

## บทที่ 3

### แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำ

ปัจจุบันมีการเคลื่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อมหลายด้าน โดยมีแนวคิดด้านสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งแต่ละแนวคิดมีผลต่อการปฏิบัติของบุคคลในด้านการกระทำในรูปแบบต่าง ๆ บางแนวคิดได้มีการพัฒนาเป็นบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชนในสังคม ประโยชน์ของการพัฒนาแนวคิดด้านสิ่งแวดล้อมก็เพื่อทำให้มีทรัพยากรบนโลกไว้ใช้ได้อย่างยั่งยืน เพื่อคนรุ่นต่อไป โดยหวังว่าแนวคิดจะตกทอดและพัฒนาจากคนรุ่นที่ก่อเกิดแนวคิดไปสู่คนรุ่นลูกหลานหลานที่จะได้รับประโยชน์ และนำไปพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งแนวคิดที่ผู้เขียนได้นำเสนอได้แก่แนวคิดที่เกี่ยวกับการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำ ซึ่งในบทต่อไปจะนำไปศึกษาว่าแนวคิดเหล่านี้จะมีอยู่ในนโยบาย หรือมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยมากน้อยเพียงใด เพียงพอหรือไม่ที่จะนำมาแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน เพื่อนำไปวิเคราะห์แนวทางแก้ไขหรือข้อเสนอแนะในการแก้ไขมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนต่อไป โดยแบ่งหัวข้อที่จะศึกษาได้แก่แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันควบคุม แก้ไขและฟื้นฟูมลพิษทางน้ำในน้ำท่าจีน ดังนี้

#### 3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางน้ำ

แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินการไม่ให้แหล่งกำเนิดมลพิษเช่นโรงงานอุตสาหกรรม ชุมชน และการเกษตรกรรม ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน หรือหากเคยเกิดขึ้นมาแล้วห้ามมิให้เกิดขึ้นอีกหรือเกิดผลกระทบน้อยที่สุด โดยมีแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

##### 3.1.1 แนวคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)

แนวคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย “Polluter Pays Principle” หรือ PPP หมายถึง ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบจ่ายค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายในการป้องกันและการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการทำให้กลับสู่สภาพเดิม ซึ่งเป็นการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์มา

ใช้กับสิ่งแวดล้อม<sup>1</sup> แนวคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมีแนวคิดพื้นฐานว่าราคาสินค้าและบริการควรสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนการผลิตทั้งหมด โดยการผลักดันให้ผู้ก่อมลพิษ หรือผู้สร้างความเสียหาย นำเอาต้นทุนการใช้สิ่งแวดล้อมที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายทั้งหมด ประกอบด้วยค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและค่าใช้จ่ายเพื่อลงทุนในการป้องกันมลพิษ ควบคุมมลพิษหรือมลภาวะ เข้ามาอยู่ในการคิดบัญชีต้นทุน<sup>2</sup> ซึ่งจะผลักดันให้เกิดการแสวงหาหนทางการลงทุนระยะยาวด้วยการใช้เทคโนโลยีที่ไร้มลพิษ ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ ซึ่งผู้ก่อมลพิษมีทุกระดับตั้งแต่ประชาชนจนถึงผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ซึ่งปริมาณความสกปรกตลอดจนระดับของความเป็นพิษจะแตกต่างกันตามปริมาณและกิจกรรมการใช้ประโยชน์นั้น ๆ ดังนั้นการจัดการโดยการบังคับโดยตรงจึงดูเหมือนว่าไม่มีประสิทธิภาพและไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ปัญหาการจัดการมลพิษที่ไม่มีประสิทธิภาพนี้ ผู้ผลิตไม่ได้ถูกบังคับให้รับผิดชอบต่อต้นทุนทางสังคมที่แท้จริง ซึ่งผลกระทบให้แก่ผู้บริโภค เพราะถ้าไม่ปฏิบัติตามหลักการนี้ก็จะมีค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูบูรณะ (restoration) ความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือไม่ก็เป็นรัฐหรือผู้เสียภาษีโดยรวมนั่นเองที่จะต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าว เมื่อ polluter ต้องเป็นฝ่ายออกค่าใช้จ่ายเอง จึงจะต้องหาวิธีการลดภาวะมลพิษตั้งแต่ต้นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมจึงทำให้เกิดการป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นและทำให้ผู้ผลิตต้องรวมต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมทุกอย่างไว้ด้วย (internalization of environmental costs) ซึ่งหมายถึงการรวมต้นทุนค่าใช้จ่ายในการป้องกันและการฟื้นฟูบูรณะความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่ผู้ก่อความเสียหายต้องรับผิดชอบต่อไว้ทั้งหมด มิใช่การผลักภาระให้สังคมรับผิดชอบ ยิ่งกว่านั้น ความรับผิดชอบยังจะทำให้เกิดการระแวดระวังภัยล่วงหน้ามากยิ่งขึ้น<sup>3</sup> ทำให้สามารถหลีกเลี่ยงความเสี่ยงต่อความเสียหายได้ ซึ่งสามารถนำมาใช้กับผู้ประกอบการประเภทโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่บริเวณแม่น้ำท่าจีนตามสัดส่วนการใช้น้ำและการปล่อยน้ำทิ้งลงสู่แม่น้ำท่าจีน หากกิจการขนาดใหญ่ก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจ

<sup>1</sup> สุณีเย มัลลิกะมาลย์, “ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ”, อุลพาน, เล่มที่ 1 ปีที่ 43, (มกราคม – มีนาคม 2539), น. 104.

