

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

มลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นปัญหาที่ทำให้แหล่งน้ำสาธารณะเสื่อมโทรมเน่าเสีย และส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตต่างๆ อย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน ทั้งๆ ที่โรงงานอุตสาหกรรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่สามารถควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดได้ และประเทศไทยได้มีนโยบาย มาตรการทางกฎหมาย และองค์กรผู้รับผิดชอบที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้จำนวนมาก

ในเรื่องการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมนี้มีการแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรการต่างๆ ทั้งมาตรการในเชิงนโยบาย กฎหมาย และยังมีองค์กรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและสอดคล้องกับนโยบาย ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามาตรการทั้งหลายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นก็ยังคงมีปัญหาที่ทำให้การควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ สรุปได้ดังนี้

6.1.1 นโยบายรัฐในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

ในเรื่องนี้มีทั้งนโยบายในระดับชาติและระดับองค์กร ผู้เขียนได้ศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) นโยบายการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำภายใต้ นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559 แนวทางการบริหารจัดการน้ำเสีย (พ.ศ. 2549 – 2552) และยุทธศาสตร์กระทรวงอุตสาหกรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 โดยพบว่ามีปัญหา คือ

(1) ความขัดกันของนโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมกับการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม กล่าวคือ นโยบายของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีภารกิจในการในการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กับนโยบายของกรมโรงงานอุตสาหกรรมกระทรวงอุตสาหกรรม

ซึ่งมีการกี่ยวเกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมมีความไม่สอดคล้องกันและอาจทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานได้

6.1.2 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมที่สำคัญและมีความเกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เมื่อนำพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้มาพิจารณาพบว่าพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีการบัญญัติรองรับมาตรการป้องกัน ควบคุม และส่งเสริมจัดการปัญหาในบางส่วนแล้ว โดยเริ่มตั้งแต่การใช้มาตรการป้องกันตั้งแต่การตั้งโรงงานอันเป็นต้นทางของปัญหา การใช้มาตรการควบคุมการดำเนินการของโรงงาน และการใช้มาตรการส่งเสริมจัดการเพื่อเสริมมาตรการป้องกันและควบคุมให้เกิดประสิทธิภาพ ตลอดจนจัดการปัญหาทั้งในภาวะปกติและภาวะฉุกเฉิน จากการศึกษาปรากฏว่าบางมาตรการมีความเหมาะสมกับปัญหาในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว แต่บางกรณียังคงมีปัญหาลายประการ สรุปได้ดังนี้

6.1.2.1 มาตรการในการป้องกันมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

(1) กฎหมายในเรื่องการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมขาดความชัดเจน เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยประกาศกระทรวงในเรื่องการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไม่ได้กำหนดชัดเจนว่าการตั้งโรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรมจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน ทำให้เกิดปัญหากรณีการตั้งนิคมอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมหลายชนิด และได้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของแต่ละโรงงานก่อน จึงอาจทำให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมได้

(2) การไม่มีกลไกบังคับตามกฎหมาย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีกลไกบังคับให้โครงการหรือกิจการตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ต้องอาศัยกลไกบังคับตามกฎหมายฉบับอื่น กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับอื่นจะไม่พิจารณาออกใบอนุญาตจนกว่าจะมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและรายงานนั้นได้รับความเห็นชอบตามกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหากรณีโครงการหรือกิจการไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่

ตามกฎหมายฉบับอื่น กฎหมายฉบับนี้จึงไม่มีกลไกบังคับให้โครงการหรือกิจการต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(3) การมีช่องว่างของกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ใช้ระบบอนุญาตในการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมโดยจะมีการตรวจสอบโรงงานก่อนการอนุญาตว่าดำเนินการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งรวมถึงการดำเนินการในเรื่องการป้องกันมลพิษทางน้ำด้วย แต่กฎหมายได้กำหนดให้โรงงานจำพวกที่ 3 เท่านั้นที่ต้องขออนุญาต จึงอาจทำให้เกิดปัญหาโรงงานจำพวกที่ 1 ที่ไม่มีมลพิษประกอบกิจการได้ทันทีโดยไม่ต้องขออนุญาต และโรงงานจำพวกที่ 2 ที่มีมลพิษน้อยต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อนเท่านั้น ไม่อยู่ในข่ายของการตรวจสอบก่อนเริ่มประกอบกิจการ และอาจจะทำให้โรงงานจำพวกที่ 2 ก่อปัญหามลพิษทางน้ำได้

