

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ประเทศไทยเผชิญกับปัญหามลพิษทางน้ำมาช้านานและปัญหาดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยมาตามการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของประชากร และการขยายตัวของชุมชนเมือง สาเหตุของมลพิษทางน้ำมาจากการปล่อยน้ำทิ้งที่ไม่ผ่านการบำบัด จากกระบวนการผลิตของภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจบริการ ภาคการเกษตร และการประกอบกิจกรรมของครัวเรือนในชุมชน ลงสู่แหล่งน้ำทั้งแม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หนอง บึง และอ่างเก็บน้ำ โดยขาดการจัดการและควบคุมมลพิษทางน้ำ ทำให้แหล่งน้ำที่ใช้ในการอุปโภค บริโภค ทำการประมง และเป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำเสื่อมโทรมลงจนกระทั่งน้ำเสียไม่สามารถใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำนั้น ๆ ได้ การแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำที่ผ่านมารัฐได้ใช้มาตรการต่าง ๆ ทั้งมาตรการทางสังคม มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ และมาตรการทางกฎหมาย โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมายที่รัฐได้ออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อควบคุมการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ และได้จัดตั้งหน่วยงานที่กำกับดูแลตรวจสอบ ขึ้นมามากมาย ในขณะที่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังทำอย่างแยกส่วนตามภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน และตัวบทกฎหมายเองก็ไม่เอื้อให้การแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมต่อผู้ก่อมลพิษทางน้ำไม่เกิดผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรม ปัญหายกมาข้างต้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษทางน้ำ ที่ต้องศึกษาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงของปัญหาและทราบสภาพปัญหาเพื่อนำมาสู่การวิเคราะห์หาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐที่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการปกป้องประโยชน์สาธารณะ

#### สถานการณ์คุณภาพแหล่งน้ำจิต

ในช่วงปี พ.ศ. 2523-2547 ที่ผ่านมา คุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลักต่าง ๆ มีแนวโน้มลดลงตลอดเวลา โดยเฉพาะบางพื้นที่ของแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างและแม่น้ำท่าจีนตอนล่าง มีความเสื่อมโทรมเกินมาตรฐานการใช้ประโยชน์เพื่อการอุปโภคบริโภคของแหล่งน้ำ ส่วนแหล่งน้ำและแม่

น้ำสายสำคัญของภาคต่าง ๆ เช่น แม่น้ำแควใหญ่ แม่น้ำลพบุรี แม่น้ำพอง แม่น้ำสะแกกรัง บึงบอระเพ็ด ก็มีแนวโน้มที่จะเสื่อมโทรมลงด้วยเช่นกัน สำหรับคุณภาพน้ำในแม่น้ำแม่กลอง บางปะกง ปาสัก เพชรบุรี ปิง วัง ยม และน่าน จะมีคุณภาพเสื่อมโทรมน่าเสียเป็นครั้งคราว โดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้ง ส่วนคุณภาพของแหล่งน้ำใต้ดิน ก็เริ่มเกิดปัญหาอันเกิดจากการปนเปื้อนของน้ำเสียจากกองขยะและสารเคมีจากการเกษตรที่เป็นพิษตกค้างด้วยเช่นกัน นอกจากนี้คุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งในบริเวณแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ เช่น อ่าวชลบุรี เกาะลอย หาดพิทยา บางแสน จังหวัดชลบุรี และจังหวัดภูเก็ต มีคุณภาพน้ำทะเลเสื่อมโทรมกว่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลเพื่อการว่ายน้ำ

จากรายงานสถานการณ์สิ่งแวดล้อมโดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่าตลอดสิบปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2535-2545) สถานการณ์คุณภาพน้ำทั่วประเทศ ในแม่น้ำสายสำคัญต่าง ๆ มีแนวโน้มเสื่อมโทรมลง โดยสามารถแยกพิจารณาได้ตามภูมิภาค ดังนี้

