาชนให้มีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน เป็นต้น

โดยในเรื่องการป้องกันพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ได้มีการกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาของผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้มีโครงการหรือกิจกรรมที่มีความเป็นไปได้หรือความเสี่ยงสูงที่จะก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁸ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงผลกระทบที่จะก่อมลพิษทางน้ำด้วย อันเป็นการตรวจสอบความพร้อมของผู้ประกอบการในการป้องกันมลพิษทางน้ำก่อนเริ่มประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม

ได้มีประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อม (เดิม) ปัจจุบัน คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁹ กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานดังกล่าว จำนวน 3 ฉบับ คือ ฉบับแรก (พ.ศ. 2535) ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) มีเนื้อหาครอบคลุมประเภทโครงการและกิจการต่างๆ 22 ประเภทที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสูง โดยรวมถึงโครงการอุตสาหกรรมหลายประเภท เช่น นิคมอุตสาหกรรมและโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน อุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมผลิตเยื่อกระดาษ อุตสาหกรรมประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำตาล เป็นต้น ซึ่งอุตสาหกรรมบางประเภทเหล่านี้มีปริมาณมลพิษทางน้ำจากการผลิตเป็นจำนวนมาก ต่อมาหากคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาสั่งอนุญาต หรือการต่ออายุใบอนุญาต นำมาตรวจการตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาตโดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย โดยมาตรการดังกล่าวนี้รวมถึงมาตรการในการป้องกันมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วย

มีข้อสังเกตจากกรณีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมว่า บุคคลผู้ที่จะเข้าไปประกอบกิจการโรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรมจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่

⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 46 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49 ” และโปรดดู มาตรา 47 ถึงมาตรา 51

⁹ โปรดดูพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

หากว่าเป็นการประกอบกิจการที่โดยทั่วไปแล้วจะต้องจัดทำรายงานดังกล่าว เช่น อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม เป็นต้น เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายแล้ว ไม่มีกฎหมายที่กำหนดว่าให้บุคคลดังกล่าวทำกิจการเช่นนั้นในเขตนิคมอุตสาหกรรมได้โดยไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน แต่เมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมแล้ว ต้องพิจารณาให้รอบคอบก่อนว่า การที่กฎหมายกำหนดเช่นนั้น อาจก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ประกอบการเกินความจำเป็นก็ได้ ตัวอย่างเช่น หากนิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะแล้วก็ไม่ควรจะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของแต่ละบริษัทที่จะเข้าไปประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมนั้นอีก เนื่องจากว่า ก่อนที่จะมีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมกฎหมายได้กำหนดแล้วว่า จะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของการจัดตั้งและดำเนินการของนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าว ซึ่งย่อมแสดงอยู่ในตัวว่าหากมีการประกอบกิจการกลั่นน้ำมันของโรงงานทั้งหลายในเขตนั้นจะเกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมอะไรบ้าง อย่างไรก็ดี หากได้มีการตั้งนิคมอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมหลายชนิด และมีได้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันอาจเกิดจากอุตสาหกรรมประเภทใดประเภทหนึ่งไว้ล่วงหน้าแล้ว ควรให้ผู้ประสงค์จะประกอบการอุตสาหกรรมแต่ละประเภทในเขตนิคมอุตสาหกรรมนั้นจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นรายๆ ไป¹⁰

นอกจากนี้ ยังมีกรณีปัญหาการหลีกเลี่ยงไม่ทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วยการเปลี่ยนสภาพหรือขนาดโครงการหรือกิจการ เช่น หากกฎหมายกำหนดว่าหากมีการกำลังการผลิตวันละ 20 ตัน ก็จะลดกำลังในการผลิตเหลือ 19 ตัน แต่ก่อสร้างหลายโรงงานแทน เป็นต้น¹¹ ทั้งนี้ การไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้มีได้มีโทษแต่อย่างใด กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัตินี้มิได้มีกลไกเป็นของตนเองที่จะบังคับให้โครงการหรือกิจการตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ต้องอาศัยกลไกตามกฎหมายฉบับอื่นที่จะไม่พิจารณาออกไปอนุญาตจนกว่าจะมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและรายงานนั้นได้รับความเห็นชอบตามกฎหมาย แต่เมื่อใดโครงการหรือกิจการไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่น กฎหมายฉบับนี้ย่อมไม่มีกลไกบังคับให้โครงการหรือกิจการต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ผลที่ตามมาก็คือ เจ้าของ

¹⁰ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น. 135 – 136.

¹¹ เพิ่งอ้าง, น. 174.

หรือผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้นอาจไม่จัดทำรายงานรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนั้นควรมีแนวทางแก้ไขโดยการกำหนดสภาพบังคับแก่ผู้ที่ไม่ยอมจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น กำหนดโทษทางอาญา เป็นต้น

(2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์เน้นไปในเรื่องความสำคัญของโรงงานต่อเศรษฐกิจและผลกระทบของโรงงานต่อสังคมในด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีพัฒนาการในด้านต่างๆ จากกฎหมายฉบับแรกๆ โดยเน้นไปในเรื่องการควบคุมโรงงานอย่างเข้มงวดและมีการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดให้สูงขึ้น ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแนวความคิดจากควบคุมมาเป็นกำกับดูแลและยังได้เน้นทางด้านการให้บริการของหน่วยงานราชการในการอนุญาตและการกำกับดูแลโรงงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย¹² พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์ควบคุมการประกอบกิจการโรงงานทุกจำพวกโดยใช้กฎหมายลำดับรองเพื่อให้การกำหนดหรือปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ต่างๆ เป็นไปได้โดยง่าย เพราะหลักเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมการประกอบกิจการโรงงานส่วนใหญ่เป็นเรื่องทางด้านเทคนิควิชาการที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาตามพัฒนาการทางด้านอุตสาหกรรม

ในเรื่องการตรวจสอบก่อนเริ่มประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีการขออนุญาตก่อนการประกอบกิจการโรงงานเพื่อตรวจสอบความพร้อมในการป้องกันมลพิษทางน้ำของโรงงาน โดยได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวง จำแนกโรงงานออกเป็น 3 จำพวก โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการควบคุมดูแล การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหาย และการป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบ ที่จะมีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม¹³ โดยแบ่งออกเป็น

โรงงานจำพวกที่ 1 ได้แก่โรงงานขนาดเล็ก ประกอบกิจการไม่ก่อปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม หรือเหตุเดือดร้อนอันตราย โรงงานจำพวกที่ 1 นี้ สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งหรือขออนุญาตต่อทางราชการ¹⁴

¹² วิฑูรย์ สิมะโชติ, กฎหมายอุตสาหกรรมและกฎหมายโรงงานว่าด้วยพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), น. 61.

¹³ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 7

¹⁴ วิฑูรย์ สิมะโชติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 12, น. 66.

โรงงานจำพวกที่ 2 ได้แก่โรงงานขนาดกลาง ประกอบกิจการอาจก่อปัญหามลพิษ หรือเหตุเดือดร้อนรำคาญเพียงเล็กน้อยซึ่งสามารถแก้ไขปรับปรุงได้ง่าย โรงงานจำพวกที่ 2 นี้ เมื่อจะประกอบกิจการ ต้องแจ้งให้ทางราชการผู้อนุญาตทราบก่อน¹⁵

โรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่โรงงานขนาดใหญ่ ประกอบกิจการอาจก่อปัญหามลพิษ หรือเหตุเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งทางราชการต้องควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด โรงงานจำพวกที่ 3 นี้ จะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้¹⁶

ทั้งนี้ การจะพิจารณาว่ากิจการของผู้ประกอบการโรงงานจัดจำแนกอยู่จำพวกใด ให้ตรวจสอบจากบัญชีท้ายกฎกระทรวงที่ออกตามความพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้มีการออกกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) กำหนดประเภทหรือชนิดของโรงงานไว้ 104 ประเภท¹⁷ และต่อมาได้ ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2544) เพิ่มโรงงานลำดับที่ 105 และลำดับที่ 106¹⁸ และ กฎกระทรวงฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2545) เพิ่มโรงงานลำดับที่ 107¹⁹ เข้าไปในบัญชี ตัวอย่างโรงงาน จำพวกที่ 1 เช่น โรงงานทำทอผ้า ใช้คนงาน 13 คน ลำดับที่ 12 (10) โรงงานกรอผ้า ใช้เครื่องจักร 18 แรงม้า ลำดับที่ 22 (1) เป็นต้น ตัวอย่างโรงงานจำพวกที่ 2 เช่น โรงงานสกัดน้ำมันหรือไขมันที่เป็นอาหารจากสัตว์เครื่องจักรไม่เกิน 50 แรงม้า และมีคนงานไม่เกิน 50 คน ซึ่งไม่ใช่พื้นที่เลี้ยงหรือ แกลบเป็นเชื้อเพลิง ลำดับที่ 3 (4) โรงงานทำถุงมือหนังสัตว์ ใช้เครื่องจักรรวม 41 แรงม้า และมี คนงาน 47 คน ลำดับที่ 32 (1) และตัวอย่างโรงงานจำพวกที่ 3 เช่น โรงงานทำซ็อกโกแลต ใช้เครื่องจักรรวม 92 แรงม้า ลำดับที่ 12 (4) โรงงานน้ำตาล ลำดับที่ 11 (3) เป็นต้น

การให้ผู้ประกอบการโรงงานต้องขออนุญาตก่อนการประกอบกิจการนั้นเป็นการ ตรวจสอบก่อนเริ่มประกอบกิจการโรงงานเพื่อป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำภายใต้ระบบอนุญาต แต่จะสามารถตรวจสอบได้เฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่กฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตก่อน เริ่มประกอบกิจการโรงงานเท่านั้น นั่นก็คือโรงงานจำพวกที่ 3 ส่วนโรงงานจำพวกที่ 1 ที่ประกอบ กิจการได้ทันทีโดยไม่ต้องขออนุญาต และโรงงานจำพวกที่ 2 ที่ต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน เท่านั้น จึงไม่อยู่ในข่ายของการตรวจสอบก่อนเริ่มประกอบกิจการ

¹⁵ เพิ่งอ้าง, น. 67

¹⁶ เพิ่งอ้าง, น. 67

¹⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 108 หน้า 1 วันที่ 16 ตุลาคม 2535

¹⁸ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนที่ 116 ก หน้า 1 วันที่ 19 ธันวาคม 2544

¹⁹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 80 ก หน้า 1 วันที่ 20 สิงหาคม 2545

นอกจากนี้ ยังมีกรณีมาตรา 32 (1) แห่งพระราชบัญญัตินี้ เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศหรือของสาธารณชน รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดจำนวนและขนาดของโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิดที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้โรงงานประเภทดังกล่าวเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ด้วย โดยโรงงานดังกล่าวจะต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าวและประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 ดังกล่าวด้วย

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกให้ต้องปฏิบัติตามในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้²⁰

- (1) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งของโรงงาน สภาพแวดล้อมของโรงงาน ลักษณะอาคารของโรงงานหรือลักษณะภายในของโรงงาน
- (2) กำหนดลักษณะ ประเภทหรือชนิดของเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์หรือสิ่งที่ต้องนำมาใช้ในการประกอบกิจการโรงงาน
- (3) กำหนดให้มีคนงานซึ่งมีความรู้เฉพาะตามประเภท ชนิดหรือขนาดของโรงงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดประจำโรงงาน
- (4) กำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิตและการจัดให้มีอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใด เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน
- (5) กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน
- (6) กำหนดการจัดให้มีเอกสารที่จำเป็นประจำโรงงานเพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย
- (7) กำหนดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงงานที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ทราบเป็นครั้งคราวหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

²⁰ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 8

(8) กำหนดการอื่นใดเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงาน เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน

การกำหนดให้โรงงานทั้ง 3 จำพวก ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว เป็นการป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำตั้งแต่เริ่มตั้งโรงงานและตลอดระยะเวลาที่มีการประกอบกิจการโรงงาน ทั้งนี้ในการขออนุญาตตั้งโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งเป็นโรงงานขนาดใหญ่และอาจก่อปัญหามลพิษทางน้ำอย่างรุนแรงนั้น หากไม่ดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว ก็อาจไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่าในการออกใบอนุญาตให้ผู้มีอำนาจอนุญาตพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าวและประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 นอกจากนี้ ยังสามารถกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจะต้องปฏิบัติเป็นพิเศษไว้ในใบอนุญาตก็ได้²¹ และในกรณีที่ยังมีได้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ ผู้มีอำนาจอนุญาตสามารถกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจะต้องปฏิบัติเป็นพิเศษ โดยระบุเป็น “เงื่อนไขการอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน” ในลำดับที่ 2 ของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เช่น กำหนดเวลาทำงาน คุณภาพผลิตภัณฑ์ เป็นต้น²² ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานนี้ เป็นการให้อำนาจผู้อนุญาตอย่างกว้างขวางและสามารถนำมาปรับใช้กับมาตรการป้องกันมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ โดยการกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานให้มีความเหมาะสมกับความสามารถในการรองรับน้ำทิ้งของแหล่งน้ำสาธารณะในบริเวณโรงงานนั้นๆ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำที่จะเกิดขึ้นต่อไป ในทางปฏิบัติได้เคยมีการกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ 105 ซึ่งเป็นโรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการคัดแยกหรือฝักรวมสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วและมีกิจกรรมการบำบัดน้ำเสียรวมอยู่ด้วย

²¹ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 12 วรรค 5 บัญญัติว่า “ในการออกใบอนุญาตให้ผู้มีอำนาจอนุญาตพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าวและประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 ถ้ากรณีใดยังมีได้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ให้พิจารณาโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของบุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานหรือเป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 ในการนี้จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจะต้องปฏิบัติเป็นพิเศษไว้ในใบอนุญาตก็ได้”

²² วิฑูรย์ สิมะโชติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 18, น. 93.

แต่เนื่องจากว่าโรงงานดังกล่าวตั้งอยู่ในบริเวณที่ไม่เหมาะสมจะทำการบำบัดน้ำเสีย ผู้มีอำนาจอนุญาตจึงกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตโดยห้ามมิให้รับน้ำเสียจากภายนอกโรงงานเข้ามาบำบัด แม้ว่าจะเป็นธุรกิจของโรงงานนั้นก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าหากในการอนุญาตตั้งโรงงานทุกครั้ง ผู้มีอำนาจอนุญาตได้พิจารณาความสามารถในการรองรับน้ำทิ้งของแหล่งน้ำสาธารณะตลอดจนสภาพสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ในบริเวณที่ตั้งโรงงานประกอบการพิจารณาอนุญาตและกำหนดเงื่อนไขเพื่อป้องกันมลพิษทางน้ำและมลพิษอื่นๆ จากโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว จะทำให้คุณภาพน้ำและคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่ในเกณฑ์ที่ดีขึ้น

เมื่อพิจารณามาตรา 8 แล้วยังพบว่ากฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกกฎกระทรวงกำหนดการอื่นใดเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงานเพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงงานได้อีกด้วย ผู้เขียนเห็นว่าอำนาจของรัฐมนตรีในเรื่องนี้สามารถนำมาใช้ในการป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำได้ด้วยการออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขในการป้องกันมลพิษทางน้ำเพื่อให้โรงงานปฏิบัติได้ โดยอาจใช้ในพื้นที่ที่มีความเสื่อมโทรมทางด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อคุ้มครองป้องกัน ระวัง หรือบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงงานต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน

นอกจากนี้ ในการต่ออายุใบอนุญาต ผู้มีอำนาจอนุญาตต้องตรวจสอบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าวและประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตด้วย หากมีกรณีไม่ถูกต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่แก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด กฎหมายกำหนดให้มีคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาต

หากโรงงานทั้ง 3 จำพวก ดำเนินกิจการโรงงานโดยไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (1) (2) (3) (4) (5) หรือ (8) หรือประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท ซึ่งเป็นอัตราโทษที่ค่อนข้างสูง ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ประกอบการเกรงกลัวต่อโทษและไม่กระทำความผิด และหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (6) หรือ (7) หรือประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท และหากยังคงฝ่าฝืนก็จะต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำที่ฝ่าฝืนแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากยังไม่ปฏิบัติตามก็อาจถูกสั่งให้หยุดประกอบกิจการ

โรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด²³

อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อยกเว้นในเรื่องการตรวจสอบก่อนเริ่มประกอบกิจการสำหรับโรงงานของทางราชการที่ดำเนินการโดยทางราชการ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ โดยการประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน²⁴ เมื่อพิจารณากฎหมายมาตรานี้อย่างละเอียดแล้ว พบว่ากฎหมายมิได้มีผลบังคับในทางปฏิบัติอย่างจริงจังสำหรับการควบคุมโรงงานของทางราชการดังกล่าว เพราะข้อความในมาตรา 4 ของกฎหมายฉบับนี้เองได้ระบุว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงาน” จะถูกนำมาใช้เป็นเพียง “แนวทาง” ของการดำเนินงานเท่านั้นมิได้ผูกมัดหน่วยราชการผู้รับผิดชอบโรงงานนั้นให้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการนั้นอย่างเคร่งครัด²⁵ ซึ่งอาจทำให้โรงงานของทางราชการเหล่านั้นก่อปัญหามลพิษทางน้ำได้

นอกจากนี้ ยังมีข้อยกเว้นอีกกรณี คือ ตามมาตรา 8 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกกฎกระทรวงยกเว้นโรงงานบางประเภทที่มีต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีอย่างกว้างขวางในการออกกฎกระทรวงดังกล่าว

4.2.1.2 การห้ามทิ้งหรือระบายมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำ

²³ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 37 และมาตรา 39

²⁴ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่โรงงานของทางราชการที่ดำเนินการโดยทางราชการ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ แต่ในการประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ไปเป็นแนวทางในการดำเนินงาน”

²⁵ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียจากโรงงาน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2535), น. 5.

สาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด²⁶ ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2539) เรื่อง กำหนดประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือออกสู่สิ่งแวดล้อม²⁷ และได้กำหนดการห้ามทิ้งหรือระบายมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ดังนี้

“การบำบัดน้ำเสีย” หมายความว่า กระบวนการทำหรือปรับปรุงน้ำเสียเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2539) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม แต่ทั้งนี้ ห้ามมิให้ใช้วิธีการทำให้เจือจาง (dilution)

ข้อ 2. ให้โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 ตามบัญชีท้ายประกาศนี้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม

ข้อ 3. ให้นิคมอุตสาหกรรมตามข้อ 1 เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม

ข้อ 4 ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมตามข้อ 2 และข้อ 3 ปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม เว้นแต่ น้ำเสียดังกล่าว ไม่ว่าจะผ่านการบำบัดน้ำเสียหรือไม่ก็ตามต้องมีคุณภาพตามมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมที่กำหนดไว้ในประกาศ

²⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 69 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55 หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา 56 หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 58”

²⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 13 ง หน้า 27 วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2539

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2539) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม”

กล่าวโดยสรุป มาตรการห้ามทิ้งหรือระบายมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมตามประกาศฉบับนี้ ได้แก่ การกำหนดห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม เว้นแต่น้ำเสียดังกล่าวต้องมีคุณภาพตามมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง แต่ทั้งนี้ ห้ามมิให้ใช้วิธีการทำให้เจือจาง (dilution) โดยกำหนดให้เฉพาะโรงงานจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมเท่านั้น

มีข้อสังเกตว่าการกำหนดเช่นนี้ อาจทำให้โรงงานจำพวกที่ 1 ซึ่งอาจจะไม่ก่อมลพิษหรือก่อมลพิษน้อยมากอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการก่อปัญหามลพิษทางน้ำได้ ดังนั้น จึงควรกำหนดเพิ่มเติมให้โรงงานจำพวกที่ 1 เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำตามประกาศฉบับนี้ด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่แหล่งน้ำสาธารณะมีความเสื่อมโทรมมาก จึงควรเข้มงวดในการปล่อยมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

การฝ่าฝืนการกระทำในเรื่องการห้ามทิ้งหรือระบายมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมตามประกาศฉบับนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้กำหนดบทลงโทษไว้แต่อย่างใด

(2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในหมวดการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการห้ามทิ้งหรือห้ามระบายมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ดังนี้

“ข้อ 13 การกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล และวัสดุที่ไม่ใช้

(1) ต้องรักษาโรงงานให้สะอาดปราศจากขยะและสิ่งปฏิกูลอยู่เสมอ และจัดให้มีที่รองรับ หรือที่กำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลตามความจำเป็นและเหมาะสม

.....

