

บทที่ 5

ปัญหาและข้อเสนอแนะในการควบคุมมลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา

ในปัจจุบันนี้ คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ว่าการท่องเที่ยวได้กลายเป็นอุตสาหกรรมหลักอย่างหนึ่งของประเทศไทย ที่ส่งผลให้ประเทศไทยมีเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และยังเป็นการเพิ่มรายได้ให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว รวมทั้งบุคคลในภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างมหาศาล โดยพิจารณาได้จากการพัฒนาเส้นทางคมนาคม และการสนับสนุน ภาครัฐให้มีการท่องเที่ยวในประเทศไทยกันอย่างจริงจัง ประเทศไทยนั้นเป็นประเทศที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวอย่างมาก ประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชีย เนื่องจากประเทศไทยมีแหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติที่งดงาม น่าค้นหา รวมไปถึงยังมีแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ หรือเชิงอนุรักษ์อยู่ตามภูมิภาคต่างๆ ของประเทศด้วย

เมื่อแม่น้ำแม่กลอง วิถีชีวิตของชาวสมุทรสงครามที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ริมรอบเกาะอัมพวา โดยเฉพาะพื้นที่บริเวณตลาดน้ำยามเย็นอัมพวา รวมทั้งความงามของหิ่งห้อยที่ส่งแสงระยิบระยับได้ต้นลำพูในเวลาค่ำคืนได้กลายเป็นสิ่งดึงดูดใจนักท่องเที่ยวให้มาเที่ยวเพื่อชมความงาม ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และวิถีชีวิตของคนในชุมชนรอบเกาะอัมพวามากขึ้นทุกวันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งความเฟื่องฟูของการท่องเที่ยวเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวานั้นส่วนหนึ่งคงเป็นผลมาจากการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน การสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และจากปากบอกต่อปากผ่านสื่อบุคคล จึงทำให้มีนักท่องเที่ยวหลั่งไหลมายังอัมพวาไม่ขาดสาย และสาเหตุอีกส่วนหนึ่งคือเมืองสมุทรสงครามนั้นมืองค์ประกอบที่สามารถสนับสนุนการท่องเที่ยวได้อย่างไม่ขาดตกบกพร่องเพราะสามารถเดินทางไปถึงได้อย่างสะดวกส่งผลให้จำนวนรีสอร์ต บ้านพัก และโฮมสเตย์ ถูกสร้างขึ้นอย่างมากครอบคลุมพื้นที่ตลอดเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา และถูกจองเต็มในทุกวันเสาร์ อาทิตย์ จำนวนผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยวโดยเฉพาะผู้ให้บริการทางเรือยนต์เพื่อชมวิถีชีวิตชุมชนไปเที่ยวชมตลาดน้ำยามเย็นอัมพวา และนำชมหิ่งห้อยตามเส้นทางรอบเกาะอัมพวานั้นมีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากการสัมภาษณ์ คุณปรีชา เจียบใหญ่ ประธานศูนย์ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์บ้านลมทวน ต.บ้านปรก อ.อัมพวา จ.สมุทรสงคราม ผู้ที่มีบ้านเรือนตั้งอยู่ริมน้ำในเส้นทางท่องเที่ยว ได้กล่าวว่า ประชาชนที่อยู่ตามสองฝั่งคลองและฝั่งแม่น้ำในเส้นทางรอบเกาะอัมพวานั้นได้รับผลกระทบจากเสียงดังของเรือยนต์ จำนวนหิ่งห้อยที่เคยมีอยู่ชุกชุมจนเป็นสิ่งที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวก็เริ่มมีจำนวนเบาบางลงและเปลี่ยนไปชุกชุมอยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกลแทน เพราะหิ่งห้อยถูกรบกวนจากนักท่องเที่ยว และสิ่งที่น่าวิตกไปกว่านั้นก็คือ ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบเดือดร้อนรำคาญจากการท่องเที่ยวชมหิ่งห้อย และจากเสียงดังของเรือยนต์นั้นเริ่มตัดต้นลำพูซึ่งเป็นต้นไม้ที่หิ่งห้อยเกาะอาศัยทิ้งไป ทั้งนี้ เพื่อจะได้ไม่ต้องถูกรบกวนจากนักท่องเที่ยว และเรือยนต์

ดังนั้น ในบทนี้ผู้เขียนจะนำเสนอถึงสาเหตุของปัญหาในด้านต่างๆ กล่าวคือ ปัญหาอันเนื่องมาจากนโยบายแห่งรัฐ ปัญหาอันเนื่องมาจากมาตรการทางกฎหมาย และปัญหาจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1. ปัญหาและข้อเสนอแนะอันเนื่องมาจากนโยบายแห่งรัฐ

1.1 ปัญหาอันเนื่องมาจากนโยบายแห่งรัฐ

นโยบายแห่งรัฐ เป็นกรอบการดำเนินงานสำคัญที่วางแนวทางและกลยุทธ์ต่างๆ ที่จะพัฒนา และขับเคลื่อนประเทศ หรือจังหวัดไปในแนวทางและทิศทางใด ดังนั้น นโยบายแห่งรัฐที่ได้นำเสนอมาแล้วในบทที่ 3 กล่าวคือ (1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) (2) นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2540-2559 (3) แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 (4) แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดสมุทรสงคราม พ.ศ. 2551-2554 จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญส่วนหนึ่งในการดำเนินการแก้ไข หรือการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา อย่างไรก็ตาม ปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์นั้นยังมีให้เห็นอยู่และยังส่งผลกระทบในหลายด้าน ดังนั้น จึงเห็นควรวิเคราะห์ว่าผลกระทบดังกล่าวเกิดจากปัญหาทางนโยบายแห่งรัฐอย่างไร โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีนโยบายบังคับ

เมื่อพิจารณานโยบายของรัฐตามที่ได้กล่าวมาในบทที่ 3 แล้ว ย่อมเห็นได้ว่า แม้รัฐบาลจะให้ความสำคัญกับปัญหาเรื่องมลพิษว่าเป็นปัญหาที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไข โดยการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินการแก้ไข จัดการปัญหามลพิษต่างๆ ไว้ในแนวนโยบายของรัฐหลายส่วน อาทิ กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) แต่การให้ความสำคัญกับการแก้ไข จัดการปัญหามลพิษนั้นก็ไม่ได้มีการกำหนดเฉพาะเจาะจงลงไปถึงปัญหาเรื่องมลพิษทางเสียงแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม ปัญหามลพิษที่ได้รัฐบาลมักให้ความสำคัญโดยกำหนดเป็นนโยบายและแนวทางการดำเนินงานต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน คือ ปัญหามลพิษทางน้ำ และปัญหามลพิษทางอากาศเท่านั้น ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วอาจจะเป็นสาเหตุเนื่องจากปัญหามลพิษทางเสียงนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างปัจจุบันทันที หรือไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างเฉียบพลันแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบทางเสียง แต่หากต้องใช้ระยะเวลาในการสะสม และสัมผัสมลพิษทางเสียงเป็นเวลานานจึงจะก่อให้เกิด

อันตรายแก่กาย หรือจิตใจที่ปรากฏได้แก่ หูหนวก หูตึง เป็นต้น นอกจากนั้นแล้ว อาการทางจิตใจที่ผู้ได้รับมลพิษได้รับนั้นก็ยากแก่การพิสูจน์ว่ามีสาเหตุมาจากการได้รับมลพิษทางเสียงเป็นเวลานาน

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ซึ่งเป็นแผนที่กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศโดยรวม โดยมุ่งเน้น การรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณสมบัติของระบบนิเวศน์ การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการพัฒนาที่ยั่งยืน และการพัฒนาคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงในภาพรวมๆ นั้น ได้มีการกล่าวถึงเรื่องของการจัดการและควบคุมปัญหาเรื่องมลพิษไว้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น กล่าวคือ ให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดมลพิษและควบคุมกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตโดยการเพิ่มประสิทธิภาพการกำจัดมลพิษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นแนวนโยบายของรัฐที่ประสงค์จะให้มีการกระจายอำนาจในการป้องกันและจัดการเรื่องมลพิษไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการ

เมื่อวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) จะพบว่ามีข้อกำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดการมลพิษสอดคล้องกับแนวความคิดทางสิ่งแวดล้อม คือ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจาก มีการสนับสนุนให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพในการกำจัดมลพิษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นร่วมจัดการและดำเนินการปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในชุมชนกันเอง อย่างไรก็ตาม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ได้กำหนดถึงการจัดการเพื่อลดมลพิษอย่างกว้างๆ เท่านั้น แต่ไม่ได้เจาะจงเรื่องของการจัดการ และการควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงโดยตรง ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว แม้ปัญหามลพิษมีหลายด้านแต่ปัญหามลพิษทางเสียงก็เป็นปัญหามลพิษด้านหนึ่งที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ซึ่งเป็นแนวนโยบายหลักของรัฐไม่มีนโยบายเกี่ยวกับเรื่องของการควบคุมและการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงอย่างชัดเจน อันส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติต่อมาถึงปัจจุบัน

1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของนโยบาย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) เป็นแผนที่กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศโดยรวม โดยมุ่งเน้น การรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณสมบัติของระบบนิเวศน์ การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการพัฒนาที่ยั่งยืน และการพัฒนาคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น

โดยใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงในภาพรวมๆ แต่ได้กล่าวถึงเรื่องการจัดการและควบคุมปัญหาเรื่องมลพิษไว้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น กล่าวคือ โดยกำหนดให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อลดมลพิษและควบคุมกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตโดยการเพิ่มประสิทธิภาพการกำจัดมลพิษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นแนวนโยบายของรัฐที่ประสงค์จะให้มีการกระจายอำนาจในการป้องกันและจัดการเรื่องมลพิษไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วถือว่าเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับแนวความคิดด้านสิ่งแวดล้อม คือ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่แนวนโยบายที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ได้กำหนดถึงการจัดการเพื่อลดมลพิษอย่างกว้างๆ แต่ไม่ได้เจาะจงเรื่องการจัดการ และการควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงโดยตรง เนื่องจากในส่วนของเรื่องมลพิษนั้น มีปัญหาหลายด้าน อาทิ ปัญหามลพิษทางน้ำ ปัญหามลพิษทางอากาศ หรือแม้กระทั่งปัญหามลพิษทางเสียงเองก็มีที่มาจากหลายแหล่ง กล่าวคือมลพิษทางเสียงอาจมาจากรถยนต์ รถจักรยานยนต์ อากาศยาน หรือเรือยนต์ประเภทต่างๆ การที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ได้กำหนดถึงการควบคุมกิจกรรมที่ส่งกระทบด้านมลพิษและให้มีการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อจัดการควบคุมมลพิษนั้นโดยไม่กำหนดว่าเป็นมลพิษจากแหล่งใด และหน่วยงานใดต้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการบ้าง ดังนั้น จึงถือว่าเป็นปัญหาด้านความไม่ชัดเจนของนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งอาจนำมาสู่ปัญหาในทางปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ที่ต้องรับนโยบายไปปฏิบัติ และเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีอำนาจในการควบคุม จัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาได้หรือไม่ เพียงใด

นอกจากนั้นแล้ว ในกรณีของแนวนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540 - 2559 เป็นกรอบนโยบาย และแนวทาง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในช่วง 20 ปี ที่จักพึงถ่ายทอดจัดทำเป็น "แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม" ต่อเนื่องกันเป็น 4 แผน ๆ ละ 5 ปี เพื่อปฏิบัติตามนโยบาย และแนวทางตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540 - 2559 ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่านโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540 - 2559 นี้จะเป็นนโยบายกว้างๆ กล่าวถึงการป้องกันและขจัดมลพิษโดยกำหนดเป็นนโยบายหลักนโยบายหนึ่งที่ต้องถูกพิจารณากำหนดไว้ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อไป แต่ก็ไม่ได้กล่าวลงรายละเอียดว่าหมายถึงมลพิษในด้านใดบ้าง ดังนั้น ก็ถือได้ว่าเป็นความไม่ชัดเจนของนโยบายแห่งรัฐเช่นกัน

1.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับของนโยบาย

แม้ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 ลงวันที่ 8 มกราคม 2550 นี้ได้มีการกำหนดแนวทางการจัดการมลพิษมุ่งเน้นการป้องกันมลพิษ ณ แหล่งกำเนิดมลพิษไว้อย่างชัดเจนโดยมีการวางแผนเพื่อเพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีและกระบวนการผลิตที่สะอาด ตลอดจนกระบวนการ และให้นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการมลพิษและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 ฉบับนี้ได้วางกลยุทธ์ในการส่งเสริมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการจัดการปัญหามลพิษไว้อย่างสอดคล้องและกลมกลืนกับแนวความคิดทางสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากมีกำหนดวางแผนเพื่อเพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพปัญหา และได้รับผลกระทบจากสภาพปัญหานั้นมีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไข หรือจัดการปัญหานั้นโดยตนเอง นอกจากนั้นแล้ว แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 ยังได้วางแนวนโยบายสอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เนื่องจากการสนับสนุนให้นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการมลพิษและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้นในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 ยังมีการกำหนดเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) การสนับสนุนให้มีการบังคับใช้กฎหมาย และการส่งเสริมการลงทุนร่วมกันและการจัดการร่วมกัน การเสริมพลังประชาชน และนำหลักการผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่ายมาใช้เพื่อการจัดการมลพิษจากแหล่งกำเนิดด้วย ซึ่งเป็นการสนับสนุนการควบคุมมลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาได้เป็นอย่างดี ซึ่งในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 ได้กำหนดลงรายละเอียดถึงการควบคุมและการจัดการปัญหามลพิษว่าหมายถึงการควบคุมและจัดการมลพิษโดยมุ่งเน้นการป้องกันมลพิษจากแหล่งกำเนิด ซึ่งเรือยนต์ที่ปล่อยเสียงดังออกมาเกินกว่ามาตรฐานในบริเวณเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวานั้นก็คือแหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงตามที่ได้กำหนดในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 นั่นเอง ทั้งนี้ รายละเอียดได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 ในส่วนของมาตรการทางกฎหมาย ดังนั้น จึงสามารถวิเคราะห์ได้กลยุทธ์และนโยบายในการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ที่กำหนดในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 ฉบับนี้ค่อนข้างชัดเจน อีกทั้ง มีการกำหนดเรื่องการให้อำนาจ และเพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหามลพิษ และมีการสนับสนุนการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อประกอบกระบวนการควบคุมและจัดการปัญหามลพิษด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 จะกำหนดนโยบายเพื่อการควบคุมและจัดการปัญหาเรื่องมลพิษจากแหล่งกำเนิดไว้อย่างชัดเจน แต่แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 ดังกล่าวนั้นไม่มีสภาพบังคับโดยตัวเอง กล่าวคือ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 นั้นขาดมาตรการบังคับหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายที่กำหนดในแผนฉบับนี้ไปดำเนินการ ไปออกมาตรการทางกฎหมาย หรือมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายที่กำหนดในแผนฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าในปัจจุบัน ปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ก็ยังเป็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มีกฏหมายหรือกลไกที่กำหนดไว้ในแผนฉบับนี้ไปดำเนินการปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวนโยบายในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 แต่อย่างใด เนื่องจากปัญหาการขาดมาตรการบังคับของนโยบายของรัฐนั่นเอง

อีกกรณีหนึ่งที่เป็นปัญหานั้นเนื่องมาจากมาตรการบังคับของนโยบายเช่นกัน คือ กรณีที่ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด สมุทรสงคราม พ.ศ. 2551-2554 ที่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาคุณภาพเสียง โดยจัดลำดับเรื่องปัญหาคุณภาพเสียงไว้เป็นปัญหาลำดับที่ 6 ของปัญหาทั้งหมดของจังหวัด เนื่องจากเสียงนั้นมีความดังเกินค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด โดยชี้ให้เห็นว่าเสียงรบกวนนั้นมาจากเครื่องยนต์เรือที่นำนักท่องเที่ยวชมหิ่งห้อย ดังนั้น ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด สมุทรสงคราม พ.ศ. 2551-2554 ฉบับนี้จึงได้มีการวางกลยุทธ์ และเสนอให้มีมาตรการในการใช้เครื่องยนต์นำเที่ยวให้มีเสียงดังอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน โดยกำหนดให้มีการออกกระเปียบข้อบังคับเกี่ยวกับเสียงของเครื่องยนต์ที่ติดอยู่ท้ายเรือ และให้เปลี่ยนเครื่องยนต์ของเรือให้เกิดเสียงดังไม่เกินค่ามาตรฐาน นอกจากนั้นแล้ว ยังกำหนดกลยุทธ์ในการส่งเสริมให้มีการใช้เครื่องยนต์ที่มีเสียงเบาสำหรับเรือชมหิ่งห้อย และกำหนดให้สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสงคราม สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 8 ราชบุรี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนในจังหวัดสมุทรสงครามเป็นผู้รับผิดชอบและมีส่วนร่วมในการผลักดันแผนปฏิบัติการฯ ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ซึ่งเมื่อพิจารณาแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด สมุทรสงคราม พ.ศ. 2551-2554 เห็นว่า เป็นแผนที่กำหนด และให้ความสำคัญถึงปัญหามลพิษทางเสียงจากเครื่องยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาอย่างตรงจุด และชัดเจนมากที่สุด เป็นแผนที่มีความสอดคล้องกับแนวความคิดทางสิ่งแวดล้อมหลายประการ กล่าวคือ สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะได้มีการกำหนดให้ภาคประชาชนในจังหวัดสมุทรสงครามเป็นผู้รับผิดชอบและมีส่วนร่วมในการผลักดันแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด สมุทรสงคราม พ.ศ. 2551-2554 ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นแล้ว ยังมีความ

สอดคล้องกับหลักบูรณาการรวมหน่วย เนื่องจากมีการกำหนดให้สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสงคราม สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 8 ราชบุรี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ มีหน้าที่ร่วมกันในการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ให้ลดลงไป มีการส่งเสริมให้มีการใช้เครื่องยนต์ที่มีเสียงเบาสำหรับเรือชมหิ่งห้อยซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและภาคประชาชนจึงควรเป็นอย่างยิ่งที่จะนำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดสมุทรสงคราม พ.ศ. 2551-2554 นี้ไปปรับใช้ โดยการออกมาตรการทางกฎหมาย หรือออกมาตรการทางอื่นๆ ในทางปฏิบัติเพื่อแก้ไข จัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาอย่างจริงจัง ซึ่งน่าจะสามารถจัดการกับปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ในปัจจุบันได้

อย่างไรก็ตาม แม้ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด สมุทรสงคราม พ.ศ. 2551-2554 จะได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐอันเกี่ยวกับการแก้ไขจัดการมลพิษทางเสียงจากรถยนต์ไว้อย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม และสอดคล้องกับแนวความคิดทางสิ่งแวดล้อมหลายประการ อาทิ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการบูรณาการรวมหน่วย หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นต้น นอกจากนั้นยังได้กำหนดให้อำนาจสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสงคราม สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 8 ราชบุรี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนในจังหวัดสมุทรสงครามเป็นผู้รับผิดชอบและมีส่วนร่วมในการผลักดันแผนปฏิบัติการฯ ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งได้กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไข และควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือที่วิ่งในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวา โดยให้ใช้รถยนต์นำเที่ยวให้มีเสียงดังอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน คือการออกกระเป๋ยบข้อบังคับเกี่ยวกับเสียงของเครื่องยนต์ที่ติดอยู่ท้ายเรือ และให้เปลี่ยนเครื่องยนต์ของเรือให้เกิดเสียงดังไม่เกินค่ามาตรฐานโดยส่งเสริมให้มีการใช้เครื่องยนต์ที่มีเสียงเบาสำหรับเรือชมหิ่งห้อย แต่แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 จังหวัดสมุทรสงคราม ไม่มีสภาพเป็นกฎหมาย หรือไม่มีมาตรการบังคับใดๆ ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ต้องนำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด สมุทรสงคราม พ.ศ. 2551-2554 ฉบับนี้ไปปฏิบัติตาม รวมทั้งไม่มีบทกำหนดโทษหากไม่มีการนำนโยบายตามที่กำหนดในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด สมุทรสงคราม พ.ศ. 2551-2554 ฉบับนี้ไปดำเนินการปฏิบัติ ดังนั้น จึงเห็นว่า แม้นโยบายในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด สมุทรสงคราม พ.ศ. 2551-2554 จะวางหลักไว้เพื่อแก้ไขจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์แล้ว แต่หากไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ไม่มีการนำนโยบายไปออกมาตรการทางกฎหมายต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายแล้ว ปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาก็ยังคงมีต่อไปเช่นในปัจจุบัน