ภาคกลาง มีแม่น้ำสายสำคัญ คือ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำท่าจีน และแม่น้ำบางปะกง จากการสำรวจของกรมควบคุมมลพิษพบว่า ค่าเฉลี่ยของออกซิเจนในแม่น้ำท่าจีน ตอนล่าง ตั้งแต่อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม จนมาถึงปากแม่น้ำที่มหาชัย สมุทรสาคร มีค่าต่ำกว่า 1 มิลลิกรัมต่อลิตร หรือแทบไม่มีปลาได้หายใจ และการปนเปื้อนของแบคทีเรียกลุ่มฟิคอลโคลิฟอร์ม (ซึ่งส่วนใหญ่มาจากอุจจาระของคนและสัตว์) สูงกว่ามาตรฐานแหล่งน้ำผิวดินที่กำหนดไว้ในแต่ละแม่น้ำ โดยมีค่าสูงกว่า 10,000 หน่วย (เอ็มพีเอ็นต่อ 100 มิลลิตร) มาโดยตลอด และเป็นแนวโน้มที่ค่อนข้างคงที่แสดงถึงความเสื่อมโทรมที่ยังแก้ไขไม่ได้ผลตลอด 10 ปีที่ผ่านมา

สำหรับแม่น้ำเจ้าพระยาในตอนล่าง หรือช่วงตลอดสายน้ำที่ผ่านกรุงเทพมหานคร ก็มีสภาพน่าเสียรุนแรงเช่นกัน โดยพบว่ามี การปนเปื้อนของแบคทีเรียกลุ่มฟิคอลโคลิฟอร์มสูงกว่ามาตรฐานแหล่งน้ำผิวดินกำหนด คือมีค่าสูงกว่า 10,000 หน่วย ปริมาณออกซิเจนละลายประมาณ 1-2 มิลลิกรัมต่อลิตร แม้จะมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นบ้างในปี 2539 แต่เพราะเป็นช่วงที่มีน้ำหลากไหลลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยามากจึงทำให้เกิดอัตราการเจือจางความสกปรก

ส่วนแม่น้ำบางปะกงอันเป็นสายน้ำหลักของชาวจังหวัดฉะเชิงเทรา ปริมาณออกซิเจนละลายในแม่น้ำเมื่อสิบปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีปริมาณออกซิเจนละลายระหว่าง 3-5 มิลลิกรัมต่อลิตร แต่เริ่มเห็นแนวโน้มของผลกระทบจากเขื่อนกั้นน้ำเค็ม และของเสียจากฟาร์มสุกรต่อคุณภาพน้ำมากขึ้น

ในภาคเหนือ ซึ่งมีแม่น้ำสายสำคัญ คือ ปิง วัง ยม น่าน ซึ่งเป็นต้นน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยานั้น จะมีช่วงลำน้ำที่เสื่อมโทรม คือ แม่น้ำวังช่วงเทศบาลนครลำปาง โดยพบว่าตลอด 10 ปี การปนเปื้อนของแบคทีเรียกลุ่มฟิคอลโคลิฟอร์มในแม่น้ำวังมีค่าสูงและมีแนวโน้มจะมีค่าสูงขึ้น

ดังนั้น โดยรวมการปนเปื้อนของแบคทีเรียกลุ่มฟิคอลโคลิฟอร์ม ยังมีปัญหาในแม่น้ำเฉพาะช่วงที่ไหลผ่านชุมชนขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำและระบายน้ำเสียลงสู่แม่น้ำโดยไม่ได้รับการบำบัดที่มีประสิทธิภาพ

แม่น้ำสายสำคัญในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ แม่น้ำชี แม่น้ำมูล และแม่น้ำพอง พบว่าแม่น้ำพองมีสภาพเสื่อมโทรมในช่วงจังหวัดขอนแก่น ซึ่งสภาพของลำน้ำต้องรองรับความสกปรกจากชุมชนและกิจกรรมอื่น ๆ

สำหรับแม่น้ำสายสำคัญในภาคใต้ ซึ่งเป็นแม่น้ำสายสั้นประกอบกับการที่มีฝนตกมากถึง 8 เดือนต่อปี ทำให้แม่น้ำสายหลัก เช่น แม่น้ำตาปี-พุมดวง แม่น้ำปัตตานี เป็นต้น ยังมี คุณภาพอยู่ในระดับดี แต่ทะเลสาบสงขลา ซึ่งเป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่มีปัญหาในบางบริเวณที่รองรับน้ำทิ้งจากกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ บริเวณปากคลองสำโรง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา และ ปากคลองอู่ตะเภา อำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลา

การเปลี่ยนแปลงคุณภาพน้ำสายต่าง ๆ ตลอดทศวรรษที่ผ่านมามีแนวโน้มที่ไม่ชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินการในปัจจุบันได้มุ่งเน้นในส่วนของ การตามแก้ไขปัญห และไม่สามารถดำเนินการให้ทันกับปริมาณของเสียที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นได้ คุณภาพน้ำในลำน้ำส่วนใหญ่จะเปลี่ยนแปลงตามปริมาณน้ำฝนที่ตกลงมา หรือปริมาณการระบายน้ำของประตูละบายน้ำต่าง ๆ ในต้นน้ำเพื่อแจ้งความสกปรก

ส่วนการแก้ไขปัญหาคอนภาพน้ำนั้นพบว่า การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียชุมชนเพียงอย่างเดียวไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหามลพิษในแหล่งน้ำได้ เพราะปัจจุบันปัญหามลพิษในแหล่งน้ำของประเทศไทยยิ่งซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม ทั้งที่มาจากแหล่งกำเนิดที่มีจุดแน่นอน (Point-Source Pollution) และแหล่งที่มีจุดกำเนิดไม่แน่นอน (Non Point-Source Pollution) นอกจากนี้ต้นตอของปัญหามลพิษทางน้ำของประเทศไทยเกิดจากประชากรที่เพิ่มขึ้น ปัญหาความยากจน การขาดแคลนงบประมาณและบุคลากร ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ระบบจัดการที่เปิดให้มีการเข้าถึงทรัพยากรโดยไม่มีกติกาที่ชัดเจนก่อให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรน้ำ เช่น โรงงานใช้แม่น้ำรองรับของเสียแต่ชุมชนใกล้เคียงใช้แม่น้ำในเพื่ออุปโภคบริโภค การเลี้ยงปลาในกระชังตามลำน้ำธรรมชาติโดยไม่คำนึงถึงศักยภาพของลำน้ำ จนก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ด้านอื่น ๆ เป็นต้น ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดการ จึงคาดหมายได้ว่า ถ้าปล่อยให้สถานการณ์ดำเนินไปเช่นนี้ จะกลายเป็นปัญหาทับถมกันและเรื้อรังไปเรื่อย ๆ (กรมควบคุมมลพิษ, 2543, น. 6-9)

## สถานการณ์คุณภาพน้ำทะเล

คุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งในรอบ 10 ปี ในภาพรวมมีคุณภาพดีขึ้น เนื่องมาจากการประกาศเขตควบคุมมลพิษที่พัทยา หัวหิน สงขลา ภูเก็ต และเกาะพีพี และจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมขึ้น การควบคุมน้ำทิ้งจากอาคารประเภทต่าง ๆ ที่ประสบความสำเร็จระดับหนึ่ง แต่ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาปัญหาการเกิดอุบัติเหตุน้ำมันรั่วไหลเกิดขึ้นถึง 40 ครั้ง และเป็นการรั่วไหลครั้งใหญ่ 4 ครั้ง โดยส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการลักลอบทิ้งน้ำมันจากเรือ รวมทั้งการรั่วไหลในขณะทำการขนถ่ายน้ำมัน นอกจากนี้ยังมีสาเหตุมาจากการเรือชนกัน เกิดเพลิงไหม้ ซึ่งก่อให้เกิดการรั่วไหลของน้ำมันขึ้นและส่งผลให้คุณภาพน้ำในบริเวณนั้นปนเปื้อนคราบน้ำมันเป็นบริเวณกว้างกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในน้ำและทำให้ทัศนภาพไม่น่ามอง

อ่าวไทยตอนใน เป็นพื้นที่รองรับน้ำจากแม่น้ำแม่กลอง ท่าจีน เจ้าพระยา และบางปะกง ซึ่งนำพาน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดต่าง ๆ ลงสู่ทะเล ทั้งจากพื้นที่เกษตรกรรม ชุมชน และอุตสาหกรรม รวมทั้งพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำที่มีอยู่อย่างหนาแน่น ซึ่งเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลให้คุณภาพน้ำทะเลอ่าวไทยตอนในเสื่อมโทรมลง

คุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งอ่าวไทยตอนในค่อนข้างเสื่อมโทรมในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะบริเวณปากแม่น้ำสายหลักทั้ง 4 สาย พบว่าปริมาณแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมดมีค่าเกินมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง (1,000 หน่วย) มาโดยตลอด ค่าสูงสุดวัดได้ในปี พ.ศ. 2538 ที่บริเวณปากแม่น้ำท่าจีนประมาณ 166,000 หน่วย และแม่น้ำแม่กลองประมาณ 108,000 หน่วย และปัญหาแอมโมเนียซึ่งมาจากการชะหน้าดินของพื้นที่เกษตรกรรมที่มีการใช้ปุ๋ยประเภทสารประกอบไนโตรเจนเกินจำเป็น และน้ำทิ้งจากการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำบริเวณชายฝั่ง ซึ่งปริมาณแอมโมเนียได้ปรับตัวสูงขึ้นเรื่อยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 จนถึงปี พ.ศ. 2543 มีปริมาณสูงถึง 1 มิลลิกรัมต่อลิตร แอมโมเนียเป็นสารมีพิษสามารถทำให้สัตว์น้ำถึงตายได้หากมีปริมาณมาก โดยเฉพาะเมื่อความเป็นกรด-ด่าง และอุณหภูมิของน้ำสูง ความสามารถของสิ่งมีชีวิตในการทนต่อพิษของแอมโมเนียจะลดลง

สำหรับปริมาณออกซิเจนละลายในบริเวณอ่าวไทยตอนใน พบว่าในช่วงระหว่าง ปี พ.ศ. 2539-2543 บริเวณปากแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำท่าจีนมีปริมาณออกซิเจนละลายต่ำกว่าบริเวณปากแม่น้ำบางปะกงและแม่กลองมาโดยตลอด และมีค่าต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานฯ (4 มิลลิกรัมต่อลิตร) คุณภาพน้ำทะเลบริเวณอ่าวไทยตอนในนี้ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากคุณภาพน้ำจากแม่น้ำสายหลัก ซึ่งก็ตรวจพบว่าปริมาณออกซิเจนละลายในแม่น้ำเจ้าพระยาและท่าจีนก็ต่ำกว่าในแม่น้ำบางปะกงและแม่น้ำแม่กลองเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เป็นผลมาจากชุมชน โรงงานอุตสาหกรรมและฟาร์มสุกรที่มีอยู่อย่างหนาแน่นซึ่งส่วนใหญ่ดำเนินกิจการมานานโดยไม่มีการรองรับด้านการบำบัดน้ำเสีย

สำหรับปริมาณโลหะหนักที่เกินมาตรฐานฯ มาโดยตลอดได้แก่ แอมกานีส และเหล็ก ซึ่งส่วนใหญ่มาจากการเดินเรือและโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะจากโรงผลิตเหล็กรูปพรรณและอุตสาหกรรมที่ใช้เหล็กเป็นวัตถุดิบ ซึ่งตั้งอยู่อย่างหนาแน่นในบริเวณฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาตอนปลายในเขตจังหวัดสมุทรปราการ และผลการตรวจวัดปริมาณโลหะหนักสะสมในตะกอนดินบริเวณ ปากแม่น้ำ พบว่าปริมาณตะกั่วและแคดเมียมมีแนวโน้มสูงขึ้น

คุณภาพน้ำบริเวณอ่าวไทยฝั่งตะวันออกตั้งแต่จังหวัดชลบุรีถึงจังหวัดตราด ในบางพื้นที่มีคุณภาพเสื่อมโทรม โดยพบค่าปริมาณแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมดสูงเกินมาตรฐานฯ หลายแห่ง ได้แก่ บริเวณอ่าวชลบุรี ศรีราชา บริเวณหาดพัทยา และแหลมแม่พิมพ์ รวมถึงบริเวณนาเกลือ ปากน้ำระยอง และอ่าวเพ ส่วนค่าปริมาณโลหะหนัก โดยเฉพาะบริเวณนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง และมาบตาพุด พบว่ามีแนวโน้มสูงขึ้น และในปี พ.ศ. 2543 พบค่าแอมกานีสและเหล็ก บริเวณปากแม่น้ำระยองมีค่าเกินมาตรฐานฯ โดยพบแอมกานีสสูงถึง 0.15 มิลลิกรัมต่อลิตร และเหล็ก 1.6 มิลลิกรัมต่อลิตร