ข้อ 14 ห้ามระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่ได้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างจนน้ำทิ้งนั้นมีลักษณะเป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ทั้งนี้ต้องไม่ใช้วิธีทำให้เจือจาง (dilution)”

มาตรการห้ามทิ้งหรือระบายมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมตามกฎหมายกระทรวงฉบับนี้ ได้แก่ การกำหนดห้ามมิให้โรงงานอุตสาหกรรมระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่ได้ทำให้น้ำทิ้งมีลักษณะตามที่รัฐมนตรีกำหนด แต่ทั้งนี้ต้องไม่ใช้วิธีทำให้เจือจาง (dilution)

หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับนี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท²⁸ มีข้อสังเกตว่า แม้จะมีโทษปรับที่ค่อนข้างสูง แต่การที่มีเพียงโทษปรับเท่านั้นก็อาจทำให้โรงงานไม่เกรงกลัวกฎหมายได้ หากว่าค่าปรับมีมูลค่าน้อยกว่าต้นทุนในการบำบัดน้ำเสียแต่อย่างใดก็ตาม หากยังมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงนี้ต่อไป พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจสั่งให้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนนั้นได้ และหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็อาจถูกปิดโรงงานได้²⁹

กล่าวโดยสรุป มาตรการห้ามทิ้งหรือระบายมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมของพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับที่กล่าวมาข้างต้น มีข้อห้ามที่ตรงกัน คือ ห้ามไม่ใช้วิธีทำให้เจือจาง (dilution) ก่อนระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เนื่องจากวิธีการดังกล่าวมิได้ทำให้สิ่งแวดล้อมดีขึ้นแต่อย่างใด เพราะเป็นเพียงการนำน้ำจากแหล่งน้ำมาเจือจางน้ำเสียของโรงงานเพื่อให้ได้มาตรฐานหลังจากนั้นก็ระบายน้ำทิ้งที่ทำให้เจือจางแล้วลงสู่แหล่งน้ำซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการระบายน้ำทิ้งที่ยังมิได้ผ่านการบำบัดจากโรงงานลงสู่แหล่งน้ำโดยตรงนั่นเอง³⁰ โดยรายละเอียดในเรื่องมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจะกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อต่อไป

4.2.1.3 การกำหนดพื้นที่ป้องกันมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ได้มีการกำหนดพื้นที่ป้องกันมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมใน 2 ลักษณะ ได้แก่ พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และเขตควบคุมมลพิษ

กรณีแรกการกำหนดให้มีพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ ในกรณีพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น

²⁸ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 45 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (1) (2) (3) (4) (5) หรือ (8) หรือประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท”

²⁹ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 37, มาตรา 39

³⁰ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2545), น. 264.

โดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์³¹ โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติออกกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งจะมีการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้หลายกรณี ดังนี้³²

(1) กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(2) ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติหรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(3) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้น ให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(4) กำหนดวิธีการจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้นรวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น

(5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่นๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น

ในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้การกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติก็ตาม แต่ก็สามารถนำมาใช้เป็นมาตรการป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ด้วย เนื่องจากเมื่อมีการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวแล้ว สามารถกำหนดประเภทและขนาดโรงงานอุตสาหกรรมที่จะตั้งในพื้นที่ได้ รวมทั้งกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย นอกจากนี้ คณะกรรมการ

³¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 43

³² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 44

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้สูงกว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดสำหรับพื้นที่อื่นโดยทั่วไปได้³³

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด³⁴ ทำให้จังหวัดสามารถกำหนดมาตรการป้องกันมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมในแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงในเรื่องพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁵ เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้ว การที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดบทลงโทษดังกล่าว ทำให้เงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนดในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตลอดจนมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่กล่าวมาข้างต้นมีสภาพบังคับได้ในเขตนั้น อันจะเป็นการทำให้มาตรการป้องกันมลพิษทางน้ำในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ปัจจุบัน ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ท้องที่หลายแห่งเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น น่านน้ำชายฝั่งบางส่วนของบริเวณเมืองพัทยา³⁶ พื้นที่ของเกาะบางเกาะและน่านน้ำรอบเกาะดังกล่าวในเขตจังหวัดกระบี่³⁷ เป็นต้น

ในกรณีพื้นที่ที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือเขตควบคุมมลพิษตาม

³³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 33 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เห็นสมควร ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สูงกว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดตามมาตรา 32 เป็นพิเศษ สำหรับในเขตอนุรักษ์หรือเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 หรือเขตพื้นที่ตามมาตรา 45 หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59”

³⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 37

³⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 100 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 44 หรือตามประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

³⁶ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 111 หน้า 3 วันที่ 4 พฤศจิกายน 2535

³⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 111 หน้า 9 วันที่ 4 พฤศจิกายน 2535

พระราชบัญญัตินี้ไว้แล้ว แต่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหานั้นได้³⁸ การกำหนดมาตรการดังกล่าวนี้เป็นการอุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มีส่วนราชการที่มีอำนาจตามกฎหมายในการแก้ไขปัญหามลพิษที่เร่งด่วน โดยหากมีผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่รัฐมนตรีกำหนดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดให้ท้องที่ที่มีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นเขตควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการ ควบคุม ลด และขจัดมลพิษ³⁹ โดยในเขตควบคุมมลพิษนี้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตควบคุมมลพิษดังกล่าวมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษด้วย และยังให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดให้สูงกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือมาตรฐานซึ่งกำหนดตามกฎหมายอื่นได้⁴⁰ ทั้งนี้ การประกาศมาตรฐานดังกล่าวโดยผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของเจ้าของหรือผู้ประกอบการแหล่งกำเนิดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ เพราะบุคคลเหล่านั้นจะต้องมี

³⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 45

³⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 59

⁴⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 58 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เห็นสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสูงกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55 หรือมาตรฐานซึ่งกำหนดตามกฎหมายอื่นและมีผลใช้บังคับตามมาตรา 56 เป็นพิเศษ สำหรับในเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59”

ความระมัดระวังมากขึ้นในการระบายน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษของตน⁴¹ แต่จะส่งผลดีต่อคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะที่เป็นแหล่งรองรับน้ำทิ้ง

ปัจจุบันได้มีการประกาศพื้นที่หลายท้องที่เป็นเขตควบคุมมลพิษ เช่น เมืองพัทยา⁴² จังหวัดภูเก็ต⁴³ อำเภอนาทม⁴⁴ เป็นต้น ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่ายังไม่มีมีการประกาศมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดให้สูงกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดทั่วไปในเขตควบคุมมลพิษใด อาจเนื่องมาจากว่าหากผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดให้สูงกว่ามาตรฐานโดยทั่วไปจะทำให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องเพิ่มต้นทุนในการบำบัดน้ำเสียซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนในการผลิตด้วย และอาจจะย้ายฐานการลงทุนไปยังพื้นที่อื่น และทำให้พื้นที่จังหวัดนั้นๆ ประสบปัญหาเศรษฐกิจได้

เมื่อเปรียบเทียบเขตควบคุมมลพิษกับเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเรื่องสภาพบังคับทางกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่า ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีมาตรการคุ้มครองหลายประการ หากบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามจะต้องรับโทษทางอาญา แต่ในเขตควบคุมมลพิษมิได้มีการบังคับในลักษณะดังกล่าว เป็นแต่เพียงการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษเท่านั้น ผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการดังกล่าวโดยปกติมักเป็นส่วนราชการต่างๆ ในท้องถิ่นนั้น ซึ่งหากประชาชนไม่ปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการฯ ก็มีได้มีบทบัญญัติในการลงโทษแต่อย่างใด เว้นแต่การไม่ปฏิบัติตามนั้นจะเป็นความผิดตามกฎหมายฉบับอื่น⁴⁵ ด้วยเหตุนี้จึงอาจทำให้การดำเนินการในเขตควบคุมมลพิษไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ดังนั้น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษจึงต้องมีการประสานการทำงานในการปฏิบัติการตามแผน โดยอาจจะต้องมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินการอย่างเคร่งครัดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว

(2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ในเรื่องการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน พระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งของ

⁴¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28, น. 229.

⁴² ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2535) วันที่ 7 สิงหาคม 2535

⁴³ ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2535) วันที่ 7 สิงหาคม 2535

⁴⁴ ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2535) วันที่ 10 กันยายน 2535

⁴⁵ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น. 107.

โรงงานได้ ต่อมาได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดมาตรการกำหนดพื้นที่ห้ามตั้งโรงงานในหมวดที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะอาคารและลักษณะภายในของโรงงาน ดังนี้

“ข้อ 1 ห้ามตั้งโรงงานจำพวกที่ 1 และโรงงานจำพวกที่ 2 ในบริเวณ ดังต่อไปนี้

- (1) บ้านจัดสรรเพื่อการพักอาศัย อาคารชุดพักอาศัย และบ้านแถวเพื่อการพักอาศัย
- (2) ภายในระยะ 50 เมตร จากเขตติดต่อสาธารณสถาน ได้แก่ โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา วัดหรือศาสนสถาน โรงพยาบาล โบราณสถาน และสถานที่ทำการงานของของรัฐและให้หมายความรวมถึงแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ข้อ 2 ห้ามตั้งโรงงานจำพวกที่ 3 ในบริเวณดังต่อไปนี้

- (1) บ้านจัดสรรเพื่อการพักอาศัย อาคารชุดพักอาศัย และบ้านแถวเพื่อการพักอาศัย การศึกษา วัดหรือศาสนสถาน โรงพยาบาล โบราณสถาน และสถานที่ทำการงานของของรัฐและให้หมายความรวมถึงแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (2) ภายในระยะ 100 เมตร จากเขตติดต่อสาธารณสถาน ได้แก่ โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา วัดหรือศาสนสถาน โรงพยาบาล โบราณสถาน และสถานที่ทำการของหน่วยงานของรัฐและให้หมายความรวมถึงแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ข้อ 3 สถานที่ทำการงานของหน่วยงานของรัฐตามข้อ 1 (2) หรือข้อ 2 (2) ไม่หมายความรวมถึงสถานที่ทำการงานโดยเฉพาะเพื่อการควบคุม กำกับ ดูแล อำนวยการสะดวก หรือให้บริการแก่การประกอบกิจการของโรงงานแห่งนั้นๆ

ในกรณีมีเหตุอันสมควร รัฐมนตรีจะกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เว้นหรือขยายระยะทางที่กำหนดในข้อ 1 (2) หรือข้อ 2 (2) หรือมิให้ใช้บังคับข้อ 1 (2) แก่โรงงานประเภทใดตามเงื่อนไขที่กำหนดก็ได้

ข้อ 4 โรงงานจำพวกที่ 3 นอกจากห้ามตั้งในบริเวณตามข้อ 2 แล้ว ต้องตั้งอยู่ในทำเลและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มีบริเวณเพียงพอที่จะประกอบกิจการอุตสาหกรรมตามขนาดและประเภทหรือชนิดของโรงงาน โดยไม่อาจก่อให้เกิดอันตราย เหตุรำคาญ หรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นด้วย”

กฎกระทรวงดังกล่าวเป็นกำหนดระยะในการตั้งโรงงานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งป้องกันมลพิษทางน้ำด้วย อันเป็นมาตรการกำหนดพื้นที่เพื่อ

เป็นการป้องกันมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการในเรื่องนี้ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีอย่างกว้างขวางในการใช้ดุลพินิจในกรณีมีเหตุอันสมควร กำหนดร่นหรือขยายระยะทางตั้งโรงงานในข้อ 1 (2) หรือข้อ 2 (2) หรือมิให้ใช้บังคับข้อ 1 (2) แก่โรงงานประเภทใดตามเงื่อนไขที่กำหนดก็ได้

ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เรื่อง มิให้ใช้บังคับการห้ามตั้งโรงงานภายในระยะทางจากเขตที่กำหนดแก่โรงงานจำพวกที่ 1 และโรงงานจำพวกที่ 2 และให้ร่นระยะทางการห้ามตั้งโรงงานภายในระยะทางจากเขตที่กำหนดแก่โรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ให้ร่นหรือไม่ใช้ข้อกำหนดเกี่ยวกับข้อบังคับระยะทางระหว่างโรงงานและเขตติดต่อสาธารณสถาน พ.ศ. 2545⁴⁶ เนื่องจากกระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่าข้อกำหนดดังกล่าวควรปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมโดยคำนึงถึงลักษณะและกระบวนการประกอบกิจการอุตสาหกรรมตามขนาดและประเภทหรือชนิดของโรงงาน การป้องกันเหตุรำคาญ หรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น จึงออกประกาศกำหนดให้

“ข้อ 2 มิให้ใช้บังคับการตั้งโรงงานภายในระยะทางระหว่างโรงงานและเขตติดต่อสาธารณสถานสำหรับโรงงานจำพวกที่ 1 และโรงงานจำพวกที่ 2

ข้อ 3 ให้ร่นระยะระหว่างโรงงานและเขตติดต่อสาธารณสถานสำหรับโรงงานจำพวกที่ 3 ภายใต้เงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในบัญชีประเภทหรือชนิดของโรงงานจำพวกที่ 3 ท้ายประกาศนี้”

ตัวอย่างบัญชีประเภทหรือชนิดของโรงงานจำพวกที่ 3 ท้ายประกาศฉบับนี้ เช่น โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำตาลซึ่งทำจากอ้อย บีช หญ้าหวาน หรือพืชอื่นที่ให้ความหวาน อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ได้แก่ (5) การทำน้ำตาลก้อน หรือน้ำตาลผง โดยกำหนดระยะทางไม่น้อยกว่า 50 เมตร โรงงานถักผ้า ผ้าลูกไม้ หรือเครื่องนุ่งห่มด้วยด้ายหรือเส้นใยหรือฟอกย้อมสีหรือแต่งสำเร็จผ้า ผ้าลูกไม้ หรือเครื่องนุ่งห่มที่ถักด้วยด้ายหรือเส้นใย โดยกำหนดระยะทางไม่น้อยกว่า 10 เมตร และกำหนดเงื่อนไขไม่มีการฟอกย้อมสี โรงงานปรับปรุงสภาพของเสียรวม (central waste treatment plant) โดยกำหนดระยะทางไม่น้อยกว่า 50 เมตร เป็นต้น

จากประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับนี้ หมายความว่า โรงงานจำพวกที่ 1 และโรงงานจำพวกที่ 2 สามารถตั้งโรงงานติดกับเขตติดต่อสาธารณสถาน ได้แก่ โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา วัดหรือศาสนสถาน โรงพยาบาล โบราณสถาน และสถานที่ทำการงานของ

⁴⁶ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนพิเศษ 89 ง วันที่ 24 กันยายน 2545

หน่วยงานของรัฐและให้หมายความรวมถึงแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดได้ และโรงงานจำพวกที่ 3 บางประเภทให้ร่นระยะระหว่างโรงงานและเขตติดต่อสาธารณสถานได้ตามที่กำหนด โดยกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วว่ากระบวนการประกอบกิจการอุตสาหกรรมของโรงงานเหล่านี้จะไม่ก่อความเสียหายต่อสาธารณสถาน อย่างไรก็ตาม อาจยังคงมีปัญหามลพิษทางน้ำและเหตุนอกอื่น ๆ ที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงานได้ ดังนั้น ผู้รับผิดชอบจึงต้องคอยติดตามตรวจสอบการดำเนินการของโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านั้นอย่างใกล้ชิด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังได้ให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศกำหนดให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรม⁴⁷ เพื่อเป็นการกำหนดเขตพื้นที่ให้โรงงานอุตสาหกรรมมาตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกันซึ่งจะทำให้ง่ายต่อการกำกับดูแล อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรการการป้องกัน ซึ่งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 และโรงงานจำพวกที่ 3 ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบหรือได้รับอนุญาตตามขั้นตอนปกติในการตั้งโรงงาน แต่ก็ยังคงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว

⁴⁷ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 30 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมได้

การประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 ภายในเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามวรรคหนึ่ง หรือเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามมาตรา 11 หรือได้รับอนุญาตตามมาตรา 12 แล้วแต่กรณี แต่การประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 (1) และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ถือเสมือนเป็นผู้แจ้งหรือผู้รับใบอนุญาต แล้วแต่กรณี

เมื่อได้กำหนดให้ท้องที่ใดเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมหรือจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแล้ว รัฐมนตรีอาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้บริเวณโดยรอบเขตประกอบการอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมภายในระยะที่กำหนดเป็นเขตห้ามประกอบกิจการโรงงานโดยเด็ดขาดหรือจะอนุญาตให้ประกอบกิจการได้เฉพาะโรงงานบางประเภท ชนิดหรือขนาดใดก็ได้”

ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 (1) และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน

ปัจจุบันมีเขตประกอบการอุตสาหกรรม จำนวน 25 แห่ง⁴⁸ เช่น เขตประกอบการอุตสาหกรรมกลุ่มโรงงานฟอกหนัง⁴⁹ เขตประกอบการอุตสาหกรรม บริษัทไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน)⁵⁰ เขตประกอบการอุตสาหกรรม เครือซีเมนต์ไทย สระบุรี⁵¹ เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่า มีหลายเขตประกอบการอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษทางน้ำค่อนข้างสูง และได้รับการยกเว้นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดังกล่าว อาจทำให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำและมลพิษอื่นๆ จากโรงงานได้ หากไม่มีการตรวจสอบว่าโรงงานในเขตประกอบการอุตสาหกรรมดังกล่าวปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม โดยอนุมติคณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดจำนวนและขนาดของโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิดที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศหรือของสาธารณชน⁵² อันเป็นการป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำด้วยการจำกัดจำนวนและขนาดของโรงงาน กล่าวคือ หากกระทรวงอุตสาหกรรม เห็นว่าโรงงานในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งมีจำนวนหนาแน่นมาก การอนุญาตให้ตั้งหรือขยายโรงงานเพิ่มขึ้นอีกจะยิ่งก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่อสภาพแวดล้อม อาจมีการออกประกาศตามมาตรา 11 เพื่อป้องกันมิให้มลพิษไปสะสมในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งจนเกินความสามารถในการ

⁴⁸ <http://www.diw.go.th/diw_web/html/versionthai/data/liz.asp>

⁴⁹ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม (พ.ศ. 2536) ลงวันที่ 29 เมษายน 2536

⁵⁰ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2537) ลงวันที่ 20 เมษายน 2537

⁵¹ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2537) ลงวันที่ 21 มกราคม 2537 และฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2538) ลงวันที่ 1 กันยายน 2538

⁵² พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 32 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศหรือของสาธารณชนให้รัฐมนตรีโดยอนุมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) กำหนดจำนวนและขนาดของโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิดที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง“

รองรับมลพิษของพื้นที่นั้นๆ รวมทั้งมลพิษทางน้ำด้วย จะเห็นได้ว่าอำนาจรัฐมนตรีในเรื่องนี้มีความสำคัญมากในการบริหารจัดการมลพิษต่างๆ

ต่อมา ได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดจำนวน ขนาด และประเภท หรือชนิดของโรงงานที่ไม่ให้ตั้งหรือขยายในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2549⁵³ ดังนี้