<sup>2</sup> ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), น. 74.

<sup>3</sup> สมุดปกขาว ว่าด้วยความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมของประชาคมยุโรป (White Paper on Environmental Liability) โดย นายสุตสาคร พุทธิ ที่ปรึกษาด้านสนธิสัญญาและความร่วมมือระหว่างประเทศ กรมโรงงานอุตสาหกรรม 11 มิถุนายน 2544

เกิดขึ้นมากขึ้น แนวคิดนี้จะทำให้ผู้ประกอบการคิดค้นเทคโนโลยีเพื่อในการป้องกันมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีน เพื่อตนเองจะได้ลดค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมในระยะยาว

### 3.1.2 แนวคิดผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pays Principle)

แนวคิดผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายเกิดขึ้นจากแนวคิดของ OECD (The Organisation for Economic Co-Operation and Development) ร่วมกับประชาคมยุโรปว่าผลกระทบที่สืบเนื่องจากการพัฒนาของประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกทำให้เกิดปัญหามลภาวะอย่างรุนแรงและขยายวงกว้างมากขึ้น เพื่อให้ประเทศสมาชิกต่าง ๆ ได้แก่ ออสเตรเลีย เบลเยียม ฝรั่งเศส เยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์ อังกฤษ ไอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก ปอร์ตุเกตุ เนเธอร์แลนด์ สวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ สเปน อิตาลี กรีซ ตุรกี ออกเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ได้นำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์เรื่องผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายไปใช้ในการวางแผนนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศ<sup>4</sup> โดยหลักการดังกล่าวยังเป็นหลักการที่ 16 ของปฏิญญากรุงริโอว่า “รัฐจะพยายามส่งเสริมให้มีค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนในการก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของสาธารณะ แต่จะต้องไม่ขัดต่อการค้าและการลงทุน” โดยแนวคิดดังกล่าวทุกคนจะต้องรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมโดยจะต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายในการป้องกันและการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมตลอดจนการทำให้กลับสู่สภาพเดิม<sup>5</sup> ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการบำบัดมลพิษจะต้องมีส่วนร่วมในการรับภาระจ่ายค่าบำบัดมลพิษด้วย แม้ว่าตนเองไม่ได้มีส่วนในการก่อให้เกิดมลพิษก็ตาม<sup>6</sup> การศึกษาหาความสัมพันธ์ระหว่างระบบสิ่งแวดล้อมกับระบบเศรษฐกิจและวิเคราะห์สาเหตุการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมทำให้สามารถสรุปได้ว่า มนุษย์ถือเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจเพราะมนุษย์เป็นทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคหรือผู้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจ การที่มนุษย์กำลังประสบปัญหาสภาพแวดล้อมที่เป็นพิษจึงเกิดจากการ

<sup>4</sup> ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, *อ่าวแฉ่ว เชียงรรมที่ 1*, น.118.

<sup>5</sup> OECD, *Economic Instrument for Environment Protection ZParis : OECD Publication, 1989*, p.27 อ้างถึงใน สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, “ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหาพิษ”, *ดุลพาน* เล่ม 1 ปีที่ 43, น.104, (มกราคม – มีนาคม 2539)

<sup>6</sup> David Hughes, Tim Jewell, Jason Lowther, Neil parpworth and Paula de Prez, *Environmental Law, 4<sup>th</sup> edition* (London : Butterworth, 2002), p.26.

ปล่อยของเสียและมลพิษเข้าสู่สภาพแวดล้อมในอัตราที่เกินกว่าความสามารถของธรรมชาติจะจัดการได้ และถ้าต้องการที่จะแก้ไขปัญหาคือความเป็นพิษของแม่น้ำท่าจีน ก็ต้องหาวิธีการที่จะลดระดับของเสียให้กลับมามีอยู่ในระดับที่ความสามารถตามธรรมชาติของแม่น้ำท่าจีนจะจัดการได้ด้วยกลไกของธรรมชาติ<sup>7</sup> ดังนั้นการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์จึงใช้หลักว่าเมื่อผู้ใดได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ต้องจัดสรรหรือจ่ายผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ประโยชน์นั้น ซึ่งรัฐบาลอาจจะสนับสนุนให้เกิดกิจกรรมลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้เงินภาษีหรือเงินที่ได้จากการจัดเก็บเงินจากการใช้สิ่งแวดล้อมเพื่อให้กับหน่วยงานหรือประชาชนในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนไหลผ่านการทำกิจกรรมการปลูกป่า การขจัดมลพิษในแม่น้ำ ซึ่งหากแนวคิดนี้ไปปฏิบัติได้จะทำให้มีเงินทุนสนับสนุนในการวิจัยหรือหาวิธีการหรือเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยในการฟื้นฟูคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนได้อีกด้วย