1.2 ผลกระทบจากปัญหาด้านนโยบายแห่งรัฐ

โดยสรุปแล้ว ปัญหาทางด้านนโยบายของรัฐมีดังต่อไปนี้

1.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีนโยบายบังคับ กล่าวคือ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ได้กำหนดถึงการจัดการเพื่อลดมลพิษอย่างกว้างๆ เท่านั้น แต่ไม่ได้เจาะจงเรื่องการจัดการ และการควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงโดยตรง

1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของนโยบาย กล่าวคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ได้กำหนดถึงการควบคุมกิจกรรมที่ส่งกระทบด้านมลพิษและให้มีการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อจัดการควบคุมมลพิษนั้นโดยไม่กำหนดว่าเป็นมลพิษจากแหล่งใด และการที่นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540 – 2559 นี้จะเป็นนโยบายกว้างๆ กล่าวถึงการป้องกันและขจัดมลพิษโดยกำหนดเป็นนโยบายหลักนโยบายหนึ่งที่ต้องถูกพิจารณากำหนดไว้ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อไป แต่ก็ไม่ได้กล่าวลงรายละเอียดว่าหมายถึงมลพิษในด้านใดบ้าง

1.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับของนโยบาย กล่าวคือ ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 ได้กำหนดนโยบายเพื่อการควบคุมและจัดการปัญหาเรื่องมลพิษจากแหล่งกำเนิดไว้อย่างชัดเจน และในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด สมุทรสงคราม พ.ศ. 2551-2554 จะได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐอันเกี่ยวกับการแก้ไขจัดการมลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ไว้อย่างชัดเจน แต่ทั้งแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 และแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด สมุทรสงคราม พ.ศ. 2551-2554 ไม่มีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม

แต่ปัญหาทางนโยบายที่ส่งผลกระทบมากที่สุดกับการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา คือปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับของนโยบาย หรือการไม่มีสภาพบังคับของนโยบายนั่นเอง เนื่องจากว่า ประเด็นปัญหาเรื่องมลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวอัมพวานั้นได้ถูกนำไปพิจารณา และกำหนดเป็นนโยบาย กลยุทธ์ในการดำเนินการแก้ไข หรือจัดการ ไว้อย่างค่อนข้างชัดเจนแล้วทั้งในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 และในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด สมุทรสงคราม พ.ศ. 2551-2554 นอกจากนั้น ยังมีการกำหนดแนวทางให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคเอกชน

ภาคประชาชน ประสานความร่วมมือกันในการดำเนินการแก้ไขปัญหา มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดแนวทางในการออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับเรือยนต์ รายละเอียดตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ซึ่งหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนนำแนวทางและกลยุทธ์ต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 และในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด สมุทรสงคราม พ.ศ. 2551-2554 มาขับเคลื่อนให้เป็นรูปธรรม ออกมาตรการทางกฎหมาย หรือมาตรการอื่นๆ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับแนวนโยบายดังกล่าว ก็น่าจะเป็นการแก้ไขและจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจาก แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 และในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด สมุทรสงคราม พ.ศ. 2551-2554 นั้นเป็นเพียงแนวนโยบายของรัฐเท่านั้น แต่ไม่มีสภาพเป็นกฎหมาย ไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องนำไปปฏิบัติตาม ดังนั้น นโยบายและแนวทางต่างๆ ที่กำหนดในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 และในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัด สมุทรสงคราม พ.ศ. 2551-2554 ก็ไม่ต่างอะไรกับกระดาษแผ่นเดียว และปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาก็ยังคงจะมีอยู่ต่อไป ไม่สามารถแก้ไขได้

1.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาในแนวนโยบายของรัฐ

1.3.1 การกำหนดนโยบายของรัฐทั้งส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน

แนวนโยบายแห่งรัฐให้ความสำคัญเฉพาะการป้องกันและการควบคุมปัญหามลพิษอย่างกว้างๆ โดยไม่เจาะจงว่าหมายถึงมลพิษประเภทใด ซึ่งในความเป็นจริงมลพิษทางเสียงเป็นปัญหาที่ได้รับ ความสนใจจากหน่วยงานของรัฐค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหามลพิษทางน้ำ และปัญหามลพิษทางอากาศ นอกจากนั้นแล้ว แม้ในแนวนโยบายท้องถิ่นที่ปรากฏในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม จังหวัดสมุทรสงครามจะได้กล่าวถึงปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาอย่างชัดเจน โดยจัดลำดับให้ความสำคัญเป็นลำดับที่ 6 ของบรรดาปัญหาทั้งหมด และยังมี การกำหนดนโยบายหรือทิศทางการแก้ไขปัญหาไว้อย่างชัดเจนแล้ว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม จังหวัดสมุทรสงครามไม่มีฐานะเป็นกฎหมาย ดังนั้น จึงไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบต้องปฏิบัติตาม และการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐว่า ดำเนินไปสอดคล้องตามที่กำหนดในแผนหรือไม่นั้นยังเป็นเรื่องยาก เนื่องจากแผนกำหนดระยะเวลา

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอให้กำหนดมาตรการบังคับทางกฎหมาย หรือมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่างๆ นั้น เร่งดำเนินการ หรือออกมาตราการทางกฎหมายต่างๆ ออกมาใช้เพื่อรองรับกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดในแผนนั้นๆ ทั้งนี้ เพื่อให้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม จังหวัดสมุทรสงคราม มีผลในทางกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด

1.3.2 การกำหนดอำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา นั้นไม่ใช่จะสามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้โดยการทำงาน หรือการดำเนินงานของหน่วยงานใดแต่เพียงหน่วยงานเดียว หากแต่ต้องอาศัยการประสานงาน หรือการปรึกษาหารือร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ในลักษณะแบบบูรณาการตามหลักการบูรณาการรวมหน่วยทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องอำนาจหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนกัน และแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นควรเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดที่จะต้องดำเนินการรับผิดชอบ

2. ปัญหาและข้อเสนอแนะอันเนื่องมาจากมาตรการทางกฎหมาย

2.1 ปัญหาอันเนื่องมาจากมาตรการทางกฎหมาย

เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในบทที่ 4 แล้วสามารถวิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมีไม่เพียงพอ โดยยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาเพื่อปรับใช้บังคับเพื่อควบคุมปัญหาเรื่องมลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาในประเด็นต่างๆ ดังนี้

2.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายใช้บังคับ

2.1.1.1 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมระดับเสียงของเรือกลเฉพาะพื้นที่เส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม

ตามที่ได้กล่าวในบทที่ 4 ว่าในปัจจุบัน มีมาตรการทางกฎหมายที่ออกมาเพื่อกำหนดมาตรฐานระดับเสียงของเรือกลว่าจะต้องมีระดับเสียงไม่เกิน 100 เดซิเบลเอ ขณะเดินเครื่องอยู่กับที่โดยไม่รวมแตรสัญญาณ เมื่อตรวจวัดระดับเสียงในระยะห่างจากท่อไอเสียของเรือกล หรือกราบเรือกล 0.5

เมตร ทั้งนี้เป็นไปตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานระดับเสียงของเรือกล ลงวันที่ 4 มกราคม 2553 ข้อ 3 ซึ่งเมื่อพิจารณาตามประกาศแล้วจะพบว่าเป็นประกาศที่ออกมาใช้บังคับกับเรือกล หรือเรือยนต์ที่วราษอาณาจักร โดยไม่จำกัดพื้นที่ ซึ่งประกาศฉบับดังกล่าวไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับกรณีเฉพาะเช่นในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเหตุปัจจัยต่างๆ ที่แตกต่างกัน อาทิ เส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีปริมาณจำนวนเรือยนต์เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก แม้เรือยนต์แต่ละลำจะมีผลการตรวจระดับเสียงของเรือกลไม่เกิน 100 เดซิเบลเอ แต่ในช่วงเวลาดังแต่ 18.30-22.30 น. ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มียานยนต์เล่นหลายรอบมากที่สุด ย่อมส่งผลให้เกิดความหนาแน่นของเรือกลในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวา และย่อมก่อให้เกิดการกระจุกตัว หรือการรวมตัวของเสียงจากเรือยนต์หลายๆ ลำรวมกันที่เกินไปกว่าระดับเสียง 100 เดซิเบลเอ ที่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฉบับนี้กำหนดไว้ นอกจากนั้นแล้ว การเดินเรือรอบเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวายังมีลักษณะเฉพาะอีกประการหนึ่งกล่าวคือ โดยส่วนมากเป็นการเดินเรือในเวลากลางคืน ไม่ใช่เดินเรือในเวลากลางวัน ดังนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชุมชนรอบเกาะอัมพวาเป็นอย่างมาก แต่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฉบับนี้เป็นการกำหนดมาตรฐานระดับเสียงที่ใช้บังคับกับทุกพื้นที่ที่วราษอาณาจักร และใช้บังคับกับทุกเวลาด้วย

ในปัจจุบัน ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมระดับเสียงของเรือกลที่เล่นเฉพาะพื้นที่ในเขตเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวา จังหวัดสมุทรสงครามแต่อย่างใด ซึ่งหากมีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานระดับเสียงของเรือยนต์เป็นการเฉพาะให้เหมาะสมกับลักษณะ และจำนวนเรือยนต์ในพื้นที่เส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวา น่าจะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญยิ่งที่สามารถนำมาบังคับใช้เพื่อแก้ไข หรือลดผลกระทบจากปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาได้อย่างตรงจุด

