

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจาก
แหล่งกำเนิดมลพิษ ศึกษากรณีลุ่มน้ำลำตะคองตอนล่าง
(กม.ที่ 0 - 24) จังหวัดนครราชสีมา

Legal Measures on Control of Waste Water Disposal from
Pollution Sources : Study in the Basin of Lower Lam Ta Khong
(Km.0 - 24) in NakhonRatchasima Province.

ศุภวุฒิ โมกข์เมธากุล¹
Suphawut Mokmathakul

บทคัดย่อ

ปัจจุบันกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่ใช้
อยู่ในลุ่มน้ำลำตะคองตอนล่าง (กม.ที่ 0 - 24) จังหวัดนครราชสีมา คือ การกำหนด
ค่าความเข้มข้นของสารมลพิษในน้ำทิ้งที่ยินยอมให้แหล่งกำเนิดน้ำเสียแต่ละประเภทระบาย
ออกสู่สิ่งแวดล้อมได้โดยมีได้คำนึงถึงความสามารถในการรองรับมลพิษของแหล่งน้ำ ทำให้
การระบายน้ำเสียดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำก่อให้เกิดปัญหาน้ำเสียอย่าง
ต่อเนื่อง เพราะแหล่งน้ำตามธรรมชาติไม่สามารถฟอกตัวเองหรือทำความสะอาดได้ทัน

จากการศึกษาพบว่า แม้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะได้เปิดโอกาสให้มีการกำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งลงสู่
แหล่งน้ำ โดยคำนึงถึงความสามารถในการรองรับมลพิษได้ แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด
มาตรฐานการระบายน้ำทิ้ง มิได้ มีการปรับเปลี่ยนมาตรฐานดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพ
ของแหล่งน้ำในการรองรับน้ำทิ้งไว้แต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาน้ำเสีย
อย่างเป็นรูปธรรม จึงเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายโดยนำรูปแบบการจำกัดปริมาณ
มลพิษในน้ำทิ้ง โดยคำนึงถึงความสามารถในการรองรับมลพิษของแหล่งน้ำมาบังคับใช้
กับแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษแน่นอน

คำสำคัญ : การควบคุมการระบายน้ำทิ้ง, แหล่งกำเนิดมลพิษ

¹ อาจารย์ประจำ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

**ABSTRACT**

Presently, the applicable law for controlling waste water disposal from sources of pollution in the basin Lam Ta Khong (km.0 - 24) in NakhonRatchasima province is the determination of intensity of polluted substances in the waste water which are allowed to dispose to the environment regardless of the water source capacity to contain water pollution. Consequently, the disposal of such waste water affects the quality of water and continuously creates water problems because the natural water sources cannot treat or clean themselves promptly.

It is found that although the Act on National Promotion and Preservation of Environment Quality, B.E. 2535 (1992) allows the standard determination of the waste water disposal into the water sources with the respect of capacity to contain the pollution, the parties who are concerned with the standard determination of waste water disposal do not adjust the said standard to conform with the condition of water sources to contain the waste water. Consequently, in order to redress the waste water problems in the concrete way, it is suggested that the law be amended by applying the model of the limitation of the pollution quantity in the disposed water with the respect of capacity to contain pollution of the water sources to apply on the sources of pollution sources where certainly cause pollution.

KEYWORDS : Controlling Waste Water Disposal, Sources of Pollution

บทนำ

ประเทศไทยมีแม่น้ำที่สำคัญหลายสาย สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แม่น้ำพอง ชี มูล ลำปาว เสียว สงคราม เลย อุบล ลำตะคอง ถือเป็นแม่น้ำสายที่สำคัญ แม่น้ำจึงเปรียบเสมือนเส้นเลือดใหญ่ที่หล่อเลี้ยงชีวิตชาวอีสานมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งในด้านการอุปโภค บริโภค อุตสาหกรรม การเกษตรและการประมง โดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน และสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ แม่น้ำบางสายยังเป็นแหล่งน้ำดิบสำหรับผลิตประปาที่สำคัญที่สุดของจังหวัด การใช้ประโยชน์จากแม่น้ำดังกล่าวก่อให้เกิดสิ่งสกปรก แก่แม่น้ำ ซึ่งตามธรรมชาติหากความสกปรกเกิดขึ้นไม่มากนัก แม่น้ำจะมีกระบวนการฟอกตัวในตัวเองหรือทำความสะอาดเพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นกับแหล่งน้ำธรรมชาติ แต่เพื่อการควบคุมคุณภาพน้ำคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน เพื่อเป็นแนวทางในการรักษาคุณภาพน้ำให้คงสภาพดีและเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ และเพื่อฟื้นฟูคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำที่เสื่อมโทรมหรือมีแนวโน้มของการเสื่อมโทรมให้มีสภาพดีขึ้น