“ข้อ 1 ห้ามตั้งหรือขยายโรงงานเฉพาะที่ใช้เครื่องจักรเกินห้าสิบกิโลวัตต์ ตามประเภท หรือชนิดของโรงงานในลำดับตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร เช่น โรงงานลำดับที่ 22 เฉพาะโรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการฟอกหรือย้อมสีเส้นใย โรงงานลำดับที่ 24 เฉพาะโรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการฟอก ย้อมสี หรือแต่งสำเร็จผ้า ผ้าลูกไม้ หรือเครื่องนุ่งห่มที่ถักด้วยด้ายหรือเส้นใย เป็นต้น

ข้อ 2 ข้อกำหนดห้ามตั้งหรือขยายโรงงานตามข้อ 1 มิให้ใช้บังคับกับ

(1) การตั้งหรือการขยายโรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

(2) การตั้งหรือการขยายโรงงานในเขตประกอบการอุตสาหกรรม ตามมาตรา 30 สำหรับโรงงานบางประเภท เช่น โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการฟอกหรือย้อมสีเส้นใย โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับการพิมพ์สิ่งทอ เป็นต้น

(3) การขยายโรงงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เช่น การใช้เครื่องจักรที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพหรือมีการใช้น้ำในกระบวนการผลิตในสัดส่วนที่ลดลง ทั้งนี้ จะต้องไม่มีการเพิ่มเนื้อที่บริเวณโรงงานขึ้นจากเดิม”

โรงงานอุตสาหกรรมตามประกาศฉบับนี้เป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยจะเห็นได้ว่าโรงงานที่ห้ามตั้งหรือขยายตามประกาศฉบับนี้ มีโรงงานที่ก่อปัญหามลพิษทางน้ำรวมอยู่ด้วย เช่น โรงงานฟอกย้อม โรงงานสิ่งพิมพ์สิ่งทอ เป็นต้น การกำหนดดังกล่าวจึงเป็นผลดีต่อแหล่งน้ำสาธารณะที่รองรับน้ำทิ้งจากโรงงาน อย่างไรก็ตามได้มีข้อยกเว้นในข้อ 2 ให้โรงงานดังกล่าวเหล่านั้น ตั้งหรือขยายโรงงานได้ในเขตนิคมอุตสาหกรรม เขตประกอบการอุตสาหกรรม และการขยายโรงงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นโดยจะต้องไม่มีการเพิ่มเนื้อที่บริเวณโรงงานขึ้นจากเดิม จากข้อยกเว้นดังกล่าว อาจเป็นกรณีที่กระทรวง

⁵³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 66 ง หน้า 9 วันที่ 13 กรกฎาคม 2549

อุตสาหกรรมเห็นว่าหากโรงงานเหล่านั้นประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตประกอบการอุตสาหกรรมแล้วอาจทำให้ง่ายต่อการควบคุมมลพิษ ซึ่งกรณีนิคมอุตสาหกรรมนั้นในเรื่องของการจัดการมลพิษก็เป็นไปตามกฎหมายการนิคมอุตสาหกรรม และก่อนที่จะตั้งนิคมอุตสาหกรรมได้นั้นก็จะต้องผ่านการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย แต่ในกรณีของเขตประกอบการอุตสาหกรรมซึ่งโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งหมายถึงโรงงานตามประกาศนี้ด้วย ได้รับการยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ แต่กำหนดให้การประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 32 (1) และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ถือเสมือนเป็นผู้แจ้งหรือผู้รับใบอนุญาต ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของที่เกี่ยวข้องในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งในเขตประกอบการอุตสาหกรรมตามประกาศนี้อย่างเคร่งครัดเพื่อป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำ

นอกจากนี้ ยังมีการประกาศกำหนดจำนวน ขนาด และประเภทหรือชนิดของโรงงานที่ไม่ให้ตั้งหรือขยายในบางท้องที่ เช่น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดประเภทหรือชนิดของโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยายและที่จะไม่ให้ตั้งหรือขยายในท้องที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2548 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดประเภทหรือชนิดของโรงงานที่จะให้ตั้งหรือไม่ให้ตั้งในเขตท้องที่อำเภอพระนครศรีอยุธยา อำเภอบางปะอิน และอำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พ.ศ. 2550 เป็นต้น

4.2.2 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นกรณีการนำมาตรการต่างๆ ตามกฎหมายมาใช้เพื่อควบคุมมลพิษทางน้ำในการดำเนินการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมให้มีการปล่อยมลพิษทางน้ำโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อไม่ให้โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษทางน้ำออกสู่สิ่งแวดล้อมจนเกิดปัญหา เช่น การอนุญาตให้แหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำทั้งหลาย หรือระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำได้ตามค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งที่กำหนดไว้ การกำหนดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

4.2.2.1 การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่างๆ⁵⁴ โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ออกประกาศ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2537) ลงวันที่ 20 มกราคม 2537 กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน⁵⁵ ดังนี้

“แหล่งน้ำผิวดิน” หมายถึง แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ภายในผืนแผ่นดิน ซึ่งหมายความรวมถึงแหล่งน้ำสาธารณะที่อยู่ภายในผืนแผ่นดินบนเกาะด้วย แต่ไม่รวมถึงน้ำบาดาลและในกรณีที่แหล่งน้ำนั้นอยู่ติดกับทะเลให้หมายความถึงแหล่งน้ำที่อยู่ภายในปากแม่น้ำหรือปากทะเลสาบ กรณีปากแม่น้ำและปากทะเลสาบให้ถือแนวเขตตามที่กรมเจ้าท่ากำหนด

ข้อ 2 ให้แบ่งแหล่งน้ำผิวดินออกเป็น 5 ประเภทคือ แหล่งน้ำประเภทที่ 1 แหล่งน้ำประเภทที่ 2 แหล่งน้ำประเภทที่ 3 แหล่งน้ำประเภทที่ 4 และแหล่งน้ำประเภทที่ 5

(1) แหล่งน้ำประเภทที่ 1 ได้แก่ แหล่งน้ำที่คุณภาพน้ำมีสภาพตามธรรมชาติโดยปราศจากน้ำทิ้งจากกิจกรรมทุกประเภทและสามารถเป็นประโยชน์เพื่อ

(ก) การอุปโภคและบริโภคโดยต้องผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติก่อน

(ข) การขยายพันธุ์ตามธรรมชาติของสิ่งมีชีวิตระดับพื้นฐาน

(ค) การอนุรักษ์ระบบนิเวศน์ของแหล่งน้ำ

(2) แหล่งน้ำประเภทที่ 2 ได้แก่ แหล่งน้ำที่ได้รับน้ำทิ้งจากกิจกรรมบางประเภทและสามารถเป็นประโยชน์เพื่อ

⁵⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 32 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่อไปนี้

(1) มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่นๆ ที่อยู่ภายในผืนแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่ ฯลฯ”

⁵⁵ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอน 16 ง วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2537

(ก) การอุปโภคและบริโภคโดยต้องผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติ และผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำทั่วไปก่อน

(ข) การอนุรักษ์สัตว์น้ำ

(ค) การประมง

(ง) การว่ายน้ำและกีฬาทางน้ำ

(3) แหล่งน้ำประเภทที่ 3 ได้แก่ แหล่งน้ำที่ได้รับน้ำทิ้งจากกิจกรรมบางประเภทและสามารถเป็นประโยชน์เพื่อ

(ก) การอุปโภคและบริโภคโดยต้องผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติ และผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำทั่วไปก่อน

(ข) การเกษตร

(4) แหล่งน้ำประเภทที่ 4 ได้แก่ แหล่งน้ำที่ได้รับน้ำทิ้งจากกิจกรรมบางประเภทและสามารถเป็นประโยชน์เพื่อ

(ก) การอุปโภคและบริโภคโดยต้องผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติ และผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำเป็นพิเศษก่อน

(ข) การอุตสาหกรรม

(5) แหล่งน้ำประเภทที่ 5 ได้แก่ แหล่งน้ำที่ได้รับน้ำทิ้งจากกิจกรรมบางประเภท และสามารถเป็นประโยชน์เพื่อการคมนาคม

ข้อ 3 คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำประเภทที่ 1 ต้องมีสภาพตามธรรมชาติ และสามารถใช้ประโยชน์ได้ตามข้อ 2 (1)

ข้อ 4 คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำประเภทที่ 2 ต้องมีมาตรฐานดังต่อไปนี้

(1) ไม่มีวัตถุหรือสิ่งของที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ซึ่งจะทำให้ สี กลิ่นและรสของน้ำเปลี่ยนไปตามธรรมชาติ

(2) อุณหภูมิ (Temperature) ไม่สูงกว่าอุณหภูมิตามธรรมชาติเกิน 3 องศาเซลเซียส

(3) ความเป็นกรดและด่าง (pH) มีค่าระหว่าง 5.0-9.0

(4) ออกซิเจนละลาย (DO) มีค่าไม่น้อยกว่า 6.0 มิลลิกรัมต่อลิตร

(5) บีโอดี (BOD) มีค่าไม่เกินกว่า 1.5 มิลลิกรัมต่อลิตร

(6) แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด (total Coliform Bacteria) มีค่าไม่เกินกว่า 5,000 เอ็ม.พี.เอ็น. ต่อ 100 มิลลิลิตร

(7) แบคทีเรียกลุ่มฟีคอลโคลิฟอร์ม (Fecal Coliform Bacteria) มีค่าไม่เกินกว่า 1,000 เอ็ม.พี.เอ็น. ต่อ 100 มิลลิลิตร

(8) ไนเตรต (NO_3) ในหน่วยไนโตรเจน มีค่าไม่เกินกว่า 5.0 มิลลิกรัมต่อลิตร

(9) แอมโมเนีย (NH_3) ในหน่วยไนโตรเจน มีค่าไม่เกินกว่า 0.5 มิลลิกรัมต่อลิตร

(10) ฟีนอล (Phenols) มีค่าไม่เกินกว่า 0.005 มิลลิกรัมต่อลิตร

(11) ทองแดง (Cu) มีค่าไม่เกินกว่า 0.1 มิลลิกรัมต่อลิตร

(12) นิกเกิล (Ni) มีค่าไม่เกินกว่า 0.1 มิลลิกรัมต่อลิตร

(13) แมงกานีส (Mn) มีค่าไม่เกินกว่า 1.0 มิลลิกรัมต่อลิตร

(14) สังกะสี (Zn) มีค่าไม่เกินกว่า 1.0 มิลลิกรัมต่อลิตร

(15) แคดเมียม (Cd) ในน้ำที่มีความกระด้างในรูปของ CaCO_3 ไม่เกินกว่า 100 มิลลิกรัมต่อลิตร มีค่าไม่เกินกว่า 0.005 มิลลิกรัมต่อลิตร และในน้ำที่มีความกระด้างในรูปของ CaCO_3 เกินกว่า 100 มิลลิกรัมต่อลิตร มีค่าไม่เกินกว่า 0.05 มิลลิกรัมต่อลิตร

(16) โครเมียมชนิดเฮกซะวาเลนต์ (Cr Hexavalent) มีค่าไม่เกินกว่า 0.05 มิลลิกรัมต่อลิตร

(17) ตะกั่ว (Pb) มีค่าไม่เกินกว่า 0.05 มิลลิกรัมต่อลิตร

(18)ปรอททั้งหมด (Total Hg) มีค่าไม่เกินกว่า 0.002 มิลลิกรัมต่อลิตร

(19) สารหนู (As) มีค่าไม่เกินกว่า 0.01 มิลลิกรัมต่อลิตร

(20) ไซยาไนด์ (Cyanide) มีค่าไม่เกินกว่า 0.005 มิลลิกรัมต่อลิตร

(21) กัมมันตภาพรังสี (Radioactivity) มีค่ารังสีแอลฟา (Alpha) ไม่เกินกว่า 0.1 เบคเคอเรลต่อลิตร และรังสีเบตา (Beta) ไม่เกินกว่า 1.0 เบคเคอเรลต่อลิตร

(22) สารฆ่าศัตรูพืชและสัตว์ชนิดที่มีคลอรีนทั้งหมด (total Organochlorine Pesticides) มีค่าไม่เกินกว่า 0.05 มิลลิกรัมต่อลิตร

(23) ดีดีที (DDT) มีค่าไม่เกินกว่า 1.0 ไมโครกรัมต่อลิตร

(24) บีเอชซีชนิดแอลฟา (Alpha-BHC) มีค่าไม่เกินกว่า 0.02 ไมโครกรัมต่อลิตร

(25) ดิลดริน (Dieldrin) มีค่าไม่เกินกว่า 0.1 ไมโครกรัมต่อลิตร

(26) อัลดริน (Aldrin) มีค่าไม่เกินกว่า 0.1 ไมโครกรัมต่อลิตร

(27) เฮปตาคลอร์ (Heptachlor) และเฮปตาคลอร์อีพอกไซด์ (Heptachlorepoxyde) มีค่าไม่เกินกว่า 0.2 ไมโครกรัมต่อลิตร

(28) เอนดริน (Endrin) ไม่สามารถตรวจพบได้ตามวิธีการตรวจสอบที่กำหนด

ข้อ 5 คุณภาพในแหล่งน้ำประเภทที่ 3 ต้องมีมาตรฐานตาม ข้อ 4 เว้นแต่

- (1) ออกซิเจนละลาย มีค่าไม่น้อยกว่า 4.0 มิลลิกรัมต่อลิตร
- (2) บีโอดี มีค่าไม่เกินกว่า 2.0 มิลลิกรัมต่อลิตร
- (3) แบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมด มีค่าไม่เกินกว่า 20,000 เอ็ม.พี.เอ็น

ต่อ 100 มิลลิลิตร

- (4) แบคทีเรียกลุ่มฟิคอลโคลิฟอร์ม มีค่าไม่เกินกว่า 4,000 เอ็ม.พี.เอ็น

ต่อ 100 มิลลิลิตร

ข้อ 6 คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำประเภทที่ 4 ต้องมีมาตรฐานตามข้อ 4 (1) ถึง (5) และ (8) ถึง (28) เว้นแต่

- (1) ออกซิเจนละลาย มีค่าไม่น้อยกว่า 2.0 มิลลิกรัมต่อลิตร
- (2) บีโอดี มีค่าไม่เกินกว่า 4.0 มิลลิกรัมต่อลิตร

ข้อ 7 คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำประเภทที่ 5 ต้องมีมาตรฐานต่ำกว่าคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำประเภทที่ 4

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ให้อำนาจกรมควบคุมมลพิษเป็นผู้ประกาศกำหนดประเภทของแหล่งน้ำผิวดิน ซึ่งปัจจุบันกรมควบคุมมลพิษได้ประกาศกำหนดคุณภาพน้ำในแม่น้ำหลายสายของประเทศไว้ เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา⁵⁶ แม่น้ำท่าจีน⁵⁷ เป็นต้น

มาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินมีความสำคัญต่อคุณภาพน้ำโดยทั่วไป กล่าวคือเป็นมาตรฐานที่รัฐต้องการให้คุณภาพน้ำเป็นไปตามที่กำหนด ซึ่งจะมีการนำมาตรฐานดังกล่าวไปเป็นพื้นฐานในการพิจารณาว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อแหล่งน้ำผิวดินมีคุณภาพตามที่ได้กำหนดมาตรฐานไว้ เมื่อคุณภาพน้ำเป็นไปตามมาตรฐานแล้วจะต้องมีการตรวจสอบและเฝ้าระวังอยู่เสมอว่า คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินได้ลดลงต่ำกว่าเป้าหมายหรือไม่ หากมีการลดต่ำลง องค์กรที่เกี่ยวข้องก็ต้องดำเนินการต่างๆ ให้คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้

⁵⁶ ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง กำหนดประเภทของแหล่งน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา วันที่ 7 มิถุนายน 2537

⁵⁷ ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง กำหนดประเภทของแหล่งน้ำในแม่น้ำท่าจีน วันที่ 7 มิถุนายน 2537

ปัญหาที่น่าจะนำมาพิจารณา คือ การประกาศมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินต่างๆ ที่ผ่านมานั้นมีผลในการควบคุมปัญหามลพิษทางน้ำหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินดังกล่าวมิได้กำหนดให้ชัดเจนว่าบุคคลหรือองค์กรใดมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้น้ำในแหล่งน้ำต่างๆ มีคุณภาพตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ การกำหนดมาตรฐานดังกล่าวจึงไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด และตามมาตรฐานดังกล่าวโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ มิได้มีหน้าที่ในการช่วยทำให้แหล่งน้ำนั้นๆ มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด จึงควรมีการใช้ประโยชน์จากมาตรฐานดังกล่าวเป็นสิ่งหนึ่งในการกำหนดว่าน้ำทิ้งที่ปล่อยจากแหล่งต่างๆ เช่น จากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะแต่ละแห่งควรมีมาตรฐานอย่างไร เช่น มาตรฐานน้ำทิ้งของโรงงานที่ปล่อยลงสู่แหล่งน้ำประเภทที่ 5 อาจจะต่ำกว่ามาตรฐานน้ำทิ้งของโรงงานที่ปล่อยลงสู่แหล่งน้ำประเภทที่ 2 ได้ แต่ที่ผ่านมายังไม่มีการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งในลักษณะนี้ อาจเนื่องมาจากว่าจะกระทบต่อการย้ายที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อลดต้นทุนการผลิตได้ และจะเกิดกรณีการผลักภาระต้นทุนในการบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยสู่แหล่งน้ำสาธารณะแก่ประชาชนโดยการขึ้นราคาสินค้า⁵⁸

นอกจากนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สูงเป็นพิเศษในเขตอนุรักษ์ หรือเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือเขตควบคุมมลพิษได้ และให้มีอำนาจปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันได้อีกด้วย⁵⁹ ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า ปัจจุบันยังไม่มีมีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สูงเป็นพิเศษในเขตอนุรักษ์ หรือเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือเขตควบคุมมลพิษดังกล่าวแต่อย่างใด

(2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้มีการบัญญัติให้มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเอาไว้แต่อย่างใด แต่โรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัตินี้ก็มีหน้าที่ในการปล่อยมลพิษทางน้ำให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งเพื่อกำหนดให้น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะ

⁵⁸ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25, น. 81.