2.1.1.2 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมประเภทของเรือที่แล่นในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา

จากการพิจารณาตามรายงานการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากการท่องเที่ยวทางน้ำ จังหวัดสมุทรสงคราม ปี พ.ศ. 2550-2552 พิจารณาได้ว่า ประเภทเรือที่นำมาใช้ในกิจกรรมการท่องเที่ยวทางน้ำมี 2 ประเภท กล่าวคือ เรือเครื่องท้าย (เรือหางยาว) และเรือเครื่องนอนท้อง ซึ่งการใช้เรือเครื่องท้าย (เรือหางยาว) จะก่อให้เกิดเสียงดังในระดับที่มากกว่าเรือประเภทเครื่องนอนท้อง ซึ่งจากการผลการสำรวจไม่พบว่าเรือเครื่องนอนท้องมีระดับเสียงดังเกินมาตรฐาน 100 เดซิเบลเอ ในระหว่างที่ผลการสำรวจในปี 2551 และปี 2552 หากใช้เรือเครื่องท้าย (เรือหางยาว) พบว่ามีระดับเสียงเกินมาตรฐาน 100 เดซิเบลเอ คิดเป็นร้อยละ 32 และร้อยละ 10 ของจำนวนเรือที่ตรวจวัดทั้งหมด ตามลำดับ ตัวอย่าง

ของการแก้ไขปัญหาเสียงดังจากการสัญจรทางน้ำในคลองแสนแสบที่สามารถดำเนินการเปลี่ยนการใช้เรือจากเรือหางยาว มาเป็นเรือเครื่องนอนท้องได้ผลประสบความสำเร็จมาแล้ว ซึ่งนอกจากจะแก้ปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์แล้ว ยังสามารถลดค่าใช้จ่ายที่เกิดจากความเสียหายของใบจักรเรือจากตะกอนและขยะตกค้างด้วย¹

ในปัจจุบัน ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับว่าเรือประเภทใดที่ได้รับอนุญาตให้นำมาให้บริการนักท่องเที่ยวในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาได้บ้าง ดังนั้น จึงเห็นควรในการกำหนดให้เรือยนต์ที่จะนำมาให้บริการนักท่องเที่ยวควรเป็นเรือเครื่องนอนท้องเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อลดปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ลงด้วย

2.1.1.3 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมความเร็วของเรือที่แล่นในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา

เนื่องจากจำนวนนักท่องเที่ยวที่หลังไหลเข้ามาเพื่อเยี่ยมชมตลาดน้ำ ชมวิถีชีวิต และชมหิ่งห้อยมีจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการอันมีอยู่อย่างมากมายของนักท่องเที่ยวจึงส่งผลให้ผู้ประกอบการเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาต้องแล่นเรือด้วยความเร็ว สลับกับการจอดเพื่อให้นักท่องเที่ยวชมหิ่งห้อย และใช้ความเร็วเรือมากในการแล่นขากลับเพื่อไปรับนักท่องเที่ยวกลุ่มต่อไป ซึ่งการแล่นเรือยนต์ด้วยความเร็วต้องเร่งเครื่องยนต์และส่งผลกระทบต่อระดับเสียงของเรือยนต์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อีกทั้ง เป็นการยากในการดำเนินการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าในขณะที่เรือแล่นด้วยความเร็วสูงนั้นจะมีระดับเสียงดังเกินมาตรฐานไปกี่เดซิเบล และเป็นการยากในการตามจับเรือยนต์นั้นในภายหลังด้วย โดยการควบคุมความเร็วของเรือที่แล่นควรกำหนดควบคุมเฉพาะบริเวณรอบเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นไปตามความต้องการของชุมชนในพื้นที่ ความปลอดภัยของการเดินเรือ และความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ด้วย โดยหลักการนี้ได้มีการนำมาบังคับใช้ในบริเวณต่างๆ อาทิ ในหลายๆ เมืองในประเทศแคนาดา ได้กำหนดความเร็วเรือขณะแล่นในแม่น้ำต้องไม่เกิน 10 กิโลเมตร/ชั่วโมง เมื่ออยู่ห่างจากฝั่งภายในระยะ 30 เมตร หากฝ่าฝืนมีโทษปรับตั้งแต่ 125-500 เหรียญแคนาดา หรือจำคุก 6 เดือน ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา เมืองนิวยอร์ก มีการกำหนดความเร็วเรือในหลายรูปแบบ เช่น ก็ให้ใช้ความเร็วเรือที่ทำให้เกิดคลื่นน้อยที่สุด การกำหนดเขตควบคุมความเร็ว และการห้ามก่อคลื่นโดยการ

¹ สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ ร่วมกับสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดสมุทรสงคราม, “รายงานการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากการท่องเที่ยวทางน้ำ จังหวัดสมุทรสงคราม ปี พ.ศ. 2550-2552”, น.17.

ใช้ทุนลอย การกำหนดความเร็วเรือในคลองต่างๆ ของเมืองช่วงเวลากลางวันไม่เกิน 45 กิโลเมตร/ชั่วโมง และเวลากลางคืนไม่เกิน 25 กิโลเมตร/ชั่วโมง เป็นต้น²

สำหรับกรณีของเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาเป็นเส้นทางที่มีประชาชนอาศัยอยู่ตามริมน้ำ ดังนั้น จึงสมควรเป็นอย่างยิ่งที่จะมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดเขตควบคุมความเร็วของการแล่นเรือยนต์ รวมทั้ง ดำเนินการให้มีการติดตั้งป้ายเป็นระยะๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อมูลและขอความร่วมมือจากผู้ประกอบการเรือยนต์ หรือผู้แล่นเรือยนต์ให้ลดความเร็วของเรือยนต์ลงเมื่อแล่นผ่านเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวา ซึ่งตามมาตรา 68 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีการกำหนดให้อำนาจแก่กรมเจ้าท่าในการออกข้อบังคับต่างๆ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับในแต่ละพื้นที่ และในแต่ละสถานการณ์ด้วย³ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 68 วรรคสองนั้นนั้นถือเป็นการเปิดช่องให้หน่วยงานท้องถิ่นต่างๆ (ซึ่งสำหรับกรณีการเดินเรือในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวานั้นคือสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 3 จังหวัดสมุทรสงคราม) มีอำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อควบคุมการเดินเรือซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมเรือยนต์ที่แล่นในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในปัจจุบัน ตัวอย่างของการปรับใช้มาตรา 68 วรรคสอง คือ กรมเจ้าท่าได้ออกข้อบังคับควบคุมการเดินเรือท้องถิ่นแห่งกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2534 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2534 ซึ่งในข้อ 3 กำหนดว่า “... ให้เรือกลทุกลำเดินผ่านกำลังให้เบาที่สุดเพื่อป้องกันเหตุอันตรายแก่เรือนั้นๆ ... โดยกำหนดเขตที่จะจำกัดความเร็วของเรือไว้ที่เขตปทุมวันเฉพาะคลองแสนแสบ”

ในปัจจุบันนี้ กรมเจ้าท่า หรือสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 3 จังหวัดสมุทรสงคราม ได้ออกข้อบังคับควบคุมการเดินเรือท้องถิ่นแห่งจังหวัดสมุทรสงคราม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2480 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2480 และ ข้อบังคับควบคุมการเดินเรือท้องถิ่นแห่งจังหวัดสมุทรสงคราม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2496 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2496 เพื่อกำหนดให้เรือยนต์ที่แล่นในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะ

² สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ ร่วมกับสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดสมุทรสงคราม, เพิ่งอ้าง, น.18.

³ ในมาตรา 68 วรรคสอง วางหลักว่า ให้เจ้าท่าหรือข้าหลวงประจำจังหวัดในท้องถิ่นที่ไม่มีเจ้าท่า มีอำนาจออกข้อบังคับควบคุมการเดินเรือในแม่น้ำและลำคลองใด ๆ ซึ่งอยู่ในเขตท้องถิ่นของตนได้ ข้อบังคับนั้นเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีเจ้านายที่ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

อัมพวาต้องเดินผ่านกำลังลงให้เบา โดยเล่นช้าๆ พอสมควรแก่การเดินเรืออย่างระมัดระวัง และได้กำหนดสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจนทั้งโทษทางอาญา และมาตรการทางปกครอง

อย่างไรก็ตาม การจะพิจารณาว่าการเดินเรือแบบผ่อนกำลังลง หรือการเล่นเรือช้าๆ นั้น จะต้องใช้ความเร็วเรือเท่าใด และหากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาเล่นช้าลง ย่อมส่งผลให้มลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ลดน้อยลงไปด้วย จึงเห็นควรให้กรมเจ้าท่า หรือสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 3 จังหวัดสมุทรสงคราม ออกข้อบังคับควบคุมการเดินเรือท้องถิ่นจังหวัดสมุทรสงครามเพิ่มเติม เพื่อกำหนดอัตราความเร็วของเรือยนต์ที่เล่นในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาว่า ควรจะมีอัตราความเร็วไม่เกินเท่าใด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจน และเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ

นอกจากนั้นแล้ว ยังเห็นควรเสนอแนะให้กรมเจ้าท่า หรือสำนักงานขนส่งทางน้ำที่ 3 จังหวัดสมุทรสงคราม ใช้อำนาจตามมาตรา 68 วรรคสองนี้ ออกข้อบังคับควบคุมการเดินเรือท้องถิ่น แห่งจังหวัดสมุทรสงคราม เพื่อกำหนดมาตรฐานระดับเสียงของเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาให้มีอัตราต่ำกว่า 100 เดซิเบลเอ ซึ่งเป็นมาตรฐานระดับเสียงของเรือที่ได้กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ 4 มกราคม 2553 และเพื่อกำหนดพื้นที่ รวมถึงระยะเวลาในการเล่นเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวา ให้ส่งผลกระทบต่อผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนน้อยที่สุด

ในกรณีที่มีการกำหนดมาตรฐานระดับเสียงของเรือกलออกมาเป็นรูปแบบข้อบังคับควบคุมการเดินเรือท้องถิ่นแห่งจังหวัดสมุทรสงครามแล้ว ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 68 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 500 บาทถึง 5,000 บาท ทั้งนี้ เป็นไปตามที่มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ด้วยอีกส่วนหนึ่ง นอกเหนือไปจากบทกำหนดโทษที่กำหนดในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ด้วย

