

บทที่ 3

แนวนโยบายของรัฐ มาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในการจัดการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์บนเกาะเสม็ด

ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวนโยบายของรัฐ อันได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554 ,นโยบายและแผนการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 ,แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ.2550-2554 ,แผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด มาตรการทางกฎหมาย องค์กรที่เกี่ยวข้องและมาตรการในการจัดการเกาะเสม็ดเพื่อให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

3.1 แนวนโยบายของรัฐในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

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

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการอนุรักษ์ฟื้นฟู ใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เสริมสร้างความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ควบคู่กับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นฐานที่มั่นคงของการพัฒนาประเทศ¹

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 มีนโยบายที่เชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้เป็นอย่างดี คือ มีแนวทางการพัฒนาระบบการจัดการร่วมเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ จัดทำข้อตกลงกับชุมชนท้องถิ่นในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติหลัก ได้แก่ ดิน น้ำ ป่าไม้ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมถึงมีมาตรการหยุดใช้ทรัพยากรที่สำคัญที่ถูกทำลายสูงเป็นการชั่วคราว ปรับแผนการผลิตและพฤติกรรมกรรมกรบริโภคไปสู่การผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน เพื่อลดผลกระทบต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดนโยบายสาธารณะ และใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์ทั้งด้านการเงินและการคลัง รวมทั้งการสร้างตลาดสินค้า

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554, น. 11.

และบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ยกกระดับขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น²

หากมีการกระตุ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 บนเกาะเสม็ด โดยการจัดทำข้อตกลงกับชุมชนท้องถิ่นในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติของเกาะ โดยเฉพาะทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งขณะนี้กำลังถูกคุกคามอย่างหนัก รวมไปถึงทรัพยากรสัตว์ป่าในเขตอุทยานแห่งชาติที่กำลังลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว ชุมชนท้องถิ่นจะสามารถช่วยดูแลและปกป้องทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่รัฐได้อีกทางหนึ่ง เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่บนเกาะเสม็ดมีจำนวนน้อย ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทั้งหมดได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร³

นอกจากนี้ การปรับพฤติกรรมกรรมการบริโภคของนักท่องเที่ยวบนเกาะ เพื่อลดการผลิตและลดผลกระทบต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังเป็นสิ่งจำเป็นบนเกาะเสม็ด เนื่องจากนักท่องเที่ยวบนเกาะมักมีพฤติกรรมการสร้างขยะมากกว่าปกติถึง 1 เท่า⁴ ทำให้ไม่สามารถกำจัดขยะได้ทัน จึงก่อให้เกิดมลพิษแก่สิ่งแวดล้อมและแหล่งท่องเที่ยว ดังนั้น หากมีนโยบายสาธารณะที่ใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์ การสร้างตลาดสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ย่อมจะทำให้เกาะเสม็ดมีปริมาณขยะลดลง ย่อมเป็นการจัดการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ให้แก่เกาะเสม็ดได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ

3.1.2 นโยบายและแผนการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559

นโยบายและแผนการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559 มีนโยบายหลักที่เกี่ยวกับการจัดการแหล่งท่องเที่ยว ดังนี้⁵

² เฟิงอ๋าง, น.15-16.

³ สัมภาษณ์ สมชาย อินทนานนท์, พนักงานพิทักษ์ป่า, อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า – หมู่เกาะเสม็ด , 20 เมษายน 2552.

⁴ ดรรชนี เอมพันธุ์และคณะ, "รายงานผลการศึกษาวิจัย "รายงานฉบับสุดท้าย โครงการศึกษาขีดความสามารถในการรองรับได้ของพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง", (กรุงเทพมหานคร:คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2548), บทที่ 6 น. 2.

⁵ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559", น.5.

3.1.2.1 นโยบายทรัพยากรธรรมชาติ

(1) ทรัพยากรน้ำ จัดให้มีการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำผิวดินและแหล่งน้ำใต้ดินอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำ ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในแหล่งผิวดินให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพ ส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในแหล่งน้ำผิวดินให้มีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด⁶

(2) ทรัพยากรชายฝั่ง จัดให้มีการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลต้องมีผลกระทบต่อทรัพยากรชายฝั่งน้อยที่สุด กำหนดระเบียบและควบคุมการพัฒนาและขยายตัวของชุมชนเมืองบริเวณชายฝั่งทะเล ใช้ประโยชน์ทรัพยากรชายฝั่งทะเลต้องคำนึงถึงหลักการอนุรักษ์และศักยภาพการผลิตของทรัพยากร โดยจัดให้มีระบบการบริหารจัดการแบบผสมผสานและเร่งรัดการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคและจังหวัด ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง กำหนดเขตการใช้ที่ดินชายฝั่งทะเลและที่ดินใต้น้ำทะเลตามสมรรถนะของที่ดิน⁷

นโยบายการสงวนและฟื้นฟูระบบนิเวศชายฝั่งทะเล ตามนโยบายและแผนการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เช่น กำหนดให้เขตอนุรักษ์ป่าชายเลนและเขตอนุรักษ์แนวปะการังเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ควบคุมและแก้ไขความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชายฝั่ง กำหนดให้สัตว์น้ำบางชนิดเป็นสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครอง ควบคุมการจับและส่งออกปลาสวยงาม เต่าทะเลและปะการัง อนุรักษ์สภาพแวดล้อมชายฝั่งทะเลและเกาะเพื่อการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนถาวร ทั้งวางแผนจัดการอุทยานแห่งชาติทางทะเลให้ครบทุกพื้นที่ ประกาศให้บริเวณชายฝั่งทะเลบางแห่งเป็นเขตพื้นที่คุ้มครอง รักษาฟื้นฟูและจัดระเบียบชายหาด และควบคุมป้องกันมิให้การท่องเที่ยวก่อให้เกิดผลเสียหายต่อบริเวณชายฝั่งทะเล พร้อมทั้งจัดการตามกฎหมายต่อผู้บุกรุกหรือปิดกั้นที่สาธารณประโยชน์

3.1.3.2 นโยบายป้องกันและขจัดมลพิษ

ฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดสมดุลของระบบนิเวศ และเป็นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน พัฒนาระบบการบริหารและการจัดการมลพิษให้เกิดเอกภาพในการกำหนดนโยบาย แผน และ

⁶ เฟิงอ๋าง, น. 27-30.

⁷ เฟิงอ๋าง, น.38-44.

แนวทางปฏิบัติ ทั้งนี้ กฎหมาย องค์กร และเงินทุนต้องมีความสอดคล้องและสนับสนุนให้การดำเนินการบริหารและการจัดการมลพิษที่มีประสิทธิภาพ โดยให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ รวมทั้งการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุน และมีการประสานความร่วมมือในการจัดการมลพิษโดยภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน

3.1.3 แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมภาคตะวันออก พ.ศ.2550-2554⁸

การจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับภาค เป็นกรอบแผนงานและแนวทางการดำเนินงานในเชิงพื้นที่ลุ่มน้ำ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของภาคตะวันออก อันได้แก่ จังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด สระแก้ว และฉะเชิงเทรา โดยรวมได้รับการปกป้อง ฟื้นฟู และดูแลรักษาให้การใช้ประโยชน์อยู่บนพื้นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน ในลักษณะพื้นที่ ภารกิจ การมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation : AFP) ที่สอดคล้องกับปัจจัยการเปลี่ยนแปลงไปของสังคม ทั้งในด้านการกระจายอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.1.3.1 พันธกิจ

กำหนดจากการวิเคราะห์ภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประเด็นสถานการณ์สิ่งแวดล้อมที่สำคัญของภาคตะวันออก และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT) เพื่อให้บรรลุถึงวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

(1) ร่วมสงวน ฟื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรู้ค่า เพื่อให้มีคุณภาพที่ดีแก่ชุมชน ท้องถิ่น และสังคมในภาคตะวันออก

(2) จัดทำแผนจัดการคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด และท้องถิ่นโดยการมีส่วนร่วม โดยใช้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมภาคตะวันออก เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำ

(3) ร่วมพัฒนารูปแบบองค์ความรู้ และภูมิปัญญาในการจัดการคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่หลากหลายในเชิงพื้นที่และเชิงประเด็น

⁸ สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 13 (ชลบุรี) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมภาคตะวันออก (ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด สระแก้ว ฉะเชิงเทรา) พ.ศ. 2550-2554, (ชลบุรี : ชลบุรีการพิมพ์ , 2549) ,บทที่ 3 น. 1- 4.

(4) ร่วมติดตามและประเมินผลการจัดการคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3.1.3.2 ยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภาคตะวันออกเฉียงเหนือประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์หลัก ดังนี้

- (1) ยุทธศาสตร์เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (2) ยุทธศาสตร์อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) ยุทธศาสตร์อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมนุษย์
- (4) ยุทธศาสตร์การจัดการมลพิษ
- (5) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

3.1.3.3 วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อฟื้นฟู สงวน และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้มีความสมบูรณ์ของระบบนิเวศ ทั้งปริมาณและคุณภาพ
- (2) เพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน
- (3) เพื่อพัฒนาเมืองและชุมชนให้เป็นระเบียบ น่าอยู่ และจัดการมลพิษอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน
- (4) เพื่อสนับสนุนส่งเสริมภาคีเครือข่ายมีการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม โดยใช้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับภาคเป็นกรอบ
- (5) เพื่อเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือของชุมชนท้องถิ่นและองค์กรภาคีเกี่ยวข้องที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการจัดการคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (6) พัฒนารูปแบบองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลายในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3.1.3.4 ตัวชี้วัดรวม

จากตัวชี้วัดของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับชาติและเป้าประสงค์ของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับภาค ได้กำหนดตัวชี้วัดรวมของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ระดับภาค เพื่อให้เป็นเครื่องมือสำหรับการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน โดยตัวชี้วัดด้านสิ่งแวดล้อม มี 7 ตัวชี้วัดหลัก คือ

- (1) สัดส่วนงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ต่อปี
- (2) ชยะมูลฝอยและของเสียอันตราย ได้รับการจัดการอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการเพิ่มขึ้น
- (3) ร้อยละ 85 ของแหล่งน้ำผิวดิน มีคุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน
- (4) ร้อยละ 97 ของแหล่งน้ำทะเล มีคุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน
- (5) ค่าเฉลี่ยของดัชนีคุณภาพอากาศในบรรยากาศจากสถานีตรวจวัดมีค่าไม่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน
- (6) พื้นที่สีเขียวต่อคนเพิ่มขึ้นในเทศบาลเป้าหมาย
- (7) จำนวนเครือข่ายที่มีผลงานด้านสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่สีเขียวเพิ่มขึ้น

3.1.4 แผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด

แผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้ใช้เป็นแผนแม่บท การจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2546-2550 ซึ่งเป็นแผนแม่บทฉบับล่าสุด ณ ปัจจุบัน ซึ่งมีมาตรการในการจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติดังนี้

3.1.4.1 มาตรการในการวางแผนการจัดการทรัพยากร⁹

- (1) การดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษของร้านค้า โรงแรมบนเกาะเสม็ด ดำเนินการโดยใช้การวางผังบริเวณ (Site plan) ในการจัดตำแหน่งของสิ่งก่อสร้างให้เหมาะสม และดำเนินการตามแนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษของคณะกรรมการการแก้ไขปัญหามลพิษ
- (2) การจัดทำแนวเขตของอุทยานแห่งชาติให้ชัดเจน โดยเฉพาะแนวเขตในพื้นที่น้ำ
- (3) การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายในเขตอุทยานแห่งชาติ ทั้งการบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติ การลักลอบจับสัตว์น้ำ และการทำลายแนวปะการัง

⁹ ส่วนทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง, บทที่ 4 น. 2.

(4) การพัฒนาสิ่งก่อสร้าง บุคลากร และยานพาหนะให้มีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร

(5) แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ชยะ และน้ำเสีย

(6) ส่งเสริมสนับสนุนงานวิจัยด้านต่างๆ ทั้งในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและการทำงานที่เยว

3.1.4.2 มาตรการการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ¹⁰

(1) จัดทำแนวเขตให้ชัดเจนโดยการจัดทำแผนที่ กำหนดพิกัดของแนวเขต และปักหมุดในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนทั้งในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ การป้องกัน การยึดถือครอบครองที่ดิน แล้วดำเนินการประกาศในท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ถูกต้อง สามารถบังคับใช้เป็นกฎหมายได้

(2) พัฒนาหน่วยพิทักษ์อุทยานแห่งชาติ บริเวณทางเข้าหาดทรายแก้วบนเกาะเสม็ดให้มีศักยภาพในการดูแลคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ให้มีความพร้อมทั้งอุปกรณ์ ยานพาหนะ อาวุธ บ้านพักเจ้าหน้าที่ ระบบการสื่อสารและสาธารณูปโภค

(3) พัฒนาชุดลาดตระเวนทั้งในส่วนของหน่วยพิทักษ์อุทยานแห่งชาติ และชุดลาดตระเวนส่วนกลาง ให้มีความพร้อมในการปฏิบัติงานลาดตระเวนป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายและการรักษาความปลอดภัย

(4) ฟื้นฟูสภาพพื้นที่เสื่อมโทรมให้กลับสู่สภาพเดิม พัฒนาบริเวณพื้นที่ทิ้งขยะบนเกาะเสม็ดให้กลับคืนสภาพเดิม และนำขยะบางส่วนกลับมากำจัดที่บึงบ้านเพ โดยประสานงานกับเทศบาลตำบล ซึ่งขยะบางส่วนให้ผู้ประกอบการดำเนินการจัดทำเตาเผาขยะสำหรับเผาขยะที่เกิดขึ้น

(5) ดำเนินการเพิกถอนผู้ประกอบการเอกชนที่บุกรุกพื้นที่เกาะเสม็ดในบริเวณเขตสงวนสภาพธรรมชาติ และเขตพักผ่อนและศึกษาหาความรู้อกจากพื้นที่ เนื่องจากจะก่อให้เกิดทัศนียภาพที่เสื่อมโทรมและล่อแหลมต่อการเกิด Land slide ด้วย

(6) ดำเนินการประกาศกฎกระทรวงสำหรับการเข้าบ้านพักนักท่องเที่ยว โรงแรม และรีสอร์ทที่บุกรุกพื้นที่บนเกาะเสม็ดที่อยู่ในบริเวณเขตบริการ ภายหลังที่ผู้ประกอบการส่งมอบสิ่งก่อสร้างดังกล่าวให้กับกรมอุทยานแห่งชาติแล้ว และจัดทำผังบริเวณ (Site plan) เพื่อจัดสิ่งก่อสร้างให้สอดคล้องกับสภาพภูมิทัศน์

¹⁰ เฟิงอ้าง, บทที่ 4 น. 3.

- (7) ดำเนินการบำบัดน้ำเสียเพื่อจัดระบบและป้องกันการถ่ายเทน้ำเสียลงสู่ทะเล
- (8) วางท่อนหมายแนวปะการังและท่อนจอดเรือ เพื่อป้องกันการทำลายปะการังจากการจอดเรือ และอำนวยความสะดวกแก่เรือนักท่องเที่ยว

3.1.4.3 แผนงานด้านการป้องกันและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ¹¹

- โครงการที่ 1 โครงการจัดทำเครื่องหมายแสดงแนวเขต
- โครงการที่ 2 โครงการก่อสร้างและพัฒนาหน่วยพิทักษ์อุทยานแห่งชาติ
- โครงการที่ 3 โครงการสร้างความร่วมมือตรวจตราป้องกันรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาความปลอดภัย
- โครงการที่ 4 โครงการพัฒนาพื้นที่เสื่อมโทรม บริเวณเขตฟื้นฟูสภาพธรรมชาติ
- โครงการที่ 5 โครงการจัดการขยะ
- โครงการที่ 6 โครงการเพิกถอนเพื่อปรับปรุงพื้นที่บริเวณสถานประกอบการ
โรงแรมและร้านค้า
- โครงการที่ 7 โครงการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติ
- โครงการที่ 8 โครงการบำบัดน้ำเสีย

3.1.4.4 แผนงานด้านการสำรวจ ศึกษาและวิจัยทรัพยากรธรรมชาติ

- โครงการที่ 1 โครงการสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยชนิดพันธุ์พืช สัตว์ป่า และ
ความหลากหลายทางชีวภาพ
- โครงการที่ 2 โครงการศึกษาวิจัยการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรปะการัง
- โครงการที่ 3 โครงการศึกษาวิจัยและฟื้นฟูถิ่นที่อยู่อาศัยของนกชายเลน
- โครงการที่ 4 โครงการศึกษาเพื่อกำหนดขีดความสามารถในการรองรับ
นักท่องเที่ยว (Carrying capacity) ของพื้นที่
- โครงการที่ 5 โครงการศึกษาวิธีกำจัดขยะ
- โครงการที่ 6 โครงการจัดทำฐานข้อมูลผลงานวิจัย

¹¹ เฟิงอ๋าง, บทที่ 4 น.4.

3.2. มาตรการทางกฎหมายในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมบนเกาะเสม็ด

เกาะเสม็ดอยู่ภายใต้ความดูแลของหน่วยงานหลายแห่งที่ทับซ้อนกัน โดยการขออนุญาตใช้พื้นที่และการจัดเก็บค่าตอบแทนจากการใช้ประโยชน์บนเกาะเสม็ดสามารถแบ่งได้ดังนี้¹²

(1) สถานประกอบการที่เปิดกิจการในเขตอุทยานแห่งชาติ จะต้องขออนุญาตต่ออุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด ตามระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และขออนุญาตพร้อมทั้งชำระค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ให้แก่กรมธนารักษ์ ณ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ระยอง

(2) สถานประกอบการที่เปิดกิจการนอกเขตอุทยานแห่งชาติต้องขออนุญาตจากองค์การบริหารส่วนตำบลเพ และขออนุญาตพร้อมทั้งชำระค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ให้แก่กรมธนารักษ์ ณ สำนักงานธนารักษ์ พื้นที่ระยอง

3.2.1 การจัดการมลพิษทางน้ำ

น้ำ เป็นปัญหาสำคัญของเกาะเสม็ด ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค เมื่อได้ใช้น้ำแล้วยังก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสียตามมา นอกจากนั้นยังมีปัญหาคราบน้ำมันจากเรือขนส่งผู้โดยสารอีกด้วย มาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องปัญหามลพิษทางน้ำมีดังนี้

3.2.1.1 การจัดการน้ำเสีย

เนื่องจากผู้ประกอบการบางรายบนเกาะเสม็ดไม่มีบ่อบำบัดน้ำเสียในอาคาร จึงปล่อยน้ำเสียลงสู่ทะเลโดยไม่ได้รับการบำบัดเสียก่อน รวมถึงที่อยู่อาศัยของชาวบ้านบนเกาะอยู่กันอย่างหนาแน่น ชาวบ้านไม่มีการติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียในที่พักอาศัย จึงทำให้น้ำเสียจากครัวเรือนซึ่งไม่ได้รับการบำบัดถูกปล่อยลงสู่ทะเลโดยตรง ส่งผลให้น้ำทะเลมีความสกปรก ไม่ใสสะอาดและมีกลิ่นเหม็นในบางครั้ง ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์การท่องเที่ยวและเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย และเนื่องจากมีการปล่อยน้ำเสียจากบ้านเรือน ร้านค้า

¹² สัมภาษณ์ สิทธิชัย เสรีส่งแสง , หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2548 – 31 มีนาคม 2552, ระยอง, 17 ตุลาคม 2551.

และที่พื้ตักตักอากาศรอบเกาะเสม็ด ทั้งในเขตและนอกเขตอุทยานแห่งชาติ ดังนั้น จึงขอแบ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำเสียบนเกาะเสม็ดออกเป็นมาตรการในการควบคุมและจัดการน้ำเสียภายในเขตอุทยานแห่งชาติ กับมาตรการในการควบคุมและจัดการน้ำเสียภายนอกเขตอุทยานแห่งชาติ ดังนี้

3.2.1.1.1 การควบคุมและจัดการน้ำเสียในเขตอุทยานแห่งชาติ

(1) การควบคุมน้ำเสียในอุทยานแห่งชาติ มีดังนี้

ผู้ประกอบการที่ต้องการเข้ามาเปิดกิจการในเขตอุทยานแห่งชาติจะต้องดำเนินการขออนุญาตตามระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะสามารถปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างตามแบบแปลนที่ได้ขออนุญาตไว้ แต่อย่างไรก็ดีเจ้าของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นมักลักลอบปล่อยน้ำเสียลงสู่ทะเล จึงถือว่าเป็นการกระทำ ความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 โดยตรง

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ป่าให้คงสภาพดั้งเดิม เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาหาความรู้ทางธรรมชาติ สงวนรักษาไว้ให้เป็นป่าธรรมชาติที่สวยงาม เพื่อเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจและความรื่นรมย์ โดยห้ามมิให้กระทำการใดๆที่จะเป็นการทำลายสภาพของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งห้ามทำอันตรายต่อสัตว์หรือนำสัตว์ออกไปจากเขตอุทยาน ตลอดจนกระทำการอื่นใดอันจะเป็นการทำลายธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹³

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำในเขตอุทยานแห่งชาตินั้นจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แต่พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดเรื่อง การควบคุมน้ำเสียในเขตอุทยานแห่งชาติไว้โดยตรง เพียงแต่มีบทบัญญัติที่สามารถนำไปปรับใช้ได้ กล่าวคือ

“มาตรา 16 ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

(1)

(2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น”¹⁴

¹³ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547), น.358.

¹⁴ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

การห้ามทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอื่น ซึ่งหมายรวมถึง น้ำทะเลด้วย¹⁵ ดังนั้นการปล่อยน้ำเสียลงสู่ทะเลจึงถือว่าเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ธรรมชาติ หรือทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมสภาพได้ จึงเป็นการควบคุมมิให้ผู้เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติกระทำความผิด ผู้ที่ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 24¹⁶

(2) การจัดการน้ำเสียในอุทยานแห่งชาติ

การจัดการน้ำเสียในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการน้ำเสียในอุทยานแห่งชาติให้ลดน้อยลงจนกระทั่งหมดไปในที่สุด

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 18 ได้กำหนดให้ผู้เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้สั่งให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี¹⁷ ดังนี้

(2.1) ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2533 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ออกระเบียบไว้ ดังนี้¹⁸

ข้อ 5 กำหนดว่า เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าผู้ใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นอันตรายแก่ผู้อื่นหรือตนเอง หรือจะเป็นการรบกวนหรือเดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์ หรือจะทำให้เสียหายแก่สภาพธรรมชาติหรือสิ่งอื่นใด พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งห้ามมิให้ผู้นั้นกระทำการต่อไปได้

การเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาตินั้น หมายถึง การผ่านเข้าไปทั้งทางน้ำและทางบก แต่ไม่รวมถึงการผ่านโดยทางอากาศยาน หรือเครื่องร่อน เพราะมีบทบัญญัติห้ามนำเข้าซึ่งระบุ

¹⁵ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550), น.260.

¹⁶ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

¹⁷ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

¹⁸ ข้อ 5 แห่งระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2533

ไว้ในมาตรา 16 (10)แล้ว ส่วนการใช้เฮลิคอปเตอร์เข้าไปในอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องมีการพิจารณาเป็นรายกรณีไป¹⁹

เมื่อได้เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติแล้วจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งให้ปฏิบัติตามระเบียบที่รัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแล้วตามมาตรา 18 หากฝ่าฝืนถือเป็นความผิดและมีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504²⁰

ในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่มักออกคำสั่งโดยการทำเป็นประกาศอุทยานแห่งชาติหรือโดยระเบียบ และหากมีผู้ฝ่าฝืนคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นอาจมีโทษตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งมีโทษปรับ²¹ แล้วแต่กรณี

(2.2) ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2549²²

ข้อ 4 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับคำสั่งจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ให้ปฏิบัติงานในหน้าที่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติ มีอำนาจปฏิบัติการในเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ หรือการศึกษา หรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนอาสจร หรือการพักอาศัย หรือเพื่ออำนวยความสะดวกปลอดภัย หรือให้ความรู้แก่ประชาชน โดยมีต้องขอรับอนุญาตจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ดังต่อไปนี้

(1) . . .

(11) ปฏิบัติการใดๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง หรือเพื่อฟื้นฟู บำรุง ดูแลรักษา และเพาะพันธุ์สัตว์ป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติให้ดีขึ้นตามนโยบายของทางราชการ

ระเบียบนี้เป็นการออกโดยอาศัยมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่พนักงาน โดยจะยกเว้นข้อห้ามต่างๆในมาตรา 16

¹⁹ กองนิติการ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, คำอธิบายพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 2548) , น.15.

²⁰ เพิ่งอ้าง .

²¹ เพิ่งอ้าง .

²² ข้อ 4 (11) แห่งระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2549

และมาตรา 17 มิให้ใช้บังคับแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เฉพาะที่ปฏิบัติการในกรณีต่างๆที่ได้กำหนดไว้ อาทิเช่น หากพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการใดๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง หรือเพื่อฟื้นฟู บำรุง ดูแล รักษา และเพาะพันธุ์สัตว์ป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติให้ดีขึ้น ตามระเบียบ ฯ ข้อ 4(11) แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่มี ความผิด แต่การกระทำนั้นจะต้องอยู่ใน ขอบเขตแห่งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 6 รวมถึงตาม หลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่กระทำการภายใน ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดจึงจะมีความผิด²³

นอกจากนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตาม มาตรา 16 ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นการกระทำใดๆในเขตอุทยานแห่งชาติได้ ตาม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 21 ที่กำหนดว่า

“ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 16 ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นการกระทำใดๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ”

ดังนั้น หากพนักงานเจ้าหน้าที่พบเห็นว่าผู้ใดปล่อย ระบายหรือกระทำการอย่าง หนึ่งอย่างใดเป็นเหตุให้มีน้ำเสียลงสู่ทะเล อันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่น้ำทะเลซึ่งเป็น ทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่ง ตามมาตรา 16(2) พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นงดเว้น การทำการต่อไป หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการใดๆเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องเพื่อฟื้นฟู บำรุง ดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติต่างๆได้ แม้กระทั่งสั่งให้ผู้กระทำความผิดออกจากเขต อุทยานแห่งชาติ

3.2.1.1.2 การควบคุมและจัดการน้ำเสียนอกเขตอุทยานแห่งชาติ

(1) การควบคุมน้ำเสียนอกเขตอุทยานแห่งชาติ

(1.1) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด²⁴ อาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.

²³ กองนิติการ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 19 , น.16.

²⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 122 ตอนที่ 125 ง ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2552,น.4.

2535 ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้แบ่งอาคารออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

อาคารประเภท ก ได้แก่ อาคารชุดที่มีจำนวนห้องสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัยรวมกันทุกชั้นของอาคารหรือกลุ่มของอาคารตั้งแต่ 500 ห้องนอนขึ้นไป , โรงแรมที่มีจำนวนห้อง 200 ห้องขึ้นไป, โรงพยาบาลของทางราชการหรือสถานพยาบาลตั้งแต่ 30 เตียงขึ้นไป, ตลาดที่มีพื้นที่ใช้สอยรวมกันตั้งแต่ 2,500 ตารางเมตรขึ้นไป, ภัตตาคารหรือร้านอาหารที่มีพื้นที่ให้บริการรวมกันตั้งแต่ 2,500 ตารางเมตรขึ้นไป เป็นต้น โดยอาคารเหล่านี้จะต้องถูกควบคุมระบายน้ำทิ้งไม่ให้เกินค่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ อาทิเช่น ความเป็นกรดด่าง (pH) ต้องมีค่าระหว่าง 5-9 , บีโอดี (BOD) ต้องมีค่าไม่เกิน 20 มิลลิกรัมต่อลิตร, สารแขวนลอยต้องมีค่าไม่เกิน 30 มิลลิกรัมต่อลิตร เป็นต้น

อาคารประเภท ข ได้แก่ อาคารชุดที่มีจำนวนห้องตั้งแต่ 100 ห้องนอนแต่ไม่ถึง 500 ห้องนอน , โรงแรมมีจำนวน 60 ห้องแต่ไม่ถึง 200 ห้อง, โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลที่มีเตียงตั้งแต่ 10 เตียงแต่ไม่ถึง 30 เตียง, ภัตตาคารหรือร้านอาหารที่มีพื้นที่ให้บริการตั้งแต่ 500 ตารางเมตรแต่ไม่ถึง 2,500 ตารางเมตร เป็นต้น โดยอาคารเหล่านี้จะต้องถูกควบคุมระบายน้ำทิ้งให้มีค่ามาตรฐานเป็นไปตามอาคารประเภท ก เว้นแต่ บีโอดี (BOD) ต้องมีค่าไม่เกิน 30 มิลลิกรัมต่อลิตรและสารแขวนลอยต้องมีค่าไม่เกิน 40 มิลลิกรัมต่อลิตร

อาคารประเภท ค ได้แก่ โรงแรมที่มีจำนวนห้องไม่ถึง 60 ห้อง , ภัตตาคารหรือร้านอาหารที่มีพื้นที่ให้บริการตั้งแต่ 250 ตารางเมตรแต่ไม่ถึง 500 ตารางเมตร เป็นต้น โดยอาคารเหล่านี้จะต้องถูกควบคุมระบายน้ำทิ้งให้มีค่ามาตรฐานเป็นไปตามอาคารประเภท ก เว้นแต่ บีโอดี (BOD) ต้องมีค่าไม่เกิน 40 มิลลิกรัมต่อลิตรและสารแขวนลอยต้องมีค่าไม่เกิน 50 มิลลิกรัมต่อลิตร เป็นต้น

อาคารประเภท ง ได้แก่ ตลาดที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 500 ตารางเมตรแต่ไม่ถึง 1,000 ตารางเมตร, ภัตตาคารหรือร้านอาหารที่มีพื้นที่ให้บริการตั้งแต่ 100 ตารางเมตรแต่ไม่ถึง 250 ตารางเมตร โดยอาคารเหล่านี้จะต้องถูกควบคุมระบายน้ำทิ้งให้มีค่ามาตรฐานเป็นไปตามอาคารประเภท ก เว้นแต่ บีโอดี (BOD) ต้องมีค่าไม่เกิน 50 มิลลิกรัมต่อลิตรและสารแขวนลอยต้องมีค่าไม่เกิน 50 มิลลิกรัมต่อลิตร, น้ำมันและไขมันต้องมีค่าไม่เกิน 100 มิลลิกรัมต่อลิตร เป็นต้น

อาคารประเภท จ คือ ภัตตาคารหรือร้านอาหารที่มีพื้นที่ให้บริการไม่ถึง 100 ตารางเมตร โดยอาคารเหล่านี้จะต้องถูกควบคุมระบายน้ำทิ้งให้มีค่ามาตรฐานดังนี้ บีโอดี (BOD) ต้องมีค่าไม่เกิน 200 มิลลิกรัมต่อลิตรและสารแขวนลอยต้องมีค่าไม่เกิน 60 มิลลิกรัมต่อลิตร เป็นต้น

อาคารที่ก่อสร้างบนเกาะเสม็ด เป็นอาคารประเภทต่างๆ ดังนี้²⁵

อาคารประเภท ข กล่าวคือ บนเกาะเสม็ดมีโรงแรมที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 60 ห้องขึ้นไปประมาณ 4 แห่ง โรงแรมที่มีจำนวนห้องพักสูงสุดคือ 114 ห้อง ตั้งอยู่ในบริเวณหาดทรายแก้ว

อาคารประเภท ค เนื่องจากโรงแรมบนเกาะเสม็ดส่วนใหญ่จะมีห้องพักไม่เกิน 60 ห้อง โดยมากมักเป็นโรงแรมที่มีขนาดเล็ก ที่มีห้องพักตั้งแต่ 20 – 50 ห้อง เพราะเกาะเสม็ดมีพื้นที่จำกัดและราคาเช่าที่ดินค่อนข้างสูง

อาคารประเภท ง ซึ่งบนเกาะจะมีร้านอาหารที่มีพื้นที่ใช้สอยประมาณ 127.5 – 157.5 ตารางเมตรหลายแห่ง บางแห่งให้บริการร้านอาหารเท่านั้น บางแห่งให้บริการที่พักตากอากาศไปพร้อมกัน

อาคารประเภท จ เนื่องจากเกาะเสม็ดมีพื้นที่จำกัด ดังนั้น ร้านอาหารส่วนใหญ่จึงจัดอยู่ในอาคารประเภทนี้ โดยมีการขออนุญาตเปิดร้านอาหารที่มีพื้นที่ใช้สอยน้อยที่สุดคือ 4 ตารางเมตร ไปจนถึง 50 ตารางเมตร

หลังจากมีการประกาศใช้มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับการระบายน้ำทิ้งตามมาตรา 55 แล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆยังมิได้มีหน้าที่ต้องควบคุมการระบายน้ำเสียตามมาตรฐานดังกล่าวทันที แต่จะต้องรอให้มีการดำเนินการตามมาตรา 69 ก่อน²⁶ กล่าวคือ ต้องมีการกำหนดประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมเสียก่อน ซึ่งจะได้กล่าวในข้อ (2) ต่อไป

(1.2) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทของอาคารเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม²⁷ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ กล่าวคือ

ตามประกาศดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้อาคารประเภทต่างๆที่กำหนดไว้ เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำ ได้แก่ อาคารประเภทโรงแรม

²⁵ สำนักงานธนารักษ์ จังหวัดระยอง.(2552).[ฐานข้อมูลผู้เช่าที่ราชพัสดุบนเกาะเสม็ด]. ข้อมูลดิบ

²⁶ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 15 , น.225.

²⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนที่ 125 ง,วันที่ 29 ธันวาคม 2548,น.33.

ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 500 ห้องนอนขึ้นไป ,โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลที่มีเตียงสำหรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ 30 เตียงขึ้นไป รวมถึงร้านอาหารที่มีพื้นที่ให้บริการตั้งแต่ 25,000 ตารางเมตรขึ้นไป

อย่างไรก็ดี อาคารต่างๆบนเกาะเสม็ด ไม่จัดอยู่ในประเภทอาคารที่ต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำตามประกาศฉบับนี้ เนื่องจากอาคารบนเกาะเสม็ดมักมีขนาดเล็ก พื้นที่ใช้สอยไม่มาก อาทิเช่น โรงแรมที่มีจำนวนห้องพักรวมบนเกาะเสม็ด มีจำนวน 114 ห้อง สถานพยาบาลบนเกาะมีเตียงสำหรับผู้ป่วยค้างคืนเพียงแค่ 2 เตียง และไม่มีร้านอาหารบนเกาะเสม็ดที่มีพื้นที่ใช้สอยมากถึง 25,000 ตารางเมตร อาคารเหล่านี้จึงเป็นแหล่งมลพิษที่มีได้ถูกควบคุมการระบายน้ำเสีย แต่เจ้าของอาคารยังต้องมีหน้าที่ในการจัดการน้ำเสียของตน โดยจะขอกว่าในหัวข้อย่อยที่ (2) เรื่องการจัดการน้ำเสียนอกเขตอุทยานแห่งชาติ

(1.3) เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการห้ามผู้ใดก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ ตลอดทั้งดูแล ปรับปรุง บำรุง รักษาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลองและสถานที่ต่างๆของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ และมีอำนาจออกหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่างๆได้ ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535²⁸

เหตุที่ถือว่าเป็นเหตุเดือนร้อนรำคาญ ได้แก่ แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก หรือมีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของ มีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรคหรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรืออาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสถานที่ประกอบกิจการใดไม่มีการระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูลจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามที่บัญญัติในมาตรา 25²⁹

ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลต้นเหตุระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร รวมถึงสั่งให้ป้องกันเหตุรำคาญที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต หากผู้ก่อเหตุไม่ปฏิบัติตามคำสั่งและเหตุนั้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันการเกิดเหตุขึ้นอีก โดยผู้ก่อเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายตามมาตรา 27³⁰

²⁸ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

²⁹ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

³⁰ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พื้นที่กันออกบนเกาะเสม็ดนั้น เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของชุมชนชาวบ้านอย่างหนาแน่น คริวเรือขนาดใหญ่ไม่มีมาตรการจัดการน้ำเสียหรือระบบบำบัดน้ำเสีย จึงทำให้ต้องปล่อยน้ำเสียเหล่านั้นผ่านลำรางธรรมชาติลงสู่ทะเลโดยตรง ส่งผลให้ลำรางต่างๆ เกิดกลิ่นเหม็น และมีการหมักหมม และทำให้เกิดสิ่งสกปรกในทะเลได้

ดังนั้น การปล่อยทิ้งน้ำเสียดังกล่าวจึงถือเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญ นายองค์การบริหารส่วนตำบลเพซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้คริวเรือที่ปล่อยน้ำเสียก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญได้ รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่นคือองค์การบริหารส่วนตำบลเพมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการเก็บ ขน สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามมาตรา 20 ด้วยการกำหนดให้แต่ละคริวเรือติดตั้งบ่อดักไขมันตามที่ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549³¹ กำหนด และห้ามประชาชนทิ้งสิ่งปฏิกูลในที่สาธารณะตามข้อบัญญัติ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1.3.1) เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่มีการระบายน้ำทิ้งลงหรือไหลไปสู่แหล่งระบายน้ำ ดำเนินการติดตั้งบ่อดักไขมันให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน ตามข้อ 7(2) แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549 ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท และเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดให้เสียค่าปรับอีกไม่เกินวันละ 200 บาท นับแต่วันถัดไปจนครบระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดให้ติดตั้งบ่อดักไขมัน

คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นการควบคุมน้ำเสียนอกเขตอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในพื้นที่กันออกต้องติดตั้งบ่อดักไขมันเพื่อเป็นการแยกของเสียออกจากน้ำทิ้งก่อนปล่อยลงสู่ทะเล ซึ่งจะช่วยรักษาความสะอาดของทะเลรอบเกาะเสม็ดได้ดียิ่งขึ้น

(1.3.2) ให้เจ้าของอาคาร ตึก บ้านเรือน ร้านค้า ร้านอาหาร สำนักงานหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นซึ่งบุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือใช้สอย ติดตั้งบ่อดักไขมันตามมาตรฐานที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ประกาศกำหนด ตามข้อ 6 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การติดตั้ง

³¹ ภาคผนวก จ.

ปอดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549³² รวมถึงดูแลรักษา เก็บขนน้ำมันหรือไขมันในบ่อดักไปกำจัดและซ่อมแซม บำรุงรักษาบ่อดักไขมันให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ตามปกติ ตามข้อ 8 แห่งข้อบัญญัตินี้³³

ข้อบัญญัติเรื่อง การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549 นี้ มีมาตรการควบคุมให้เจ้าของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างบนพื้นที่กันออกต้องติดตั้งบ่อดักไขมันตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งยังต้องดูแลรักษาบ่อดักไขมันของตนให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ด้วย

(1.3.3) ห้ามมิให้ผู้ใดถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่สาธารณะหรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูล นอกจากในที่ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดไว้ให้³⁴ ห้ามนำสิ่งปฏิกูลไปในที่สาธารณะ เว้นแต่จะได้ใส่ภาชนะหรือที่เก็บมิดชิด เพื่อไม่ให้สิ่งปฏิกูลรั่ว หรือส่งกลิ่นเหม็นออกมา³⁵ รวมถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใดๆ ต้องรักษาความสะอาด เพื่อไม่ให้มีสิ่งปฏิกูล หรือควรถ่าย เท ทิ้งสิ่งปฏิกูลให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้นๆ ตามข้อ 11 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548³⁶ จากข้อบัญญัตินี้เป็นการควบคุมเรื่องสิ่งปฏิกูล โดยคำนี้หมายถึง อุจจาระหรือปัสสาวะ และหมายความรวมถึงสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น³⁷ ซึ่งอาจรวมถึง น้ำเสียที่มาจากสิ่งปฏิกูลซึ่งเป็นสิ่งโสโครกและมีกลิ่นเหม็นเช่นกัน หากผู้ใดฝ่าฝืนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548 ต้องระวางโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535³⁸

ในทางปฏิบัติ ชุมชนชาวบ้านที่อาศัยอยู่บริเวณพื้นที่กันออกแล้วแต่ปล่อยน้ำเสียจากสิ่งปฏิกูลจากครัวเรือนลงสู่ทะเลโดยตรง เนื่องจากไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมส่งผลให้น้ำทะเลเกิดความสกปรกและในอนาคตอาจทำให้น้ำทะเลรอบเกาะเสม็ดมีค่าแบคทีเรีย

³² ข้อ 6 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549

³³ ข้อ 8 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549

³⁴ ข้อ 6 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548

³⁵ ข้อ 7 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548

³⁶ ข้อ 11 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548

³⁷ ข้อ 5 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548

³⁸ ข้อ 14 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548

กลุ่มโคลิฟอร์ม (Total Coliform Bacteria) และแบคทีเรียกลุ่มฟีคอลลีโคลิฟอร์ม (Fecal Coliform Bacteria) ที่มาจากการขับถ่ายของมนุษย์มีค่าเกินมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลเหมือนเช่นหาดทรายแก้วในปัจจุบันได้ ซึ่งขอกล่าวไว้ในบทที่ 4 หัวข้อที่ 4.2.1.1 เรื่องปัญหาการควบคุมน้ำเสีย

(1.4) เกาะเสม็ดต้องถูกควบคุมการก่อสร้างตามพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 บังคับในท้องที่บางแห่งในจังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราด พ.ศ. 2534³⁹ จึงต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ซึ่งมีมาตรการควบคุมน้ำเสีย กล่าวคือ

กฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ.2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522⁴⁰ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5(3) และมาตรา 8(6)

กำหนดให้อาคารประเภท ก ข ค ง และ จ ต้องจัดให้มีระบบระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการปรับปรุงน้ำเสียจากอาคารให้เป็นน้ำทิ้งที่มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้ก่อนที่จะระบายลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง ซึ่งลักษณะของอาคารประเภทต่างๆได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อย่อยที่ (1.1) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด เพียงแต่กฎกระทรวงฉบับนี้ได้เพิ่มเติมอาคารในประเภท ง. เช่น โรงพยาบาลของทางราชการหรือสถานพยาบาลที่มีจำนวนเตียงผู้ป่วยค้างคืนรวมกันไม่ถึง 10 เตียง เป็นต้นตามข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงฉบับนี้⁴¹

นอกจากนั้น ยังกำหนดให้การก่อสร้างหรือการดัดแปลงอาคารประเภท ก ประเภท ข และประเภท ค ต้องแสดงแบบและการคำนวณรายการระบบบำบัดน้ำเสียที่สามารถดำเนินการปรับปรุงน้ำเสียจากอาคารให้มีคุณภาพเป็นน้ำทิ้งตามมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งที่กฎกระทรวงฉบับนี้กำหนด⁴²

³⁹ ภาคผนวก ฉ.

⁴⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 112 ตอนที่ 6 ก วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2538 ,น.25

⁴¹ ข้อ 3 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 51 (2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

⁴² ข้อ 6 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ.2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

นอกจากนี้ การก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารประเภท ก และอาคารพักอาศัย ประเภทบ้านเดี่ยว ห้องแถว ตึกแถว หรือบ้านแถวให้แสดงแบบระบบบำบัดน้ำเสียโดยจะต้องประกอบด้วย บ่อเกรอะ ซึ่งต้องมีลักษณะที่มิดชิดน้ำซึมผ่านไม่ได้ เพื่อใช้เป็นที่แยกกากที่ปนอยู่กับ น้ำเสียทิ้งไว้ให้ตกตะกอน และบ่อซึม ซึ่งต้องมีลักษณะที่สามารถใช้เป็นที่รองรับน้ำเสียที่ผ่านบ่อ เกรอะแล้วและให้น้ำเสียนั้นผ่านอิฐหรือหินหรือสิ่งอื่นใดเพื่อให้เป็นน้ำทิ้ง⁴³

อาคารที่ใช้เป็นโรงแรม ภัตตาคารหรือสถานพยาบาลต้องจัดให้มีที่รองรับสิ่ง ปฏิกูล เช่น ผนังต้องทำด้วยวัสดุถาวรและทนไฟ ,พื้นผิวภายในต้องเรียบและกันน้ำซึม , ต้องมีการ ป้องกันกลิ่นและน้ำฝน, ต้องมีการระบายน้ำเสียจากขยะสิ่งปฏิกูลลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น⁴⁴

ในกรณีที่อาคารใดจัดให้มีทางระบายน้ำเพื่อระบายน้ำจากอาคารลงสู่แหล่ง รองรับน้ำทิ้ง ทางระบายน้ำนั้นต้องมีลักษณะที่สามารถตรวจสอบและทำความสะอาดได้ โดยสะดวก และต้องวางตามแนวตรงที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยต้องมีส่วนลาดเอียงไม่ต่ำกว่า 1 ใน 200 หรือต้องมีส่วนลาดเอียงเพียงพอให้น้ำทิ้งไหลเร็วไม่ต่ำกว่า 60 เซนติเมตรต่อวินาที⁴⁵

ประการสำคัญคือ การกำจัดน้ำทิ้งจากอาคารจะดำเนินการระบายลงสู่แหล่ง รองรับน้ำทิ้งหรือระบายลงสู่พื้นดินโดยใช้วิธีผ่านบ่อซึมหรือโดยวิธีอื่นใดที่เหมาะสมกับสภาพของ อาคารนั้นก็ได้ แต่ต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นหรือกระทบกระเทือนต่อการ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁴⁶

อาคารบนเกาะเสม็ดเป็นอาคารประเภท ข ค ง และ จ.⁴⁷ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วใน หัวข้อย่อยที่ (1.1) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐาน ควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด

⁴³ ข้อ 7 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ.2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

⁴⁴ ข้อ 10 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ.2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

⁴⁵ ข้อ 9 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ.2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

⁴⁶ ข้อ 8 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ.2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

⁴⁷ สำนักงานธนารักษ์ จังหวัดระยอง , อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25.

ดังนั้น น้ำทิ้งที่จะระบายออกจากอาคารเหล่านี้จะต้องมีคุณภาพมีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้ก่อนที่จะระบายลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง และต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับนี้ตามอาคารแต่ละประเภท

(1.5) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้หิน กรวด ททราย ดิน โคลน อับเฉาหรือสิ่งปฏิกูลใดๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าตามมาตรา 119⁴⁸ ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

มาตรานี้ครอบคลุมการทิ้งสิ่งของเกือบทุกชนิดลงในแหล่งน้ำ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ ทั้งยังคุ้มครองแหล่งน้ำทุกชนิด ซึ่งรวมถึงน่านน้ำไทยด้วย โดยหมายถึงน่านน้ำที่อยู่ภายในอาณาเขตอธิปไตยของราชอาณาจักรไทย คือ ทะเลอาณาเขตที่มีความกว้าง 12 ไมล์ทะเล⁴⁹

ดังนั้น การปล่อยทิ้งน้ำเสียลงสู่ทะเลบริเวณรอบเกาะเสม็ด จนเป็นเหตุให้ทะเลเกิดความสกปรก ผู้ที่นั้นยอมเป็นผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงต้องถูกปรับและต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายในการขจัดน้ำเสียตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

(2) การจัดการน้ำเสียภายนอกเขตอุทยานแห่งชาติ

พื้นที่บางส่วนของเกาะเสม็ดที่อยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติเป็นพื้นที่กันออก โดยพื้นที่ส่วนนี้จะอยู่บริเวณทิศเหนือของเกาะ ครอบคลุมตั้งแต่แหลมลูกโยน อ่าวกลาง อ่าวน้อยหน้า อยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลเพ โดยมีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(2.1) อาคารบนเกาะเสม็ดไม่เป็นอาคารประเภทที่ต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำตามมาตรา 69 และไม่มีหน้าที่ต้องควบคุมการระบายน้ำเสียให้เป็นไปตาม

⁴⁸ มาตรา 119 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2535

⁴⁹ อานาจ วงศ์บัณฑิต, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 15, น.248.

มาตรา 55 แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าของอาคารยังต้องมีหน้าที่ในการจัดการน้ำเสียจากอาคารของตน ดังนี้⁵⁰

(2.1.1) หากแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นอยู่ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่ที่ราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมแล้ว มาตรา 72 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าว มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสียนั้นไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมที่อยู่ในเขตดังกล่าว โดยจะต้องเสียค่าบริการตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เว้นแต่แหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวจะมีระบบบำบัดน้ำเสียเป็นของตนเอง และสามารถทำการบำบัดน้ำเสียได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ หากผู้ใดมีหน้าที่ตามมาตรา 72 แล้วไม่ปฏิบัติตามจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

การบัญญัติมาตรา 72 เนื่องจากต้องการส่งเสริมให้มีการใช้บริการระบบบำบัดน้ำเสียรวมซึ่งเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานน้อยกว่าการให้แหล่งกำเนิดมลพิษแต่ละรายไปดำเนินการบำบัดน้ำเสียเองและทำให้ง่ายต่อการควบคุมตรวจสอบ แต่อย่างไรก็ตาม หากแหล่งกำเนิดมลพิษมิได้อยู่ในเขตท้องที่ที่ทางราชการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษก็ไม่มีหน้าที่ต้องควบคุมการระบายน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดของตนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535⁵¹

(2.1.2) หากในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมไว้ แต่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างบริการบำบัดน้ำเสียในเขตดังกล่าว มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในเขตนั้นมีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดของตนไปยังผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ⁵²

(2.1.3) เขตควบคุมมลพิษหรือในเขตท้องที่ใดที่ทางราชการไม่ได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมและไม่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียอยู่ในเขตดังกล่าว มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดว่า

⁵⁰ เฟิงอ๋าง, น.233.

⁵¹ เฟิงอ๋าง, น.233 – 234.

⁵² มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

“เขตควบคุมมลพิษหรือในเขตท้องที่ใดที่ทางราชการไม่ได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมและไม่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียอยู่ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการกำหนดวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษได้ตามที่จำเป็นจนกว่าจะได้มีการก่อสร้าง ติดตั้ง และเปิดดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียในเขตควบคุมมลพิษหรือในเขตท้องที่นั้น

วิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียนั้น ให้หมายความรวมถึงการเก็บ รวบรวม ขนส่ง หรือการจัดส่งน้ำเสียด้วยวิธีการใดที่เหมาะสมไปบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมของทางราชการที่อยู่ในเขตอื่น หรืออนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียซึ่งรับจ้างให้บริการอยู่ในเขตอื่นเข้ามาเปิดดำเนินการรับจ้างให้บริการในเขตท้องที่นั้นเป็นการชั่วคราว หรืออนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการนั้นทำการเก็บรวบรวมน้ำเสียเพื่อนำขนเคลื่อนย้ายไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียของผู้ที่อยู่นั้นซึ่งอยู่ในเขตท้องที่อื่นนอกเขตท้องที่นั้น”⁵³

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสีย จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 104

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียตามมาตรา 75 บนเกาะเสม็ดนั้นค่อนข้างเป็นไปได้ยาก เนื่องจากเกาะเสม็ดมิได้เป็นเขตควบคุมมลพิษ

(2.2) ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลในเขตราชการส่วนท้องถิ่นของตน ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535⁵⁴

(2.3) เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกใบอนุญาตแก่ผู้ขอดำเนินการรับเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลโดยทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535⁵⁵ อย่างไรก็ตาม บนเกาะเสม็ดยังไม่มีผู้ประกอบการธุรกิจเก็บ ขนหรือกำจัดน้ำเสีย เนื่องจากยังไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมบนเกาะ

(2.4) ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ ออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล เช่น ห้ามถ่าย เท ทิ้งน้ำเสียในทางสาธารณะหรือนอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้ ,กำหนดให้มีที่รองรับน้ำเสียตามทางสาธารณะ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล

⁵³ มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

⁵⁴ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

⁵⁵ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการชั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตพึงเรียกเก็บได้ ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535⁵⁶

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลเพจึงมีอำนาจในการจัดการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลในเขตพื้นที่กันออกบนเกาะเสม็ดได้ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวมถึงได้มีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับมาตรการจัดการน้ำเสียขึ้น เรียกว่า ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549 ซึ่งได้อธิบายไว้แล้วในหัวข้อที่ 3.2.1.1.2 การควบคุมน้ำเสียนอกเขตอุทยานแห่งชาติ ข้อย่อยที่ (1.3.3)

(2.5) เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าตรวจอาคารและบริเวณที่ตั้งอาคารในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและตก ตามข้อ 7(1) แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549 ผู้ใดขัดขวางต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท⁵⁷