ปัจจุบันพบว่า กลุ่มน้ำลำตะคองตอนล่าง ตั้งแต่จุดบรรจบระหว่างลำตะคองกับแม่น้ำมูล บริเวณตำบลพะเนา อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา กิโลเมตรที่ 0 จนถึงลำตะคอง บริเวณฝายคนชุม บ้านคนชุม ตำบลพรุใหญ่ อำเภอเมืองจังหวัดนครราชสีมา กิโลเมตรที่ 24² เป็นแหล่งน้ำประเภทที่ 4 ยังคงมีคุณภาพเสื่อมโทรมมากเมื่อพิจารณาจากความเข้มข้นบีโอดีที่ตรวจวัดได้ในปี 2551 ที่ กม.8 และ 23 โดยที่ความเข้มข้นออกซิเจนละลายมีค่าต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับแหล่งน้ำผิวดินประเภทที่ 4³ (ออกซิเจนละลาย ≥ 2 มก./ล.) ที่ กม.23⁴ ปัญหาความเสื่อมโทรมของกลุ่มน้ำลำตะคองตอนล่าง (กม.ที่ 0 - 24) นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ เนื่องจากแหล่งน้ำดังกล่าวเป็นแหล่งรองรับน้ำเสียจากกิจกรรมต่างๆ ทั้งชุมชน เกษตรกรรม และอุตสาหกรรม นอกจากนี้ปัญหาความเสื่อมโทรมของกลุ่มน้ำลำตะคองตอนล่าง ยังมีสาเหตุมาจากการอนุญาตและลักลอบตั้งโรงงานอุตสาหกรรม การเลี้ยงปลาในกระชังบางพื้นที่

² ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง กำหนดประเภทของแหล่งน้ำในแม่น้ำพอง แม่น้ำชี แม่น้ำมูล และลำตะคอง, (2542, 6 กรกฎาคม), **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 116 ตอนที่ 53 ง.

³ **คุณภาพแหล่งน้ำผิวดิน ประเภทที่ 4** ใช้ประโยชน์เพื่อการอุปโภคและการบริโภคโดยผ่านการฆ่าเชื้อ และการปรับปรุงคุณภาพน้ำเป็นพิเศษก่อนการอุตสาหกรรม.

⁴ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (2552), **รายงานสถานการณ์มลพิษ ของประเทศไทย ปี 2552**. (กรุงเทพฯ : กระทรวง), ตอน 3, น.15.



ไม่สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและน้ำ ส่งผลกระทบให้เกิดปริมาณน้ำเสียเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจและส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในลุ่มน้ำลำตะคอง ตลอดจนอาจทำให้คุณภาพน้ำไม่เหมาะสมสำหรับการผลิตน้ำประปาเพื่อการอุปโภค บริโภค ซึ่งน้ำเสียที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะมีการปนเปื้อนของสารอินทรีย์และสารอนินทรีย์ในปริมาณที่ค่อนข้างสูง แม้จะมีกฎหมายกำหนดให้กิจกรรมดังกล่าวข้างต้น ต้องบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรม และชุมชนแล้วก็เป็นเพียงการแก้ไขที่ปลายเหตุ ประกอบกับค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดนั้นเป็นการกำหนดตามความเข้มข้น ไม่ได้คำนึงถึงปริมาณมลพิษของแหล่งน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากในแต่ละลุ่มน้ำจะมีศักยภาพในการรองรับมลพิษแตกต่างกัน การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษที่แหล่งกำเนิดมลพิษ ในการกำหนดปริมาณน้ำเสียจากกิจกรรมดังกล่าวก่อน ที่จะระบายลงสู่แหล่งน้ำให้สอดคล้องกับศักยภาพและความสามารถในการรองรับของลุ่มน้ำลำตะคองตอนล่าง

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและสถานการณ์มลพิษทางน้ำในลุ่มน้ำลำตะคอง ตอนล่าง

ในตอนนี้จะขอเสนอถึงสถานการณ์มลพิษทางน้ำในลุ่มน้ำลำตะคองตอนล่าง ตลอดจนแนวความคิดทางทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สามารถนำมาปรับใช้กับการจัดการปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นในลุ่มน้ำลำตะคองตอนล่างได้

1. **แนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม** ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นปัญหาร่วมกันทุกประเทศที่จะต้องช่วยกันฟื้นฟูเยียวยาให้สิ่งแวดล้อมและธรรมชาติกลับคืนมาอยู่ในสภาพดี⁵ ดังนั้น ในส่วนนี้จะขอเสนอแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่มีลักษณะเป็นสากลสามารถนำเข้ามาปรับใช้ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมของประเทศ

1.1 **ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน** แนวความคิดและหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีรากฐานมาจากการส่งเสริม ให้มีการบริโภคที่ไม่ฟุ่มเฟือยและอยู่ในขีด

⁵ ราชพ ศรีศุภอรรถ, (2544), การนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในกฎหมายเพื่อป้องกันควบคุม และแก้ไขปัญหามลพิษ จากโรงงานอุตสาหกรรม, (กรุงเทพฯ : กรมศุลกากร), น.15.

ความสามารถที่ระบบนิเวศน์จะรองรับได้⁶ เช่น การระบายน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดน้ำเสียลงในแม่น้ำ ก็ไม่ควรระบายไปมากกว่าความสามารถในการฟอกตัวเองของแม่น้ำที่จะรองรับได้ มิเช่นนั้นแล้วปัญหาน้ำเน่าเสียก็คงจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อาจกล่าวได้ว่าหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นเศรษฐศาสตร์แห่งความพอเพียง หมายความว่า การประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจย่อมต้องเกิดขึ้นจากการที่ไม่สร้างภาระให้แก่สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต⁷ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องอาศัยความเข้าใจและความร่วมมือของภาครัฐและประชาชนอย่างจริงจังในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม⁸ โดยหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้รับการผลักดันโดยต่อเนื่อง จากองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ ปี ค.ศ. 1972 ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน การประชุมครั้งนี้นำไปสู่การจัดตั้งโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ The United Nations Environment Program (UNEP) กองทุนสิ่งแวดล้อม (Environment Fund) และคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development: WCED) ซึ่งองค์ประกอบของแนวความคิดนี้ในระยะเริ่มแรกสามารถค้นหได้จากปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์ม The Stockholm Declaration 1972⁹ และแนวความคิดนี้ได้พัฒนาขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและได้รับการยอมรับอย่างสากล ในการประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) หรือเรียกว่าประชุม Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ซึ่งมีประเทศและผู้แทนของประเทศเข้าร่วมการประชุมกว่า 179 ประเทศ¹⁰

ดังนั้น หลักการพัฒนาที่ถูกต้องและเหมาะสมเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์นั้น มิได้มีความหมายเพื่อการยกฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศแต่เพียงด้านเดียว หากแต่ยังครอบคลุมไปถึงการสามารถปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อมตลอดจนการจัดระบบของสังคมให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและมีความสุขด้วย

⁶ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, (2545), รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), น. 7.