### 3.1.3 แนวคิดการป้องกันล่วงหน้าโดยใช้เทคโนโลยีสะอาด

แนวคิดการป้องกันล่วงหน้าเริ่มต้นจากแนวคิดในนโยบายสิ่งแวดล้อมที่ใช้เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ของ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยได้ริเริ่มแนวคิดในการป้องกันล่วงหน้าโดยการนำระบบการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในปี ค.ศ.1969 และประเทศเยอรมันตะวันตก ช่วงต้นปี ค.ศ.1970 ได้นำแนวคิดในเรื่องการป้องกันล่วงหน้าหรือหลักการป้องกันระมัดระวังก่อนเกิดเหตุ<sup>8</sup> มากำหนดไว้ในนโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยไม่ต้องทำให้มีความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นแบบซ้ำ ๆ และหาวิธีการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้นการป้องกันล่วงหน้า ได้แก่

<sup>9</sup>1) รัฐต้องส่งเสริมการให้มีการนำเทคโนโลยีที่ดีที่สุดขณะนั้นมาใช้ทั้งก่อนและเริ่มดำเนินการ เพื่อ

<sup>7</sup> กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาข้อเสนอแนะการปรับปรุงกลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : กรมควบคุมมลพิษ, สิงหาคม 2540), น. 245.

<sup>8</sup> Timothy O'Riordan , “ The Precaution Principle in Environmental Management” , Sustainable Development in Industrial Economics, UNU Press (1992) : p.9.

<sup>9</sup> มนต์ทิพย์ สุขพูล. “การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.14 – 15.

ป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับแม่น้ำท่าจีน 2) ให้การระการพิสูจน์ความเสียหายเป็นของผู้ก่อให้เกิดมลพิษโดยจะต้องพิสูจน์การกระทำของตนว่าไม่ได้กระทำความเสียหายต่อแม่น้ำท่าจีน ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมจะเลือกใช้เทคโนโลยีที่ดีเพื่อแสดงให้เห็นว่าได้มีการกระทำป้องกันความเสียหายแล้ว เป็นต้น ซึ่งในบริเวณแม่น้ำท่าจีนที่มีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก และหนาแน่นในบริเวณแม่น้ำท่าจีนตอนล่าง ในเขตจังหวัดสมุทรสาคร และนครปฐมซึ่งกรมควบคุมมลพิษได้ประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ<sup>10</sup> ตามข้อมูลของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค 5 ตามแผนภูมิรูปภาพที่ 5 แม่น้ำท่าจีนตอนล่าง มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมทั้งสิ้น 6,811 แห่ง โดยมีปริมาณความสกปรกในรูปบีโอดีที่ระบายออกสู่สิ่งแวดล้อมเท่ากับ 1,551 กิโลกรัมบีโอดีต่อวัน ซึ่งยังเกินความสามารถที่แม่น้ำจะสามารถบำบัดด้วยตัวเอง แม้ว่าน้ำจะสามารถระบายออกสู่อ่าวไทยในบริเวณปากแม่น้ำท่าจีน อำเภอเมืองสมุทรสาครก็ตาม ดังนั้นจะเห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวมีการกำหนดเขตควบคุมมลพิษแต่จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมกลับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี การนำแนวคิดการป้องกันโดยใช้เทคโนโลยีสะอาด<sup>11</sup> การใช้มาตรการในการป้องกันการเกิดปัญหามลพิษ โดยการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาทดแทนซึ่งช่วยลดปัญหามลพิษเป็นการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิต หรือผลิตภัณฑ์เพื่อให้การใช้วัตถุดิบ พลังงาน และทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเป็นการลดมลพิษที่แหล่งกำเนิด รวมถึงการเปลี่ยนวัตถุดิบ การใช้ซ้ำ และการนำกลับมาใช้ใหม่ เพื่อลดของเสียให้เหลือน้อยที่สุด การดำเนินงานในลักษณะนี้จะเรียกว่า “WIN – WIN” คือ เป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและลดต้นทุนการผลิตไปพร้อมกัน โดยมีการดำเนินงานเทคโนโลยีสะอาด ได้แก่ การป้องกันมลพิษ (pollution prevention) หรือการลดของเสียให้เหลือน้อยที่สุด โดยใช้กลยุทธ์ในการแยกสารมลพิษที่ปล่อยออกจากทุกขั้นตอนของกระบวนการผลิต ซึ่งถือเป็นแหล่งกำเนิดของเสีย หรือลดปริมาณและความเข้มข้นขององค์ประกอบในน้ำเสียด้วยการใช้ซ้ำ (reuse) หรือการนำกลับไปใช้ใหม่ในกระบวนการผลิตเดิม (internal recycling) หรือ นำไปใช้ใหม่เพื่อเป็นวัตถุดิบหลักหรือวัตถุดิบเสริมในกระบวนการผลิตอื่น (external recycling) จนกระทั่งเหลือน้ำเสียที่ไม่สามารถหาวิธีนำไปใช้

