

รัฐกับปัญหามลภาวะทางน้ำ

ปัญหาน้ำเสียในประเทศไทย

เดิมสังคมไทย แม้จะนิยมตั้งถิ่นฐานอยู่ตามริมแม่น้ำ และยึดอาชีพทำการเกษตร เป็นอาชีพหลัก มีการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และเพื่อการเกษตรเป็นสำคัญ แต่ปัญหา เรื่องน้ำเสียในระยะนั้นยังไม่เกิด สิ่งปฏิภูลที่จะถ่ายเทลงสู่แหล่งน้ำก็ยังไม่มากมายเหมือน ปัจจุบัน จะมีก็แต่อุจจาระ ก็มีการถ่ายอุจจาระทิ้งตามป่า หรือในไร่นา แล้วปล่อยให้ อุจจาระเน่าเปื่อยผุพังไปเองตามธรรมชาติ ส่วนขยะของของเหลือใช้ก็มักจะโยนทิ้งและ ผุพังกลายเป็นดิน แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากสังคมไทยในระยะแรกนับตั้งแต่สมัยสุโขทัย และสมัยอยุธยาเป็นราชธานี ประชาชนยังมีจำนวนไม่มาก ดังนั้น ปัญหามลภาวะแวดล้อม ทางน้ำที่เสื่อมโทรมลงจึงยังไม่เห็นเด่นชัด แนวโน้มของปัญหามลภาวะทางน้ำที่เกิดขึ้นใน ประเทศไทย ได้เริ่มปรากฏให้เห็นในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ แม้ว่าระดับความรุนแรงจะ ไม่มากนัก แต่ก็ก็เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่สะสมมา โดยปราศจากการแก้ไขอย่าง จริงจัง โดยหอสรุปดังนี้

1. การจัดการน้ำดื่ม การจัดการน้ำดื่มเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ทรงโปรดให้มีการขุดคลอง เพื่อใช้เป็นแหล่งน้ำอุปโภคบริโภค ตลอดจนการสัญจรไปมาทางน้ำ นับเป็นแหล่งน้ำที่สำคัญของชาวกรุงเทพฯ และจังหวัดที่มี เขตติดต่อกับแม่น้ำสายสำคัญ ๆ ที่ได้ใช้ประโยชน์จากน้ำในคลอง เพื่อการอุปโภคบริโภค และทำการเกษตร เนื่องจากการประปายังไม่มีการขุดนั้น ชาวบ้านจึงอาศัยน้ำจากลำคลอง น้ำบ่อ โดยมีใ้ค่าาการบำบัดแต่อย่างใด มาใช้ในการบริโภคและอุปโภค คลองที่มีอยู่ ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยามีหลายสาย เช่น คลองหลอด (คลองคูเมือง) คลองรอบกรุง คือ คลองบางลำพู คลองโอ่งอ่าง และคลองที่ได้โปรดให้ขุดขึ้นใหม่ คือ

คลองมหานาค นอกจากนี้มีการขุดคลองขนาดเล็กหลายสาย เชื่อมต่อกับคลองใหญ่ ๆ จนกระทั่งรัชสมัยรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดให้ขุดคลองคู่กรุงเกษม เพื่อเป็นการขยายพระนครให้กว้างขวางกว่าเดิม นอกจากนี้ในรัชกาลที่ 5 ยังได้โปรดให้ขุดคลองเปรมประชากร และคลองแสนแสบ จนให้ชื่อว่า กรุงเทพมหานคร เป็น "เวนิสตะวันออก" ซึ่งคลองเหล่านี้ใช้เป็นเส้นทางคมนาคมของนครกรุงเทพฯ และยังใช้เป็นแหล่งน้ำ เพื่อการอุปโภคบริโภค และเป็นที่ทิ้งสิ่งปฏิกูล เช่น อุจจาระ ขยะมูลฝอย ดังนั้น การบริโภคน้ำในแม่น้ำลำคลองสมัยนั้น จึงเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนอยู่เนือง ๆ เนื่องจากชาวกรุงเทพฯ ใช้อาบน้ำจากลำคลอง เอง บ้าง มาดื่มโดยมิไต่ผ่านกรรมวิธีทำให้สะอาดด้วยการฆ่าเชื้อโรค นอกจากการใช้สารส้ม (Alum) แกว่งทำให้มีการตกตะกอนเท่านั้น<sup>1</sup>

เนื่องจากนิสัยคนไทย เมื่อรู้ว่า เป็นสิ่งปฏิกูลสกปรก จะพยายามเปิดอกไปให้พ้นหน้าบ้านของตนเอง ดังจะเห็นได้จากภาพถ่ายอุจจาระลงตามแม่น้ำลำคลอง ถึงขยะซากสัตว์ที่ตายแล้ว เช่น หมาน้ำ หมูน้ำ เป็ด ไก่ ตายลงในแม่น้ำลำคลองของคนในสมัยนั้น แต่ด้วยความสมคูลย์ของธรรมชาติที่มีอยู่ขณะนั้น สามารถรองรับของเสียที่ชาวกรุงเทพฯ ปล่อยทิ้งลงไปได้ จึงไม่เกิดมลภาวะแก่แหล่งน้ำอย่างชัดเจนเหมือนเช่นปัจจุบัน แต่ในเขตพระราชฐานมีสภาพดีกว่า คือ มีการใช้ส้วมรวมของพวกชาววัง เรียกว่า "อุโมงค์" ซึ่งก็ต้องมีการต่อท่อปลายลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาเช่นกัน แต่เนื่องจากในต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ประชากรในประเทศไทยยังไม่หนาแน่นดังเช่นปัจจุบัน แม้จะมีการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> ธีเรศ ศรีสถิตย์, "วิวัฒนาการของการสุขาภิบาลในรอบ 200 ปี แห่งกรุงรัตนโกสินทร์", จุลสารสภาวะแวกลอม 2 (กุมภาพันธ์ 2526) : 6 - 7.

ทั้งขยะหรือสิ่งเสียดังกล่าว รวมทั้งถ่ายอุจจาระ ลงในแม่น้ำลำคลอง ก่อให้เกิดความสกปรก แลความเสียหายในการปรับตัวเองตามธรรมชาติ (Self Purification) ช่วยขจัดมลภาวะทางน้ำให้หมดไป

ต่อมาในรัชกาลที่ 2 ประชากรเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีประชาชนอพยพเข้ามาอยู่ในเขตกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้น แต่การจัดการสุขาภิบาลเกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปฏิกูลและอุจจาระ ยังไม่มีกฎหมายควบคุมเช่นเดิม ดังนั้น ในราวปี พ.ศ. 2355 จึงเกิดโรคระบาด คือ โรคอหิวาตกโรค (บ่วงใหญ่) ทำให้ประชากรล้มตายเป็นจำนวนมาก การระบาดของโรค กินระยะเวลาประมาณ 15 วัน โรคจึงค่อยเสื่อมถอยลงตามลำดับ มีคนตายประมาณ 30,000 คน<sup>1</sup>

ความเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำเกิดขึ้นอีกในรัชกาลที่ 3 ในราวปี พ.ศ. 2392 จนเป็นเหตุให้ประชาชนล้มตายลงจำนวนมากเหมือนครั้งก่อน ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2394 - 2411) ใต้ทรงเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการควบคุมและรักษาความสะอาดของลำน้ำ เพื่อไม่ให้เป็นแหล่งแพร่เชื้อโรค อีกต่อไป จึงให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศเป็นรูปพระบรมราชโองการ ในปี พ.ศ. 2399 ความว่า... "การทิ้งซากสัตว์ลงในแม่น้ำลำคลองเป็นการกระทำที่ไม่ดี และน่าอัปยศ และให้นายอำเภอกองแต่ละท้องดิน ลงโทษผู้กระทำผิดเช่นนี้" โดยการป่าวประกาศให้ชาวบ้านทราบ เพื่อให้ผู้กระทำผิดเกิดความอัปยศ และเป็นข้อเตือนใจผู้อื่นมิให้กระทำผิดตาม ซึ่งอาจถือได้ว่า ประกาศพระบรมราชโองการฉบับดังกล่าว เป็นบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องถึงการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ของประเทศไทย ที่พระมหากษัตริย์ไทยทรงเล็งเห็นความสำคัญ และความจำเป็นของการอนุรักษ์แหล่งน้ำเป็นประการแรกในบรรดาสังแวดล้อมในสมัยนั้น อันเป็นผลเนื่องมาจากน้ำเป็นปัจจัยสำคัญซึ่งต่อการดำรงอยู่ของชีวิตมนุษย์และสัตว์น้ำ ซึ่งเป็นอาหารอันจำเป็นของมนุษย์ ทรงองค์ทรงเล็งเห็นว่า การทิ้งสัตว์ตายลงในน้ำให้ลอยในแม่น้ำลำคลอง เป็นสิ่งน่าเกลียดชังไม่เป็นสง่า

---

<sup>1</sup> อเรศ ศรีสถิตย์, วิวัฒนาการสังคม และ ธีรารัง เปรมปรีดี, รายงานการศึกษาวิวัฒนาการสุขาภิบาลในรอบ 200 ปี แห่งกรุงรัตนโกสินทร์, (ฉัตรสำเนา) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525 , หน้า 2.22.

แก่บ้านเมือง เพราะประชาชนต้องใช้น้ำจากแม่น้ำลำคลอง ทั้งเพื่อการอุปโภคและบริโภค เนื่องจากสมัยนั้น ยังไม่มีการนำเอาเทคโนโลยี ในการทำน้ำประปาใช้ โอกาสที่จะเกิดโรคระบาดจึงมีมาก ความตอหนึ่ในพระบรมราชาบาทไม่ให้ตั้งส้วมคายลงในน้ำมีความสำคัญตอหนึ่ คือ

.... บั้มีไ้ทราบค่าคนนอกประเทศ และคนนอกกรุงเป็นลาว และเขมร และชาวหัวเมือง ตอนใช้น้ำบ่อและอื่น ๆ หลายพวกอ้อมคิเคือนว่า ชาวกรุงเทพฯ นี้ทำไ้สมมบั้ ลงในแม่น้ำลำคลอง ค้วยตั้งซากศพส้วมคายให้ลอยไป ๆ มา ๆ นำเกล็ยคั้ง แล้วไ้ใช้กินและอาบในแม่น้ำอยู่เป็นนิตย เป็นที่น้ำรังเก็ยแก่พระมหานคร

เพราะเหตุฉะนั้น จึงทรงพระมหากรุณาโปรดสั่งสอนเตือนสติว่ามาว่า แต่บั้ค้อไป ห้ามมิให้ใครผู้ใดผู้หนึ่ กั้งส้วมคาย แมวคาย และซากศพส้วมคั้ง ๆ ลงในแม่น้ำลำคลองใหญ่่น้อยทั้งปวงเป็นอันขาด ขอให้คิอ่านใช้สอยจางวานใคร ๆ ไปกั้งเส็ยที่ป่าช้า กั้งซากศพคนนั้นเค็ด ถ้าบ้านเรือนอยู่ริมน้ำจะเอาไปป่าช้ายาก ก็ให้สั้งเส็ยในคิในโคลนให้ลึกลับไป อย่าให้ลอยไปลอยมาในน้ำไ้ และการคั้งกั้งซากศพส้วมคั้ง ๆ ลงในน้ำให้ลอยชั้นลอยล่องอยู่กั้งนี้ คิคิถูคิยละเอ็ยคิก็เห็นเป็นที่รังเก็ยแก่คนคั้งไ้ค้ออาศัยใช้น้ำอยู่ กั้งสั้งค้วยกั้ง ....<sup>1</sup>

แม้จะมีพระบรมราชาโการห้ามกั้งกั้งปฏิภูลหรือชยะมูลฝอยลงในแหล่งน้ำของพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกาศใช้บั้คบั้มีสภาพเหมือนกฎหมาย แต่การกั้งกั้งปฏิภูลหรือชยะมูลฝอยลงในแหล่งน้ำก็คั้งคั้งมีอยู่ จนเค็ดเหตุการณคั้งคั้งน้ำเส็ยอีกคั้งในปี พ.ศ. 2403 กล่าวคือ ไ้เค็ดค้อหวาตกโรค (โรคหน้า) ระบาคชันอึค การระบาคของโรคในคั้งนั้น ทำให้มีประชาชนล้มตายนับจางานนับพันคน<sup>2</sup>

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ไ้เค็ดโรคระบาคที่มีน้ำเป็นสื่อ นำ คือ อหวาตกโรค (โรคหน้า) อีกหลายคั้ง คือ ในปี พ.ศ. 2416, 2424, 2434 และ 2443 โดยเฉพาะ

<sup>1</sup>ธานีเทร์ กรัยวิเช็ยร, ภาษากฎหมายไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์คิรีรณสาร, 2511), หน้า 17 - 18.

<sup>2</sup>ชเรศ คิรีสถิคัย และคณะ, เรื่องเค็ดม, หน้า 2.23.

ในปี พ.ศ. 2434 ทำให้ประชาชนล้มตายหลายพันคน โดยในครั้งนั้นสภาพอากาศพลอยน้ำ  
เต็มไปหมด อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงปัญหาน้ำเสียในสมัยนั้น ยังคงมีอยู่เป็นระยะ ๆ  
และทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้  
ออกพระราชกำหนดการสุขาภิบาลขึ้นใน ร.ศ. 116 โดยในพระราชกำหนดนั้น ได้ระบุ  
ข้อห้ามต่าง ๆ พร้อมทั้งการตรวจรักษาความสะอาด ป้องกันโรคร้ายต่าง ๆ การทำลาย  
ขยะมูลฝอย การตั้งเวียงที่ถ่ายอุจจาระ และมีส้ววะของประชาชน การย้ายสิ่งโสโครก  
การปลูกสร้างอาคาร ตลอดจนการขยายการสุขาภิบาลให้กว้างขวางยิ่งขึ้น นับได้ว่า  
พระราชกำหนดฉบับนี้มีความสำคัญต่อการควบคุมและรักษาความสะอาดแหล่งน้ำของประเทศ  
เป็นอย่างดีในสมัยนั้น ซึ่งอาจนับได้ว่าเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับน้ำฉบับแรกก็ได้<sup>1</sup>

ด้วยเหตุที่การรักษาความสะอาดของลำน้ำในสมัยนั้น ยังไม่เพียงพอต่อการนำน้ำ  
ในแม่น้ำลำคลองมาใช้บริโภคโดยไม่ผ่านการฆ่าเชื้อโรค จนเป็นเหตุให้เกิดการระบาดของ  
ของโรคที่มียาเป็นสื่อ นำ คือ อหิวาตกโรค หลายครั้งถึงกล่าวมาแล้ว พระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตั้งการประปาขึ้น เรียกว่า  
การประปาสยาม แต่การจัดตั้งสำเร็จบริบูรณ์ในต้นสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า  
อยู่หัว รัชกาลที่ 6 ชาวกรุงเทพฯ จึงมีน้ำประปาใช้ในเมืองหลวงนับแต่บัดนั้น แต่ประสา  
ชน ความหัวเมืองยังคงต้องอาศัยน้ำจากแม่น้ำลำคลองต่อไป ต่อมาได้มีการขุดเจาะน้ำบาด  
าล โดยชาวต่างประเทศเป็นผู้เจาะให้ แต่คุณภาพน้ำยังไม่ดีเท่าที่ควร คือ น้ำเค็ม

2. การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะ สำหรับสิ่งปฏิกูลและขยะ นับว่าสร้างปัญหาแก่  
ประชาชนที่ต้องอาศัยน้ำจากแม่น้ำลำคลอง เพื่อการอุปโภค บริโภคพอสมควร ถึงได้กล่าว  
มาแล้ว แม้จะมีกฎหมายในรูปพระบรมราชโองการของกษัตริย์ออกมาก็ตาม แต่ย่อมจะมี  
ผู้ฝ่าฝืน ทั้งด้วยความมั่งง่ายและจงใจจนเป็นเหตุให้เกิดการระบาดของโรค ส่วนปัญหา  
สิ่งปฏิกูลอันเกิดจากการขับถ่ายสิ่งโสโครกของมนุษย์คือ ส้วม ส้วมแบบทางตะวันตกได้  
แพร่หลายมากขึ้น เช่น ส้วมซึม (บ่อเกรอะ บ่อซึม) การกำจัดอุจจาระเริ่มมีปัญหาคือ  
พื้นที่ถูกจำกัด โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ประชาชนเริ่มมีมากขึ้น ระบบดั่งส้วม

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

(Sewage - Aerobic Treatment System) เริ่มถูกนำมาใช้ เพื่อเป็นการยืดเวลา การเติมของส้วม และใช้มาจนถึงปัจจุบัน

