

บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่

การได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐ ส่งผลให้ปริมาณฟาร์มโคนมขนาดใหญ่เพิ่มสูงขึ้น และทำให้ของเสียหรือน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการฟาร์มโคนมเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว อีกทั้งยังทำให้คุณภาพของน้ำเสื่อมโทรมลงเนื่องจากมีสิ่งปนเปื้อนอยู่ในน้ำ ซึ่งหากมีมากเกินไปย่อมสร้างความเสียหายให้กับสิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศของแหล่งนั้น โดยจากการประมาณการจำนวนการเลี้ยงที่มีอยู่ในขณะนี้ อาจกล่าวได้ว่าฟาร์มโคนมขนาดใหญ่บางแห่งจัดให้มีการกำจัดของเสียหรือบำบัดน้ำเสียก่อนระบายออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกฟาร์มแล้ว แต่ในฟาร์มโคนมขนาดใหญ่หลายๆ แห่งก็มิได้มีการกำจัดของเสียหรือบำบัดน้ำเสียก่อนระบายลงสู่แหล่งน้ำแต่อย่างใด ภาครัฐจึงต้องอาศัยมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ กล่าวโดยทั่วไปแล้วกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมมักเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติควบคุมมิให้ฟาร์มโคนมกระทำการบางสิ่งบางอย่าง อันจะเป็นเหตุให้เกิดมลพิษทางน้ำ และบัญญัติโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนเอาไว้ กฎหมายในลักษณะนี้ได้มีการบัญญัติขึ้นมากมายหลายฉบับ โดยมีบทบัญญัติห้ามกระทำการต่างๆ ในบริเวณแหล่งน้ำที่แตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ที่มุ่งประสงค์คุ้มครอง นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการควบคุมการปล่อยน้ำเสียของฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ หรือควบคุมฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เฉพาะบางประการ เช่น การกำหนดให้การเลี้ยงโคนมเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การควบคุมเขตเลี้ยงโคนม เป็นต้น

ในบทนี้จะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่ใช้ในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ เพื่อทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวโดยเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศ โดยแบ่งหัวข้อเพื่อทำการศึกษา ดังนี้

1. การควบคุมมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่
2. มาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศเพื่อควบคุมมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่
3. วิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่

4.1 การควบคุมมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่

4.1.1 การห้ามทิ้งหรือระบายน้ำเสีย

มาตรการทางกฎหมายประเภทนี้มีลักษณะห้ามไม่ให้แหล่งกำเนิดมลพิษทิ้งของเสียหรือระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำ โดยที่ไม่ได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งเอาไว้ ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่มีการกระทำตามที่กฎหมายนั้นๆ บัญญัติว่าเป็นความผิดเกิดขึ้น ผู้กระทำจะได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด แม้ว่าการทิ้งหรือการระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำนั้นๆ อาจจะเป็นไปตามมาตรฐานการระบายน้ำตามที่กฎหมายอื่นๆ กำหนดเอาไว้ก็ตาม อย่างไรก็ตาม กฎหมายเหล่านี้ต่างมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองแหล่งน้ำต่างกัน บางฉบับมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองแหล่งน้ำแหล่งใดแหล่งหนึ่งเป็นการเฉพาะ บางฉบับมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองแหล่งน้ำทั่วไป¹ ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้

4.1.1.1 กฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองแหล่งน้ำแหล่งใดแหล่งหนึ่งเป็นการเฉพาะ ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติรักษาคลอง รัตนโกสินทร์ศก 121 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาคลองให้อยู่ในสภาพที่ดีเหมาะสมสำหรับการคมนาคมตลอดจนการเพาะปลูก โดยมีการควบคุมฟาร์มโคนมไม่ให้ก่อให้เกิดความสกปรกและตื้นเขินแก่ลำคลอง ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 6 โดยบัญญัติว่า

“ถ้าหากว่าสามารถจะทำได้เป็นอย่างอื่นแล้ว ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเอาหยากเยื่อฝุ่นฝอยหรือสิ่งโสโครกเททิ้งในคลอง และห้ามมิให้เททิ้งสิ่งของดังกล่าวมาแล้วลงในทางน้ำลำคู ซึ่งเลื่อนไหลมาลงคลองได้ ถ้าผู้ใดกระทำผิดต่อมาตรานี้ ให้ปรับผู้นั้นไม่เกิน 20 บาท หรือจำคุกไม่เกินเดือนหนึ่ง หรือทั้งปรับและจำทั้งสองสถาน”

การกระทำผิดตามมาตรา 6 นี้ มี 2 ลักษณะ คือ ประการแรกเป็นการเอาหยากเยื่อ ฝุ่น ฝอย หรือสิ่งโสโครกเททิ้งในลำคลองโดยตรง เช่น ฟาร์มโคนมทิ้งมูลโคหรือระบายน้ำเสียซึ่งอาจเกิดจากการล้างทำสะอาดคอกลงคลองโดยตรง ส่วนลักษณะที่สองนั้นมิได้มีการทิ้ง

¹ สุมลรัตน์ นาคพานิช, “กฎหมายในการควบคุมและการจัดการมลพิษทางน้ำจากชุมชน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น.22.

สิ่งดังกล่าวลงในคลองโดยตรง แต่หากเททิ้งสิ่งเหล่านั้นในทางน้ำ ลำคูซึ่งอาจมีการเคลื่อนไหลของสิ่งของดังกล่าวมาลงสู่ลำคลองได้ การทิ้งสิ่งต่าง ๆ ทั้งสองลักษณะนี้มีความผิดเช่นกัน ข้อความในบทบัญญัตินี้ไม่น่าจะครอบคลุมถึงกรณีที่มีการกองหรือทิ้งสิ่งโสโครกไว้บนพื้นดิน และสิ่งเหล่านั้นถูกชะล้างหรือพัดพาออกไปในลำคูหรือลำคลอง² ดังนั้น หากฟาร์มโคนมมีการตากมูลโคเพื่อทำเป็นปุ๋ย ต่อมาถูกฝนชะล้างกองมูลลงสู่ลำคลองทำให้เกิดสภาพตื่นเขิน กรณีนี้ย่อมไม่ถือว่าฟาร์มโคนมมีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

นอกจากปัญหาข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาเรื่องขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นข้อจำกัดทำให้ฟาร์มโคนมในบางพื้นที่ไม่ถูกควบคุมตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากการที่พระราชบัญญัตินี้จะใช้บังคับแก่คลองใดนั้น มาตรา 2 กำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจากข้อมูลเกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกาที่ผ่านมานั้น มักจะเป็นการประกาศใช้กฎหมายนี้กับลำคลองในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล³ ทำให้พื้นที่ที่อยู่นอกเขตพื้นที่ที่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาไม่ตกอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว พื้นที่ที่มักจะประกอบกิจการฟาร์มโคนมขนาดใหญ่มักอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ส่งผลให้ไม่สามารถบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ในพื้นที่นอกเขตที่ตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้

สำหรับบทกำหนดโทษตามมาตรา 6 เนื่องจากพระราชบัญญัติรักษาคลองรัตนโกสินทร์ศก 121 ได้บัญญัติขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว โดยไม่ได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โทษที่กำหนดจึงมีอัตราที่ต่ำมาก โดยมีโทษปรับเพียง 20 บาทเท่านั้น จึงทำให้บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาบังคับใช้ในปัจจุบัน⁴

(2) **พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485** เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการชลประทาน การเพาะปลูก การสาธารณสุขและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในทางน้ำชลประทาน⁵ มิให้แหล่งน้ำของการชลประทาน

² อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550), น.246.

³ เฝิงอ้าง, น.247.

⁴ สุมลรัตน์ นาคพานิช, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น.23.

⁵ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มาตรา 4 ได้กำหนดนิยามคำว่า "ทางน้ำชลประทาน" เอาไว้ และในมาตรา 5 ได้กำหนดประเภทของทางน้ำชลประทานเอาไว้

หลวงต้องเสียหาย โดยมีกรมชลประทานเป็นหน่วยงานเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง⁶ กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เป็นการควบคุมการก่อให้เกิดมลพิษหรือความสกปรกแก่ทางน้ำชลประทาน ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 28 โดยบัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช เศษถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค

ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ หรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัย”

การกระทำที่เป็นความผิดตามมาตรา 28 นี้สามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ วรรคแรกเป็นการทำให้น้ำชลประทานเกิดความสกปรกหรือเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค ส่วนวรรคสองนั้นเป็นการทำให้น้ำธรรมชาติเกิดเป็นพิษ⁷

การกระทำที่เป็นความผิดในวรรคแรกนั้น แยกการกระทำที่เป็นความผิดได้ 2 กรณี คือ

กรณีแรก เป็นกรณีที่ฟาร์มโคนมมีการทิ้งมูลฝอย ซากโค ซากพืช เศษถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทาน โดยไม่จำเป็นต้องเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภคก็เป็นความผิดแล้ว

กรณีที่สอง เป็นกรณีที่ทำให้น้ำเป็นหรืออาจเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค โดยในกรณีนี้ไม่ได้ระบุถึงการกระทำเอาไว้ว่าห้ามกระทำการใดบ้าง เพียงแต่ถ้าการกระทำนั้นทำให้น้ำเป็นหรืออาจเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค ก็เป็นความผิดแล้ว หากการกระทำนั้นไม่เป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภคก็ไม่ถือว่าเป็นความผิด

สำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรา 28 วรรค 1 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่หากเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 28 วรรค 2 ผู้กระทำต้องรับโทษหนักขึ้น คือ ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁸

⁶ อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549), น.375.

⁷ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น.254.

⁸ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มาตรา 37

อย่างไรก็ตาม การกระทำที่จะเป็นความผิดตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ จะต้องเป็นการระบายน้ำหรือสิ่งใดๆ ลงในทางน้ำชลประทานเท่านั้น ไม่ควรขยายความถึงการระบายน้ำหรือสิ่งใดๆ ลงในทางน้ำประเภทอื่นแม้ว่าจะเชื่อมต่อกับทางน้ำชลประทานก็ตาม เพราะการตีความกฎหมายที่มีโทษทางอาญาควรจะต้องตีความอย่างเคร่งครัด เนื่องจากกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล⁹

นอกจากนี้ แม้พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 จะไม่ได้ให้อำนาจแก่กรมชลประทานในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายในการอนุญาตให้แหล่งกำเนิดมลพิษสามารถปล่อยน้ำเสียลงสู่ทางชลประทานได้โดยตรงก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกรมชลประทานได้ออกคำสั่งกรมชลประทานที่ 883/2532 เรื่อง การป้องกันและการแก้ไขการระบายน้ำที่มีคุณภาพต่ำลงทางน้ำชลประทานและทางน้ำที่เชื่อมต่อกับทางน้ำชลประทานในเขตพื้นที่โครงการชลประทาน เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ.2532 เพื่อกำหนดค่ามาตรฐานในการอนุญาตให้แหล่งกำเนิดมลพิษสามารถปล่อยน้ำเสียลงในทางน้ำชลประทานได้ หากมีการบำบัดน้ำให้มีค่ามาตรฐานไม่เกินค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งในทางน้ำชลประทานที่กรมชลประทานกำหนด เช่น การกำหนดให้มีค่า BOD ไม่มากกว่า 20 มิลลิกรัม/ลิตร หรือกำหนดให้น้ำที่สามารถปล่อยลงสู่ทางน้ำชลประทานได้จะต้องไม่มีสีหรือกลิ่นที่เป็นที่พึงรังเกียจ เป็นต้น ทำให้ฟาร์มโคนมไม่สามารถปล่อยน้ำเสียลงสู่ทางน้ำชลประทานได้เลยหากไม่มีการบำบัดน้ำเสียที่เกิดขึ้นในฟาร์มก่อน เนื่องจากค่า BOD ที่เกิดจากกิจกรรมในฟาร์มโคนมขนาดใหญ่มีค่าที่สูงมาก¹⁰ และเนื่องจากการที่เป็นกิจการขนาดใหญ่จำเป็นต้องใช้ในการประกอบกิจการย่อมเพิ่มสูงขึ้นตามมา โดยผู้ฝ่าฝืนคำสั่งนี้จะต้องรับโทษตามมาตรา 37 ของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

แต่โดยที่พระราชบัญญัตินี้ ไม่ได้ให้อำนาจกรมชลประทานในการกำหนดค่ามาตรฐานดังกล่าวไว้ จึงอาจทำให้เกิดปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง หากเจ้าพนักงานดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืน โดยถือว่าเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งของกรมชลประทาน ผู้ถูกฟ้องคดีอาจต่อสู้คดีโดยอ้างความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง โดยอ้างว่ากรมชลประทานไม่มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวได้ ซึ่งในการดำเนินคดีทางศาล มาตรฐานฐานนี้คงเป็นเพียงหลักเกณฑ์เบื้องต้นที่เจ้าพนักงานจะพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า การฝ่าฝืนมาตรฐานดังกล่าวอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่การ

⁹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2*, น.256.