2.1.1.4 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมระยะเวลาเล่นเรือในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา

ตามที่ได้กล่าวไปตั้งแต่บทที่ 1 ว่าระยะเวลาเล่นเรือเพื่อเที่ยวชมวิถีชีวิต ตลาดน้ำ และหิ้งห้อยตามเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวานั้นโดยส่วนใหญ่เริ่มตั้งแต่เวลา 18.00 น. เป็นต้นไป และช่วงเวลากลางคืนจะมีการเล่นเรือมากหลายเที่ยวเป็นพิเศษเพื่อตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว ซึ่งจากการลงพื้นที่ล่าสุด 3 ครั้ง ของผู้เขียนวิทยานิพนธ์ คือในคืนวันเสาร์ที่ 13 กุมภาพันธ์ 2552 คืนวันเสาร์ที่ 17 เมษายน 2552 และคืนวันเสาร์ที่ 18 กันยายน 2553 เรือยนต์ที่ตลาดน้ำอัมพวา ยังเปิดให้บริการนักท่องเที่ยวอยู่ โดยเที่ยวสุดท้ายออกจากท่าเรืออัมพวาในเวลาประมาณ 23.00 น. – 23.30 น.และกลับถึงท่าเรืออัมพวาหลังเวลา 24.00 น. ของวันอาทิตย์ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าแม้ตัวตลาดน้ำจะเริ่มปิดร้านค้าขายไปบางส่วน แต่หากมีนักท่องเที่ยวประสงค์จะเที่ยว

ชมตามเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาแล้ว ผู้ประกอบการเรือยนต์ก็สามารถให้บริการนักท่องเที่ยวต่อไปได้ ซึ่งเวลาดังกล่าวเป็นเวลาของการพักผ่อนหลับนอนของชุมชนริมน้ำ จึงไม่ควรเป็นอย่างยิ่งที่จะอนุญาตให้แล่นเรือโดยไม่มีกำหนดเวลาแล่นเรืออย่างในปัจจุบัน

ดังนั้น การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดระยะเวลาในการแล่นเรือยนต์เพื่อเที่ยวชมเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาจึงมีความสำคัญมาก โดยควรจะกำหนดให้เรือยนต์ที่จะแล่นออกจากท่าเรือหน้าตลาดน้ำอัมพวาออกเรือเที่ยวสุดท้ายได้ไม่เกิน 21.00 น. และกลับถึงท่าเรือไม่เกิน 22.30 น. เท่านั้น และสำหรับเรือยนต์ที่ไม่ได้รับนักท่องเที่ยวจากตลาดน้ำ แต่รับนักท่องเที่ยวจากกรีสอร์ท หรือโฮมสเตย์โดยตรงก็ต้องปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายนี้อย่างเคร่งครัดด้วยเช่นกัน กล่าวคือ แล่นเรือออกจากกรีสอร์ทหรือโฮมสเตย์เที่ยวสุดท้ายต้องไม่เกิน 21.00 น. และต้องแล่นกลับถึงกรีสอร์ท หรือโฮมสเตย์ไม่เกิน 22.00 น.

2.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับบทลงโทษของมาตรการทางกฎหมาย

บทลงโทษของกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำหรับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายโดยส่วนใหญ่เป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายอาญา คือโทษจำคุก ซึ่งจำนวนเงินค่าปรับและโทษจำคุกตามที่กำหนดในกฎหมายบางฉบับนั้นมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับค่าเงินปัจจุบัน และสถานการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป จากสภาพบทลงโทษของมาตรการทางกฎหมายที่ไม่รุนแรงมากนัก จึงส่งผลให้ประชาชนไม่มีความยำเกรงต่อกฎหมาย สามารถทำผิดซ้ำได้อีก และทำให้กฎหมายขาดประสิทธิภาพในการใช้บังคับ

2.1.2.1 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

แม้ในปัจจุบันนี้ กรมเจ้าท่า หรือสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 3 จังหวัดสมุทรสงคราม ได้ออกข้อบังคับควบคุมการเดินเรือท้องถิ่นแห่งจังหวัดสมุทรสงคราม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2480 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2480 และ ข้อบังคับควบคุมการเดินเรือท้องถิ่นแห่งจังหวัดสมุทรสงคราม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2496 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2496 เพื่อกำหนดให้เรือยนต์ที่แล่นในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาต้องเดินผ่านกำลังลงให้เบา โดยแล่นช้าๆ พอสมควรแก่การเดินเรืออย่างระมัดระวัง และได้กำหนดสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจนทั้งโทษทางอาญา และมาตรการทางปกครอง โดยผู้ที่ฝ่าฝืนข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 68 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 500 บาทถึง 5,000 บาท ทั้งนี้ เป็นไปตามที่ มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่า หรือสำนักงานขนส่งทางน้ำในการพิจารณาลงโทษปรับกับผู้ฝ่าฝืน ซึ่งส่งผลให้ขาดความชัดเจนในการปฏิบัติงาน เนื่องจากเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่าสามารถใช้ดุลพินิจ

พิจารณาปรับเพียง 500 บาทซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำที่สุดก็ได้ ซึ่งอาจส่งผลให้มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ไม่สามารถนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น จึงเห็นควรมีการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษปรับขั้นต่ำให้มากกว่า 500 บาท ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่ฝ่าฝืนมีความยำเกรง และเคารพต่อกฎหมายมากยิ่งขึ้น

2.1.2.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แล้ว จะพบว่า กรณีที่รถยนต์ที่ใช้ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวานั้นเป็นเหตุให้เกิดเสียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง เกาะอัมพวานั้นถือว่าเป็น “เหตุรำคาญ” ตามความในมาตรา 25 (4) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงถือว่าเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญที่ต้องมีการดูแลโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการห้ามเจ้าของ หรือผู้ครอบครองรถยนต์มิให้ก่อเหตุรำคาญ และระงับเหตุรำคาญ โดยการออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญได้ ตามความในมาตรา 26 และมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องทำการระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง⁴ ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายส่วนหนึ่งที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาได้

อย่างไรก็ตาม แม้ตามมาตรา 74 จะกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 27 หรือมาตรา 28 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่การพิจารณาลงโทษปรับตามมาตรา 74 ดังกล่าวเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาลงโทษปรับกับผู้ฝ่าฝืน ซึ่งส่งผลให้ขาดความชัดเจนในการปฏิบัติงานเช่นกัน เนื่องจาก เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดโทษปรับได้ในจำนวนน้อยเท่าใดก็ได้ ซึ่งอาจไม่ส่งผลดีต่อการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเห็นควรมีการบัญญัติแก้ไขโทษปรับให้ชัดเจน โดยกำหนดอัตราขั้นต่ำของโทษปรับไว้ด้วย

2.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย

จากการศึกษาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายต่างๆ ข้างต้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่าตัวมาตรการทางกฎหมายบางส่วนที่มีผลใช้บังคับแล้วและสามารถนำมาปรับใช้เพื่อแก้ปัญหามลพิษ

⁴ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 27 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.

ทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาได้ อาทิ การกำหนดระดับเสียงไม่เกิน 100 เดซิเบลเอ การให้กรมเจ้าท่ามีคำสั่งห้ามใช้เรือยนต์ การเข้าไปตรวจค้น การยึดใบอนุญาต หรือการยึดหรืออายัดเรือยนต์ที่มีระดับเสียงเกินกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 หรือการห้ามเจ้าของ หรือผู้ครอบครองเรือยนต์มิให้ก่อเหตุรำคาญ และระงับเหตุรำคาญ โดยการออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญ ตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น แต่ปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาก็ยังมีให้เห็นอยู่

กรมควบคุมมลพิษร่วมกับสำนักงานขนส่งทางน้ำที่ 3 สาขาสมุทรสงคราม เทศบาลตำบลอัมพวา อำเภออัมพวา อำเภอเมือง และอำเภอบางคนที และสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสงคราม ได้ดำเนินการตรวจวัดระดับเสียงเรือเป็นระยะๆ เพื่อติดตามสถานการณ์และประเมินการจัดการปัญหาระดับเสียง ซึ่งจากผลการตรวจวัดระดับเสียงวันที่ 16 พฤษภาคม 2551 เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2551 และเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2552 พบว่าเรือที่ใช้ส่วนใหญ่เป็นเรือหางยาว และร้อยละของจำนวนเรือที่มีระดับเสียงเกินมาตรฐานในแต่ละครั้งลดลงเมื่อเทียบกับการดำเนินการตรวจวัดระดับเสียงในครั้งก่อนๆ แต่ปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ที่เกินมาตรฐานก็ยังมีให้เห็นอยู่มาก ดังนี้⁵

การตรวจวัดระดับเสียงวันที่ 16 พฤษภาคม 2551 จำนวนเรือที่ตรวจทั้งสิ้น 27 ลำ ระดับเสียงต่ำสุดที่ตรวจวัดได้คือ 90.9 เดซิเบลเอ ระดับเสียงสูงสุดที่ตรวจวัดได้คือ 115 เดซิเบลเอ จำนวนเรือที่มีระดับเสียงเกินมาตรฐานมีทั้งสิ้น 17 ลำ คำนวณเป็นร้อยละ 63 ของจำนวนเรือทั้งหมดที่ได้รับการตรวจทั้งสิ้น 27 ลำ

การตรวจวัดระดับเสียงวันที่ 19 กรกฎาคม 2551 จำนวนเรือที่ตรวจทั้งสิ้น 61 ลำ ระดับเสียงต่ำสุดที่ตรวจวัดได้คือ 85.1 เดซิเบลเอ ระดับเสียงสูงสุดที่ตรวจวัดได้คือ 111 เดซิเบลเอ จำนวนเรือที่มีระดับเสียงเกินมาตรฐานมีทั้งสิ้น 16 ลำ คำนวณเป็นร้อยละ 26.2 ของจำนวนเรือทั้งหมดที่ได้รับการตรวจทั้งสิ้น 61 ลำ

การตรวจวัดระดับเสียงวันที่ 3 เมษายน 2552 จำนวนเรือที่ตรวจทั้งสิ้น 62 ลำ ระดับเสียงต่ำสุดที่ตรวจวัดได้คือ 84.2 เดซิเบลเอ ระดับเสียงสูงสุดที่ตรวจวัดได้คือ 109.2 เดซิเบลเอ จำนวนเรือที่มีระดับเสียงเกินมาตรฐานมีทั้งสิ้น 10 ลำ คำนวณเป็นร้อยละ 16.1 ของจำนวนเรือทั้งหมดที่ได้รับการตรวจทั้งสิ้น 62 ลำ

⁵ สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ ร่วมกับสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสงคราม, “สรุปผลการตรวจวัดระดับเสียงของเรือ รายงานการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากการท่องเที่ยวทางน้ำ จังหวัดสมุทรสงคราม”, น.14.

