

ปัญหาในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

แม้ว่ามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมจะเป็นมลพิษที่มีแหล่งกำเนิดแน่นอน (point source) ที่สามารถควบคุมการปล่อยมลพิษได้ที่แหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งก็คือ โรงงานอุตสาหกรรม ประกอบกับการดำเนินการในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม มีการกำหนดนโยบายในการดำเนินการ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับโดยมีที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามกฎหมายดังกล่าวเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย แต่ปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมก็ยังคงเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้แหล่งน้ำสาธารณะเสื่อมโทรมและก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชน ทั้งนี้ จากการศึกษานโยบายกฎหมาย และองค์กรที่เกี่ยวข้อง ทำให้พบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นหลายประการสรุปได้ดังนี้

5.1 นโยบายรัฐในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

แม้ว่ารัฐจะได้มีนโยบายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมทั้งในระดับชาติในรูปแบบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 นโยบายระดับหน่วยงานทั้งระดับกระทรวงและระดับกรมก็ตาม แต่นโยบายเหล่านั้นยังคงมีปัญหาไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ได้แก่ ปัญหาความขัดแย้งของนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจกับการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม สรุปได้ดังนี้

5.1.1 ความขัดกันของนโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมกับการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

ในเรื่องการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมมีหลายองค์กรที่เกี่ยวข้อง แต่มีองค์กรหลักที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งมีภารกิจในการในการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อประโยชน์ในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหา

สิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ และกระทรวงอุตสาหกรรม โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรม โดยการกำกับดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมตามกฎหมายโรงงาน โดยจะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ตามภารกิจของหน่วยงานทั้งสองมีลักษณะสวนทางกัน กล่าวคือ กรมควบคุมมลพิษมุ่งเน้นในการป้องกันควบคุมมลพิษ แต่กรมโรงงานอุตสาหกรรมมุ่งเน้นในการส่งเสริมอุตสาหกรรม ทำให้นโยบายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมอาจมีความไม่สอดคล้องกัน และเกิดความสับสนในการปฏิบัติงานได้ แม้จากการศึกษาที่ผ่านมาจะพบว่ากฎหมายลำดับรองของกรมโรงงานอุตสาหกรรมในปัจจุบันได้คำนึงถึงการป้องกันควบคุมมลพิษทางน้ำและสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่การกำหนดนโยบายก็ยังมุ่งเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมเป็นหลักและเป็นนโยบายที่ผู้ประกอบการโรงงานจะต้องสามารถดำเนินการได้ ซึ่งอาจมีความยืดหยุ่นในเรื่องการควบคุมมลพิษทางน้ำ ทั้งนี้ การให้ความสำคัญในเรื่องใดมากกว่ากันนั้นขึ้นอยู่กับข้อกำหนดนโยบายของรัฐ ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่รัฐควรที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมโดยตระหนักถึงปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน ด้วยการมีนโยบายที่เข้มงวดในการอนุญาตตั้งโรงงานอุตสาหกรรมทุกประเภทโดยจะต้องตระหนักถึงปัญหาคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะ และสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ในบริเวณนั้น และกำหนดให้องค์กรที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และต้องมีการบูรณาการในการกำหนดนโยบายของแต่ละองค์กรเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน และเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินการตามนโยบาย ตลอดจนเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

5.2 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ คือ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 มาตรการ ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษ และมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้พบปัญหาที่เกิดขึ้นหลายประการ เช่น กฎหมายขาดความชัดเจน การขาดกฎหมายลำดับรอง เป็นต้น โดยจะนำเสนอปัญหาตามมาตรการดังกล่าว ดังนี้

5.2.1 มาตรการในการป้องกันมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการป้องกันตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องปรากฏว่า แม้ว่าจะมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ค่อนข้างทันสมัยครอบคลุมปัญหาทุกด้าน อย่างไรก็ตามยังคงมีปัญหที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายหลายประการ เช่น กฎหมายในเรื่องการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโรงงานอุตสาหกรรมขาดความชัดเจน การมีช่องว่างของกฎหมาย เป็นต้น โดยสรุปได้ดังนี้

5.2.1.1 กฎหมายในเรื่องการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโรงงานอุตสาหกรรมขาดความชัดเจน