¹⁰ น้ำล้างคอกมีค่า BOD ระหว่าง 1,000 – 20,000 มิลลิกรัมต่อลิตรและมูลเหลวจากฟาร์มโคนมมีค่า BOD สูงถึง 10,000 – 20,000 มิลลิกรัมต่อลิตร

เพาะปลูกหรือการบริโภค ทำให้การระบายน้ำทิ้งเป็นความผิดตามมาตรา 28 แต่หากผู้ระบายน้ำทิ้งสามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า การระบายน้ำที่ฝ่าฝืนมาตรฐานดังกล่าวไม่อาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างที่ได้อ้างมาแล้ว ผู้นั้นก็ไม่น่ามีความผิดตามมาตรา 28¹¹

(3) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองแหล่งน้ำต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นที่จับสัตว์น้ำ¹² ในขณะที่เดียวกันก็มีบทบัญญัติควบคุมเกี่ยวกับการประกอบอาชีพประมง โดยบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่เป็นการคุ้มครองมลพิษทางน้ำในแหล่งประมง ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 19 โดยบัญญัติว่า

“ห้ามมิให้บุคคลใด เท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือกระทำการใดๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีนเมา หรือเท ทิ้ง ระบาย หรือทำให้สิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์ และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

การกระทำความผิดที่เกี่ยวกับฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ตามมาตรา 19 ของพระราชบัญญัตินี้ อาจเป็นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

ก. การที่ฟาร์มโคนมทำให้สิ่งใดก็ตามลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำ การกระทำในลักษณะดังกล่าวจะเป็นความผิดได้ต้องมีลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำ หากไม่เป็นอันตรายก็ไม่เป็นความผิดในส่วนนี้ ส่วนจะเป็นความผิดตามเงื่อนไขอื่นหรือไม่ ต้องพิจารณาเป็นกรณีไป เช่น ฟาร์มโคนมทิ้งของเสียหรือระบายน้ำเสียจากฟาร์มลงสู่แหล่งน้ำ การกระทำดังกล่าวอาจทำให้น้ำเสียจนก่อให้เกิดอันตรายแก่สัตว์น้ำ ทำให้ฟาร์มโคนมมีความผิดตามมาตรานี้ได้

¹¹ อานาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 2, น.256.

¹² พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ที่จับสัตว์น้ำ หมายความว่า ที่ซึ่งมีน้ำขังหรือไหล เช่น ทะเล แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง บ่อ เป็นต้น และหาดที่ขังปวง บรรดาซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งป่าไม้ และพื้นดินซึ่งน้ำท่วมในฤดูน้ำไม่ว่าจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินอันบุคคลถือกรรมสิทธิ์ และภายในเขตน่านน้ำไทยหรือน่านน้ำอื่นใด ซึ่งประเทศไทยใช้อ้อยหรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการทำการประมง โดยที่น่านน้ำเหล่านั้น ปรากฏโดยทั่วไปว่ามีขอบเขตตามกฎหมายท้องถิ่น หรือธรรมเนียมประเพณี หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือตามสนธิสัญญาหรือด้วยประการใด”

ข. การที่ฟาร์มโคนมทำให้สิ่งใดก็ตามลงไปในที่จับสัตว์น้ำในลักษณะที่ทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ ซึ่งการที่จะถือว่าเกิดมลพิษได้ น่าจะต้องมีผลกระทบต่อที่จับสัตว์น้ำพอสมควร หากตีความว่า การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อที่จับสัตว์น้ำแม้เพียงเล็กน้อยก็เป็น การทำให้เกิดมลพิษตามมาตราแล้ว จะทำให้กฎหมายเข้มงวดเกินไปจนกระทั่งไม่สามารถ ระบายสิ่งใดลงในแหล่งน้ำได้เลย¹³

4.1.1.2 กฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองแหล่งน้ำทั่ว ๆ ไป ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อควบคุมดูแลกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข โดยกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด และให้ราชการส่วนท้องถิ่น¹⁴มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแล กิจการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวพันความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อม ของมนุษย์อย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อกำหนดของ ท้องถิ่น ซึ่งสามารถใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นได้ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการ ควบคุมน้ำเสีย คือ

มาตรา 20 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบใน การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของ ท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(1) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูล หรือ มูลฝอย นอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้...

(3) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใดๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะ การใช้อาคารหรือสถานที่นั้นๆ...”

¹³ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 2, น.258.

¹⁴ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ราชการส่วน ท้องถิ่น หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการ ส่วนท้องถิ่น”

มาตรานี้เป็นการให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น¹⁵ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมมลพิษทางน้ำ โดยห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ¹⁶ซึ่งสิ่งปฏิกูล¹⁷ หรือมูลฝอย¹⁸ เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลยหว่า เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ.2551 ข้อ 5 ที่บัญญัติห้ามมิให้ฟาร์มโคนมที่อยู่เขตท้องที่ตำบลยหว่าทำการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในที่หรือทางสาธารณะ เป็นต้นว่า ถนน ตรอก ซอย แม่น้ำ คลอง คู สระน้ำ บ่อน้ำ นอกจากนี้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลยหว่าจัดไว้ให้ หรือในที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ที่องค์การบริหารส่วนตำบลยหว่าจัดไว้ให้โดยเฉพาะ เป็นต้น สำหรับผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท¹⁹

(2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการปล่อยมลพิษลงในทางน้ำที่วราชอาณาจักร ซึ่งครอบคลุมแม่น้ำ

¹⁵ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ข้อกำหนดของท้องถิ่น หมายความว่า ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือข้อบังคับซึ่งตราขึ้นโดยราชการส่วนท้องถิ่น”

¹⁶ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ที่หรือทางสาธารณะ หมายความว่า สถานที่หรือทางซึ่งมิใช่เป็นของเอกชนและประชาชนสามารถใช้ประโยชน์หรือใช้สัญจรได้”

¹⁷ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า “สิ่งปฏิกูล หมายความว่า อุจจาระหรือปัสสาวะ และหมายความรวมถึงสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น”

¹⁸ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า “มูลฝอย หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน”

¹⁹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 73/1 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งออกตามความในมาตรา 20 (1) (2) (3) หรือ (6) ในกรณีเกี่ยวกับมูลฝอยติดเชื้อ หรือมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท”

ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย²⁰ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมไม่ให้เกิดมลพิษทางน้ำ คือ

มาตรา 119 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย”

การกระทำที่จะเป็นความผิดตามมาตรานี้ได้ ฟาร์มโคนมจะต้องมีการเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้ สิ่งปฏิกูลใด ๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแหล่งน้ำที่เป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หากเป็นทางน้ำขนาดเล็กมากที่ไม่สามารถใช้ในการสัญจรไปมาได้ หรือเป็นแหล่งน้ำที่โดยสภาพอาจใช้สัญจรได้แต่ในความเป็นจริงแล้วมิได้มีประชาชนใช้สัญจรหรือใช้เพื่อประโยชน์อื่นแต่อย่างใดก็ไม่น่าจะถือว่าเป็นความผิดตามมาตรา²¹

การทิ้งสิ่งใด ๆ ลงในแหล่งน้ำทั่วไปอันจะเป็นความผิดตามมาตรา²¹ ต้องเป็นการทิ้งที่ทำให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรกแก่แหล่งน้ำ แต่การตีความคำว่า ตื่นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรกที่จะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดค่ามาตรฐานหรือระดับของการตื่นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรกว่าอยู่ในระดับใด จึงอาจทำให้เกิดการตีความไปได้หลายทาง เช่น อาจตีความว่าการปล่อยน้ำทิ้งจากฟาร์มโคนมทุกกรณีเป็นความผิดทั้งสิ้นไม่ว่าจะทิ้งในปริมาณที่น้อยเพียงใดก็ตาม เพราะการทิ้งดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความสกปรกต่อแหล่งน้ำ การตีความอย่างเคร่งครัดในลักษณะนี้อาจก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ประกอบการฟาร์มโคนมเป็นอย่างมาก เพราะหมายความว่าภาระระบายน้ำทิ้งทุกกรณีลงสู่แหล่งน้ำถือเป็นความผิด แต่หากตีความว่าการตื่นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรกที่จะเป็นความผิดตามมาตรา²¹ต้องก่อให้เกิดการตื่นเขิน

²⁰ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 มาตรา 3 บัญญัติว่า “น่านน้ำไทย หมายความว่า บรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทยและในกรณีตามมาตรา 17 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ มาตรา 120 มาตรา 121 มาตรา 133 มาตรา 204 และมาตรา 220 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ให้หมายความรวมถึงน่านน้ำที่อยู่ในเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทยด้วย”

²¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 2*, น.248.

ตกตะกอนหรือสกปรกอย่างมากถึงขนาดที่ทำให้น้ำเสียได้ ก็จะมีลดภาวะหรือคลายความกังวลของผู้ประกอบกิจการฟาร์มโคนมมากกว่า เพราะการตีความว่าการระบายน้ำเสียทุกชนิดเป็นความผิด จะเป็นการสร้างภาระแก่ผู้เลี้ยงโคนมมากจนเกินไป

ผู้ฝ่าฝืนมาตราบนี้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ทางราชการต้องเสียไปในการขจัดสิ่งสกปรกที่เกิด การตื่นขึ้น ตกตะกอนหรือสกปรกด้วย บทบัญญัตินี้เป็นการยอมรับเอาหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มาปรับใช้ ซึ่งเป็นผลดีต่อการรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างมาก²²

(3) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตชุมชนเมือง อันได้แก่ เขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นๆ การบังคับใช้ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศ²³ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการ ควบคุมปัญหามลพิษทางน้ำ ดังนี้

มาตรา 33 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครกหรือสิ่ง อื่นใดลงบนถนนหรือในทางน้ำ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองเรือหรืออาคารประเภท เรือแพ ซึ่งจอดหรืออยู่ในท้องที่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้จัดตั้งมณฑลสาธารณะ หรือภาชนะ สำหรับทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย”

มาตราบนี้เป็นกำบังกันมิให้เกิดความสกปรกต่อแหล่งน้ำจากการทิ้งสิ่งปฏิกูล²⁴ มูลฝอย²⁵ น้ำโสโครกหรือสิ่งอื่นใดลงในทางน้ำ²⁶ ดังนั้น การที่ฟาร์มโคนมระบายน้ำเสียลงแหล่งน้ำ

²² เฟิงอ้าง, น.250.

²³ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 2

²⁴ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า “สิ่งปฏิกูล หมายความว่า อุจจาระ หรือปัสสาวะ รวมตลอดถึง วัตถุอื่นใดซึ่งเป็นของโสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น”

²⁵ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า “มูลฝอย หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร

ย่อมเป็นความผิดตามมาตราที่ห้าที่ เนื่องจากพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองไม่ได้กำหนดค่ามาตรฐานในการปล่อยน้ำทิ้งเอาไว้ ทำให้การปล่อยน้ำทิ้งจากฟาร์มโคนมเป็นความผิดทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการประกอบกิจการฟาร์มโคนมขนาดใหญ่จำเป็นต้องใช้พื้นที่ในการประกอบกิจการค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะใช้สำหรับเป็นโรงเรือนเลี้ยงโคนมหรือโรงรีดนม ทำให้ที่ตั้งของฟาร์มส่วนใหญ่จะไม่อยู่ในเขตเมือง การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะในเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาเท่านั้น ย่อมจะส่งผลให้ไม่สามารถนำกฎหมายฉบับนี้ไปใช้บังคับฟาร์มโคนมที่อยู่นอกเขตดังกล่าวได้ หากไม่มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองบังคับในเขตพื้นที่ที่ว่านั้น

สำหรับผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาทตามมาตรา 57 นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่²⁷ และเจ้าพนักงานท้องถิ่น²⁸ ในการจับกุม

เศษสินค้า ถูกลาสดิก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถ้ำ มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น”

²⁶ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ทางน้ำ หมายความว่า ทะเล ทะเลสาบ หาดทรายชายทะเล อ่างเก็บน้ำ แม่น้ำ ห้วย หนอง คลอง คับคลอง บึง คู ลำราง และหมายความรวมถึงท่อระบายน้ำด้วย”

²⁷ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า

- (1) ปลัดเทศบาล และรองปลัดเทศบาล สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ปลัดสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายอำเภอ สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) รองปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้”

ผู้กระทำความผิดและเปรียบเทียบปรับไว้ ในเรื่องการจับกุมที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 ซึ่งในมาตรานี้ได้มีการนำแนวคิดเรื่อง “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” มาใช้ โดยกำหนดให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดการทำความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริงแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดี การชดใช้ค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะไม่บดบังการกระทำความผิดหรือระงับการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด แต่คดีจะเลิกกันได้ด้วยการเปรียบเทียบปรับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 48 โดยในมาตรานี้ได้มีวิธีการแบ่งค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบปรับมาแบ่งให้แก่ผู้แจ้งตามมาตรา 51 ก็หนึ่ง วิธีการในการให้ผลตอบแทนแก่ผู้ที่พบเห็นการกระทำความผิดแล้วแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่นี้ จะทำให้ประชาชนสนใจสอดส่องดูแลไม่ให้เกิดการก่อมลพิษทางน้ำขึ้น ซึ่งจะเป็นการช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่อีกทางหนึ่งและยังเป็นการช่วยลดปัญหาเจ้าพนักงานมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอที่จะตรวจจับการกระทำความผิดให้ครอบคลุมทุกแหล่งน้ำได้อีกด้วย²⁹

(4) **ประมวลกฎหมายอาญา** เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งรักษาความสงบ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พร้อมทั้งกำหนดมาตรการในการลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ ในหมวดความผิดว่าด้วยลหุโทษ ดังนี้

มาตรา 375 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำให้รางระบายน้ำ ร่องน้ำหรือท่อระบายของโสโครก อันเป็นสิ่งสาธารณะเกิดขัดข้องหรือไม่สะดวกต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท”

มาตรานี้ไม่ได้บัญญัติถึงลักษณะของการกระทำความผิดเอาไว้ว่าจะต้องทิ้งสิ่งใดลงไปใ้ในรางระบายน้ำถึงจะเป็นความผิด ทำให้กฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมไปถึงการกระทำทุกอย่างอัน

²⁸ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายความว่า

- (1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็น

ราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น”

²⁹ สุมลรัตน์ นาคพานิช, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.32.