สำหรับปัญหาจากระบบส้วมแบบบ่อเกรอะ บ่อซึม ไม่ค่อยได้ผลในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากระดับน้ำในดินอยู่สูง เมื่อขุดดินลงไปลึกไม่ถึง 1 เมตร ก็จะพบน้ำ ทำให้หน้าแทนที่ จะซึมออกมาจากถังซึมก็กลายเป็นน้ำ จากข้างนอกซึมเข้ามาแล้วเข้าไปในถังเกรอะด้วยทำให้ สิ่งปกคลุมที่อยู่ในถังเกรอะมีน้ำมากขึ้น หรืออาจเป็นเพราะการทำถังเกรอะไม่ทึบ น้ำจาก ใต้ดินสามารถซึมเข้าได้ เนื่องจากระดับน้ำใต้ดินอยู่สูง ทำให้ระบบกำจัดน้ำโสโครก โดย วิธีถังเกรอะและถังซึมไม่ไ้ผล ทำให้ถังเกรอะเต็มเร็ว การสูบน้ำไปที่จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจ ซึ่งสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย จนทำให้มีการแอบต่อท่อจากบ่อเกรอะบ่อซึมระบายน้ำโสโครก ตรงไปยังท่อระบายน้ำ อันเป็นผลให้ปริมาณของเสียในท่อระบายน้ำเพิ่มความสกปรกมาก ยิ่งขึ้น ผลสุดท้ายก็คือการระบายลงสู่แหล่งน้ำ คือ แม่น้ำลำคลองโดยไม่ผ่านการกำจัดน้ำทิ้ง เนื่องจากกรุงเทพมหานคร ยังมีไม่มียระบบกำจัดน้ำทิ้งรวมก่อนการระบายทิ้งลงสู่แม่น้ำลำคลอง นับเป็นปัญหาใหญ่ อันหนึ่งที่เกิดจากแหล่งชุมชนที่สืบเนื่องรอกการแก้ไขอยู่จนบัดนี้ และเป็นผล สืบเนื่องที่ก่อให้เกิดความน่าเสียดแก่แม่น้ำลำคลอง โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร

3. การกำจัดน้ำเสีย เนื่องจากปัญหาน้ำเสีย เป็นผลให้น้ำมีคุณสมบัติเสียไป จากคุณสมบัติตามธรรมชาติ หรือมีคุณสมบัติเสื่อมโทรมลงจนเกิดผลเสียต่อการใช้ประโยชน์ จากแหล่งน้ำนั้น ภารกิจอันร้ายต่อสุขภาพอนามัยแก่คนทั้งน้ำน้ำมาอุปโภคบริโภค รวมทั้งการ คำรงชีวิตของสัตว์น้ำ น้ำเสียรบกวนมนุษย์ด้วยกลิ่นที่เน่าเหม็น สีที่ไม่สะอาดตา อีกทั้งทำ- ลายสุนทรียภาพ และสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ปัญหาน้ำเสียเริ่มปรากฏชัดในสมัยรัชกาลที่ 5, จนถึงขั้นมีโรคระบาด ประชาชนล้มตายจำนวนมาก รัฐจึงได้มีการต่อต้านน้ำเสียขึ้นโดยการ ประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก ราวปี พ.ศ. 2413 นั่นคือ "พระราชบัญญัติธรรมนิยมคลอง" ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่ส่งผลในการควบคุม และกำจัดน้ำเสีย

สมัยรัชกาลที่ 7 หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้ว บ้านเมืองเริ่มมีการพัฒนาตามแบบตะวันตก โดยมีแนวโน้มในทางการพัฒนาอุตสาหกรรม

แบบตะวันตก โรงงานอุตสาหกรรมเริ่มมีมาก ประชาชนในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นตามลำดับ ปัญหามลภาวะทางน้ำมีมากขึ้นตามลำดับ จนถึงปัจจุบัน สภาพคลองสายต่างๆ มีกลิ่นเหม็น และมีสีที่ไม่น่าดู ก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องรีบแก้ไข มีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการควบคุมน้ำเสียเกิดขึ้นอีกหลายฉบับ แทนที่ฉบับเก่า ๆ ที่ล้าสมัย รวมทั้งการควบคุมดูแลการบังคับใช้ตามอำนาจหน้าที่ที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้รับความระบุมไว้ใน พระราชบัญญัติต่าง ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมโรงงาน บัญญัติออกมาใช้ เพื่อป้องกันน้ำเสียเนื่องมาจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นแหล่งที่มาของน้ำเสียอย่างที่เราเข้าใจกัน ดังนั้น การกำจัดน้ำเสียในปัจจุบัน ใ้้น้ำวิธีการสมัยใหม่มาใช้มากขึ้น ทั้งขบวนการทางเคมี, ฟิสิกส์, ฟิสิกส์เคมี และชีววิทยา แต่ปัญหาน้ำเสียมิได้เกิดมาจากแหล่งอุตสาหกรรมเพียงแหล่งเดียว ปัญหาจากการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคในครัวเรือน ก็เป็นปัญหาใหญ่ที่มีได้ยิ่งย่อนไปกว่า ปัญหาน้ำเสียที่เกิดจากน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากประชาชนเพิ่มมากขึ้น การใช้น้ำในครัวเรือนก็เพิ่มมากขึ้น แต่แนวทางในการแก้ไข โดยการแก้ที่ต้นเหตุ สำหรับน้ำทิ้งจากอาคารบ้านเรือนรู้สึกจะยังล่าช้า และไม่มีทางเลือกไหนกว่าที่เคยเป็นมาเท่าไรนัก สภาพแม่น้ำ ลำคลอง ในเขตเมืองที่มีประชาชนหนาแน่น โดยเฉพาะคลองทุกสายในกรุงเทพมหานคร มีสภาพน้ำที่เน่าเสีย ไม่เกิดประโยชน์ต่อการใช้สอย รวมทั้งความงามด้านสุนทรียภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่จะวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวต่อไปในรายละเอียด

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นโยบายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางค่าน้ำของประเทศไทย

ปัญหามลภาวะของน้ำ หรือน้ำเสีย นับเป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งที่จะต้องได้รับการแก้ไข และดำเนินการอย่างถูกวิธี ทั้งทางเชิงปฏิบัติของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการให้หลักวิชาการทางวิทยาศาสตร์เพื่อดำเนินการแก้ไข รวมทั้งการดำเนินการป้องกันและควบคุมปัญหาที่เกิดขึ้นจากน้ำเสียโดยทางกฎหมายควบคู่กันไป มาตรการทางกฎหมายนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการนำมาให้ควบคุมแก้ไขปัญหามลภาวะสิ่งแวดล้อมทุก ๆ ด้าน อันรวมถึงปัญหาน้ำเสียด้วย เพราะเป็นวิธีการหนึ่งที่ฝ่ายบริหารสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือแก้ไขความบกพร่องที่เกิดขึ้นให้เข้าสู่สภาพเดิม ปัญหาสภาวะแวดล้อมทางน้ำนอกจากเกิดขึ้นจากการขับถ่ายสิ่งโสโครก และสิ่งปฏิกูลของประชากรในชุมชนแล้ว การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมยังส่งผลให้เกิดปัญหามลภาวะทางน้ำขึ้นได้ หากไม่ได้รับการควบคุม และวางแผนล่วงหน้า โดยเฉพาะการจัดระบบกำจัดน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่า รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยมีแนวโน้มที่จะส่งเสริมกิจการด้านอุตสาหกรรม ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมและควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม โดยการวางมาตรการที่เหมาะสมให้โรงงานอุตสาหกรรมปฏิบัติ เพื่อป้องกันการเกิดมลภาวะแก่สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะค่าน้ำ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการด้านอุตสาหกรรมอยู่มาก แต่ในทางปฏิบัติ รัฐก็ได้คำนึงถึงผลเสียหายที่จะตามมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเท่าที่ควร โดยรัฐมิได้มีนโยบายเพื่อการควบคุมผลเสียจากการพัฒนาทางอุตสาหกรรมไว้ โดยเฉพาะ ดังนั้น ผลเสียที่เกิดขึ้นจากการระบายของเสียของโรงงานที่มีต่อประชาชนจึงนับวันจะทวีมากขึ้น เนื่องจากตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจนั้น อุตสาหกรรมจะต้องขยายตัวออกไปอย่างมาก การประกอบอุตสาหกรรมในประเทศไทยในยุคก่อน ๆ และในปัจจุบัน ส่วนใหญ่เป็นการนำผลิตผลทางด้านเกษตรมาใช้เป็นวัตถุดิบ เช่น โรงงานน้ำตาล โรงงานกระดาษ โรงงานอาหารกระป๋อง ฯลฯ ปัญหาน้ำเสียเป็นผลที่ตามมาจากกิจการที่โรงงานอุตสาหกรรมเหล่านั้น ปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำโดยมิได้มีการกำจัดของเสีย (Treatment) แต่อย่างใด ผลเสียจึงตกแก่ประชาชน และสัตว์น้ำต่าง ๆ เช่น กุ้ง, ปู, ปลา, หอย เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก และส่งผลไปถึงชีวิตมนุษย์ที่นำสัตว์เหล่านั้นมาเป็นอาหาร โดยอาจเป็นผลในทันทีทันใดหรือในลักษณะสะสมในร่างกาย สำหรับประเทศไทย ก็เคยประสบปัญหาน้ำเสียถึงขั้นวิกฤต ส่งผลเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ สังคม มาครั้งใหญ่ที่กรณีน้ำในแม่น้ำแม่กลอง



เกิดการเน่าเสีย ในปี 2516 มาแล้ว

ความสนใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในแง่ของกฎหมายได้เริ่มเป็นจริงเป็นจังในระดับชาติ ในสมัย ฯพณฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี (คือรัฐบาลสมัยที่ 34 - 35 ระหว่าง พ.ศ. 2516 - 2518) โดยกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 หมวด 5 ว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐทางด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้านอื่น ๆ ซึ่งปรากฏในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ดังนี้

มาตรา 77 รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ดินน้ำลำธาร และน่านน้ำ

มาตรา 78 รัฐพึงส่งเสริมการค้นคว้าหาทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนชาวไทย โดยไม่ขัดกับหลักการอนุรักษ์ธรรมชาติ

มาตรา 86 รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิชาการ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม และเพื่อความมั่นคงของรัฐ

มาตรา 93 รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาด และทิ้งขจัดสิ่งเป็นพิษ ซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน<sup>1</sup>

จากแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นแรงผลักดันให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่าน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ขึ้นใช้บังคับ นับเป็นกฎหมายสภาวะแวดล้อมฉบับแรกของประเทศไทย โดยมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่วางนโยบายด้านการบริหารสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ไว้ทุก ๆ ด้าน คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และต่อมาได้จัดตั้งสำนักงาน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น เป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และประสานงานกับหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแก้ไขในปัญหาเฉพาะด้าน

<sup>1</sup> ฅนัยยต์ ศรีลัมภ์, เรื่องเสริม, หน้า 22.

ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้โอนมาขึ้นกับกระทรวง-  
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงานในปี พ.ศ. 2522. เมื่อมีพระราชบัญญัติส่งเสริม  
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทำให้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อ ๆ มา  
ได้มีการบรรจุนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไว้อย่างชัดเจนในแผน ดังจะเห็นได้จากแผน  
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) วางหลักในการ  
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้ รวม 5 ประการ คือ<sup>1</sup>

1. เพื่อเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในช่วงปี 2520 และ 2521
2. เพื่อลดช่องว่างในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในหมู่ประชากรให้ลดน้อยลง
3. เพื่อลดอัตราเพิ่มและปรับปรุงคุณภาพของประชากร ตลอดจนทั้งการเพิ่ม  
การจ้างงานในประเทศ
4. เพื่อเร่งบูรณะ และปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลัก ตลอดจนสิ่งแวดล้อม  
ของชาติ
5. เพื่อสนับสนุนขีดความสามารถในการป้องกันประเทศ และแก้ไขปัญหาใน  
บางพื้นที่ เพื่อความมั่นคง

ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 4 นี้ ได้เน้นถึงปัญหาความเสื่อม -  
โทรมของสิ่งแวดล้อมของชาติ โดยรัฐจะใช้มาตรการในระยะสั้น ซึ่งอยู่ในขอบเขตของ  
กฎหมายที่มีอยู่ เพื่ออนุรักษ์สภาพแวดล้อมอย่างเคร่งครัด โดยจะให้ความสนับสนุนด้านงบ-  
ประมาณแก่โครงการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะจัดให้มีแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมทั้งในแง่แผน  
ส่วนรวมของประเทศ และแผนเฉพาะแต่ละจังหวัด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาวที่  
จะป้องกันการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงฐานะของเมืองหลักให้เป็นนครขนาด  
กลาง เพื่อสนับสนุนและกระจายอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการบริหารไปสู่เมืองหลัก  
เพื่อลดความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมในส่วนกลาง รวมทั้งการเร่งบูรณะและปรับปรุง  
บริหารทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม จะเห็นว่า แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 เน้นการพัฒนาความ-

<sup>1</sup>โปรดดูรายละเอียด สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ฉบับที่ 4 (2520-2524), (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2520)

มั่นคงทุก ๆ ด้านของชาติ ที่เปิดโอกาสให้รัฐมีการดำเนินการฟื้นฟูปรับปรุง และบูรณะ ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมของชาติหลังจากการลกด้าวทางเศรษฐกิจภายหลังจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึง 3 ได้ดำเนินการผ่านไป

สำหรับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) ยึดหลักในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มั่นคงมากยิ่งขึ้นกว่าที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ซึ่งในแผนดังกล่าวได้เน้นถึงการแก้ไขปัญหาค่าที่เคยประสบมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 โดยเน้นการปรับปรุงการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อม ปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสม รวมทั้งการเผยแพร่ความรู้ และการศึกษาทางด้านสิ่งแวดล้อม และสนับสนุนทางการเงิน และการลงทุน อันเป็นการเน้นถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ควบคู่ไปกับการวางแผนนโยบายแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม<sup>1</sup>

เนื่องจากสภาพปัญหาทางค่านมลภาวะทางน้ำเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของชาติในหลาย ๆ ด้าน ดังกล่าวมาแล้ว และที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ตลอดจนความเป็นอยู่ และการดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน หรือวางแผนนโยบายเพื่อป้องกันแล้ว ผลกระทบที่เกิดอาจลุกลามใหญ่โต ทั้งนี้ ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จึงมีส่วนหนึ่ง ซึ่งวางเป้าหมายที่จะแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำอย่างเร่งครัด โดยเฉพาะในบริเวณแหล่งน้ำที่มีความสำคัญต่อสภาพเศรษฐกิจ และการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างมาก กล่าวคือ ได้วางแผนแก้ปัญหามลพิษทางน้ำไว้ในบริเวณต่าง ๆ ดังต่อไปนี้<sup>2</sup>

1. แม่น้ำเจ้าพระยา ตั้งแต่บริเวณอำเภอเมืองอยุธยา ลงมาถึงบริเวณแหล่งน้ำกิน ของการประปานครหลวง และตั้งแต่อำเภอเมืองปทุมธานีถึงบริเวณปากอ่าว
2. แม่น้ำท่าจีน ตั้งแต่ใต้ประตูน้ำโพธิ์พระยาจนถึงบริเวณปากอ่าว

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529), หน้า 222 - 228.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 222.

3. แม่น้ำแม่กลอง ตั้งแต่ใต้เขื่อนวชิราลงกรณ์ จนถึงบริเวณปากอ่าว
4. แม่น้ำบางปะกง ตอนล่างจนถึงบริเวณปากอ่าว
5. อ่าวไทยตอนบนและบริเวณชายฝั่งภาคตะวันออก

อีกทั้งได้วางนโยบายให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนการสำรวจและการศึกษาวิจัย ปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างพื้นฐานข้อมูลและหาความรู้ความเข้าใจในระบบสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ และเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมต่อการแก้ไขและควบคุมสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในประเทศ อีกทั้งยังมีนโยบายสนับสนุนให้หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาล และภาคเอกชน โดยเฉพาะโรงงานของรัฐวิสาหกิจ ดำเนินการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเน้นด้านประหยัดเงินทุนและทรัพยากรธรรมชาติ และนำของเสียมาใช้ประโยชน์ ที่สำคัญคือการให้สิ่งจูงใจแก่ภาคเอกชน เพื่อการลงทุนในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย

นอกจากนี้ ในร่างแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ซึ่งจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2529 ไปจนถึง 30 กันยายน พ.ศ. 2534 ยังได้ถึงความจำเป็นในการกำหนดนโยบายของรัฐ ด้านการควบคุมสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในส่วนของการพัฒนาแหล่งน้ำในแนวทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ในแผนดังกล่าวมองสภาพแหล่งน้ำในอดีตของประเทศไทยจนถึงปัจจุบันสรุปสาระสำคัญคือ

1. น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญต่อการพัฒนาทางการเกษตรของประเทศไทย ฐานะเศรษฐกิจของประเทศ จึงผูกพันกับแหล่งน้ำ
2. การพัฒนาแหล่งน้ำโดยทั่วไป เพื่อปรับสภาวะธรรมชาติ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านการเกษตร การอุปโภค บริโภค การผลิตพลังงานไฟฟ้า การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น
3. ในอดีต ทรัพยากรแหล่งน้ำมีปริมาณมากกว่า ความต้องการใช้น้ำ ปัญหาความขัดแย้งในการใช้น้ำ จึงยังไม่เกิด
4. ปริมาณการใช้น้ำในปัจจุบันสูง จนกระทั่งเกินกว่าปริมาณน้ำที่มีอยู่ในปริมาณจำกัด

ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ประชากรเพิ่มมากขึ้นทุกปี ทำให้ปริมาณการใช้น้ำเพิ่มมากขึ้น เกิดปัญหาการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งปัญหาการขาดแคลนน้ำ เริ่มมีแนวโน้มน้ำจะมีมากขึ้น จนเกินกว่าทรัพยากรน้ำที่มีอยู่<sup>1</sup>

จากข้อเท็จจริงและปัญหาหลักดังกล่าว การพัฒนาแหล่งน้ำในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 จึงวางนโยบายพัฒนาไว้ดังนี้ คือ<sup>2</sup>

1. ให้มีการประสานแผนการพัฒนาแหล่งน้ำอย่างเป็นระบบลุ่มน้ำ
2. ให้มีการบริหารและการจัดการโครงการแหล่งน้ำ เพื่อให้การใช้น้ำสำหรับกิจกรรมต่างๆ ไป ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น
3. สนับสนุนการดำเนินการพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อการยังชีพขั้นพื้นฐานของประชาชน และเพื่อแก้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม
4. เร่งรัดการพัฒนาแหล่งน้ำอุปโภคบริโภคในเชิงคุณภาพ เพื่อให้ราษฎรในชนบท มีน้ำสะอาดดื่ม และใช้อย่างปลอดภัย
5. สนับสนุนการจัดหาแหล่งน้ำ เพื่อพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ ตามนโยบายรัฐบาล รวมทั้งการให้บริการแก่ชุมชน
6. สนับสนุนการสำรวจศึกษาและวิจัย เพื่อการวางแผนการพัฒนา การจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรแหล่งน้ำ เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดต่อไป
7. สนับสนุนนโยบายเก็บเงินค่าใช้น้ำ ภายใต้หลักการผู้ได้รับประโยชน์จากผลของการพัฒนา ต้องมีส่วนร่วมในการรับภาระทางด้านการเงินด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานยก-  
รัฐมนตรี, แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนของแผนพัฒนาแหล่งน้ำ  
ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ,ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534),  
หน้า 1 - 2.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 3 - 4.