⁵⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 33 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เห็นสมควร ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สูงกว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดตามมาตรา 32 เป็นพิเศษ สำหรับในเขตอนุรักษ์หรือเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 หรือเขตพื้นที่ตามมาตรา 45 หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59”

ในบริเวณที่เป็นแหล่งรองรับมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นๆ มีคุณภาพน้ำตามมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินตามที่กำหนดดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

4.2.2.2 การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้ง ต่อมาจึงได้มีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (2539) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม ลงวันที่ 3 มกราคม 2539⁶⁰ กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม ดังนี้

“ข้อ 2. ให้กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมตามข้อ 1 ไว้ดังต่อไปนี้

(1) ค่าความเป็นกรดและด่าง (pH value) ระหว่าง 5.5 ถึง 9.0

(2) ค่าทีดีเอส (TDS หรือ total dissolved solids) ต้องมีค่าดังนี้

2.1 ค่าทีดีเอสไม่เกิน 3,000 มิลลิกรัมต่อลิตร หรืออาจแตกต่างกันที่กำหนดไว้ได้ แล้วแต่ประเภทของแหล่งรองรับน้ำทิ้ง หรือประเภทของโรงงานอุตสาหกรรม ตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเห็นสมควร แต่ไม่เกิน 5,000 มิลลิกรัมต่อลิตร

2.2 น้ำทิ้งซึ่งจะระบายออกจากโรงงานลงสู่แหล่งน้ำกร่อยที่มีค่าความเค็ม (salinity) เกิน 2,000 มิลลิกรัมต่อลิตร หรือลงสู่ทะเลค่าทีดีเอส ในน้ำทิ้งจะมีค่ามากกว่าค่าทีดีเอส ที่มีอยู่ในแหล่งน้ำกร่อยหรือทะเลได้ไม่เกิน 5,000 มิลลิกรัมต่อลิตร

(3) สารแขวนลอย (suspended solids) ไม่เกิน 50 มิลลิกรัมต่อลิตร หรืออาจแตกต่างกันที่กำหนดไว้ได้ แล้วแต่ประเภทของแหล่งรองรับน้ำทิ้งหรือประเภทของโรงงานอุตสาหกรรม หรือประเภทของระบบบำบัดน้ำเสียตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเห็นสมควร แต่ไม่เกิน 150 มิลลิกรัมต่อลิตร

(4) อุณหภูมิ (temperature) ของน้ำทิ้งที่จะระบายลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะไม่เกิน 40 องศาเซลเซียส

⁶⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 13 ง วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2539

- (5) สีหรือกลิ่น (color or odor) เมื่อระบายลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะแล้วไม่เป็นที่พึงรังเกียจ
- (6) ซัลไฟด์ (Sulfide) คิดเทียบเป็นไฮโดรเจนซัลไฟด์ (H_2S) ไม่เกิน 1 มิลลิกรัม ต่อลิตร
- (7) ไซยาไนด์ (Cyanide) คิดเทียบเป็นไฮโดรเจนไซยาไนด์ (HCN) ไม่เกิน 0.2 มิลลิกรัม

ต่อลิตร

(8) โลหะหนักมีค่าดังนี้

- 8.1 สังกะสี (Zn) ไม่เกิน 5.0 มิลลิกรัมต่อลิตร
- 8.2 โครเมียม ชนิดเฮกซะวาเลนต์ (Hexavalent Chromium) ไม่เกิน 0.25 มิลลิกรัมต่อลิตร
- 8.3 โครเมียมชนิดไตรวาเลนต์ (Trivalent Chromium) ไม่เกิน 0.75 มิลลิกรัมต่อลิตร
- 8.4 อาร์เซนิก (As) ไม่เกิน 0.25 มิลลิกรัมต่อลิตร
- 8.5 ทองแดง (Cu) ไม่เกิน 2.0 มิลลิกรัมต่อลิตร
- 8.6 ปรอท (Hg) ไม่เกิน 0.005 มิลลิกรัมต่อลิตร
- 8.7 แคดเมียม (Cd) ไม่เกิน 0.03 มิลลิกรัมต่อลิตร
- 8.8 แบเรียม (Ba) ไม่เกิน 1.0 มิลลิกรัมต่อลิตร
- 8.9 เซเลเนียม (Se) ไม่เกิน 0.02 มิลลิกรัมต่อลิตร
- 8.10 ตะกั่ว (Pb) ไม่เกิน 0.2 มิลลิกรัมต่อลิตร
- 8.11 นิกเกิล (Ni) ไม่เกิน 1.0 มิลลิกรัมต่อลิตร
- 8.12 แมงกานีส (Mn) ไม่เกิน 5.0 มิลลิกรัมต่อลิตร

(9) น้ำมันและไขมัน (Fat Oil and Grease) ไม่เกิน 5 มิลลิกรัมต่อลิตร หรืออาจแตกต่างจากที่กำหนดไว้ได้ แล้วแต่ประเภทของแหล่งรองรับน้ำทิ้งหรือประเภทของโรงงานอุตสาหกรรม ตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเห็นสมควรแต่ไม่เกิน 15 มิลลิกรัมต่อลิตร

(10) ฟอรัมาลดีไฮด์ (Formaldehyde) ไม่เกิน 1 มิลลิกรัมต่อลิตร

(11) สารประกอบฟีนอล (Phenols) ไม่เกิน 1 มิลลิกรัมต่อลิตร

(12) คลอรีนอิสระ (Free Chlorine) ไม่เกิน 1 มิลลิกรัมต่อลิตร

(13) สารที่ใช้ป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือสัตว์ (Pesticide) ต้องตรวจไม่พบตามวิธีตรวจสอบที่กำหนด

(14) ค่าบีโอดี (Biochemical Oxygen Demand) ไม่เกิน 20 มิลลิกรัมต่อลิตร หรืออาจแตกต่างจากที่กำหนดไว้ได้ แล้วแต่ประเภทของแหล่งรองรับน้ำทิ้ง หรือประเภทของโรงงานอุตสาหกรรม ตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเห็นสมควรแต่ไม่เกิน 60 มิลลิกรัมต่อลิตร

(15) ค่าทีเคเอ็น (TKN หรือ Total Kjeldahl Nitrogen) ไม่เกิน 100 มิลลิกรัมต่อลิตร หรืออาจแตกต่างจากที่กำหนดไว้ได้ แล้วแต่ประเภทของแหล่งรองรับน้ำทิ้ง หรือประเภทของโรงงานอุตสาหกรรม ตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเห็นสมควร แต่ไม่เกิน 200 มิลลิกรัมต่อลิตร

(16) ค่าซีโอดี (Chemical Oxygen Demand) ไม่เกิน 120 มิลลิกรัมต่อลิตร หรืออาจแตกต่างจากที่กำหนดไว้ได้ แล้วแต่ประเภทของแหล่งรองรับน้ำทิ้ง หรือประเภทของโรงงานอุตสาหกรรม ตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเห็นสมควร แต่ไม่เกิน 400 มิลลิกรัมต่อลิตร

ข้อ 3. มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากนิคมอุตสาหกรรมต้องเป็นไปตามข้อ 2 เว้นแต่ค่าบีโอดี ต้องมีค่าไม่เกิน 20 มิลลิกรัมต่อลิตร”

จากประกาศฉบับนี้ มาตรฐานน้ำทิ้งในข้อกำหนดว่า “สีหรือกลิ่นเมื่อระบายลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะแล้วไม่เป็นที่พึงรังเกียจ” อาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย หรือผู้รับใบอนุญาตประกอบการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้วอาจจะเกิดความไม่แน่นอนของกฎหมายว่า เมื่อได้นำทิ้งจากโรงงานจะถือว่า “เป็นที่พึงรังเกียจ” เพราะในทางปฏิบัติแล้วก็ไม่ได้มีการกำหนดเป็นแนวปฏิบัติไว้ว่าสีหรือกลิ่นของน้ำซึ่ง “เป็นที่พึงรังเกียจ” นั้นควรมีลักษณะอย่างไร และการที่จะกำหนดว่าสีอย่างไรเป็นสี “ที่พึงรังเกียจ” คงจะเป็นการลำบาก เพราะน้ำทิ้งจากโรงงานส่วนมากคงไม่ใสสะอาด แต่ในเรื่องกลิ่นนั้น อาจจะใช้มาตรฐานได้ง่ายกว่าสี เพราะเมื่อใดที่เราารู้สึกว่ามีกลิ่นเหม็นก็น่าจะถือว่าเป็นที่พึงรังเกียจแล้ว หรือถ้าส่งกลิ่นเหม็นรบกวนชาวบ้านที่อยู่ใกล้เคียงก็น่าจะถือว่าขัดต่อประกาศฉบับนี้แล้ว⁶¹

นอกจากนี้ การกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งดังกล่าวนี้เป็นการกำหนดความเข้มข้นของสิ่งสกปรกโดยไม่ได้คำนึงถึงความสามารถของแหล่งรองรับน้ำว่าจะสามารถรองรับสิ่งสกปรกโดยไม่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของแหล่งน้ำหรือไม่ ซึ่งเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมยังคงมีอยู่ เพราะในพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่เป็นจำนวนมากและทุกโรงงานปล่อยน้ำทิ้งถูกต้องตามค่ามาตรฐาน ไม่มีโรงงานใดที่กระทำผิดกฎหมายแต่กลับพบว่าคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะที่เป็นแหล่งรองรับน้ำทิ้งนั้นเสื่อมโทรมและเน่าเสีย เนื่องจากว่าแหล่งน้ำสาธารณะไม่สามารถรองรับสิ่งสกปรกได้อีกต่อไป ดังนั้นจึงควรจะมีการกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยใช้ปริมาณ

⁶¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25, น. 33.

ความสกปรกรวมควบคู่ไปกับค่ามาตรฐานเดิม ทั้งนี้ อาจเริ่มใช้มาตรฐานดังกล่าวในพื้นที่วิกฤตก่อน

ต่อมาได้มีประกาศคณะกรรมการควบคุมมลพิษ เรื่อง กำหนดประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมที่อนุญาตให้ระบายน้ำทิ้งให้มีค่ามาตรฐานแตกต่างจากค่ามาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม⁶² เนื่องจากประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 ฯ ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการควบคุมมลพิษ ที่จะกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งได้แก่ ค่าบีโอดี (Biochemical Oxygen Demand) ค่าทีเคเอ็น (TKN หรือ Total Kjeldahl Nitrogen) และค่าซีโอดี (Chemical Oxygen Demand) ให้แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในประกาศดังกล่าวได้แล้วแต่ประเภทของแหล่งรองรับน้ำทิ้งหรือประเภทของโรงงานอุตสาหกรรม ดังนั้น คณะกรรมการควบคุมมลพิษ จึงออกประกาศฉบับนี้ เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2539 สรุปได้ดังนี้

“ข้อ 1 ให้โรงงานอุตสาหกรรม จำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 ตามบัญชีท้ายประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2539) เรื่อง กำหนดประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมบางประเภทระบายน้ำทิ้งที่มีค่าบีโอดีไม่เกิน 60 มิลลิกรัมต่อลิตร เช่น โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับสัตว์ ซึ่งมีใช้สัตว์น้ำประเภทการฆ่าสัตว์ตามลำดับที่ 4 (1) เป็นต้น

ข้อ 2 ภายในกำหนด 1 ปี นับแต่วันที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4ฯ มีผลใช้บังคับ ให้โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 ตามบัญชีท้ายประกาศข้างต้น บางประเภทระบายน้ำทิ้งที่มีค่าทีเคเอ็น ไม่เกิน 100 มิลลิกรัมต่อลิตร เว้นแต่โรงงานอุตสาหกรรมตามข้อ 3

ข้อ 3 ภายในกำหนด 2 ปี นับแต่วันที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4ฯ มีผลใช้บังคับ ให้โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 บางประเภทระบายน้ำทิ้งที่มีค่าทีเคเอ็น ไม่เกิน 200 มิลลิกรัมต่อลิตร เช่น โรงงานประกอบกิจการ

⁶² ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 75 ง หน้า 115 วันที่ 17 กันยายน 2539

เกี่ยวกับเครื่องปรุง หรือเครื่องประกอบอาหาร ประเภทการทำเครื่องปรุงกลิ่น รส หรือสีของอาหาร ตามลำดับที่ 13 (2) เป็นต้น

ข้อ 4 ให้โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 ตามบัญชีท้ายประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4ฯ บางประเภท ระบายน้ำทิ้งที่มีค่าซีไอดีไม่เกิน 400 มิลลิกรัมต่อลิตร เช่น โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับเครื่องปรุง หรือเครื่องประกอบอาหาร ประเภทการทำเครื่องปรุงกลิ่น รส หรือสีของอาหาร ตามลำดับที่ 13 (2) เป็นต้น”

เหตุผลที่โรงงานบางประเภทได้รับการอนุโลมให้มีความมาตรฐานน้ำทิ้งได้สูงกว่าปกติ เนื่องจากความยากง่ายในการบำบัดน้ำเสียซึ่งจะคุ้มค่าในทางเศรษฐศาสตร์ ตัวอย่างเช่น น้ำเสียจากโรงงานฆ่าสัตว์ หรือโรงงานกวนเตี๋ย จะมีค่าบีโอดีสูงมากจนไม่คุ้มที่จะลงทุนระบบบำบัดให้ลดบีโอดีจนเหลือ 20 มิลลิกรัมต่อลิตร จึงอนุโลมให้ใช้ค่า 60 มิลลิกรัมต่อลิตร หรือโรงงานเยือกกระดาษซึ่งมีค่าซีไอดีในน้ำเสียสูงยากต่อการบำบัดให้เหลือ 120 มิลลิกรัมต่อลิตร จึงอนุโลมให้เป็น 400 มิลลิกรัมต่อลิตร เป็นต้น⁶³

มีข้อสังเกตว่า ประกาศฉบับนี้กำหนดประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมที่อนุญาตให้ระบายน้ำทิ้งให้มีความมาตรฐานแตกต่างจากค่ามาตรฐานควบคุมโดยคำนึงถึงประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมเพียงอย่างเดียวแต่ไม่ได้คำนึงถึงประเภทของแหล่งรองรับน้ำทิ้ง จึงอาจเกิดปัญหามลพิษทางน้ำได้ในบริเวณแหล่งน้ำสาธารณะที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่จำนวนมาก และโรงงานเหล่านั้นก็ปล่อยน้ำทิ้งที่มีความมาตรฐานถูกต้องทุกประการ แต่ยังคงทำให้แหล่งน้ำเน่าเสีย เนื่องจากว่าไม่สามารถที่จะรองรับมลพิษทางน้ำได้อีกต่อไป ดังนั้น จึงควรมีการออกประกาศเพิ่มเติมในเรื่องการกำหนดประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมที่อนุญาตให้ระบายน้ำทิ้งให้มีความมาตรฐานแตกต่างจากค่ามาตรฐานควบคุมโดยคำนึงถึงประเภทของแหล่งรองรับน้ำทิ้ง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดให้สูงกว่ามาตรฐานปกติและให้มีผลใช้บังคับได้เป็นพิเศษในเขตควบคุมมลพิษได้อีกด้วย

หลังจากที่ได้มีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับการระบายน้ำทิ้งหรือการปล่อยของเสียแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ ในที่นี้คือโรงงานอุตสาหกรรมยังมิได้มีหน้าที่ต้องควบคุมการระบายน้ำเสียหรือการปล่อยของเสียตาม

⁶³ กรมโรงงานอุตสาหกรรม, ตำราระบบบำบัดมลพิษน้ำ, พิมพ์ครั้งที่ 2

(กรุงเทพมหานคร : สำนักเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2548), น. 3 – 39.

มาตรฐานดังกล่าวทันที แต่จะต้องรอให้มีการดำเนินการ กำหนดประเภทของโรงงานอุตสาหกรรม ที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมก่อน⁶⁴ และได้มี ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2539) เรื่องกำหนด ประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่ แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม⁶⁵ มีรายละเอียด ดังนี้

“ข้อ 2. ให้โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 ตามบัญชีท้ายประกาศนี้ เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่ สิ่งแวดล้อม

ข้อ 3. ให้นิคมอุตสาหกรรมตามข้อ 1 เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการ ปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม

ข้อ 4. ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรม ตามข้อ 2 และข้อ 3 ปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม เว้นแต่ถ้าเสีย ดังกล่าวไม่ว่าจะผ่านการบำบัดน้ำเสียหรือไม่ก็ตามต้องมีคุณภาพตามมาตรฐานควบคุมการ ระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมที่กำหนดไว้ในประกาศ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2539) เรื่อง กำหนดมาตรฐาน ควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม”

เมื่อได้มีการประกาศประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมที่จะต้อง ถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกที่ตั้งแหล่งกำเนิด มลพิษแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ในที่นี้คือ โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 และนิคมอุตสาหกรรม มีหน้าที่ควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสียให้เป็นไป ตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด คือ ประกาศฯ ฉบับที่ 3 และประกาศคณะกรรมการ ควบคุมมลพิษ หรือมาตรฐานของอื่นที่มีผลใช้บังคับอยู่ รวมทั้งให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุม มลพิษที่ผู้ว่าราชการกำหนดในเขตควบคุมมลพิษ เป็นที่น่าสังเกตว่า พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนด บทลงโทษแก่ผู้ที่ระบายน้ำทิ้งหรือของเสียที่มีคุณภาพไม่เป็นไปตามมาตรฐาน การขาดบทลงโทษ ดังกล่าวอาจทำให้โรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมไม่มีความเกรงกลัวในการ ฝ่าฝืน มาตรฐาน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะมีได้กำหนดโทษของการฝ่าฝืนมาตรฐานควบคุม

⁶⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 69

⁶⁵ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 13 ง วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2539

มลพิษจากแหล่งกำเนิดไว้ แต่ก็อาจอาศัยสภาพบังคับจากการออกคำสั่งของพนักงานควบคุมมลพิษให้โรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมปฏิบัติตาม⁶⁶

อนึ่ง โรงงานจำพวกที่ 1 ซึ่งมีได้ถูกระบุประเภทให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมก็ยังมีหน้าที่ในการควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ถูกกำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับอยู่

(2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ในเรื่องการควบคุมโรงงานให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน และต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (2535) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตั้งและการประกอบกิจการโรงงาน และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานไว้ โดยห้ามระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่จะได้นำน้ำทิ้งนั้นมีลักษณะเป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่ต้องไม่ใช่วิธีทำให้เจือจาง (dilution)

ต่อมาได้มีการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เรื่อง กำหนดคุณลักษณะน้ำทิ้งที่ระบายออกจากโรงงาน⁶⁷ ซึ่งเป็นค่าเดียวกันกับมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3ฯ ที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งประกาศฉบับนี้มีได้กำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งบางอย่างเป็นการคงที่ตลอดไปแต่อนุญาตให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมปรับเปลี่ยนค่ามาตรฐานให้แตกต่างจากประกาศได้ เช่น ค่าทีดีเอส สารแขวนลอย เป็นต้น แต่การปรับเปลี่ยนนั้นจะต้องคำนึงถึงปริมาณน้ำทิ้งแหล่งรองรับน้ำทิ้งหรือประเภทของโรงงาน และการปรับเปลี่ยนนั้นจะต้องอยู่ภายในกรอบหรือค่ามาตรฐานที่ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดไว้

ปัจจุบัน ได้มีการออกประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องกำหนดคุณลักษณะน้ำทิ้งที่ระบายออกนอกโรงงานให้มีค่าแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เรื่อง กำหนดคุณลักษณะน้ำทิ้ง

⁶⁶ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น. 227.

⁶⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 113 ตอนที่ 52 ง วันที่ 27 มิถุนายน 2539

ที่ระบายออกจากโรงงาน⁶⁸ ซึ่งเป็นค่าเดียวกันกับประกาศคณะกรรมการควบคุมมลพิษ เรื่อง กำหนดประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมที่อนุญาตให้ระบายน้ำทิ้งให้มีค่ามาตรฐานแตกต่างจากค่ามาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งฯ ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าค่ามาตรฐานที่กำหนดโดยกระทรวงอุตสาหกรรมทั้งสองฉบับสอดคล้องกับค่ามาตรฐานที่กำหนดโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มีข้อสังเกตว่าประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องกำหนดคุณลักษณะน้ำทิ้งที่ระบายออกนอกโรงงานให้มีค่าแตกต่างจากที่กำหนดไว้ดังกล่าวมิได้พิจารณาถึงแหล่งรองรับน้ำทิ้งแต่มีลักษณะเป็นการผ่อนปรนให้โรงงานบางประเภทสามารถระบายน้ำทิ้งที่มีค่าต่ำกว่ามาตรฐานปกติ ด้วยเหตุนี้ประกาศของกรมโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวจึงมิได้ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองแหล่งรองรับน้ำทิ้งแต่อย่างใด⁶⁹ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงข้างต้น หรือประกาศของคณะรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท ทั้งนี้ หากผู้ประกอบการโรงงานไม่เกรงกลัวต่อโทษปรับ กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่ปลัดกระทรวงมอบหมายสั่งปิดโรงงานได้จะเห็นได้ว่าโทษตามพระราชบัญญัตินี้มีความรุนแรงและน่าจะมีประสิทธิภาพหากมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

4.2.2.3 การกำหนดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียและเครื่องมือต่างๆ

(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด โดยการกำหนดดังกล่าวนี้เป็นการให้เอกชนผู้ประกอบการโรงงานมีส่วนร่วมในการควบคุมมลพิษด้วยตนเองอันเป็นไปตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 หรือนิคมอุตสาหกรรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2539) เรื่องกำหนดประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม และมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียสรุปได้ดังนี้

⁶⁸ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 114 ตอนที่ 71 ง วันที่ 4 กันยายน 2540

⁶⁹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28, น. 266.