จะทำให้รางระบายน้ำ ร่องน้ำหรือท่อระบายของโสโครกอันเป็นสิ่งสาธารณะเกิดขัดข้องหรือไม่ สะดวกย่อมเป็นความผิดตามมาตรา³⁰ ซึ่งคำว่า “สิ่งสาธารณะ” หากจำเป็นต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไม่เพียงแต่เป็นทางสำหรับประชาชนใช้ก็ถือเป็นสิ่งสาธารณะ และไม่ว่าทางระบายน้ำนั้น จะทำขึ้นโดยเทศบาล เช่น ท่อระบายน้ำ หรือเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ทางน้ำตามธรรมชาติที่ไหลสู่บึงสาธารณะ³⁰

มาตรา 380 บัญญัติว่า “ผู้ใดทำให้เกิดปฏิญญแก่ น้ำในบ่อ สระ หรือที่ซึ่งน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” มาตรา³¹นี้มุ่งลงโทษแก่ผู้ก่อให้เกิดความสกปรกต่อแหล่งน้ำที่ซึ่งไว้สำหรับประชาชนใช้สอยเท่านั้น ดังนั้น หากฟาร์มโคนมทำให้เกิดปฏิญญแก่ น้ำในบ่อ สระ หรือที่ซึ่งน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอยย่อมไม่เป็นความผิดตามกฎหมายนี้

มาตรา 396 บัญญัติว่า “ผู้ใดทิ้งซากสัตว์ซึ่งอาจเน่าเหม็นในหรือริมทางสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท”

มาตรา³¹นี้ บัญญัติห้ามทิ้งซากสัตว์ ในหรือริมทางสาธารณะ ซึ่งทางสาธารณะย่อมหมายรวมถึงทางน้ำสาธารณะด้วย³¹

กล่าวโดยสรุป มาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติห้ามทิ้งหรือระบายน้ำเสีย นั้น มักจะเป็นมาตรการในลักษณะของการควบคุมไม่ให้ฟาร์มโคนมกระทำการใดๆ จนเป็นเหตุให้เกิดมลพิษต่อแหล่งน้ำหรือก่อให้เกิดความสกปรกแก่แหล่งน้ำภายนอกฟาร์มโคนม ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติรักษาคลอง รัดนโกสินทร์ศก 121 บัญญัติห้ามทิ้งสิ่งโสโครกลงในคลองหรือพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ที่มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกัน คือ ห้ามทิ้งสิ่งปฏิญญลงในทางน้ำชลประทาน เป็นต้น แต่ทั้งนี้แม้บทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับจะกำหนดให้การห้ามทิ้งหรือระบายน้ำเสียในแหล่งน้ำเป็นการกระทำที่เป็นความผิดและผู้กระทำได้รับโทษเหมือนกัน แต่เมื่อพิจารณากฎหมายแต่ละฉบับแล้วจะสังเกตเห็นข้อแตกต่างบางประการ อันได้แก่ ประเภทของแหล่งน้ำที่เป็นองค์ประกอบของการกระทำความผิดซึ่ง

³⁰ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, ประมวลกฎหมายอาญา, ฉบับอ้างอิง พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547).

³¹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(2) บัญญัติว่า “ทางสาธารณะ หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางรถไฟและทางรถรางที่มีรถเดิน สำหรับประชาชนโดยสารด้วย”

จะแตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองแหล่งน้ำที่แตกต่างกัน โดยบางฉบับคุ้มครองแหล่งน้ำแหล่งใดแหล่งหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง อันได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาคลอง รัตนโกสินทร์ศก 121 คุ้มครองแหล่งน้ำประเภทคลอง, พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 คุ้มครองแหล่งน้ำประเภททางน้ำชลประทาน และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 คุ้มครองแหล่งน้ำประเภทที่ถือว่าเป็นที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งหากพาร์มโคนมทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในแหล่งน้ำนอกเหนือจากแหล่งที่กล่าวข้างต้น การกระทำดังกล่าวจะไม่ใช่ความผิดเพราะขาดองค์ประกอบของการกระทำ ความผิดตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำที่ไม่เป็นความผิดดังกล่าวอาจเป็นความผิดตามกฎหมายบางฉบับที่มีเจตนารมณ์คุ้มครองแหล่งน้ำทั่วไปหรือแหล่งน้ำสาธารณะที่ไม่ได้ระบุประเภทโดยเฉพาะเจาะจง อันได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 , พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และประมวลกฎหมายอาญา

4.1.2 การควบคุมการปล่อยน้ำเสีย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน กล่าวคือ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน บทบัญญัติที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการปล่อยน้ำเสียของพาร์มโคนมปรากฏอยู่ในหมวด 3 ที่ว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยมีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นแนวทางและใช้ความระมัดระวังมิให้น้ำเสียที่เกิดจากการประกอบกิจการมีมากเกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนดอันจะส่งผลกระทบต่อและสร้างความเสียหายต่อคุณภาพของน้ำนั้นได้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงได้กล่าวถึงการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำไว้ในมาตรา 32 ซึ่งบัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่อไปนี้

(1) มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำและแหล่งน้ำสาธารณะอื่นๆ ที่อยู่ภายในผืนแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่...

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่งจะต้องอาศัยหลักวิชาการ กฎเกณฑ์ และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน และจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย”

บทบัญญัติมาตรานี้ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ³² ออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำโดยแยกตามประเภทของแหล่งน้ำ ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ออกประกาศกำหนดมาตรฐานในเรื่องดังกล่าว คือ ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน วันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2537³³ โดยมีการแบ่งประเภทของแหล่งน้ำออกเป็น 5 ประเภท ซึ่งการแบ่งประเภทของแหล่งน้ำเหล่านี้เป็นไปตามสภาพธรรมชาติเพื่อประโยชน์ในการทำกิจกรรมต่างๆ เช่น การอุปโภคบริโภค การอนุรักษ์ระบบนิเวศน์ของแหล่งน้ำ การประมง การเกษตร การอุตสาหกรรม

³² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 12 บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินแปดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในจำนวนนี้จะต้องมีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้พิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม”

³³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอน 16 ง วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2537

เป็นต้น โดยแหล่งน้ำทั้ง 5 ประเภทนี้จะมีค่ามาตรฐานควบคุมที่แตกต่างกันไปเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการกำหนดคุณภาพน้ำเพื่อใช้ประโยชน์ในด้านๆ การกำหนดแหล่งน้ำผิวดินแหล่งใดแหล่งหนึ่งให้เป็นแหล่งน้ำเป็นประเภทใดนั้น ข้อ 8 แห่งประกาศฉบับนี้ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษเป็นผู้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แต่ทั้งนี้หากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เห็นว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้ประกาศไว้แล้วนั้นมีความไม่เหมาะสมและสอดคล้อง กับความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ มาตรา 34 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสามารถปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานคุณภาพน้ำเหล่านั้นใหม่ได้ โดยจะต้องประกาศการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรฐานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้มีการประกาศมาตรฐานคุณภาพน้ำในราชกิจจานุเบกษา แต่ก็ได้หมายความว่า หากเมื่อใดที่คุณภาพน้ำลดต่ำกว่าค่ามาตรฐานที่ได้กำหนดไว้แล้ว จะต้องมีการลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ทำให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าว เนื่องจากการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำได้มีไว้เพื่อการลงโทษ แต่เป็นการกำหนดเป้าหมายและเป็นเครื่องชี้ว่า ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งคุณภาพน้ำ ณ บริเวณใดบริเวณหนึ่งมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานหรือไม่ หากต่ำกว่ามาตรฐานผู้ที่เกี่ยวข้องก็ต้องร่วมมือหาทางแก้ไขปรับปรุงต่อไป³⁴ เพื่อให้คุณภาพน้ำเป็นไปตามมาตรฐาน เช่น ลดปริมาณน้ำเสียที่จะปล่อยออกสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ โดยมีให้แหล่งกำเนิดมลพิษปล่อยน้ำเสียมากเกินไป หรือการกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษต้องบำบัดน้ำเสียก่อนระบายออกสู่ภายนอก หรือการมีให้แหล่งกำเนิดมลพิษหนาแน่นมากเกินไป เป็นต้น ดังนั้น แม้ว่าแหล่งน้ำแหล่งใดแหล่งหนึ่งจะมีค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำลดต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดเอาไว้ กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ทำให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวแต่อย่างใด

ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดก็เป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการลดปริมาณและความเข้มข้นของมลพิษที่ระบายออกสู่สภาพแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ เนื่องจากมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดเป็นเครื่องช่วยให้คุณภาพน้ำเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานคุณภาพน้ำ ซึ่งหากมีเป้าหมายที่จะทำให้แหล่งน้ำมีคุณภาพที่

³⁴ อานาจ วงศ์บัณฑิต, *อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 2*, น.194.

ดีมาก ก็จะต้องกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำไว้สูงและจะต้องมีการควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสียอื่นๆ จากแหล่งกำเนิดมลพิษอย่างเข้มงวดด้วยการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่สูงตามไปด้วย³⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 55 จึงได้บัญญัติให้มีการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดไว้เพื่อรักษาคุณภาพน้ำให้ได้มาตรฐานคุณภาพน้ำ³⁶ แต่เนื่องจากการเลี้ยงโคนมมิได้ถูกประกาศให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิด ทำให้ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ไม่ถูกควบคุมให้ต้องดำเนินการบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดก่อนระบายออกสู่ที่ดินหรือแหล่งน้ำภายนอกฟาร์มตามมาตรา 55 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีได้ถูกประกาศให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิด ก็ยังคงมีหน้าที่บางประการดังต่อไปนี้

(1) หากแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นอยู่ในเขตท้องที่ที่ทางราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภทเว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา 70 มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมที่อยู่ภายในเขตดังกล่าวและต้องเสียค่าบริการตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เว้นแต่แหล่งกำเนิดมลพิษจะมีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียของตนเองอยู่แล้ว และ

³⁵ เพิ่งอ้าง, น.208.

³⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 55 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้”

สามารถทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้³⁷ หากผู้มีหน้าที่ตามมาตรา 72 ผ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁸

อย่างไรก็ดี แหล่งกำเนิดมลพิษอื่นที่ไม่ถูกประกาศให้ต้องถูกควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิด ซึ่งรวมถึงฟาร์มโคนมขนาดใหญ่จะไม่มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม หากไม่อยู่ในเขตท้องที่ที่ทางราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม หรืออยู่ในเขตท้องที่ที่ทางราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม แต่อยู่นอกเขตการให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม เนื่องจากระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน หมายความว่ารวมถึง ท่อ สิ่งปลูกสร้าง เครื่องมือ อุปกรณ์ และวัสดุที่จำเป็นที่ส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดให้มีขึ้นเพื่อบริการสาธารณะด้านการบำบัดน้ำเสียจากกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนเป็นหลัก และสามารถรับบริการบำบัดน้ำเสียจากกิจกรรมอื่นที่มีใช้ชุมชนได้ตามความเหมาะสม³⁹ ดังนั้น หากไม่มีการให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม หรือไม่มีท่อลำเลียงน้ำเสียหรือของเสียต่อผ่านมายังบริเวณที่ตั้งของฟาร์มโคนม ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ย่อมไม่มีหน้าที่ที่จะต้องจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปบำบัดหรือกำจัดแต่อย่างใด เพราะการพิจารณาหน้าที่ของฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ตามมาตรฐานดังกล่าว นอกจากจะต้องพิจารณาตามเขตพื้นที่การ

³⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 72

³⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 104 บัญญัติว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 71 หรือผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 72 หรือข้อกำหนดของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 74 หรือมาตรา 75 วรรคหนึ่ง หรือกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 80 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

³⁹ กรมควบคุมมลพิษ, แผนการจัดการน้ำเสียชุมชน, (ม.ป.ป.), น.3.

ปกครองตามภารกิจของท้องถิ่น⁴⁰ แล้ว ยังต้องพิจารณาถึงเขตพื้นที่การให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือของเสียรวมประกอบกันด้วย

(2) หากเขตท้องที่ใดที่ทางราชการไม่ได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมไว้ แต่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตดังกล่าว มาตรา 74 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียของตนไปให้ผู้รับจ้างให้บริการทำการบำบัดหรือกำจัดตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น⁴¹ กำหนดโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ⁴²

⁴⁰ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 มาตรา 16 บัญญัติว่า “ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้ ...