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยประกาศกระทรวงในเรื่องการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ได้กำหนดว่าการตั้งโรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรมจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนหรือไม่ ทั้งนี้ ไม่มีกฎหมายกำหนดให้การตั้งโรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรมต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยต้องพิจารณาข้อเท็จจริง หากนิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะแล้ว ไม่ควรจะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของแต่ละโรงงานที่จะเข้าไปประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมนั้นอีก เนื่องจากว่าก่อนที่จะมีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมจะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว แต่หากว่าการตั้งนิคมอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมหลายชนิด และมีได้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันอาจเกิดจากอุตสาหกรรมประเภทใดประเภทหนึ่งไว้ล่วงหน้าแล้ว อาจทำให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ จึงควรให้โรงงานอุตสาหกรรมแต่ละประเภทในเขตนิคมอุตสาหกรรมนั้นจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนเพื่อเป็นการป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้น ดังนั้น จึงควรจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องดังกล่าวโดยกำหนดให้ชัดเจนว่าให้โรงงานอุตสาหกรรมแต่ละประเภทในเขตนิคมอุตสาหกรรมที่ส่งเสริมอุตสาหกรรมหลายชนิดจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นรายๆ ไป

5.2.1.2 การไม่มีกลไกบังคับตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีกลไกบังคับให้โครงการหรือกิจการตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ต้องอาศัยกลไกบังคับตามกฎหมายฉบับอื่น กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับอื่นจะไม่พิจารณาออกใบอนุญาตจนกว่าจะมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและรายงานนั้นได้รับความเห็นชอบตามกฎหมาย แต่เมื่อใดโครงการหรือกิจการไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับอื่น กฎหมายฉบับนี้ก็จะไม่มีกลไกบังคับให้โครงการหรือกิจการต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น โรงงานปูนซีเมนต์ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างได้ก็ต่อเมื่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้รับความเห็นชอบตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เสียก่อน จะเห็นได้ว่ากลไกบังคับอยู่ที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ในการอนุญาต หากมีการกำหนดให้โครงการหรือกิจการบางประเภทต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำหรือปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยไม่มีเงื่อนไขของการอนุญาต อาจทำให้เจ้าของโครงการหรือกิจการไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้น ควรมีแนวทางแก้ไขโดยการกำหนดกลไกการบังคับให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เช่น กำหนดบทลงโทษ เป็นต้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถนำไปบังคับใช้ได้กับโครงการหรือกิจการที่ก่อมลพิษทางน้ำแต่มิใช่โครงการหรือกิจการ 22 ประเภทที่ได้กล่าวมาแล้ว

5.2.1.3 การมีช่องว่างของกฎหมาย

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ใช้ระบบอนุญาตในการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมโดยจะมีการตรวจสอบโรงงานก่อนการอนุญาตว่าดำเนินการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งรวมถึงการดำเนินการในเรื่องการป้องกันมลพิษทางน้ำด้วย แต่กฎหมายได้กำหนดให้โรงงานจำพวกที่ 3 เท่านั้นที่ต้องขออนุญาต ดังนั้น จึงสามารถตรวจสอบโรงงานก่อนเริ่มประกอบกิจการเพื่อป้องกันมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมได้เฉพาะโรงงานจำพวกที่ 3 เท่านั้น ส่วนโรงงานจำพวกที่ 1 ที่ไม่มีมลพิษประกอบกิจการได้ทันทีโดยไม่ต้องขออนุญาต และโรงงานจำพวกที่ 2 ที่มีมลพิษน้อยต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อนเท่านั้น จึงไม่อยู่ในข่ายของการตรวจสอบก่อน

เริ่มประกอบกิจการซึ่งการกำหนดดังกล่าวอาจมีความยืดหยุ่นในเชิงเศรษฐกิจแก่ผู้ประกอบการ แต่ก็อาจจะทำให้โรงงานจำพวกที่ 2 ก่อปัญหามลพิษทางน้ำได้ แม้ว่าโรงงานดังกล่าวก่อมลพิษทางน้ำในปริมาณน้อยก็ตาม แต่ก็อาจทำให้เกิดสภาวะการสะสมของมลพิษทางน้ำได้ ดังนั้นจึงควรกำหนดให้โรงงานจำพวกที่ 2 ต้องขออนุญาตก่อนประกอบกิจการโรงงานด้วย