นอกจากนั้นแล้ว สำนักงานขนส่งทางน้ำที่ 3 สาขาสมุทรสงครามได้ดำเนินการตรวจสอบภาพเรือเพื่อต่อทะเบียนเรือประจำปี รวมทั้งตรวจสอบภาพเรือสำหรับเรือที่จดทะเบียนใหม่ของจังหวัดสมุทรสงคราม โดยเรือที่มาดำเนินการตรวจจะต้องผ่านเกณฑ์มาตรฐานตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่องมาตรฐานระดับเสียงของเรือกล กล่าวคือ ต้องไม่เกิน 100 เดซิเบลเอ ซึ่งจากรายงานพบว่าระหว่างเดือนมกราคม ถึงเดือนมิถุนายน ปี 2552 มีเรือที่เข้ารับการตรวจวัดระดับเสียงรวมทั้งสิ้น 153 ลำที่ได้ดำเนินการเรื่องระดับเสียงของเรือจนผ่านเกณฑ์มาตรฐานแล้ว⁶

อย่างไรก็ตาม จำนวนเรือยนต์ที่เข้ารับการตรวจวัดระดับเสียง และจำนวนเรือยนต์ที่เข้ารับการดำเนินการตรวจสอบภาพของเรือเพื่อต่อทะเบียนเรือ หรือเพื่อจดทะเบียนใหม่มีเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น แต่ไม่ใช่ทั้งหมดของจำนวนเรือยนต์ที่มีแล่นในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวา ยิ่งไปกว่านั้น แม้ในระหว่างการดำเนินการตรวจวัดระดับเสียงเรือยนต์จะมีระดับเสียงอยู่ในมาตรฐานไม่เกิน 100 เดซิเบลเอ แต่ในระหว่างเวลาแล่นเรือในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา เรือยนต์ก็สามารถแล่นเพิ่มความเร็วอันส่งผลให้เกิดเสียงดังเกินไปกว่า 100 เดซิเบลเอได้ สำหรับกรณีของเรือยนต์ที่เข้ารับการดำเนินการตรวจสอบภาพของเรือเพื่อต่อทะเบียนเรือ หรือเพื่อจดทะเบียนใหม่ก็เช่นกัน กล่าวคือ หลังจากได้รับการจดทะเบียนเรือใหม่ หรือได้รับการต่อทะเบียนเรือไปแล้ว ก็ไม่มีมาตรการในการควบคุม หรือตรวจตราระดับเสียงจากเรือยนต์ในขณะที่น่าไปใช้แล่นจริงๆ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหามลพิษทางเสียงอยู่อย่างในปัจจุบัน

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า แม้การดำเนินงานของสำนักงานขนส่งทางน้ำที่ 3 จังหวัดสมุทรสงคราม ร่วมกับการรณรงค์ของหน่วยงานต่างๆ จะทำให้ปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาลดระดับลง แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด เนื่องจากการจะดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามมาตรการทางกฎหมายต่างๆ นั้นจำเป็นต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีความรู้ ความสามารถในการดำเนินการ และความร่วมมือร่วมใจ การสนธิกำลังกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในปัจจุบันนี้ ปัญหาผลกระทบจากมลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวายังมีให้เห็นอยู่ ส่วนหนึ่งมาจากการขาดแคลนกำลังเจ้าหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีจำนวนไม่สัมพันธ์กับปริมาณเรือยนต์ที่ใช้ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาซึ่งมีจำนวนมากในปัจจุบัน

⁶ สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ ร่วมกับสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสงคราม, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น.16.

2.2 ผลกระทบจากปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมาย

ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายนั้นถือเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมากที่สุดที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา โดยมีหลายกรณี กล่าวคือ ปัญหาเนื่องมาจากการไม่มีบทกฎหมายใช้บังคับ ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของกฎหมาย ปัญหาเกี่ยวกับบทลงโทษของมาตรการทางกฎหมาย และปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายที่จะสามารถนำมาปรับใช้เพื่อจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาในปัจจุบันนั้นมีใช้บังคับอยู่แล้ว แต่ปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาก็ยังไม่สามารถแก้ไข หรือจัดการไปได้ ทั้งนี้ ส่วนสำคัญคือบทลงโทษ หรือสภาพบังคับของมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมีความไม่เหมาะสม และไม่ได้สัดส่วนกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหามลพิษทางเสียง ยิ่งไปกว่านั้น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุม หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายก็มีจำนวนไม่เพียงพอ ส่งผลให้การติดตามตรวจสอบเรื่องระดับมาตรฐานคุณภาพเสียงจากรถยนต์มีขึ้นเพียงบางส่วน แต่ไม่ครอบคลุมไปถึงทุกกิจกรรมที่เกิดในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาอย่างแท้จริง รถยนต์ที่ให้ความร่วมมือในการเข้ารับการตรวจวัดระดับเสียงเพื่อดำเนินการแก้ไขก็มีเพียงบางส่วน ดังนั้น ปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาจึงยังคงเป็นปัญหาที่สร้างผลกระทบต่อคนในชุมชนริมน้ำอยู่อย่างมาก

2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมาย

2.3.1 ข้อเสนอแนะเนื่องจากการไม่มีมาตรการทางกฎหมายใช้บังคับ

2.3.1.1 การกำหนดกฎหมายเพิ่มเติมเกี่ยวกับค่ามาตรฐานคุณภาพระดับเสียงโดยให้มีความสัมพันธ์กับประเภทและลักษณะของเขตพื้นที่

ปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวานั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่อาศัยโดยรอบเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาเท่านั้น ส่วนประชาชนในอำเภอเมือง หรืออำเภออัมพวาที่อยู่อาศัยในบริเวณอื่นๆ ย่อมไม่ใช่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวา ดังนั้น การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพระดับเสียงตามความที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น จึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อให้มีความสัมพันธ์กับลักษณะของพื้นที่ และบริเวณที่ได้รับผลกระทบ

กรณีการกำหนดค่ามาตรฐานระดับเสียงจากเรือที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ให้มีอัตราไม่เกิน 100 เดซิเบลเอ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ 4 มกราคม 2553 นั้นย่อมสามารถอนุมานได้นำไปใช้บังคับกับเรือยนต์ทุกพื้นที่ในประเทศไทย ไม่จำกัดว่าแล่นอยู่ที่ใด ซึ่งโดยลักษณะของปัญหาแล้ว การเดินเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวานั้นมีความแตกต่าง และหนาแน่นกว่าการเดินเรือในบริเวณแม่น้ำ ลำคลองอื่นๆ เนื่องจากมีเรือยนต์ให้บริการนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก แม้เมื่อวัดระดับเสียงของเรือยนต์แต่ละลำจะไม่เกินมาตรฐาน 100 เดซิเบลเอ แต่เมื่อเรือกลดังกล่าวมารวมตัวกันอย่างหนาแน่น ณ บริเวณใดบริเวณหนึ่ง เวลาใดเวลาหนึ่ง ย่อมต้องก่อให้เกิดมลพิษทางเสียงเพิ่มมากขึ้นอย่างแน่นอน ดังนั้น การกำหนดมาตรฐานระดับเสียงจากเรือยนต์ดังกล่าวจึงไม่อาจสอดคล้องกับการดำเนินกิจกรรมและลักษณะทางกายภาพของพื้นที่อย่างแท้จริง แต่หากมีการกำหนดมาตรฐานระดับเสียงของเรือยนต์ให้มีความสัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์อย่างแท้จริงในพื้นที่ และให้เหมาะสมกับลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ต่างๆ ย่อมส่งผลให้การควบคุมมาตรฐานระดับเสียงจากเรือยนต์มีมาตรฐานกว่า และเป็นการแก้ไขผลกระทบจากมลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้เขียนจึงเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานระดับเสียงของเรือกล โดยพิจารณาระดับเสียงตามเกณฑ์พื้นที่ใช้ประโยชน์ เพื่อแยกแยะมาตรฐานระดับเสียงจากเรือกลให้ชัดเจน และเหมาะสมกับลักษณะของแต่ละพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรกำหนดให้ชัดเจนว่า

เขตพื้นที่ประเภทที่ 1 เขตการเดินเรือในน่านน้ำไทยทั่วไป ควรกำหนดมาตรฐานระดับเสียงของเรือยนต์ขณะเดินเครื่องยนต์อยู่กับที่ไม่ว่ารวมเสียงแตรสัญญาณ ต้องไม่เกิน X เดซิเบลเอ

เขตพื้นที่ประเภทที่ 2 เขตการเดินเรือในแม่น้ำ และลำคลองโดยทั่วไป ควรกำหนดมาตรฐานระดับเสียงของเรือยนต์ขณะเดินเครื่องยนต์อยู่กับที่ไม่ว่ารวมเสียงแตรสัญญาณ ต้องไม่เกิน X เดซิเบลเอ

เขตพื้นที่ประเภทที่ 3 เขตการเดินเรือบริเวณแหล่งท่องเที่ยวที่มีการจราจรหนาแน่น หรือบริเวณที่มีที่อยู่อาศัยห่างจากจุดศูนย์กลางของแม่น้ำลำคลองไม่เกิน x เมตร ควรกำหนดมาตรฐานระดับเสียงของเรือยนต์ขณะเดินเครื่องยนต์อยู่กับที่ไม่ว่ารวมเสียงแตรสัญญาณ ต้องไม่เกิน XX เดซิเบลเอ (แต่ต้องมีมาตรฐานระดับเสียงต่ำกว่า 100 เดซิเบลเอ)