(18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย ...”

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 มาตรา 17 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ ...

(10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม ... ”

⁴¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายความว่า

- (1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ประธานสภาภิบาล สำหรับในเขตสภาภิบาล
- (3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(3) หากเขตท้องที่ใดที่ทางราชการไม่ได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม และไม่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตท้องที่ดังกล่าว มาตรา 75 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจกำหนดวิธีการชั่วคราว⁴³ สำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียซึ่งเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษได้ตามที่จำเป็น จนกว่าจะได้มีการก่อสร้างติดตั้ง และเปิดดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมในเขตท้องที่นั้น

กล่าวโดยสรุป การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา 32 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น ถือเป็นเพียงเป็นกำหนดเป้าหมายในการจัดการคุณภาพของแหล่งน้ำให้มีคุณภาพดีและสอดคล้องกับสภาพตามธรรมชาติเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำกิจกรรมต่างๆ เท่านั้น โดยมีได้เป็นการควบคุมฟาร์มโคนมให้ต้องดำเนินการบำบัดน้ำเสียก่อนระบายออกสู่สิ่งแวดล้อม เพราะจะต้องมี

(6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอย่างอื่น นอกเหนือจาก (1) ถึง (5) ข้างต้น ที่ได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น”

⁴² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้”

⁴³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 75 วรรค 2 บัญญัติว่า “ วิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามวรรคหนึ่ง หมายความว่าความรวมถึงการเก็บรวบรวม การขนส่ง หรือการจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียด้วยวิธีการใดๆ ที่เหมาะสม ไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการที่อยู่ในเขตอื่นหรืออนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียซึ่งรับจ้างให้บริการอยู่ในเขตอื่นเข้ามาเปิดดำเนินการรับจ้างให้บริการในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้นเป็นการชั่วคราว หรืออนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการนั้นทำการเก็บรวบรวมน้ำเสียหรือของเสียเพื่อนำขนเคลื่อนย้ายไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของผู้ซึ่งอยู่ในเขตท้องที่อื่นนอกเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น”

การประกาศกำหนดให้ฟาร์มเลี้ยงโคนมขนาดใหญ่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมเสียก่อน ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังมีได้ประกาศให้ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุมการระบายน้ำเสียออกจากแหล่งกำเนิด จึงทำให้ฟาร์มโคนมไม่ถูกควบคุมการระบายน้ำเสียให้ได้มาตรฐานตามมาตรา 55 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่อย่างไรก็ดี แหล่งกำเนิดมลพิษประเภทที่มีได้ถูกควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิด ซึ่งรวมถึงฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ จะยังมีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปบำบัดหากอยู่ในเขตท้องที่ที่ทางราชการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียรวมดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

4.1.3 การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข สำหรับบทบัญญัติในหมวดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถนำมาใช้เพื่อควบคุมและป้องกันปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดจากกิจการที่ถือว่าเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตประจำวันของประชาชนในชุมชน โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมปัญหามลพิษทางน้ำ ดังนี้

มาตรา 31 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ”

มาตรา 32 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา 31 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(1) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา 31 บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินกิจการตาม (1) ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ”

มาตรา 33 บัญญัติว่า “เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่น ตามมาตรา 32(1) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่น กำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา 32(1) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 56

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไข โดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา 32(2) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว”

มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข⁴⁴ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข⁴⁵ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่ากิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เมื่อมีการประกาศดังกล่าวแล้วราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นของตนว่ากิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพบางประเภท

⁴⁴ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุข กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมหรือยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้”

⁴⁵ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 9 บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสาธารณสุข” ประกอบด้วยปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกรุงเทพมหานคร นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทยและผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ในด้านกฎหมายการสาธารณสุข การอนามัยสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกรรมการให้อธิบดีกรมอนามัยเป็นกรรมการและเลขานุการ”

นั้นจะต้องมีการควบคุมอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับสุขลักษณะหรือมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพตามมาตรา 32 และการดำเนินการดังกล่าวเพื่อการค้าต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสียก่อนตามมาตรา 33 และ 56⁴⁶ ส่วนการดำเนินการที่ไม่มีลักษณะเป็นการค้าไม่ต้องขออนุญาตตามมาตรา 33 แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทั่วไป ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้สำหรับกิจการที่ต้องควบคุมในท้องถิ่นนั้น⁴⁷

อาศัยอำนาจตามมาตรา 31 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ 5/2538 เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ วันที่ 27 มิถุนายน 2538 กำหนดให้กิจการที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงสัตว์เพื่อรีดเอานมเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทำให้การเลี้ยงโคนมซึ่งตามปกติย่อมเลี้ยงไว้เพื่อการผลิตน้ำนมรวมอยู่ในกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพด้วย ผู้ประกอบกิจการจึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งการควบคุมการเลี้ยงโคนมในฐานะที่เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพสามารถแยกออกเป็น 2 กรณีคือ

ก) การเลี้ยงโคนมเพื่อการค้า เมื่อราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดให้การเลี้ยงโคนมเป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นแล้วนั้น ภายในระยะ 90 วันนับแต่วันที่ข้อกำหนดท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ ผู้เลี้ยงโคนมไม่ว่าผู้เลี้ยงรายเดิมก่อนมีข้อกำหนดท้องถิ่น หรือผู้เลี้ยงรายใหม่ภายหลังจากที่มีข้อกำหนดท้องถิ่น ต้องดำเนินการขออนุญาตเลี้ยงโคนมต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนดำเนินกิจการนั้นๆ ซึ่งใบอนุญาตจะใช้ได้เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้นตามมาตรา 33

นอกจากมาตรการอนุญาตแล้ว ข้อบัญญัติท้องถิ่นยังกำหนดให้ผู้เลี้ยงโคนมที่ได้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปเพื่อกำกับดูแลมิให้ผู้เลี้ยงโคนมดำเนินกิจการโดยไม่ต้องด้วยสุขลักษณะ ซึ่งรวมถึงการก่อให้เกิดน้ำเสียอันอาจเป็นต้นเหตุให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ หรืออนามัยของประชาชนได้⁴⁸ เช่น การดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนิน

⁴⁶ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียจากโรงงาน, รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 2535, น.98.

⁴⁷ คณะผู้จัดทำ กรมอนามัย, คู่มือการปฏิบัติงานควบคุมกิจการค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพสำหรับเจ้าหน้าที่สาธารณสุข, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2540) , น.24.

⁴⁸ เฉลิมชาติ แจ่มจรรยาและคณะ, คู่มือ (เล่ม 1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, พิมพ์ครั้งที่ 6 (ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย, 2541), น.51-52.

กิจการ ซึ่งหมายถึง สภาวะการณ์สุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมของสถานประกอบการ ทั้งในด้านการดูแลรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบของโครงสร้างอาคาร การรักษาสภาพการใช้งานของเครื่องมือ อุปกรณ์ ระบบการระบายน้ำทิ้ง ระบบบำบัดน้ำเสีย⁴⁹ ซึ่งรวมถึงการทำางระบายน้ำไปสู่ทางระบายน้ำสาธารณะหรือบ่อซึ่งรับน้ำเสียด้วยวัตถุดิบที่มีลักษณะเรียบ ไม่ซีมี ไม่ร่วน น้ำไหลได้สะดวก โดยการระบายน้ำ ต้องไม่ให้เป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้ใช้น้ำ ในทางน้ำสาธารณะหรือแก่ผู้อาศัยใกล้เคียง⁵⁰

นอกจากนี้ มาตรา 33 ยังกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดเงื่อนไข โดยเฉพาะให้แก่ผู้รับอนุญาตปฏิบัติเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพประชาชนได้ โดยผู้ใดฝ่าฝืนการเลี้ยงโคโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 33 ต้องระวางโทษตามมาตรา 71 หากฝ่าฝืนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปไปตามมาตรา 32(2) ต้องระวางโทษตามมาตรา 73 วรรค 1 และผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาตเป็นการเฉพาะตามมาตรา 33 วรรค 2 ต้องระวางโทษตามมาตรา 76 แต่เมื่อได้รับใบอนุญาตสำหรับการเลี้ยงโคนมแล้วไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการเลี้ยงโคตามที่ได้รับใบอนุญาตนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ภายในเวลาที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกิน 15 วันตามมาตรา 59 แต่หากไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาต และการไม่ปฏิบัติหรือการปฏิบัติไม่ถูกต้องนั้นก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพประชาชน หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ตามมาตรา 60

ข) การเลี้ยงโคนมที่มีใช้เพื่อการค้า การเลี้ยงโคนมประเภทนี้ไม่ต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 33 แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปตามที่ราชการ

⁴⁹ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลวังม่วง เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2551 ข้อ 8.4

⁵⁰ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลยู่หว้า เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2551 ข้อ 7.2

ส่วนท้องถิ่นกำหนด⁵¹ เพื่อการกำกับดูแลไม่ให้ผู้เลี้ยงโคนมดำเนินกิจการโดยไม่ถูกต้องด้วย สุขลักษณะ ซึ่งรวมถึงการก่อให้เกิดน้ำเสีย อันอาจเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ หรืออนามัย ของประชาชนได้ เช่น การดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานประกอบการ ซึ่งหมายถึง สภาวะการณ์สุขภาพสิ่งแวดล้อมของสถานประกอบการทั้งด้านการรักษาความสะอาด ความเป็น ระเบียบของโครงสร้างอาคาร การรักษาสภาพการใช้งานของเครื่องมือ อุปกรณ์ ระบบระบาย อากาศ น้ำ แสง และเสียง รวมทั้งระบบจัดการสิ่งปฏิกูลมูลฝอย ให้อยู่ในสภาพี่ใช้การได้ดี

อย่างไรก็ตาม แม้การเลี้ยงโคนมที่มีใช้เพื่อการค้าจะไม่ถูกควบคุมในเรื่องการขอ อนุญาต แต่ยังคงอยู่ในบังคับให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนด ตามมาตรา 32(2) อีกทั้ง ปัจจุบันมีกฎกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการใน การควบคุมสถานประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2545 ฉบับลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2545 ข้อ 2 กำหนดให้ผู้ดำเนินกิจการ⁵²ในสถานประกอบการ⁵³ ประเภทที่ราชการ ส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมและมีผลใช้บังคับในท้องถิ่น นั้นแล้วต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนี้ สำหรับการป้องกันน้ำเสียนั้น ข้อ 14 แห่ง กฎกระทรวงฉบับนี้กำหนดให้สถานประกอบการใดที่การประกอบกิจการอาจก่อให้เกิดมลพิษ ทางเสียง หรือความสั่นสะเทือน มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ ของเสียอันตราย หรือมีการใช้ สารเคมีหรือวัตถุอันตรายจะต้องดำเนินการควบคุมและป้องกันมิให้เกิดผลกระทบจนเป็นเหตุ รำคาญ หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนงาน และผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง โดยกฎกระทรวง ฉบับนี้ใช้บังคับกับการเลี้ยงโคทุกชนิดทุกประเภท และผู้ฝ่าฝืนกฎกระทรวงฉบับนี้ คือ ผู้ที่ไม่ ดำเนินการป้องกันให้เกิดน้ำเสีย จนเป็นเหตุรำคาญ หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนงาน หรือผู้

⁵¹ คณะผู้จัดทำ กรมอนามัย, อ้างแล้ว เที่ยงธรรมที่ 47.