5.2.1.4 การมีข้อยกเว้นของกฎหมาย

กรณีการมีข้อยกเว้นในเรื่องการตรวจสอบก่อนเริ่มประกอบกิจการสำหรับโรงงานของทางราชการที่ดำเนินการโดยทางราชการ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ โดยการประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไปเป็นแนวทางในการดำเนินงานเมื่อพิจารณาอย่างละเอียดแล้วกฎหมายมิได้มีผลบังคับในทางปฏิบัติอย่างจริงจังสำหรับควบคุมโรงงานของทางราชการดังกล่าว เนื่องจากการกำหนดให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานมาใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานมิได้ผูกมัดส่วนราชการผู้รับผิดชอบโรงงานนั้นให้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการนั้นอย่างเคร่งครัด ซึ่งโรงงานของทางราชการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำได้ ในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า การที่รัฐจะบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมกับภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพ รัฐก็ควรที่จะเริ่มจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวกับภาครัฐเองให้เกิดประสิทธิภาพก่อนเพื่อให้ภาคเอกชนเห็นถึงความเอาใจจริงเอาใจใส่ในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น โรงงานของทางราชการจึงควรอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ด้วย

5.2.2 มาตรการในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องปรากฏว่ามีปัญหาที่เกิดขึ้นจากเนื้อหาและการบัญญัติกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ ปัญหาในการกำหนดค่ามาตรฐานการระบายน้ำทิ้งโดยไม่คำนึงถึงแหล่งรองรับน้ำทิ้ง ปัญหาการกำหนดแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียประเภทโรงงาน และการขาดกฎหมายลำดับรอง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.2.2.1 การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินต่างๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้คุณภาพน้ำเป็นไปตามที่กำหนด ซึ่งจะมีการนำมาตรฐานดังกล่าวไปเป็นพื้นฐานในการพิจารณาว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อแหล่งน้ำผิวดินมีคุณภาพตามที่ได้กำหนดมาตรฐานไว้ แต่ที่ผ่านมานั้นเป็นเพียงการกำหนดมาตรฐานเพียงอย่างเดียว แต่มิได้กำหนดลักษณะการดำเนินการหรือกำหนดให้หน่วยงานใดมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะต่างๆ มีคุณภาพตามมาตรฐานในแหล่งน้ำผิวดินที่ได้กำหนดไว้ และหากมีการลดต่ำลงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ต้องรับผิดชอบ และมีได้มีการนำมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินดังกล่าวไปกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้ง เช่น มาตรฐานน้ำทิ้งของโรงงานที่ปล่อยลงสู่แหล่งน้ำประเภทที่ 5 อาจจะต่ำกว่ามาตรฐานน้ำทิ้งของโรงงานที่ปล่อยลงสู่แหล่งน้ำประเภทที่ 2 เป็นต้น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินดังกล่าวจึงไม่มีผลในทางปฏิบัติที่จะช่วยควบคุมมลพิษทางน้ำ และในเรื่องมาตรฐานคุณภาพน้ำดังกล่าว โรงงานอุตสาหกรรมมิได้มีหน้าที่ในการช่วยทำให้แหล่งน้ำนั้นๆ มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด ดังนั้นจึงควรกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินการเพื่อให้แหล่งน้ำเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน และกำหนดความรับผิดชอบแก่หน่วยงานผู้รับผิดชอบในกรณีมาตรฐานในแหล่งน้ำลดต่ำลง รวมทั้งกำหนดหน้าที่ในการแก้ไขฟื้นฟูแหล่งน้ำให้มีมาตรฐานเดิม และควรกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งให้สอดคล้องมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินด้วย

5.2.2.2 ความเหมาะสมของการกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง

การกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งทั้งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นการกำหนดความเข้มข้นของสิ่งสกปรกโดยไม่ได้คำนึงถึงความสามารถของแหล่งรองรับน้ำทิ้งว่ามี ความสามารถรองรับสิ่งสกปรกโดยไม่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของแหล่งน้ำมากนักเพียงใด อีกทั้งยังกำหนดให้ใช้มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งเดียวกันทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ซึ่งอาจเกิดความไม่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ เนื่องจากว่าแหล่งน้ำสาธารณะในแต่ละแห่งมีความสามารถในการรองรับสิ่งสกปรกได้ไม่เท่ากัน เพราะมีปัจจัยแวดล้อมต่างกัน เช่น ความหนาแน่นของโรงงานหรือชุมชนในบริเวณนั้นๆ เป็นต้น กรณีที่แหล่งน้ำบางแห่งมีความสามารถในการรองรับสิ่งสกปรกได้มากก็ควรกำหนดมาตรฐานที่เหมาะสมและโรงงานบริเวณนั้นก็ไม่ต้องปล่อยน้ำทิ้งตามมาตรฐานที่สูงเกินไป เนื่องจากค่ามาตรฐานที่สูงไปเป็นการเพิ่มต้นทุนในการบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยทิ้ง ในขณะที่แหล่งน้ำบางแห่งมีความสามารถในการรองรับสิ่งสกปรกได้น้อยก็ควร