(2.6) เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ใดๆ ต้องให้องค์การบริหารส่วนตำบลเพ ดำเนินการเก็บ ขน สิ่งปฏิกูลจากอาคารหรือสถานที่นั้นๆ เพื่อนำไปกำจัดให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ โดยเสียค่าธรรมเนียมการให้บริการในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลตามอัตราที่กำหนดไว้ท้ายข้อบัญญัตินี้ แต่ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร องค์การบริหารส่วนตำบลเพอาจมอบอำนาจให้บุคคลใด ดำเนินการแทน ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลเพ หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลก็ได้ตามข้อ 12 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548⁵⁸

3.2.1.2 การจัดการอ่างเก็บน้ำ

เนื่องจากอ่างเก็บน้ำเป็นบ่อกักเก็บน้ำสาธารณะที่ประชาชนทุกคนใช้ร่วมกัน เพื่อใช้อุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวัน ดังนั้น หากผู้ใดกระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่น้ำเหล่านี้ กฎหมายได้กำหนดมาตรการควบคุมต่างๆ เพื่อไม่ให้เกิดมลพิษในอ่างเก็บน้ำ หากผู้ใดฝ่าฝืนผู้นั้น จะมีความผิดอย่างร้ายแรงและต้องรับโทษอย่างหนักด้วยเช่นกัน

⁵⁶ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

⁵⁷ ข้อ 7(1) และข้อ 9 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549

⁵⁸ ข้อ 12 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548

อ่างเก็บน้ำบนเกาะเสม็ดอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลเพ แต่ก่อสร้างอยู่ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดอ่างเก็บน้ำเอาไว้โดยตรง เป็นเพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งเน้นที่จะรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ และคงมีอุทยานแห่งชาติไม่มากนักที่มีการสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดกลางเอาไว้ ซึ่งการสร้างอ่างเก็บน้ำบนเกาะเสม็ดนั้นเพื่อรองรับประชาชนทั่วทั้งเกาะ ไม่ว่าจะเป็นประชาชนที่เข้าไปประกอบธุรกิจในและนอกเขตอุทยานแห่งชาติ ประชาชนที่อยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติ รวมถึงต้องรองรับการใช้น้ำของนักท่องเที่ยวที่มาเยือนเกาะเสม็ดอีกด้วย

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีบทบัญญัติที่ใกล้เคียงกับการคุ้มครองอ่างเก็บน้ำบนเกาะเสม็ด คือ มาตรา 16 (5) ซึ่งกำหนดห้ามบุคคลใดเปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมทันหรือเหือดแห้ง ซึ่งในข้อเท็จจริงนั้น อ่างเก็บน้ำบนเกาะเสม็ดเหือดแห้งไปเพราะแผ่นพลาสติกที่รองอยู่ก้นอ่างเสื่อมคุณภาพ จนผุกร่อนกลายเป็นช่องโหว่จนไม่สามารถเก็บกักน้ำในอ่างได้ ซึ่งเป็นการผุกร่อนไปตามกาลเวลา มิได้เกิดจากการกระทำความผิดของผู้ใด รวมถึงไม่มีฝนตกลงมาจึงทำให้น้ำในอ่างเก็บน้ำเหือดแห้ง จึงไม่สามารถนำมาตราดังกล่าวมาใช้บังคับได้

ส่วนกรณีที่น้ำในอ่างเก็บน้ำมีความขุ่นสูง มีคุณภาพน้ำเกินมาตรฐานนั้น ก็ไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติครอบคลุมถึง ส่วนประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติไว้ในเรื่องดังกล่าวไว้ ได้แก่

(1) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 228 บัญญัติว่า

” ผู้ใดกระทำด้วยประการใดๆ เพื่อให้เกิดอุทกภัย หรือเพื่อให้เกิดขัดข้องแก่การใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภค ถ้าการกระทำนั้นน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำผิดดังกล่าวในวรรคแรกเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 7 ปี และปรับตั้งแต่ 1,000 ถึง 14,000 บาท ”

การกระทำผิดตามมาตรานี้ได้แก่ กระทำด้วยประการใดๆ โดยมีมูลเหตุจงใจเพื่อให้เกิดขัดข้องแก่การใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งการกระทำนั้นน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น⁵⁹

⁵⁹ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, กฎหมายอาญา ภาคความผิด, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,2551) ,น.103.

(2) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 380 บัญญัติว่า

“ ผู้ใดทำให้เกิดปฏิกฏแก่ น้ำในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำ อันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

การทำให้เกิดปฏิกฏ หมายถึง ทำให้น้ำในบ่อหรือสระอยู่ในลักษณะที่โสโครก สกปรก ประชาชนที่จะใช้สอยเกิดความรังเกียจ เช่น เอาขยะหรือซากสัตว์ทิ้งลงในที่ดังกล่าว โดยต้องมีลักษณะเป็นที่ขังน้ำ เป็นบ่อ สระ ที่สำหรับประชาชนใช้น้ำร่วมกัน ความผิดฐานนี้ผู้กระทำไม่จำเป็นต้องมีเจตนาทำให้เกิดปฏิกฏ เช่น คนขับรถขยะขับรถขยะใกล้ๆกับบ่อน้ำในขณะที่ฝนตกลงมาชะเอาขยะไหลลงไป ในหนองน้ำนั้น คนขับรถก็มีความผิดตามมาตรานี้ได้⁶⁰

สาเหตุที่ทำให้อ่างเก็บน้ำบนเกาะเสม็ดเกิดความสกปรก ชุมชนชั้นจนไม่สามารถใช้อุปโภคได้นั้น สาเหตุหลักมาจากบริเวณรอบอ่างมีพืชคลุมดินน้อย จึงทำให้น้ำไหลกัดชะหน้าดินลงสู่อ่างเก็บน้ำโดยตรง⁶¹ ซึ่งมักเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ในบางครั้งจะมียานพาหนะต่างๆ เช่น รถขนส่งน้ำ รถจักรยานยนต์ขับผ่านถนนรอบอ่างเก็บน้ำ ทำให้ฝุ่นจากถนนที่ถมด้วยดินปลิวลงไป ในอ่างเก็บน้ำด้วย

เนื่องจากผู้ขับรถส่งน้ำมักจะมาสูบน้ำจากอ่างเก็บน้ำ จึงต้องใช้เส้นทางรอบอ่างเก็บน้ำ จนทำให้ฝุ่นดินร่วงหล่นลงไป ผู้ขับรถไม่มีมูลเหตุจูงใจที่จะทำให้เกิดขัดข้องแก่การใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นการกระทำที่ขาดเจตนา จึงไม่มีความผิดตามมาตรา 228 แต่อาจเป็นการกระทำผิดตามมาตรา 380 เพราะการขับรถทำให้เกิดฝุ่นดินลงไป ในอ่างเก็บน้ำจนเกิดความชุ่มและสกปรก จนทำให้ประชาชนที่ใช้สอยเกิดความรังเกียจ

อย่างไรก็ดี รถขนส่งน้ำมีความจำเป็นต้องใช้ถนนรอบอ่างเก็บน้ำ จึงควรมีการปลูกพืชคลุมดินรอบอ่างเก็บน้ำเพื่อกันหน้าดินไหลลงไปในอ่างโดยตรง⁶²

3.2.1.3 การจัดการคราบน้ำมัน

เรือ เป็นยานพาหนะที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งในกระบวนการท่องเที่ยวของเกาะเสม็ด เนื่องจากเป็นสิ่งที่ขนส่งทั้งนักท่องเที่ยว สิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นในการดำรงชีพ น้ำ อาหาร ยา รักษาโรค ล้วนแล้วแต่ต้องลำเลียงมาโดยทางน้ำจากชายฝั่งบ้านเพมายังเกาะเป็นระยะทาง

⁶⁰ เฟื่องอ้อ, น.276.

⁶¹ ดรรชนี เอมพันธุ์และคณะ, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 4, บทที่ 6 น. 11.

⁶² เฟื่องอ้อ.

6 กิโลเมตร เรือที่ใช้ในการขนส่งจึงมีจำนวนมาก โดยรวมแล้วมีเรือทั้งหมดไม่น้อยกว่า 60 ลำ เมื่อมาถึงเกาะเสม็ดเรือจำนวนมากจะเทียบท่า ณ ท่าเทียบเรือหน้าด่านใกล้กับหาดทรายแก้วพบว่า มีคราบน้ำมันลอยอยู่บนผิวน้ำ⁶³ โดยหน่วยงานที่ดูแลในส่วนของพื้นน้ำ คือ อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด⁶⁴ ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (2) กำหนดว่าภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดทำด้วยประการใดๆให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอื่น⁶⁵ อันหมายรวมถึงน้ำทะเลด้วย โดยการละลายปล่อยให้น้ำมันไหลลงไปในผิวน้ำถือว่าการทำให้น้ำทะเลเสื่อมสภาพ จึงเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา

ในกรณีท่าเรือหน้าด่านบนเกาะเสม็ดนั้น เป็นท่าเรือหลักที่มีเรือจำนวนมากมาจอดเพื่อลำเลียงส่งนักท่องเที่ยวขึ้นไปยังเกาะ เมื่อส่งนักท่องเที่ยวแล้ว ในระหว่างที่รอนักท่องเที่ยวชุดใหม่ที่จะกลับขึ้นฝั่ง เรือเหล่านี้มักจะใช้น้ำในการระบายความร้อนออกจากเครื่องยนต์ ทำให้มีคราบน้ำมันลอยปะปนอยู่ในน้ำทะเล ถึงแม้ว่าจะมีคราบน้ำมันไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเรือที่มาเทียบท่า แต่ก็ถือว่ามีผิดตามมาตรา 16(2) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ดควรจะดำเนินการให้เรือยนต์เหล่านี้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

(2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 27 (พ.ศ.2549) เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเล อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เกาะเสม็ดจัดอยู่ในมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลประเภทที่ 2 คือ คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการอนุรักษ์แหล่งปะการัง, ประเภทที่ 4 คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการนันทนาการ และประเภทที่ 5 คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการอุตสาหกรรมและท่าเรือ มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลบริเวณรอบเกาะเสม็ดนั้น จึงต้องใช้มาตรฐานที่มีค่าเข้มงวดที่สุด คือ มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลประเภทที่ 2 ซึ่งเป็น คุณภาพน้ำทะเลเพื่อการอนุรักษ์แหล่งปะการัง

⁶³ เฟิงอ๋าง , บทที่ 5 น.8.

⁶⁴ สัมภาษณ์ ปรินญา คุ่มสระพรหม, หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด, ระยอง , 14 กันยายน 2552.

⁶⁵ มาตรา 16 (2) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ประกาศฉบับนี้กำหนดว่า มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลเพื่อการอนุรักษ์แหล่งปะการัง ต้องไม่มีวัตถุที่นำรังเกียจลอยอยู่บนผิวน้ำ, ไม่มีน้ำมันหรือไขมันที่สามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่าลอยอยู่บนผิวน้ำ, กลิ่นต้องไม่เป็นที่นำรังเกียจ คือ ไม่มีกลิ่นที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ เช่น กลิ่นน้ำมัน กลิ่นขยะ กลิ่นเน่า เป็นต้น

จากการพบคราบน้ำมันลอยบนผิวน้ำบริเวณหาดทรายแก้ว ซึ่งน่าจะลอยมาจากท่าเทียบเรือหน้าด่าน เป็นเหตุให้บริเวณหาดทรายแก้วซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญมีน้ำทะเลที่มีค่าเกินมาตรฐานคุณภาพตามที่ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับที่ 27 (พ.ศ.2549) กำหนด และจากรายงานการวิจัยขีดความสามารถในการรองรับได้พบว่า หาดทรายแก้วอยู่ในระดับเข้าใกล้ขีดขีดความสามารถในการรองรับสูงสุด (Approaching carrying capacity level) อย่างไรก็ดี การประเมินผลกระทบเรื่องคราบน้ำมันกับขีดขีดความสามารถในการรองรับได้นั้น ยังไม่สามารถแยกแยะสาเหตุของคราบน้ำมันได้ว่ามาจากกิจกรรมการท่องเที่ยวเพียงอย่างเดียวหรือไม่ แต่ในเบื้องต้นคาดว่าน่าจะมาจากกิจกรรมของมนุษย์ ซึ่งการท่องเที่ยวถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมมนุษย์⁶⁶ จึงอาจเข้าใจได้ว่า คราบน้ำมันมีสาเหตุมาจากการท่องเที่ยวนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การประกาศมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น มิได้หมายความว่า เมื่อใดที่คุณภาพสิ่งแวดล้อมเรื่องใดเรื่องหนึ่งลดต่ำกว่ามาตรฐานที่ได้กำหนดไว้แล้ว จะต้องมีการลงโทษผู้ที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าว เนื่องจากการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นมิได้มีไว้เพื่อการลงโทษ แต่เป็นการกำหนดเป้าหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ และเป็นเครื่องชี้ว่า ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อม ณ บริเวณนั้นมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานหรือไม่ หากต่ำกว่ามาตรฐาน ผู้ที่เกี่ยวข้องก็ต้องร่วมมือกันหาทางแก้ไขปรับปรุงต่อไป⁶⁷

3.2.2 การจัดการขยะมูลฝอย

เนื่องจากเกาะเสม็ดมีปัญหามลพิษที่มีปริมาณมหาศาลจนไม่สามารถกำจัดได้ทัน จึงควรมีมาตรการในการจัดการขยะเหล่านี้ให้เหมาะสมกับปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละวันและมาตรการในการจัดการพื้นที่กำจัดขยะโดยพิจารณาจากลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ที่เป็นเกาะ โดยมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้สามารถแบ่งออกเป็น มาตรการในการควบคุมและจัดการ

⁶⁶ ดร.ชนิ เอมพันธุ์และคณะ, *อ่าวแก้ว เชียงธรรมที่ 4*, บทที่ 5 น.8.

⁶⁷ อำนาง วงศ์บัณฑิต, *อ่าวแก้ว เชียงธรรมที่ 15*, น.194.

ขยะมูลฝอยในเขตอุทยานแห่งชาติ กับมาตรการในการควบคุมและจัดการขยะนอกเขตอุทยานแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

3.2.2.1. การควบคุมและจัดการขยะมูลฝอยในเขตอุทยานแห่งชาติ

(1) การควบคุมขยะมูลฝอยในเขตอุทยานแห่งชาติ

ด้วยเกาะเสม็ดมีปริมาณขยะจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมปริมาณขยะเหล่านี้มิให้เพิ่มจำนวนมากขึ้น หากไม่มีการควบคุมแล้วขยะที่มีปริมาณมากจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและทัศนียภาพที่สวยงามของเกาะเสม็ดได้

การควบคุมปริมาณขยะมูลฝอยในเขตอุทยานแห่งชาติจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยกำหนดว่า ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่างๆในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น ตามมาตรา 16 (18)⁶⁸ ซึ่งหมายถึงการทิ้งขยะหรือสิ่งของอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นการทิ้งของเก่าหรือทิ้งสิ่งใดในอุทยานแห่งชาติ ถ้าไม่ทิ้งให้ลงถึงขยะหรือสถานที่ที่จัดไว้ให้จะเป็นความผิด รวมถึงการทิ้งอาหารให้สัตว์กินนั้น ถือว่าเป็นความผิดตามอนุมาตรานี้ด้วย⁶⁹ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาทตามมาตรา 27⁷⁰

เนื่องจากขยะมูลฝอยในเขตอุทยานแห่งชาติส่วนใหญ่เป็นวัสดุที่ทำจากโฟม ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก ประกอบกับย่อยสลายยากและไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ ทำให้อุทยานแห่งชาติออกประกาศกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เรื่อง ห้ามนำภาชนะที่ทำด้วยโฟมเข้าไปในอุทยานแห่งชาติ⁷¹ เพื่อเป็นการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศในอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมมิให้ถูกทำลาย

ถึงแม้โฟมจะเป็นภาชนะที่สะดวกแก่การใช้สอยและเอนกประสงค์ เหมาะสำหรับนักท่องเที่ยวที่ไม่ต้องการรับประทานอาหารที่ร้าน แต่ต้องการเคลื่อนย้ายไปมา หรือเหมาะสำหรับนักท่องเที่ยวต้องการบรรจุอาหารเพื่อนำกลับไปรับประทานในที่พัก โฟมมีคุณสมบัติทนทาน

⁶⁸ มาตรา 16 (18) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

⁶⁹ กองนิติการ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 19*, น.14.

⁷⁰ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

⁷¹ กองนิติการ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 19*, น.102.