⁵² กฎกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถาน ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2545 ข้อ 1 บัญญัติว่า “ผู้ดำเนินกิจการ หมายความว่า ผู้เป็นเจ้าของ หรือบุคคลอื่นที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งรับผิดชอบดำเนินการสถาน ประกอบกิจการนั้น”

⁵³ กฎกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถาน ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2545 ข้อ 1 บัญญัติว่า “สถานประกอบการ หมายความว่า สถานที่ที่ใช้ในการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวง สาธารณสุขที่ออกตามความในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535”

อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง ต้องระวางโทษตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ข้อสังเกต ส่วนมากแล้วการเลี้ยงโคนมตั้งแต่ 100 ตัวขึ้นไปมักจะเป็นการเลี้ยงโคนมเพื่อการค้า โดยพิจารณาเทียบเคียงกับประกาศคณะกรรมการสัตวแพทยสภาที่ 7/2546 ว่าด้วยการกำหนดขนาด ชนิด และจำนวนสัตว์ของการเลี้ยงสัตว์เพื่อการพาณิชย์ตามมาตรา 29(1) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545 ที่กำหนด ขนาด ชนิด และจำนวนสัตว์ของการเลี้ยงสัตว์เพื่อการพาณิชย์ไว้ว่า การเลี้ยงโคนมจำนวนตั้งแต่ 20 ตัวขึ้นไปถือว่าการเลี้ยงเพื่อการพาณิชย์⁵⁴ ดังนั้น การประกอบกิจการฟาร์มโคนมขนาดใหญ่หากพิจารณาเทียบเคียงกับประกาศคณะกรรมการสัตวแพทยสภาย่อมถือว่าการเลี้ยงเพื่อการค้า

กล่าวโดยสรุป ประกาศกระทรวงสาธารณสุขกำหนดให้การเลี้ยงโคนมเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อควบคุมภายใต้มาตรการและเงื่อนไขที่ท้องถิ่นกำหนด โดยมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมโดยแยกตามลักษณะการเลี้ยงโคนมออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) **การเลี้ยงโคนมเพื่อการค้า** ผู้ประกอบกิจการหรือผู้เลี้ยงโคนมต้องดำเนินการขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนดำเนินกิจการ ซึ่งผู้มีหน้าที่ในการขออนุญาตนี้รวมถึงผู้เลี้ยงโคนมเพื่อการค้ารายเดิมก่อนมีข้อกำหนดท้องถิ่นด้วย โดยต้องดำเนินการขออนุญาตภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ข้อกำหนดท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ ซึ่งผู้ได้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไป รวมถึงเงื่อนไขเฉพาะตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาต หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งโทษว่านี้อาจร้ายแรงถึงขั้นเพิกถอนใบอนุญาต

2) **การเลี้ยงโคนมมิใช่เพื่อการค้า** ผู้เลี้ยงโคนมประเภทนี้ไม่ต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปตามที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนด

นอกจากมาตรการข้างต้นแล้ว ผู้เลี้ยงโคนมทั้ง 2 ประเภทยังต้องถูกควบคุมโดยกฎกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่

⁵⁴ ประกาศคณะกรรมการสัตวแพทยสภาที่ 7/2546 ว่าด้วยการกำหนดขนาด ชนิด และจำนวนสัตว์ของการเลี้ยงสัตว์เพื่อการพาณิชย์ตามมาตรา 29(1) ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2546
ข้อ 1

เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้ผู้เลี้ยงโคนมที่อยู่ในท้องถิ่นที่ออกข้อกำหนดให้การเลี้ยงโคนมเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องไม่กระทำการอันเป็นเหตุในเกิดน้ำเสียจนเป็นเหตุรำคาญ หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนงาน หรือผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

4.1.4 การควบคุมเขตเลี้ยงโคนม

การควบคุมเขตเลี้ยงโคนม สามารถแยกพิจารณาเป็น 2 ลักษณะ คือ การควบคุมการเลี้ยงโคนมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ที่กำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ และการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ที่มีการควบคุมผ่านการวางผังเมืองรวม โดยการกำหนดมาตรฐานการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังจะกล่าวต่อไป

4.1.4.1 การควบคุมการเลี้ยงโคนม

มาตรการทางกฎหมายในเชิงควบคุมน้ำเสียตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 นอกจากส่วนที่ว่าด้วยการห้ามทิ้งหรือระบายน้ำเสีย และกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแล้ว บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ยังมีส่วนที่ว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ซึ่งเป็นการควบคุมประเภทของสัตว์เลี้ยง กรรมวิธีการเลี้ยง และการปล่อยสัตว์ โดยเป็นการควบคุมเพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการเลี้ยงโคนม คือ

มาตรา 29 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้

การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือเป็นเขตที่การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ในภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้”

การเลี้ยงโคนมขนาดใหญ่ย่อมอาจมีผลกระทบต่อการค้ารังซีพของประชาชน หากการเลี้ยงโคนมนั้นไม่มีการบริหารจัดการที่ดี เช่น ฟาร์มโคนมตั้งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม โดยอาจตั้งอยู่ใกล้แหล่งน้ำหรือแหล่งชุมชน รวมถึงการเลี้ยงโคนมอย่างไม่ถูกสุขลักษณะ โดยที่ฟาร์มโคนมไม่ดำเนินการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียก่อนระบายน้ำออกสู่แหล่งน้ำ การเลี้ยงโคนมในลักษณะนี้ย่อมทำให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำต่อแหล่งน้ำสาธารณะ กฎหมายจึงได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงสัตว์ โดยอาจกำหนดเป็น

- 1) เขตห้ามเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์บางชนิดโดยเด็ดขาด หรือ
- 2) เขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดเกินกว่าจำนวนที่กำหนด หรือ
- 3) เขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดโดยต้องอยู่ภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง

การออกข้อกำหนดท้องถิ่นในเรื่องนี้ขึ้นอยู่กับความเจริญของชุมชน ความหนาแน่นของชุมชนลักษณะการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น และลักษณะหรือปัญหาของการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์แต่ละประเภท⁵⁵ ว่าในเขตชุมชนนั้นปริมาณสัตว์จำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมหรือเหตุรำคาญต่อชุมชน⁵⁶ เช่น การประกอบกิจการฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ในท้องถิ่นที่มีประชากรหนาแน่น ราชการส่วนท้องถิ่นอาจประกาศให้พื้นที่ทั้งหมดเป็นเขตห้ามเลี้ยงโคนมโดยเด็ดขาด หรือบางท้องถิ่นที่มีประชากรไม่หนาแน่นมากนัก แต่มีแนวโน้มอาจก่อให้เกิดน้ำเสียจากการเลี้ยงโคนม ราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อกำหนดให้ผู้เลี้ยงโคนมตั้งแต่ 100 ตัวขึ้นไป จะต้องจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียก่อนระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำก็ได้ กรณีที่มีการฝ่าฝืนเขตควบคุมการเลี้ยงสัตว์ดังกล่าว ถือเป็น การฝ่าฝืนข้อกำหนดท้องถิ่น มีโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท ตามมาตรา 72 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

⁵⁵ เฉลิมชาติ แจ่มจรรยาและคณะ, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 48*, น.46.

⁵⁶ ศุภมล ศรีสุขวัฒนา และคณะ, *อบต.กับการจัดการปัญหาสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย*, (กรุงเทพมหานคร : กรมอนามัย, 2542), น.106.

4.1.4.2 การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อวางหรือจัดทำผังเมืองในบริเวณเมือง⁵⁷ และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมือง ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการผังเมือง⁵⁸ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองและมีหน้าที่แนะนำเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการผังเมืองแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง⁵⁹

การผังเมือง⁶⁰ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มี 2 ลักษณะ คือ ผังเมืองรวม⁶¹ และผังเมืองเฉพาะ⁶² โดยการวางผังเมืองรวมเป็นการกำหนดแผนการใช้ที่ดินไว้เป็นแนวทาง

⁵⁷ กรมโยธาธิการและผังเมืองได้นิยามความหมายของ “เมือง” ว่าหมายความถึงบริเวณที่มีพลมนุษย์ตั้งถิ่นฐานรวมกันอยู่อย่างหนาแน่น ประกอบด้วยอาคารบ้านเรือนที่มั่นคงถาวร ประชากรมีอาชีพหลากหลาย มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการและระบบบริหารภายใต้กฎระเบียบของสังคมและวัฒนธรรมต่อเนื่องยาวนาน

⁵⁸ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 6 บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการผังเมืองคณะหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมืองหรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผังเมืองไม่เกินเจ็ดคน และผู้แทนสถาบันองค์การอิสระและบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมืองไม่เกินเจ็ดคน เป็นกรรมการ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีที่เป็นการวาง จัดทำ หรืออนุมัติผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการร่วมด้วย

ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระและบุคคลอื่นเป็นกรรมการตามวรรคหนึ่ง กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระและบุคคลอื่นจะต้องไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ”

⁵⁹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 7

⁶⁰ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 4 บัญญัติว่า “การผังเมืองหมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะใน

กว้างๆ โดยครอบคลุมพื้นที่เป็นอาณาบริเวณกว้างกว่าซึ่งโดยปกติจะเป็นทั้งจังหวัด ส่วนผังเมืองเฉพาะจะเป็นการกำหนดการใช้ที่ดินเฉพาะแห่ง โดยอาจจะนำเอาส่วนใดส่วนหนึ่งของผังเมืองรวมมาวางแผนเกี่ยวกับการใช้ที่ดินอย่างละเอียด⁶³ การวางผังเมืองรวมเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการและผังเมือง หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะจัดทำผังเมืองรวมเองต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมือง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อถ่ายโอนภารกิจต่างๆ จากราชการส่วนกลางไปยังราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมภารกิจในการวางผังเมืองรวมด้วย ทำให้ในอนาคตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในอนาคต⁶⁴ ส่วนการวางผังเมืองเฉพาะเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม

บริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ของความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ”

⁶¹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ผังเมืองรวมหมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุนิติวัตถุประสงค์ของการผังเมือง”

⁶² พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ผังเมืองเฉพาะหมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้อง ในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง”

⁶³ กอบกุล ราชะนาคร, กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550), น. 180.

⁶⁴ เฟิงอ้าง, น.181.

ผังเมืองรวมต้องประกอบด้วยวัตถุประสงค์ แผนที่แสดงแนวเขต แผนผัง พร้อมด้วยข้อกำหนด การใช้ประโยชน์ที่ดิน รายการประกอบแผนผัง นโยบาย มาตรการและวิธีการดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมือง⁶⁵ ซึ่งการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจะจำแนกตามมาตรฐานสีการใช้ประโยชน์ที่ดินของกรมโยธาธิการและผังเมือง โดยการเลี้ยงโคนมจัดอยู่ในเขตสีเขียว⁶⁶ ประเภทพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม⁶⁷ ทั้งนี้ การบังคับใช้ผังเมืองรวมต้องกระทำเป็นกฎกระทรวง และให้ใช้บังคับได้ไม่เกิน 5 ปี⁶⁸ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะมีการวางผังเมืองและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่ที่กรมโยธาธิการและผังเมืองจะมีการพิจารณาและประเมินพื้นที่ก่อนกำหนดเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้กระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด เช่น พื้นที่ที่มีแหล่งน้ำธรรมชาติหรือแหล่งน้ำสาธารณะ กรมโยธาธิการและผังเมืองจะต้องพยายามกันให้บริเวณแหล่งน้ำหรือริมแหล่งน้ำเป็นที่สาธารณะหรือที่ว่างสำหรับเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจเท่านั้น เพราะส่วนมากพื้นที่ประเภทนี้มักมีการอยู่อาศัยของชุมชนอย่างหนาแน่นและมีการทำกิจกรรมหลายๆ อย่างใกล้แหล่งน้ำซึ่งรวมถึงการเลี้ยงโคนม ที่จะทำให้เกิดมลภาวะ มีการระบายน้ำเสีย และทิ้งขยะลงแหล่งน้ำและพื้นที่ริมน้ำ⁶⁹

เขตใดที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว กฎหมายจะห้ามมิให้ใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม⁷⁰ ดังนั้น ก่อนที่จะมีการประกอบกิจการฟาร์มโคนมขนาดใหญ่เจ้าของหรือผู้ประกอบการโคนมขนาดใหญ่ต้องมีการตรวจสอบการใช้ประโยชน์พื้นที่จากท้องถิ่นก่อน เพราะหากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ⁷¹ เพราะฉะนั้นหากมีการวางผังเมืองให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทแหล่งน้ำ

⁶⁵ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 17

⁶⁶ สำนักพัฒนามาตรฐานผังเมือง กรมการผังเมือง, เกณฑ์และมาตรฐานการวางและจัดทำผังเมืองรวม ฉบับปรับปรุงพ.ศ.2544, (กรุงเทพมหานคร : กรมการผังเมือง, 2544), น. 4-1.

⁶⁷ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2552 “เกษตรกรรม หมายถึง การใช้ที่ดินเพาะปลูกพืชต่าง ๆ รวมทั้งการเลี้ยงสัตว์ การประมงและการป่าไม้”

⁶⁸ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 26

⁶⁹ ผศ. อธิวัฒน์ ใปรานานนท์, “การวางผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2552 จาก <http://www.sri.cmu.ac.th/~srilocal/knowledge/urban6.pdf>

⁷⁰ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 27

⁷¹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 83

ธรรมชาติหรือแหล่งน้ำสาธารณะสำหรับเป็นที่สาธารณะหรือที่ว่างสำหรับเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ เพื่อลดมลพิษที่จะเกิดขึ้นต่อแหล่งน้ำแล้ว การสร้างฟาร์มโคนมขนาดใหญ่แห่งใหม่รอบบริเวณดังกล่าวย่อมจะเป็นไปไม่ได้เพราะขัดต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่กำหนดไว้ในผังเมือง

นอกจากนี้ หากเจ้าของหรือผู้ประกอบการฟาร์มโคนมเห็นว่าการวางผังเมืองจะกระทบต่อการประกอบกิจการฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 19 กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบแล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวม และเมื่อจะประกาศใช้ผังเมืองรวม จะต้องปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน⁷² เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถทำหนังสือร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม โดยให้เสนอคำร้องนั้นต่อคณะกรรมการผังเมือง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวินิจฉัยของคณะกรรมการผังเมืองที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกคำร้องนั้น⁷³ ในกรณีของผังเมืองเฉพาะ เมื่อจัดทำแล้วให้ปิดประกาศแสดงเขตไว้ในที่เปิดเผย และจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง⁷⁴

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเกณฑ์พิจารณาพื้นที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม ได้แก่ ที่ตั้งเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลทุกแห่ง, พื้นที่หรือท้องที่ที่เป็นนโยบายของรัฐบาลหรือรัฐบาสลิ่งการให้กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการวางผังเมืองรวม, พื้นที่หรือท้องที่ที่จังหวัดหรือท้องถิ่นขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการวางผังเมืองรวมให้ และพื้นที่ใดหรือท้องที่ใดที่กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องวางผังเมืองรวม⁷⁵ ด้วยข้อจำกัดทางด้านพื้นที่ดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถนำมาตรการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับผู้ประกอบการฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ได้ทุกกรณี เพราะการประกอบกิจการฟาร์มโคนมขนาดใหญ่จำเป็นต้องใช้พื้นที่ในการประกอบกิจการค่อนข้างมาก ทำให้ที่ตั้งของฟาร์มส่วนใหญ่จะไม่อยู่ในเขตเมืองหรือเขตที่จัดทำผังเมืองรวม การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะในเขตเมืองหรือเขตเทศบาลเท่านั้น ย่อมจะส่งผลให้ไม่สามารถนำกฎหมายฉบับนี้ไป

⁷² พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 23

⁷³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 24

⁷⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 33

⁷⁵ สำนักพัฒนามาตรฐานผังเมือง กรมการผังเมือง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 66*, น. 2-1.