(4) การมีข้อยกเว้นของกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีข้อยกเว้นในเรื่องการตรวจสอบก่อนเริ่มประกอบกิจการสำหรับโรงงานของทางราชการที่ดำเนินการโดยทางราชการ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ โดยให้นาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ไปเป็นแนวทางในการดำเนินงาน แต่กฎหมายมิได้มีผลบังคับในทางปฏิบัติอย่างจริงจังสำหรับควบคุมโรงงานของทางราชการดังกล่าว เพราะข้อความในมาตรา 4 ของกฎหมายฉบับนี้ได้ระบุว่าหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานจะถูกนำมาใช้เป็นเพียง“แนวทาง” ของการดำเนินงานเท่านั้น มิได้ผูกมัดส่วนราชการผู้รับผิดชอบโรงงานนั้นให้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการนั้นอย่างเคร่งครัด ซึ่งอาจทำให้โรงงานดังกล่าวก่อปัญหามลพิษทางน้ำได้

6.1.2.2 มาตรการในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

(1) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยที่การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินต่างๆ ที่ผ่านมานั้นเป็นเพียงการกำหนดมาตรฐานอย่างเดียวแต่ไม่ได้กำหนดให้ว่าบุคคลหรือองค์กรใดมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้น้ำในแหล่งน้ำต่างๆ มีคุณภาพตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ และไม่ได้กำหนดให้มาตรฐานคุณภาพน้ำทั้งที่มีความสัมพันธ์กับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน ทำให้การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด และมาตรฐานดังกล่าวโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ มิได้มีหน้าที่ในการช่วยทำให้แหล่งน้ำนั้นๆ ให้มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด

(2) ความเหมาะสมของการกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งทั้งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นการกำหนดความเข้มข้นของ

สิ่งสกปรกโดยไม่ได้คำนึงถึงความสามารถของแหล่งรองรับน้ำที่จะสามารถรองรับสิ่งสกปรก โดยไม่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของแหล่งน้ำหรือไม่ และยังกำหนดให้ใช้มาตรฐานเดียวกันทุกพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ ซึ่งอาจเกิดความไม่เหมาะสม เนื่องจากว่าแหล่งน้ำสาธารณะในแต่ละแห่งมีความสามารถในการรองรับสิ่งสกปรกได้ไม่เท่ากัน

(3) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เนื่องจากการดำเนินการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อสั่งปรับโรงงานที่ฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับการลักลอบปล่อยน้ำเสียจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงานปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนก่อน หากมีการเพิกเฉยในเรื่องนั้นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะสามารถออกคำสั่งแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง ทำให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่สามารถดำเนินการใดๆ ตามกฎหมายกับโรงงานอุตสาหกรรมได้ทันที ซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้าในการควบคุมแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นและอาจไม่ทันต่อเหตุอันตรายเป็นที่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน

(4) การขาดกฎหมายลำดับรอง ในการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม กล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำ ยังไม่มีการออกกฎหมายลำดับรอง คือ กฎกระทรวงที่กำหนดรายละเอียดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบบำบัดมลพิษ และจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐานไว้ ณ สถานที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งจัดทำรายงานสรุปผลการทำงานของระบบต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหากฎหมายไม่อาจบังคับใช้ได้