<sup>10</sup> ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2538) เรื่อง กำหนดให้ท้องที่เขตจังหวัดปทุมธานี จังหวัดนนทบุรี จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดนครปฐม เป็นเขตควบคุมมลพิษ ณ วันที่ 25 เมษายน 2538 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอน 125 ง วันที่ 29 ธันวาคม 2548

<sup>11</sup> กรมโรงงานอุตสาหกรรม, ตำราระบบบำบัดมลพิษน้ำ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2548), น. 4-1.

ประโยชน์ได้แล้วจะทำการบำบัดให้ถูกต้องตามหลักวิชาการต่อไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าการใช้เทคโนโลยีสะอาดช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการผลิตให้แก่โรงงานและยังช่วยให้โรงงานอุตสาหกรรมในแม่น้ำท่าจีนสามารถลงทุนพัฒนาการผลิตได้ต่อไปโดยอาศัยเทคโนโลยีสะอาดแต่อย่างไรก็ตามต้นทุนที่สูงขึ้นอาจทำให้โรงงานบางแห่งหลีกเลี่ยง หรือไม่นำมาใช้ตลอดเวลาซึ่งจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้ตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ<sup>12</sup> ซึ่งแม้ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานอุตสาหกรรมต้องใช้เทคโนโลยีสะอาดในกระบวนการผลิต แต่มีการนำเทคโนโลยีสะอาดมาใช้เป็นมาตรการส่งเสริมการจัดการของโรงงานในบริเวณแม่น้ำท่าจีน โดยเฉพาะตอนล่าง ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 5 กรมควบคุมมลพิษ และกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้มีนโยบายส่งเสริมให้โรงงานอันเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษใช้เทคโนโลยีสะอาดในกระบวนการการผลิตของโรงงาน โดยโรงงานที่ใช้เทคโนโลยีสะอาดอาจสามารถขอสิทธิประโยชน์ได้ เช่น ได้รับค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน สามารถนำเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมมาใช้ลดหย่อนภาษีนำเข้าสำหรับอุปกรณ์ด้านเทคโนโลยีสะอาด เป็นต้น ในส่วนของแม่น้ำท่าจีนพบว่าสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 5 มีแผนปฏิบัติงานในแม่น้ำท่าจีนโดยมีการนำแนวคิดเทคโนโลยีสะอาดไปใช้เพื่อป้องกันมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนโดยนำมาดำเนินการทั้งในส่วนของชุมชน และเกษตรกร

### 3.1.4 แนวคิดการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

แนวคิดการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นการป้องกันการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment หรือที่เรียกกันอย่างย่อว่า EIA) นั้น ประเทศที่พัฒนาแล้วได้นำมาใช้อย่างเป็นทางการและกำหนดเป็นกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยถูกนำมาใช้ครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาโดยบัญญัติไว้ในกฎหมายชื่อว่า National Environmental Policy Act ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2513 หลังจากนั้นระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ถูกนำมาใช้ในประเทศต่างๆ เช่น ประเทศ ในกลุ่มประชาคมยุโรป ออสเตรเลีย แคนาดา รวมทั้งในภูมิภาคเอเชีย เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย อินเดีย ศรีลังกา เวียดนาม ฟิลิปปินส์ ฯลฯ ต่างก็ใช้กลไก

<sup>12</sup> บุญธิดา เปล่งแสง, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 26.

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นกัน<sup>13</sup> โดยแนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่สามารถนำมาใช้ในการป้องกันผลกระทบหรือมลพิษที่เกิดจากการประกอบกิจการหรือโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนได้ โดยจำเป็นต้องมีการศึกษาผลกระทบของโครงการผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรบริเวณแม่น้ำท่าจีน การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นงานทางเทคนิคซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการคาดการณ์ถึงความเสี่ยงเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นตามหลักวิชาการ คือ ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น และจะต้องเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเหมาะสม<sup>14</sup> นอกจากนี้ ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ ให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการเสนอรายงานดังกล่าวอาจจัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น โดยให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม<sup>15</sup> ซึ่งเป็นการป้องกันการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนจากการพัฒนาประเทศ โดยการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมไว้ล่วงหน้า

<sup>13</sup> สืบค้นรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม <http://www.onep.go.th/>

<sup>14</sup> กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, คู่มือประชาชน ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2544), น. 23-24.