ซึ่งสำหรับกรณีของเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาย่อมเข้าเกณฑ์ของเขตพื้นที่ประเภทที่ 3 ที่มีเขตการเดินเรือบริเวณแหล่งท่องเที่ยวที่มีการจราจรหนาแน่น หรือเป็นบริเวณที่มีที่อยู่อาศัย หรือชุมชนห่างจากจุดศูนย์กลางของแม่น้ำ หรือลำคลองไม่เกินระยะที่กฎหมายกำหนด ระดับเสียงของเขต

พื้นที่ประเภทที่ 3 ต้องมีมาตรฐานต่ำกว่า 100 เดซิเบลเอ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานขนส่งทางน้ำที่ 3 จังหวัดสมุทรสงครามต้องรับแนวทางตามประกาศนี้ไปปฏิบัติในการควบคุม หรือตรวจสอบเรือกลที่มีมาตรฐานระดับเสียงเกินไปจากที่กฎหมายกำหนดด้วย โดยอาจจะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เพื่อออกข้อบังคับการเดินเรือท้องถิ่นกำหนดมาตรฐานระดับเสียงเพื่อให้สอดคล้องกับประกาศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็จะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องมลพิษทางเสียงจากเรือนยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาได้อย่างตรงจุดอีกมาตรการหนึ่ง

2.3.1.2 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมประเภทของเรือที่แล่นในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา

จากการวิเคราะห์ในบทต่างๆ ที่ผ่านมาจะพบว่าเรือนยนต์ที่นิยมใช้ในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวา คือ เรือหางยาว ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะส่งเสียงดังเกินกว่าระดับมาตรฐานคือ 100 เดซิเบลเอ แต่หากเปลี่ยนประเภทเรือเป็นการใช้เรือเครื่องนอนท้อง หรือเรือพาย จะช่วยในการควบคุมระดับเสียงจากเรือนยนต์ไม่ให้ส่งเสียงดังเกินไปกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดได้ ซึ่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 68 วรรคสอง กำหนดว่า “ให้เจ้าท่าหรือข้าหลวงประจำจังหวัดในท้องถิ่นที่ไม่มีเจ้าท่า มีอำนาจออกข้อบังคับควบคุมการเดินเรือในแม่น้ำและลำคลองใดๆ ซึ่งอยู่ในเขตท้องถิ่นของตนได้ ข้อบังคับนั้นเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีเจ้านาย และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้” และตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน กำหนดว่า “นายเรือหรือผู้ควบคุมเรือผู้ใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 68 หรือข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 68 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าร้อยบาทถึงห้าพันบาท”

เมื่อพิจารณาความตามมาตรา 68 วรรคสอง จึงเห็นควรให้สำนักงานขนส่งทางน้ำที่ 3 จังหวัดสมุทรสงคราม โดยการได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมออกข้อบังคับควบคุมการเดินเรือท้องถิ่น จังหวัดสมุทรสงคราม เพื่อกำหนดประเภทของเรือนยนต์ที่สามารถนำมาให้บริการนักท่องเที่ยวในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวา ว่าจะต้องเป็นเรือประเภทเครื่องนอนท้อง หรือเรือพาย หรือเรือหางยาวที่มีการติดตั้งอุปกรณ์ลดระดับเสียงอย่างถูกต้องแล้วเท่านั้น หากเป็นเรือประเภทอื่นๆ เช่น เรือหางยาวที่ยังไม่มีการติดตั้งอุปกรณ์ลดระดับเสียงจะไม่ได้ได้รับอนุญาตให้นำมาใช้แล่นในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาได้ ซึ่งในส่วนนี้ หากเป็นผู้ประกอบการเรือที่ต้องการจะจดทะเบียนเรือใหม่ก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการนี้ และหากเป็นผู้ประกอบการเรือหางยาวที่มีอยู่แล้ว ก็จะต้องดำเนินการติดตั้งอุปกรณ์ลดระดับเสียงให้ถูกต้อง และไม่เกินมาตรฐานระดับเสียงที่กำหนด คือ 100 เดซิเบลเอ ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อบังคับควบคุมการเดินเรือท้องถิ่นจังหวัดสมุทรสงคราม จะต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าร้อยบาทถึงห้าพันบาท ทั้งนี้ตามที่มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 กำหนดไว้

2.3.1.3 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมความเร็วของเรือที่แล่นในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา

สำหรับกรณีของเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาเป็นเส้นทางที่มีประชาชนอาศัยอยู่ตามริมฝั่ง ซึ่งตามมาตรา 68 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีการกำหนดให้อำนาจแก่กรมเจ้าท่าในการออกข้อบังคับต่างๆ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับในแต่ละพื้นที่ ซึ่งในปัจจุบันสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 3 จังหวัดสมุทรสงคราม ได้ออกข้อบังคับควบคุมการเดินเรือท้องถิ่นแห่งจังหวัดสมุทรสงคราม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2480 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2480 และ ข้อบังคับควบคุมการเดินเรือท้องถิ่นแห่งจังหวัดสมุทรสงคราม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2496 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2496 เพื่อกำหนดให้เรือยนต์ที่แล่นในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาต้องเดินผ่านกำลังลงให้เบา โดยแล่นช้าๆ พอสมควรแก่การเดินเรืออย่างระมัดระวัง แต่ไม่ได้กำหนดอัตราความเร็วที่แน่นอนเอาไว้ ดังนั้น จึงขอเสนอแนะให้กรมเจ้าท่า หรือสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 3 จังหวัดสมุทรสงคราม โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 68 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ออกข้อบังคับควบคุมการเดินเรือท้องถิ่นจังหวัดสมุทรสงครามเพิ่มเติม เพื่อกำหนดอัตราความเร็วของเรือยนต์ที่แล่นในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาว่าควรมีอัตราความเร็วไม่เกิน x กิโลเมตร/ชั่วโมง หรือใช้เวลาในการเดินเรือรอบเกาะอัมพวาประมาณ x ชั่วโมง ต่อรอบการเดินเรือ 1 รอบให้เกิดความชัดเจน และเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อบังคับควบคุมการเดินเรือท้องถิ่นจังหวัดสมุทรสงคราม จะต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าร้อยบาทถึงห้าพันบาท ทั้งนี้ตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

2.3.1.4 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมระยะเวลาแล่นเรือในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา

ตามที่ได้กล่าวไปตั้งแต่บทที่ 2 ว่าระยะเวลาแล่นเรือเพื่อเที่ยวชมวิถีชีวิต ตลาดน้ำ และ ห้างลอยตามเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวานั้นโดยส่วนใหญ่เริ่มตั้งแต่เวลา 18.00 น. เป็นต้นไป ดังนั้น จึงขอเสนอให้สำนักงานขนส่งทางน้ำที่ 3 จังหวัดสมุทรสงคราม ใช้อำนาจตามมาตรา 68 วรรคสอง นี้ ออกข้อบังคับควบคุมการเดินเรือท้องถิ่น แห่งจังหวัดสมุทรสงคราม เพื่อกำหนดระยะเวลาแล่นของเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาโดยควรที่จะกำหนดให้เรือยนต์ที่จะแล่นออกจากท่าเรือหน้าตลาดน้ำอัมพวาออกเรือเที่ยวสุดท้ายได้ไม่เกิน 21.00 น. และกลับถึงท่าเรือไม่เกิน 22.30 น. เท่านั้น และสำหรับเรือยนต์ที่ไม่ได้รับนักท่องเที่ยวจากตลาดน้ำ แต่รับนักท่องเที่ยวจากรีสอร์ท หรือโฮมสเตย์โดยตรงก็ต้องปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายนี้อย่างเคร่งครัดด้วยเช่นกัน กล่าวคือ แล่นเรือออกจากรีสอร์ทหรือโฮมสเตย์เที่ยวสุดท้ายต้องไม่เกิน 21.00 น. และต้องแล่นกลับถึงรีสอร์ท หรือโฮมสเตย์ไม่เกิน 22.00 น. ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 68 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 500 บาทถึง 5,000 บาท ทั้งนี้ เป็นไปตามที่มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

2.3.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทลงโทษของมาตรการทางกฎหมาย

บทลงโทษของกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำหรับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายโดยส่วนใหญ่เป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายอาญา คือโทษจำคุก ซึ่งจำนวนเงินค่าปรับและโทษจำคุกตามที่กำหนดในกฎหมายบางฉบับนั้นมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับค่าเงินปัจจุบัน ซึ่งจะพิจารณาเป็นแต่ละกฎหมาย ดังนี้

2.3.2.1 การเพิ่มเติมบทลงโทษตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่กรมเจ้าท่า หรือสำนักงานขนส่งทางน้ำในการพิจารณาลงโทษปรับกับผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับที่ออกตามมาตรา 68 วรรคสอง ซึ่งส่งผลให้ขาดความชัดเจนในการใช้ดุลพินิจลงโทษปรับ ดังนั้น จึงเห็นควรมีการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษปรับขั้นต่ำของมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 จากเดิมคือต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 500 บาท ถึง 5,000 บาท โดยเพิ่มเติมให้เป็นต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 2,000 บาท ถึง 5,000 บาท ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่ฝ่าฝืนมีความยำเกรง และเคารพต่อกฎหมายมากยิ่งขึ้น

2.3.2.2 การเพิ่มเติมบทลงโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

กรณีที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวานั้นเป็นเหตุให้เกิดเสียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงเกาะอัมพวานั้นถือว่าเป็น “เหตุรำคาญ” ตามความในมาตรา 25 (4) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการห้ามเจ้าของ หรือผู้ครอบครองรถยนต์มิให้ก่อเหตุรำคาญ และระงับเหตุรำคาญ โดยการออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญได้ ตามความในมาตรา 26 และมาตรา 27 ซึ่งได้มีการกำหนดบทลงโทษไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ตามมาตรา 74 คือต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่การพิจารณาลงโทษปรับตามมาตรา 74 ส่งผลให้ขาดความชัดเจนในการปฏิบัติงานเช่นกัน เนื่องจาก เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดโทษปรับได้ในจำนวนน้อยเท่าใดก็ได้ ดังนั้น จึงเห็นควรมีการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษปรับขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 74 จากเดิมต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ให้แก้ไขเป็น ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 2,000 บาทขึ้นไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายมากยิ่งขึ้น