6.1.2.3 มาตรการในการส่งเสริมการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ตามที่ได้ศึกษามาแล้วว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนได้บัญญัติรองรับไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่ยังมีข้อจำกัดที่เป็นปัญหาในเรื่องนี้อยู่มาก เช่น การกำหนดเงื่อนไขกำหนดการมีส่วนร่วมว่าให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหากไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องนั้นๆ ประชาชนก็ไม่อาจมีส่วนร่วมได้ เป็นต้น และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งหากพิจารณาตามตัวบทกฎหมายแล้วยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกัน ควบคุม และส่งเสริมการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมไม่มากนัก

(2) การไม่บังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีบทบัญญัติในเรื่องการป้องกัน ควบคุม และจัดการมลพิษทางน้ำหลายประการ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในเขตควบคุมมลพิษให้สูงกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดทั่วไปได้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการกรณีมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณชนเนื่องจากภาวะมลพิษตามที่เห็นสมควรได้ เป็นต้น ซึ่งมาตรการตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นน่าจะใช้ในการป้องกัน ควบคุม หรือแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่องค์กรผู้รับผิดชอบมิได้มีการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์เท่าที่ควร

6.1.3 องค์การในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

จากการศึกษาขององค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้พบปัญหาที่เกิดขึ้นหลายประการสรุปได้ดังนี้

(1) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บรรจุหลักการกระจายอำนาจให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีการแต่งตั้งให้พนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ แต่ไม่สามารถแต่งตั้งได้เนื่องจากกฎหมายมีความซ้ำซ้อนกันทำให้เกิดปัญหาการดำเนินงานไม่บรรลุผลในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

(2) ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการควบคุมมลพิษทางน้ำ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจเพิ่มมากขึ้นในการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยที่มีเช่น การขาดงบประมาณ ขาดบุคลากร องค์ความรู้และเครื่องมือ เป็นต้น

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะต่อปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับนโยบาย มาตรการทางกฎหมาย ตลอดจนองค์กรที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

6.2.1 นโยบายรัฐในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

จากการศึกษานโยบายรัฐในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) ในเรื่องการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม รัฐต้องมีแนวทางที่ชัดเจนว่าจะมุ่งเน้นไปในทิศทางใดไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรม หรือว่าจะมุ่งเน้นการควบคุมมลพิษ ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่รัฐควรมีนโยบายที่เข้มงวดในการอนุญาตตั้งโรงงานอุตสาหกรรมทุกประเภทโดยจะต้องตระหนักถึงปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณนั้น รวมทั้งคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะปัญหาคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะซึ่งมีความเสื่อมโทรมมาโดยตลอด ทั้งนี้ เพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ต้องอุปโภคบริโภคน้ำสะอาดปราศจากมลพิษ และกำหนดให้องค์กรที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยต้องมีการบูรณาการในการกำหนดนโยบายของแต่ละองค์กร เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน และเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินการตามนโยบาย ตลอดจนเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

6.2.2 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหา โดยจำแนกออกเป็นมาตรการทางกฎหมายในการป้องกัน ควบคุม และส่งเสริมการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ดังนี้

6.2.2.1 มาตรการในการป้องกันมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

(1) ในเรื่องกฎหมายการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโรงงานขาดความชัดเจน ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในเรื่องดังกล่าวโดยกำหนดให้ชัดเจน

ว่าให้โรงงานอุตสาหกรรมแต่ละประเภทในเขตนิคมอุตสาหกรรมที่ส่งเสริมอุตสาหกรรมหลายชนิด จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นรายๆ ไป

(2) การไม่มีกลไกบังคับตามกฎหมาย ควรมีแนวทางแก้ไขโดยกำหนดกลไกการบังคับให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เช่น กำหนดบทลงโทษ เป็นต้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถนำไปบังคับใช้ได้กับโครงการหรือกิจการที่ก่อมลพิษ ทางน้ำแต่มีใช้โครงการหรือกิจการ 22 ประเภทตามที่กฎหมายกำหนด