⁷ Ged David, (2000), **Exploring Sustainable Development**, World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) Global Scenarios 2000-2050, (London : Summary Brochure), pp.6-7.

⁸ Maurice Sunkin, David M Ong and Rober tWight , (2002), **Sourcebook on environmental law**, 2nd ed., .(London : Cavendish Publishing Limited), pp.45-46.

⁹ Stuart Bell and Donald McGillivray, (2006), **Environmental Law**, (NewYork : Oxford University), pp. 62-63.

¹⁰ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, (2542), การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม), น. 20-25.

1.2 **หลักการป้องกันล่วงหน้า**¹¹ แนวความคิดในเรื่องการป้องกันล่วงหน้า ถือว่าดีกว่าการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง โดยเฉพาะการจัดให้มีมาตรการป้องกันการปล่อยของเสียในรูปแบบต่างๆ ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดในการพิทักษ์รักษาสสิ่งแวดล้อมขึ้นด้วยการป้องกันหรือระมัดระวังเอาไว้ก่อน โดยการเริ่มต้นขึ้นให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมทั้งหลายได้ตระหนักถึงผลได้ผลเสียจากกิจการของตนเอง เป็นแนวทางปฏิบัติที่ได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากภาครัฐและเอกชนในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เยอรมัน สหรัฐอเมริกา เป็นต้น¹²

2. **สถานการณ์มลพิษทางน้ำ** แม้ว่าภาครัฐจะได้หามาตรการในการอนุรักษ์และรักษาคุณภาพน้ำมิให้เสื่อมโทรมลง โดยได้กำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดเหล่านี้ ได้แก่ มาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม มาตรฐานน้ำทิ้งจากอาคาร มาตรฐานน้ำทิ้งจากที่ดินจัดสรร และมาตรฐานน้ำทิ้งจากฟาร์มเลี้ยงสุกรแล้ว¹³ แต่ลำคลองตอนล่าง ช่วงกิโลเมตรที่ 0 – 24 ยังคงเป็นแหล่งน้ำประเภทที่ 4 ที่มีคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมมาก เนื่องจากการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ทั้งจากภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม และชุมชน โดยขาดความรู้ความเข้าใจและมีได้ตระหนักถึงปัญหาที่จะเกิดตามมาทำให้คุณภาพน้ำของกลุ่มน้ำลำคลองตอนล่างเสื่อมโทรมลงเรื่อย ๆ โดยเฉพาะบริเวณที่มีชุมชนตั้งอยู่

2.1 **แหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำ** แหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำเกิดได้จากหลายกิจกรรม ซึ่งแต่ละกิจกรรมจะมีปริมาณและคุณลักษณะน้ำเสียแตกต่างกัน และก่อให้เกิดผลกระทบที่แตกต่างกันด้วย กิจกรรมหลักที่ทำให้เกิดมลพิษทางน้ำแบ่งเป็น 3 กิจกรรมหลัก ได้แก่ (ก) ชุมชน เช่น บ้านพักอาศัย ภัตตาคาร โรงแรม เป็นต้น (ข) เกษตรกรรม เช่น การเพาะปลูก ฟาร์มเลี้ยงสุกร และบ่อเลี้ยงปลา (ค) โรงงานอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมผลิตกระดาษและเยื่อกระดาษ อุตสาหกรรมเครื่องหนัง อุตสาหกรรมผลิตเคมีภัณฑ์ อุตสาหกรรมดูดทราย เป็นต้น¹⁴

¹¹ มูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อม - ประเทศไทย, (2548), **คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน**, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิ), น. 25

¹² **เรื่องเดียวกัน**, น. 26.

¹³ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และสมาคมวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย, (2545), **ตำราบำบัดมลพิษน้ำ**, (กรุงเทพฯ : กรม), น. 2-5.

¹⁴ พัฒนา มูลพฤกษ์, (2546), **อนามัยสิ่งแวดล้อม**, (กรุงเทพฯ : ภาควิชาวิทยาศาสตร์อนามัยสิ่งแวดล้อม คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล), น.119.

2.2 ผลกระทบของมลพิษทางน้ำ จะขอแบ่งเป็น 3 ประเภทที่สำคัญ ดังนี้
(ก) ผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย เช่น รสและกลิ่นของน้ำเปลี่ยนไป การปนเปื้อนเชื้อโรค
(ข) ผลกระทบต่อแหล่งน้ำผิวดิน โดยจะรุนแรงมากหรือน้อยขึ้นกับปัจจัยสำคัญต่อไปนี้
ปริมาณและความถี่ของฝน ปริมาณและลักษณะของน้ำผิวดิน ปริมาณการไหลของน้ำ
ในแม่น้ำหรือแหล่งน้ำ อุณหภูมิ ทิศทางและกระแสลม (ค) ผลกระทบต่อสังคม เช่น
การใช้น้ำ ความสวยงามของแหล่งน้ำและการพักผ่อนหย่อนใจ การคมนาคม ด้านเศรษฐกิจ
 เป็นต้น