ใช้บังคับฟาร์มโคนมที่อยู่นอกเขตดังกล่าวได้ หากไม่มีการกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลหรือมีการร้องขอของท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป การควบคุมเขตเลี้ยงโคนม สามารถแยกเป็นการควบคุมโดยกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงโคนมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่เป็นการให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์โดยอาจกำหนดเป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์โดยเด็ดขาด, เขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์เกินกว่าจำนวนที่กำหนด หรือเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ที่ต้องอยู่ภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง และการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 โดยการวางผังเมือง และการกำหนดมาตรฐานการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกำหนดเขตของการประกอบกิจการฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ไม่ให้ดำเนินการใกล้กับแหล่งน้ำเพื่อป้องกันหรือลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

4.2 มาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศเพื่อควบคุมมลพิษทางน้ำ จากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่

หากพิจารณามาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศ เรื่อง การควบคุมมลพิษจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ จะสังเกตได้ว่า โดยส่วนมากหน่วยงานของรัฐมักจะควบคุมฟาร์มโคนมในฐานะของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะถูกควบคุมมิให้ระบายน้ำเสียหรือปล่อยมลพิษต่างๆ ลงสู่แหล่งน้ำหรือที่ดินภายนอกที่ตั้งฟาร์ม ดังจะเห็นได้จาก

4.2.1 ประเทศออสเตรเลีย

ทางตอนใต้ของประเทศออสเตรเลียมีการวางนโยบายในเรื่องการป้องกันสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดการการระบายของเสียจากโรงรีดนม โดยมีกฎหมายหลัก คือ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1993 (The Environment Protection Act 1993) โดยเฉพาะมาตรา 25⁷⁶ ที่

⁷⁶ The Environment Protection Act 1993- Sect 25 —General environmental duty

“(1) A person must not undertake an activity that pollutes, or might pollute, the environment unless the person takes all reasonable and practicable measures to prevent or minimise any resulting environmental harm.

(2) In determining what measures are required to be taken under subsection (1), regard is to be had, amongst other things, to—

(a) the nature of the pollution or potential pollution and the sensitivity of the receiving environment; and

(b) the financial implications of the various measures that might be taken as those implications relate to the class of persons undertaking activities of the same or a similar kind; and

(c) the current state of technical knowledge and likelihood of successful application of the various measures that might be taken.

(3) In any proceedings (civil or criminal), where it is alleged that a person failed to comply with the duty under this section by polluting the environment, it will be a defence—

(a) if—

(i) maximum pollution levels were fixed for the particular pollutant and form of pollution concerned by mandatory provisions of an environment protection policy or conditions of an environmental authorisation held by the person, or both; and

(ii) it is proved that the person did not by so polluting the environment contravene the mandatory provisions or conditions; or

(b) if—

(i) an environment protection policy or conditions of an environmental authorisation provided that compliance with specified provisions of the policy or with specified conditions of the authorisation would satisfy the duty under this section in relation to the form of pollution concerned; and

(ii) it is proved that the person complied with the provisions or with such conditions of an environmental authorisation held by the person.

กำหนดหน้าที่ดูแลสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป คือ หากมีการดำเนินการใดๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ผู้ดำเนินการนั้นจะต้องจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันและลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด โดยกฎหมายนี้จะเตรียมการเกี่ยวกับนโยบายป้องกันสิ่งแวดล้อม รวมถึงการให้ข้อเสนอแนะและการออกคำสั่งเพื่อป้องกันสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ เช่น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ เป็นต้น

ซึ่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1993 ทำให้มีการบัญญัตินโยบายป้องกันสิ่งแวดล้อม ค.ศ.2003 (มาตรฐานคุณภาพน้ำ) (The Environment Protection (Water Quality) Policy 1993) เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาหรือป้องกันคุณภาพแหล่งน้ำทั้งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน มาตรา 28(3)⁷⁷ ของนโยบายมาตรฐานคุณภาพน้ำ กำหนดให้

(4) Failure to comply with the duty under this section does not of itself constitute an offence, but—

(a) compliance with the duty may be enforced by the issuing of an environment protection order; and

(b) a clean-up order or clean-up authorisation may be issued, or an order may be made by the Environment, Resources and Development Court under Part 11, in respect of non-compliance with the duty; and

(c) failure to comply with the duty will be taken to be a contravention of this Act for the purposes of section 135”

⁷⁷ Environment Protection (Water Quality) Policy 2003- Sect 28—Milking sheds

“(1) In this clause.

milking shed means any structure, whether roofed or not, at which operations for the milking of animals are carried on, including any associated yard areas in which animals are confined prior to or following milking.

(2) An operator of a milking shed must ensure that.

(a) the premises incorporate a wastewater management system; and

ฟาร์มโคนมต้องถูกควบคุมโดยข้อปฏิบัติสำหรับการจัดการของเสียจากโรงรีดนม (Code of Practice for Milking Shed Effluent⁷⁸)

สำหรับข้อปฏิบัติสำหรับการจัดการของเสียจากโรงรีดนมนี้ เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2546 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ประกอบการฟาร์มโคนมดำเนินการตามบทบัญญัติของนโยบายมาตรฐานคุณภาพน้ำ และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดของเสียจากโรงรีดนมทุกประเภทก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม เว้นแต่จะมีมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันและลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด โดยมีบทบัญญัติเพื่อใช้บังคับแก่ผู้ประกอบการที่มีการรีดและผลิตนมทุกขนาดให้ต้องดำเนินการจัดการของเสียทุกประเภทที่เกิดขึ้นจากโรงรีดนมตามที่บัญญัติไว้ ดังนี้

ก) การห้ามระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำ

นโยบายมาตรฐานคุณภาพน้ำ มาตรา 17(1) บัญญัติว่า ห้ามมิให้ฟาร์มโคนมปล่อยน้ำเสียจากโรงรีดนมลงสู่แหล่งน้ำ⁷⁹ หากฝ่าฝืนองค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (The Environment

(b) the system is effectively operating in respect of any wastewater generated at the premises while the premises are being used as a milking shed; and

(c) waste generated at the premises is not discharged.

(i) into any waters; or

(ii) onto land in a place from which it is reasonably likely to enter any waters (including by processes such as seepage or infiltration or carriage by wind, rain, sea spray or stormwater or by the rising of the water table).

Mandatory provision: Category B offence.

(3) If a person operates a milking shed, the code titled Code of Practice for Milking Shed Effluent 2003 prepared by the Authority applies.

(4) The Authority or another administering agency may issue an environment protection order to a person who operates a milking shed to give effect to the code referred to in subclause (3)”

⁷⁸ Environment Protection Authority, Code of Practice for Milking Shed Effluent, (AUS : Environment Protection Authority, 2003).

Protection Authority หรือ “EPA”) จะออกหนังสือบอกกล่าวทวงถามเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืน ทั้งนี้ เพื่อให้ฟาร์มโคนมปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด ส่งผลให้ฟาร์มโคนมต้องหลีกเลี่ยงการระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำตลอดเวลาที่ประกอบกิจการเลี้ยงโคนม นอกจากนี้ EPA ยังให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมแก่ฟาร์มโคนมว่าควรจะต้องจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยกรณีจากระบบจัดการน้ำเสียไม่สามารถใช้งานได้หรือไฟตก

ข) การกำจัดของเสีย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำโดยตรงถือเป็นความผิดตามมาตรา 17(1) ของนโยบายมาตรฐานคุณภาพน้ำ ทำให้ฟาร์มโคนมต้องควบคุมการระบายน้ำเสียลงบนดิน โดยการหลีกเลี่ยงไม่ปล่อยน้ำเสียในบริเวณดังต่อไปนี้

- ภายในระยะ 50 เมตรจากคลองชลประทาน
- ภายในระยะ 10 เมตรจากคลองชลประทานที่แห้งแล้ว
- ภายในระยะ 100 เมตรของบ้านและที่ดินใกล้เคียงที่ไม่ใช่พื้นที่ของฟาร์ม

4.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายหลักของสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวกับการควบคุมการระบายมลพิษลงสู่แหล่งน้ำ คือ พระราชบัญญัติน้ำสะอาด ค.ศ.1977 (The Clean Water Act 1977 หรือ “CWA”) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองคุณภาพแหล่งน้ำ โดยห้ามทิ้งหรือระบายมลพิษลงสู่แหล่งน้ำเพื่อให้น้ำของชาติกลับสมบูรณ์ดังเดิมและรักษาสภาพนั้นไว้ทั้งในด้านชีววิทยา เคมีวิทยาและทางด้าน

⁷⁹ Environment Protection (Water Quality) Policy 2003- Sect 17—Obligation not to discharge or deposit listed pollutants into waters or onto certain land (Schedule 4)

“(1) A person must not discharge or deposit a pollutant listed in Part 1 of Schedule 4.

(a) into any waters; or

(b) onto land in a place from which it is reasonably likely to enter any waters (including by processes such as seepage or infiltration or carriage by wind, rain, sea spray or stormwater or by the rising of the water table)...”

กายภาพ⁸⁰ รวมทั้งการห้ามปล่อยมลพิษลงในน่านน้ำที่สามารถเดินเรือได้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ยกเว้นกรณีที่ได้รับอนุญาต ทำให้การปล่อยมลพิษลงในทางเดินน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งหมดถูกควบคุมโดยกฎหมาย CWA ซึ่งคำว่า ทางเดินน้ำ หรือ Navigable Water ให้นิยาม รวมถึงทุกส่วนของน้ำ ไม่ว่าจะเป็นน้ำตก หรือคู คลอง บึงหรือที่ใดๆ ที่สามารถกักเก็บน้ำได้จะถือว่าอยู่ภายใต้กฎหมาย CWA

กฎหมาย CWA แบ่งแหล่งกำเนิดมลพิษออกเป็น 2 แหล่ง คือ แหล่งกำเนิดมลพิษชนิดสามารถระบุที่มาของมลพิษ (Point Sources) และแหล่งกำเนิดมลพิษชนิดไม่สามารถระบุที่มาของมลพิษ (Non-Point Sources) ซึ่งตาม CWA ฟาร์มโคนมถือว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษชนิดที่สามารถระบุที่มาของมลพิษ⁸¹ ทำให้ผู้เลี้ยงโคนมหรือผู้ประกอบการฟาร์มโคนมมีหน้าที่ต้อง

⁸⁰ Sec. 101 (33 U.S.C. §1251) Congressional declaration of goals and policy (2008)

“(a) Restoration and maintenance of chemical, physical and biological integrity of Nation’s waters; national goals for achievement of objective - The objective of this chapter is to restore and maintain the chemical, physical, and biological integrity of the Nation’s waters. In order to achieve this objective it is hereby declared that, consistent with the provisions of this chapter -

(1) it is the national goal that the discharge of pollutants into the navigable waters be eliminated by 1985;

(2) it is the national goal that wherever attainable, an interim goal of water quality which provides for the protection and propagation of fish, shellfish, and wildlife and provides for recreation in and on the water be achieved by July 1, 1983;

(3) it is the national policy that the discharge of toxic pollutants in toxic amounts be prohibited;

(4) it is the national policy that Federal financial assistance be provided to construct publicly owned waste treatment works; ...”