ในการพัฒนาแหล่งน้ำในช่วงของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 มีแนวทางการพัฒนา โดยสรุป คือ<sup>1</sup>

1. จัดตั้งองค์กรหลักถาวรระดับชาติ เพื่อเป็นแกนกลางในการพัฒนาบริหาร และจัดการทรัพยากรน้ำทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผนงาน และประสานงาน แผนรวมถึง การติดตาม การปฏิบัติงาน
2. จัดตั้งคณะกรรมการบริหารและจัดสรรการใช้น้ำในระบิลุ่มน้ำ และพื้นที่ พัฒนาเฉพาะ
3. ปรับปรุงองค์กรการบริหาร เพื่อให้เกิดการประสานงานทุกระดับระหว่าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชนและราษฎร เพื่อให้การใช้ประโยชน์ในการใช้น้ำ เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ
4. พัฒนาองค์กรราษฎร เพื่อให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การ- บริหาร และการบำรุงรักษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ
5. เน้นให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการ จัดการอนุรักษ์ และการใช้ทรัพยากรน้ำให้ได้ประโยชน์สูงสุด

แนวทางในการพัฒนาการใช้น้ำเพื่อการพัฒนาชุมชนและอุตสาหกรรม<sup>2</sup>

1. จัดหาน้ำเพื่อสนับสนุนแผนการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่ ซึ่งเป็นนโยบาย หลักสำคัญของรัฐบาล โดยเฉพาะในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันตก ซึ่งในอนาคตจะเป็น แหล่งชุมชน และย่านอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ รวมทั้งท่าเรือน้ำลึกของประเทศ อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องกำหนดเขตการใช้ที่ดิน และประเภทของแหล่งอุตสาหกรรมด้วย ทั้งนี้เพื่อ จะได้จัดหาแหล่งน้ำสอดคล้องกันต่อไป
2. เน้นการพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อการพัฒนาชุมชนและอุตสาหกรรม ในบริเวณพื้นที่ เมืองหลัก โดยให้สอดคล้องกับการพัฒนาเมืองหลักตามนโยบายของรัฐ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6 - 7.

3. กำหนดมาตรการให้มีการกำจัดน้ำเสียจากแหล่งชุมชน จากโรงงานอุตสาหกรรม และจากการเกษตรที่มีผลเสียต่อการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ

4. เน้นการประสานการพัฒนาแหล่งน้ำกับการพัฒนาสาขาอื่น ๆ เนื่องจากโครงการพัฒนาพื้นฐานหลัก ๆ ในพื้นที่เขตชุมชนเมืองหลักอาจก่อให้เกิดปัญหาหลักต่อเนื่องตามมา เช่น ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาน้ำประปาไม่พอเพียง ฯลฯ

การจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาทรัพยากรแหล่งน้ำในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 จะประกอบไปด้วยแผนงานหลักรวม 8 แผน คือ<sup>1</sup>

1. แผนงานและโครงการต่อเนื่องจากแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5
2. แผนงานการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่และขนาดกลาง
3. แผนงานการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก
4. แผนแม่บทการจัดหาน้ำอุปโภคบริโภค และการสุขาภิบาลในชนบท
5. แผนแม่บทการพัฒนา น้ำบาดาล
6. แผนงานการพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่เขตเศรษฐกิจใหม่ และพื้นที่เฉพาะเพื่อสนองนโยบายรัฐบาล
7. แผนงานการจัดระบบข้อมูล เพื่อพัฒนาทรัพยากรน้ำ
8. แผนงานการศึกษาสำรวจ และวิจัยด้านทรัพยากรน้ำ

จากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล เพื่อแก้ไขสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ โดยเฉพาะค่าน้ำเสียนั้น เท่าที่ผ่านมา เห็นได้ว่า ในระยะแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 1 และ 2 ปัญหาน้ำเสียเริ่มก่อตัวขึ้น เนื่องมาจากการเน้นหนักในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐบาล เพื่อเตรียมรับสถานการณ์การเพิ่มของประชากร และยกระดับรายได้ประชาชาติให้สูงขึ้น โดยมีได้มีการวางแผนการแก้ปัญหาสีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอย่างมีเป้าหมายเท่าที่ควร จากการเกิดปัญหาใหญ่จากกรณีการเน่าเสียของน้ำในแม่น้ำสายสำคัญ ๆ ของประเทศที่เป็นแหล่งรับน้ำจากกิจการอุตสาหกรรม โดยเฉพาะ กรณีแม่น้ำแม่กลองเน่า ในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 2 กำลังดำเนินอยู่ ส่งผลให้มีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอย่างเร่งด่วน รวมทั้งมีการก่อตั้งหน่วยงาน

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

ที่วางนโยบายด้านการบริหารสิ่งแวดล้อม คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในเวลาต่อมา กล่าวคือ รัฐบาลเริ่มเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องป้องกันและแก้ไขสภาวะแวดล้อม เป็นพิเศษควบคู่ไปกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม มากกว่าที่เป็นมาในอดีต สำหรับแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 3 ก็ยังคงมุ่งสร้างกิจการภาคอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมให้ขยายมากยิ่งขึ้น แต่ก็เฝ้าระวังเห็นความสำคัญของการป้องกันสภาวะแวดล้อมเป็นพิเศษ รวมทั้งมาตรการในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การกระจายโรงงานอุตสาหกรรมไปสู่ท้องถิ่นชนบท แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ได้เริ่มก่อตัว ตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 1 และ 2 ก็ได้เริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะพิษจากของเสียที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นสาเหตุใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชน ได้เริ่มทวีความรุนแรงเป็นลำดับ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศ ได้วางนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 โยแสดงเจตนารมณ์ให้รัฐบาลเล็งเห็นความสำคัญของการควบคุมสภาวะแวดล้อม และขจัดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษไว้อย่างชัดเจนสำหรับแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 4 ได้วางวัตถุประสงค์ไปในทางชลอการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เพื่อเปิดโอกาสในการฟื้นฟู ปรับปรุงบูรณะทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมให้ดีขึ้น ส่วนในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งกำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน ก็ได้มุ่งฟื้นฟูฐานะทางเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างทางสังคม แต่ก็ควบคุมดูแลสภาวะแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่สมดุล โดยเฉพาะด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ได้วางวัตถุประสงค์ที่แน่นอนไว้ในแผน กล่าวคือ การมุ่งแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ ที่สะสมมาเป็นเวลาช้านานให้หมดไป โดยเน้นการพัฒนาแหล่งน้ำที่เป็นเส้นทางเศรษฐกิจของประชาชน ในทุก ๆ สาย เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา, แม่น้ำท่าจีน, แม่น้ำแม่กลอง และแม่น้ำบางปะกง รวมทั้งการพัฒนาแหล่งน้ำบริเวณอ่าวไทย ให้ปราศจากมลพิษทางน้ำ โดยการให้การสนับสนุนทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการแก้ไขปัญหาน้ำเสีย ส่วนแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 แม้ยังไม่มีการประกาศอย่างเป็นทางการ แต่เท่าที่อยู่ในขั้นดำเนินการจัดทำแผน ก็พอจะสรุปแนวทางได้ว่า เน้นในเรื่องการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมทางด้านน้ำ มุ่งประโยชน์จากการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการพัฒนาแหล่งน้ำเป็นสำคัญ และมีแนวโน้มที่จะเก็บค่าบริการการใช้น้ำ เน้นให้มีการศึกษาและวิจัย เพื่อการวางแผนการพัฒนา การจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากร



แหล่งน้ำ เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดต่อไป รวมทั้งมีแนวโน้มที่จะให้มีการจัดตั้งองค์กรหลัก  
ถาวรระดับชาติ เพื่อเป็นแกนกลางในการพัฒนา บริหาร และจัดการทรัพยากรน้ำ ภาย  
หน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผนงาน และประสานแผน รวมทั้งการติดตามผลการปฏิบัติงาน  
เพื่อให้ได้ผลดีกว่าที่เป็นมาในอดีต ซึ่งการพัฒนาแหล่งน้ำ และการควบคุมแก้ไขปัญหาคือ  
เกิดแก่แหล่งน้ำ เป็นไปในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ ขาดการเป็นเอกภาพ ขาดการประสาน  
งานกัน โดยผลจากการประชุมเพื่อจัดทำแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 สรุปได้ว่าการ ให้ความ  
สำคัญแก่การพัฒนาแหล่งน้ำ และคุณภาพของน้ำในแหล่งน้ำ กล่าวคือ จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพ  
ในการใช้น้ำ ด้วยการใช้น้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุด การพัฒนาแหล่งน้ำจะต้องกระทำเป็น  
ระบบ โดยจะได้จัดให้มีองค์กรควบคุมการใช้น้ำ และแก้ไขปัญหารองน้ำ โดยมีกฎหมาย  
รับรอง<sup>1</sup> จากการประชุมสัมมนาวางแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในแผน-  
พัฒนา ฉบับที่ 6 ดังกล่าว จึงพอจะเห็นแนวโน้มในการพัฒนาแหล่งน้ำ และคุณภาพน้ำ จะ  
ดำเนินต่อไปด้วยการทำงานที่เป็นระบบ โดยมีกฎหมายรองรับอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

#### องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมนับเป็นปัญหาที่ประเทศทั่วโลกได้ให้ความสำคัญ ความคู่ไปกับการ  
พัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม และความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี รวมทั้งการเพิ่ม  
จำนวนอย่างรวดเร็วของประชากรประเทศไทย ก็เช่นกัน ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่รัฐบาล  
ได้ตระหนักในปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ฝนเสีย อากาศเป็นพิษ  
ป่าไม้ และต้นน้ำลำธาร ถูกทำลาย และปัญหาน้ำเสีย ก็เป็นปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่ง ซึ่งรัฐ-  
บาลได้ตระหนักถึงปัญหานี้ และพยายามหาทางแก้ไข ดังจะเห็นได้จากการออกกฎหมายที่มี  
ส่วนในการอนุรักษ์แหล่งน้ำมากมายหลายฉบับ กระจัดกระจายอยู่ เช่น พระราชบัญญัติการ  
รักษาคลอง รศ. 121, พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482, พระราช  
บัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ฯลฯ ซึ่งพระราชบัญญัติเหล่านี้มีบางมาตราที่ได้  
กล่าวถึงการอนุรักษ์แหล่งน้ำ อันเป็นการมุ่งที่การรักษาความสะอาด โดยมีการลงโทษแก่  
ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเหล่านี้ จึงจัดอยู่ในประเภทกฎหมายที่มีส่วนในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางน้ำ

<sup>1</sup>ไทยรัฐ, วันที่ 8 กันยายน 2528, หน้า 1 - 2.



เท่านั้น โดยมีสามารถจัดให้เป็นกฎหมายสภาวะแวดล้อมเกี่ยวกับน้ำได้ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่แสดงถึงนโยบาย การป้องกัน และการควบคุมปัญหาความสกปรกของแหล่งน้ำ สาธารณะไว้เลย การแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้นก็มีได้เป็นการเชียวหาความเสียหายที่มหาชน ได้รับแต่อย่างใด มีแต่เพียงบทลงโทษโดยการปรับ หรือจำคุกแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติที่กำหนดไว้ ในกฎหมายเท่านั้น จึงทำให้กฎหมายเหล่านั้นไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองและความก้าวหน้าทางด้านอุตสาหกรรม ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไข้และป้องกัน ปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างเช่นในประเทศที่เจริญก้าวหน้าทางด้านกฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อม ก็อาจจะเกิดความเดือดร้อนต่อชีวิต สุขภาพอนามัย และความเป็นอยู่ของประชาชน จึงจำเป็นที่จะต้อง มีกฎหมายที่การควบคุมสภาวะแวดล้อมอย่างแท้จริง เป็นการเฉพาะด้าน ดังจะได้กล่าวต่อไป

ทางบ้านรัฐบาลได้ตั้งเห็นความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง เมื่อ พ.ศ. 2518 โดยมีการตรา พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น อันนับได้ว่าเป็นกฎหมายสภาวะแวดล้อมฉบับแรกของประเทศไทย โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2518 โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ได้มีการกำหนด คณะบุคคลขึ้น คณะหนึ่ง คือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีองค์การหนึ่ง คือ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ และรับผิดชอบงานทางด้านสภาวะแวดล้อม โดยมีหน้าที่แก้ไข้ปัญหาที่เกี่ยวกับความเสื่อมโทรมและเป็นพิษของสภาพแวดล้อมในด้านต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาน้ำเสียด้วย จึงเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบต่อปัญหาสภาวะแวดล้อมของประเทศไทยโดยตรง และเป็นองค์กรที่เป็นผู้ใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 แต่กฎหมายฉบับนี้ ชาวอ่านาจบังคับ กล่าวคือ ไม่มีบทลงโทษในกรณีที่มีบุคคลฝ่าฝืนการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ อีกทั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็ไม่มีอำนาจในการเข้าควบคุมกิจการ หรือโครงการใดที่อาจก่อให้เกิดปัญหาสภาวะแวดล้อมได้ ดังนั้นในเวลาต่อมา จึงได้มีการแก้ไข้เพิ่มเติมบทบาทของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติใน พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม(ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2521<sup>1</sup> ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2521 โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อ

1. ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่อันเหมาะสมยิ่งขึ้น
2. ให้นายกรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศกำหนดโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องเสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ในเวลาต่อมา ได้มีการโอนงานของ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาขึ้นกับ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวง กำหนดค่าธรรมเนียม กำหนด คติกิจการอื่น และออกประกาศ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย<sup>2</sup>

แต่ถึงกระนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็มีได้แก้ไขข้อความบางมาตราที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี เอาไว้ ด้วยเหตุนี้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 จึงยังคงให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแก่สภาพแวดล้อม โดยกล่าวไว้ในมาตรา 17

มาตรา 17 ให้นายกรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด

<sup>1</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 95, ตอนที่ 156.

<sup>2</sup>พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518, มาตรา 28 [เพิ่มขึ้นโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521]

(1) ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ

(2) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันมิใช่เป็น เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ

(3) วิธีการที่จะใช้ในการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา 20 "เมื่อมีเหตุฉุกเฉิน เนื่องจากสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้น จะเกิดเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือต่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคล ซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดอันตราย หรือความเสียหายหรือบุคคลซึ่งอาจได้รับอันตราย หรือความเสียหายดังกล่าว ไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่สภาวะแวดล้อมเป็นพิษที่เกิดขึ้น หรือสั่งให้กระทำการใด อันจะมีผลเป็นการระงับ หรือลดความรุนแรงแก่สภาวะแวดล้อมเป็นพิษที่เกิดขึ้นในระหว่างที่มีเหตุผลดังกล่าว

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรี จะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดแทนนายกรัฐมนตรีก็ได้ โดยทำเป็นคำสั่ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งความวรรคหนึ่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้สั่งความวรรคสองแล้ว ให้ประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา โดยมีชื่อย้า"

จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงพอสรุปได้ว่า อำนาจของนายกรัฐมนตรี ในการแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมตาม พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คือ

1. การกำหนดประเภทของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการ

2. กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีใช้เป็น เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ความกฎหมายของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ
3. กำหนดวิธีการที่จะใช้ในการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม
4. สั่งให้มีการระงับหรือระงับการ หรือลดความรุนแรงแก่สภาวะแวดล้อม เป็นพิษ อันอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ของประชาชน หรือก่อความเสียหาย ต่อทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ

จากอำนาจหน้าที่ตาม มาตรา 17 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 ที่ได้ให้อำนาจ ในการออกคำสั่งใด ๆ เพื่อแก้ไขสภาพความเสื่อมโทรมของสภาวะแวดล้อมแก่นายกรัฐมนตรี นับว่า ก่อให้เกิดผลดีแก่การปฏิบัติงานสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นอย่างมาก นับเป็นหนทางที่จะก่อให้เกิดการประสานงาน จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางด้าน การควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ร่วมกันแก้ไขปัญหามาที่ เกิดขึ้น โดยอาศัยอำนาจนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ตลอดทั้งเป็นโอกาสสุดท้ายที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะ ได้ปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยอาศัย อำนาจของนายกรัฐมนตรีเป็น เครื่องมือขั้นสุดท้าย โดยเฉพาะ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นับว่าได้ประโยชน์จากบทบัญญัติ ของกฎหมายในสองมาตราดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาสภาวะแวดล้อมที่ต้องใช้เวลา แรงความ เพื่อให้อสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงกลับคืนสู่สภาพเดิม

สำหรับอำนาจหน้าที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทอสรุปลดังนี้

#### คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จัดเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ต่อการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีคณะบุคคลประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม, ปลัดกระทรวงมหาดไทย, ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ปลัดกระทรวงคมนาคม, ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม, ปลัดกระทรวงสาธารณสุข, เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และ

สังคมแห่งชาติ, ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกิน 5 คน ผู้แทนสถาบันองค์การอิสระ หรือบุคคลอื่นอีกไม่เกิน 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขาธิการ แต่ทั้งนี้ กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากสถาบันองค์การอิสระหรือบุคคลอื่น จะต้องไม่เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ<sup>1</sup>

จึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินี้ ประกอบด้วยบุคคลจาก ฝ่ายต่าง ๆ 3 ฝ่าย คือ ส่วนราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และเอกชน เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ต้องการให้ทางฝ่ายราชการคุมเสียงข้างมาก และคุ้มครองอำนาจของคณะกรรมการ<sup>2</sup> แต่ผู้ทรงคุณวุฒินั้น มิได้ห้ามไว้ว่าต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ จึงเป็นการเปิดกว้างให้ข้าราชการประจำที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมีโอกาสเข้ามาเป็นคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้

ส่วนการกำหนดให้ปลัดกระทรวงที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีการดำเนินงานของกระทรวงอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ เข้ามาเป็นคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินี้ ก็เพียงเพื่อให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบถึงเรื่องที่คณะกรรมการ ฯ ได้พิจารณาเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อการดำเนินงานแก้ไขและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ทันทั่วทั้ง<sup>3</sup>

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518, มาตรา 4.