กำหนดให้โรงงานปล่อยน้ำทิ้งโดยมีค่ามาตรฐานที่สูงมากขึ้น ซึ่งสถานการณ์ในปัจจุบัน เกิดกรณีโรงงานปล่อยน้ำทิ้งถูกต้องตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดทุกประการแต่แหล่งน้ำ สาธารณะยิ่งเสื่อมโทรมมากขึ้น เนื่องจากแหล่งน้ำไม่สามารถที่จะรองรับความสกปรกได้อีกต่อไป จึงอาจสรุปได้ว่าการที่โรงงานปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายดังกล่าวไม่ได้เป็นการรักษาคุณภาพน้ำ ในแหล่งน้ำสาธารณะแต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง จากโรงงานอุตสาหกรรมโดยใช้ปริมาณความสกปรกรวมควบคุมไปกับค่ามาตรฐานเดิมเพื่อช่วยให้ คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะที่เสื่อมโทรมมีคุณภาพดีขึ้น ทั้งนี้ อาจเริ่มใช้มาตรฐานดังกล่าวใน พื้นที่วิกฤตก่อน

5.2.2.3 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

การดำเนินการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นลักษณะการประสานการดำเนินงานระหว่าง หน่วยงานต่างๆ โดยในเรื่องการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อสั่งปรับโรงงาน ที่ฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับการลักลอบปล่อยน้ำเสียตามมาตรา 90 มาตรา 91 หรือมาตรา 92 อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงานปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ ตนก่อน หากมีการเพิกเฉยในเรื่องนั้นๆ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะสามารถออกคำสั่ง แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง การมีบทบัญญัติเช่นนี้ทำให้อำนาจของ เจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงานในการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมไม่ถูกตัดทอนไปโดยอำนาจ ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเสียทั้งหมด แต่การกำหนดขั้นตอนการ ดำเนินงานกรณีเจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงานไม่ใช้อำนาจนั้น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึง จะมีอำนาจได้ดำเนินการได้นั้น อาจเป็นอุปสรรคที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการควบคุมแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นและอาจไม่ทันต่อเหตุภัยอันตรายที่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ดังนั้น จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้โดยตรงเพื่อประโยชน์ในการ แก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งส่วนใหญ่ จะเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องรีบแก้ไข แม้ว่าการแก้ไขปัญหามาจากผู้เขียนเสนอนี้ อาจเป็นการขัดกับ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ตาม แต่จะทำให้การดำเนินการในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น

5.2.2.4 การขาดกฎหมายลำดับรอง

ในการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำ ในเรื่องการเก็บสถิติข้อมูลยังไม่มีการออกกฎหมายลำดับรอง กล่าวคือ ตามมาตรา 80 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งหมายความรวมถึงโรงงานอุตสาหกรรมด้วยมีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบบำบัดมลพิษ และจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐานไว้ที่สถานที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งจัดทำรายงานสรุปผลการทำงานของระบบต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างน้อย เดือนละ 1 ครั้ง ทั้งนี้ ให้การเก็บสถิติ ข้อมูลและการจัดทำบันทึกและรายงานเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง มาตรา 81 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรวบรวมรายงานที่ได้รับตามมาตรา 80 ส่งไปให้ เจ้าพนักงานมลพิษในเขตท้องถิ่นนั้นอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีการออกกฎกระทรวงดังกล่าว ทำให้กฎหมายที่เป็นกลไกในการติดตามตรวจสอบมลพิษทางน้ำไม่สามารถใช้บังคับได้ ดังนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบจึงควรเร่งออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องดังกล่าวนี้เพื่อให้การควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.2.3 มาตรการในการส่งเสริมการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องปรากฏว่ามีปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น โดยสรุปได้ดังนี้

5.2.3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่าทั้งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมจะได้บรรจุหลักการในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้แล้วก็ตาม แต่ยังมีข้อจำกัดในเรื่องนี้อยู่มาก เช่น การกำหนดเงื่อนไขกำหนดการมีส่วนร่วมว่าให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหากไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนั้นๆ ประชาชนก็ไม่อาจมีส่วนร่วมได้ เป็นต้น และยังมีข้อพิจารณาว่าการมีส่วนร่วมดังกล่าวเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งการ