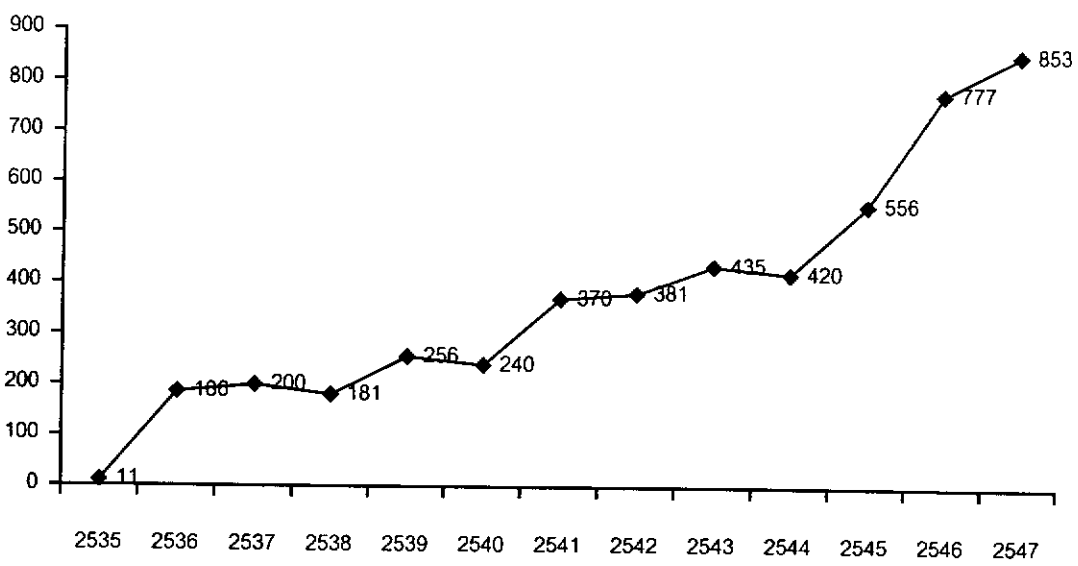
อ่าวไทยฝั่งตะวันตก การพัฒนาการใช้ประโยชน์ชายฝั่งทะเลอ่าวไทยฝั่งตะวันตก ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง โดยพบว่าปริมาณแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมดมีค่าเกินมาตรฐานฯ เนื่องจากมีการปล่อยทิ้งน้ำเสียจากบ้านเรือน ที่พักอาศัย ชุมชน และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องลงสู่ทะเลโดยไม่ผ่านการบำบัด นอกจากนี้ยังพบว่าบริเวณที่มีการเลี้ยงกุ้งกุลาดำอย่างหนาแน่น เช่น บริเวณปากคลองกระแจะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี อำเภอปากพนัง อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช และอำเภอระโนด จังหวัดสงขลา มีปริมาณสารอาหารในแหล่งน้ำชายฝั่งสูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลในช่วงก่อนมีการเลี้ยง (ปี พ.ศ. 2529) และจัดอยู่ในปริมาณสูงด้วย ส่วนปริมาณแอมโมเนียอยู่ในระดับที่เป็นพิษเรื้อรังต่อสัตว์น้ำ (0.006-0.34 มิลลิกรัมต่อลิตร) แสดงให้เห็นว่าน้ำเสียจากการเลี้ยงกุ้งกุลาดำส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำชายฝั่งในบริเวณใกล้เคียง

ฝั่งอันดามัน การท่องเที่ยวที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วส่งผลกระทบต่อทรัพยากรชายฝั่ง และคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งในบริเวณฝั่งอันดามัน โดยบริเวณหาดป่าตอง และเกาะพีพีที่เป็นพื้นที่ที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก ทำให้เกิดการขยายตัวเพิ่มขึ้นของโรงแรมและบังกะโลมากมาย จำนวนนักท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตมีจำนวนสูงขึ้นเรื่อย ๆ จึงทำให้เกิดปริมาณน้ำเสียเพิ่มมากขึ้น และระบบบำบัดน้ำเสียที่มีอยู่ก็ไม่เพียงพอต่อการรองรับน้ำเสีย อีกทั้งผู้ประกอบการโรงแรมและบังกะโลบางแห่งหลีกเลี่ยงการปล่อยน้ำเสียลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวม นอกจากนี้ยังรวมถึงน้ำเสียจากบ้านพักและชุมชนที่ถูกปล่อยลงสู่ทะเลโดยตรง จากการสำรวจพบว่าแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมดมีค่าเกินมาตรฐานฯ ในบริเวณหาดราษฏร์คาวี ปากน้ำระนอง ทั้งนี้เนื่องจากปากน้ำระนองเป็นบริเวณที่มีท่าเทียบเรือประมงอยู่เป็นจำนวนมากกว่า 30 แห่ง และมีชุมชนอยู่หนาแน่นทั้งชาวไทย