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 – 49 และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับที่ 1 – 3

### 3.1.5 แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)

แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน<sup>16</sup> เป็นแนวคิดร่วมกันของประชาคมโลกที่สำคัญและเป็นประเด็นหลักที่นำมาใช้เพื่อเรียกร้องให้มนุษย์ตระหนักถึงความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศต่างเริ่มตระหนัก และตื่นตัวถึงผลร้ายจากการพัฒนาประเทศที่ไม่ยั่งยืนในอดีต ส่งผลให้เกิดปัญหาวิกฤตทางด้านสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งได้สะสมกันมาจนกลายเป็นปัญหาสำคัญในระดับโลกที่ยากต่อการเยียวยาแก้ไข จึงมีการรวมตัวกันระหว่างประเทศเพื่อหามาตรการ วิธีการ และแนวทาง ที่จะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน จึงได้จัดให้มีการประชุมระดับโลก ด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ผ่านทางองค์การสหประชาชาติ ภายใต้การประชุมแห่งสหประชาชาติ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ขึ้น ที่กรุงสตอร์คโฮล์ม ประเทศสวีเดน เมื่อเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ.1972 โดยหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนประกอบด้วยหลักการ 12 หลักการ จากทั้งหมด 24 หลักการ<sup>17</sup> ของปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์ม ค.ศ.1972 ซึ่งนับว่าเป็นความตกลงระหว่างประเทศ ที่มีผลต่อพัฒนาการทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม ระหว่างประเทศ ในลักษณะที่เรียกว่า "soft law" คือ เป็นกฎเกณฑ์ที่ยังมิได้รับการยอมรับ หรือพัฒนาไปถึงระดับที่เป็นจารีตประเพณี ระหว่างประเทศ (customary international law) หรือสนธิสัญญา (treaty) แต่ก็เป็นกฎเกณฑ์ที่ระบุ ถึงพฤติกรรม ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของรัฐ มีเนื้อหาโดยสรุปว่าสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมและขอบเขตของสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของรัฐต่าง ๆ ที่มีอยู่เหนือทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้สิทธิอธิปไตยของตนในอันที่จะใช้หรือแสวงหาประโยชน์ใด ๆ จากทรัพยากรธรรมชาติของตนก็ตาม แต่รัฐทุกรัฐก็มีหน้าที่ให้ประกันว่าการใช้ประโยชน์ดังกล่าวจะต้องไม่เป็นอันตรายหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น อีกทั้งเรียกร้องให้มีความร่วมมือกันในระหว่างประเทศและภายในประเทศ และเพื่อให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบเพื่อปกป้อง พื้นฟู และคุ้มครองสภาวะแวดล้อมโดยรวมของโลก<sup>18</sup> อย่างไรก็ตาม The Stockholm Declaration, 1972 นี้ ก็ยังไม่อาจประสานความร่วมมือ ระหว่างประเทศ เพื่อหยุดยั้งการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนลงไปได้ ดังนั้น องค์การสหประชาชาติ จึงได้จัดตั้ง

<sup>16</sup> นันทพล กาญจนวัฒน์ “แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีตัวอย่างอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ.1992.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), น. 64.

<sup>17</sup> เพิ่งอ้าง, น.64.

<sup>18</sup> เพิ่งอ้าง, น.67.

คณะกรรมการโลก ว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา (World Commission on Environment and Development : WCED) ขึ้น ในปี ค.ศ.1983 ต่อมาปี ค.ศ.1986 WCED ก็ได้เสนอเอกสารสำคัญ ที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิด การพัฒนาที่ยั่งยืนในทางระหว่างประเทศมาก นั่นคือ รายงาน "อนาคตร่วมกันของเรา (Our Common Future)" ซึ่งเป็นเอกสารที่เรียกร้องให้ชาวโลก เปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตที่ฟุ่มเฟือย และเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาใหม่ ให้เป็นแนวทางที่ปลอดภัย ต่อสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับข้อจำกัดของธรรมชาติมากขึ้น โดยย้ำว่า "มนุษย์ สามารถทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้" ทั้งนี้ รายงานฉบับนี้ได้ให้ความหมายของคำว่า "การพัฒนาอย่างยั่งยืน" หมายถึง การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนในปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้องประนีประนอมเพื่อลดขีดความสามารถที่จะสนองความต้องการของเขา ลงไปได้ การนำมาปรับใช้กับการฟื้นฟูโดยหามาตรการ วิธีการ และแนวทาง ที่จะนำไปสู่การพัฒนาแม่น้ำท่าจีนอย่างยั่งยืน ซึ่งปัจจุบันแม้ว่าคุณภาพน้ำท่าจีนจะมีอัตราดต่ำลง คุณภาพน้ำมีความเสื่อมโทรม หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนช่วยกันแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูแม่น้ำท่าจีน ให้กลับคืนสู่สภาพที่เคยอุดมสมบูรณ์ก็จะทำให้คนรุ่นต่อไปได้มีโอกาสในการใช้ทรัพยากรทางน้ำ ในแม่น้ำท่าจีนอย่างยั่งยืนต่อไป ซึ่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความร่วมมือจากสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ประจำประเทศไทย ได้ดำเนินงาน ภายใต้โครงการประยุกต์การพัฒนาที่ยั่งยืนภายใต้ตัวชี้วัดสีเขียว ในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำท่าจีนโดย มุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมซึ่งกำหนดให้เป็นนโยบายของรัฐในส่วนหนึ่งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แนวคิดดังกล่าวเกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