<sup>2</sup>เอกสารของกองสนเทศและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม "สิ่งแวดล้อม" (พระนคร : สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ), หน้า 6.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน.

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่จะต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย มีดังนี้<sup>1</sup>

1. เสนอนโยบายและความเห็นเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี
2. พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติตามนโยบายในการทำแผน หรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม
3. พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ที่อาจมีผลเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
4. เสนอแผนพัฒนาส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518, มาตรา 5 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521, มาตรา 4)

5. ให้คำแนะนำต่อนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่จะประกาศกำหนดตามมาตรา 17 หรือออกคำสั่งตามมาตรา 20

6. เสนอแนะมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ส่วนราชการในอำนาจกำหนดตามกฎหมายต่อส่วนราชการนั้น รวมทั้งเสนอแนะมาตรการในการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่าง ๆ ต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

7. เสนอแนะการแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

8. ประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม

9. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

10. เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

11. พิจารณาเรื่องอื่นใดเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา

12. ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

กล่าวโดยสรุป การทำงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีลักษณะเป็นการประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ในการควบคุม ดูแล และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการให้คำแนะนำผ่านทางคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องหรือนายกรัฐมนตรี สั่งการไปยังหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นต่อไป อีกชั้นหนึ่ง เพราะลำพังคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเอง ไม่มีอำนาจสั่งการ หรือควบคุมการทำงานของหน่วยงานอื่น ๆ โดยตรง อีกทั้งความเห็นของคณะกรรมการฯ ก็ไม่มีสภาพบังคับ หรือถือเป็นข้อยุติที่หน่วยงานอื่นจะต้องนำไปปฏิบัติเสมอไป ดังนั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงมีลักษณะเป็นที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม



นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจมอบให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ปฏิบัติการ หรือเตรียมข้อเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาคำเนินการต่อไป โดยกฎหมายได้มอบอำนาจให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจดังต่อไปนี้

๑. มีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และบุคคลอื่น ส่งเอกสารการสำรวจผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเอกสาร ข้อมูล ที่เกี่ยวข้องของโครงการ และแผนงานมาพิจารณา ในการนี้อาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วย หากเห็นว่า โครงการและแผนงานใด อาจจะทำให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งในกรณีนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีหน้าที่เสนอมาตรการแก้ไขต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

จะเห็นว่า อำนาจของคณะกรรมการในข้อ ๑ นี้ มีเพียงให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และบุคคลอื่นใด ส่งเอกสารการสำรวจผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องของโครงการและแผนงานมาพิจารณา อีกทั้งมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับโครงการ หรือแผนงานนั้น ๆ มาชี้แจง โดยกฎหมายมิได้กำหนดบทลงโทษ ในกรณีที่บุคคลหรือหน่วยงานที่จะต้องส่งรายงานนั้นไม่ปฏิบัติตาม คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็ไม่มีอำนาจบังคับได้

๒. อาจเชิญบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย ความเห็น หรือคำแนะนำทางวิชาการได้เมื่อเห็นสมควร และอาจขอความร่วมมือจากบุคคลใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง หรือเพื่อสำรวจกิจกรรมใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย<sup>๒</sup>

อำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมิได้มีอำนาจ เกิดขาดในการจะขอให้บุคคลมาให้ข้อเท็จจริง เพื่อการสำรวจผลกระทบกระเทือนต่อสภาพแวดล้อม แต่เป็นการเชิญ หรือขอร้องให้บุคคลนั้น ๆ เข้ามาให้ถ้อยคำเท่านั้น หากบุคคลดังกล่าวไม่มาให้ถ้อยคำ

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘, มาตรา ๖.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๔.

ก็ไม่มีบทบังคับ หรือลงโทษใด เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้

3. ขอให้ส่วนราชการหรือสถาบันการศึกษาของทางราชการที่เห็นสมควรทำ รายงานเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมได้<sup>1</sup>

4. อาจอนุญาตให้บุคคล ซึ่งเป็นผู้ชำนาญในการศึกษาผลกระทบกระเทือนต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อม มีสิทธิทำรายงานการศึกษา และมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบ กระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>2</sup>

5. มีอำนาจตั้งคณะกรรมการประจำเฉพาะเรื่อง เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการ อย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมอบหมายให้<sup>3</sup>

สำหรับการตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมประจำเฉพาะเรื่องนี้ จะเป็นผู้รับผิดชอบ ในงานเฉพาะขอบเขตในสิ่งแวดล้อมประการนั้น ๆ เท่านั้น เนื่องจากสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่อง ที่กว้างขวางครอบคลุมไปในสาขาต่าง ๆ หลายด้าน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึง มีความจำเป็นที่จะต้องตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่องชุดต่าง ๆ ขึ้น เพื่อช่วยใน การพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เสียชั้นหนึ่งก่อน

การแต่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมประจำชุดต่าง ๆ เฉพาะเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์- สังกัด เพื่อให้คณะกรรมการแต่ละชุด วางแนวทางในการจัดทำนโยบาย และมาตรการ ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในแต่ละด้านที่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบ นอกจากนี้ ยังมีขึ้น เพื่อให้พิจารณากลับกรองการศึกษา วิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในปัญหาแต่ละด้าน ตลอดจนเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสม เพื่อแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมในขอบเขตความรับผิดชอบที่ได้กำหนดไว้ต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 19.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 15.

เพื่อพิจารณาคณะกรรมการ เฉพาะเรื่องชุดต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น มี 2 รูปแบบ คือ<sup>1</sup>

1. คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี
2. คณะกรรมการตามคำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

1. คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย

1.1 คณะกรรมการบริหารและพัฒนาสิ่งแวดล้อม บริเวณบางกะเจ้า

1.2 คณะกรรมการพิจารณาสถานที่ทำงานของหน่วยราชการในเขตกรุงเทพ ฯ และเมืองหลัก

1.3 คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์

2. คณะกรรมการตามคำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อการควบคุมสภาวะแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ของประเทศไทย เช่น อากาศ-  
เป็นพิษ น้ำเป็นพิษ ปศุศาสตร์พิษ ฯลฯ โดยทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง  
เพื่อการค้นคว้า วิจัย ในปัญหาสภาวะแวดล้อมเฉพาะเรื่อง<sup>2</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน, รู้จักสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. (กรุงเทพมหานคร : บริษัทวิคตอรี เพาเวอร์โฮมท์ จำกัด, 2526), หน้า 4.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน.

อำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดังกล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ เป็นอำนาจในการบริหารงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเท่านั้น การติดต่อประสานงาน หรือสัมพันธ์กับส่วนราชการอื่นก็เป็นไปในลักษณะการขอความร่วมมือเท่านั้น เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจที่จะไปบังคับให้หน่วยงานใด หรือบุคคลใดต้องปฏิบัติตามคำขอร้องหรือแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่อย่างใด สำหรับในวิถยานิพนธ์นี้ เน้นหนักเรื่องสิ่งแวดล้อมเรื่องน้ำ ซึ่งมีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องน้ำ และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ เป็นคณะกรรมการเฉพาะ จึงจะได้วิเคราะห์ถึงผลงานและการดำเนินงานของคณะกรรมการดังกล่าวต่อไป โดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับน้ำ

#### สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

แนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีลักษณะเป็นเพียงผู้ประสานงาน ศึกษาค้นคว้าแก้ไข และปรับปรุงสภาพแวดล้อม ดังนั้น ลักษณะการทำงานจึงเป็นการศึกษาวิเคราะห์และพิจารณาหามาตรการในการป้องกันและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งได้กำหนดหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไว้ดังนี้ คือ<sup>1</sup>

1. ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้
2. ศึกษาวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมและคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการวางแผนและในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตลอดจนหาแนวทางปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
3. พิจารณาเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ใช้มาตรการใด ๆ ในอันที่จะส่งเสริมและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
4. ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติหรือการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกัน และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของส่วนราชการ รัฐ

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518, มาตรา 12.

วิสาหกิจ และเอกชน เพื่อรายงานต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

5. รับเรื่องราวร้องทุกข์ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย เนื่องมาจากการกระทำอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาพิจารณาหาทางแก้ไข

6. ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานและประชาสัมพันธ์ด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งภายในประเทศและกับต่างประเทศ

7. สนับสนุนหรือทำการศึกษา วิจัย และเผยแพร่ปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมร่วมกับ สถาบันการศึกษา และหน่วยงานอื่น ๆ

8. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษา เรื่องคุณภาพสิ่งแวดล้อมในทุกระดับการศึกษา

9. ปฏิบัติการอื่นใด ตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

จากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานทางวิชาการในการประสานงานควบคุม และแก้ไขคุณภาพสิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน ตลอดจนการทำหน้าที่เป็นองค์กรกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และหาแนวทางปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อันมีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์ทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมที่ต่างประเทศที่ก้าวหน้าทางด้านกฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อมมีบังคับอยู่ เช่น ประเทศญี่ปุ่น, สหรัฐอเมริกา ฯลฯ โดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐานคุณภาพของน้ำนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ถือเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งให้มีการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับการกำหนดคุณภาพของน้ำไว้หลายด้าน ดังจะได้อธิบายต่อไปในรายละเอียด

นโยบายอีกประการหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็คือ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ ที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย เนื่องจากผลกระทบทางด้านปัญหาสิ่งแวดล้อม ก็สามารถร้องเรียนมายังสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ยังมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบ รายงานผลกระทบเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระยะเตรียมงานของกิจการ หรือโครงการที่มีการขออนุญาต หรือต่อไปอนุญาต<sup>1</sup> เพื่อให้ทราบข้อมูลว่า โครงการใดที่จะขอเปิดทำการใหม่ มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพียงใด หรือโครงการที่เปิดดำเนินการแล้ว มีผลกระทบกระเทือนต่อสภาพแวดล้อม จะได้มีการแก้ไขปรับปรุงก่อนดำเนินการต่อไป โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มาตรา 17<sup>2</sup> โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด ประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ระยะเตรียมงาน เพื่อขอความเห็นชอบ จึงเห็นได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีบทบาทในการเข้าควบคุมและแก้ไขมิให้กิจการด้านอุตสาหกรรมและโครงการบางประเภทที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมดำเนินการต่อไป หากไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขตามที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตั้งมาตรฐานเอาไว้ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมมีอำนาจที่จะไม่อนุมัติโครงการที่เจ้าของกิจการเสนอผ่านมาทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งจะส่งผลให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่สามารถออกใบอนุญาตให้ดำเนินการ หรือต่ออายุใบอนุญาตให้กิจการเหล่านั้นดำเนินการต่อไปได้ จนกว่าจะได้รับการปรับปรุงแก้ไข หรือดำเนินการจนสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เห็นว่า เหมาะสม และมีคำสั่งอนุมัติในรายงานผลกระทบกระเทือนต่อสภาวะแวดล้อม แล้ว

แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีบทบัญญัติดังกล่าวควบคุมผู้ประกอบการให้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ในด้านการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุมัติรายงานผลกระทบกระเทือนต่อสภาวะแวดล้อม ก็มีบทบัญญัติของกฎหมาย

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2)

เพื่อป้องกันการค้าขาย หรือการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม โดยกฎหมายกำหนดเวลาให้พิจารณารายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จ ภายในเก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น และให้ถือว่า ถ้าไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ถือว่า สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบแล้ว<sup>1</sup> แต่หากสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ไม่ให้ความเห็นชอบในรายงานดังกล่าว บุคคลดังกล่าว จะต้องเสนอมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเห็นชอบ<sup>2</sup> และเมื่อบุคคลนั้นได้เสนอรายงานที่แก้ไขแล้ว กลับคืนมาใหม่ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับการเสนอมาตรการนั้น ถ้าไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่า สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว<sup>3</sup>

ด้วยเหตุที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นองค์กรผู้มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการอนุญาตให้โครงการต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อม ซึ่งหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบต่อการออกใบอนุญาตให้ดำเนินการ หรือต่ออายุใบอนุญาตให้ดำเนินการต่อไป เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม ในกรณีของโรงงานอุตสาหกรรม ได้เสนอรายงานผลกระทบกระเทือนต่อสภาวะแวดล้อม ผ่านมาให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมพิจารณา ดังกล่าวมาแล้วนั้น เพื่อให้การดำเนินงานในการทำรายงานผลกระทบกระเทือนต่อสภาวะแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงได้วางกฎเกณฑ์ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ในอันที่จะกำหนดคุณสมบัติของบุคคล ซึ่งเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะที่สามารถจัดทำรายงานผลกระทบกระเทือนต่อสภาวะแวดล้อมไว้ ตลอดจนกำหนดขั้นตอนในการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ที่ได้รับการอนุญาตให้สามารถเป็นผู้จัดทำรายงานผลกระทบกระเทือน

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18, วรรค 2.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18, วรรค 4.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18, วรรค 5.

ต่อสภาวะแวดล้อมได้ โดยกำหนดเป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการตามที่กำหนดไว้ในกฎ-  
กระทรวง<sup>1</sup> และกำหนดค่าธรรมเนียมของการขอและการออกใบอนุญาตตามที่กำหนดไว้ใน  
กฎกระทรวง<sup>2</sup> กล่าวคือ ใ้มีกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิขออนุญาตทำรายงาน  
เกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม  
ลุ่มไว้ดังนี้ คือ<sup>3</sup>

1. ต้องเป็นสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย
2. ถ้าเป็นนิติบุคคลต้องได้จดทะเบียนตามกฎหมายไทย หากเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญ จกทะเบียนผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย กรณีห้างหุ้นส่วนจำกัด ผู้เป็นหุ้นส่วน จำกัดไม่จำกัดความรับผิดทั้งหมด ต้องมีสัญชาติไทย รวมทั้งหุ้นของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ต้องเป็นของหุ้นส่วน ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา และมีสัญชาติไทย กรณีบริษัทจำกัด กรรมการบริษัทจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ต้องมีสัญชาติไทย และหุ้น ของบริษัทจำกัดนั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ต้องเป็นของผู้ถือหุ้น ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา และมีสัญชาติไทย ในกรณีนิติบุคคลที่จดทะเบียนตามกฎหมายต่างประเทศ จะต้องมึนิติบุคคลในประเทศ เข้าร่วมในการทำรายงานด้วย และต้องมีวัตถุประสงค์ เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย และให้คำปรึกษาทางวิชาการด้วย

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>กฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527, ออกตามความในพระราชบัญญัติ  
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518.

<sup>2</sup>พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518,  
มาตรา 19 วรรค 3. (เพิ่มเติมแก้ไขโดย มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและ  
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521) และมาตรา 28.

<sup>3</sup>กฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527, อ้างแล้ว, ข้อ 1.



นอกจากนี้ ยังได้กำหนดระยะเวลาการขออนุญาต เป็นผู้มีสิทธิทำรายงานเกี่ยวกับ การศึกษา และมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อสิ่งแวดล้อมไว้คราวละ 5 ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต<sup>1</sup> ซึ่งผู้ขออนุญาตจะต้องมีผู้ชำนาญการอย่างน้อย 1 คน ซึ่งอยู่ ประจำ ทำหน้าที่รับผิดชอบในการทำรายงาน โดยต้องมีความรู้ไม่ต่ำกว่า ปริญญาตรีทาง วิทยาศาสตร์ สาขาสิ่งแวดล้อมนิเวศวิทยา (หรือสาขาภิบาล) หรือวิศวกรรมศาสตร์สาขา สิ่งแวดล้อม (หรือสาขาภิบาล) หรือเศรษฐศาสตร์ สาขาเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม และมี เจ้าหน้าที่อีกอย่างน้อย 3 คน ต้องสำเร็จการศึกษาอย่างต่ำปริญญาตรีทางวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์<sup>2</sup> นอกจากนี้ ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการจะต้องอยู่ใน ความควบคุมดูแลของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กล่าวคือ หากมีการ ร้องเรียนว่า ทำรายงานด้วยความประมาทเลินเล่อ จนก่อความเสียหายแก่สภาพแวดล้อม หรือผู้รับใบอนุญาตยินยอมให้ผู้ชำนาญการ หรือเจ้าหน้าที่ทำรายงานอันเป็นเท็จ หรือ ผู้รับใบอนุญาต หรือผู้ชำนาญการหรือเจ้าหน้าที่ขาดคุณสมบัติ หรือฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตาม กฎกระทรวง ก็จะถูกถอนใบอนุญาต หรือสั่งพักใบอนุญาต ตามควรแก่กรณี

บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญแก่การควบคุมการทำรายงานศึกษา และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือน

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 3.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 4.

ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างมาก โดยเล็งเห็นความสำคัญของการเตรียมการ เพื่อป้องกัน ปัญหาสภาวะแวดล้อมไว้ล่วงหน้ามากกว่าที่เคยเป็นมา เพื่อการแก้ไขที่ต้นเหตุ กล่าวคือ หากพบว่า โครงการใด ทั้งภาครัฐบาล หรือภาคเอกชน อาจกระทำการให้เกิดความเสียหาย แก่สภาวะแวดล้อม ก็จะได้ให้ดำเนินการแก้ไขเสียก่อนเปิดดำเนินการ หรือก่อนต่ออายุการอนุญาต สำหรับโครงการนั้น ๆ หรือหากพบว่า โครงการดังกล่าวจะเป็นตัวก่อ ปัญหาทางด้านสภาวะแวดล้อมก็จะได้ใช้อำนาจที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมมีอยู่ ระงับโครงการนั้น โดยการไม่ให้ความเห็นชอบต่อรายงานผลกระทบที่ได้เสนอมานี้ ซึ่ง จะเห็นได้ว่า การทำรายงานผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมนั้น ต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความ สามารถ และเข้าใจตลอดจนรู้วิธีการแก้ไข และความคุ้มครองปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอย่างดี เช่น การแก้ไขน้ำเสีย โดยการใช้กรรมวิธีกำจัดน้ำเสีย ก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือ การบำบัดน้ำเสียเหล่านี้ผ่านกรรมวิธีทางวิทยาศาสตร์ และวิศวกรรมศาสตร์ เพื่อนำน้ำ นั้น กลับมาใช้อีก รวมทั้งการคำนวณแบบ หรือหาทำเลที่ตั้งโรงงานกำจัดน้ำเสีย ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการแก้ปัญหาน้ำเสีย อันเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมสภาพแวดล้อมที่สำคัญ โดยการแก้ไขที่ต้นเหตุ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงได้ออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดคุณสมบัติผู้ที่ขอใบอนุญาตดำเนินการ จัดทำรายงานศึกษา และแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมไว้ นับเป็นการมองการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ก้าวหน้ายิ่งขึ้น

ส่วนอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้น เดิมก่อนการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงาน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ไม่มีอำนาจใด ๆ จะไปบังคับให้บุคคลใดแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมที่ต้องเสียไปเลย ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงทำให้มีการบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้ ได้มากยิ่งขึ้น กล่าวคือ

๑. ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า จะมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับ เกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือของ ผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 20 กฎหมายได้ ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ ใดใน ระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการ เพื่อทำ-

การตรวจสอบการฝ่าฝืน หรือการไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว<sup>1</sup> โดยกำหนดโทษผู้ผิดวาง ไม่อำนวย ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่-เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>2</sup>

2. ในกรณีที่บุคคลใดฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออก ตามความในมาตรา 20 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ปรับ ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และ หากการฝ่าฝืนนั้น ก่อให้เกิดอันตราย หรือความเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>3</sup>

3. ในกรณีที่บุคคลใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามประกาศของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 17 (2) ที่กำหนด มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันมิใช่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตาม กฎหมายของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ จะต้องถูกระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือ ปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>4</sup>

นอกจากนี้ เจ้าพนักงาน ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2518 ยังมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>5</sup> เป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว ที่จะควบคุมตัวผู้กระทำความผิดตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ในการเข้าปฏิบัติตามหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ จะต้องแสดงตน โดยการแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีการร้องขอ<sup>6</sup> หรือ เมื่อเข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะใด เพื่อการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ หากไม่พบ

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, มาตรา 21.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 27.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 26.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 25.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 24 (เพิ่มเติมขึ้นโดย มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521).

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 23.



ผู้ครอบครองสถานที่ หรือยานพาหนะ ก็จะต้องกระทำการตรวจต่อหน้าพยานอย่างน้อยสองคน<sup>1</sup> หากไม่ปฏิบัติตามวิธีที่กฎหมายกำหนดไว้ อาจถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะต้องมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น เพื่อการทำงานที่สามารถบรรลุเป้าหมายในการควบคุม และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณา สั่งอนุญาต หรือต่อใบอนุญาต เป็นผู้เสนอรายงานต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คำว่า เจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนี้ อาจเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน คือ นักวิชาการสิ่งแวดล้อม ในกองควบคุมสิ่งแวดล้อมโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม หรือนักวิชาการสิ่งแวดล้อมในกองอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข หรือเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ตามกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติการรักษาความสะอาด และความเรียบร้อยเรียบร้อยของบ้านเมือง ตลอดจนข้าราชการฝ่ายอื่นที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานเฉพาะกิจก็เป็นได้ เพราะเนื่องจากในปัจจุบัน ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นได้ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาน้ำเสีย เกิดขึ้นได้ทุกแห่งที่มีการประกอบกิจกรรมที่จำเป็นต้องอาศัยน้ำเป็นส่วนประกอบในการผลิต ตลอดจน การใช้น้ำในชีวิตประจำวัน รวมถึงการใช้น้ำเพื่อการเกษตร เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมมาช้านาน และกำลังพัฒนาด้านอุตสาหกรรมควบคู่ไปด้วย จึงย่อมมีโอกาสที่จะเกิดปัญหาด้านมลพิษทางน้ำ อันเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่สำคัญที่สุดของประเทศไทย โดยเฉพาะกิจการด้านอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ มีความจำเป็นอย่างยิ่งในเรื่องการกำจัดน้ำเสียก่อนปล่อยจากโรงงานลงสู่แหล่งน้ำ จำเป็นที่จะต้องได้รับการเข้มงวดกวดขันในการตรวจตราดูแลมิให้มีการฝ่าฝืนมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ในปัจจุบันการควบคุมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม ดำเนินการควบคุมได้ไม่ทั่วถึง อันเนื่องมา

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 22. (เพิ่มเติมชั้นโดย มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521).

จากอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ สำหรับสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่โดยทั่วไปทางด้านวิชาการ ในการควบคุมสภาพแวดล้อมทุก ๆ ด้าน ซึ่งมีปัญหาการเน่าเสียของน้ำ ในแม่น้ำสายใหญ่ ๆ ตลอดจนลำคลองที่สำคัญ ๆ นั้น สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นอกจากมีอำนาจการควบคุมอยู่ในขอบเขตที่จำกัดแล้ว ยังมีหน่วยงานอยู่เฉพาะในส่วนกลางเท่านั้น ยังมีได้มีการจัดสรรอัตรากำลังเจ้าหน้าที่กระจายไปยังส่วนต่าง ๆ ของประเทศที่มีแนวโน้มจะเกิดปัญหาน้ำเน่าเสียอยู่เป็นประจำ จึงนับเป็นสิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงการกระจายหน่วยงานที่รับผิดชอบปัญหาสิ่งแวดล้อมไปสู่ส่วนภูมิภาค เพื่อการตรวจตรา และแก้ไขเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ เพราะปัญหาน้ำเสีย เมื่อเกิดขึ้นย่อมต้องรับหาจุดมลพิษ และแก้ไขอย่างรวดเร็ว ก่อนที่จะส่งผลกระทบต่อปัญหาอื่นต่อไป

#### การป้องกันและวางแผนควบคุมปัญหาน้ำเสียขององค์กรควบคุมสภาวะแวดล้อม

เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2521 (ฉบับที่ 2) ได้มีบทบัญญัติใน มาตรา 17 ให้อำนาจนายกรัชมন্ত্রী โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในอันที่จะกำหนด ตระกูล ประเภท และขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนเอกชน สำหรับโครงการ หรือกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัญหาน้ำเสียนับเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่ใหญ่ ปัญหาหนึ่ง โดยผู้ขออนุญาตดำเนินกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อปัญหาความเน่าเสียของแหล่งน้ำ กล่าวคือ กิจการดังกล่าวจำเป็นต้องมีการระบายน้ำทิ้ง จากขบวนการผลิตจะต้องเสนอแผนการ หรือโครงการกำจัดน้ำทิ้ง ให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมพิจารณา โดยเสนอผ่านมาทางหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เช่น ผ่านกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น

การทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นการศึกษาแนวโน้มของการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษ เพื่อหาทางป้องกัน หากผู้ขออนุญาตไม่สามารถหาแนวทางแก้ไขไว้ล่วงหน้า ได้ก็จะไม่ได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการในชั้นตอนต่อไป นับเป็นการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการทำลายสภาพความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำไว้ล่วงหน้า โดยอาศัยบทบัญญัติ

ของกฎหมายนี้ เพราะในฐานะสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีหน้าที่ควบคุม และแก้ไขปัญหาสีสิ่งแวดล้อมทุกด้าน จึงควรมีหน้าที่พิจารณาการดำเนินงานของโครงการที่ อาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม

นอกจากนั้น มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 ยังให้รวมถึงการพิจารณารายงานผลกระทบกระเทือนต่อสภาพแวดล้อม ในชั้นการขอต่อใบอนุญาตอีกด้วย ซึ่งนับเป็นผลดีต่อการควบคุม และแก้ไขสภาวะแวดล้อม ดังนั้น หากกิจการใดที่อยู่ในข่ายที่จะต้องจัดทำรายงานผลกระทบกระเทือนต่อสภาพแวดล้อม กระทำ การ หรือถ่วงเวลากระทำบางอย่าง เช่น ปล่อน้ำทิ้งที่ไม่ได้มาตรฐาน ตามที่กฎหมายกำหนด หรือฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อการควบคุมน้ำเสียอยู่เสมอ หรือมีการ ตรวจพบปริมาณสารพิษในแหล่งน้ำ เกินปริมาณที่กำหนดจนอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสัตว์น้ำ หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน ที่จำเป็นต้องใช้น้ำในแหล่งน้ำนั้น ๆ เพื่อการอุปโภค บริโภค สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็มีอำนาจพิจารณาระงับการดำเนินการเหล่านั้นได้ โดยไม่ผ่านการอนุมัติรายงานผลกระทบกระเทือนต่อสภาพแวดล้อม อันเป็นผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการต่อใบอนุญาตให้ดำเนินการ ไม่สามารถอนุญาต ให้ดำเนินการต่อไปได้

สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและป้องกันมิให้เกิดสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ตาม อำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมายเฉพาะคือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 คือ องค์กรหวอดอุตสาหกรรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่อนุมัติให้มีการจัดตั้งโรงงาน ตลอดจนต่ออายุใบ อนุญาตโรงงานหรือกิจการที่ กฎหมายระบุไว้ให้ต้องมีการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของโรงงานบาง ประเภทและบางขนาด โดยที่มาตรการนี้เป็นวิธีควบคุมป้องกันและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้ผลมาก และเป็นที่ยอมรับกันระหว่างองค์กรต่างประเทศ รวมทั้งได้มีการนำไป ปฏิบัติอย่างได้ผลในการควบคุมสภาวะแวดล้อม มิให้เสื่อมโทรมลงในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรปอีกหลายประเทศ อันเป็นการควบคุมปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ตั้งแต่ต้น ก่อนอนุมัติให้โครงการ หรือกิจการบางประเภทเปิดดำเนินการ หรือต่ออายุการ

ดำเนินการ ซึ่งการควบคุมการกำจัดน้ำทิ้งจากโรงงาน หรือกิจการเหล่านี้<sup>1</sup> จัดเป็นนโยบายสำคัญอย่างหนึ่งของการจัดทำรายงานดังกล่าว ที่โรงงาน หรือกิจการเหล่านี้จะต้องชี้แจงถึงโครงการกำจัดน้ำทิ้ง และกรรมวิธีตลอดจนขั้นตอนในการดำเนินงาน กำจัดน้ำทิ้ง เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมทางน้ำจนเกิดปัญหาน้ำเสีย เพราะโรงงาน หรือกิจการเหล่านี้ได้ เพราะหากปล่อยให้มีการดำเนินการใด ๆ ลงไปก่อนมีการตรวจสอบ หรืออนุมัติโครงการโดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมและป้องกันสภาวะแวดล้อมเป็นพิษแห่งชาติ แล้ว หากผลการดำเนินงานภายหลังที่โรงงานได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินการก่อให้เกิดมลพิษแก่สิ่งแวดล้อมแล้ว ทางราชการจึงสั่งปิดกิจการหรือให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระบบควบคุมสภาวะแวดล้อมเป็นพิษภายหลัง ก็จะเป็นผลให้โรงงาน หรือกิจการเหล่านั้นได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากกิจการขนาดใหญ่เหล่านี้ต้องใช้จ่ายเงินลงทุนจำนวนมาก และอาจส่งผลกระทบต่อคนงานที่จะต้องประสบปัญหาตกงาน รวมทั้งอาจเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการบางประการ อันเป็นการทุจริต คอร์รัปชัน โดยอาศัยช่องว่างเหล่านี้ได้

สำหรับประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการในเรื่องนี้ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 ตามนัยแห่ง มาตรา 17 (1) ซึ่งกำหนดให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ระยะเตรียมงาน และให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่อนุมัติให้มีการจัดตั้ง หรือต่ออายุใบอนุญาตดำเนินการต่อไป เสนอรายงานนั้นต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการ

<sup>1</sup> ทุประเภทกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของโรงงานบางประเภท และบางขนาดในภาคผนวกท้ายเล่ม, หน้า 299-301

อำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการบริหารการควบคุมสภาวะแวดล้อม

ในการควบคุมสภาวะแวดล้อมมิให้เกิดความเสื่อมโทรม ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 อันมี คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมในอันที่จะบังคับให้หน่วยงานอื่นที่ปฏิบัติตามหน้าที่กฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อมทางน้ำ ในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ กำหนดไว้นั้น เป็นสิ่งที่กระทำได้อาก เพราะพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 ไม่ได้ให้อำนาจไว้ด้วยเหตุนี้ การบังคับให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นดำเนินการตามนโยบายด้านการควบคุมป้องกัน และแก้ไขสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เสนอแนะหรือดำเนินการตามกฎหมายภายใต้อำนาจที่มีอยู่ จึงจำเป็นต้องใช้นโยบายทางด้านการบริหารเข้าดำเนินการ 2 ทาง คือ

1. การดำเนินการผ่านทางประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
2. การดำเนินการผ่านทางคณะรัฐมนตรี

1. การดำเนินการผ่านประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ระบุไว้ว่า ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ<sup>1</sup> และคณะกรรมการอันมีปลัดกระทรวง และผู้ทรงคุณวุฒิ ในฐานะที่รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมโดยตำแหน่ง จึงมีอำนาจที่จะขอความร่วมมือผ่านทางรัฐมนตรีผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับกำกับการบังคับให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ระบุไปดำเนินการให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเคยมีตัวอย่างจากการที่

<sup>1</sup>ปัจจุบัน พลเอก นายพิชัย รัตตกุล , รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยได้รับการแต่งตั้งตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2528



กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมได้ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตเหล็กของบริษัทเหล็กสยามจำกัด และ บริษัท ไทยอาสารีโอดีไฟ จำกัด รวมทั้งการออกใบอนุญาตตั้งโรงงานผลิตปูนซีเมนต์ให้แก่บริษัท ยูเนียนไทยซีเมนต์อินดัสตรี จำกัด โดยไม่ได้สั่งการให้โรงงานดังกล่าวจัดทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งโรงงาน หรือกิจการดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับของประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการพลังงาน เรื่องกำหนดประเภท และขนาดของโครงการ หรือกิจการที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกรณีปฏิบัติไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายวางข้อกำหนดไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้ แม้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะไม่มีอำนาจบังคับให้ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 แต่ก็มีอำนาจขอความร่วมมือให้องค์กรผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องได้โดยผ่านทางรัฐมนตรีเจ้าสังกัดในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุด<sup>1</sup> นับเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเสริมการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมสภาวะแวดล้อม เพื่อให้การปฏิบัติให้การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## 2. การดำเนินการผ่านทางคณะรัฐมนตรี

เนื่องจาก คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มีลักษณะเป็นคณะที่ปรึกษาทางคานสิ่งแวดล้อมของคณะรัฐมนตรี และเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการควบคุม

<sup>1</sup>หนังสือสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ลงวันที่ 30 มกราคม 2527 ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ให้กำชับให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมปฏิบัติ ตาม มาตรา 17 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2521 ลงนามโดย นายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะ ประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยลักษณะของการทำงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นเพื่อการทำความเข้าใจ และข้อเสนอแนะในการควบคุมป้องกัน และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยความเห็น หรือวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเสนอแนะไป หน่วยงานอื่น หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะรับคำแนะนำนั้นไปดำเนินการ หรือไม่ก็ได้ เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายที่แท้จริง