และชาวต่างด้าว ส่วนขาดป่าตอง จังหวัดภูเก็ต และเกาะพีพี จังหวัดกระบี่พบค่าแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มทั้งหมดมีแนวโน้มสูงขึ้น และมีค่าเกินเกณฑ์มาตรฐานในปี พ.ศ. 2543 (กรมควบคุมมลพิษ, 2543, น. 10-17)

จากสถิติการร้องเรียนปัญหามลพิษของประชาชนต่อกรมควบคุมมลพิษระหว่างปี พ.ศ. 2535-2547 พบว่า จำนวนเรื่องร้องเรียนปัญหามลพิษเพิ่มขึ้นทุกปีและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2547 ตั้งแต่เดือนมกราคมถึงธันวาคม มีการร้องเรียนปัญหามลพิษมายังกรมควบคุมมลพิษจำนวนรวมทั้งสิ้น 853 เรื่อง เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีจำนวน 777 เรื่อง คิดเป็น ร้อยละที่เพิ่มขึ้น ร้อยละ 9 ดังภาพที่ 1.1

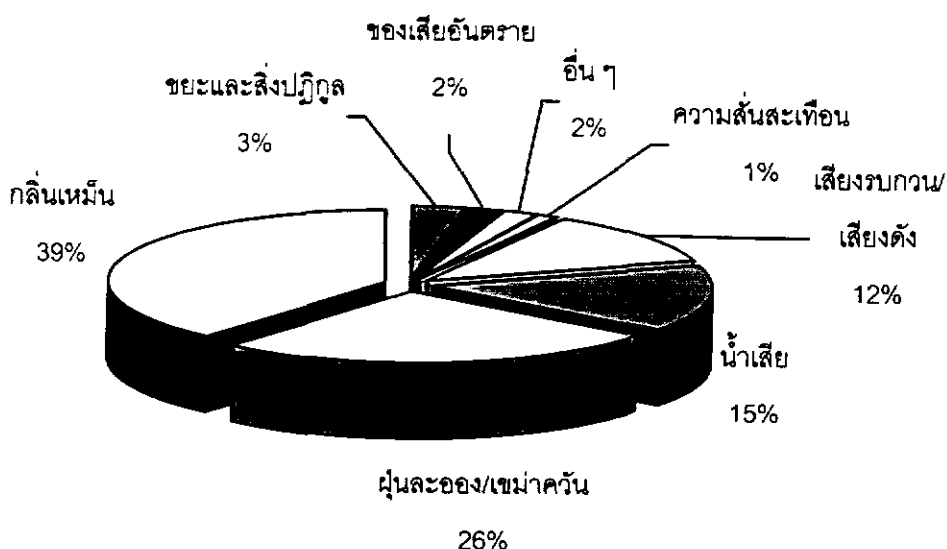
ภาพที่ 1.1  
จำนวนเรื่องร้องเรียนระหว่างปี พ.ศ. 2535-2547



ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, 2548

ปัญหามลพิษที่ได้รับการร้องเรียนมากที่สุด ในปี พ.ศ. 2547 คือ ปัญหากลิ่นเหม็น คิดเป็นร้อยละ 39 รองลงมา คือ ปัญหาฝุ่นละอองหรือเขม่าควัน ปัญหา น้ำเสีย และปัญหาเสียง รบกวน คิดเป็นร้อยละ 26 ร้อยละ 15 และร้อยละ 12 ตามลำดับ ดังภาพที่ 1.2