น้ำหนักเบา เก็บกักอุณหภูมิของอาหารให้คงที่ได้เป็นเวลานาน ทำให้รักษาคุณภาพของอาหารได้ดี เมื่อรับประทานเสร็จสามารถทิ้งขยะได้ทันที ไม่ต้องล้างทำความสะอาดเพราะมีราคาถูก โฟมจึงได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่เป็นเกาะ ผู้ประกอบการร้านอาหารสามารถประหยัดน้ำสำหรับล้างจานที่ต้องสั่งซื้อจากบ่นฝั่งซึ่งมีราคาแพง และสำหรับผู้ขายอาหารหาบเร่ นั้น ต้องบรรทุกอาหาร อุปกรณ์ และภาชนะใส่ลงในหาบมาจากฝั่งบ้านเพเพื่อขึ้นเรือมายังเกาะเสม็ดในทุกเช้า โฟมจึงเป็นภาชนะที่สะดวกแก่การค้าขายประเภทนี้เป็นอย่างมากเพราะมีน้ำหนักเบา และด้วยลักษณะการขายที่ต้องเคลื่อนย้ายตลอดเวลา เมื่อนำอาหารใส่ลงในโฟมแล้ว ผู้ขายสามารถเคลื่อนย้ายจุดขายได้ทันที ไม่จำเป็นต้องเก็บล้างภาชนะอีก โฟมจึงได้รับความนิยมในกลุ่มผู้ขายอาหารหาบเร่เป็นอย่างมาก นอกจากผู้ขายอาหารแล้ว นักท่องเที่ยวเองก็เป็นผู้นำโฟมขึ้นมาบนเกาะ ไม่ว่าจะเป็กล่องโฟมเพื่อใส่อาหารสดหรือใส่น้ำแข็งประกอบกับเครื่องดื่ม หรือเป็นลักษณะจาน ชามที่นักท่องเที่ยวนำมาใส่อาหารที่เตรียมมาเอง ดังนั้น จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้มีโฟมเป็นจำนวนมากบนเกาะเสม็ด จึงต้องมีประกาศดังกล่าวเพื่อห้ามนำภาชนะที่ทำด้วยโฟมเข้ามายังอุทยานแห่งชาติ เพราะโฟมเป็นภาชนะที่ย่อยสลายยากและการทำลายย่อมก่อให้เกิดมลพิษต่อสภาวะแวดล้อม

หากผู้ใดฝ่าฝืนจะมีความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และจะต้องได้รับโทษตามมาตรา 25 โดยระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ดังนั้น ผู้ใดที่ทิ้งขยะมูลฝอยนอกภาชนะที่จัดไว้หรือลักลอบนำโฟมเข้ามาในเขตอุทยานแห่งชาติย่อมมีความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

นอกจากนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 16 ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ หรืองดเว้นการกระทำใดๆในเขตอุทยานแห่งชาติได้ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 21 อีกด้วย

(2) การจัดการขยะมูลฝอยในเขตอุทยานแห่งชาติ

ในเขตอุทยานแห่งชาติมีมาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอย ดังนี้

(2.1) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 18 ได้กำหนดให้ผู้เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้สั่งให้ปฏิบัติตาม

ระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี⁷² อันได้แก่ ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2533 และระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 3.2.1.1.1 (2) เรื่อง การจัดการน้ำเสียในเขตอุทยานแห่งชาติ

(2.2) ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547⁷³ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 16 (13) มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีรายละเอียดที่สำคัญคือ

“ข้อ 9 การขออนุญาตและการอนุญาตตามระเบียบนี้ ให้ดำเนินการในบริเวณที่จัดไว้เป็นเขตบริการในอุทยานแห่งชาติ โดยให้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติกำหนดจุดที่ตั้ง จัดทำแผนผัง กำหนดจำนวนแปลงเพื่อกิจการต่างๆ แล้วรายงานกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเพื่อพิจารณาอนุมัติ

สำหรับกิจการที่จะอนุญาตให้บุคคลเข้าไปดำเนินการในบริเวณที่ได้อนุมัติให้กำหนดไว้เป็นเขตบริการในอุทยานแห่งชาติ

ก. . . .

ข. ที่พักอาศัยหรือกิจการอื่นที่จำเป็นแก่การท่องเที่ยว”

คำว่า “กิจการอื่นที่จำเป็นแก่การท่องเที่ยว” สามารถตีความหมายได้อย่างกว้างว่า หมายรวมถึง กิจการด้านการเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยด้วย เนื่องจากเป็นกิจการที่จำเป็นเพื่อให้การท่องเที่ยวขับเคลื่อนต่อไปได้ หากไม่มีการเก็บและกำจัดขยะ เกาะเสม็ดก็จะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สมบูรณ์และมีความสวยงามได้⁷⁴ กิจการดังกล่าวจึงต้องขออนุญาตต่อหัวหน้าอุทยานแห่งชาติเพื่อเสนอให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชอนุมัติก่อนจึงจะดำเนินการได้

(2.3) บันทึกข้อความ ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เรื่อง มาตรการในการควบคุมกิจกรรมนันทนาการและการบริการการท่องเที่ยว ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน

⁷² มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

⁷³ กอนนิตการ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 19*, น.84.

⁷⁴ สัมภาษณ์สิทธิชัย เสรีส่งแสง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 12*, วันที่ 26 มีนาคม 2552.

2546⁷⁵ เพื่อให้การเตรียมพร้อมในการให้บริการแก่นักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น จึงกำหนดมาตรการให้อุทยานแห่งชาติใช้เป็นแนวทางเดียวกัน ดังนี้

“ข้อ 11 ให้กำหนดมาตรการในการจัดการขยะ ของเสีย มลภาวะที่เกิดจากการท่องเที่ยวให้เกิดประสิทธิภาพในการรักษาความสะอาดของสถานที่ท่องเที่ยวและนันทนาการ ตลอดจนห้องน้ำ ห้องสุขา ให้ถือเป็นภารกิจสำคัญ โดยต้องจัดเจ้าหน้าที่ควบคุม ดูแล อย่างเข้มงวด”

บันทึกข้อความดังกล่าวได้ชี้แจงให้อุทยานแห่งชาติในประเทศไทยกำหนดมาตรฐานในเรื่องการจัดการขยะและให้ถือเป็นภารกิจสำคัญ แต่บันทึกข้อความดังกล่าวเป็นเพียงการขอความร่วมมือจากอุทยานแห่งชาติต่างๆ เท่านั้น ไม่มีฐานะเป็นกฎหมายจึงไม่มีสภาพบังคับ

3.2.2.2 การควบคุมและจัดการขยะมูลฝอยนอกเขตอุทยานแห่งชาติ

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะมูลฝอยนอกเขตอุทยานแห่งชาติ มีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ อันได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 78 กำหนดให้ การเก็บรวบรวม การขนส่ง และการจัดการด้วยประการใดๆ เพื่อบำบัดและกำจัดขยะมูลฝอยและของเสียอื่นที่อยู่ในสภาพเป็นของแข็ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น⁷⁶

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีเจตนารมณ์ที่จะเข้าไปก้าวก่ายการดำเนินการในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ โดยกำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการอื่นที่กำกับดูแลอยู่ก่อนที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้⁷⁷

⁷⁵ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงานอุทยานแห่งชาติ, น.91-92.

⁷⁶ มาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

⁷⁷ อุดมศักดิ์ สนิธิพงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13, น.385.

(1) การควบคุมขยะมูลฝอยนอกเขตอุทยานแห่งชาติ

มาตรการในการควบคุมขยะมูลฝอยนอกเขตอุทยานแห่งชาตินี้ มักจะปรากฏอยู่ในข้อกำหนดท้องถิ่นซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1.1) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548⁷⁸ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่สาธารณะหรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย นอกจากในที่ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดไว้ให้⁷⁹

เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใดๆ ต้องจัดให้มีที่รองรับมูลฝอยในอาคารหรือสถานที่นั้นๆ⁸⁰ และต้องรักษาความสะอาดเพื่อไม่ให้มีมูลฝอย หรือควรรถาย เท ทิ้งมูลฝอยให้ถูกต้องด้วยสัญลักษณ์ตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้นๆ⁸¹ นอกจากนั้นยังกำหนดว่า ที่รองรับมูลฝอยต้องไม่รั่ว และมีฝาปิดมิดชิด สามารถกันแมลงวันและสัตว์ได้ตามแบบซึ่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นชอบ⁸² หากผู้ใดฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

(1.2) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2548⁸³ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีจัดวางสินค้าในที่หนึ่งที่ได้เป็นปกติหรือเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น⁸⁴ และในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อนวันหมดอายุของใบอนุญาตนั้นได้⁸⁵

⁷⁸ ภาคผนวก ข.

⁷⁹ ข้อ 6 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ.2548

⁸⁰ ข้อ 9 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548

⁸¹ ข้อ 11 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548

⁸² ข้อ 10 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548

⁸³ ภาคผนวก ข.

⁸⁴ ข้อ 4 แห่งข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2548

⁸⁵ ข้อ 35 แห่งข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2548

การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ผู้จำหน่ายหรือผู้ช่วยจำหน่ายจะต้องจัดให้มีภาชนะรองรับมูลฝอยที่ถูกต้องด้วยสัญลักษณ์ไว้ให้เพียงพอ⁸⁶ หากเป็นการจำหน่ายสินค้าประเภทอาหารในที่หรือทางสาธารณะ ผู้จำหน่ายหรือผู้ช่วยจำหน่ายต้องจัดให้มีที่รองรับมูลฝอยโดยแยกประเภทเป็นแห่งและเปียกที่ถูกต้องสัญลักษณ์ไว้ให้เพียงพอ และไม่ถ่ายเท ทั้งลงในที่ระบายน้ำหรือทางสาธารณะ⁸⁷

การรื้อขายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ผู้จำหน่ายหรือผู้ช่วยจำหน่ายห้ามทิ้งมูลฝอยจากการรื้อขายลงในที่หรือทางสาธารณะ⁸⁸

ผู้ใดฝ่าฝืนข้อบัญญัติตำบลข้างต้น ผู้นั้นมีความผิดตามมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535⁸⁹ โดยต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท

(1.3) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2548⁹⁰ ซึ่งกิจการบนเกาะเสม็ดที่ข้อบัญญัติฉบับนี้กำหนดว่าเป็นอันตรายต่อสุขภาพ มีดังนี้

ข้อ 6 กิจการต่อไปนี้เป็นกิจการที่อันตรายต่อสุขภาพ ต้องมีการควบคุมภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเพ⁹¹

(1).....

(9) กิจการที่เกี่ยวกับการบริการ

(ค) การประกอบกิจการโรงแรม หรือกิจการอื่นในทำนองเดียวกัน

(ข) การจัดให้มีการแสดงดนตรี เต้นรำ รำวง ร้องเงี้ยว ดิสโก้เทค คาราโอเกะ หรือการแสดงอื่นๆในทำนองเดียวกัน

(ก) การสักผิวหนัง การเจาะหูหรือการเจาะอวัยวะอื่น

ข้อบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามที่กำหนดไว้ในข้อ 6 ทั้งที่เป็นการค้าและไม่เป็นการค้า จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อันเกี่ยวข้องด้วย

⁸⁶ ข้อ 9(5) แห่งข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2548

⁸⁷ ข้อ 10(11) แห่งข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2548

⁸⁸ ข้อ 12(3) แห่งข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2548

⁸⁹ ข้อ 28 แห่งข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2548

⁹⁰ ข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2548

⁹¹ ข้อ 6(9) แห่งข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2548

สุขภาพลักษณะ และมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ ต้องจัดให้มีระบบการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และการกำจัดมลพิษที่เกิดขึ้นให้เพียงพอ ถูกต้องด้วยสุขภาพลักษณะ จัดให้มีการป้องกันกลิ่น เสียง แสง รัศมี ความสั่นสะเทือน สิ่งมีพิษ ฝุ่นละออง เขม่า เถ้า มูล หรือสิ่งอื่น ๆ ซึ่งเป็นเหตุรำคาญ⁹²

ในเกาะเสม็ดมีกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อาทิเช่น โรงแรม ดิสโก้เทค คาราโอเกะ รวมถึงการให้บริการสักรีดหนังอีกด้วย

ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการเหล่านี้จะต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าว ต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่กำหนด โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายถึง ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเพ⁹³ และต้องมีระบบกำจัดขยะมูลฝอยและมลพิษที่เกิดขึ้นด้วย

(2) การจัดการขยะมูลฝอยนอกเขตอุทยานแห่งชาติ

(2.1) มาตรการในการจัดการขยะมูลฝอยปรากฏในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยได้อธิบายไว้ในหัวข้อ 3.2.1.1.2 เรื่องการควบคุมและจัดการน้ำเสียนอกเขตอุทยานแห่งชาติ หัวข้อย่อยที่ (2.2) – (2.4) ซึ่งขอเพิ่มเติมรายละเอียดดังนี้

ตามมาตรา 19 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกใบอนุญาตแก่ผู้ขอดำเนินการรับเก็บ ขนหรือกำจัดมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ⁹⁴ กล่าวคือ ราชการส่วนท้องถิ่นอาจให้บุคคลอื่นจัดการมูลฝอยแทนได้ใน 2 ลักษณะ คือ⁹⁵

ลักษณะแรก ราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการจัดการมูลฝอยโดยอยู่ในความควบคุมดูแลของตน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจ้างให้บริษัททำการเก็บรวบรวมมูลฝอยจากบ้านเรือนต่างๆ แล้วขนส่งไปยังสถานที่กำจัดมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยยังคงอยู่

⁹² ข้อ 8(4) และ (10) แห่งข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2548

⁹³ ข้อ 9 แห่งข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2548

⁹⁴ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

⁹⁵ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 15 ,น.359.

เช่นเดิม และหากมีความเสียหายใดๆเกิดจากการเก็บขนมูลฝอยนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลก็ควรต้องรับผิดชอบเสมือนกับตนได้ดำเนินการเก็บรวบรวมและขนส่งมูลฝอยเอง

ลักษณะที่ 2 ราชการส่วนท้องถิ่นอาจอนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการจัดการมูลฝอยก็ได้ กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับอนุญาตมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการเก็บรวบรวม ขนส่ง และกำจัดมูลฝอย หากมีความเสียหายใดๆเกิดขึ้น ราชการส่วนท้องถิ่นไม่ควรต้องรับผิดชอบ กรณีนี้คล้ายกับการให้สัมปทานแก่เอกชนในการทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ได้หมายความว่า เมื่อมีการอนุญาตให้เอกชนดำเนินการจัดการมูลฝอยแล้วจะเป็นการปลดเปลื้องหน้าที่ดังกล่าวของราชการส่วนท้องถิ่น เพราะพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มิได้กล่าวไว้เช่นนั้น และมาตรา 18 วรรคแรก ก็ได้กล่าวไว้โดยชัดเจนว่าราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เพียงแต่ความรับผิดชอบของราชการส่วนท้องถิ่นต่อความเสียหายอันเกิดแก่บุคคลที่สามจากการดำเนินงานในลักษณะที่หนึ่งกับลักษณะที่สองนั้นมีความแตกต่างกัน

(2.2) ข้อกำหนดท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยนอกเขตอุทยานแห่งชาติ คือ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ใดๆ ต้องให้องค์การบริหารส่วนตำบลเพ ดำเนินการเก็บ ขน สิ่งปฏิกูลจากอาคารหรือสถานที่นั้นๆ เพื่อนำไปกำจัดให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ โดยเสียค่าธรรมเนียมการให้บริการในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลตามอัตราที่กำหนดไว้ท้ายข้อบัญญัตินี้ แต่ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร องค์การบริหารส่วนตำบลเพอาจมอบอำนาจให้บุคคลใดดำเนินการแทน ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลเพ หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลก็ได้⁹⁶

ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการรับ ทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลโดยทำเป็นธุรกิจ หรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด โดยเสียค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาต ตามอัตราที่กำหนดไว้ท้ายข้อบัญญัตินี้⁹⁷

(2.3) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดในข้อ 16 ดังนี้⁹⁸

⁹⁶ ข้อ 12 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548

⁹⁷ ข้อ 13 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548

⁹⁸ ข้อ 16 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2548

“ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการค้ารายได้อื่นไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อบังคับนี้หรือตามบทแห่งพระราชบัญญัติหรือกฎกระทรวงที่ออกตามความแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้แก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้รับคำสั่งไม่แก้ไขหรือปรับปรุงภายในเวลาที่กำหนด ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจสั่งพักใบอนุญาตภายในเวลาที่เห็นสมควรแต่ต้องไม่เกินสิบห้าวัน

ในกรณีที่ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการค้ารายได้อื่นถูกพักใช้ใบอนุญาตตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปและมีเหตุที่จะต้องถูกพักใช้ใบอนุญาตอีกหรือต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามข้อบัญญัตินี้หรือการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามวรรคหนึ่ง ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้”

ผู้ประกอบการค้ารายได้อื่นไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ตามข้อ 18 แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2548

การจัดการปัญหาขยะมูลฝอยบนเกาะเสม็ดในอดีตอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของอุทยานแห่งชาติโดยไม่คิดค่าบริการ ต่อมาชาวบ้าน ประชาชนและผู้ประกอบการได้รวมตัวกันและตั้งเป็นองค์กรเครือข่ายชุมชนรักษ์เกาะเสม็ดได้ทำกิจกรรมต่างๆมากมายเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูเกาะเสม็ด ซึ่งกิจกรรมอย่างหนึ่งอันเป็นการรักษาภาพลักษณ์ที่ดีของเกาะเสม็ด คือ การจัดการขยะ ซึ่งดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดขยะมูลฝอยบนเกาะเสม็ดทั้งในและนอกเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อบริการประชาชนและผู้ประกอบการทั้งหมดบนเกาะเสม็ด และขยะมูลฝอยเกือบทั้งหมดมาจากที่พักตากอากาศ ร้านอาหาร ร้านค้าในเขตอุทยานแห่งชาติ เพราะมีผู้เปิดธุรกิจการท่องเที่ยวอยู่เป็นจำนวนมาก

องค์กรเครือข่ายชุมชนรักษ์เกาะเสม็ดจะคิดค่าบริการในการกำจัดขยะ หลังจากนั้นจะนำขยะเหล่านี้ไปคัดแยกขยะรีไซเคิล เช่น แก้ว พลาสติก ไปขายบนฝั่ง ต่อมาจะนำขยะที่เหลือซึ่งเป็นขยะเปียกมาฝังกลบในหลุมฝังกลบ แต่ในปัจจุบันหลุมฝังกลบดังกล่าวมีขยะถูกฝังไว้จนเต็มกระทั่งไม่สามารถฝังได้อีก จึงต้องนำขยะเหล่านี้แยกออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นเศษอาหารจะนำไปให้หมูกิน และทำน้ำหมักชีวภาพ ส่วนที่ 2 คือ ขยะที่เหลือจะนำไปเผา⁹⁹

ในทางกฎหมายนั้น องค์กรดังกล่าวจะต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถึงแม้จะเป็นการกำจัดขยะโดยมีเจตนาที่จะทำเพื่อส่วนรวม แต่การกระทำดังกล่าวมีการคิดค่าบริการ จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 19 และระเบียบกรมอุทยาน

⁹⁹ สัมภาษณ์ผู้นำชาวบ้านบนเกาะเสม็ด จ.ระยอง คนหนึ่ง ที่ไม่ขอเปิดเผยชื่อ, 5 เมษายน 2552.

แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2547 ข้อ 9 ข รวมถึงข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548 ข้อ 13 อีกด้วย

แต่ในทางปฏิบัติองค์กรเครือข่ายชุมชนรักษะเกาะเสม็ดยังไม่มี การดำเนินการขออนุญาตเก็บขยะให้ถูกต้องตามกฎหมาย ด้านเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ไม่ต้องการใช้กฎหมายบังคับในกรณีนี้ เนื่องจากองค์การ ฯ ดำเนินการเก็บขยะเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและไม่ต้องการขออนุญาตจากพนักงานท้องถิ่นเนื่องจากมีปัญหาคัดแย้งเรื่องที่ดินบนเกาะเสม็ดกับทางหน่วยงานราชการอยู่เดิม ต้องและการขออนุญาตต้องเสียค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตเพิ่มเติม นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลเพยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการด้านนี้เอง เนื่องจากปัญหางบประมาณและกำลังคน อีกทั้งยังไม่สามารถดำเนินการสร้างระบบกำจัดขยะรวมบนเกาะเสม็ด ประกอบกับยังไม่มีแนวทางอื่นที่ดีกว่าการจัดการขยะในปัจจุบัน ชาวบ้านและผู้ประกอบการจึงยินดีที่จะให้องค์กรเครือข่ายชุมชนรักษะเกาะเสม็ดดำเนินงานด้านการจัดการขยะเช่นเดิมต่อไป จึงยังเป็นปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายจนถึงปัจจุบัน

3.2.3 การคุ้มครองสัตว์ที่อาศัยอยู่ในบริเวณเกาะเสม็ด

เกาะเสม็ดมีสัตว์อาศัยอยู่มากมายหลายชนิด แต่ในปัจจุบันกลับมีจำนวนน้อยลงทุกทีด้วยปัจจัยหลายประการ ดังนั้น นอกจากการมุ่งเน้นพัฒนาให้เกาะเสม็ดเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญแล้ว จึงควรตระหนักถึงความสำคัญของสัตว์ต่างๆ ที่เป็นห่วงโซ่ของระบบนิเวศให้ดำรงอยู่ด้วย เช่น นกแก๊ก เป็นสัตว์ที่ใกล้จะหมดไปจากเกาะเสม็ด จากการวิจัยพบว่าอยู่ในระดับที่ใกล้ถูกคุกคาม รวมไปถึงปะการัง ซึ่งถือว่าเป็นสัตว์ชนิดหนึ่งกำลังถูกรบกวนจากการกระทำของมนุษย์ และเนื่องจากเกาะเสม็ดมิได้เป็นพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติทั้งหมด ดังนั้น จึงพิจารณากฎหมายจากเขตที่อยู่ของสัตว์แบ่งเป็นการคุ้มครองสัตว์ในเขตอุทยานแห่งชาติและนอกเขตอุทยานแห่งชาติ ดังนี้

3.2.3.1. การคุ้มครองและการจัดการเพื่ออนุรักษ์สัตว์ในเขตอุทยานแห่งชาติ

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสัตว์ในเขตอุทยานแห่งชาติมี 2 ลักษณะ คือ มาตรการคุ้มครองสัตว์และมาตรการในการจัดการเพื่ออนุรักษ์สัตว์ในเขตอุทยานแห่งชาติ

(1) มาตรการคุ้มครองสัตว์ในเขตอุทยานแห่งชาติ

(1.1) สัตว์ทุกชนิดที่อาศัยในเขตอุทยานแห่งชาติจะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งคำว่า สัตว์ ตามความหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้ หมายความว่า สัตว์ทุกชนิด ตลอดจนส่วนต่างๆของสัตว์ สิ่งที่เกิดจากสัตว์ และสิ่งที่สัตว์ทำขึ้น¹⁰⁰

สัตว์ทุกชนิด คือสิ่งมีชีวิตทุกชนิดที่เป็นสัตว์ ส่วนต่างๆของสัตว์ เช่น ซากของสัตว์ ชิ้นส่วนของสัตว์ เขา กระดูก เล็บ งา นอ ขน หนัง ฯลฯ สิ่งที่เกิดจากสัตว์ เช่น ตัวอ่อน ไข่ เลือด น้ำลาย ฯลฯ สิ่งที่สัตว์ทำขึ้น เช่น รังนกกระจาบ รังนกแอ่นกินรัง รังต่อ รังผึ้ง¹⁰¹ จึงรวมถึงนกแก้ว และปะการังซึ่งถือว่าเป็นสัตว์ชนิดหนึ่ง

ดังนั้น สัตว์ทุกชนิดจึงอยู่ภายใต้มาตรการคุ้มครองของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กล่าวคือ ห้ามนำสัตว์ออกไปหรือทำด้วยประการใดๆให้เป็นอันตรายแก่สัตว์ ตามมาตรา 16 (3) ซึ่งเป็นการคุ้มครองตัวสัตว์โดยห้ามนำสัตว์ออกไปหรือทำอันตรายแก่สัตว์ และคุ้มครองไปถึงสิ่งที่อยู่ในตัวสัตว์และสิ่งที่สัตว์ทำขึ้นด้วย ได้แก่ ไข่หรือตัวอ่อนที่ยังไม่เกิดในตัวสัตว์ เพศเมีย นอกจากนั้น กฎหมายยังให้ความคุ้มครองสิ่งที่สัตว์ทำขึ้น โดยน่าจะหมายถึงรังที่สัตว์ทำขึ้นเพื่ออาศัยอยู่ เช่น รังนก รังผึ้ง รวมไปถึงสิ่งใดๆที่สัตว์สร้างขึ้น เช่น น้ำผึ้งหรือขี้ผึ้ง มาตราดังกล่าวจึงเป็นการคุ้มครองทั้งนกแก้วและปะการังในเขตอุทยานแห่งชาติได้ค่อนข้างครอบคลุม¹⁰²

(1.2) ห้ามนำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใดๆเข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้น กำหนดไว้¹⁰³ แต่ถึงแม้จะได้รับอนุญาตให้นำเข้าไป ก็ไม่อาจล่าสัตว์ได้ เพราะจะเป็นการฝ่าฝืนอนุมาตราอื่น และอาวุธดังกล่าว หมายถึง อาวุธโดยสภาพเท่านั้น ไม่หมายถึงอาวุธโดยการใช้¹⁰⁴

(1.3) ห้ามส่งเสียงอื้อฉาวหรือการทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่สัตว์ตามมาตรา 16 (17)¹⁰⁵ เป็นการก่อให้เกิดเสียงรบกวนหรือกระทำการอื่นทำให้สัตว์เดือดร้อน รำคาญ หรือตกใจ ซึ่งเป็นดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าอย่างไรจึงจะเป็น

¹⁰⁰ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹⁰¹ กองนิติการ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, อ่างแล้ว เริงอรรถที่ 19, น.3

¹⁰² เฝิงอ่าง, น.11.

¹⁰³ มาตรา 16 (15) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹⁰⁴ กองนิติการ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, อ่างแล้ว เริงอรรถที่ 19, น.14.

¹⁰⁵ มาตรา 16 (17) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

การทำให้เดือดร้อนรำคาญ เช่น การจัดแสดงดนตรี การเล่นเกมดาร์ ถ้ามีเสียงดังอื้อฉาวอาจจะมี ความผิดฐานทำให้สัตว์เดือดร้อนรำคาญได้¹⁰⁶ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาทตาม มาตรา 27¹⁰⁷

(1.4) ประกาศกรมป่าไม้ เรื่อง งดการอนุญาตให้จัดกิจกรรมบางประเภทใน อุทยานแห่งชาติ โดยกำหนดให้งดการแข่งขันต่างๆในอุทยานแห่งชาติ รวมถึงกิจกรรมอื่นที่ทำให้ เกิดความรำคาญ รบกวนผู้มาพักผ่อนชมธรรมชาติ และรบกวนสัตว์ป่า หากผู้ใดฝ่าฝืนจะมี ความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 25¹⁰⁸

บนเกาะเสม็ดมีร้านอาหารไว้ให้บริการนักท่องเที่ยวมากมาย จึงเป็นธุรกิจที่มีการแข่งขัน สูง แต่ละร้านมักต้องการดึงดูดความสนใจจากนักท่องเที่ยวในตอนค่ำเพื่อมารับประทานอาหาร เย็นในร้านของตน ร้านเหล่านี้จึงมักมีการแสดงต่างๆให้นักท่องเที่ยวชมให้รู้สึกสะอึกสะอื้น เช่น การ ควบกระบองไฟ การปล่อยโคมลอย การจุดพลุ เป็นต้น

ปัญหาหนึ่งที่ทำให้หนักแก็กลดจำนวนลงมาจากการจุดพลุในยามค่ำคืน ร้านอาหารหลาย แห่งนิยมจุดพลุเพื่อดึงดูดความสนใจจากนักท่องเที่ยว โดยพลุที่จุดจะมีเสียงดังติดต่อกันเป็น เวลานาน ซึ่งเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และประกาศกรม ป่าไม้ เพราะการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดเสียงและแสงไฟซึ่งเป็นการรบกวนนกแก็กและสัตว์ป่า ชนิดอื่นๆด้วย ส่งผลให้นกแก็กและสัตว์ต่างๆ ไม่สามารถพักผ่อนได้ตามปกติวิสัยของนกที่จะต้อง นอนในเวลาค่ำและตื่นในตอนเช้า ทำให้เกิดการดำรงชีวิตที่ผิดธรรมชาติไป จนกระทั่งอาจทำให้นก แก็กต้องอพยพหนีเสียงพลุเหล่านี้ไปยังถิ่นที่อยู่อื่นที่มีความสงบ

(1.5) ในการคุ้มครองปะการังนั้น นอกจากพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จะมีมาตรการคุ้มครองสัตว์ป่าทุกชนิดแล้ว กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชยังได้ กำหนดมาตรการอนุรักษ์ปะการังเพิ่มเติม ซึ่งปรากฏใน “แนวทางและมาตรการสำหรับ ผู้ประกอบการในอุทยานแห่งชาติทางทะเล (การดำน้ำและกิจกรรมอื่นๆที่เกี่ยวข้อง)”¹⁰⁹ เพื่อให้ ประกอบเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตให้เข้าไปประกอบกิจการการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ

¹⁰⁶ กองนิติการ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 19*, น.14.

¹⁰⁷ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹⁰⁸ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹⁰⁹ สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2552, จาก http://www.dnp.go.th/main_park.asp

ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547 โดยมีวัตถุประสงค์คือ รักษาสภาพทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายเปลี่ยนแปลง หรือเพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน อีกทั้งเพื่อความปลอดภัยของประชาชนในอุทยานแห่งชาติอีกด้วย โดยได้กำหนดมาตรการคุ้มครองประการังไว้ เช่น

เรือทุกลำต้องใช้ความเร็วในการเดินเรือไม่เกิน 3 น็อต บริเวณใกล้ชายฝั่ง แนวปะการัง บริเวณจุดดำน้ำและบริเวณอื่นๆที่กำหนดโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช¹¹⁰ รวมทั้งกำหนดให้เรือทุกลำจะต้องเดินเรือหรือจอดเรือห่างจากบริเวณที่มีการดำน้ำไม่น้อยกว่า 50 เมตรหรือบริเวณที่มีทุ่นหรือธงดำน้ำแสดงอยู่ เป็นต้น

แนวทางและมาตรการสำหรับผู้ประกอบการในอุทยานแห่งชาติทางทะเล (การดำน้ำและกิจกรรมอื่นๆที่เกี่ยวข้อง)นี้ ถือเป็นคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้เข้าไปดำเนินกิจการเพื่อหาผลประโยชน์ในอุทยานแห่งชาติต้องปฏิบัติตาม หากผู้ใดฝ่าฝืนจะมีความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 18 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือ ปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504¹¹¹

(2) การจัดการเพื่ออนุรักษ์สัตว์ในเขตอุทยานแห่งชาติ

(2.1) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 18 ได้กำหนดให้ผู้เข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้สั่งให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี¹¹² ประกอบด้วย ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2533 และ ระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งได้อธิบายไว้แล้วในหัวข้อที่ 3.2.1.1.1 การควบคุมและจัดการน้ำเสียในเขตอุทยานแห่งชาติ หัวข้อย่อยที่ (2) การจัดการน้ำเสียในเขตอุทยานแห่งชาติ

¹¹⁰ ข้อ 2.2 และ 2.8 แห่งแนวทางและมาตรการสำหรับผู้ประกอบการในอุทยานแห่งชาติทางทะเล (การดำน้ำและกิจกรรมอื่นๆที่เกี่ยวข้อง)

¹¹¹ มาตรา 18 และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

¹¹² มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

(2.2) นอกจากระเบียบที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว มาตรการจัดการเพื่ออนุรักษ์สัตว์ ยังปรากฏอยู่ใน ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535¹¹³ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กำหนดให้ภาครัฐหลายส่วนเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(2.2.1) กระทรวงมหาดไทย ผู้รับผิดชอบได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

(2.2.2) กองทัพบก ผู้รับผิดชอบได้แก่ แม่ทัพภาค ผู้บัญชาการกองพล ผู้บัญชาการมณฑล ผู้บังคับการจังหวัดทหารบก ผู้อำนวยการกองยุทธการ กองทัพภาค ผู้บังคับการกรม ผู้บังคับกองพัน ผู้บังคับกองร้อย ผู้บังคับการกรมทหารพราน ผู้บังคับชุดปฏิบัติการ เป็นต้น

(2.2.3) กองทัพเรือ ผู้รับผิดชอบได้แก่ ผู้บังคับการเรือ ผู้ควบคุมเรือ ผู้บังคับหน่วยทหารเรือ เป็นต้น

พนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ภายในท้องที่รับผิดชอบ

ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมประมง ได้แก่ อธิบดี รองอธิบดี ผู้ตรวจราชการกรม ผู้อำนวยการสำนักบริหารจัดการด้านการประมง ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนาประมงชายฝั่ง ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการศูนย์ นักวิชาการประมง เจ้าพนักงานประมง นิติกร ประมงจังหวัด เจ้าหน้าที่บริหารงานประมง เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ

ในทางปฏิบัตินั้น ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดูแลสัตว์ป่าคุ้มครองในอุทยานแห่งชาติมักเป็นเพียงแค่นาม มีค้อยมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองสัตว์เท่าที่ควร¹¹⁴ อาจเกิดจากสาเหตุที่บุคคลเหล่านี้มีภารกิจทางราชการมากมาย หรือขาดการติดต่อ

¹¹³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 121 ตอนพิเศษ 111 ง วันที่ 5 ตุลาคม 2547

¹¹⁴ สัมภาษณ์ สิทธิชัย เสรีสงแสง , อ่างแล้ว เชียงรอกที่ 12, วันที่ 26 มีนาคม 2552.

ประสานงานอย่างเพียงพอ ทำให้ประกาศฉบับดังกล่าวแทบจะไม่มีบทบาทใดๆในการคุ้มครองสัตว์ป่าในเกาะเสม็ด ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความเป็นจริงจึงมักมีเพียงเจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติเท่านั้น

(2.3) บันทึกข้อความ ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เรื่อง มาตรการในการควบคุมกิจกรรมนันทนาการและการบริการการท่องเที่ยว ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2546¹¹⁵ เพื่อให้การเตรียมพร้อมในการให้บริการแก่นักท่องเที่ยวประทับใจยิ่งขึ้น จึงการกำหนด มาตรการให้อุทยานแห่งชาติใช้เป็นแนวทางเดียวกัน ดังนี้

“ข้อ 2 ให้ตรวจตราเคร่งครัดมิให้นักท่องเที่ยวนำอุปกรณ์ที่ทำให้เกิดเสียงดัง รบกวนกับนักท่องเที่ยวอื่น อาทิ กลอง อิเลคโทน เครื่องเสียงต่างๆ เข้าไปเพื่อใช้ในอุทยานแห่งชาติ”

ร้านอาหารบนเกาะเสม็ดที่มีการจุดพลุในตอนกลางคืนจนก่อให้เกิดเสียงดัง ถือว่าเป็น การกระทำที่รบกวนนักท่องเที่ยวอื่นๆที่ต้องการความสงบในการพักผ่อน นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อ การพักผ่อนของนกแก้วในตอนกลางคืน เกิดความตื่นตระหนก ไม่สามารถพักผ่อนได้ อย่างเพียงพอ ซึ่งอาจทำให้การดำเนินชีวิตของนกเปลี่ยนไป หรือเป็นสาเหตุทำให้นักแก้วอพยพหนี ไปอยู่ที่อื่น

จากบันทึกข้อความดังกล่าว ได้ให้อุทยานแห่งชาติในประเทศไทยกำหนดมาตรฐานใน เรื่องการจัดการเพื่อการอนุรักษ์สัตว์ในเขตอุทยานแห่งชาติและให้ถือว่าเป็นภารกิจสำคัญ แต่ บันทึกข้อความดังกล่าวเป็นเพียงการขอความร่วมมือจากอุทยานแห่งชาติต่างๆเท่านั้น ไม่มีสภาพ บังคับแต่อย่างใด

3.2.3.2. การคุ้มครองและการจัดการเพื่ออนุรักษ์สัตว์นอกเขตอุทยานแห่งชาติ

สัตว์ที่อยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติ ถึงแม้จะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แต่ยังคงได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติอื่นๆ โดยจำแนกตาม ประเภทของสัตว์ คือ นกแก้วและปะการัง ได้ดังนี้

¹¹⁵ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, อ้างแล้ว เซึ่งอรรรถที่ 19 ,น.91-92.