⁸¹ SEC. 502 (33 U.S.C. §1362) DEFINITIONS

ปฏิบัติตามมาตรการที่นำมาใช้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่พึงได้จาก CWA คือ ระบบการอนุญาต และการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้ฝ่าฝืน โดยมีองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ประเทศสหรัฐอเมริกา (United State Environmental Protection Agency หรือ “EPA”) เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย

การยื่นขอรับใบอนุญาตปล่อยของเสียหรือน้ำเสียต้องยื่นไปที่หน่วยงานกำจัดการ ปล่อยของเสียแห่งชาติ โดยเนื้อหาของใบอนุญาตต้องระบุรายละเอียดต่างๆ เช่น จำนวนของโคนม ขนาดของฟาร์ม หรือสถานที่ประกอบการ รวมถึงคุณภาพของน้ำทิ้ง นอกจากนี้ผู้ยื่นขอใบอนุญาต ยังต้องรับรองว่าสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขตามกฎหมายของรัฐบาลกลางและกฎหมายของมลรัฐ ที่เกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพน้ำได้ โดยต้องดำเนินการออกแบบระบบบำบัดน้ำเสีย รวมถึงวางแผนการจัดการและใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพก่อนมีการปล่อยน้ำเสียออกสู่พื้นที่ภายนอก ฟาร์ม⁸² หากรัฐใดไม่กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ EPA สามารถอาศัยอำนาจตามกฎหมาย CWA กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำของรัฐนั้นได้และนำมาใช้กับทุกส่วนของเส้นทางเดินน้ำ

“(14) The term “point source” means any discernible, confined and discrete conveyance, including but not limited to any pipe, ditch, channel, tunnel, conduit, well, discrete fissure, container, rolling stock, concentrated animal feeding operation, or vessel or other floating craft, from which pollutants are or may be discharged. This term does not include agricultural stormwater discharges and return flows from irrigated agriculture...”

40 CFR § 122.23 Concentrated animal feeding operations

“(a) Scope. Concentrated animal feeding operations (CAFOs), as defined in paragraph (b) of this section or designated in accordance with paragraph (c) of this section, are point sources, subject to NPDES permitting requirements as provided in this section. ...”

⁸² 40 CFR § 122.23 Concentrated animal feeding operations

“(d)(1) (1) Permit Requirement. The owner or operator of a CAFO must seek coverage under an NPDES permit if the CAFO discharges or proposes to discharge. A CAFO proposes to discharge if it is designed, constructed, operated, or maintained such that a discharge will occur. Specifically, the CAFO owner or operator must either

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานกำจัดการปล่อยของเสียแห่งชาติจะกำหนดขอบเขตของการจัดการให้แก่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของฟาร์มโคนม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดการมูลสัตว์ ขยะ รวมถึงกระบวนการเลี้ยงสัตว์และการผลิตผลิตภัณฑ์จากฟาร์มโคนมทั้งหมด อันจะส่งผลก่อให้เกิดน้ำเสีย⁸³ ทั้งนี้ หน่วยงานกำจัดการปล่อยของเสียแห่งชาติอาจอนุญาตให้มีการปล่อยของเสียบางประเภทออกจากฟาร์มโคนมได้ แต่จะห้ามการปล่อยของเสียที่เป็นพิษซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์อย่างเด็ดขาด ผู้ฝ่าฝืนเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตถือเป็นความผิด

นอกจากนี้ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย CWA เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการฟื้นฟูและบำรุงรักษามาตรฐานคุณภาพน้ำแห่งชาติ EPA จึงได้ประกาศกฎระเบียบเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์แบบเข้มข้น (Concentrated Animal Feeding Operation หรือ “CAFO”) เพื่อใช้บังคับแก่ผู้ประกอบการกิจการฟาร์มโคนมให้มีการจัดการของเสียที่เกิดขึ้นตามข้อกำหนดใน CAFO⁸⁴ โดย CAFO กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ประกอบการฟาร์มโคนมมีหน้าที่ยื่นขอใบอนุญาต (Permit) จาก

apply for an individual NPDES permit or submit a notice of intent for coverage under an NPDES general permit. If the Director has not made a general permit available to the CAFO, the CAFO owner or operator must submit an application for an individual permit to the Director.”

⁸³ 40 CFR § 122.23 Concentrated animal feeding operations

“(a) Scope. Concentrated animal feeding operations (CAFOs), as defined in paragraph (b) of this section or designated in accordance with paragraph (c) of this section, are point sources, subject to NPDES permitting requirements as provided in this section. Once an animal feeding operation is defined as a CAFO for at least one type of animal, the NPDES requirements for CAFOs apply with respect to all animals in confinement at the operation and all manure, litter, and process wastewater generated by those animals or the production of those animals, regardless of the type of animal.”

⁸⁴ Environmental Protection Agency, “Revised National Pollutant Discharge Elimination System Permit Regulation and Effluent Limitations Guidelines for Concentrated Animal Feeding Operations in Response to the Waterkeeper Decision,” Retrieved November 16, 2008 ,from <http://www.epa.gov/npdes/caforule>

หน่วยงานกำกับดูแลในท้องถิ่น และดำเนินการแผนจัดการของเสียที่มีการออกแบบและใช้งานได้
อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะจากมูลโคและน้ำเสียที่เกิดขึ้นทั้งหมดภายในฟาร์ม โดยห้ามมิให้
ระบายทิ้งลงสู่แหล่งน้ำหรือที่ดินภายนอกที่ตั้งฟาร์ม⁸⁵

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ามาตรการหลักในควบคุมมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาด
ใหญ่ที่ใช้ในต่างประเทศ คือ การห้ามฟาร์มโคนมทิ้งของเสียหรือระบายน้ำเสียไม่ว่ากรณีใดๆ ลงสู่
แหล่งน้ำสาธารณะหากฝ่าฝืนต้องได้รับโทษตามที่บัญญัติไว้ ส่วนมาตรการในการอนุญาตถือเป็น
ข้อยกเว้น นอกจากนี้ยังได้มีการบัญญัติกฎเกณฑ์หรือกฎระเบียบเพื่อใช้ในการควบคุมและจัดการ
ฟาร์มโคนมในฐานะที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบด้านการ
จัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรง อันได้แก่ EPA ที่จะทำงานร่วมกับมลรัฐท้องถิ่นในการตรากฎระเบียบ
เพื่อบังคับใช้กับผู้ประกอบกิจการหรือเจ้าของฟาร์มโคนม

เมื่อเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศกับมาตรการทางกฎหมายของ
ไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายไทยไม่ถือว่าการทิ้งของเสียหรือระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำ
สาธารณะจากฟาร์มโคนมเป็นความผิดทุกกรณี แต่จะถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดก็
ต่อเมื่อมีการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิด ซึ่งทำให้ต้องพิจารณาองค์ประกอบความรับผิด
ตามกฎหมายที่เกิดขึ้นเป็นกรณีๆ ไป เช่น การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการชลประทาน
หลวง พ.ศ. 2485 ที่บัญญัติห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทาน หากฟาร์มทิ้งสิ่งปฏิกูลลงใน
แหล่งน้ำอื่นที่ไม่ใช่ทางน้ำชลประทาน ย่อมไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นต้น

กฎหมายต่างๆ ของไทยนั้นจะมุ่งเอาผิดแก่แหล่งกำเนิดทุกประเภทที่ทิ้งของเสียหรือ
ระบายน้ำเสีย โดยไม่ได้มุ่งควบคุมฟาร์มโคนมในฐานะที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุม
การระบายน้ำเสียให้เป็นไปตามค่ามาตรฐานเพื่อเป็นควบคุมปริมาณสูงสุดของมลพิษจาก
แหล่งกำเนิดที่จะสามารถปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับมาตรฐานคุณภาพน้ำทั่วไป
นอกจากนี้ แม้ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 จะกำหนดให้ม
การใช้มาตรการการขออนุญาตระบายน้ำเสียก่อนการปล่อยน้ำทิ้งทุกประเภทลงสู่แหล่งน้ำเหมือน

⁸⁵ กรมควบคุมมลพิษ, โครงการสำรวจสถานการณ์และลักษณะปัญหามลพิษจาก
การเลี้ยงโคนม, (กรุงเทพมหานคร : กรมควบคุมมลพิษ, 2548), น.2-23.

ในต่างประเทศก็ตาม แต่การอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังขาดเกณฑ์มาตรฐานเพื่อใช้เป็นตัวชี้วัดคุณภาพน้ำทั้งก่อนระบายออกสู่แหล่งน้ำที่ตั้งได้กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการขาดการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งของไทย อาจเกิดขึ้นเนื่องมาจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ตราขึ้นเป็นมาเวลานานและขาดการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน จึงทำให้บทบัญญัติของกฎหมายออกมาในลักษณะกว้างๆ เช่น การบัญญัติห้ามระบายน้ำเสียจนก่อให้เกิดความสกปรก หรือก่อให้เกิดอันตราย แต่ไม่ได้กำหนดเกณฑ์ในการวัดค่าของความสกปรกหรืออันตรายเอาไว้ เป็นต้น

4.3 วิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการควบคุม มลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ จะเห็นได้ว่า กฎหมายเหล่านั้นแม้จะมีมากมายหลายฉบับ แต่ก็ไม่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อแก้ปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากกรจำกัดขอบเขตของกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถนำมาใช้ควบคุมมลพิษได้อย่างเพียงพอ ซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงปัญหาดังกล่าว โดยแบ่งหัวข้อเพื่อทำการวิเคราะห์ ดังนี้

4.3.1 ปัญหาการขาดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง

บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ มักจะมีลักษณะของการห้ามฟาร์มโคนมระบายน้ำเสียจนเป็นเหตุให้เกิดมลพิษต่อแหล่งน้ำ โดยการก่อให้เกิดมลพิษที่ว่านี้กฎหมายกำหนดแต่เพียงว่าจะต้องเป็นการก่อให้เกิดความสกปรก ความเป็นอันตราย หรือความเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ที่กำหนดให้การปล่อยน้ำทิ้งจากฟาร์มโคนมเป็นความผิดก็ต่อเมื่อเป็นการปล่อยน้ำที่เป็นเหตุให้เกิดพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ จนทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัย หรือมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 ที่กำหนดว่าการทิ้งหรือระบายสิ่งใดลงไปในที่จับสัตว์น้ำใน

ลักษณะที่เป็นอันตรายแก่สัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษเป็นความผิด เป็นต้น การบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาในการตีความว่า ฟาร์มโคนมจะต้องมีการทิ้งของเสียหรือระบายน้ำเสียจากฟาร์มโคนมในปริมาณเท่าใดจึงจะถือเป็นความผิดตามกฎหมาย หรือหากฟาร์มโคนมระบายน้ำเสียโดยอาศัยมาตรฐานควบคุมคุณภาพน้ำทิ้งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535แล้ว การระบายน้ำเสียของฟาร์มโคนมถือเป็นการก่อให้เกิดความสกปรก หรือเป็นพิษหรือไม่

การไม่มีเกณฑ์มาตรฐานในการกำหนดเรื่องดังกล่าวเอาไว้ ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าการกระทำเหล่านั้นถือเป็นเหตุให้เกิดความสกปรก ความเป็นอันตราย หรือความเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมแล้วหรือไม่ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากกฎหมายที่บัญญัติในลักษณะนี้มีจำนวนมาก หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องย่อมจะมีมากขึ้นตามไปด้วย ทำให้อาจมีการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยความผิดแตกต่างกันไป และหากต้องการจะดำเนินคดีกับฟาร์มโคนมอันเนื่องมาจากการระบายน้ำเสียแล้วหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนั้นยังต้องมีหน้าที่พิสูจน์ให้ศาลเห็นเป็นกรณีๆ ไปว่าน้ำทิ้งที่ปล่อยออกมานั้นมีความสกปรก เป็นอันตราย หรือเป็นพิษตามกฎหมาย ซึ่งทำให้เป็นภาระและเสียค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์มาก

ปัญหาที่ว่านี้อาจแก้ไขได้ด้วยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งขึ้นมา หากมีการตั้งเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดก็ถือว่ากระทำนั้นก่อความสกปรก ความเป็นอันตราย หรือความเป็นพิษแล้ว ซึ่งการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว อาจกำหนดแตกต่างกันได้ตามความจำเป็นเพื่อคุ้มครองแหล่งน้ำนั้นๆ

4.3.2 ปัญหาข้อจำกัดของกฎหมาย

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นเพียงเครื่องชี้ว่าสภาพแวดล้อม ณ สถานที่ และ ณ เวลาหนึ่งนั้นควรมีคุณภาพเป็นอย่างไร โดยมีได้มีลักษณะเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในลักษณะที่เป็นการควบคุมให้ฟาร์มโคนมต้องดำเนินการบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานก่อนระบายออกสู่สิ่งแวดล้อม⁸⁶ ซึ่งแม้ว่าการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำจะมีได้มีผลบังคับกับฟาร์มโคนม

⁸⁶ อำนวย วงศ์บัณฑิต, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2*, น.196.

โดยตรง แต่มาตรฐานคุณภาพน้ำดังกล่าวอาจจะมีผลบังคับโดยอัตโนมัติต่อฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาศัยอำนาจตามมาตรา 69 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกาศให้ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานการระบายน้ำทิ้ง เพราะการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดถือเป็นเครื่องช่วยให้อุณหภูมิคุณภาพน้ำตามธรรมชาติเป็นไปตามค่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในมาตรฐานคุณภาพน้ำ เนื่องจากถ้ามีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำไว้สูงก็จะส่งผลให้มีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสูงตามไปด้วย⁸⁷ และยังทำให้ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่มีหน้าที่ตามมาตรา 70 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด ซึ่งหากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ยังไม่ได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย แต่อยู่ในเขตท้องที่ที่ทางราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม มาตรา 71 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมที่มีอยู่ภายในเขตท้องที่นั้น นอกจากนี้ การประกาศให้ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะส่งผลให้ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่มีสิทธิขอกู้ยืมเงินจากเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียภายในฟาร์มได้ เพราะถือว่าฟาร์มมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือ ระบบกำจัดของเสียภายในแหล่งกำเนิดมลพิษ

แต่เมื่อไม่มีการประกาศให้ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิด ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่จึงไม่ถูกบังคับให้ต้องมีการบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะภายนอกฟาร์มเพื่อให้สัมพันธ์กับมาตรฐานคุณภาพน้ำ นอกจากนี้หากฟาร์มโคนมไม่อยู่ในเขตที่ทางราชการจัดให้มีระบบน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม และไม่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็ไม่อาจใช้อำนาจหรือวางมาตรการใดๆ บังคับแก่เจ้าของหรือผู้ประกอบการฟาร์มโคนม เพื่อ

⁸⁷ เพิ่งอ้าง, น.208.