ในด้านการกำหนดนโยบายการควบคุมและแก้ไขปัญหาสภาวะแวดล้อมของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นั้น โดยที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์กรด้านการวางแผนกำหนดแผน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อันรวมทั้งการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมิให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม ด้วยเหตุที่การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม หากไม่ได้รับการควบคุม หรือวางแผนป้องกันสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ อาจเกิดปัญหามลพิษในด้านต่าง ๆ เกิดขึ้นได้ ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงกำหนดให้ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยตำแหน่ง เพื่อให้มีส่วนร่วมรับรู้ในปัญหาเกี่ยวกับสภาวะแวดล้อม อันเป็นผลต่อการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติ รวมทั้งการขอความร่วมมือ เพื่อการแก้ไขปัญหาสภาวะแวดล้อมผ่านทางคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการผ่านไปยังรัฐมนตรีที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุม และแก้ไขปัญหาสภาวะแวดล้อม เพื่อให้หน่วยงานในสังกัดรับไปดำเนินงานอีกชั้นหนึ่ง อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน และแก้ไขสภาวะแวดล้อมเป็นพิษอีกชั้นหนึ่ง โดยอาศัยอำนาจบริหารเข้าช่วย

นอกจากอำนาจของนายกรัฐมนตรี ที่สามารถใช้อำนาจสั่งการให้องค์กร หรือ หน่วยงานอื่น ปฏิบัติตามที่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอแนะ โดยผ่านทางคณะรัฐมนตรีแล้ว อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ตาม พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นอกจากอำนาจตาม มาตรา 17 ดังกล่าวมาแล้ว ยังสามารถ

ใช้อำนาจตามมาตรา 20<sup>1</sup> ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินที่จำเป็นจะต้องใช้มาตรการเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ มิให้เกิดผลร้ายต่อไป

นอกจากนั้น นายกรัฐมนตรี ยังสามารถแต่งตั้งข้าราชการอื่นไปปฏิบัติราชการตามพระราชพิธีสงเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ<sup>2</sup> แม้จะไม่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งหมายถึงการแต่งตั้งข้าราชการที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอื่น เช่น ข้าราชการที่ทำหน้าที่ตรวจโรงงานของกรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือข้าราชการอื่นโดยทั่วไป เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติสงเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ เพราะข้าราชการเหล่านี้เป็นหน่วยปฏิบัติการ หรือประจำในท้องถิ่นที่สามารถรู้ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นทางด้านสิ่งแวดล้อมได้ดี หากจะใช้แต่เพียงเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่มีอัตราจำกัดจำกัดให้ดูแลสภาวะแวดล้อมทั่วทุกแห่งของประเทศ ปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ก็ไม่อาจแก้ไขให้ลุล่วงไปได้

<sup>1</sup> มาตรา 20 เมื่อมีเหตุฉุกเฉินอันเนื่องมาจากสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนี้จะอันตรายต่อชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายหรือบุคคล ซึ่งอาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าวไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่สภาวะแวดล้อมเป็นพิษที่เกิดขึ้น หรือสั่งให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการระงับหรือลดความรุนแรงแก่สภาวะแวดล้อมเป็นพิษที่เกิดขึ้นในระหว่างที่มีเหตุผลดังกล่าว

อำนาจในการสั่ง ความวรรคหนึ่ง นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดแทนนายกรัฐมนตรี โดยทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีสั่งตามวรรคสองแล้วให้ประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาโดยมีชกษา

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติสงเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518,

มาตรา 3.

โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลายด้าน สำหรับด้านการควบคุมและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นต้นนั้น ได้มีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและแก้ไขปัญหาสภาวะแวดล้อมในฐานะเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ประกอบกับภาระหน้าที่ด้านปกครองมีมากมาย หากได้รับการแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมจากนายกรัฐมนตรีก็จะเป็นสิ่งกระตุ้นเตือนให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นความสำคัญของการแก้ไขปัญหาสภาวะแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ด้านน้ำผิวดินที่มีใช้ทะเลของประเทศไทย

เนื่องจากปัญหาการควบคุมสภาพแหล่งน้ำ มิให้เกิดสภาพมลภาวะเป็นสิ่งที่จะต้องเร่งดำเนินการ เพื่อปรับปรุงแก้ไขสภาพแหล่งน้ำสาธารณะ โดยเฉพาะแม่น้ำสายสำคัญ ๆ ตลอดจนลำคลองที่มีสภาพน้ำเน่าเสียให้กลับคืนสู่สภาพปกติ ซึ่งเป็นนโยบายปรับปรุงคุณภาพน้ำผิวดินของประเทศ ซึ่งได้เสื่อมโทรมลงเป็นอันมาก จนทำให้ปริมาณน้ำที่นำไปใช้ประโยชน์ได้ลดน้อยลง และก่อให้เกิดผลเสียหายเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศอย่างมหาศาล ดังนั้น นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงได้เริ่มขึ้น โดยเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติร่างนโยบายสิ่งแวดล้อมที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้เสนอไป อันเป็นนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางสภาวะแวดล้อม อันรวมถึงมลพิษทางน้ำด้วย โดยได้มีการกำหนดนโยบายและมาตรการด้านน้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน และด้านน้ำทะเล โดยในวิธานิพนธ์นี้ จะกล่าวถึงเฉพาะนโยบายและมาตรการน้ำผิวดินเท่านั้น ซึ่งทางรัฐบาลได้กำหนดนโยบายและมาตรการไว้ดังนี้ คือ<sup>1</sup>

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, นโยบายและมาตรการในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, พ.ศ. 2527), หน้า 47 - 48.

## 1. นโยบายและมาตรการค่าน้ำดิบที่มีใช้ทะเล

1. นโยบายรักษาคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ ได้กำหนดมาตรการในการรักษาคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำไว้ดังนี้

- 1.1 จำแนกประเภทของแหล่งน้ำ เพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ต่าง ๆ กัน
- 1.2 กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำให้เหมาะสมกับประเภทของแหล่งน้ำ ในข้อ 1.
- 1.3 ตรวจสอบคุณภาพน้ำอย่างสม่ำเสมอ
- 1.4 วางแผนและประสานการดำเนินงานของหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อการรักษาคุณภาพน้ำ
- 1.5 กำหนดนโยบายการป้องกันการเสื่อมโทรมคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ
- 1.6 สนับสนุนการศึกษา และวิจัยเกี่ยวกับการกำจัดน้ำเสีย และการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำ

2. นโยบายฟื้นฟูคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำที่เสื่อมโทรม ได้กำหนดนโยบายในการฟื้นฟูคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำที่เสื่อมโทรมไว้ 4 ส่วน คือ

2.1 ในส่วนที่เกี่ยวข้องของเสียจากแหล่งชุมชน ได้กำหนดนโยบายไว้ คือ

- ก. เร่งรัดให้มีการกำจัดน้ำเสียจากแหล่งชุมชน
- ข. กำหนดมาตรฐานและควบคุมคุณภาพน้ำทิ้ง
- ค. ควบคุมการทิ้งขยะมูลฝอยลงสู่แหล่งน้ำ

2.2 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการอุตสาหกรรม กำหนดมาตรการควบคุมของเสียจากโรงงานให้ได้ผลในทางปฏิบัติ ตลอดจนให้มีการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ อีกทั้งได้วางนโยบายในรายละเอียด คือ

ก. ปรับปรุงมาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมให้เหมาะสมกับสภาวะการณปัจจุบัน

ข. สนับสนุนการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม เพื่อแก้ปัญหาน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจัดให้มีโรงงานกำจัดน้ำเสียรวม

ค. เร่งรัดให้โรงงานอุตสาหกรรม มีระบบการกำจัดน้ำเสีย และปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

ง. ส่งเสริมให้มีระบบใช้น้ำหมุนเวียน และ/หรือ นำน้ำที่ใช้แล้ว ไปใช้ในกิจการอื่นตามความเหมาะสม

2.3 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ได้กำหนดนโยบายไว้ดังนี้

ก. กำหนดมาตรการควบคุมปริมาณตะกอนจากการทำเหมืองแร่ ตลอดจนมีการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ

ข. ปรับปรุงระบบหรือวิธีการทางการเก็บกักขี้มูลหินทราย หรือน้ำขุ่นข้น จากเหมืองแร่ เพื่อลดปริมาณตะกอนและสารที่อาจจะเป็นพิษที่ไหลลงสู่แหล่งน้ำให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ค. ส่งเสริมให้มีระบบใช้น้ำหมุนเวียน และ/หรือ นำน้ำที่ใช้แล้ว ไปใช้ในกิจการอื่นตามความเหมาะสม

2.4 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม ได้กำหนดนโยบายไว้ดังนี้

ก. เร่งรัดการควบคุมการใช้วัตถุมีพิษที่ใช้ในการเกษตร และปุ๋ยอันมีส่วนทำให้คุณภาพน้ำเสื่อมโทรม

ข. ปรับปรุงวิธีการทางเกษตรกรรม เพื่อลดปริมาณตะกอนและสารเป็นพิษที่ไหลลงสู่แหล่งน้ำ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ในปัจจุบัน รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อนโยบาย และมาตรการแก้ไขความเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำ ซึ่งนับวันจะเสื่อมโทรมลง เนื่องจากประชากรของประเทศเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนความเจริญทางด้านอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการเร่งรัดความก้าวหน้าทางด้านอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับการเพิ่มผลผลิตทางด้านเกษตรกรรม โดยมีการนำเทคโนโลยีทางการเกษตรแผนใหม่เข้ามาใช้ในรูปของการเพิ่มผลผลิตทางการเพาะปลูก และสารเคมีจากยาปราบศัตรูพืช จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดนโยบายทางด้านการใช้ น้ำ การแก้ไขมลภาวะของแหล่งน้ำผิวดิน อันเนื่องมาจากน้ำเป็นทรัพยากรมีค่าทางเศรษฐกิจ แม้จะหาได้ง่าย แต่หากเกิดการเสื่อมสลาย เพราะสภาวะแหล่งน้ำส่วนใหญ่ใช้การไม่ได้ สภาวะการต่าง ๆ ก็จะเกิดขึ้น ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

เมื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดนโยบาย และมาตรการด้านน้ำให้บรรลุผลตามความมุ่งหมาย จึงมอบหมายให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นองค์กรที่กำหนดแนวทางในการวางมาตรการควบคุม และแก้ไขมลภาวะทางด้านน้ำโดยมีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการวางแผนทางควบคุมและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น รวมทั้งวางมาตรการเพื่อการป้องกันล่วงหน้า ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงได้ออกคำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2525 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สามารถตั้งคณะกรรมการประจำเฉพาะเรื่อง เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมอบหมายก็ได้

ดังนั้น เพื่อการป้องกัน และควบคุมปัญหาที่อาจเกิดจากความเสื่อมโทรมแก่สภาพแหล่งน้ำ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงได้แต่งตั้ง คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องน้ำขึ้น ซึ่งประกอบด้วย ผู้ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พิจารณาเห็นว่าเหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถในการควบคุมและแก้ไขปัญหาด้านน้ำ เป็นประธาน โดยมีอธิบดีกรม-

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องน้ำ ชุดปัจจุบัน ตามคำสั่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ 18/2528 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2528 มี นายจำรัส ฉายะพงศ์ เป็นประธานกรรมการ

เจ้าท่า เป็นรองประธาน นอกจากนี้ คณะกรรมการดังกล่าวยังประกอบด้วย อธิบดีกรมชลประทาน เจ้ากรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ อธิบดีกรมประมง เลขาธิการพลังงานแห่งชาติ ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้อำนวยการสำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการกองน้ำบาดาล กรมทรัพยากรธรณี ผู้อำนวยการกองสิ่งแวดล้อมโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการกองอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย ผู้อำนวยการกองวางแผนเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ด้านการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ อีกจำนวนหนึ่ง โดยคณะกรรมการชุดนี้ จะทำหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลสภาวะแวดล้อมด้านน้ำ ดังนี้

1. กำหนดนโยบายแผนงาน และโครงการในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเรื่องน้ำ และพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในน้ำ เพื่อสนองต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอีกชั้นหนึ่ง
2. กำหนดแนวทางในการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ ซึ่งครอบคลุมทั้งแหล่งน้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน และน้ำทะเล
3. สนับสนุน และส่งเสริมให้มีการศึกษา วิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้อง และเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเรื่องน้ำ เช่น แก้ไขปัญหาน้ำเสียในแหล่งน้ำสำคัญ ๆ ของประเทศ
4. กำหนดแนวทางในการบริหารบริเวณชายฝั่ง ทั้งแหล่งน้ำจืดและน้ำทะเล เพื่อให้การพัฒนาแหล่งน้ำของประเทศไทย เป็นไปอย่างกลมกลืนกับการพิทักษ์สภาพแวดล้อมของแหล่งน้ำ
5. พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงาน และประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำทั้งภาครัฐบาล และภาคเอกชน เพื่อแก้ปัญหาน้ำเสียในแหล่งน้ำธรรมชาติ



## 2. นฤยัตการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ นับเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสภาวะแวดล้อม อาจเรียกได้ว่าเป็นหัวใจหรือเป็นสิ่งจำเป็นที่เปรียบเสมือนหัวใจของกฎหมายควบคุมสิ่งแวดล้อมด้านน้ำ เพราะกฎหมายในส่วนนี้จะทำหน้าที่ประกาศถึงคุณภาพของน้ำ ในการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานของน้ำนี้ อาศัยหลักเกณฑ์คุณภาพที่ต่ำที่สุดของสิ่งแวดล้อมที่อนุญาตให้มีการปล่อยให้ทำได้ โดยหากปรากฏว่าบรรดากิจการต่าง ๆ ทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมด้านน้ำต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว ก็ย่อมก่อให้เกิดอันตรายที่สมาชิกในสังคมย่อมต้องได้รับความเดือดร้อน

ตามวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป วางขึ้นเพื่อการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Quality Control) เพื่อรักษาระดับคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่ยังจะไม่เป็นพิษภัยต่อร่างกาย และสิ่งที่มีชีวิตทั้งหลาย ยังสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ แต่ไม่ได้หมายความว่า คุณภาพของสิ่งแวดล้อมจะไม่ถูกทำลายลงด้วยหลายสาเหตุ เช่น การขยายตัวของสังคม การพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี และกิจการด้านอุตสาหกรรม ดังนั้น กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องถูกกำหนดขึ้นในกฎหมายสภาวะแวดล้อม โดยทั่วไปแล้ว การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกำหนดขึ้นโดยอาศัยมาตรฐานสองประการเป็นเกณฑ์ ในการควบคุมสภาพแวดล้อม คือ<sup>1</sup>

ก. มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมของน้ำที่เป็นอยู่ (Ambient Standard) หมายถึง เกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดถึงคุณภาพโดยทั่วไปของสิ่งแวดล้อมว่า ในสถานที่เป็นอยู่ในเวลาขณะใดขณะหนึ่งนั้น จะต้องไม่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ใดกำหนดไว้ ฉะนั้น มาตรฐานอันนี้ จึงเป็นเกณฑ์ระดับต่ำที่สุดที่จะเป็นไปได้ หากคุณภาพต่ำกว่านี้ ก็อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของสิ่งมีชีวิต จำเป็นจะต้องมีการเร่งดำเนินการแก้ไขให้คุณภาพอยู่ในระดับที่ดีกว่านี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าว ได้ถูกนำมาใช้ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพของสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะด้วย เพื่อกำหนด

<sup>1</sup> จรดชัย สัตยพงษ์, อ้างแล้ว, หน้า 31-32.