3.2.3.2.1 การคุ้มครองและการจัดการเพื่ออนุรักษ์นก

นกแก๊กเป็นนกที่ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็วบนเกาะเสม็ด เมื่อประมาณ 20 ปีที่แล้วมีจำนวน 40 – 50 ตัว แต่ในปัจจุบันเหลืออยู่ประมาณ 12 ตัวเท่านั้น¹¹⁶

นกแก๊กได้รับการประกาศให้เป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ตามกฎกระทรวง เรื่อง กำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ. 2546 ออกตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 โดยได้กำหนดให้นกแก๊กเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง อยู่ในลำดับที่ 212¹¹⁷

(1) การคุ้มครองนก

(1.1) ห้ามมิให้ผู้ใดล่า หรือพยายามล่าสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่เป็นการกระทำโดยทางราชการ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535¹¹⁸ การล่าตามคำนิยามของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้หมายถึง การเก็บ จับ หรือทำอันตรายด้วยประการอื่นใดแก่สัตว์ป่าคุ้มครองด้วย ดังนั้น การกระทำใดๆ ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อกนกย่อมมีความผิดตามกฎหมาย

(1.2) ห้ามมิไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง¹¹⁹ ห้ามค้าสัตว์ป่าคุ้มครอง ซากสัตว์ป่าคุ้มครอง รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าดังกล่าว¹²⁰ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 47

(1.3) ห้ามเก็บ ทำอันตราย หรือมิไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าคุ้มครอง¹²¹ รวมถึงห้ามยิงสัตว์ป่าในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ตกและพระอาทิตย์ขึ้น¹²² ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 51

¹¹⁶ สัมภาษณ์ ธานี สุขกระจ่าง, ประธานชมรมคนรักนกกึ่งอกบนเกาะเสม็ด, ระยะเวลา, 5 เมษายน 2552.

¹¹⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 74 ก วันที่ 1 สิงหาคม 2546.

¹¹⁸ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

¹¹⁹ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

¹²⁰ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

¹²¹ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

¹²² มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

(1.4) ผู้ใดช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาเอาไปเสีย ซื้อ รับจํานำ หรือรับไว้โดย ประการใดซึ่งสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครองอันได้มาโดยการกระทำความผิดตาม พระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจําคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจําทั้งปรับ ตามมาตรา 55¹²³

(2) การจัดการเพื่ออนุรักษ์นก

พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการคุ้มครองสัตว์ป่าคุ้มครอง ตามประกาศ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ดังที่ได้ อธิบายไว้ในข้อ 3.2.3.1 เรื่องการคุ้มครองและจัดการเพื่ออนุรักษ์สัตว์ในอุทยานแห่งชาติ หัวข้อ ย่อยที่ (2) การจัดการเพื่อการอนุรักษ์สัตว์ในเขตอุทยานแห่งชาติ

นอกจากนี้ยังให้อำนาจการจับกุมหรือปราบปรามผู้กระทำความผิดตาม พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่าย ปกครองหรือตำรวจตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาอีกด้วย¹²⁴

3.2.3.2.2 การคุ้มครองปะการัง

ปะการัง ถือเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 โดยปรากฏในกฎกระทรวง เรื่อง กำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ. 2546 ออกตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 กำหนดให้ ปะการังแข็งทุก ชนิดในอันดับ (Order) Scleractinia และในอันดับ (Order) Stylasterina ปะการังไฟทุกชนิดใน สกุล (Genus) Milleporina และปะการังอ่อนทุกชนิดในอันดับ (Order) Alcyonacea เป็นสัตว์ป่า คุ้มครอง¹²⁵ ซึ่งมาตรการในการคุ้มครองปะการัง มีดังนี้

¹²³ มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

¹²⁴ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

¹²⁵ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 74 ก วันที่ 1 สิงหาคม 2546.

(1) ปะการังเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนั้น จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เหมือนดังเช่นนกแก้ว ซึ่งได้อธิบายไว้แล้วในหัวข้อที่ 3.2.3.2.1 การคุ้มครองและจัดการเพื่ออนุรักษ์นก หัวข้อย่อยที่ (1) การคุ้มครองนก

(2) ห้ามมิให้นำผ่านกัลปังหา ดอกไม้ทะเล ปะการัง หรือซากของกัลปังหา ดอกไม้ทะเล ปะการัง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมประมง และห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้าหรือส่งออกกัลปังหา ดอกไม้ทะเล ปะการัง หรือซากของกัลปังหา ดอกไม้ทะเล ปะการัง ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535¹²⁶

(3) ห้ามมิให้ผู้ใดนำกัลปังหา ดอกไม้ทะเล ปะการัง หรือซากของกัลปังหา ดอกไม้ทะเล ปะการัง เคลื่อนที่เพื่อการค้า ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท ตามมาตรา 52¹²⁷

(4) บรรดากัลปังหา ดอกไม้ทะเล ปะการัง ซากของกัลปังหา ดอกไม้ทะเล ปะการัง ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ดังกล่าว ที่บุคคลมาหรือมีไว้เนื่องจากการกระทำ ความผิดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ให้ศาลสั่งริบเสียให้สิ้นและตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 58¹²⁸

(5) ห้ามมิให้บุคคลใดทำการประมงปะการังหรือหินปะการังทุกชนิดและทุกขนาด ไม่ว่าด้วยวิธีใดๆ ในทะเลหรืออ่าวในท้องที่จังหวัดชายทะเลทุกจังหวัด เว้นแต่ทำการประมงปะการังหรือหินปะการังเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมประมง ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2521 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 32 (7) ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

ดังนั้น ประกาศฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายที่คุ้มครองปะการังได้ครอบคลุมมากฉบับหนึ่ง เนื่องจากคุ้มครองปะการังในทะเลทั้งหมดและจังหวัดในชายทะเลทุกจังหวัด โดยเท่ากับเป็นการห้ามทำประมงจับปะการังในทะเลทุกแห่งในราชอาณาจักรไทย ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำตามมาตรา 65 และต้องถูกศาลสั่งริบเครื่องมือประมงนั้นตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

¹²⁶ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

¹²⁷ มาตรา 25 และ มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

¹²⁸ มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

(6) ห้ามมิให้บุคคลใดใช้เครื่องมือการทำประมงประเภทอวนล้อมที่เรียกโดยทั่วไปว่า “อวนญี่ปุ่น” หรืออวนต้อนปลา หรืออวนต้อนปลาหลังกองหิน หรืออวนต้อนปลากองหิน ทำการประมงโดยวิธีการวางอวนไว้ที่พื้นทะเลและวางอวนล้อมแนวปะการัง แนวกองหินทะเล หรือแนวปะการังเทียม แล้วใช้คนเหยียบย่ำบนปะการัง แนวกองหิน หรือแนวปะการังเทียมเพื่อไล่ต้อนปลาเข้าถูงอวน ในทะเลหรืออ่าวในท้องที่จังหวัดชายทะเลทุกจังหวัดโดยเด็ดขาด ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามใช้เครื่องมือบางชนิดทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำในพื้นที่ที่มีแหล่งปะการัง กองหินในทะเล หรือแหล่งปะการังเทียม โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 32 (2) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

ผู้ใดฝ่าฝืนประกาศของรัฐมนตรีซึ่งประกาศตามความในมาตรา 32 นี้ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 5,000 ถึง 10,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือทั้งปรับทั้งจำ ตามมาตรา 65 ส่วนเครื่องมือทำการประมงที่ได้มีประกาศมิให้ใช้ตามความในมาตรา 32 นี้ ห้ามบุคคลใดใช้โดยเด็ดขาด หากมีการนำมาใช้ทำการประมงในที่จับสัตว์น้ำ ให้ศาลริบเครื่องมืออันเสีย ตามมาตรา 70

(7) ห้ามมิให้บุคคลใดมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งเกินจำนวนหรือปริมาณ หรือเล็กกว่าขนาดที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมีการออกพระราชกฤษฎีการักษาคุ้มครองปะการังตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ดังนี้

(7.1) หินปะการัง กัลปังหา และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากหินปะการัง หรือกัลปังหาเป็นสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ห้ามมิให้บุคคลใดมีไว้ในครอบครองเพื่อการค้า ตามพระราชกฤษฎีการะบุสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำบางชนิดที่ห้ามมิให้มีไว้ในครอบครองเพื่อการค้า พ.ศ. 2535¹²⁹ อาศัยอำนาจตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

จึงเห็นได้ว่ากฎหมายต้องการคุ้มครองปะการังเป็นอย่างมาก ทั้งห้ามทำการประมงปะการัง ห้ามใช้อวนญี่ปุ่นในบริเวณที่มีปะการัง รวมถึงห้ามมิไว้ครอบครองเพื่อการค้าอีกด้วย

¹²⁹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 42 วันที่ 8 เมษายน 2535 ,น. 137.

3.2.4. การจัดการสิ่งแวดล้อมด้านอื่น ๆ

3.2.4.1 การควบคุมจำนวนคน

เกาะเสม็ดมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่เป็นเกาะเปิด เรือสามารถเข้ามายังอ่าวต่างๆของเกาะได้จากทุกทิศทาง จึงยังไม่สามารถจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยวที่มีมากเกินไปจนเกินความสามารถในการรองรับของเกาะเสม็ดได้

อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ดนั้น มีกำหนดช่วงปิดอุทยานแห่งชาติประจำปีเฉพาะในส่วนลานกางเต็นท์บนเกาะกูดที่อยู่ใกล้เคียงกับเกาะเสม็ดเท่านั้น โดยจะปิดตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม ถึงวันที่ 31 สิงหาคมของทุกปี¹³⁰ ส่วนอุทยานแห่งชาติบนเกาะเสม็ดนั้น ยังคงเปิดให้บริการตลอดทั้งปี

เกาะเสม็ดจึงยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายหรือระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้าไปในอุทยานแห่งชาติ กล่าวคือ ยังไม่มีมาตรการปิดอุทยานแห่งชาติประจำปีในส่วนของเกาะเสม็ด หรือไม่มีมาตรการปิดอุทยานแห่งชาติชั่วคราวเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากผู้ประกอบการและชาวบ้านบนเกาะเสม็ดไม่ยินยอม ด้วยเกรงว่าตนจะสูญเสียรายได้

3.2.4.2 การจัดการที่พักตากอากาศบนเกาะเสม็ด

การขออนุญาตใช้พื้นที่และการจัดเก็บค่าตอบแทนจากการใช้ประโยชน์บนเกาะเสม็ดสามารถแบ่งได้ดังนี้¹³¹

3.2.4.2.1 การจัดการที่พักตากอากาศในเขตอุทยานแห่งชาติ

(1) การขออนุญาตก่อสร้างที่พักตากอากาศ

สถานประกอบการที่เปิดกิจการในเขตอุทยานแห่งชาติ จะต้องขออนุญาตจากอุทยานตามระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และขออนุญาตพร้อมทั้งชำระ

¹³⁰ สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2552, จาก <http://www.dnp.go.th/parkreserve/closenp.asp?lg=1>

¹³¹ สัมภาษณ์ สิทธิชัย เสรีสังแสง, อ่างแล้ว เชียงรอกที่ 12, วันที่ 17 ตุลาคม 2551.

ค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ให้แก่กรมธนารักษ์ ณ สำนักงานธนารักษ์ พื้นที่ระยอง ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2549 (แก้ไขฉบับที่ 3 พ.ศ.2549) และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2547 (แก้ไขฉบับที่ 3 พ.ศ.2549) โดยกรมธนารักษ์ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชได้ประชุมร่วมกันและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในพื้นที่เขตอุทยาน ดังนี้¹³²

(1.1) การทำสัญญาเช่าในเขตอุทยานแห่งชาติ ให้ทำสัญญาเช่ากับกรมธนารักษ์

(1.2) การเลือกเก็บค่าเช่าและค่าธรรมเนียม ให้กรมธนารักษ์เป็นผู้เรียกเก็บ

แต่เพียงฝ่ายเดียว

(1.3) การขออนุญาตพัฒนาปรับปรุงหรือก่อสร้างจะต้องส่งแบบแปลน แผนผังให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ความเหมาะสมของสภาพภูมิทัศน์ เมื่อเห็นชอบในแบบแปลนแผนผังแล้ว จะแจ้งให้กรมธนารักษ์ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

(2) การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมบนเกาะเสม็ด

ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม¹³³ ได้กำหนดให้โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่ตั้งอยู่ใกล้อุทยานแห่งชาติหรือในอุทยานแห่งชาติซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือ EIA

ในอดีตโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศบนเกาะเสม็ดนั้นยังไม่มีกรก่อสร้างห้องพักมากนัก แต่ในปัจจุบันมีนักท่องเที่ยวเข้ามาพักผ่อนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงวันหยุดเทศกาลมักจะทำให้ห้องพักไม่เพียงพอ เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการโรงแรมและที่พักตากอากาศสร้างห้องพักเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งเกิน 80 ห้อง ซึ่งต้องจัดทำรายงานการ

¹³² อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด, (12 ธันวาคม 2551), "ปัญหาและสถานการณ์ของเกาะเสม็ดในอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด", ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง.

¹³³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 130 วันที่ 8 ตุลาคม 2535, น.11162.

วิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมหรือ EIA แต่กลับยังไม่มีโรงแรมหรือที่พักตากอากาศรายใดบนเกาะเสม็ดจัดทำ EIA เลยแม้แต่รายเดียว

3.2.4.2.2 การจัดการที่พักตากอากาศนอกเขตอุทยานแห่งชาติ

พื้นที่กันออกเป็นพื้นที่นอกเขตอุทยานแห่งชาติ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลเพจึงมีอำนาจหน้าที่ดูแลความเป็นอยู่ของประชาชน รวมถึงดูแลอาคารและสถานประกอบการที่เปิดกิจการนอกเขตอุทยานแห่งชาติจะต้องขออนุญาตจากองค์การบริหารส่วนตำบลเพตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

นอกจากนี้ พื้นที่กันออกยังทับซ้อนกับที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์กระทรวงการคลัง จึงต้องขออนุญาตเช่าและชำระค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ให้แก่กรมธนารักษ์ ณ สำนักงานธนารักษ์ พื้นที่ระยอง ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ,กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2549 และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2549

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการที่พักตากอากาศบนพื้นที่กันออก มีดังนี้

(1) ผู้ที่จะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น¹³⁴ ในกรณีอยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ให้ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น¹³⁵

ดังนั้น ผู้ประกอบการที่ต้องการสร้างหรือดัดแปลงที่พักตากอากาศบนเกาะเสม็ดในเขตพื้นที่กันออกจะต้องได้รับใบอนุญาตจากประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลเพเสียก่อน

(2) การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคารห้ามมิให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณและแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าของอาคารได้แจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบแล้ว¹³⁶

¹³⁴ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

¹³⁵ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522.

(3) ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รั้วถนนหรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ลูกจ้างหรือบริวารระงับการกระทำดังกล่าว¹³⁷

(4) ในกรณีที่อาคารที่ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือได้ก่อสร้าง ดัดแปลงหรือเคลื่อนย้ายก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีสภาพหรือมีการใช้อาคารที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง¹³⁸

ในเขตพื้นที่กันออกเป็นที่แหล่งชุมชนของชาวบ้านบนเกาะเสม็ดที่มีการปล่อยน้ำเสียและสิ่งปฏิกูลลงสู่ทะเลโดยไม่ได้รับการบำบัด จึงอาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญและอาจกระทบต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ เพราะมีผลกระทบต่อน้ำทะเลโดยตรง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเหล่านั้นดำเนินการแก้ไขติดตั้งบ่อดักไขมันตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพ เรือง การติดตั้งบ่อดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ. 2549

(5) เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก และให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง หรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น¹³⁹

เนื่องจากพื้นที่กันออก เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยของชุมชนชาวบ้านดั้งเดิม อาคารที่ปลูกสร้างมักเป็นบ้านขนาดเล็ก มีการก่อสร้างเป็นที่พักตากอากาศน้อยกว่าพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติมาก ปัญหาด้านที่พักตากอากาศในส่วนนี้จึงมีไม่มากนัก

¹³⁶ มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

¹³⁷ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

¹³⁸ มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

¹³⁹ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

3.3 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์บนเกาะเสม็ด

องค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์บนเกาะเสม็ดมี 3 องค์การ ได้แก่ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมธนารักษ์

3.3.1 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยการควบคุม ป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่เดิม และฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรมให้กลับสมบูรณ์ด้วยกลยุทธ์การส่งเสริม กระตุ้นและปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนมีความรู้สึกหวงแหน และมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อเป็นการรักษาสมดุลของระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความหลากหลายทางชีวภาพสำหรับเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร แหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า แหล่งอาหาร นันทนาการ และการท่องเที่ยวของประชาชน

เกาะเสม็ดอยู่ในเขตบริเวณของอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ด สังกัดส่วนอุทยานแห่งชาติทางทะเล สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีอัตรากำลังทั้งหมด 84 คน ประกอบด้วย¹⁴⁰

- (1) นักวิชาการป่าไม้ 8ว เป็นหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ มีหน้าที่ควบคุมการบริหารและงบประมาณ การประสานงานระหว่างราชการกับหน่วยงานอื่นๆ
- (2) เจ้าพนักงานป่าไม้ 5 เป็นผู้ช่วยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ 2 นาย มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปราม รวมถึงงานด้านวิชาการและพัฒนา
- (3) ลูกจ้างประจำ ตำแหน่งพนักงานพิทักษ์ป่า 16 คน
- (4) ลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน 32 คน
- (5) ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน 33 คน

เมื่อเปรียบเทียบอัตรากำลังที่มีอยู่กับขนาดของพื้นที่ที่ต้องดูแลรักษาจำนวน 131 ตารางกิโลเมตร หรือ 81,875 ไร่ รวมทั้งภารกิจด้านต่างๆ จะพบว่าอุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ดยังขาดบุคลากรด้านต่างๆอีกมาก ตั้งแต่ระดับผู้ช่วยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติซึ่งเป็นผู้

¹⁴⁰ สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กรมป่าไม้, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9 , บทที่ 4 น.49.