ควบคุมมาตรฐานคุณภาพน้ำได้เลย เพราะเจ้าของหรือผู้ประกอบการฟาร์มโคนมมีหน้าที่เพียงส่งน้ำเสียหรือของเสียที่เกิดจากแหล่งกำเนิดของตนไปบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียรวมที่ทางราชการได้จัดให้และเสียค่าบริการ หรือส่งน้ำเสียหรือของเสียจากฟาร์มโคนมไปยังผู้ได้รับอนุญาตให้รับจ้างทำการบำบัดหรือกำจัด หรือในเขตท้องที่ใดที่ทางราชการยังมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมและไม่มีผู้ได้รับอนุญาตให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจกำหนดวิธีการชั่วคราว สำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียได้ตามจำเป็น ดังจะเห็นได้จากมาตรา 72, มาตรา 74 และมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ดังนั้น หากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ไม่อยู่ในเขตที่มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียรวม และไม่มีผู้ได้รับอนุญาตให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย เจ้าของหรือผู้ประกอบการฟาร์มโคนมย่อมไม่มีหน้าที่ที่จะต้องส่งน้ำเสียไปบำบัดหรือส่งของเสียไปกำจัด เนื่องจากมาตรการดังกล่าวนี้จะมีผลกับแหล่งกำเนิดมลพิษอื่นที่ไม่ถูกควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดก็ต่อเมื่อท้องถิ่นได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมภายในท้องถิ่นนั้นแล้ว ซึ่งรวมถึงการจัดให้มีระบบลำเลียงน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษมายังระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของท้องถิ่นด้วย การไม่จัดทำระบบลำเลียงน้ำเสียหรือของเสียมายังบริเวณฟาร์มโคนมย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียที่แล้วเสร็จแล้วตามนัยยะของมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพราะฉะนั้นแม้ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่จะตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม แต่หากราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้จัดให้มีระบบลำเลียงน้ำเสียหรือของเสียจากที่ตั้งของฟาร์มโคนมมายังระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของท้องถิ่นแล้ว ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ย่อมไม่มีหน้าที่ที่จะต้องจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปบำบัดหรือกำจัดแต่อย่างใด นอกจากนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะไม่มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยการกำหนดวิธีการชั่วคราวบังคับแก่เจ้าของหรือผู้ประกอบการฟาร์มโคนมอีกด้วย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการประกอบกิจการฟาร์มโคนมขนาดใหญ่จำเป็นต้องใช้พื้นที่ในการประกอบกิจการค่อนข้างมาก ทำให้ที่ตั้งของฟาร์มส่วนใหญ่มักจะไม่อยู่ในเขตเมือง การรวบรวมน้ำเสียจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ผ่านท่อระบายน้ำเสียไปสู่ระบบบำบัดน้ำเสียเป็นระยะทางที่ไกลเกินไปนั้นจะทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นเสียค่าใช้จ่ายสูงมากในการสร้างท่อรวบรวมของเสียเพื่อส่งต่อไปยังระบบบำบัดน้ำเสียรวม เพราะถึงแม้ว่าราชการท้องถิ่นจะสามารถอาศัยเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 23 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 สำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมได้ก็ตาม แต่การใช้เงินจากกองทุนดังกล่าวเพื่อสร้างระบบลำเลียงน้ำเสียในระยะที่ไกลย่อมเป็นการลงทุนที่มากเกินไป เพราะฉะนั้น เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในด้านการลำเลียงน้ำเสียของราชการส่วนท้องถิ่น กรมปศุสัตว์ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลฟาร์มโคนมขนาดใหญ่จึงควรใช้มาตรการจูงใจเพื่อกระตุ้นให้ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่สมัครใจที่จะดำเนินการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียภายในฟาร์มเอง เช่น การจัดการประชาสัมพันธ์ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การมอบรางวัลด้านการจัดการที่ดี หรือกำหนดให้ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ที่มีระบบการจัดการน้ำเสียที่ดีเป็นฟาร์มต้นแบบเพื่อให้ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่อื่นๆ ศึกษาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

ข้อสังเกต แม้มาตรา 94 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะบัญญัติเรื่องมาตรการส่งเสริมด้านภาษีอากรที่ให้สิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีได้มีหน้าที่ต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามกฎหมาย แต่ประสงค์จะจัดให้มีระบบดังกล่าว ในการขอรับความช่วยเหลือเรื่องอากรขาเข้าสำหรับการนำเข้าเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องใช้และวัสดุที่จำเป็นเข้ามาในประเทศ หรือขออนุญาตยกเว้นภาษีเงินได้ของผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ติดตั้ง ควบคุม หรือดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย หากไม่อาจจัดหาสิ่งดังกล่าวหรือบุคคลดังกล่าวได้ภายในประเทศก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการดังกล่าวยังไม่สามารถนำมาใช้จูงใจฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ให้ร่วมมือในการขจัดมลพิษได้เท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ นั้น เจ้าของหรือผู้ประกอบการฟาร์มโคนมสามารถจัดหาเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือวัสดุที่จำเป็นได้ภายในประเทศ และยังสามารถหาผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญเพื่อติดตั้ง ควบคุม หรือดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียได้ภายในประเทศอีกด้วย ดังนั้น มาตรการส่งเสริมที่จะช่วยจูงใจฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ให้จัดทำระบบบำบัดน้ำเสียภายในฟาร์มจึงน่าจะเป็นมาตรการจูง

ใจในด้านการมอบเกียรติบัตรหรือใบประกาศเกียรติคุณเพื่อสร้างชื่อเสียงให้แก่ฟาร์มโคนมดังที่ได้กล่าวมาแล้วมากกว่า

นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะเปิดช่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถประกาศให้ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียตามมาตรา 69 ได้ก็ตาม แต่เนื่องจากจำนวนแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ในประเทศไทยยังมีจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศออสเตรเลีย ผู้เขียนจึงเห็นว่าการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุมการปล่อยน้ำเสียของฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ให้ได้มาตรฐานนั้นยังไม่จำเป็นในขณะนี้ เพราะจะเป็นการเพิ่มภาระแก่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการออกกฎหมายเพื่อควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษที่ยังมีจำนวนไม่มาก และยังเป็นภาระแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะฉะนั้น ทางแก้ที่ผู้เขียนเห็นว่าเหมาะสม คือในระยะยาวหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทฟาร์มโคนมขนาดใหญ่มีจำนวนเพิ่มสูงมากขึ้นเกินกว่า 100 แห่งขึ้นไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 55 และมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุมการระบายน้ำเสียให้เป็นไปตามค่ามาตรฐานก่อนระบายออกสู่สิ่งแวดล้อม ส่วนปัจจุบันควรใช้มาตรการอนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ประกอบการฟาร์มโคนมประเภทการค้าต้องดำเนินการขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนดำเนินการเพื่อกำกัมลพิษให้ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ดำเนินการโดยไม่ต้องด้วยสัญลักษณ์ ซึ่งรวมถึงการก่อให้เกิดน้ำเสียอันอาจเป็นต้นเหตุให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ หรืออนามัยของประชาชน นอกจากนี้ ยังควรมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งขึ้นมา เพื่อให้ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่มีเกณฑ์ที่จะวัดค่าความสกปรก ความเป็นอันตราย หรือความเป็นพิษของน้ำ ภายหลังจากการบำบัดน้ำเสียก่อนระบายออกสู่แหล่งน้ำสาธารณะดังได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 4.3.1

4.3.3 ปัญหาการขาดการตรากฎหมายลำดับรอง

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ถือเป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีมาตรการในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่หลายมาตรการไม่ว่าจะเป็นการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในทางสาธารณะ การกำหนดให้การเลี้ยงโคนมเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือการควบคุมการเลี้ยงโคนม ซึ่งมาตรการต่างๆ เหล่านี้จะมีสภาพบังคับก็ต่อเมื่อราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อใช้บังคับภายในเขตท้องถิ่นนั้น ดังนั้น หากราชการส่วนท้องถิ่นไม่ออกข้อกำหนดท้องถิ่น ฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ตั้งอยู่ในเขตท้องถิ่นนั้นย่อมไม่ตกอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายได้

ทั้งนี้ การที่ราชการส่วนท้องถิ่นไม่ออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 อาจเนื่องมาจากการขาดองค์ความรู้ทางกฎหมายในการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำอันเกิดจากฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ หรือรู้แต่ไม่ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการเลี้ยงโคนม

ตัวอย่างเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขออกประกาศกำหนดให้การเลี้ยงโคนมเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งต้องถูกบังคับตามมาตรา 32 และมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ประกาศที่ว่านี้จะไม่ส่งผลบังคับใช้ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทันที ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติมาตรา 32(1) กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องออกข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดให้การเลี้ยงโคนมเป็นกิจการที่ต้องควบคุมในท้องถิ่นนั้นเสียก่อน ซึ่งหมายความว่า การควบคุมการประกอบกิจการฟาร์มโคนมขนาดใหญ่โดยการตรวจสอบวิธีการประกอบกิจการของฟาร์มโคนมก่อนออกใบอนุญาต เช่น ความพร้อมของฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ในด้านการจัดการสิ่งปฏิกูลมูลฝอย รวมถึงการจัดการระบบบำบัดน้ำเสียในลักษณะของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามที่รัฐมนตรีประกาศ จะยังไม่มีผลใช้บังคับจนกว่าราชการส่วนท้องถิ่นจะออกข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดให้การเลี้ยงโคนมเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องถูกควบคุมภายในเขตท้องถิ่นนั้น ซึ่งหากท้องถิ่นยังมีได้ออกข้อกำหนดดังกล่าวเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะมีอำนาจในการควบคุมและจัดการปัญหามลพิษทางน้ำอันเกิดจากการประกอบกิจการฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ได้

4.3.4 ปัญหาการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การควบคุมฟาร์มโคนมภายใต้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 กำหนดให้มีการแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดยจำแนกเป็นสี่ต่างๆ และกำหนดให้สีเขียวแสดงเขตเลี้ยงปศุสัตว์นั้น ถือเป็นกรวางแนวทางเพื่อจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ ทำให้ท้องถิ่นต้องดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามข้อกำหนดในผังเมือง แต่เนื่องจากการจำแนกประเภทของการใช้ที่ดินมักจะประกอบด้วยคำบรรยายและข้อกำหนดว่าจะใช้ประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นร้อยละเท่าใด เช่น ในพื้นที่สีเขียวที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการที่ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละ 25 ของที่ดิน⁸⁸ เป็นต้น การกำหนดการใช้พื้นที่เป็นร้อยละเช่นนี้เป็นการยากแก่การประมาณของเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าฟาร์มโคนมขนาดใหญ่ใช้พื้นที่ในการประกอบกิจการเกินกว่าที่กำหนดแล้วหรือไม่ อีกทั้ง แม้กฎหมายจะกำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้จัดทำผังเมือง แต่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้ คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งส่วนใหญ่มิได้ดูแลให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามข้อกำหนดในผังเมืองเท่าที่ควร⁸⁹ การขาดความใส่ใจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเช่นนี้ยังทำให้การอาศัยอำนาจของท้องถิ่นออกผังเมืองเฉพาะเพื่อจัดทำข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างละเอียดที่สามารถควบคุมฟาร์มโคนมไม่ให้ประกอบกิจการในบริเวณใกล้เคียงกับแหล่งน้ำเพื่อลดการทิ้งหรือระบายของเสียลงสู่แหล่งน้ำนั้นเกิดขึ้นได้ยาก ประกอบกับการใช้ผังเมืองเฉพาะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ การขาดความตระหนักดังกล่าวย่อมทำให้มาตรฐานควบคุมจากท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ยากยิ่งขึ้นในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ปัญหาทางปฏิบัติข้างต้นแล้ว จากการศึกษายังพบว่าจำนวนประชาชนที่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องการจัดทำผังเมืองมีจำนวนน้อยมาก เนื่องจากขาดการประชาสัมพันธ์อย่างพอเพียงและทั่วถึง อย่างไรก็ตาม เหตุผลใหญ่ที่ประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมคงเป็นเพราะขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของผังเมืองว่ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไร⁹⁰

⁸⁸ กฎกระทรวง ฉบับที่ 451 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

⁸⁹ กอบกุล ราชะนาคร, *อ้างแล้ว* เชียงธรรมที่ 63, น.182.

⁹⁰ *เพิ่งอ้าง*.