คุณภาพของแหล่งน้ำในระดับต่าง ๆ ตามสภาพของประโยชน์ต่อการใช้งาน ซึ่งกิจกรรมการใช้น้ำในแต่ละชนิดของกิจกรรมมีความจำเป็นที่จะต้องใช้น้ำที่มีคุณภาพต่างกัน โดยเฉพาะกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับสุขภาพ และอนามัยของประชาชน ย่อมต้องการน้ำที่มีคุณภาพสูงสุด เช่น น้ำที่จะนำมาใช้ทำน้ำประปา ซึ่งจะไต่ค่าไว้ในรายละเอียดของการแบ่งคุณภาพของน้ำ เพื่อประโยชน์ของการใช้งานต่อไป ดังนั้น กิจกรรมใดก่อให้เกิดมลภาวะแก่แหล่งน้ำที่ทำให้คุณภาพของน้ำต่ำกว่า การกำหนดมาตรฐานที่ถูกกำหนดไว้ย่อมถือว่ากระทำผิดกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ข. มาตรฐานปริมาณความเสื่อมคุณภาพของน้ำที่อนุญาตให้ปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม (Emission Standard) สำหรับมาตรฐานอันนี้ เป็นเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น เพื่อรักษาระดับของเสียต่าง ๆ ที่จะได้รับอนุญาตให้ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น มาตรฐานอันนี้ จึงวัดกันที่จุดที่มีการปล่อยของเสียออกมาว่า จะต้องไม่มีปริมาณของสิ่งที่เป็นพิษเกินกว่าที่ได้กำหนดไว้ สำหรับประเทศไทย ในขณะที่ได้มีการกำหนดมาตรฐานปริมาณความเสื่อมคุณภาพที่อนุญาตให้ปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะด้านน้ำ คือ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง จากโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม อันเป็นการควบคุมแหล่งอุตสาหกรรม มิให้ทำลายความสมบูรณ์ตามธรรมชาติของแหล่งน้ำ

ส่วนมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งชุมชน เป็นมาตรฐานกลางที่กำหนดขึ้น โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดของท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร อาจจะนำมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งชุมชนนี้มาใช้อ้างอิงได้ เพราะปัจจุบัน การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งชุมชน ยังไม่มีการกำหนดขึ้นใช้โดยหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ซึ่งผิดกับในต่างประเทศเช่น ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ฯลฯ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง ถูกกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานระดับท้องถิ่น ซึ่งอาจจะสูงกว่า มาตรฐานกลางของรัฐบาลกลางก็ได้ แต่จะต้องไม่ต่ำกว่า มาตรฐานน้ำทิ้งที่รัฐบาลกลางกำหนดขึ้น

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ปริมาณของของเสียที่อนุญาตให้ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมตามเกณฑ์มาตรฐานในประเภนี้ โทษผลรวมแล้ว จะต้องไม่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Ambient Standard) เพราะหากผลเสียรวมของมาตรฐาน -

ที่ปล่อยออกมา มีปริมาณสูงเกินไป ก็ย่อมเกิดผลเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

ในการกำหนดมาตรฐานทั้งสองประเภทนี้ อาจกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน หรือต่างฉบับกัน แต่ต้องมีการวางมาตรการในการตรวจสอบ และวัดผล เพื่อให้มีการรักษาระดับมาตรฐานที่ตั้งขึ้น เพื่อให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานที่ตั้งขึ้น หากไม่ได้รับการตรวจสอบ และติดตามผลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาตรฐานที่กำหนดขึ้น ก็จะเป็นเพียงตัวเลขที่ตั้งขึ้นมา เพียงเพื่อประโยชน์ทางการค้นคว้า และวิจัยทางวิชาการเท่านั้น

### การดำเนินการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในประเทศไทย

การดำเนินการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในประเทศไทยนั้น ได้มีการกำหนดมาตรฐานแต่ละประเภททั้งที่ใต้ประกาศออกใช้บังคับเป็นกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ โดยองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าผู้ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำนั้น ได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ<sup>1</sup>

#### 1. มาตรฐานคุณภาพน้ำขององค์กรควบคุมกิจกรรมเฉพาะที่ำหนดขึ้น

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมคุณภาพน้ำที่จะกำหนดคุณภาพน้ำทั้งในกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดไว้โดยกำหนดถึงเกณฑ์ที่อนุญาตให้ปล่อยระบายออกสู่สิ่งแวดล้อมได้ (Emission Standard) โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบรักษาการตามพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจไว้ ซึ่งเป็นการควบคุมการใช้น้ำ และการรักษามาตรฐานแหล่งน้ำให้คงสภาพการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำนั้น ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป เท่าที่ประกาศมีผลบังคับใช้ในประเทศไทย เช่น

1.1 มาตรฐานน้ำทิ้งอุตสาหกรรม ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2521) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 เรื่อง น้ำทิ้งของผู้นับใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงานเฉพาะประเภทโลหะสังกะสี<sup>2</sup>

<sup>1</sup> จรรยาชัย สัตยพงษ์, อ้างแล้ว, หน้า 265.

<sup>2</sup> ราชกิจจานุเบกษา 4272 ตอนที่ 132, ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2521.

1.2 มาตรฐานน้ำทิ้งอุตสาหกรรม ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 เรื่อง น้ำทิ้งของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ข้อ 22 อันเป็นการยกเลิกความในข้อ 22 แห่งประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2513) ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2513 อันเป็นการห้ามมิให้โรงงานอุตสาหกรรมระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่จะได้นำทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง โดยมีข้อกำหนดของกรรมวิธีบำบัดน้ำทิ้งไว้วิธีเดียวคือ ห้ามมิให้ใช้วิธีบำบัดโดยการทำให้เจือจาง (Dilution) ส่วนน้ำทิ้งที่ระบายออกมาจากโรงงาน ต้องมีคุณลักษณะตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงฉบับดังกล่าว<sup>1</sup>

1.3 มาตรฐานน้ำทิ้งอุตสาหกรรม ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 เรื่องน้ำทิ้งของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน สำหรับโรงงานที่มีปริมาณน้ำทิ้ง ตั้งแต่ 125 ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง (ยกเว้นน้ำหล่อเย็น) หรือมีปริมาณความสกปรกก่อนเข้าระบบขจัด (B.O.D. Load of Influent) ตั้งแต่ 200 กิโลกรัมต่อวันขึ้นไป และมีประมาณของโลหะหนักในน้ำทิ้งออกจากโรงงาน โลหะหนักเหล่านั้น จะต้องมีความอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่เกินกว่าที่ทางราชการกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงฉบับดังกล่าว<sup>2</sup>

นอกจากนั้น ยังมีกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งที่ไม่ใช่เกิดจากกิจการอุตสาหกรรมที่เคยประกาศใช้บังคับ คือ มาตรฐานน้ำทิ้งลงบ่อบาดาล ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2521) ออกตามความในพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ และมาตรการในทางวิชาการสำหรับการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล<sup>3</sup> ซึ่งมาตรฐานน้ำทิ้งอุตสาหกรรมตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมทั้ง 3 ฉบับ รวมทั้งมาตรฐานน้ำทิ้งลงบ่อบาดาล ในรายละเอียดนั้น จะได้นำเสนอในภาคผนวก

<sup>1</sup>ราชกิจจานุเบกษา 7 ตอนที่ 33 (ฉบับพิเศษ), ลงวันที่ 5 มีนาคม 2525.

<sup>2</sup>ราชกิจจานุเบกษา 2524 ตอนที่ 89, ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2525.

<sup>3</sup>ราชกิจจานุเบกษา 1938 ตอนที่ 66, ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2521.

2. มาตรฐานคุณภาพน้ำที่องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมแก้ไขสภาวะแวดล้อมกำหนดขึ้น อันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม ม.ศ. 2521 มาตรา 17 (2) โดยให้อำนาจนายกรัฐมนตรี ตามคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จะกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันมิใช่เป็น เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ ซึ่งนับตั้งแต่มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในปี 2518 เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านน้ำ โดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แห่งที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว มีเพียงอย่างเดียวคือ มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเล ในบริเวณอ่าวกระรน โดยประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน เรื่องกำหนดมาตรฐาน และวิธีการตรวจสอบคุณภาพน้ำทะเล บริเวณแหลมไม้จาง อ่าวกระรน และเกาะปู จังหวัดภูเก็ต เพื่อประโยชน์ในการว่ายน้ำ และอนุรักษ์แหล่งปะการัง บริเวณดังกล่าวไว้<sup>1</sup>

ส่วนมาตรการกำหนดคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านน้ำที่กำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการ จัดทำร่างประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงานอยู่ มีอาทิเช่น

- ก. มาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน (Domestic Effluent Standards)
- ข. มาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำผิวดินที่มีใช้ทะเล

นอกจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็กำลังอยู่ในระหว่างจัดทำร่างประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดประเภทของแหล่งน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา อันเป็น มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา เพื่อให้สอดคล้องกับประกาศ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน เรื่องกำหนดมาตรฐานและวิธีการตรวจสอบคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน ซึ่งมีใช้ทะเล ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในโอกาสต่อไป

<sup>1</sup>ราชกิจจานุเบกษา 4800 ตอนที่ 201, ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2526.

## 2.1 การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

การดำเนินการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม เป็นไปตามอำนาจตาม มาตรา 17 (2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ดังกล่าวมาแล้วนั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้มอบหมายให้ งานคุณภาพน้ำกองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ศึกษาและจัดเตรียมมาตรฐานคุณภาพน้ำ เพื่อเสนอหลักการให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พิจารณา โดยผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องน้ำ และคณะกรรมการด้านกฎหมายพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง โดยอาศัยแนวความคิดในการปฏิบัติ เพื่อให้การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสามารถใช้ประโยชน์ในการควบคุมภาวะมลพิษทางน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยแนวความคิด 2 แนว ได้แก่<sup>1</sup>

2.1.1 การใช้มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง (Effluent-Standard System) โดยกำหนดปริมาณของเสียในน้ำทิ้งจากกิจกรรมต่าง ๆ ให้อยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าที่อนุญาตให้ระบายลงสู่แหล่งน้ำ ซึ่งวิธีนี้ง่ายต่อการควบคุม เนื่องจากไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์ลักษณะต่าง ๆ ของแหล่งรองรับของเสีย แต่ข้อจำกัดของวิธีนี้ก็มี กล่าวคือ ไม่สามารถควบคุมปริมาณ รวมทั้งหมของสารมลพิษหรือของเสียต่าง ๆ ที่ปล่อยลงสู่แหล่งน้ำในแต่ละวันได้ เนื่องจากน้ำทิ้งจากโรงงานขนาดใหญ่ ซึ่งมีคุณภาพเท่ากับน้ำทิ้งจากโรงงานขนาดเล็ก จะปล่อยปริมาณรวมของสารมลพิษ หรือของเสียออกมามากกว่า ซึ่งโดยหลักการแล้ว ควรที่จะตั้งอยู่ในบริเวณที่แหล่งน้ำมีสมรรถภาพการรองรับของเสียได้สูงกว่า การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

<sup>1</sup> เอกสารประกอบการพิจารณาการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะ ซึ่งมีโชทะเล, กองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2528, หน้า 1 - 2.

อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรฐานคุณภาพน้ำที่จ้องอย่างเคียว โดยไม่มีการปรับปรุง ให้เหมาะสม ตามสภาพของแหล่งน้ำแล้ว จะไม่เป็นมาตรการที่สามารถควบคุม และ คุ้มครองคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำอย่างมีประสิทธิภาพได้

2.1.2 การใช้มาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ (Stream - Standard System) อันเป็นมาตรการแบ่งชั้น หรือประเภทคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำให้ เหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์ โดยการใช้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องบังคับให้น้ำทิ้งจากกิจ- กรรมต่าง ๆ ปล่อยออกมาสู่แหล่งน้ำ โดยมีสารมลพิษ หรือของเสียในปริมาณที่จะไม่ทำ ให้เกิดการเน่าเสียของแหล่งน้ำ หรือคุณภาพเสื่อมโทรมไปกว่ามาตรฐานที่กำหนด ซึ่งเป็น หลักปฏิบัติที่หลายประเทศใช้อยู่ เช่น ประเทศญี่ปุ่น

การแบ่งชั้น หรือประเภทของคุณภาพน้ำของแหล่งน้ำเพื่อควบคุมคุณภาพน้ำนั้นใน บางประเทศจะประกาศเป็นกฎหมายของรัฐหรือมลรัฐ ในการกำหนดชั้นคุณภาพของน้ำนั้น จะกำหนดชั้นโดยการรวบรวมข้อมูลปัจจุบัน และแนวโน้มเกี่ยวกับสภาวะมลพิษและลักษณะ การใช้ประโยชน์ของแหล่งน้ำ โดยบางประเทศจะมีการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ (Public Hearing) ก่อนมีการตัดสินใจกำหนด ออกมาเป็นกฎหมาย เพราะเมื่อมีการ กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำเป็นกฎหมายแล้ว จะมีการแจ้งอย่างเป็นทางการให้ เจ้าของกิจการที่น้ำทิ้งทราบ และให้เวลาในการปรับปรุงคุณภาพน้ำทิ้งของตนไม่ให้มี ปริมาณของเสียที่จะทำให้น้ำมีคุณภาพเกินมาตรฐาน การปฏิบัติมักจะเป็นในลักษณะ ของการให้ความรู้ (education) การชักชวน (persuasion) การใช้ความกดดัน จากสาธารณะ (Public pressure) และบางครั้งก็อาจต้องใช้อำนาจของพนักงาน อัยการ ในการบังคับหรือฟ้องคดี

บางประเทศจะมีมาตรการอื่น ๆ รองรับ เช่น การประกาศใช้ทั้งเมือง โดย กำหนดสถานที่ตั้งโรงงาน หรือกิจกรรมประเภทต่าง ๆ การเตรียมโครงการเพิ่มออกซิเจน ในลำน้ำ (Stream aeration) โดยอาจจะต้องยอมเสียสละลำน้ำสักแห่งหนึ่งให้น้ำ เสีย เมื่อจะสามารถอนุรักษ์ให้ลำน้ำอื่นหลายสายอยู่ในสภาพที่ดีได้ (Stream specialization) การจัดระบบระบายน้ำจากเขื่อนในฤดูแล้ง (Low - flow Stream augmentation and pumped storage) นอกจากนี้ ประโยชน์โดยตรงอีกประการ

เนื่องจากการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ ยังสามารถนำมาใช้วิเคราะห์ผลกระทบ จากโครงการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม หรือกิจการอื่น ๆ ที่ต้องมีน้ำทิ้ง และ จำเป็นต้องใช้แหล่งน้ำนั้นเป็นที่รองรับของเสีย

ปัญหาในเรื่องการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งในประเทศไทย ในอดีตที่ผ่านมาไม่สู้ จะเป็นปัญหามากนัก อีกทั้งการควบคุมใน คำนน้ำทิ้งก็ยังไม่เป็นที่สนใจทั้งภาครัฐบาลและ ภาคเอกชน เหนืองานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์น้ำ คงดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาการ เน่าเสียของแหล่งน้ำที่ปลายเหตุ กล่าวคือ พระราชบัญญัติตลอดจนกฎระเบียบที่ออกมาล้วน วางโทษแก่ผู้ทิ้งการฝ่าฝืน ซึ่งมีทั้งโทษจำคุกและปรับ ล้วนแล้วแต่เป็นโทษเพียงเล็กน้อย เหตุผลเนื่องมาจากในอดีตประชากรอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย ไม่หนาแน่นเหมือน ทุกวันนี้ ดังนั้น ปัญหาน้ำทิ้งจึงยังไม่เกิดขึ้น เพราะของเสียที่ระบายลงสู่แม่น้ำลำคลอง ยังมีปริมาณไม่ เกินขีดความสามารถในการกำจัดสิ่งสกปรกของน้ำตามธรรมชาติของแหล่งน้ำ (Purification) ที่จะรับไว้ได้ ต่อมาเมื่อมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น ของเสียต่าง ๆ ก็เกิดมากขึ้นตามไปด้วย จนเกินขีดความสามารถตามธรรมชาติของแหล่งน้ำที่จะรับไว้ได้ โดยเฉพาะในฤดูแล้งแม่น้ำลำคลองขนาดเล็กบางแห่ง จะเกิดปัญหาการเน่าเสียอย่างรุนแรง

แต่ก่อนปัญหาการเน่าเสียของแหล่งน้ำยังไม่ได้รับความสนใจจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อันเนื่องมาจากประเทศไทย เป็นประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งงบประมาณส่วนใหญ่ถูกจัดสรรไป ในกิจการที่จำเป็น ดังนั้น งบประมาณด้านการดูแลแหล่งน้ำ การบำบัดน้ำเสีย ซึ่งต้องใช้ งบประมาณปริมาณมหาศาล จึงถูกระงับไป แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วได้ให้ความสำคัญกับการควบคุมการเกิดมลภาวะของแหล่งน้ำ ซึ่งแนวนโยบายในการควบคุมนี้ มี หลักการกำหนดไว้ 3 แนวทาง คือ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> พรชัย ธรรมธรรม, สมร มุตตามระ และสมพล บุญทานนท์, "มาตรฐาน น้ำทิ้งชุมชนสำหรับประเทศไทย", เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องแผนหลัก ศูนย์กำจัดน้ำเสียกรุงเทพมหานคร, ณ โรงแรมไฮแอท เซ็นทรัล พลาซ่า, 13 - 14 สิงหาคม 2526, หน้า 1 - 2.