ควบคุมการปฏิบัติงานในฝ่ายต่างๆ และเป็นผู้ถ่ายทอดนโยบายจากหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ นอกจากนั้นยังขาดบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์บริการนักท่องเที่ยว เจ้าหน้าที่ธุรการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านวิชาการและวางแผน ซึ่งมีความจำเป็นต่อการกำหนดแผนปฏิบัติงานด้านต่างๆของอุทยานแห่งชาตินี้ โดยพบว่าไม่มีบุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรงประจำอยู่เลย ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวมีเพียงหัวหน้าอุทยานแห่งชาติและผู้ช่วยเป็นผู้รับผิดชอบในการสั่งงานเท่านั้น¹⁴¹

3.3.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3.2.1 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่มีขนาดเล็กที่สุดและมีเขตพื้นที่รับผิดชอบเต็มพื้นที่ของตำบล ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตของตนตามกฎหมายดังต่อไปนี้¹⁴²

3.3.2.1.1 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตของตนดังนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ตามมาตรา 67(1)
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตามมาตรา 67(2)
- (3) คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 67(7)
- (4) ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร ตามมาตรา 68 (1)

¹⁴¹ เฟื่องอ้าง, บทที่ 5 น. 15-16.

¹⁴² สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, คู่มือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2(กรุงเทพมหานคร, 2548), น.9.

- (5) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำตามมาตรา 68(3)
- (6) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (7) ตราข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในตำบล ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ ตามมาตรา (71)

3.3.2.1.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจปกรองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แม้จะมีใช้กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ แต่ก็ยังเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอันหนึ่งในการกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารปกครองตนเอง โดยในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง¹⁴³

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 16 ดังต่อไปนี้¹⁴⁴

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16(1)
- (2) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำตามมาตรา 16(2)
- (3) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถตามมาตรา 16(3)
- (4) ปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยตามมาตรา 16(12)
- (5) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่นตามมาตรา 16(16)
- (6) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองตามมาตรา 16(17)
- (7) กำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสียตามมาตรา 16(18)
- (8) จัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 16(24)
- (9) ดูแลรักษาที่สาธารณะ ตามมาตรา 16(27)

¹⁴³ เพิ่งอ้าง.

¹⁴⁴ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจปกรองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3.3.2.1.3 ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเพ

เกาะเสม็ดอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลเพ ซึ่งได้มีการออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเพที่เกี่ยวกับการจัดการ ดูแล รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบนเกาะเสม็ด ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2548
- (2) ข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การติดตั้งปอดักไขมันบำบัดน้ำเสียในอาคาร พ.ศ.2549
- (3) ข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ.2548
- (4) ข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2548

3.3.2.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ตามมาตรา 8 โดยครอบคลุมเต็มพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัด ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนี้

3.3.2.2.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540ได้กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตความรับผิดชอบของตน ตามมาตรา 45 (7) ¹⁴⁵

เกาะเสม็ดอยู่ในเขตจังหวัดระยอง ดังนั้นผู้ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

3.3.2.2.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดว่า ภายใต้อำนาจของมาตรา 16 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ตามมาตรา 17 ดังนี้ ¹⁴⁶

- (1) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวมตามมาตรา 17(10)
- (2) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวมตามมาตรา 17(11)

¹⁴⁵ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

¹⁴⁶ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองนั้น เป็นองค์กรที่เข้ามาช่วยดูแลเกาะเสม็ด ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลเพ็ญในบางเรื่อง เช่น กรณีการจัดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียรวมและการกำจัดขยะมูลฝอยรวมของเกาะเสม็ด เนื่องจากเป็นกรณีที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลเพ็ญ โดยขณะนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง กำลังดำเนินการจัดทำบ่อพักน้ำเสียบนเกาะเสม็ดเพื่อเป็นการบรรเทาความเสียหายจากมลพิษทางน้ำและจะก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมในอนาคต ส่วนการกำจัดขยะนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองมีโครงการจะนำขยะในหลุมฝังกลบกลับเข้ามากำจัดบนฝั่งที่ศูนย์กำจัดขยะรวมที่กำลังดำเนินการก่อสร้าง¹⁴⁷

3.3.3 กรมธนารักษ์

กรมธนารักษ์นอกจากจะมีหน้าที่ในการจัดทำเหรียญกษาปณ์แล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ปกครองดูแล บำรุงรักษา ให้ใช้ จัดประโยชน์ จัดทำนิติกรรมและดำเนินการในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 อีกด้วย¹⁴⁸

ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ได้นิยามความหมายของคำว่าที่ราชพัสดุไว้ว่า หมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน หรือเป็นอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ว่าเป็นที่ราชพัสดุ

ผู้ที่ต้องการอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการต่างๆบนเกาะเสม็ดทั้งในเขตและนอกเขตอุทยานแห่งชาติ จะต้องขออนุญาตใช้ประโยชน์ต่อกรมธนารักษ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เจ้าของ

¹⁴⁷ สัมภาษณ์ มั่นทนา แสงศิวะฤทธิ ,รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง , 8 มีนาคม 2552.

¹⁴⁸ สืบค้นเมื่อ 14 ตุลาคม 2551 , จาก http://www.treasury.go.th/template.php?selectedMenuIdx=1&targetURL=/about/mission_text.htm

บ้านที่อยู่อาศัยหรือเจ้าของกิจการบนเกาะเสม็ดทั้งหมดต้องดำเนินการขออนุญาตเช่าที่ดินหรืออาคารต่อสำนักงานธนารักษ์ พื้นที่ระยอง

3.3.3.1 การขออนุญาตเช่าที่ราชพัสดุ

การขออนุญาตเช่าที่ราชพัสดุนั้นให้เป็นไปตามกฎหมายที่ราชพัสดุ กล่าวคือ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ,กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545 (แก้ไขฉบับที่ 3 พ.ศ.2549) และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ.2547 (แก้ไขฉบับที่ 3 พ.ศ.2549)

กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545 อาศัยอำนาจตามมาตรา 6 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ได้กำหนดการเช่าที่ราชพัสดุนบนเกาะเสม็ด ดังนี้

ข้อ 6 ¹⁴⁹ ในกรณีที่ผู้ใช้ที่ราชพัสดุใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นที่ราชพัสดุไม่ว่าจะปลูกสร้างในที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุหรือในที่ดินอื่น ให้แจ้งกรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับทะเบียนที่ราชพัสดุนั้นตามแบบที่กรมธนารักษ์กำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ปลูกสร้างเสร็จ เพื่อดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ และใช้บังคับแก่การตัดแปลงหรือต่อเติมอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นที่ราชพัสดุ และมีมูลค่าของการตัดแปลงหรือต่อเติมอาคารไม่ต่ำกว่าหนึ่งล้านบาทด้วย โดยอนุโลม

ข้อ 11 เพื่อประโยชน์ในการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ รวมทั้งการปกครอง ดูแล และบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ ให้กรมธนารักษ์มีอำนาจดำเนินการแทนกระทรวงการคลังในเรื่องการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครองและคดีอื่นๆ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุและทรัพย์สินในที่ราชพัสดุ ¹⁵⁰

ข้อ 18 ให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุมิหน้าที่ดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ โดยให้ผู้แทนกรมธนารักษ์เข้าตรวจสอบสภาพที่ราชพัสดุได้เป็นครั้งคราวในระยะเวลาอันควร

ในกรณีที่ผู้ใช้ที่ราชพัสดุมิได้ดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ จนทำให้เห็นได้ว่าจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อที่ราชพัสดุนั้น ให้กรมธนารักษ์แจ้งให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุจัดการอย่าง

¹⁴⁹ ข้อ 6 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549

¹⁵⁰ ข้อ 11 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549

หนึ่งอย่างใดเพื่อบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ ถ้าผู้ใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวไม่จัดการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กรมธนารักษ์จะแจ้งให้ส่งคืนที่ราชพัสดุนั้นก็ได้¹⁵¹

ข้อ 24¹⁵² การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ การใช้สิทธิตามสัญญาเช่า การบอกเลิกสัญญาเช่า การจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า การใช้สิทธิตามสัญญาต่างตอบแทน และการบอกเลิกสัญญาต่างตอบแทน ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมธนารักษ์

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง อธิบดีกรมธนารักษ์จะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดธนารักษ์พื้นที่ หรือผู้ใช้ที่ราชพัสดุเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้

ข้อ 27 เงื่อนไขสัญญาเช่า ระยะเวลาการเช่า การบอกเลิกสัญญาเช่า และแบบสัญญาเช่า ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด ส่วนอัตราค่าเช่า ค่าปรับและค่าธรรมเนียมต่างๆในการจัดให้เช่า ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด¹⁵³

3.4 มาตรการทางกฎหมายในการจัดการเกาะเสม็ด เพื่อให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

3.4.1 การประกาศเขตพื้นที่ซึ่งใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

การประกาศเขตพื้นที่ซึ่งใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนี้ ปรากฏอยู่ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ว่า

“ในพื้นที่ใดที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ หรือเขตควบคุมอาคาร ตามกฎหมายว่าด้วยกรนั้น แต่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤติซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เสนอ

¹⁵¹ ข้อ 18 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549

¹⁵² ข้อ 24 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549

¹⁵³ ข้อ 27 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549

ต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามมาตรา 44 ตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้

เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตพื้นที่ รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองและกำหนดระยะเวลาที่จะใช้มาตรการคุ้มครองดังกล่าวในพื้นที่นั้น

การขยายระยะเวลาตามประกาศในวรรคสองให้กระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี โดยทำเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

การกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นกลไกหนึ่งที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้โดยมีเจตนารมณ์เพื่อการป้องกัน สงวน บำรุง รักษา คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่ได้อย่างสมดุลตามธรรมชาติ และคงความสมบูรณ์เพื่ออนุชนรุ่นหลังได้ใช้ต่อไปในอนาคต รวมทั้งแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้น ๆ¹⁵⁴

หากมีการประกาศให้เกาะเสม็ดเป็นเขตพื้นที่ซึ่งใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแล้ว จะต้องนำมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาใช้ ซึ่งมีมาตรการดังต่อไปนี้¹⁵⁵

(1) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตาม ธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม เช่น การจำกัดจำนวนที่พักตากอากาศ

(2) ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลง ระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติหรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม เช่น ห้ามปล่อยน้ำเสีย ห้ามล่าสัตว์ รวมถึงห้ามนำโฟมหรือถุงพลาสติกเข้ามา

(3) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่จะทำการ ก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้นให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น ที่พักตากอากาศที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 10-79 ห้อง ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น

¹⁵⁴ สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2552 , จาก <http://www2.onep.go.th/uap/rule%20area.htm>

¹⁵⁵ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

(4) กำหนดวิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น รวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น เช่น แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลและติดตามผลการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ โดยคณะกรรมการเหล่านี้อาจประกอบด้วยหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่ ผู้แทนภาคเอกชน และตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

(5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น

ขั้นตอนการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ 1. ขั้นตอนการกำหนดพื้นที่และมาตรการ 2. ขั้นตอนการพิจารณากฎหมาย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้¹⁵⁶

(1) ขั้นตอนการกำหนดพื้นที่และมาตรการสามารถดำเนินงานได้ 2 วิธี

(1.1) พิจารณาขอบเขตพื้นที่และมาตรการโดยหน่วยงาน ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมในการพิจารณา รายละเอียดต่างๆ ดังนี้

(1.1.1) พิจารณาความสำคัญและสภาพปัญหาของพื้นที่ที่จะประกาศเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 43 หรือมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

(1.1.2) พิจารณากำหนดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามมาตรา 44 ตามความจำเป็นและเหมาะสม

(1.1.3) ประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ หน่วยงานท้องถิ่น จังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(1.1.4) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนำเขตพื้นที่และร่างมาตรการที่ได้รับความเห็นชอบจากพื้นที่ เสนอคณะอนุกรรมการพิจารณาการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

¹⁵⁶ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 154.

(2) ขั้นตอนการพิจารณากฎหมาย¹⁵⁷

(2.1) นำร่างประกาศกระทรวงหรือกฎกระทรวงที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการพิจารณาการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(2.2) นำร่างที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบครั้งที่ 1

(2.3) คณะรัฐมนตรีส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

(2.4) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาตรวจร่างโดยเชิญผู้แทนหน่วยงานต่างๆ เข้าร่วมพิจารณา ซึ่งจะใช้เวลาในการพิจารณาไม่น้อยกว่า 3 เดือน

(2.5) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาจนแล้วเสร็จ จะแจ้งผลการพิจารณาให้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง

(2.6) สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแก่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและให้รัฐมนตรีลงนาม

(2.7) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่งเรื่องไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำร่างกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในการพิจารณากฎหมายทั้ง 7 ขั้นตอนนี้จะใช้ระยะเวลาประมาณ 6 เดือน

เมื่อมีการนำมาตราการคุ้มครองในเขตพื้นที่ไปใช้ในเขตต่างๆแล้ว บุคคลใดที่ดำเนินกิจกรรมในเขตนั้นๆ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครอง หากมีการฝ่าฝืน จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เนื่องจากเกาะเสม็ดเป็นพื้นที่ที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ กล่าวคือ เป็นเกาะที่มีพื้นที่ส่วนหนึ่งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งถือเป็นเขตอนุรักษ์ อีกส่วนหนึ่งอยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติ และมีปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เช่น ปัญหามลพิษทางน้ำ ปัญหาขยะมูลฝอย ปัญหาที่พัดตากอากาศ โดยที่อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า-หมู่เกาะเสม็ดและองค์การบริหารส่วนตำบลเพ็ญเป็นหน่วยงานราชการที่ดูแลพื้นที่โดยตรงไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาได้

ดังนั้น จึงควรกำหนดให้เกาะเสม็ดเป็นเขตพื้นที่ซึ่งใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เพื่อช่วยแก้ปัญหาของเกาะเสม็ดได้

¹⁵⁷ เพิ่งอ้าง.

มีข้อสังเกตว่า การประกาศเขตพื้นที่ซึ่งใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนี้ มิได้ระบุให้ผู้ใดหรือหน่วยงานใดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ดังนั้น ปัญหาการบังคับใช้ให้เป็นไปตามมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ได้ประกาศจึงอาจมีข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมาย

อย่างไรก็ดี การประกาศเขตพื้นที่ซึ่งใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามที่เสนอมายังข้างต้นอาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดี คือ ในปัจจุบันหากไม่มีการประกาศเป็นเขตพื้นที่ซึ่งใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจะใช้ดุลพินิจของตนในการพิจารณาอนุญาตผู้ที่ขอก่อสร้างอาคารหรือที่พักตากอากาศ กล่าวคือ ถ้าเป็นบริเวณนอกเขตอุทยานแห่งชาติเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอาศัยหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายควบคุมอาคาร แต่ถ้าอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติซึ่งกฎหมายอุทยานแห่งชาติห้ามมิให้ก่อสร้างใดๆ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของอุทยานแห่งชาติ ซึ่งในกรณีหลังนี้ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชอาจอนุญาตได้ตามที่กฎหมายอุทยานแห่งชาติเปิดช่อง แต่หากประกาศให้เกาะเสม็ดเป็นเขตพื้นที่ซึ่งใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้ดุลพินิจของตนเองแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงรายละเอียดข้อห้ามหรือข้อกำหนดที่ระบุในประกาศฉบับดังกล่าวด้วย จึงส่งผลให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่มีขอบเขตที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นและสามารถขยายหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายควบคุมอาคารหรือกฎหมายอุทยานแห่งชาติให้เข้มงวดและเหมาะสมกับความร้ายแรงของปัญหาในเกาะเสม็ดได้

ข้อเสีย คือ แม้จะเป็นการกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตอุทยานแห่งชาติเพิ่มขึ้น แต่อาจเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้พื้นที่อุทยานแห่งชาติเพิ่มขึ้นด้วย หากพนักงานเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติบังคับใช้กฎหมายไม่เข้มงวด เพราะการใช้ประกาศฉบับนี้ไม่มีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดูแลและไม่มีความเข้มงวดเท่ากับการใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งห้ามการกระทำใดๆอันเป็นการกระทบต่อระบบนิเวศน์ของอุทยานแห่งชาติ

การพิจารณาข้อดีข้อเสียข้างต้น จึงเห็นว่า หากประกาศเขตพื้นที่ซึ่งใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแล้ว เจ้าพนักงานที่ดูแลพื้นที่เดิมจะต้องบังคับใช้มาตรการคุ้มครองอย่างเคร่งครัดด้วย จึงจะสามารถควบคุมปัญหาได้