(1) ในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 หรือนิคมอุตสาหกรรมไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย พระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวมีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด⁷⁰

มีข้อสงสัยเกิดว่า พระราชบัญญัตินี้มีได้มีบทลงโทษโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมที่มีได้ก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ด้วยเหตุนี้ อาจทำให้คำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับ เว้นแต่จะอาศัยสภาพบังคับตามกฎหมายปกครอง⁷¹

(2) ในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 หรือนิคมอุตสาหกรรมมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียก่อนที่จะมีประกาศ ฉบับนี้ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 หรือนิคมอุตสาหกรรมนั้นแจ้งต่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ หากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเห็นว่าระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียดังกล่าวไม่สามารถทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดได้ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้แจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ไว้⁷²

ในกรณีที่ โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 หรือนิคมอุตสาหกรรมซึ่งมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ จะต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตน ตลอดเวลาที่ดำเนินการเช่นนั้นและมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายหากการปล่อยทิ้งน้ำเสีย หรือของเสียนั้นก่อให้เกิดความชำรุดเสียหายหรือความบกพร่องแก่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ⁷³ โดยให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

⁷⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 70

⁷¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น. 228.

⁷² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 82 (2)

⁷³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 91

มีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้ออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมนั้นโดยให้ถือว่าเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการออกคำสั่งปรับภายในระยะเวลาอันสมควร ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งปรับเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมนั้นได้⁷⁴

(3) หากในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียรวมไว้แล้ว ให้โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 หรือนิคมอุตสาหกรรมที่มีได้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียมาก่อนและยังมิได้ก่อสร้าง หรือติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบดังกล่าวขึ้น หรือไม่ประสงค์ที่จะทำการก่อสร้างหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสีย หรือของเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการของตน ไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมที่มีอยู่ภายในเขตนั้นๆ และต้องเสียค่าบริการตามกฎหมายด้วย⁷⁵ หากฝ่าฝืนจะมีโทษทางอาญา คือต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁷⁶

โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 หรือนิคมอุตสาหกรรมที่หลักเลียงไม่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการตามที่กล่าวมาข้างต้น และลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียนั้นออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ แต่ไม่ยอมชำระค่าบริการที่กำหนดโดยไม่มีสิทธิได้รับยกเว้นตามกฎหมายจะต้องเสียค่าปรับสี่เท่าของอัตราค่าบริการตามที่กำหนด จนกว่าจะปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้⁷⁷ โดยให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้ออกคำสั่งปรับโดยมีวิธีการเช่นเดียวกันกับที่กล่าวมาข้างต้น

⁷⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 82 (3)

⁷⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 71

⁷⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 104

⁷⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 90

(4) ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการยังมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียรวม แต่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตนั้น ให้โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 หรือนิคมอุตสาหกรรมที่ไม่มีระบบเช่นนั้น มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียจากโรงงานของตนไปให้ผู้รับจ้างบริการทำการบำบัดหรือกำจัดตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ⁷⁸ หากฝ่าฝืนมิได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวจะมีโทษทางอาญา คือต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่หากว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตใดมิได้มีการออกข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าว โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 หรือนิคมอุตสาหกรรม ก็ไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด การที่กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ออกหลักเกณฑ์และข้อกำหนดต่างๆ นั้น ก็เนื่องจากว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมทราบดีว่า ควรจะจัดการกับปัญหามลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิดต่างๆ ในเขตของตนอย่างไร⁷⁹

(5) หากในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม และไม่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษได้ตามที่จำเป็นจนกว่าจะมีการก่อสร้าง ติดตั้ง และเปิดดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมในเขตนั้นๆ⁸⁰ วิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียนั้นให้หมายความรวมถึงการเก็บรวบรวม การขนส่ง หรือการจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียด้วยวิธีการใดๆ ที่เหมาะสม ไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการที่อยู่ในเขตอื่นหรืออนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียซึ่งรับจ้างให้บริการอยู่ในเขตอื่นเข้ามาเปิดดำเนินการรับจ้างให้บริการในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้นเป็นการชั่วคราว หรืออนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการนั้นทำการเก็บรวบรวมน้ำเสียหรือของเสียเพื่อนำขนเคลื่อนย้ายไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบ

⁷⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
มาตรา 74, มาตรา 76

⁷⁹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว *เชิงอรรถ*ที่ 5, น. 231

⁸⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 75

บำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของผู้ที่อยู่นั้นซึ่งอยู่ในเขตท้องที่อื่นนอกเขตควบคุมมลพิษหรือ เขตท้องที่นั้น

การกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษในเขตของตนนั้นแสดงให้เห็นถึงการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมแก่ท้องถิ่น และเพื่อให้การดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีประสิทธิภาพบังคับและได้รับการยอมรับ จึงมีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ หากไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดวิธีการชั่วคราวดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ การกำหนดให้มีการจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปบำบัดหรือกำจัดยังระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมนั้น ย่อมจะทำให้สะดวกต่อการควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในกรณีแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นโรงงานอุตสาหกรรมอำนาจในการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงานปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนก่อน หากมีการเพิกเฉยในเรื่องนั้นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะสามารถออกคำสั่งแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง การมีข้อบัญญัติไว้เช่นนี้อาจเนื่องมาจากพระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ในการเป็นกฎหมายกลางเพื่อการประสานงานและอุดช่องว่างของกฎหมายอื่นๆ ประกอบกับส่วนหนึ่งก็อาจเป็นผลมาจากการประนีประนอมในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กับ เจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กล่าวคือ อำนาจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงานในการควบคุมโรงงานยังมิได้ถูกตัดทอนไปโดยอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเสียทั้งหมด แต่หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงานไม่ใช้อำนาจนั้น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็จะมีอำนาจได้ การกำหนดดังกล่าวเป็นการช่วยป้องกันการทุจริตของข้าราชการที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้เพราะมิได้มีองค์กรใดที่มีอำนาจเด็ดขาดในเรื่องนี้⁸¹ แต่ในขณะเดียวกันการกำหนดขั้นตอนดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคที่ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการควบคุมแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและอาจไม่ทันต่อเหตุฉุกเฉินที่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน

⁸¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25, น. 90 – 91.

อนึ่ง โรงงานจำพวกที่ 1 ซึ่งมีได้ถูกระบุประเภทให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมก็ยังคงมีหน้าที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในเรื่องการบำบัดน้ำเสีย ดังนี้

(1) หากโรงงานจำพวกที่ 1 นั้นอยู่ในเขตควบคุมมลพิษใดหรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมไว้แล้ว ให้โรงงานจำพวกที่ 1 มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสีย หรือของเสียที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษของตนไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมที่มีอยู่ภายในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น และมีหน้าที่ต้องเสียค่าบริการตามอัตราที่กำหนด เว้นแต่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียของตนเองอยู่แล้ว และสามารถทำการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียได้ตามมาตรฐานที่กำหนด⁸² หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) หากในเขตควบคุมมลพิษใดหรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมไว้ แต่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น ให้โรงงานจำพวกที่ 1 จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียจากโรงงานของตนไปให้ผู้รับจ้างให้บริการทำการบำบัดดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

(3) ในเขตควบคุมมลพิษใดหรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมไว้ และไม่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจกำหนดวิธีการชั่วคราว สำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียซึ่งเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษได้ตามที่จำเป็นดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

การฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ มีโทษทางอาญาและโทษปรับดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอาจใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งหรือการปรับต่อโรงงานอุตสาหกรรมได้ทันที โดยต้องแจ้งไปยังเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรม หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ไม่ดำเนินการดังกล่าวภายในระยะเวลาอันสมควร ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งปรับเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ

⁸² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 72

ที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ซึ่งอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ว่าระยะเวลาอันสมควรนั้นควรมีระยะเวลาเท่าไร และการกำหนดดังกล่าวอาจเป็นเหตุให้เกิดความล่าช้าในการแก้ปัญหาได้

(2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ ได้ควบคุมการประกอบกิจการโรงงานโดยกำหนดให้การระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงานนอกจากต้องบำบัดให้มีคุณภาพตามมาตรฐานน้ำทิ้งตามที่ได้กล่าวแล้ว ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535)⁸³ กำหนดมาตรการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดว่าในกรณีที่มีระบบบำบัดน้ำเสียผู้ประกอบการต้อง

(1) ติดตั้งมาตรวัดปริมาณการใช้ไฟฟ้าสำหรับระบบบำบัดน้ำเสียโดยเฉพาะในที่ที่ง่ายต่อการตรวจสอบ และต้องมีการจดบันทึกเลขหน่วยและปริมาณการใช้ไฟฟ้าประจำวันด้วย

(2) ในกรณีที่มีการใช้สารเคมีหรือสารชีวภาพในระบบบำบัดน้ำเสีย ต้องมีการบันทึกการใช้สารเคมีหรือสารชีวภาพในการบำบัดน้ำเสียประจำวัน และมีหลักฐานในการจัดหาสารเคมีหรือสารชีวภาพดังกล่าวด้วย

ต่อมาได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2539)⁸⁴ แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ดังนี้ “ข้อ 15 ทวิ ในกรณีที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ โรงงานที่ผู้อนุญาตกำหนดให้ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษนอกจากจะต้องปฏิบัติตามข้อ 15 แล้ว โรงงานดังกล่าวจะต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพื่อรายงานการระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงานเข้ากับระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ติดตั้งเครื่องวัดอัตราการไหลของน้ำทิ้งออกจากโรงงาน โดยเครื่องวัดอัตราการไหลของน้ำทิ้งออกจากโรงงานและมาตรวัดปริมาณการใช้ไฟฟ้าสำหรับระบบบำบัดน้ำเสียจะต้องสามารถให้สัญญาณไฟฟ้าอย่างต่อเนื่องเพื่อส่งเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์และใช้งานวิเคราะห์โดยระบบคอมพิวเตอร์ได้

การติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มขึ้นจากที่กำหนดในวรรคหนึ่งให้รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประเภท ขนาด และสถานที่ตั้งของโรงงาน

(2) ติดตั้งระบบปรับเปลี่ยนสัญญาณไฟฟ้าจากเครื่องวัดอัตราการไหลของน้ำทิ้งออกจาก

⁸³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 108 หน้า 3 วันที่ 16 ตุลาคม 2535

⁸⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 33 ก หน้า 32 วันที่ 22 สิงหาคม 2539

โรงงานและมาตรวัดปริมาณการใช้ไฟฟ้าสำหรับระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นสัญญาณที่สามารถจัดส่งไปได้ไกลด้วยระบบเครือข่ายคมนาคมประเภทต่างๆ เช่น โทรศัพท์ วิทยุ หรือสัญญาณดาวเทียม เพื่อส่งสัญญาณอย่างต่อเนื่องไปยังกรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือสถานที่ที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด

(3) จัดให้มีการติดตั้งอุปกรณ์และการส่งสัญญาณของค่าวิเคราะห์หรือค่าที่วัดได้ตาม (2) ทางโทรศัพท์ วิทยุ หรือสัญญาณดาวเทียมอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาหรือเป็นครั้งคราวตามที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนดไปยังกรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือสถานที่ที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด

ทั้งนี้ เพื่อการตรวจสอบว่าโรงงานนั้นๆ มีการใช้ไฟฟ้าสำหรับระบบบำบัดน้ำเสีย มีการใช้สารเคมีหรือสารชีวภาพในระบบบำบัดน้ำเสียจริงหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ก็ต้องมีการติดตามตรวจสอบหรือให้โรงงานนั้นๆ รายงานผลการจดบันทึกเลขหน่วยและปริมาณการใช้ไฟฟ้าและผลการบันทึกการใช้สารเคมีหรือสารชีวภาพด้วย มิเช่นนั้น มาตรการดังกล่าวนี้ก็มิอาจเกิดประสิทธิภาพได้แต่อย่างใด

มาตรการดังกล่าวเป็นการแก้ไขปัญหาที่มีผู้ประกอบการโรงงานจำนวนมากได้ระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงานโดยไม่ผ่านระบบบำบัดหรือทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ต่อมาได้มีการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่อง กำหนดให้โรงงานที่ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษและเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติม พ.ศ. 2547⁸⁵ ดังนี้

“ข้อ 1 ให้โรงงานตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่มีการระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน ดังต่อไปนี้

1.1 โรงงานที่มีปริมาณน้ำทิ้งเกินกว่า 11,111 ลูกบาศก์เมตรต่อวันขึ้นไป

1.2 โรงงานที่มีปริมาณน้ำทิ้งตั้งแต่ 3,111 ลูกบาศก์เมตรต่อวันขึ้นไปจนถึง 11,111 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน หรือมีปริมาณความสกปรกในรูปของปริมาณบีโอดีช่วงไหลเข้า ตั้งแต่ 4,111 กิโลกรัม ต่อวันขึ้นไป

ต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษและเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติม เพื่อยานการระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงานเข้ากับระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม เว้นแต่โรงงานที่ไม่มีการระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงานและโรงงานที่มีการนำน้ำทิ้งไปบำบัดที่โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวมไม่ต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์ดังกล่าว

⁸⁵ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 76 ง หน้า 3 วันที่ 14 กรกฎาคม 2547

ข้อ 2 ให้โรงงานตามที่กำหนดในข้อ 1 ต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษ และเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติมดังต่อไปนี้

2.1 ติดตั้งเครื่องวัดอัตราการไหลของน้ำที่ออกจากโรงงานและติดตั้งมาตรวัดปริมาณการใช้ไฟฟ้าสำหรับระบบบำบัดน้ำเสียโดยเครื่องวัดอัตราการไหลของน้ำที่ออกจากโรงงานและมาตรวัดปริมาณการใช้ไฟฟ้าดังกล่าว จะต้องสามารถให้สัญญาณไฟฟ้าอย่างต่อเนื่องเพื่อส่งเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ของโรงงานเพื่อบันทึกข้อมูลและแสดงข้อมูลย้อนหลังได้อย่างต่อเนื่อง

2.2 ติดตั้งเครื่องตรวจวัดค่าบีโอดี และหรือเครื่องตรวจวัดค่าซีโอดีซึ่งวิเคราะห์โดยสุบตัวอย่างน้ำที่นำมาวัดได้อย่างต่อเนื่องฯ โดยโรงงานใดจะต้องติดตั้งเครื่องตรวจวัดค่าบีโอดี หรือเครื่องตรวจวัดค่าซีโอดี หรือติดตั้งเครื่องตรวจวัดทั้งสองชนิดดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม

ข้อ 3 ติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์ปรับเปลี่ยนสัญญาณไฟฟ้าจากเครื่องวัดอัตราการไหลของน้ำที่ออกจากโรงงานและมาตรวัดปริมาณการใช้ไฟฟ้าจากระบบบำบัดน้ำเสีย รวมถึงค่าวิเคราะห์ตามข้อ 2.2 เป็นสัญญาณที่สามารถจัดส่งไปได้ไกลด้วยระบบเครือข่ายคมนาคมประเภทต่างๆ เช่น โทรศัพท์ วิทยุ หรือสัญญาณดาวเทียมเพื่อส่งสัญญาณอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาหรือเป็นครั้งคราวตามที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนดไปยังกรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือสถานที่ที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนดโดยมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

3.1 มีระบบสัญญาณเตือนเมื่อค่าบีโอดีหรือค่าซีโอดีที่วัดได้เกินกว่าที่กำหนดในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับการกำหนดคุณลักษณะของน้ำทิ้งที่ระบายออกจากโรงงาน

3.2 สามารถส่งสัญญาณไปยังจุดรับสัญญาณ สำหรับระบบบันทึกผลหรือระบบควบคุมที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้จัดเตรียมไว้ภายนอกได้

3.3 สามารถต่อเชื่อมและใช้งานกับระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม

3.4 สามารถควบคุมการทำงานจากระบบควบคุมระยะไกล”

ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดให้โรงงานที่ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษและเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548⁸⁶ ดังนี้

⁸⁶ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนที่ 18 ง หน้า 1 วันที่ 3 มีนาคม 2548

“ข้อ 1 ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นข้อ 1.3 และข้อ 1.4 แห่งประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่อง กำหนดให้โรงงานที่ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษและเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติม พ.ศ. 2547 ดังนี้

1.3 โรงงานที่มีปริมาณน้ำทิ้งตั้งแต่ 1,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวันขึ้นไป แต่ไม่ถึง 3,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน

1.4 โรงงานที่มีปริมาณน้ำทิ้งตั้งแต่ 500 ลูกบาศก์เมตรต่อวันขึ้นไป แต่ไม่ถึง 1,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน

ข้อ 2 ให้ยกเลิกความในข้อ 2.2 แห่งประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่อง กำหนดให้โรงงานที่ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษและเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติม พ.ศ. 2547 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

2.2 ติดตั้งเครื่องตรวจวัดค่าบีโอดี และหรือเครื่องตรวจวัดค่าซีโอดี ของน้ำทิ้งที่สามารถให้สัญญาณไฟฟ้าได้อย่างต่อเนื่อง และส่งเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ของโรงงานเพื่อบันทึกข้อมูลและแสดงข้อมูลย้อนหลังได้อย่างต่อเนื่อง โรงงานใดจะต้องติดตั้งเครื่องตรวจวัดค่าบีโอดีหรือเครื่องตรวจวัดค่าซีโอดี หรือติดตั้งเครื่องตรวจวัดทั้งสองชนิดดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม”

ต่อมาได้มีประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การให้ความเห็นชอบให้โรงงานที่ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษและเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติม พ.ศ. 2550⁸⁷ เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ชัดเจน และป้องกันการเกิดข้อโต้แย้ง มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

“ข้อ 2 น้ำทิ้งตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดให้โรงงานที่ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษและเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติม พ.ศ. 2547 และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดให้โรงงานที่ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษและเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ไม่หมายความว่ารวมถึงน้ำหล่อเย็น (cooling water) จากกระบวนการหล่อเย็นซึ่งเป็นการระบายความร้อนเท่านั้นและไม่มีการปนเปื้อนในกระบวนการที่ทำให้เกิดความสกปรกในรูปของบีโอดีหรือซีโอดี

⁸⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนพิเศษ 181 ง หน้า 23
วันที่ 22 พฤศจิกายน 2551

ข้อ 3 ให้โรงงานที่กำหนดตามข้อ 2 แห่งประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดให้โรงงานที่ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษและเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติม พ.ศ. 2547 และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดให้โรงงานที่ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษและเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ดำเนินการติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษเพิ่มเติมตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

ข้อ 3.1 โรงงานที่ต้องติดตั้งเครื่องตรวจวัดค่าบีโอดี เช่น โรงงานลำดับที่ 4 ประกอบกิจการเกี่ยวกับสัตว์ ซึ่งไม่ใช่สัตว์น้ำ โรงงานลำดับที่ 5 ประกอบกิจการเกี่ยวกับนม เป็นต้น

ข้อ 3.2 โรงงานที่ต้องติดตั้งเครื่องตรวจวัดค่าซีโอดี เช่น โรงงานลำดับที่ 22 ประกอบกิจการเกี่ยวกับสิ่งทอ ด้าย หรือเส้นใยซึ่งไม่ใช่ใยหิน โรงงานลำดับที่ 38 ผลิตเยื่อ หรือกระดาษ เป็นต้น

ข้อ 3.3 โรงงานลำดับที่ 111 ต้องติดตั้งเครื่องตรวจวัดค่าซีโอดีหรือเครื่องตรวจวัดค่าบีโอดีอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือต้องติดตั้งเครื่องตรวจวัดค่าซีโอดีและเครื่องตรวจวัดค่าบีโอดีทั้งสองอย่าง เช่น โรงงานลำดับที่ 111 ที่รับน้ำเสียจากโรงงานในข้อ 3.1 ให้ติดตั้งเครื่องตรวจวัดค่าบีโอดี เป็นต้น

โรงงานลำดับอื่นๆ นอกเหนือจากข้อ 3 หรือในกรณีที่มีเหตุอันสมควรต้องวินิจฉัยว่า จะต้องติดตั้งเครื่องตรวจวัดค่าใด ให้ขอความเห็นชอบจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม อันเป็นดุลพินิจในการพิจารณาของกรมโรงงานอุตสาหกรรม