### 3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ

#### 3.2.1 แนวคิดเรื่องการควบคุมไม่ให้ออมลพิษ

แนวคิดเรื่องการควบคุมไม่ให้ออมลพิษ<sup>19</sup> เป็นแนวคิดที่ให้มีการควบคุมไม่ให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดลงไปแหล่งน้ำอันจะทำให้แหล่งน้ำเสื่อมสภาพ หรือเน่าเสีย เช่น การทิ้งขยะ สิ่งปฏิกูล หรือการระบายน้ำเสียลงไปในแหล่งน้ำโดยยังไม่ได้ผ่านการบำบัดที่ได้มาตรฐานเสียก่อน นั้น การควบคุมจะต้องมีสภาพบังคับและมีบทลงโทษซึ่งจะทำให้ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนได้รับผลร้าย

<sup>19</sup> สุ่มลรัตน์ นาคพานิช. "กฎหมายในการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำจากชุมชน." (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 16.

จากการกระทำของตนเอง เช่น การถูกปรับหรือถูกจับกุมคุมขัง เป็นการป้องปรามมิให้ผู้กระทำการฝ่าฝืน โดยอาศัยบทลงโทษที่รุนแรง และหน่วยงานที่มีหน้าที่จะต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัดกับผู้ฝ่าฝืน พบว่าอัตราโทษยังไม่รุนแรง และหน่วยงานที่จะต้องเป็นผู้เสียหายนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีก็ยังไม่ชัดเจน การควบคุมไม่ให้ออมลพิษจึงยังไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องมีการบูรณาการตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมและสามารถควบคุมมลพิษในแม่น้ำท่าจีนได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

### 3.2.2 แนวคิดเรื่องการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ

แนวคิดเรื่องการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ เป็นการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมายหรือสิ่งที่ต้องการให้ชัดเจนเพื่อจะทำให้สามารถปฏิบัติตามนโยบายและเป้าหมายนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดเป้าหมายหรือมาตรฐานไว้ให้ชัดเจน หลังจากนั้นจึงจะได้มีการนำมาตรฐานดังกล่าวไปเป็นพื้นฐานในการพิจารณาว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้างตามที่ได้กำหนดเป้าหมายหรือมาตรฐานไว้<sup>20</sup> แนวคิดดังกล่าวได้มีการนำมาใช้ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีน ซึ่งเป็นการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนเพื่อนำไปใช้ควบคุมตรวจสอบคุณภาพน้ำและติดตามผลอยู่ในสภาพที่เป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตหรือไม่ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์ทางวิชาการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เพื่อนำมาสนับสนุนว่ามาตรฐานที่กำหนดนั้นมีความเหมาะสมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือไม่<sup>21</sup>

### 3.2.3 แนวคิดการขยายคาร์บอนเครดิต

แนวคิดการขยายคาร์บอนเครดิตเป็นเครื่องมือสำคัญในพิธีสารเกียวโต ที่นานาชาติร่วมกันจัดทำขึ้นในปี 2540 โดยกำหนดให้ประเทศที่พัฒนาแล้ว 41 ประเทศ (Annex 1) ลดการ

<sup>20</sup> อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2545), น.184.

<sup>21</sup> สุ่มลรัตน์ นาคพานิช. "กฎหมายในการควบคุมและจัดการมลพิษทางน้ำจากชุมชน." (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น.17.

ปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างน้อย 5% ในปี 2555 เมื่อเทียบกับปี 2533 ส่วนประเทศกำลังพัฒนาอีก 148 ประเทศ (Non Annex 1) ที่ยังไม่มีพันธะนี้ แต่ช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ด้วย ความสมัครใจ แต่เพื่อให้การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพิธีสารดังกล่าวทำได้ง่ายขึ้น จึงมีการผ่อนปรนให้ประเทศที่พัฒนาแล้วสนับสนุนเทคโนโลยีสะอาดแก่ประเทศกำลังพัฒนาได้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศ เพื่อรับซื้อคาร์บอนเครดิตที่ลดได้ไปเป็นตัวช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศที่พัฒนาแล้ว.<sup>22</sup> พิธีสารจึงกำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วสามารถสนับสนุนเทคโนโลยีสะอาดแก่ประเทศกำลังพัฒนาได้ด้วยการช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศเหล่านั้น หรืออีกทางหนึ่งคือประเทศพัฒนาแล้วอาจซื้อโควตาคาร์บอนจากผู้ประกอบการในประเทศกำลังพัฒนาโดยตรง เพื่อนำปริมาณคาร์บอนที่ประเทศผู้ขายไม่ได้ใช้ไปหักลบกับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศตัวเอง เป็นเสมือนเครดิตส่วนลดให้แก่ประเทศพัฒนานั้น ๆ<sup>23</sup> ทำให้สามารถปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้มากกว่าปริมาณที่ถูกกำหนด ปัจจุบันประเทศไทยได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2550 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 31 ก เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2550 และได้มีการจัดตั้ง “องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน)” เรียกโดยย่อว่า “อบก.” มีชื่อภาษาอังกฤษว่า “Thailand Greenhouse Gas Management Organization (Public Organization)” เรียกโดยย่อว่า “TGO” ขึ้นภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์หลักในการวิเคราะห์ กลั่นกรอง และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการให้คำรับรองโครงการที่ลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามกลไกการพัฒนาที่สะอาด รวมทั้ง ติดตามประเมินผลโครงการที่ได้รับคำรับรอง ส่งเสริมการพัฒนาโครงการ และการตลาดซื้อขายปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการรับรอง เป็นศูนย์กลางข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ดำเนินงานด้านก๊าซเรือนกระจก จัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับโครงการที่ได้รับคำรับรอง และการขายปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการรับรอง ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ ตลอดจนให้คำแนะนำแก่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก<sup>24</sup> โครงการพัฒนาที่สะอาดตามพิธีสารเกียวโตซึ่งมีสิทธิ์ขายคาร์บอนเครดิตมีหลายประเภท แต่ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนคือการปรับเปลี่ยนวิธีการทำเกษตรกรรมและปศุสัตว์ สามารถนำมาช่วยให้

<sup>22</sup> <http://www.intervet.co.th/company/E-News/Intervet-E-News-025.asp>

<sup>23</sup> กระทรวงพลังงาน <<http://www.energy.go.th/moen/HilightDetail.aspx?id=66>>

<sup>24</sup> องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน)

ปริมาณน้ำเสียที่มาจากฟาร์มสุกรลดลง และเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนอีกด้วย จากการศึกษาในบทที่ 2 พบว่าปัญหาน้ำเสียในแม่น้ำท่าจีนตอนล่างเกิดจากฟาร์มสุกรซึ่งมีมากในจังหวัดนครปฐม น้ำเสียจากฟาร์มสุกรในจังหวัดนครปฐม ปริมาณน้ำเสียที่ถูกปล่อยจากฟาร์มสุกรในจังหวัดนครปฐม ประมาณ 17,027.30 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน<sup>25</sup> แม้ปัจจุบันจะได้มีการรณรงค์ให้มีการบำบัดน้ำเสียจากฟาร์มสุกรก่อนปล่อยลงสู่แม่น้ำท่าจีน คลองสาขา หรือท่อระบายน้ำที่จะไหลลงสู่แม่น้ำท่าจีน แต่ก็ไม่เพียงพอหรือเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากทำให้ต้นทุนในการเลี้ยงสุกรเพิ่มมากขึ้น แต่รายรับจากการขายสุกรกลับไม่เพิ่มขึ้น สร้างภาระให้เกษตรกร ดังนั้น การนำแนวคิดการขายคาร์บอนเครดิตดังกล่าวมาใช้กับการเลี้ยงสุกรในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนจะทำให้เกษตรกรมีรายได้จากการขายคาร์บอนเครดิต และมลพิษจากฟาร์มสุกรก็จะลดลงเนื่องจากมีการนำของเสียจากสุกรแปลงมาเป็นก๊าซชีวภาพสำหรับหุงต้มใช้ในฟาร์ม และสามารถได้รับการขึ้นทะเบียนโครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism หรือ CDM) ซึ่งในการเข้าร่วมโครงการหน่วยงานของรัฐจะต้องเข้าไปให้คำแนะนำแก่เกษตรกรที่จะรวมกลุ่มหรือมีความประสงค์จะเข้าร่วมโครงการ นอกจากจะทำให้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลดโลกร้อนแล้ว ยังส่งผลดีกับแม่น้ำท่าจีนในระยะยาว เพราะจะลดปริมาณน้ำเสียจากฟาร์มสุกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่จากการศึกษายังไม่พบว่าเกษตรกรที่ทำฟาร์มสุกรในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนทั้ง 4 จังหวัดได้เข้าร่วมโครงการดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งจะกล่าวต่อไปในบทที่ 4

### 3.2.4 แนวคิดการกำหนดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย

การบำบัดน้ำเสีย มีคำนิยามปรากฏอยู่ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ ซึ่งสรุปแล้วหมายถึง กระบวนการทำหรือปรับปรุงน้ำเสียเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ แต่ทั้งนี้ ห้ามมิให้ใช้วิธีการทำให้เจือจาง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้เป็นที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย ซึ่งหากยังไม่ได้ก่อสร้างหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียก็ให้มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการของตนไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมที่

<sup>25</sup> คู่มือละเอียด ภาคผนวก ฉ.