(3) การมีช่องว่างของกฎหมาย จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้โรงงานจำพวกที่ 2 ต้องขออนุญาตก่อนประกอบกิจการโรงงานด้วย แม้ว่าโรงงานจำพวกที่ 2 จะก่อมลพิษทางน้ำในปริมาณน้อยก็ตาม แต่ก็อาจทำให้เกิดภาวะการณ์สะสมของมลพิษทางน้ำในบริเวณที่โรงงานตั้งอยู่ได้

(4) กรณีการมีข้อยกเว้นในเรื่องการตรวจสอบก่อนเริ่มประกอบกิจการสำหรับโรงงานของทางราชการที่ดำเนินการโดยทางราชการ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ รัฐควรที่จะบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมกับส่วนราชการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ด้วย เนื่องจากกรณีที่รัฐจะบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมกับภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพรัฐก็ควรที่จะเริ่มจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวกับภาครัฐเองให้เกิดประสิทธิภาพก่อนเพื่อให้ภาคเอกชนเห็นถึงความเอาใจจริงเอາจ้งในการบังคับใช้กฎหมาย

6.2.2.2 มาตรการในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

(1) ในเรื่องการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ควรกำหนดให้องค์กรที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินการเพื่อให้แหล่งน้ำเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน และกำหนดความรับผิดชอบมาตรฐานในแหล่งน้ำลดต่ำลงและหน้าที่ต้องแก้ไขฟื้นฟูให้มีมาตรฐานเดิม และควรกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งให้สอดคล้องมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินด้วย เพื่อให้การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินเกิดประสิทธิภาพ

(2) ในเรื่องความเหมาะสมของกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งทั้งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่มีได้คำนึงถึงความสามารถของแหล่งรองรับน้ำทิ้ง ควรจะมีการกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยใช้ปริมาณความสกปรกรวมควบคุมไปกับค่ามาตรฐานเดิม เพื่อช่วยให้คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะที่เสื่อมโทรมมีคุณภาพดีขึ้น

(3) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายกับโรงงานอุตสาหกรรมได้โดยตรงเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องรีบแก้ไข

(4) กรณีการขาดกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำ คือ กฎกระทรวงตามมาตรา 80 และมาตรา 81 โดยมาตรา 80 ดังนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบจึงควรเร่งออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องดังกล่าวนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา

6.2.2.3 มาตรการในการส่งเสริมการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องมีกฎหมายบัญญัติก่อนจึงจะมีส่วนร่วมตามกฎหมายได้ และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายจะเกิดประสิทธิภาพควรออกกฎหมายลำดับรองในการรองรับอำนาจหน้าที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม เช่น ประชาชนมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะเบื้องต้น เฝ้าระวัง สอดส่องดูแลคุณภาพน้ำ และสอดส่องดูแลพฤติกรรมของโรงงานอุตสาหกรรมในการลักลอบปล่อยน้ำเสีย ตลอดจนติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

(2) การไม่บังคับใช้กฎหมาย องค์การผู้รับผิดชอบควรบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในเรื่องการป้องกัน ควบคุม หรือแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

6.2.3 องค์กรในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

จากการศึกษาขององค์กรในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหา ดังนี้

(1) กรณีความซ้ำซ้อนของกฎหมายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กรณีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อการถ่ายโอนภารกิจ ดังนั้น ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในเรื่องความหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อให้กลไกการกระจายอำนาจของกฎหมายทั้งสองฉบับมีความสอดคล้องกัน และสามารถแต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ถ่ายโอนและเป็นการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจได้จริง

(2) กรณีความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงานตามการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการควบคุมมลพิษทางน้ำ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รัฐควรให้ความสนใจในเรื่องงบประมาณ จำนวนบุคลากร องค์ความรู้และเครื่องมือ เป็นต้น และกำหนดหน้าที่ขององค์กรผู้ถ่ายโอนภารกิจที่จะต้องทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงในการถ่ายทอดความรู้และแนวทางปฏิบัติ ตลอดจนให้คำปรึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพต่อไป