ภาพที่ 1.2  
สัดส่วนปัญหามลพิษ ปี พ.ศ. 2547



ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, 2548

จากสถิติการร้องเรียนปัญหามลพิษตลอดระยะเวลา 12 ที่ผ่านมามีให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาลักษณะสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมายังขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ไม่สามารถควบคุมปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นได้ ส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากผู้ที่ก่อมลพิษตลอดมาและมีแนวโน้มว่าปัญหาดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น ทั้งหมดมลพิษทางน้ำมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 15 ทำให้เห็นได้ว่าปัญหามลพิษทางน้ำสร้างความเดือดร้อนต่อประชาชนตลอดมาและความเสียหายได้ขยายวงกว้างมากขึ้น จนกระทั่งปัญหา ดังกล่าวไม่สามารถรอการแก้ไขได้ต่อไป

#### ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษทางน้ำ

เนื่องจากการจัดการปัญหาลักษณะสิ่งแวดล้อมของไทยกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ และกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้มีอยู่หลายฉบับ รวมทั้งกฎหมายหลายฉบับไม่มีผลในทางปฏิบัติ เช่น การที่คำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามมาตรา 82 (2) ไม่มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ทั้งที่อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีอำนาจหลายประการในการดำเนินการป้องกัน แก้ไข

ปัญหามลพิษตามมาตรา 82 เช่นการเข้าไปในอาคารหรือสถานที่เพื่อตรวจการดำเนินงานของระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรือระบบบำบัดอากาศเสียของโรงงาน หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ในระหว่างเวลาทำการของสถานที่นั้น ๆ ในขณะเดียวกัน ก็มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของ ผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียปรับปรุงแก้ไขระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรือระบบบำบัดอากาศเสีย แต่ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้แจ้งเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้ดำเนินการตามกฎหมาย หากว่าเจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงานไม่ดำเนินการ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ แต่เมื่อพิจารณามาตรา 82 (2) โดยละเอียดแล้ว กลับไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติแต่อย่างใด เพราะกฎหมายฉบับนี้มีได้มีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามมาตรา 82 (2) โดยตรง และในกรณีที่เจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงานไม่ใช่อำนาจของตนเอง เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็ไม่มีอำนาจที่มีผลบังคับในทางปฏิบัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องปฏิบัติตาม

### มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมทางด้านมลพิษทางน้ำในประเทศไทยยังคงปรากฏให้เห็นและได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นจากสาเหตุหลายประการ โดยที่การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นสาเหตุประการหนึ่งของปัญหาดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่หลายฉบับ อาทิเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ. 121 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แต่การละเมิดกฎหมายเหล่านี้ก็ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่อย่างต่อเนื่อง เพราะผลตอบแทนจากการละเมิดกฎหมายมีสูงกว่าการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างไม่สามารถเปรียบเทียบได้ทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษทางน้ำยังคงอยู่ในสังคมไทยและทวีความรุนแรงมากขึ้น

ดังนั้นเพื่อให้การแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำในประเทศไทยเพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษทางน้ำจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาระยะสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษทางน้ำในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษทางน้ำของหน่วยงานราชการจำนวน 5 หน่วยงาน คือ กรมควบคุมมลพิษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมประมง กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และกรมอนามัย
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษทางน้ำของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษาปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษทางน้ำที่เกิดจากปัจจัยด้านกฎหมายที่มีต่อการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานรัฐ 5 หน่วยงาน คือ กรมควบคุมมลพิษ กรมประมง กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมอนามัย กรมโรงงานอุตสาหกรรม และการก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางน้ำอันเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ. 121 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษทางน้ำ

### นิยามศัพท์

มลพิษทางน้ำ หมายถึง ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลว รวมทั้งมลสารที่ปนเปื้อนอยู่ในของเหลวนั้นที่ถูกปล่อยจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อ สุขภาพอนามัยของประชาชนได้

กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษทางน้ำ หมายถึง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาคล่อง ร.ศ. 121 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดการมลพิษทางน้ำ

การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม หมายถึง การนำกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีผลใช้บังคับแล้วนำมาปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายให้เกิดผลตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้คือการที่ผู้กระทำผิดได้รับการลงโทษตามกฎหมาย

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทราบสาระสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษทางน้ำในประเทศไทย
  2. ทราบปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษทางน้ำ
  3. ทราบแนวทางการปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานต่าง ๆ
- ที่มีอยู่ในปัจจุบันให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