ข้อ 6 การส่งสัญญาณตามข้อ 3 แห่งประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดให้โรงงานที่ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษและเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติม พ.ศ. 2547 จะต้องสามารถเชื่อมต่อและใช้งานกับระบบตรวจสอบมลพิษระยะไกลแบบอัตโนมัติของกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ตลอดเวลา”

มาตรการที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการนำระบบการตรวจสอบระยะไกล (online monitoring) มาใช้ โดยมีความมุ่งหมายในการควบคุมการปล่อยมลพิษทางน้ำของโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งเป็นการป้องกันกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินจากมลพิษทางน้ำอีกด้วย โดยจะทำให้ตรวจสอบระบบบำบัดน้ำเสียของโรงงานได้อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ประกาศดังกล่าวยังได้ให้ดุลพินิจกรมโรงงานอุตสาหกรรมในการวินิจฉัยว่าโรงงานลำดับอื่นๆ นอกเหนือจากข้อ 3 ว่าจะต้องติดตั้งเครื่องตรวจวัดค่าใด ซึ่งการดำเนินการในการนำระบบตรวจสอบระยะไกลมาใช้ในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นเป็นมาตรการใหม่ที่เพิ่งบังคับใช้ ดังนั้นจึงต้อง

ติดตามการดำเนินการของระบบนี้ต่อไปว่าจะเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้พระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 ได้มากน้อยเพียงใด

4.2.2.4 การกำหนดให้มีบุคลากรในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 หรือนิคมอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2539) มีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด และให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการที่จะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองมีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียที่กำหนดให้ทำการก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีขึ้นนั้นด้วยก็ได้⁸⁸ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การดำเนินงานของระบบดังกล่าวมีประสิทธิภาพและสามารถบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ได้มีการประกาศไว้

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ได้บัญญัติความหมายของผู้ควบคุมไว้ ดังนี้

“ผู้ควบคุม” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการควบคุม ตรวจสอบ วิเคราะห์ ดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ สำหรับการควบคุม บำบัด หรือกำจัดมลพิษใด ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ จัดสร้างให้มีขึ้นเพื่อการบำบัดน้ำเสีย กำจัดของเสียหรือมลพิษอื่นใดด้วยการลงทุนและเสียค่าใช้จ่ายของตนเอง

ในกรณีที่ผู้ควบคุมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ประกาศ หรือเงื่อนไขที่ออกหรือกำหนดตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพิกถอนการเป็นผู้ควบคุมได้⁸⁹ มีข้อพิจารณาว่า คำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการให้โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 หรือนิคมอุตสาหกรรมก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายตามที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา นั่นก็ย่อมหมายความว่าคำสั่ง

⁸⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 70

⁸⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 82 (5)

ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมฯ มีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสีย ก็ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายด้วย เว้นแต่จะอาศัยสภาพบังคับตามกฎหมายปกครอง ดังนั้น คำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการเพิกถอนการเป็นผู้ควบคุมที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ฯ จึงใช้ได้กับกรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีใช้โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 หรือนิคมอุตสาหกรรม

(2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้มีการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา 8 ซึ่งต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (2535)⁹⁰ ซึ่งออกตามความมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้โรงงานต้องมีการควบคุมการปล่อยของเสียมลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และต้องจัดให้มี ผู้ควบคุมดูแลและปฏิบัติงานประจำสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษซึ่งมีคุณสมบัติตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งการกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องมีผู้ควบคุมดูแลและปฏิบัติงานประจำสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนี้สอดคล้องกับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

ต่อมาจึงได้มีการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำหนดชนิดและขนาดของโรงงาน กำหนดวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กำหนดคุณสมบัติของผู้ควบคุมดูแล ผู้ปฏิบัติงานประจำ และหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียน ผู้ควบคุมดูแล สำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ พ.ศ. 2545⁹¹ ซึ่งในเรื่องมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมได้กำหนดชนิดและขนาดโรงงานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่จะต้องมีการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมประจำโรงงาน โดยมี 3 ลำดับ สรุปได้ดังนี้

ลำดับ 1 โรงงานที่มีน้ำเสียปนเปื้อนสารอินทรีย์ในปริมาณตั้งแต่ 500 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน (ยกเว้นน้ำหล่อเย็น) หรือมีปริมาณความสกปรกก่อนเข้าระบบบำบัด (BOD load of influent) ตั้งแต่ 100 กิโลกรัมต่อวันขึ้นไป ต้องมีการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมประจำโรงงาน

⁹⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 108 หน้า 3 วันที่ 16 ตุลาคม 2535

⁹¹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 119 ตอนที่ 37

ได้แก่ ผู้จัดการสิ่งแวดล้อม ผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษน้ำ ผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษอากาศ ผู้ปฏิบัติงานประจำระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

ลำดับ 2 โรงงานที่มีปริมาณน้ำเสียตั้งแต่ 50 ลูกบาศก์เมตรต่อวันขึ้นไป โดยเป็นโรงงานที่ใช้สารหรือองค์ประกอบของสารเคมีที่เป็นอันตราย เช่น สังกะสี แคดเมียม ไซยาไนด์ เป็นต้น ต้องมีบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมประจำโรงงาน ได้แก่ ผู้จัดการสิ่งแวดล้อม ผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษน้ำ ผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษอากาศ ผู้ควบคุมระบบการจัดการมลพิษกากอุตสาหกรรม ผู้ปฏิบัติงานประจำระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

ลำดับ 3 โรงงานที่ก่อให้เกิดมลพิษสูง เช่น โรงงานอุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียมทุกขนาด โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวม โรงงานอุตสาหกรรมประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาว หรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ทุกขนาด เป็นต้น ต้องมีบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมประจำโรงงาน ได้แก่ ผู้จัดการสิ่งแวดล้อม ผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษน้ำ ผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษอากาศ ผู้ควบคุมระบบการจัดการมลพิษกากอุตสาหกรรม ผู้ปฏิบัติงานประจำระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นให้โรงงานที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษน้ำ อากาศ หรือกากอุตสาหกรรม ได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษน้ำ อากาศ หรือผู้ควบคุมระบบการจัดการมลพิษ กากอุตสาหกรรม แล้วแต่กรณี มีข้อสังเกตว่า การยกเว้นให้โรงงานที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษน้ำไม่ต้องมีผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษน้ำแล้วแต่กรณีนั้นมีหลักเกณฑ์อย่างไรและจะเป็นการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาจะเหมาะสมหรือไม่

บุคลากรทางด้านสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะตามตำแหน่ง เช่น ผู้จัดการสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่โดยสังเขป เช่น รับผิดชอบการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของโรงงาน รวมถึงการจัดทำแผนปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อมและคู่มือการจัดการสิ่งแวดล้อมโรงงาน และพร้อมที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมตรวจสอบได้ตลอดเวลา ผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษมีหน้าที่โดยสังเขป เช่น พิจารณาตรวจสอบชนิด ประเภทของวัตถุดิบที่ใช้ในกระบวนการผลิต ตรวจสอบ ควบคุม กำกับ ดูแลการทำงานของระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษไม่ให้เกิดการระบายมลพิษผ่านทางลัดหรือปล่อยให้มีมลพิษกระจายสู่สิ่งแวดล้อมโดยไม่ผ่านระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษพร้อมจัดทำรายงานเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ เป็นต้น ในกรณีที่ผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษไม่สามารถดำเนินการตามหน้าที่ได้ต้องระบุปัญหาและเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษร และรายงานให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมทราบภายใน 15 วันทำการ และหากไม่ประสงค์จะรับผิดชอบต่อระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษของโรงงานแห่งนั้นอีกต่อไป ต้องแจ้งกรมโรงงานอุตสาหกรรมทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วันก่อนที่จะไม่ดำเนินการดังกล่าว

และกรณีที่ปรากฏว่าผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษ ไม่ดำเนินการตามหน้าที่ หรือเสนอรายงานอันเป็นเท็จหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามประกาศนี้ อาจถูกเพิกถอนใบทะเบียน และถูกจำกัดสิทธิในการปฏิบัติงานเป็นเวลา 3 ปี นับจากวันที่ถูกเพิกถอน

ประกาศฉบับนี้กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องจัดให้มีบุคลากรทางด้านสิ่งแวดล้อมประจำโรงงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด และหากโรงงานยังไม่มีผู้จัดการสิ่งแวดล้อมให้ ผู้ประกอบกิจการโรงงานปฏิบัติหน้าที่เสมือนผู้จัดการสิ่งแวดล้อม และหากผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษน้ำ อากาศ หรือผู้ควบคุมระบบการจัดการมลพิษกากอุตสาหกรรมถูกเพิกถอนใบทะเบียนผู้ประกอบกิจการโรงงานจะต้องดำเนินการหาบุคลากรเหล่านั้นมาแทนภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ถูกเพิกถอน โดยในระยะเวลาดังกล่าวให้ถือเสมือนว่าผู้จัดการสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษน้ำ อากาศ หรือผู้ควบคุมระบบการจัดการมลพิษกากอุตสาหกรรมแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ บุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมประจำโรงงานที่กล่าวมาทั้งหมดจะต้องเป็นผู้ผ่านการฝึกอบรมและหรือสอบผ่านการสอบมาตรฐานที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนดตามประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่องคุณสมบัติของบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมประจำโรงงานการฝึกอบรมและการสอบมาตรฐาน⁹²

การกำหนดให้มีบุคลากรทางด้านสิ่งแวดล้อมประจำโรงงานก็เพื่อให้โรงงานควบคุมมลพิษด้วยตัวเองก่อนที่จะระบายออกจากโรงงานอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามมาตรฐานอันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนประกาศนี้ด้วยซึ่งอาจทำให้บุคลากรทางด้านสิ่งแวดล้อมมีความเกรงกลัวและมีความรับผิดชอบในปฏิบัติงาน

4.2.2.5 การกำหนดให้มีการรายงานผลและการตรวจสอบ

(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และจำพวกที่ 3 หรือนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งมีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย เป็นของตนเอง มีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์ และเครื่องมือดังกล่าวในแต่ละวัน และจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐานไว้ ณ สถานที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น และจะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวเสนอต่อเจ้าพนักงาน

⁹² ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 122 ตอนพิเศษ 10 ง วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2548

ท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตั้งอยู่อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง⁹³ ซึ่งเป็นการประเมินผลสิ่งแวดล้อม (environmental auditing) นั้นเอง การประเมินผลดังกล่าวนี้มีผลดีทั้งต่อโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เกี่ยวข้องตลอดจนประชาชนทั่วไป เพราะจะทำให้ทราบถึงข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการทำงานของระบบบำบัด น้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตลอดเวลา หากมีข้อขัดข้องอันใดเกิดขึ้น โรงงานอุตสาหกรรมและ นิคมอุตสาหกรรมย่อมสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ทันที ส่วนเจ้าพนักงานของรัฐหรือที่เกี่ยวข้องนั้นก็สามารทราบการดำเนินงานของระบบดังกล่าวด้วย และช่วยทำให้คาดการณ์ได้ว่า มีสิ่งใดผิดปกติจากการดำเนินงานของระบบนั้นหรือไม่ นอกจากนี้ หากประชาชนทั่วไปทราบถึงสถิติข้อมูลดังกล่าวด้วย ย่อมเป็นสิ่งที่ดี เพราะจะทำให้ทราบว่าในชุมชนของตนนั้นมีกิจกรรมใดบ้างที่อาจก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำและจะได้มีการจัดเตรียมวิธีป้องกันแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นอย่างไร⁹⁴

รายละเอียดการเก็บสถิติ ข้อมูล การจัดทำบันทึกรายละเอียดและรายงานให้ทำตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มี การออกกฎกระทรวงในเรื่องนี้ จึงทำให้กลไกของพระราชบัญญัตินี้ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง

(2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานโดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกกฎกระทรวงกำหนดข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับการ

⁹³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 80 บัญญัติว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือสำหรับควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ตามมาตรา 68 หรือมาตรา 70 เป็นของตนเองมีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์ และเครื่องมือดังกล่าวในแต่ละวัน และจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐานไว้ ณ สถานที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น และจะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตั้งอยู่อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

การเก็บสถิติ ข้อมูล การจัดทำบันทึกรายละเอียดและรายงานให้ทำตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ”

⁹⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 5, น. 232.

ประกอบกิจการโรงงานที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ทราบเป็นครั้งคราวหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้⁹⁵ ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535⁹⁶ ดังนี้

“ข้อ 4 โรงงานที่มีผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ต้องจัดทำรายงานข้อมูลการตรวจสอบประสิทธิภาพของระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ การวิเคราะห์ปริมาณสารมลพิษในระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม”

การออกกฎกระทรวงดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลโรงงานประเภทที่มีการประกอบกิจการที่ยุ่ยากซับซ้อน หรือที่จะต้องใช้หลักวิชาการด้านต่างๆ โดยเฉพาะ โรงงานที่มีการควบคุมการปล่อยของเสียและมลพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โรงงานที่มีการใช้สารกัมมันตรังสี เป็นต้น โดยให้โรงงานเหล่านี้ต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานตามที่ทางราชการกำหนด เพื่อเป็นการป้องกันมลพิษในทุกๆ ด้านรวมทั้งมลพิษทางน้ำด้วย

ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่อง การจัดทำรายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ระบายออกจากโรงงาน พ.ศ. 2550⁹⁷ อาศัยอำนาจตามความในข้อ 1 และข้อ 4 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนด ดังนี้

“ข้อ 2 ให้โรงงานที่มีมลพิษน้ำและอากาศต้องจัดทำรายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ระบายออกจากโรงงาน ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

โดยในประกาศฉบับนี้ได้กำหนดรายละเอียดวิธีการได้มาของข้อมูลการจัดทำรายงาน เช่น กำหนดให้เก็บตัวอย่างน้ำอย่างน้อยเดือนละครั้ง กำหนดให้โรงงานที่ใช้ระบบบำบัดน้ำเสีย ให้เก็บตัวอย่างน้ำเสียก่อนเข้าระบบและน้ำทิ้งที่ระบายออกนอกโรงงาน ในกรณีที่ไม่มีการระบายน้ำทิ้งออกนอกโรงงานให้เก็บตัวอย่างน้ำในบ่อสุดท้ายของระบบบำบัดแทนตัวอย่างน้ำทิ้งที่ระบายออกนอกโรงงาน เป็นต้น ทั้งนี้ แบบรายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษและตารางผลวิเคราะห์

⁹⁵ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 8 (7)

⁹⁶ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 108 หน้า 12 วันที่ 16 ตุลาคม 2535

⁹⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนพิเศษ 115 ง หน้า 14

ทุกฉบับที่ส่งให้กรมโรงงานอุตสาหกรรม ต้องให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานหรือบุคคลที่มีอำนาจทำนิติกรรมแทนรับรองความถูกต้องให้ครบถ้วน และเก็บรักษาไว้ที่โรงงาน 1 ชุด พร้อมทั้งจะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมตรวจสอบได้ตลอดเวลาและจัดส่งรายงานในรอบ 6 เดือนให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมภายในวันที่ 30 ของเดือนถัดไป โดยสามารถส่งผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วยโปรแกรมที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (7) หรือประกาศของรัฐมนตรียที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท⁹⁸

จะเห็นได้ว่าการจัดทำรายงานที่กล่าวมาข้างต้นเป็นมาตรการที่ทันสมัย แต่เป็นมาตรการเพิงประกาศใช้ จึงจะต้องติดตามดูต่อไปว่ามาตรการดังกล่าวนี้จะใช้ในการตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อตรวจสอบมลพิษทางน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบโรงงานหรือเครื่องจักรแทนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด⁹⁹ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชน (วิศวกรอิสระหรือบริษัทปรึกษา) เป็นผู้ตรวจสอบโรงงานและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบแทนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่¹⁰⁰ และเป็นไปตามหลักการตรวจสอบโดยบุคคลที่สาม (third party monitor) หากเอกชนรายใดจัดทำผลการตรวจสอบอันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁰¹ การให้เอกชนร่วมตรวจสอบโรงงานและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบนี้อาจเป็นมาตรการที่ส่งเสริมให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

⁹⁸ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 46

⁹⁹ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 9 บัญญัติว่า “ในกรณีที่จะต้องมีการตรวจสอบโรงงานหรือเครื่องจักรเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ อาจมีการกำหนดให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

¹⁰⁰ วิฑูรย์ สิมะโชคดี, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17, น. 68.

¹⁰¹ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 47

4.2.3 มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

กฎหมายมีมาตรการในการป้องกันมลพิษทางน้ำมาตั้งแต่ก่อนตั้งโรงงาน และในระหว่าง การประกอบกิจการก็อยู่ภายใต้มาตรการควบคุมทางกฎหมายเพื่อให้โรงงานปล่อยมลพิษทางน้ำ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีมาตรการติดตามตรวจสอบในด้านต่างๆ และก็ต้องมี มาตรการในการส่งเสริมการจัดการมลพิษทางน้ำเพื่อจูงใจให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิด มลพิษ คือ โรงงานอุตสาหกรรม ดูแลการปล่อยมลพิษทางน้ำออกสู่สิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด การพยายามที่จะลดมลพิษที่แหล่งกำเนิดให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนการจัดการต่างๆ ในกรณี ที่โรงงานก่อให้เกิดปัญหาขึ้น ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้การบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.2.3.1 การจูงใจในการลดมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ได้วางหลักการในเรื่องการจูงใจให้ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัด น้ำเสีย รวมทั้งอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับโรงงานนั้น มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือ จากทางราชการได้ ดังนี้

(1) การขอรับความช่วยเหลือด้านอากรขาเข้าสำหรับการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นซึ่งไม่สามารถจัดหาได้ในราชอาณาจักร¹⁰²

(2) การขอรับอนุญาตนำผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเข้ามาปฏิบัติ หน้าที่เป็นผู้ติดตั้ง ควบคุม หรือดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบ กำจัดของเสีย ในกรณีที่ไม่สามารถจัดหาและว่าจ้างบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ควบคุม เครื่องจักร อุปกรณ์เครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรตาม (1) ได้ภายใน ราชอาณาจักร รวมทั้งขอยกเว้นภาษีเงินได้ที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ควบคุม ในราชอาณาจักรด้วย โดยการขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการดังกล่าวนี้ จะต้อง ยื่นคำขอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะพิจารณา คำขอโดยคำนึงถึงเศรษฐกิจการเงินและการลงทุนของผู้ยื่นคำขอ¹⁰³

¹⁰² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 94

¹⁰³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

(2) กำหนดให้เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมให้ใช้จ่ายโดยให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสีย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืมเพื่อจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย ให้เอกชนกู้ยืมในการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสีย และให้ใช้จ่ายในกิจการเพื่อช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้¹⁰⁴ ทั้งนี้ กิจการในการควบคุมมลพิษทางน้ำก็เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน จึงสามารถขอรับการช่วยเหลือและอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้

นอกจากนี้ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องควรจะมีการส่งเสริม สนับสนุนให้มีการศึกษา วิจัย เพื่อพัฒนาและส่งเสริมเทคโนโลยีการจัดการคุณภาพน้ำ และการควบคุมน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้มีการนำผลการวิจัยไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และสนับสนุนและร่วมมือกับภาคเอกชนและองค์กรต่างๆ ในการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและผู้ประกอบกิจการมีความรู้ความเข้าใจ และมีส่วนรับผิดชอบในการจัดการคุณภาพน้ำ และการควบคุมน้ำเสียจากแหล่งกำเนิด¹⁰⁵

คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบ เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2548¹⁰⁶ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยกรมควบคุมมลพิษเสนอแนวทางวิธีปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาน้ำเสีย โดยแนวทางในการส่งเสริมนั้น ได้กำหนดให้มีการจูงใจให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนในการรักษาสิ่งแวดล้อม ดังนี้

(1) ใช้กลไกของกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการอุดหนุนการติดตั้งบ่อดักไขมันและ/หรือระบบบำบัดน้ำเสีย และจัดทำโครงการซื้อผลิตภัณฑ์ดังกล่าวในราคาถูกหรือให้ผ่อนชำระโดยปลอดดอกเบี้ย

(2) ให้ส่วนลดค่าน้ำประปาและ/หรือค่าน้ำบาดาล สำหรับประชาชนที่สามารถลดปริมาณการใช้น้ำประปาและ/หรือน้ำบาดาล เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการใช้น้ำอย่างคุ้มค่าและลดปริมาณน้ำเสีย

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 23

¹⁰⁵ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน มลพิษทางน้ำ, (กรุงเทพมหานคร : ส่วนผลิตสื่อและเผยแพร่, 2548), น. 14.