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษของ ประเทศไทยกับต่างประเทศ

ในตอนนี จะกล่าวเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจาก
แหล่งกำเนิดมลพิษที่สำคัญของประเทศไทยกับต่างประเทศ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริม
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ
(Water Pollution Control Act: WPCA) ประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนี้

1. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิด
มลพิษในประเทศไทย ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายควบคุมการระบายน้ำทิ้งจาก
แหล่งกำเนิดมลพิษเฉพาะประเภทที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษแน่นอนแต่เพียงอย่างเดียว ดังนี้

1.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. 2535 ถือเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการปัญหามลพิษในภาพรวมโดยเฉพาะปัญหา
มลพิษทางน้ำ¹⁵ ดังต่อไปนี้

1.1.1 มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมถือเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการ
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹⁶
จะต้องมีการกำหนดนโยบายและเป้าหมายไว้ให้ชัดเจน โดยอาศัยหลักการทางวิชาการ

¹⁵ "พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535", (2535, 4 เมษายน),
ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 109, ตอนที่ 37, หน้า 1.

¹⁶ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้คำจำกัด
ความของ "มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม" หมายความว่า ค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำ อากาศ เสียง และสภาวะอื่นๆ
ของสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดเป็นเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม



กฎเกณฑ์ และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ และจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย

1) **วัตถุประสงค์ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม**¹⁷ สำหรับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องมีการกำหนด เป้าหมายหรือสิ่งที่ต้องการให้ชัดเจนเพื่อที่จะทำให้สามารถปฏิบัติตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำและแหล่งน้ำสาธารณะอื่นๆ ที่อยู่ภายในแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่ เป็นต้น

2) **องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม**¹⁸ ได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งจะมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ทุกเรื่อง ไม่เฉพาะแต่มาตรฐานเกี่ยวกับน้ำ อากาศ เสียง และความสั่นสะเทือนเท่านั้น ซึ่งการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเป็นเพียง เครื่องชี้วัดว่า ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อม ณ บริเวณใดบริเวณหนึ่งนั้น มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานหรือไม่ หากต่ำกว่ามาตรฐาน ผู้ที่เกี่ยวข้องก็ต้องร่วมมือกัน หาทางแก้ไขปรับปรุงต่อไป

3) **หลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม** ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้โดยให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังนี้ หลักเกณฑ์ทางวิชาการ และกฎเกณฑ์และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ นอกจากหลักเกณฑ์ทั้ง 2 แล้ว ยังต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย

4) **การแก้ไขปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม**¹⁹ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 34 ได้กำหนด “ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดไว้แล้วให้เหมาะสมตามความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี

¹⁷ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, (2545), กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน), น.184.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, น.185.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, น.186 .

และความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ” เนื่องจากมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่ควรมีลักษณะอยู่คงที่ตลอดเวลาเพราะจะมีการค้นพบสิ่งใหม่ๆ เสมอในทางวิชาการและทางวิทยาศาสตร์

5) ผู้มีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ

ผิวดิน²⁰ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพในแหล่งน้ำต่าง ๆ ดังนั้นคณะกรรมการดังกล่าว จึงมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินได้²¹

1.1.2 มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ในส่วนนี้จะขอนำเสนอเฉพาะในเรื่องที่สำคัญ ดังนี้

1) วัตถุประสงค์ในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด²² เพื่อเป็นมาตรการหนึ่งในการลดปริมาณและความเข้มข้นของมลพิษที่ระบายออกสู่สภาพแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดจะเป็นเครื่องช่วยให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2) ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด²³ มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่การกำหนดมาตรฐานโดยรัฐมนตรีนั้น จะต้องผ่านขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ รัฐมนตรีจะกำหนดมาตรฐานได้ก็ต่อเมื่อมีคำแนะนำจากคณะกรรมการควบคุมมลพิษในเรื่องดังกล่าว และมาตรฐานนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอีกชั้นหนึ่ง จึงถือได้ว่าการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดนั้นได้รับการกลั่นกรองมาพอสมควรก่อนที่จะมีการประกาศใช้

²⁰ เรื่องเดียวกัน, น.189.

²¹ ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2537) เรื่องกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน, (2537, 24 กุมภาพันธ์), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 111, ตอนที่ 16 ง.

²² อำนาจ วงศ์บัณฑิต, (2545), กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน), น.197.

²³ เรื่องเดียวกัน, น.198 .



3) มาตรฐานควบคุมมลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิด²⁴

ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาศัยอำนาจตาม มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำแล้ว เช่น ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุม การระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด เป็นต้น

1.1.3 **หน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำ**²⁵ ภายหลังมีประกาศมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำ สามารถแบ่งหน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำ ได้เป็น 2 กรณี

1) **กรณีของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสีย** เมื่อมีประกาศมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับการระบายน้ำทิ้งหรือการปล่อยของเสียตามมาตรา 55 เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ รวมทั้งแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำ ยังไม่มีหน้าที่ต้องควบคุมการระบายน้ำทิ้งหรือการปล่อยของเสียให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด จนกว่าจะมีการดำเนินการประกาศประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการระบายน้ำทิ้งหรือการปล่อยของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 69 ก่อนซึ่งขณะนี้ มีประกาศประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการระบายน้ำทิ้งหรือการปล่อยของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว เช่น ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทของอาคารเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้น เมื่อมีประกาศตามมาตรา 69 จะมีผลทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามประเภทที่ถูกกำหนดนั้น ต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายต่อไป

²⁴ เรื่องเดียวกัน, น.205.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, น.212-213.

2) กรณีของแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีได้ถูกควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสีย²⁶ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีได้ถูกกำหนดประเภทให้ต้องทำการควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสียตามมาตรา 69 นั้น ยังคงมีหน้าที่ในการควบคุมการระบายน้ำเสียหรือของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ถูกกำหนดขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นซึ่งมาตรฐานนั้นยังคงมีผลใช้บังคับได้อยู่ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

2. การควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษของต่างประเทศ
ในส่วนนี้ขอเสนอรูปแบบการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิด ใช้รูปแบบที่จำกัดปริมาณมลพิษตามความสามารถในการรองรับมลพิษของแหล่งน้ำ (Water quality-based effluent limits) ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกามีแนวทางในการควบคุมการระบายน้ำทิ้งในรูปแบบ ดังนี้

2.1 การควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษของประเทศไทย
สหรัฐอเมริกา²⁷ นับตั้งแต่ประเทศสหรัฐอเมริกามีการประกาศใช้กฎหมายคุณภาพน้ำ (Water Quality Act) ในปี ค.ศ. 1965 ได้ทำให้มีการจัดตั้งองค์การควบคุมมลพิษน้ำของประเทศ (Federal Water Pollution Control Agency: FWPCA) ที่มีอำนาจในการกำหนดค่ามาตรฐานสำหรับการควบคุมมลพิษน้ำซึ่งต่อมาในภายหลัง(ค.ศ.1971)หน่วยงานนี้ได้ถูกเปลี่ยนเป็นองค์กรป้องกันสิ่งแวดล้อม (Environment Protection Agency: EPA) และมีหน้าที่เพิ่มขึ้นในการศึกษาวิจัยและกำหนดนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ อย่างไรก็ตาม บทบาทของหน่วยงานนี้ในด้านการจัดการมลพิษทางน้ำก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนักจนกระทั่งปี ค.ศ.1972 มีการตรากฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ (Water Pollution Control Act: WPCA) โดยนิยมเรียกกฎหมายฉบับนี้ว่า Clean Water Act หรือ CWA)²⁸ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญ 4 ประการ ได้แก่

ก. การระบายสารมลพิษลงสู่แหล่งน้ำไม่ถือเป็นสิทธิส่วนบุคคลที่จะกระทำได้และการระบายน้ำทิ้งลงแหล่งน้ำสาธารณะถือเป็นการใช้ประโยชน์จากสาธารณะที่จะต้องได้รับอนุญาตก่อน

²⁶ เรื่องเดียวกัน, น. 220.

²⁷ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เรื่องเดียวกัน, น.65.

²⁸ Vladimir Novotny and Harver Olem. (1994). **Water Quality Prevention, Identification and Management of Diffuse Pollution**, (NewYork : Van Nostrand Reinhold), pp.86-87.



ข. การอนุญาตระบายน้ำทั้งเป็นการกำหนดปริมาณมลพิษในน้ำทิ้งที่สามารถระบายได้

ค. น้ำเสียจะต้องได้รับการบำบัดหรือจัดสรรมลพิษด้วยเทคโนโลยีการบำบัดมลพิษที่ดีที่สุด (Best treatment technology) ซึ่งมีความเหมาะสมทั้งด้านเศรษฐศาสตร์และสถานการณ์ของแหล่งน้ำที่รองรับน้ำทิ้งสิ้น

ง. ปริมาณมลพิษที่อนุญาตให้ระบายได้อาจมีความเข้มงวดกว่าการกำหนดบนพื้นฐานของเทคโนโลยีการบำบัดที่เป็นไปได้ ทั้งนี้ เพื่อให้คุณภาพน้ำของแหล่งน้ำยังเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดและเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ ยังได้มีการจัดทำระบบการอนุญาตระบายน้ำทิ้ง ซึ่งเรียกว่า National Pollutant Discharge Elimination System (NPDES) เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐบาลท้องถิ่นในการควบคุมการระบายสารมลพิษลงสู่แหล่งน้ำ

2.2 การควบคุมการระบายน้ำทิ้งด้วยระบบ National Pollution Discharge Elimination System (NPDES) ท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนงานและวิธีการวิเคราะห์ตลอดจนแนวทางนำแผนไปสู่การปฏิบัติที่แสดงให้เห็นว่าแหล่งน้ำจะได้รับการคงไว้ซึ่งคุณภาพน้ำที่เป็นไปตามค่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ทั้งปัจจุบันและอนาคต ซึ่งเป็นค่ามาตรฐานที่แหล่งน้ำสามารถรองรับได้ ซึ่งเรียกว่า TMDL (Total Maximum Daily Load)²⁹ ยื่นเสนอต่อองค์กรป้องกันสิ่งแวดล้อมของประเทศ (USEPA) เพื่อให้หน่วยงานนี้เห็นชอบต่อ TMDL ของท้องถิ่นก่อนนำไปปฏิบัติ³⁰ สำหรับการนำ TMDL ที่ได้รับความเห็นชอบจาก EPA มาใช้โดยท้องถิ่นนั้น หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติในการควบคุมให้แหล่งกำเนิดมลพิษที่อยู่ในข่ายต้องจำกัดปริมาณมลพิษที่ระบายออกสู่ภายนอกตามที่ TMDL ระบุไว้ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้สามารถทำได้โดยผ่านระบบการอนุญาตให้ระบายมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม (Permit System) ที่กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำหรือ WCA ของประเทศได้กำหนดรายละเอียดต่างๆ ไว้แล้ว ไม่ว่าจะเป็นประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องขออนุญาตระบายมลพิษออกสู่ภายนอก ขั้นตอนการขออนุญาตตลอดจนวิธีการติดตามตรวจสอบการรายงานผลและการต่ออายุใบอนุญาต

²⁹ คำ **TMDL** (Total Maximum Daily Load) หมายความว่า ปริมาณมลพิษที่แหล่งน้ำสามารถรองรับได้โดยที่คุณภาพของแหล่งน้ำยังเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้.

³⁰ กรมควบคุมมลพิษกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **เรื่องเดียวกัน**, น.66

ดังนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีกฎหมายหลักที่ควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษแน่นอน Point source เกือบทุกชนิดที่ต้องได้รับอนุญาตให้ระบายน้ำทิ้งก่อนตามระบบ NPDES ที่กำหนดให้มีระบบการอนุญาตระบายน้ำทิ้ง (Permit System) นอกจากนี้สำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษชนิดอื่นนอกเหนือจากประเภทที่มีกฎหมายควบคุมการระบายน้ำทิ้งแล้ว ในสหรัฐอเมริกาจะมีการป้องกันมลพิษจากแหล่งกำเนิดประเภทที่ไม่มีแหล่งกำเนิดมลพิษแน่นอน Non-point source ด้วยวิธีการให้ท้องถิ่นจัดทำและนำใช้แผนควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดประเภทที่ไม่มีแหล่งกำเนิดมลพิษแน่นอน Non-point source โดยการประยุกต์ใช้หลักการของการจัดการที่ดีที่สุด (Best Management Practice: BMPS) ซึ่งรัฐบาลกลางจะสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการในส่วนนี้

บทวิเคราะห์ประเด็นปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ

ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ แต่จะขอวิเคราะห์เฉพาะกฎหมายหลักที่สำคัญและเกี่ยวกับการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนี้

1. **การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม** องค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งจะมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำต่าง ๆ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนี้ หลักทางวิชาการ กฎเกณฑ์และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วยซึ่งเป็นไปตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะนำไปเป็นฐานในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ดังนั้น เมื่อใดที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินได้สูง ก็จะมีผลทำให้มีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสูงตามไปด้วย ทำให้เจ้าของหรือผู้ประกอบการแหล่งกำเนิดมลพิษทั้งหลาย เช่น โรงงานอุตสาหกรรม หรือฟาร์มสุกร ก็จะได้รับ



ผลกระทบเนื่องจากต้องเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้นในการบำบัดน้ำเสียเพื่อให้ได้มาตรฐาน ก่อนระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน ในทางกลับกัน หากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ต่ำ ก็อาจจะมีผลทำให้การกำหนดมาตรฐานควบคุม มลพิษจากแหล่งกำเนิดต่ำตามไปด้วย ซึ่งจะทำให้ประชาชนบางกลุ่มมีความเสี่ยงต่อ การมีสุขภาพเสื่อมโทรม มากขึ้นและเป็นผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม

สำหรับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในแม่น้ำให้สูงขึ้นเป็นพิเศษตาม มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น จากการศึกษาพบว่า ถึงแม้จะมีการออกประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในแม่น้ำให้สูงขึ้นเป็นพิเศษแล้ว ก็วยังไม่มีสภาพบังคับแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษอยู่ดี จนกว่าจะมีการออกประกาศตามมาตรา 55 และประกาศตาม มาตรา 69 ก่อน และแม้จะมีการประกาศตามมาตรา 55 และมาตรา 69 แล้ว ก็ยังไม่ก่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายอย่างเต็มที่ เนื่องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่ปฏิบัติตามจะได้รับโทษทางอาญาเพียงโทษปรับเล็กน้อยเท่านั้น ไม่ก่อให้เกิดความเกรงกลัวมากนัก เมื่อเทียบกับโทษจำคุกซึ่งยังไม่มีกรนำมาใช้บังคับแก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดอย่างจริงจัง

2. การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ปัจจุบันมาตรฐาน ควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่มีการกำหนดตามมาตรา 55 นั้น จะมีผลบังคับใช้เมื่อมี การประกาศกำหนดประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการระบายน้ำทิ้ง หรือ ปล่องของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิด มลพิษ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 69 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เสียก่อน

จากการศึกษาพบว่า มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะมีสภาพ บังคับ ก็ต่อเมื่อมีประกาศตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ออกใช้บังคับก่อน และหลังจากมีประกาศตามมาตรา 69 ดังกล่าวแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามประเภทที่ถูกกำหนดนั้นจึง จะมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้จะมีการประกาศกำหนดประเภท แหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 69 แล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่ง ถูกควบคุมการระบายน้ำทิ้งนั้นมักจะไม่นปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว เนื่องจากไม่มีสภาพ บังคับทางอาญาที่จะบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามประเภท

ที่ถูกกำหนดปฏิบัติตามแต่อย่างใด และตามมาตรา 69 ได้ประกาศกำหนดประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยกำหนดเฉพาะค่าความเข้มข้นของสารมลพิษที่ยินยอมให้ระบายออกในน้ำที่ถึงเท่านั้น มิได้มีการจำกัดเรื่องปริมาณน้ำที่เอามาไว้ ซึ่งยังไม่เพียงพอต่อการป้องกันปัญหาคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำโดยเฉพาะแหล่งน้ำที่มีความเสื่อมโทรม หรือแหล่งน้ำที่มีการขยายตัวของแหล่งกำเนิดมลพิษอย่างรวดเร็ว เช่น ลุ่มน้ำลำตะคองตอนล่าง ทำให้คุณภาพน้ำเน่าเสียและเสื่อมโทรมลงทุกขณะ เพราะการกำหนดค่าความเข้มข้นของสารมลพิษที่ยินยอมให้ระบายออกในน้ำที่ใช้น้ำในปัจจุบัน มิได้คำนึงถึงความสามารถในการรองรับมลพิษของแหล่งน้ำแต่ละแห่ง ทำให้ลุ่มน้ำลำตะคองตอนล่างไม่สามารถฟอกตัวเองได้ทัน แม้ว่าแม่น้ำจะมีกระบวนการฟอกตัวหรือทำความสะอาดโดยตัวเองได้ ดังนั้น หากมีการปล่อยปริมาณน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำมากเกินไปโดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการรองรับมลพิษของแหล่งน้ำนั้นๆ ในอนาคตลุ่มน้ำลำตะคองตอนล่าง ก็คงจะต้องประสบกับปัญหาแหล่งน้ำเสื่อมโทรมอยู่นั่นเอง

3. ปัญหาความไม่สัมพันธ์กันระหว่างมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยหลักแล้ว การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ถือว่ามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน เนื่องจากมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษจะเป็นเครื่องช่วยให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันการกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง จากแหล่งกำเนิดมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 55 มาตรา 69 กับมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 32 มักจะไม่มีความสัมพันธ์กัน หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่สอดคล้องกัน ทำให้เกิดปัญหาตามมาอย่างมากมาย เช่น ถ้าแหล่งน้ำใดมีความสามารถในการรองรับน้ำเสียหรือมลพิษได้มากและสามารถฟื้นฟูได้อย่างรวดเร็ว แสดงว่าแหล่งน้ำแห่งนั้นมีคุณภาพดีตามมาตรฐานคุณภาพน้ำ ในความเป็นจริง จึงไม่จำเป็นมากนักสำหรับการเข้มงวดในการปล่อยน้ำเสียลงไปในแหล่งน้ำแห่งนั้น แต่เจ้าพนักงานกลับกำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำนั้นไว้อย่างเข้มงวด ทำให้ผู้ประกอบการหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการบำบัดน้ำเสียมากเกินไปกว่าความจำเป็น เป็นผลให้ต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการของผู้ประกอบการสูงขึ้นตามไปด้วย ทำให้ผลเสียตกอยู่กับผู้บริโภค เนื่องจากผู้ประกอบการจะบวกค่าใช้จ่ายดังกล่าว



ไปกับราคาสินค้า จึงเห็นได้ว่ามาตรฐานการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษจึงไม่จำเป็นต้องเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ โดยควรจะขึ้นอยู่กับคุณภาพของแหล่งน้ำนั้นๆ

4. **เปรียบเทียบมาตรฐานในการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษของไทยกับต่างประเทศ** มีแนวทางในการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่แตกต่างกัน ดังนี้

4.1 **การควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ด้วยการกำหนดค่าความเข้มข้นสารมลพิษในน้ำทิ้ง** สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาใช้รูปแบบการควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดด้วยการกำหนดค่าความเข้มข้นสูงสุดของสารมลพิษที่ยินยอมให้มีได้ในน้ำทิ้ง

จากการศึกษาพบว่า การที่ประเทศไทยได้ใช้มาตรฐานการควบคุมการระบายน้ำทิ้งของแหล่งกำเนิดมลพิษโดยวิธีกำหนดค่าความเข้มข้นของสารมลพิษที่ยินยอมให้มีได้ในน้ำทิ้งแต่เพียงอย่างเดียว จึงไม่สามารถป้องกันปัญหาน้ำเน่าเสียที่เกิดในลุ่มน้ำลำตะคองตอนล่างได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น ควรนำหลักการในรูปแบบที่จำกัดปริมาณมลพิษตามความสามารถในการรองรับมลพิษของแหล่งน้ำมาบังคับใช้เพื่อป้องกันคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำเสื่อมโทรม โดยเฉพาะแหล่งน้ำที่มีการขยายตัวของแหล่งกำเนิดมลพิษอย่างรวดเร็วอันเป็นต้นเหตุให้เกิดปัญหาน้ำเน่าเสียอย่างต่อเนื่อง

4.2 **การจำกัดปริมาณมลพิษในน้ำทิ้งที่ยินยอมให้ระบายออก ในประเทศ** ที่พัฒนาแล้วได้มีการใช้วิธีกำหนดปริมาณมลพิษในน้ำทิ้งโดยคำนึงถึงความสามารถในการรองรับมลพิษของแหล่งน้ำ แนวทางดังกล่าวถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย เนื่องจากแนวความคิดในการจัดการน้ำเสียในรูปแบบนี้ยังมิได้มีการนำมาใช้อย่างจริงจัง แตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ได้นำระบบการจัดการมลพิษด้วยวิธีการจำกัดปริมาณมลพิษในน้ำทิ้งตามความสามารถในการรองรับมลพิษของแหล่งน้ำมาใช้จนประสบผลสำเร็จ

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดปริมาณมลพิษในน้ำทิ้งตามความสามารถในการรองรับมลพิษของแหล่งน้ำอย่างเป็นรูปธรรม จึงควรมีการปรับปรุงในเรื่องการจัดการปัญหามลพิษทางน้ำด้วยการกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษกับมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งให้มีความสัมพันธ์กัน ตามความสามารถในการรองรับมลพิษของแหล่งน้ำ โดยแหล่งน้ำต้องรองรับปริมาณมลพิษไม่สูงเกินกว่าปริมาณมลพิษสูงสุดที่แหล่งน้ำจะสามารถรองรับได้ จึงควรนำระบบให้อนุญาตระบายน้ำทิ้งโดยคำนึงถึงความสามารถในการรองรับมลพิษของ