มีอยู่ภายในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น เช่นพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกต้องปฏิบัติตามในการกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานซึ่งรวมถึงการกำหนดให้โรงงานมีระบบบำบัดน้ำเสียด้วย หรือพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ก็ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดระบบการจัดการเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของอาคารได้แก่การระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น โดยรายละเอียดจะได้นำเสนอในบทต่อไป

### 3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขและฟื้นฟูมลพิษทางน้ำ

แนวคิดที่เกี่ยวกับการแก้ไขและฟื้นฟูเป็นแนวคิดที่ช่วยให้คุณภาพน้ำในแม่น้ำท่าจีนมีคุณภาพที่ดีขึ้น โดยเมื่อมีการป้องกันและควบคุมที่ดีแล้ว มลพิษที่เหลืออยู่ที่ธรรมชาติไม่สามารถขจัดให้หมดไปได้ในระยะเวลาอันสั้น หรือไม่สามารถขจัดออกไปได้เอง หน่วยงานของรัฐประชาชน และเอกชนที่อยู่ในพื้นที่แม่น้ำท่าจีนต้องช่วยกันหาแนวทางในการแก้ไขและฟื้นฟูมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนให้ดีขึ้น ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขและฟื้นฟูมลพิษทางน้ำในแม่น้ำท่าจีนได้นำเสนอ แนวคิด ดังนี้

#### 3.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการรับผิดชอบและการชดใช้เยียวยาความเสียหาย

แนวคิดเกี่ยวกับการรับผิดชอบและการชดใช้เยียวยาความเสียหายเป็นแนวคิดที่เชื่อมโยงมาจากหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย กล่าวคือ ในกรณีที่ใช้มาตรการป้องกันภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมไม่เป็นผลและเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบและชดใช้เยียวยา เพื่อให้ภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นหมดสิ้นไป<sup>26</sup> ดังนั้น ในหลักการที่ 22 ของปฏิญญากรุงสต็อกโฮม 1972 จึงเรียกร้องให้รัฐต่าง ๆ ร่วมมือกันในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการชดใช้เยียวยาสำหรับผู้ได้รับความเสียหายจากภาวะมลพิษและ

<sup>26</sup> จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น.43.

สำหรับความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ และหลักการที่ 13 ของปฏิญญากรุงริโอ 1992 ได้เรียกร้องให้รัฐเพิ่มเติมการพัฒนากฎหมายแพ่งภายในประเทศเกี่ยวกับความรับผิดและการชดใช้เยียวยาในเรื่องเดียวกัน อันเกิดจากกิจกรรมที่อยู่ในเขตอำนาจหรือการควบคุมของรัฐต่อบริเวณที่อยู่ถัดไปจากขอบเขตอำนาจแห่งชาติตน<sup>27</sup> รัฐจะขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นโดยผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐทั้งหมดที่ต้องเสียไปในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้น (ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย) รวมทั้งสัตว์ที่อยู่ในน้ำซึ่งยังมิได้มีผู้จับ เพราะเมื่อมีบทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.25358 แล้ว สัตว์ที่อยู่ในแม่น้ำทำเงินถือได้ว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ แม้ว่ารัฐจะมีได้มีกรรมสิทธิ์ในสัตว์ดังกล่าว แต่รัฐเป็นผู้ดูแลให้ความคุ้มครองตลอดจนการบำรุงรักษาเช่นเดียวกับที่รัฐดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่น<sup>28</sup> ดังนั้นน้ำและสิ่งมีชีวิตในแม่น้ำทำเงินซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหากได้รับความเสียหายจากบุคคลใดหรือจากแหล่งกำเนิดมลพิษใดเมื่อรัฐได้ขจัดมลพิษแล้วจะต้องเรียกร้องให้ผู้กระทำรับผิดและชดใช้เยียวยาความเสียหายด้วยเพื่อให้ผู้กระทำมีส่วนร่วมในความรับผิดดังกล่าว และจะได้หาทางป้องกันมิให้เกิดขึ้นซ้ำอีก โดยแนวคิดนี้รัฐจะต้องเป็นกลไกสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องและเป็นไปตามแนวคิดนี้ซึ่งเป็นรูปธรรม ซึ่งต้องสร้างบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อให้การทำงานรวดเร็วเพื่อหาตัวผู้กระทำผิด รวมทั้งกลไกทางกฎหมายในการฟ้องคดีอาญาหรือการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับแม่น้ำทำเงินตามความเหมาะสมต่อไป

<sup>27</sup> เพิ่งอ้าง, น.62.

<sup>28</sup> อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 18, น.216.