¹⁰⁶ <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_ser=202271&owner_dep=&m>

(3) สถาบันการเงินของรัฐ กำหนดให้ผู้ประกอบการหรือผู้กู้ต้องเสนอรายละเอียดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากกิจการของตนเองเพื่อมาใช้ในการพิจารณาให้สินเชื่อ เงินอุดหนุนและสิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการ

จะเห็นได้ว่า ทางคณะรัฐมนตรีก็ได้ให้ความสำคัญกับมาตรการส่งเสริมเพื่อสร้างแรงจูงใจในการควบคุมมลพิษทางน้ำ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอยู่ในระหว่างการดำเนินการ

มาตรการส่งเสริมเพื่อสร้างแรงจูงใจในการควบคุมมลพิษทางน้ำ น่าจะเป็นมาตรการที่น่าสนใจสำหรับผู้ประกอบการ ซึ่งจะได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ หากมีการควบคุมมลพิษทางน้ำจากการประกอบกิจการของตนอย่างมีคุณภาพ และยังทำให้เกิดผลดีต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ อีกด้วย

(2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 และโรงงานจำพวกที่ 3 ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปี¹⁰⁷ และได้มีการจูงใจผู้ประกอบการโรงงานในการลดมลพิษทางน้ำโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมรายปีให้แก่โรงงานที่ลดมลพิษทางน้ำ อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการมลพิษทางน้ำของโรงงานอุตสาหกรรม

นอกจากนี้ ยังมีการให้สิทธิประโยชน์โดยอาศัยกฎหมายอื่น กล่าวคือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม จะดำเนินการร่วมกับกฎหมายอื่นเพื่อให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ แก่โรงงานที่ดำเนินการป้องกันมลพิษโดยใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด ได้แก่

(1) การอนุมัติใช้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

(2) การกู้เงินจากบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และ/หรือสถาบันการเงินอื่นๆ

(3) การลดหย่อนภาษีเงินได้และ/หรือภาษีนำเข้า สำหรับอุปกรณ์ที่ใช้ในโครงการเทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด โดยประสานกับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 43 บัญญัติว่า “ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 และโรงงานจำพวกที่ 3 ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงตลอดเวลาที่ยังประกอบกิจการ ถ้ามิได้เสียค่าธรรมเนียมภายในเวลาที่กำหนดให้เสียเงินเพิ่มอีกร้อยละห้าต่อเดือน และถ้ายังไม่ยินยอมเสียค่าธรรมเนียมโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นหยุดประกอบกิจการไว้จนกว่าจะได้เสียค่าธรรมเนียมและเงินเพิ่มครบจำนวน และให้นำมาตรา 39 มาตรา 40 และมาตรา 41 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

(4) การกู้เงินจากกองทุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยประสานงานกับกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

(5) การขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานโดยคณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ

ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535¹⁰⁸ กำหนดให้โรงงานที่ตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้รับยกเว้นไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปี เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมกันอย่างกระจัดกระจายโดยทั่วไป เป็นการยากต่อการควบคุมมลพิษที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานเหล่านั้น ดังนั้น เพื่อเป็นการจูงใจผู้ประกอบการให้มาจัดตั้งโรงงานรวมกันในเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งได้มีการกำหนดมาตรการในการป้องกันและควบคุมดูแลมลพิษจากโรงงานไว้แล้ว สมควรยกเว้นค่าธรรมเนียมรายปีให้แก่ผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ 2 หรือจำพวกที่ 3 ในเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

นอกจากนี้ ยังมีการออกกฎกระทรวง ว่าด้วยการยกเว้นค่าธรรมเนียมรายปีให้แก่ผู้ประกอบการโรงงาน พ.ศ. 2547¹⁰⁹ กำหนดให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมรายปีเป็นระยะเวลาห้าปี แก่ผู้ประกอบการโรงงานซึ่งได้รับการรับรองมาตรฐานด้านระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม (มอก. 14001 หรือ ISO 14001) หรือมาตรฐานด้านระบบการจัดการอาชีวอนามัยและความปลอดภัย (มอก. 18001) จากหน่วยรับรองที่กระทรวงอุตสาหกรรมให้การรับรองระบบงานหรือที่กระทรวงอุตสาหกรรมให้การยอมรับ ทั้งนี้ เพื่อยกเว้นให้ผู้ประกอบการโรงงานพัฒนากิจการโรงงานเข้าสู่มาตรฐานดังกล่าว อันจะเป็นการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของสินค้าในตลาดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายฉบับอื่นที่ได้กำหนดมาตรการส่งเสริมในเรื่องนี้ไว้ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ซึ่งกำหนดให้มีมาตรการในการส่งเสริมจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น การลดภาชนะนำเข้าเครื่องจักรอุปกรณ์สำหรับการบำบัดมลพิษการให้สิทธิพิเศษด้วยการส่งเสริมการลงทุน และการยกเว้นภาษีรายได้ให้กับโรงงานอุตสาหกรรมที่จะไปตั้งอยู่ในเขตที่รัฐกำหนด เป็นต้น

¹⁰⁸ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 21 หน้า 22 วันที่ 19 มิถุนายน 2540

¹⁰⁹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 77 ก หน้า 1 วันที่ 16 มิถุนายน 2547

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยควบคุมปัญหามลพิษทางน้ำ โดยถ้าโรงงานใดฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าวก็จะมีมาตรการต่างๆ จัดการกับโรงงานนั้น ตั้งแต่การตักเตือน สั่งปิดโรงงานชั่วคราว สั่งพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต หรืออาจต้องมีการฟ้องคดีต่อศาลให้ลงโทษโรงงานที่ฝ่าฝืนกฎหมาย การกำหนดมาตรฐานดังกล่าวจะช่วยควบคุมปัญหามลพิษทางน้ำได้ระดับหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อโรงงานต่างก็ได้ปรับปรุงน้ำทิ้งของตนให้ได้ตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ก็มิได้มีความต้องการที่จะปรับปรุงคุณภาพน้ำทิ้งให้ดีกว่ามาตรฐานนั้น เพราะเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิตโดยไม่จำเป็น การมีมาตรการจูงใจให้โรงงานปรับปรุงน้ำทิ้งของตนให้มีมาตรฐานสูงกว่าที่กำหนดเพื่อประโยชน์ในการควบคุมมลพิษทางน้ำ และหากว่าโรงงานสามารถควบคุมน้ำทิ้งของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก โรงงานนั้นก็อาจจะนำน้ำทิ้งที่มีคุณภาพดีนั้นกลับมาใช้ในกระบวนการผลิตต่อไปอีกได้ซึ่งเป็นการช่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ มาตรการจูงใจอีกอย่าง คือ การกำหนดให้น้ำเอาค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ใช้ในการบำบัดหรือปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียตลอดจนค่าใช้จ่ายในการศึกษาค้นคว้าวิจัยเพื่อปรับปรุงระบบดังกล่าวมาเป็นค่าใช้จ่ายของบริษัท ในการคำนวณการเสียภาษีได้ นอกจากนี้ การสั่งซื้ออุปกรณ์เครื่องมือหรือเครื่องจักรจากต่างประเทศเพื่อนำมาใช้กับระบบบำบัดน้ำเสียของโรงงาน ก็อาจกำหนดให้ได้รับการยกเว้นการเสียภาษีอากร ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้รัฐสามารถกระทำได้หากว่ารัฐต้องการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง¹¹⁰

มาตรการจูงใจอีกอย่างหนึ่งที่จะทำให้โรงงานมีแรงจูงใจในการควบคุมมลพิษทางน้ำ คือ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมน้ำทิ้งตามคุณภาพของน้ำทิ้งจากโรงงานที่ระบายน้ำทิ้งนั้น หากน้ำทิ้งใดมีความสกปรกสูงหรือมีสารพิษปะปนมากก็ควรจะต้องเสียค่าธรรมเนียมสูง หรือโรงงานใดที่มีปริมาณน้ำทิ้งมากก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามสัดส่วน รัฐจะนำเงินค่าธรรมเนียมเหล่านี้ไปใช้ในการแก้ปัญหามลพิษทางน้ำต่อไป เมื่อมีการกำหนดค่าธรรมเนียมน้ำทิ้งแล้วหากทางโรงงานต้องการจะเสียค่าธรรมเนียมน้ำทิ้งให้น้อยที่สุดโรงงานก็ต้องพยายามลดปริมาณและความสกปรกหรือสารพิษให้เหลือน้อยที่สุด โรงงานจะพยายามลดมลสารเหล่านั้นจนถึงจุดที่ค่าใช้จ่ายในเรื่องดังกล่าวสูงกว่าค่าธรรมเนียมน้ำทิ้ง หากรัฐต้องการให้มลพิษทางน้ำที่ปล่อยออกมาจากโรงงานอุตสาหกรรมน้อยลง รัฐก็ต้องขึ้นค่าธรรมเนียมน้ำทิ้งซึ่งจะส่งผลให้โรงงานต้องลดมลพิษทางน้ำโดยปริยาย อาจจะมีผู้คัดค้านว่ามาตรการเก็บค่าธรรมเนียมน้ำเสียนั้นเท่ากับเป็นการซื้อ

¹¹⁰ อำนาง วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 25, น. 68.

ใบอนุญาตในการก่อให้เกิดมลพิษ (license to pollute) กล่าวคือ หากเรามีความสามารถในการจ่ายเงินได้มากเท่าไร เราก็สามารถก่อให้เกิดมลพิษได้มากเท่านั้น เราสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ด้วยการกำหนดค่าธรรมเนียมให้สูงขึ้น หากว่าโรงงานต่างๆ ไม่สนใจในการลดมลพิษทางน้ำจากการประกอบกิจการเมื่อใด โรงงานคงไม่เลือกที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมน้ำเสียแต่คงจะดำเนินการลดมลพิษทางน้ำแทน ปัญหาอีกประการที่อาจเกิดจากมาตรการนี้ คือ อาจจะมีโรงงานบางรายยินยอมจ่ายค่าธรรมเนียมนั้น แม้ว่าจะมีจำนวนสูงเพื่อระบายสารพิษบางอย่างลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ โดยสารพิษนั้นแม้ว่าจะมีปริมาณไม่มากแต่ก็สามารถก่อให้เกิดอันตรายแก่คน สัตว์และพืชได้ วิธีแก้ไขก็ควรจะต้องอาศัยมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมน้ำทิ้งร่วมกับการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งขั้นต่ำ เช่น สมมติว่าเราไม่ต้องการให้มีปรอทในแม่น้ำในปริมาณสูงเราก็อาจจะกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของน้ำทิ้งจากโรงงานว่าจะต้องมีปรอทปะปนอยู่ในปริมาณไม่เกินเท่าใด ในขณะที่เดียวกันก็เก็บค่าธรรมเนียมน้ำทิ้งพร้อมกันไปด้วย¹¹¹

4.2.3.2 การสั่งให้หยุดการประกอบกิจการโรงงาน

(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้มีการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยการสั่งให้หยุดการประกอบกิจการโรงงานหรือการบรรเทาภัยอันตรายจากมลพิษทางน้ำทั้งในภาวะฉุกเฉินและในภาวะปกติ กล่าวคือ กรณีเมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณสุข อันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ หรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมาก ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควรให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลใด รวมทั้งบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าว กระทำหรือร่วมกันกระทำการใด ๆ อันจะมีผลเป็นการควบคุมระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันที่ ในกรณีที่พบว่าบุคคลใดเป็นผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลนั้นไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษในระหว่างที่มีเหตุภัยอันตรายดังกล่าวด้วย¹¹² เมื่อพิจารณาอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรานี้แล้วพบว่า ในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมก่อมลพิษทางน้ำและทำให้เกิดการแพร่กระจายของมลพิษทางน้ำจากโรงงาน

¹¹¹ เพิ่งอ้าง, น. 70.

¹¹² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 9

อุตสาหกรรม นายกรัฐมนตรีสามารถสั่งให้โรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการได้ ซึ่งเป็นอำนาจในการจัดการมลพิษในภาวะฉุกเฉินอย่างแท้จริง มีข้อสังเกตว่ามีการนำมาตรการนี้มาใช้ในการจัดการกับเหตุมลพิษที่เกิดขึ้นน้อยมาก

นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดกลไกในการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานในภาวะปกติ โดยให้อำนาจพนักงานควบคุมมลพิษในการดำเนินการต่างๆ เช่น เข้าไปในอาคารสถานที่และเขตที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือเขตที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสีย อุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ รวมทั้งตรวจบันทึกรายละเอียด สถิติ หรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าว หรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมิใช่โรงงานอุตสาหกรรมที่ฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับการลักลอบปล่อยน้ำเสีย เป็นต้น¹¹³ อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษนี้เป็นการส่งเสริมจัดการปัญหามลพิษทางน้ำและเป็นการบรรเทาความเหตุภัยอันตรายที่เกิดกับประชาชนได้ แต่ในกรณีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมยังคงต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องแจ้งเจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงานให้ดำเนินการกับปัญหาที่เกิดขึ้นก่อน หากมีการเพิกเฉยในเรื่องนั้นจึงจะสามารถออกคำสั่งแก่โรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง จึงอาจทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม หากโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดหรือแพร่กระจายของมลพิษทางน้ำทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่านั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง เว้นแต่พิสูจน์ได้ตามที่กฎหมายกำหนด และหากโรงงานอุตสาหกรรมกระทำหรือละเว้นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายทำให้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสียหาย จะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่า

¹¹³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 82

ทั้งหมด¹¹⁴ กลไกตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นการจัดการปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมในปลายทางของปัญหาตามพระราชบัญญัติฉบับนี้อันเป็นการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม

(2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้¹¹⁵ และกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังที่กล่าวมาแล้ว โดยไม่มีเหตุอันควรหรือในกรณีที่น่าสงสัยว่าการประกอบกิจการของโรงงานอาจจะก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานให้ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และถ้าผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ปลัดกระทรวงหรือ

¹¹⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 และ มาตรา 97

¹¹⁵ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 37 บัญญัติว่า “ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

ในกรณีที่เห็นสมควร เมื่อได้รับอนุมัติจากปลัดกระทรวง หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมาย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจผูกมัดประทับตราเครื่องจักร เพื่อมิให้เครื่องจักรทำงานได้ในระหว่างการปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง”

ผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และในกรณีที่ เป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ให้คำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย¹¹⁶

ในกรณีที่ผู้ประกอบการกิจการโรงงานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ถ้ามีเหตุที่ทางราชการสมควรเข้าไปดำเนินการแทน ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือมอบหมายให้บุคคลใดๆ เข้าจัดการแก้ไข เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้ ในกรณีเช่นนี้ ผู้ประกอบการกิจการโรงงานต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดการนั้นตามจำนวนที่จ่ายจริงรวมกับเบี้ยปรับในอัตราร้อยละสามสิบต่อปีของเงินจำนวนดังกล่าว ถ้าทางราชการได้เข้าไปจัดการแก้ไขปัญหามลพิษหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงาน ให้ขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการได้ และเมื่อได้รับเงินตามวรรคหนึ่งจากผู้ประกอบการกิจการโรงงานแล้วให้ชดใช้เงินช่วยเหลือที่ได้รับมาคืนแก่กองทุนสิ่งแวดล้อมดังกล่าวต่อไป¹¹⁷ ซึ่งการกำหนดเช่นนี้สอดคล้องกับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

¹¹⁶ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 39 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ประกอบการกิจการโรงงานใดจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 37 โดยไม่มีเหตุอันควรหรือในกรณีที่ปรากฏว่าการประกอบกิจการของโรงงานใดอาจจะก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

ถ้าผู้ประกอบการกิจการโรงงานได้ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายสั่งให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานต่อไปได้

ถ้าผู้ประกอบการกิจการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง ภายในเวลาที่กำหนด ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และในกรณีที่ เป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ให้คำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย”

¹¹⁷ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 42

ต่อมา ได้มีการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานกรณีมีการระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน พ.ศ. 2546¹¹⁸ ซึ่งประกาศกระทรวงฉบับนี้สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2546 ในมติข้อหนึ่งกำหนดว่า “กรณีโรงงานและสถานประกอบการต่างๆ ไม่ยอมเปิดเดินเครื่องบำบัดน้ำเสียและปล่อยน้ำเสียลงสู่ลำธารสาธารณะโดยตรง ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม น้ำเน่าเสีย และมีผลกระทบต่อแหล่งน้ำดิบของระบบประปาด้วยนั้น ให้กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และอื่นที่เกี่ยวข้องประสานการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้รณรงค์ประชาสัมพันธ์เพื่อแจ้งเตือนให้โรงงานและสถานประกอบการต่างๆ ในพื้นที่ดำเนินการให้ถูกต้องเป็นการล่วงหน้าระยะหนึ่ง เมื่อครบกำหนดแล้วหากมีการฝ่าฝืนให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเคร่งครัดต่อไป...” โดยประกาศฉบับนี้กำหนดให้โรงงานที่มีการระบายน้ำทิ้งที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้รับผิดชอบพิจารณาดำเนินการสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่ หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้ที่เกี่ยวข้องประสานการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาอีกด้วย

ต่อมาได้มีการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่อง มาตรการดำเนินการกรณีการประกอบกิจการโรงงานซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรง¹¹⁹ โดยในเรื่องมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมได้กำหนด ดังนี้

“ข้อ 1 กรณีการประกอบกิจการโรงงานใดอาจก่อให้เกิดอันตรายความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานหรือที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้ดำเนินการสั่งการให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานหยุดประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา 39 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ทันทีหากผู้ประกอบกิจการโรงงานสามารถแก้ไขปรับปรุงโรงงานหรือปฏิบัติให้ถูกต้องได้เมื่อใด ให้มีการ

¹¹⁸ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนพิเศษ 92 ง ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2546

¹¹⁹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 2547 พ 1 ตอนพิเศษ 27ง หน้า 13

สั่งการให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้ ในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงโรงงานหรือปฏิบัติให้ถูกต้องได้ให้ดำเนินการสั่งปิดโรงงาน

ข้อ 3 การออกใบอนุญาตหรือใบแทนใบอนุญาตหรือใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ให้มีการกำหนดข้อระมัดระวังหรือคำเตือนแก่ผู้ประกอบการโรงงานและเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานโดยให้จัดทำตราประทับข้อความด้วยมีก๊วยแดง ซึ่งมีขนาดความกว้างประมาณ 3 เซนติเมตร ความยาวประมาณ 6 เซนติเมตร มีข้อความว่า 'คำเตือน : กรณีการประกอบกิจการอาจจะก่อให้เกิดอันตรายความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงจะถูกสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานหรือปิดโรงงานทันที จนกว่าจะแก้ไขปรับปรุงโรงงานได้'

การประทับตราข้อความดังกล่าว สำหรับโรงงานจำพวกที่ 3 ให้ประทับตราลงบนหน้าที่หนึ่งของใบอนุญาตหรือใบแทนใบอนุญาต ในบริเวณที่มองเห็นได้ง่ายสำหรับโรงงานจำพวกที่ 2 ให้ประทับตราลงบนหน้าที่หนึ่งของใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ในบริเวณที่มองเห็นได้ง่าย"