บังคับใช้กฎหมายจะเกิดประสิทธิภาพก็จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการดำเนินการของโรงงานอุตสาหกรรม เช่น การลักลอบปล่อยน้ำเสีย ความสามารถในการรองรับน้ำทิ้งของแหล่งน้ำสาธารณะ เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากว่ารัฐมีจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จึงอาจกำกับดูแลได้อย่างไม่ทั่วถึง นอกจากนี้ ประชาชนก็ยังมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้การแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำเกิดประสิทธิภาพ ตลอดจนการช่วยกันการสร้างจิตสำนึกให้ช่วยกันดูแลรักษาแหล่งน้ำและสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ด้วย

5.2.3.2 การไม่บังคับใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีบทบัญญัติในเรื่องการป้องกัน ควบคุม และจัดการมลพิษทางน้ำหลายประการทั้งในกรณีปกติและในกรณีฉุกเฉิน โดยในกรณีปกติ เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้สูงกว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดสำหรับพื้นที่อื่นโดยทั่วไป ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในเขตควบคุมมลพิษให้สูงกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดทั่วไปได้ เป็นต้น กรณีฉุกเฉิน เช่น เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณสุขเนื่องจากภาวะมลพิษนายกรัฐมนตรียมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควรให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลใดกระทำการใด ๆ อันจะมีผลเป็นการควบคุม ระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันที่ และสั่งผู้ก่อให้เกิดภาวะไม่ให้เกิดการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ในระหว่างที่มีเหตุภัยอันตรายดังกล่าวด้วย เป็นต้น ซึ่งมาตรการตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นสามารถใช้ในการป้องกัน ควบคุม หรือแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างน่าจะเกิดประสิทธิผล แต่จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่าองค์กรผู้รับผิดชอบมิได้มีการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์เท่าที่ควร ดังนั้น องค์กรผู้รับผิดชอบควรบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กล่าวมาข้างต้น ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

5.3 องค์กรในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

จากการศึกษาขององค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมโรงงาน

กระทรวงอุตสาหกรรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้พบปัญหาที่เกิดขึ้นหลายประการสรุปได้ดังนี้

5.3.1 ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ประกาศใช้ตั้งแต่ปี 2535 และได้บรรจุหลักการกระจายอำนาจให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นตำแหน่งในระดับผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่ในการรวบรวมรายงานที่ได้รับตามมาตรา 80 ส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกาศใช้ ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีการแต่งตั้งให้พนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ แต่ไม่อาจดำเนินการได้เนื่องจากการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) มีความเห็นว่าการที่จะแต่งตั้งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ โดยที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น ดังนั้น การแต่งตั้งให้ผู้บังคับบัญชามาทำหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นไปได้ ในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่ากฎหมายทั้งสองฉบับที่กล่าวมาข้างต้นมีความซ้ำซ้อนกันทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุผลในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง กล่าวคืออำนาจหน้าที่ของพนักงานควบคุมมลพิษยังคงอยู่ที่ส่วนกลางมิได้ถ่ายโอนไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดนิยามความหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่นใหม่เพื่อทำให้กลไกการกระจายอำนาจของกฎหมายทั้งสองฉบับมีความสอดคล้องกันและเกิดการกระจายอำนาจได้จริงโดยการถ่ายโอนภารกิจที่เหมาะสมของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.3.2 ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจเพิ่มมากขึ้นในการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นให้เป็นที่ไปตามกฎหมาย โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่

ยังขาดความพร้อมในด้านต่างๆ เช่น ขาดงบประมาณ ขาดบุคลากร ขาดองค์ความรู้และเครื่องมือ เป็นต้น แม้ว่าจะในเบื้องต้นภารกิจที่ถ่ายโอนไปนั้นได้มีการคัดกรองมิให้มีความซับซ้อนในการกำกับดูแลแล้วก็ตาม เช่น โรงเรียนจำพวกที่ 1 โรงเรียนจำพวกที่ 3 ตามที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนดจำนวน 22 ประเภท ซึ่งเป็นโรงงานที่ไม่ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนโดยรวม หรือการอนุญาตให้ตั้งโรงงานขนาดเล็กในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่ไม่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นต้น แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความพร้อมในด้านต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ก็อาจทำให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำตลอดจนมลพิษอื่นๆ จากโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรผู้ถ่ายโอนภารกิจที่จะต้องทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการถ่ายทอดองค์ความรู้และแนวทางปฏิบัติ เพื่อยกระดับขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานตามกฎหมายต่อไป