แหล่งน้ำ ตามแบบที่กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วเลือกนำมาบังคับในประเทศไทย เพื่อให้คุณภาพน้ำในประเทศที่เป็นแหล่งเสื่อมโทรมให้กลับมามีคุณภาพดีขึ้นกว่าเดิม

บทส่งท้าย

เพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมายโดยคำนึงถึงความสามารถในการรองรับมลพิษของกลุ่มน้ำลำตะคองตอนล่างได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ขอเสนอแนะดังนี้

1. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ออกประกาศกำหนดประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงความสามารถในการรองรับมลพิษของกลุ่มน้ำลำตะคองตอนล่าง (กม.ที่ 0 - 24) ทั้งในฤดูน้ำน้อย (ธันวาคม - เมษายน) และฤดูน้ำมาก (พฤษภาคม - พฤศจิกายน) ให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานแหล่งน้ำผิวดินประเภทที่ 4 หรือดีกว่า เพราะในปัจจุบันในลำตะคองตอนล่าง (กม.ที่ 0 - 24) ไม่ได้มีการคำนึงถึงความสามารถในการรองรับมลพิษของแหล่งรองรับน้ำทิ้งเอาไว้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามที่ระบุไว้ในประกาศดังกล่าวมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตาม ควบคู่ไปกับการลดปริมาณปฏิกิริยาจากแหล่งกำเนิดประเภทต่าง ๆ ซึ่งวิธีการนี้เปิดช่องให้ทำได้โดยไม่ต้องมีการออกกฎหมายใหม่

2. จะต้องมีการเพิ่มมาตรการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกประกาศตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดเป็นประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมปฏิบัติตาม โดยควรมีบทลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา เช่น การเพิ่มโทษจำคุกแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าวอันจะเป็นการเพิ่มสภาพบังคับทางกฎหมายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ

3. ให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษมีหน้าที่จัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ปริมาณมลพิษที่แหล่งน้ำสามารถรองรับได้โดยที่คุณภาพของแหล่งน้ำยังคงเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ และเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อบริหารจัดการปริมาณมลพิษในน้ำทิ้งที่แหล่งกำเนิดมลพิษในพื้นที่ระบายลงสู่แม่น้ำและปริมาณมลพิษที่ลุ่มน้ำ



ลำตะคองตอนล่างสามารถรองรับได้โดยไม่กระทบต่อคุณภาพน้ำและแผนการดำเนินงาน เพื่อควบคุมปริมาณมลพิษที่ระบายลงสู่แม่น้ำ และนำไปปรับปรุงฐานข้อมูลแหล่งกำเนิด มลพิษให้มีความเป็นปัจจุบันตลอดเวลา อีกทั้งควรมีการศึกษาด้านระบบนิเวศทางน้ำ ตลอดจนกลไกการใช้ออกซิเจนในแม่น้ำของพืชและสัตว์น้ำในลุ่มน้ำลำตะคองตอนล่าง เพื่อหาสาเหตุของการขาดแคลนปริมาณออกซิเจนในลุ่มน้ำลำตะคองตอนล่าง

เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวต้องดำเนินการบังคับใช้ กฎหมายอย่างจริงจัง แก่ผู้ลักลอบประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ทำอุตสาหกรรม การเลี้ยงปลาในกระชังในบริเวณลุ่มน้ำลำตะคองตอนล่างที่มีได้รับอนุญาต เพราะกิจกรรม ดังกล่าวถือเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้คุณภาพน้ำเสื่อมโทรม อีกทั้งยังเป็นการทำลายระบบ นิเวศน์ในลุ่มน้ำลำตะคองตอนล่าง

บรรณานุกรม

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2552). **รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทยปี 2552**. กรุงเทพฯ : กระทรวง.
- กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และสมาคมวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย.(2545). **ตำราบำบัดมลพิษน้ำ**. กรุงเทพฯ : กรมโรงงานอุตสาหกรรม.
- พัฒนา มุลพฤกษ์. (2546). **อนามัยสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ : ภาควิชาวิทยาศาสตร์อนามัยสิ่งแวดล้อม คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- มูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อม-ประเทศไทย. (2548). **คู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมสำหรับประชาชน**. กรุงเทพฯ : กรม.
- ราชมพ ศิริสุภอรรถ. (2544). **การนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในกฎหมายเพื่อป้องกันควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษ จากโรงงานอุตสาหกรรม**. กรุงเทพฯ : กรมศุลกากร.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2545). **รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2542). **การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2548). **คู่มือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สำนักงาน.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2545). **กฎหมายสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

กฎหมาย

- “ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง กำหนดประเภทของแหล่งน้ำในแม่น้ำพอง แม่น้ำชี แม่น้ำมูล และลำตะคอง”. (2542, 6 กรกฎาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 116 ตอนที่ 53 ง.
- “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535”. (2535, 4 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 109, ตอนที่ 37



Ged David. *Exploring Sustainable Development*. (2000). **World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) Global Scenarios 2000-2050**.

London : Summary Brochure.

Maurice Sunkin, David M Ong and Robert Wight. (2002). **Sourcebook on environmental law**. 2nd ed.. London : Cavendish Publishing Limited.

Stuart Bell and Donald McGillivray. (2006). **Environmental Law**. NewYork : Oxford University Press.

Vladimir Novotny and Harver Olem. (1994). **Water Quality Prevention, Identification and Management of Diffuse Pollution**. NewYork : Van Nostrand Reinhold.