3. ปัญหาและข้อเสนอแนะอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

3.1 ปัญหาอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

3.1.1 ปัญหาการขาดการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การท่องเที่ยวในเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวาขึ้นเติบโตมาจากความร่วมมือและการสนับสนุนของทุกฝ่าย อาทิ สำนักงานการท่องเที่ยวจังหวัดสมุทรสงคราม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอื่นๆ จนในปัจจุบันคงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าการท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวานั้นเป็นที่นิยมอย่างมากของนักท่องเที่ยวทั่วไป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการวางแผนสนับสนุน และโฆษณาประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวของอัมพวานั้น ไม่ได้มีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดกลยุทธ์ หรือนโยบาย หรือมาตรการใดๆ ในการรองรับจำนวนนักท่องเที่ยวและปริมาณความต้องการในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของนักท่องเที่ยวว่าควรจะเป็นไปในทิศทางใด มีความเพียงพอหรือไม่ และการเติบโตในด้านการท่องเที่ยวอย่างรวดเร็วนั้นจะก่อให้เกิดปัญหาใดหรือไม่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยไม่ได้มีการประสานงานหรือไม่ได้มีการวางแผนการจัดการการท่องเที่ยวร่วมกัน จนปัจจุบัน ปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์นั้น สาเหตุหลักส่วนหนึ่งก็มาจากการที่มีนักท่องเที่ยวมากเกินไป การท่องเที่ยวเติบโตไปอย่างรวดเร็ว ในขณะที่มาตรการทางกฎหมายทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และมาตรการทางปกครอง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นมีจำนวนไม่เพียงพอในการจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ นอกจากนั้น ผู้ประกอบการท่องเที่ยว หรือเจ้าของ หรือผู้ครอบครองเรือยนต์บางรายต้องการเอาใจนักท่องเที่ยวให้ได้มากที่สุดจึงแล่นเรือด้วยความเร็วสูง จนก่อให้เกิดเสียงดังที่เป็นปัญหามลพิษทางเสียงอันส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วไปอย่างในปัจจุบัน

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวานั้นส่วนหนึ่งมาจากการขาดการบูรณาการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนั่นเอง ดังนั้น จึงเสนอให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีการประสานความร่วมมือกัน เพื่อจัดการกับปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ให้บรรเทาสิ้นไป

3.1.2 ปัญหาการขาดแคลนกำลังเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุม และจัดการปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาส่วนมากเป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม อันได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 รวมทั้งกฎหมายลำดับรองต่างๆ ที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 โดยกรมเจ้าท่า และสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 3 จังหวัดสมุทรสงคราม เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจรับผิดชอบและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า และสำนักงานขนส่งทางน้ำที่ 3 จังหวัดสมุทรสงครามอาจมีจำนวนไม่เพียงพอกับการจัดการ หรือควบคุมรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวา เพราะจำนวนเรือมีจำนวนมากในระหว่างที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีจำนวนไม่เพียงพอกับการดำเนินการติดตามควบคุมรถยนต์ที่มีมาตรฐานระดับเสียงเกินกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ส่งผลกระทบให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถนำมาใช้เพื่อยังคับผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้อย่างทั่วถึง ยิ่งไปกว่านั้น โดยสภาพพิเศษของการท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวานั้นจะมีการแล่นเรือกันในเวลากลางคืนซึ่งเวลานอกราชการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแล้ว ดังนั้น จึงไม่สามารถตรวจจับรถยนต์ที่ฝ่าฝืนกฎหมายที่มีเสียงเกินกว่า 100 เดซิเบลเอได้

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรมเจ้าท่า และสำนักงานขนส่งทางน้ำที่ 3 จังหวัดสมุทรสงครามมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจึงเห็นควรให้มีการมอบอำนาจของกรมเจ้าท่าบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดสมุทรสงคราม ตามที่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ได้กำหนดรองรับหลักการไว้มาตรา 68 วรรคสอง ทั้งนี้ เพื่อให้กับการควบคุมมลพิษทางเสียงจากรถยนต์เป็นไปอย่างครอบคลุมเพียงพอในการแก้ไขสภาพปัญหามลพิษทางเสียงในปัจจุบัน

3.2 ผลกระทบจากปัญหาอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด อาทิ จังหวัดสมุทรสงคราม สำนักงานส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จังหวัดสมุทรสงคราม สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 3 จังหวัดสมุทรสงคราม สำนักงานการท่องเที่ยว จังหวัดสมุทรสงคราม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เกิดความลังเลในการดำเนินการบังคับการตามกฎหมาย เนื่องจากยังไม่เป็นที่แน่นอนว่า ปัญหามลพิษทางเสียงจากรถยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวานั้นอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานตนเองหรือไม่ และแม้หน่วยงานที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย อาทิ กรมเจ้าท่า และสำนักงานการขนส่งทาง

น้ำ จังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งเป็นหน่วยงานตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 จะได้มีการปฏิบัติหน้าที่โดยการตรวจสอบและระดับเสียงของเรือยนต์ในจังหวัดสมุทรสงคราม ไม่ให้เกิน 100 เดซิเบลเอ เมื่อเวลาออกใบอนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาต หรือทะเบียนเรืออยู่แล้ว แต่ภายหลังจากที่มีการตรวจสอบเรือผ่านไปแล้ว อาจมีความเป็นไปได้ที่ความเข้มงวดในการตรวจเรือตามท่าเรือ หรือการตรวจเรือในเวลาที่เรือสัญจรไปมาตามเส้นทางท่องเที่ยวทางน้ำรอบเกาะอัมพวา ลดลงเนื่องจากขาดแคลนกำลังเจ้าหน้าที่

3.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาอันเนื่องมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.3.1 การมอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเพียงพอในการติดตามตรวจสอบผู้ที่ปฏิบัติฝ่าฝืนข้อบังคับควบคุมการเดินเรือท้องถิ่นแห่งจังหวัดสมุทรสงครามที่มีบังคับใช้อยู่แล้วในปัจจุบัน และที่จะมีขึ้นในอนาคต และเพื่อเป็นการรองรับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 38 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยให้อธิบดีกรมเจ้าท่า (อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) ในฐานะ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่ง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่จะได้รับมอบอำนาจในที่นี้หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลเมืองอัมพวา โดยให้มีอำนาจดังต่อไปนี้

1. มอบหมายให้ประสานงานเรื่องการมีคำสั่งห้ามใช้เรือยนต์ การเข้าไปตรวจค้น การยึดใบอนุญาต การไม่ออกใบอนุญาต การไม่ต่อทะเบียนเรือยนต์ หรือการยึดหรืออายัดเรือยนต์ที่มีระดับเสียงเกินกว่า 100 เดซิเบลเอ ซึ่งเป็นมาตรฐานการวัดระดับเสียงเรือกลตามที่ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ 4 มกราคม 2553 กำหนดไว้

2. มอบหมายให้มีอำนาจในการตรวจ และติดตามตรวจสอบเรือยนต์ การตรวจวัดระดับเสียง เพื่อให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทกฎหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 และข้อบังคับการเดินเรือท้องถิ่น จังหวัดสมุทรสงครามที่ออกตามความในมาตรา 68 วรรคสองด้วย

3. เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการตามที่ได้รับมอบอำนาจแล้ว ให้สำเนารายงานการดำเนินงานให้สำนักงานขนส่งทางน้ำที่ 3 จังหวัดสมุทรสงครามรับทราบด้วยทุกครั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกัน

3.3.2 การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า หากมีการฝ่าฝืนประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ 4 มกราคม 2553 ที่กำหนดมาตรฐานระดับเสียงของเรือกลไ้วัวต้องไม่เกิน 100 เดซิเบลเอแล้ว ตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ให้อำนาจเจ้าพนักงานออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะจนกว่าจะได้มีการแก้ไขให้เป็นไปตามมาตรฐานก่อนโดยทำเครื่องหมายห้ามใช้ไว้ที่ส่วนหนึ่งส่วนใดของยานพาหนะ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกคำสั่ง การยกเลิกคำสั่ง การทำและยกเลิกเครื่องหมายห้ามใช้ยานพาหนะ และการใช้ยานพาหนะในขณะที่มีเครื่องหมายห้ามใช้ยานพาหนะ พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2550 ซึ่งสภาพบังคับคือ หากผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะของเจ้าพนักงานที่ออกตามความในมาตรา 65 ของพระราชบัญญัตินี้ ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน นอกจากนั้นแล้ว หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานที่สั่งให้ยานพาหนะหยุด หรือกระทำการใดๆ ที่จำเป็นเพื่อการตรวจสอบเครื่องยนต์ของยานพาหนะโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 67 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องนั้นมีสภาพบังคับที่เหมาะสม และจะสามารถนำมาปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพหากมีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เพียงพอ ดังนั้น จึงขอเสนอแนะให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติราชการตามมาตรา 65 มาตรา 66 และมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เฉพาะในเขตพื้นที่ของตน ดังนี้

1. หัวหน้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม
2. หัวหน้าองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภออัมพวา และอำเภอเมืองอัมพวา
3. นายกเทศบาลเมืองอัมพวา

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

3.3.3 การส่งเสริมการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ปัญหามลพิษทางเสียงจากเรือในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวานั้นไม่ใช่จะสามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้โดยการทำงาน หรือการดำเนินงานของหน่วยงานใดแต่เพียงหน่วยงานเดียว หากแต่ต้องอาศัยการประสานงาน หรือการปรึกษาหารือร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงจะสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องมลพิษทางเสียงจากเรือยนต์ในเส้นทางท่องเที่ยวรอบเกาะอัมพวาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามหลักการบูรณาการทางสิ่งแวดล้อมด้วยอีกประการหนึ่ง