การออกประกาศฉบับนี้เป็นการเน้นย้ำถึงกลไกการสั่งให้หยุดดำเนินการ โดยสั่งการให้ผู้ประกอบการโรงงานหยุดประกอบกิจการโรงงานหากกว่าประกอบกิจการโดยอาจจะก่อให้เกิดอันตรายความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน โดยมีการเน้นย้ำตั้งแต่การออกใบอนุญาต หรือรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้จะทำให้โรงงานได้มีความระมัดระวังในการประกอบกิจการมากขึ้น

4.2.3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้ประชาชนอาจมีสิทธิและหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ ซึ่งหมายความรวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วย ดังนี้

(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติหรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย

(2) การได้รับชดเชยค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่เริ่มสนับสนุนหรือดำเนินการ โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(3) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(4) การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(5) การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด

โดยมีเงื่อนไขกำหนดไว้ว่า ทั้งนี้ตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้¹²⁰ ซึ่งการมีเงื่อนไขกำหนดดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากว่าในบางกรณียังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้จึงทำให้ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมในเรื่องนั้นๆ ได้จริง นอกจากนี้ จากบทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้นยังพบว่าพระราชบัญญัตินี้เปิดโอกาสให้ประชาชนเพียงแค่“อาจ” มีส่วนร่วมในการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น เช่น ประชาชนอาจมีสิทธิในการกล่าวโทษโรงงานอุตสาหกรรมที่ลักลอบปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ ประชาชนอาจช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งเป็นความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่อาจทำให้ประชาชนไม่กล้าใช้สิทธิและหน้าที่ของตนตามกฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งคำหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าวมีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ¹²¹ ซึ่งองค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(2) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

¹²⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6

¹²¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7

(3) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น

(4) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย¹²²

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นแล้วพบว่าองค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้ว “อาจ” ได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการ ดังนั้นจึงอาจเกิดกรณีปัญหาในทางปฏิบัติได้ว่าทางราชการอาจไม่ช่วยเหลือหรือสนับสนุนองค์กรเอกชนก็ได้ เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจไว้

นอกจากนี้ แม้ว่าปัจจุบันได้มีการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดให้การจัดทำโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนก็ตาม แต่ระเบียบฯ ดังกล่าวนี้นี้ใช้บังคับเฉพาะกรณีโครงการของรัฐเพียงเท่านั้น ระเบียบฯ นี้ไม่อาจบังคับโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นภาคเอกชนได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากว่าองค์กรของรัฐจะจัดทำโครงการในลักษณะโรงงานอุตสาหกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็จะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียก่อนตามระเบียบฉบับนี้

(2) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าบุคคลผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับโรงงานที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่ถูกระทบกระเทือนเนื่องจากการกระทำความผิดเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา¹²³ ซึ่งการกำหนดให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับโรงงานที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดของโรงงานเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการดำเนินคดีกับโรงงานอุตสาหกรรม

¹²² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 8

¹²³ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 64

ที่กระทำความผิด นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนที่พบเห็นผู้ประกอบกิจการเจตนาลักลอบระบายน้ำทิ้งออกนอกโรงงานโดยไม่ผ่านระบบก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมมีสิทธิรับเงินสินบนรางวัลจากค่าปรับร้อยละสิบห้าจากยอดเงินค่าปรับอีกด้วย¹²⁴

จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกัน ควบคุม และจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ยังมีอยู่อย่างจำกัด อาจจะเป็นเนื่องจากว่าการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการในทางเทคนิคที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะทางจึงทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้น้อย แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชบัญญัตินี้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินคดีที่เกิดจากมลพิษทางน้ำได้ ซึ่งเป็นการจัดการที่ปลายทางของปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นทางกระบวนการป้องกันเพื่อส่งเสริมให้การจัดการปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น ผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมควรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างจริงจังเพื่อประกอบการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและลดความขัดแย้ง การสนับสนุนให้มีการสร้างเครือข่ายประชาชนในการติดตามเฝ้าระวังคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะ หรือตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นต้น

4.2.4 กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในเรื่องการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แล้ว ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนหลายฉบับ อาทิเช่น พระราชบัญญัติรักษาคล่อง ร.ศ. 121 โดยได้บัญญัติห้ามทิ้งสิ่งโสโครกลงในคลองหรือในคูน้ำที่ไหลลงคลอง หากฝ่าฝืนจะมีโทษปรับ 20 บาทอันเป็นโทษที่น้อยมากในปัจจุบัน ทำให้กฎหมายฉบับนี้ไม่ถูกนำมาใช้บังคับในปัจจุบัน ประมวลกฎหมายอาญา มีการห้ามมิให้ผู้ใดเอาของมีพิษหรือสิ่งน่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจือลงในน้ำ บ่อ สระ หรือที่ขังน้ำใดๆ และน้ำนั้นได้มีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชนบริโภคต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท¹²⁵ การห้ามมิให้ผู้ใดทำให้วางระบายน้ำ ร่องน้ำ

¹²⁴ จุลสารโรงงาน ประจำเดือนตุลาคม 2550, กรมโรงงานอุตสาหกรรม.

¹²⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 237

หรือท่อระบายของโสโครกอันเป็นสิ่งสาธารณะเกิดขัดข้องหรือไม่สะดวก ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท¹²⁶ การห้ามมิให้ผู้ใดทำให้เกิดปฏิญญแก่น้ำในบ่อ สระหรือที่ขังน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹²⁷ จะเห็นได้ว่าเป็นโทษที่ไม่รุนแรงทำให้ผู้ฝ่าฝืนไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นๆ อีก เช่น พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม เพียงแต่ว่าในทางปฏิบัติอาจไม่ได้มีการนำมาบังคับใช้เนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ อาทิเช่น กฎหมายล้าสมัย กฎหมายมีความซ้ำซ้อน เป็นต้น

4.3 องค์การในการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย

องค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมมีจำนวนมากมายหลายองค์กร เนื่องจากในเรื่องนี้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับดังที่ได้กล่าวไปแล้ว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาเฉพาะองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญมากขึ้นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนัยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.3.1 กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรมควบคุมมลพิษมีบทบาทและภารกิจทั่วไป ซึ่งถือปฏิบัติตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ

¹²⁶ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 375

¹²⁷ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 380

สิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ ซึ่งได้แก่

(1) เสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ

(2) เสนอแนะการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

(3) จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรการในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ

(4) ติดตาม ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษ

(5) พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการที่เหมาะสมสำหรับระบบต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการกากของเสีย สารอันตราย คุณภาพน้ำ อากาศ ระดับเสียง และความสั่นสะเทือน

(6) ประสานงานและดำเนินการเพื่อฟื้นฟู หรือระงับเหตุที่อาจเป็นอันตรายจากมลพิษในพื้นที่ที่มีการปนเปื้อนมลพิษ และประเมินความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

(7) ให้ความช่วยเหลือและคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการจัดการมลพิษ

(8) ประสานความร่วมมือกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศในด้านการจัดการมลพิษ

(9) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องรณรงค์ทุกด้านมลพิษ

(10) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(11) ปฏิบัติการอื่นใด ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย¹²⁸

บทบาทและภารกิจดังกล่าวตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจลงล่างหรือเข้าแทนที่อำนาจการจัดการน้ำเสียหรือของเสียอื่นๆ ที่ออกตามกฎหมายอื่น แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีรับผิดชอบด้านการควบคุมมลพิษโดยเฉพาะการเฝ้าระวัง ประเมิน และผลักดันการดำเนินงานขององค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เดิมและอุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มีความหมายใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ตัวอย่างเช่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแม้มีอำนาจเข้าไปทำการตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมหากพบว่าการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายก็ไม่มี

¹²⁸ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545

อำนาจดำเนินการตามกฎหมายได้ทันที แต่มีหน้าที่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายโรงงานให้เป็นผู้ดำเนินการต่อเมื่อปรากฏว่าเจ้าพนักงานดังกล่าวไม่ดำเนินการแก่ผู้กระทำผิดภายในเวลาอันสมควร เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะมีอำนาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมายหรือกรณีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นก็สามารถดำเนินการได้แต่มาตรฐานดังกล่าวต้องเข้มงวดกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น¹²⁹

จะเห็นได้ว่า แม้ว่ากรมควบคุมมลพิษเป็นที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องปัญหามลพิษโดยตรงและมีหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะกรรมการควบคุมมลพิษ แต่ในความเป็นจริงแล้วกรมควบคุมมลพิษก็ไม่ได้เป็นที่มีอำนาจแท้จริงในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษแต่อย่างใด เพราะการจัดการและควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ นั้นยังอยู่ในความรับผิดชอบของหลายองค์กร¹³⁰ กรมควบคุมมลพิษจึงทำได้เพียงติดตามตรวจสอบและแจ้งองค์กรที่รับผิดชอบ ในเรื่องนั้นๆ ให้ดำเนินการแก้ไขต่อไป

4.3.2 กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม

กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรม โดยการกำกับดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตและการแข่งขันให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล รวมทั้งควบคุมวัตถุอันตรายและสารเคมี เพื่อรักษาคุณภาพด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้¹³¹

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการใช้สารระเหย กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนเครื่องจักร ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดตั้งศูนย์บริการเพื่อการลงทุน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ศึกษา พัฒนา และส่งเสริมการประกอบกิจการโรงงาน สถานประกอบการด้านความปลอดภัยในโรงงาน สถานประกอบการ สุขอนามัย ระบบการจัดการการใช้ประโยชน์และการกำจัด

¹²⁹ <http://www.pcd.go.th/about/ab_mission.html>

¹³⁰ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28, น. 74

¹³¹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2545

ของเสีย ระบบการจัดการป้องกัน และการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการประกอบกิจการและ
สร้างสมดุลทางด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และพัฒนาคุณภาพชีวิตจากผลกระทบทางอุตสาหกรรม

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลและสารสนเทศด้านโรงงานอุตสาหกรรม เครื่องจักร สารเคมี
วัตถุอันตราย และสารระเหยของประเทศ

(4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่
กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

จากภารกิจตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวนี้ แม้ว่ากรมโรงงานอุตสาหกรรมจะมุ่งเน้นการ
พัฒนา ส่งเสริม และสนับสนุนการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันก็มีการกิจ
ในกำกับดูแลการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม ให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
การป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการประกอบกิจการ และสร้างสมดุลทาง
ด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และพัฒนาคุณภาพชีวิตจากผลกระทบทางอุตสาหกรรม ซึ่งหมายความว่า
รวมถึงการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วย

4.3.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีส่วนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับประชาชน จึงทำให้ทราบ
ปัญหาที่แท้จริงในท้องถิ่นของตน และทราบว่าควรแก้ปัญหาอย่างไร ปัจจุบันมีองค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายจำนวน 5 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล
องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ต่อมาจึงได้มีแนวความคิดในการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษา
คุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้น ทั้งนี้ ได้มีแผนปฏิบัติการกำหนด
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนัยพระราชบัญญัติกำหนดแผน
และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยให้คำนิยาม

“องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล
องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มี
กฎหมายจัดตั้ง และมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงาน
อุตสาหกรรม ดังนี้

“มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

.....

(18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

.....

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

.....

มาตรา 32 ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม”

4.3.3.1 การถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹³² ได้กำหนดขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ดังนี้

(1) งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน ได้แก่ งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ ซึ่งประกอบด้วย แม่น้ำสายหลัก ลำน้ำสาขา และแหล่งน้ำปิด และน้ำทะเลชายฝั่ง ทั้งนี้ กรมควบคุมมลพิษยังคงร่วมดำเนินการในส่วน of แม่น้ำสายหลักและน้ำทะเลชายฝั่งและกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามหน้าที่และเกณฑ์ที่กรมควบคุมมลพิษกำหนด

(2) การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ด้านการควบคุมมลพิษ เพื่อเป็นการป้องกันและคุ้มครองสิทธิของประชาชน จึงกำหนดระบบบริหารการบังคับใช้กฎหมายฝนลักษณะการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบและควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกรมควบคุมมลพิษกำกับดูแลตามกฎหมาย

¹³² แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2545), น. 54 – 55.

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ถ่ายโอนภารกิจดังที่กล่าวมาข้างต้น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน 2 ฉบับ ดังนี้

(1) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2548) เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยแต่งตั้งบุคคลตามตำแหน่งและระดับต่างๆ ในสังกัดเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา¹³³

(2) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2549) เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยแต่งตั้งบุคคลตามตำแหน่งและระดับต่างๆ ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร¹³⁴

ทั้งนี้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ได้แต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เนื่องจาก คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) มีความเห็นว่า การที่จะแต่งตั้งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษนั้น แม้ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จะให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถแต่งตั้งบุคคลใดดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ก็ตาม แต่โดยที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายถึง นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างอื่น ดังนั้น การแต่งตั้งให้ผู้บังคับบัญชามาทำหน้าที่ดังกล่าวจึงย่อมเป็นไปได้ เพราะผู้บังคับบัญชาย่อมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือให้อำนาจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้ เมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมีความซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้มีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง ยกเลิกการแต่งตั้ง

¹³³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 33 ง หน้า 15 วันที่ 22 มีนาคม 2547

¹³⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนพิเศษ 117 ง หน้า 1 วันที่ 20 ตุลาคม 2548

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ¹³⁵ โดยได้ยกเลิกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อมที่ขัดกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวน 5 ฉบับ และไม่สามารถแต่งตั้ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ เพียงการรวบรวมรายงานส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพียงเท่านั้น

ในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าการที่กฎหมายทั้งสองฉบับมีความซ้ำซ้อนกันในเรื่อง ดังกล่าวนี้ทำให้การดำเนินงานตามภารกิจถ่ายโอนไม่บรรลุผลในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มิได้โอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังคงอยู่ที่เจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษในส่วนกลางเช่นเดิม

นอกจากนี้ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในเรื่องการติดตามตรวจสอบคุณภาพ สิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตนนั้นมีความเหมาะสม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับประชาชน จึงทำ ให้ทราบสถานการณ์ที่แท้จริง และเมื่อพิจารณากลไกของพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วพบว่าได้ให้ ความสำคัญในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตรวจสอบ และควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษ เพียงแต่ยังขาดกฎหมายลำดับรองที่กำหนดแนวทางปฏิบัติ ในบางเรื่องจึงทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการได้ เช่น ในเรื่องการให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงาน ของระบบบำบัดน้ำเสียเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น หลังจากนั้นให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรวบรวม รายงานที่ได้รับส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ แต่ยังไม่มีการกำหนดรายละเอียดใน เรื่องดังกล่าว กลไกการตรวจสอบดังกล่าวนี้จึงดำเนินการไม่ได้ เป็นต้น

4.3.3.2 การถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในส่วน

¹³⁵ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 33 ง หน้า 15 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2547

ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม¹³⁶ ดังนี้

- (1) การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1
- (2) การรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2
- (3) การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3 โดยมอบอำนาจการอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ที่ไม่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนโดยรวม ตามประเภทที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด

(4) การตรวจสอบกรณีโรงงานก่อเหตุเดือดร้อน

(5) การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กในองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่ไม่ใช่ผลกระทบกับองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งการควบคุมดูแล ตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามกฎหมายภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและมาตรฐานที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด

อย่างไรก็ดี ภายใต้แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมโรงงานอุตสาหกรรมและกระทรวงอุตสาหกรรมก็ยังคงมีดุลพินิจที่จะจำกัดการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวเช่นกัน¹³⁷

ปัจจุบันกระทรวงอุตสาหกรรมได้ถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม 4 ฉบับ ดังนี้¹³⁸

- (1) คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 72/2547 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

¹³⁶ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานนายกรัฐมนตรี, แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2545), น. 50 – 51.

¹³⁷ กรมควบคุมมลพิษ, “รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น”, (กรุงเทพมหานคร : กรมควบคุมมลพิษ, 2550), น. 79.

¹³⁸ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีร่วมกับ ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คู่มือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2548), น. 124 – 125.

(2) คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 73/2547 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

(3) คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 74/2547 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

(4) คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 719/2546 เรื่อง มอบหมายให้เจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

โดยคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมสามฉบับแรกเป็นคำสั่งที่รัฐมนตรีสั่งโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ส่วนคำสั่งสุดท้ายเป็นคำสั่งที่ปลดกระทรวงอุตสาหกรรมสั่งโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 วรรคหก มาตรา 12 มาตรา 15 มาตรา 18 มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 26 มาตรา 28 มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้สำหรับการกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 3 ให้มอบอำนาจการอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ไม่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนโดยรวม ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานตามที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด การอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่ไม่มีผลกระทบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งการควบคุมดูแล ตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปตามกฎหมายภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและมาตรฐานที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด และมีบัญชีแนบท้ายคำสั่งกำหนดประเภทหรือชนิดของโรงงานจำพวกที่ 3 ที่กำหนดถ่ายโอนภารกิจ

มีข้อที่น่าสังเกตว่า เจ้าพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้รับมอบอำนาจทั้งหมดของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงาน อำนาจหน้าที่ซึ่งเจ้าพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบมานั้น ส่วนใหญ่เป็นการรับแจ้งเรื่องราวต่างๆ เท่านั้น และถึงแม้ว่าจะให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการเข้าตรวจโรงงาน แต่ก็มิได้อำนาจในการตรวจค้น ยึด และอายัดสิ่งต่างๆ ที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการกระทำผิดไม่มีอำนาจสั่งให้โรงงานหยุดการดำเนินงานชั่วคราวหรือสั่งปิดโรงงาน และไม่มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำผิด ด้วยเหตุนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงไม่สามารถทำการควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹³⁹

¹³⁹ กรมควบคุมมลพิษ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 130, น. 79 – 80.

ส่วนการพิจารณาการอนุญาตให้ตั้งโรงงานจำพวกที่ 3 นั้น คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 719/2546 วันที่ 29 ธันวาคม 2546 ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจออกใบอนุญาตการตั้งโรงงานจำพวกที่ 3 ในเขตพื้นที่ของตน อย่างไรก็ตาม คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้มอบหมายให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาออกใบอนุญาตตั้งโรงงานเฉพาะโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งอยู่ในบัญชีรายชื่อท้ายคำสั่งฯ ที่ใช้คนงานไม่เกิน 100 คน และใช้เครื่องจักรไม่เกิน 200 แรงม้า เท่านั้น โรงงานจำพวกที่ 3 อื่นยังอยู่ภายใต้การอนุญาตของกระทรวงอุตสาหกรรม นอกจากนี้ คำสั่งฯ ดังกล่าวก็ไม่ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการสั่งปิดโรงงาน¹⁴⁰

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นสิ่งที่ดีเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับประชาชน จึงทำให้ทราบปัญหาและการแก้ไขปัญหาที่แท้จริงและเหมาะสมกับท้องถิ่นของตน อย่างไรก็ตาม อาจเกิดปัญหาในเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ เช่น ปัญหาการขาดบุคลากร ขาดงบประมาณ องค์ความรู้และเครื่องมือ เป็นต้น แม้ว่าจะมีการคัดกรองภารกิจที่ ถ่ายโอนไปนั้นมิให้มีความซับซ้อนในการกำกับดูแล เช่น โรงงานที่ไม่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนโดยรวม หรือการอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่ไม่มีความกระทบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นก็ตาม แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความพร้อมในด้านต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ก็อาจทำให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำตลอดจนมลพิษอื่นๆ จากโรงงานอุตสาหกรรมตามมาได้ ดังนั้น ในระยะแรก ของการถ่ายโอนภารกิจ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรืออื่นที่เกี่ยวข้องจะต้องเป็น ที่ให้คำปรึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด และในอนาคตควรที่จะต้องมีการกระจายอำนาจในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการเกือบทั้งหมดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ของตนเอง

¹⁴⁰ เพิ่งอ้าง, น. 80.