1. กำหนดมาตรฐานของแม่น้ำ (Stream Standard System) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ เพื่อสงวนถิ่นที่อยู่สัตว์น้ำ และพืชน้ำไว้ (รายละเอียดดังกล่าวมาแล้ว).
2. กำหนดมาตรฐานน้ำทิ้ง (Effluent Standard System) โดยมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับการกำหนดมาตรฐานของแม่น้ำ (รายละเอียดดังกล่าวมาแล้ว)
3. กำหนดมาตรฐานน้ำตามวัตถุประสงค์ในการใช้น้ำ

ทั้ง 3 แนวความคิดนี้ ประเทศไทยกำลังอยู่ในขั้นการดำเนินการ เพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติและประกาศบังคับใช้ เป็นกฎหมายในโอกาสต่อไป

## 2.2 การกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชนของประเทศไทย

มาตรฐานน้ำทิ้งนี้ หากใช้ควบคุมคุณภาพน้ำที่ปล่อยออกมาจากขบวนการบำบัดน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรม เรียกว่า มาตรฐานน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งประเทศไทยมีการประกาศใช้เป็นกฎหมายในรูปประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม รวม 3 ฉบับ คือ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2521), ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2525) อันเป็นการยกเลิก ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2513) ข้อ 22, และฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2525) ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่สำหรับมาตรฐานน้ำทิ้งที่ใช้ควบคุมคุณภาพน้ำที่ปล่อยมาจากขบวนการบำบัดน้ำเสียที่เกิดจากอาคาร บ้านเรือน อาคารชุด โรงแรม ศูนย์การค้า ฯลฯ เรียกว่า มาตรฐานน้ำทิ้งของชุมชน

มาตรฐานน้ำทิ้งทั้งสองนี้มีส่วนคล้ายคลึงกันในคุณสมบัติบางตัว แต่มาตรฐานน้ำทิ้งของโรงงาน จะมีส่วนเพิ่มเติมต่างออกไปตามความเหมาะสม มาตรฐานชนิดนี้ไม่มีข้อดีคือ ง่ายต่อการควบคุม และตรวจสอบ ทั้งในทางทฤษฎี และทางปฏิบัติ แต่ไม่เป็นการประหยัดในเชิงเศรษฐศาสตร์ เพราะไม่ได้ใช้ความสามารถในการกำจัดสิ่งสกปรกของน้ำ ตามขบวนการของธรรมชาติเข้าช่วยเลย

### 2.2.1 ความจำเป็นในการกำจัดน้ำทิ้งชุมชน

เนื่องจากในสมัยก่อนความจำเป็นในการบำบัดน้ำทิ้งชุมชนยังไม่เด่นชัดเท่ากับการพัฒนาสาธารณะประโยชน์อื่น รวมทั้งความสามารถในการปรับตัวเองของน้ำมีเพียงพอ จึงเกิดความสมมูลย์กับปริมาณของเสียที่ถูกระบายลงสู่แหล่งน้ำ

เมื่อประชากรหนาแน่นขึ้น ปัญหาน้ำทิ้งจากชุมชน จึงปรากฏเด่นชัดขึ้น ด้วยเหตุผลและ ความจำเป็นดังต่อไปนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ศึกษาพบว่า ความเสื่อม คุณภาพของน้ำในแม่น้ำสายต่าง ๆ มีสาเหตุมาจากการระบายน้ำเสียจากแหล่งชุมชนลงสู่ แม่น้ำ เป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ประมาณ 60 - 70 เปอร์เซ็นต์ของของเสียรวม
2. เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีส่วนรับผิดชอบ ขาดการเอาใจใส่ดูแล และบำรุงรักษา ท่อระบายน้ำ ไม่ให้อุดตัน จนเป็นเหตุให้เกิดการติดยึดของท่อระบายน้ำในเวลาที่ฝนตกหนัก
3. ปริมาณน้ำทิ้งมีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากมีความสะดวกสบายในการขอใช้ น้ำประปา
4. ผู้ประกอบการบ้านจัดสรร อาคารชุด ศูนย์การค้า โรงแรม และ โรงพยาบาล พยายามหลีกเลี่ยงการบำบัดน้ำเสีย โดยการอาศัยช่องโหว่ของกฎหมาย ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง และเดินระบบของแต่ละกิจการค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้จากการทำตามกฎหมาย จากการสำรวจของสำนัก ระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร พบว่า ค่าก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ณ ที่เกิดจะสูงกว่าการ บำบัดน้ำทิ้งประมาณ 4 เท่าตัว
5. ลำคลองในเมืองใหญ่ ๆ เกิดการเน่าเหม็น เปลี่ยนเป็นสีดำ เกิดความ ไม่สวยงามด้านสุนทรียภาพ และค่านิยมของบ้านเมือง บางแห่งเปลี่ยนสภาพจาก ลำคลองมาเป็นที่ระบายน้ำทิ้งโดยปริยาย

จะเห็นได้ว่า การควบคุมการบำบัดน้ำทิ้งจากชุมชน นับว่ามีความสำคัญอย่างหนึ่ง ที่ประเทศที่เจริญทางด้านเทคโนโลยี และอุตสาหกรรม เล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้อง ควบคุมสภาพแหล่งน้ำไม่คงประโยชน์ทางด้านการใช้สอยได้มากที่สุด อีกทั้งถือว่าเป็นงาน สาธารณสุขมูลฐานที่สำคัญต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะน้ำทิ้งจาก ชุมชนเป็นที่มาของเชื้อโรคมามากมาย โดยเฉพาะโรคติดต่อที่เกี่ยวข้องกับระบบทางเดินอาหาร ดังนั้น ผู้มีหน้าที่โดยตรง จึงเริ่มตระหนักถึงผลเสียที่เกิดขึ้นจากการไม่ควบคุมดูแลน้ำทิ้งจาก ชุมชน และโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งสำหรับน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ใ้



กฎหมายควบคุมมาตรฐานน้ำทิ้งไว้ตั้งได้กล่าวมาแล้ว ส่วนมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชนนั้นนับเป็น สิ่งจำเป็นที่จะควบคุมเพื่อให้เป็นแนวเดียวกัน เพราะสาเหตุของน้ำทิ้งชุมชนนับเป็นส่วน-  
หนึ่งที่ทำให้เกิดการเน่าเสียแก่แหล่งน้ำได้ อันเนื่องมาจาก ปริมาณของเสียที่ถูกระบาย  
ลงแหล่งน้ำนั้นประมาณ 60 - 70 % มีที่มาจากการใช้ น้ำของแหล่งชุมชน ดังได้กล่าว  
ในรายละเอียดแล้ว

แต่สภาพความเป็นจริงของประเทศไทยในปัจจุบัน การควบคุมคุณภาพน้ำทิ้งจาก  
ชุมชน ยังไม่ได้มีการกำหนด กรุงเทพมหานคร และชุมชนเมืองต่าง ๆ ก็ยังไม่มีระบบ  
บำบัดน้ำเสียรวมจากชุมชน แต่บางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาน้ำเสียก็ได้พยายามริเริ่ม  
โครงการลดปริมาณน้ำเสียจากชุมชนเมือง และแหล่งชุมชนเท่าที่จะสามารถควบคุมได้ก่อน  
โดยเริ่มต้นในกิจการบางชนิด เช่น หมู่บ้านจัดสรรขนาดใหญ่, อาคารชุด, ศูนย์การค้า  
และโรงแรม โดยรัฐได้บังคับให้ผู้ประกอบการเหล่านั้น ก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียของ  
ตนเอง ณ ที่เกิด ตั้งจะได้อีกต่อไปในรายละเอียด

แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการควบคุมให้กิจการบางอย่างต้องมีการจัดทำระบบ  
บำบัดน้ำเสีย แต่ทางรัฐก็ยังมี ได้มีมาตรฐานในการควบคุมคุณภาพน้ำทิ้งที่ปล่อยออกมาจาก  
ระบบบำบัดน้ำทิ้งดังกล่าว เพื่อเป็นมาตรฐานในการควบคุมแม่แต่น้อย

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้จัดทำข้อเสนอแนะทาง  
ดำเนินการ และมาตรการปฏิบัติ เพื่อแก้ไขสถานการณ์สิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับด้านน้ำเสียต่อ  
คณะรัฐมนตรี และจากการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2526 คณะรัฐมนตรี  
ได้ลงมติเห็นชอบกับข้อเสนอแนะดังกล่าว โดยสาระสำคัญในแนวทางแก้ไขปัญหามลพิษทาง  
น้ำ ได้เน้นถึงความจำเป็นเร่งด่วน ให้มีการสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย โดยเริ่มในเขต  
กรุงเทพมหานครก่อน เนื่องจาก กรุงเทพมหานครเป็นเมืองใหญ่ ปริมาณน้ำทิ้งจากชุมชน  
มีมาก เพื่อลดความสกปรกจากน้ำทิ้งของชุมชนที่จะระบายลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา จึงทำให้  
คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่องน้ำต้องรับภาระในการจัดทำมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง  
ชุมชนขึ้น โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งชุมชน เพื่อทำ  
หน้าที่พิจารณากำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน และเสนอแนะแนวทางการดำเนินงาน เพื่อ  
ควบคุมการระบายน้ำทิ้งชุมชนให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดขึ้น คณะอนุกรรมการ ฯ

ได้เสนอร่างมาตรฐานและวิธีตรวจสอบตลอดจนเสนอแนะแนวทางการนำมาตรฐานไปใช้ปฏิบัติต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเรื่องน้ำ เพื่อพิจารณาตามลำดับ และได้รับความเห็นชอบ ในการประชุมครั้งที่ 6/2527 เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2527 และต่อมาคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็ได้ให้ความเห็นชอบต่อร่างมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน ในการประชุมครั้งที่ 1/2528 วันที่ 31 มกราคม 2528<sup>1</sup>

### 2.2.2 เหตุผลของการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน

เนื่องจากการเพิ่มของจำนวนประชากรเป็นเหตุให้การอุปโภคและบริโภคเพิ่มขึ้นด้วย การใช้น้ำเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในกิจกรรมประจำวันของมนุษย์ สิ่งโสโครกที่มนุษย์ขับถ่ายออกมา หรือเหลือใช้จากการประกอบภารกิจประจำวัน ใ้ถูกระบายลงสู่แหล่งน้ำถึงใดกล่าวมาแล้ว แต่ความจำเป็นในการบำบัดน้ำทิ้งจากชุมชน ถูกปล่อยปะละเลยมาเป็นเวลายาวนาน จนเกิดผลกระทบจากการไม่บำบัดน้ำทิ้งก่อนระบายลงสู่แม่น้ำลำคลอง จะเห็นได้ว่า ถึงเวลาแล้วที่ทุกฝ่ายจะต้องช่วยกันลดมลภาวะของแม่น้ำลำคลอง การร่างมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน จึงถูกกำหนดขึ้น โดยอาศัยเหตุผลดังนี้ คือ<sup>2</sup>

1. เนื่องจากน้ำทิ้งชุมชน เป็นสาเหตุใหญ่ประการหนึ่งที่ทำให้เกิดภาวะมลพิษในแหล่งน้ำ แต่ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมให้ชุมชนจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียในระดั้มิกระคับแก่งก่อนการระบายน้ำทิ้งออกสู่สิ่งแวดล้อม ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติ จนก่อให้เกิดผลเสียต่อสภาวะแวดล้อมของแหล่งน้ำอยู่เสมอ ๆ
2. แม่น้ำสายสำคัญ ๆ ตลอดจนลำคลองที่ไหลผ่านชุมชนขนาดใหญ่ กำลังประสบปัญหาด้านคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมลงจนถึงขั้นวิกฤต ดังนั้น การกำหนดมาตรฐานและควบคุมระบบระบาย และบำบัดน้ำทิ้งชุมชน จะสามารถช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวได้ทางหนึ่ง

<sup>1</sup> กองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "การกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน", (คiticสำเนา สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 2528), หน้า 1-2.

<sup>2</sup> ร่างมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชนและเหตุผลในการกำหนดมาตรฐาน, กองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, ในภาคผนวก.

3. การที่แหล่งน้ำต่าง ๆ มีคุณภาพต่ำลงจนถึงขั้นน้ำเสีย ย่อมส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และเป็นแหล่งแพร่เชื้อของโรคระบาดต่าง ๆ

4. สภาพการระบายน้ำเสียลงในแม่น้ำลำคลอง ตลอดจนภาวะความเน่าเสียของแหล่งน้ำมีผลทำให้ความสะอาดและความสว่างของบ้านเมืองต้องสูญเสียไป

ดังนั้น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง จึงนับเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะใช้เป็นกฎหมายในส่วนที่กำหนดมาตรฐาน คุณภาพน้ำทิ้งที่อนุญาตให้ปล่อยลงสู่สิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาควบคู่ไปกับการจัดทำระบบบำบัดน้ำทิ้งที่เหมาะสมกับขนาดของชุมชน ตลอดจนการนำเอาเทคโนโลยีการบำบัดน้ำเสียเข้ามาใช้ โดยความร่วมมือทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ซึ่งการดำเนินการจะสำเร็จลุล่วงไปได้ ย่อมจะต้องมีการตั้งหน่วยงานขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบ และควบคุมอย่างเคร่งครัด (Monitoring and Control) จะเห็นได้ว่าการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชนของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในครั้งนี้นับเป็นก้าวหนึ่งของการควบคุม และแก้ไขมลภาวะของแหล่งน้ำ โดยการเริ่มต้นควบคุมที่ต้นเหตุของปัญหา แทนที่จะแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุเมื่อเกิดการเน่าเสียของแหล่งน้ำขึ้นแล้วอย่างที่เป็นมาในอดีต แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง ครั้งนี้เป็นเพียงมาตรฐานกลาง ที่หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและแก้ไขปัญหาน้ำเสียสามารถนำไปใช้ได้ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงขนาดและความหนาแน่นของชุมชน รวมทั้งแนวโน้มของปัญหาน้ำเสียที่อาจเกิดขึ้นกับชุมชนนั้น ๆ ทั้งนี้ท้องถิ่นบางแห่งอาจนำมาตรฐานกลางนี้ไปปรับปรุงแก้ไขได้ตามความเหมาะสม แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานกลางที่กำหนดไว้ สำหรับมาตรฐานกลาง (General Standards) ที่ทางคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดไว้นั้น คำนึงถึงปริมาณความหนาแน่นของจำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ในการแบ่งขนาดของชุมชน โดยอาศัยหลักการและเหตุผลเช่นเดียวกับประเทศสาธารณรัฐเยอรมัน และประเทศญี่ปุ่น ส่วนการกำหนดคุณลักษณะน้ำทิ้งโดยดูจากค่า B.O.D. (บี.โอ.ดี.), ปริมาณสารแขวนลอย (Suspended Solids) รวมทั้งปริมาณสารบางอย่าง เช่น ซัลไฟต์ (Sulfide) คลอรีนอิสระตกค้าง (Free Residual Chlorine) ไนโตรเจน, ค่าพีเอช (pH) น้ำมันและไขมัน (oil and Grease) ที่คลี.โคลิฟอร์ม (Faecal Coliform) ฟอสเฟต

(Phosphate) ล้วนแล้วแต่มีจำนวนความหนาแน่นของประชากรเป็นตัวกำหนดทั้งสิ้น<sup>1</sup> ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเหตุผลในทางวิทยาศาสตร์ที่นำมาใช้ประกอบในการกำหนดและวิธีการในการตรวจสอบ ซึ่งจะไม่กล่าวในรายละเอียด

### 2.3 การกำหนดมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำผิวดินที่มีใช้ทะเล

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำผิวดินที่มีใช้ทะเล นับเป็นการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ (Stream-Standard System) อันเป็นมาตรฐานแหล่งน้ำทั่วไป โดยแต่ละชั้นของแหล่งน้ำที่ถูกกำหนด จะคำนึงถึงคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำนั้น ๆ ให้เหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์ของน้ำในแหล่งน้ำเป็นหลัก เนื่องจากแหล่งน้ำบางแห่งอาจจะใช้ประโยชน์ได้พร้อมกันหลายกิจกรรมของการใช้น้ำ แต่บางแห่งอาจจะใช้ประโยชน์ได้เฉพาะกิจกรรมบางอย่างเท่านั้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ในทางเทคโนโลยี เศรษฐศาสตร์ และการเมือง ดังนั้น การกำหนดคุณภาพน้ำแหล่งน้ำผิวดินที่มีใช้ทะเลนี้ จึงควรที่จะพิจารณาถึงประโยชน์ในการใช้น้ำก่อนที่จะกำหนดมาตรฐานใด ๆ ออกไป

ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำผิวดินที่มีใช้ทะเลนี้ เป็นการแบ่งชั้นคุณภาพของน้ำในแหล่งน้ำจริง เพื่อประโยชน์ของการใช้น้ำนั่นเอง เพื่อควบคุมสภาวะแวดล้อมในแหล่งน้ำที่ถูกกำหนด ให้นำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ (Ambient Standard) นั้นเองกล่าวคือ เป็นเกณฑ์ที่กำหนดถึงคุณภาพโดยทั่วไปของสิ่งแวดล้อมว่าในขณะที่ และเวลานั้นคุณภาพของสิ่งแวดล้อมของแหล่งน้ำนั้นจะต้องไม่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ อันเป็นเกณฑ์ระดับค่าที่สุดที่จะเป็นไปได้ หากมีการทำให้คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำนั้นมีคุณภาพต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ก็อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของสิ่งมีชีวิต และไม่เกิดประโยชน์ต่อการใช้สอยน้ำ ตามประโยชน์ที่ตั้งไว้ได้ และจำเป็นต้องเร่งดำเนินการแก้ไขให้คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำนั้น ได้ระดับที่ถูกกำหนด ขึ้นดังเดิม<sup>2</sup>

<sup>1</sup> การกำหนด และ เหตุผลในการกำหนด ตามมาตรฐานสำหรับมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชน ในภาคผนวก.

<sup>2</sup> รายละเอียดของการกำหนดใน, หน้า 84.

สำหรับการแบ่งคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ โดยทั่วไปนั้น คำนึงถึงประโยชน์จากการใช้แหล่งน้ำ เพื่อประโยชน์หรือสรุปได้ดังนี้<sup>1</sup>

1. การผลิตน้ำประปา แหล่งน้ำต้องมีคุณภาพค่อนข้างดี ไม่มีสารละลายหรือแร่ธาตุที่มีพิษต่อมนุษย์ ที่ใช้ในการบริโภค ตลอดจนในการใช้ในชีวิตประจำวันอื่น ๆ เช่น การซักเสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม เป็นต้น
2. การประมง แหล่งน้ำต้องสะอาดพอสมควร เพราะส่วนมากใช้เป็นที่อยู่อาศัย และเพาะพันธุ์ของสัตว์น้ำ เช่น กุ้ง ปู ปลา หอย ตามธรรมชาติ เนื่องจากสัตว์น้ำเหล่านี้เป็นแหล่งอาหารโปรตีนที่สำคัญของประเทศกำลังพัฒนา
3. การเกษตรกรรม แหล่งน้ำจะต้องมีปริมาณของเกลือที่ละลายอยู่ในน้ำไม่สูงเกินไป
4. การอุตสาหกรรม แหล่งน้ำจะต้องมีคุณสมบัติใช้ผลิตน้ำประปาได้ ส่วนมากใช้ในการอุตสาหกรรมได้เช่นกัน แต่อาจต้องมีการบำบัดเพิ่มเติม ตามวัตถุประสงค์ เช่น การผลิตน้ำเพื่อใช้ในการผลิตไอน้ำ หรือเพื่อใช้ผสมอาหาร
5. ใช้เป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจและกีฬาทางน้ำ แหล่งน้ำจะต้องมีสภาพดี และคุณภาพค่อนข้างสะอาด ไม่เป็นที่น่ารังเกียจในการลงไปสัมผัสหรือดูด้วยตา แหล่งน้ำประเภทนี้ นอกจากจะใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ รวมทั้งการออกกำลังกายแล้ว ยังมีส่วนช่วยสร้างความเจริญให้กับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอีกด้วย

2.3.1 การกำหนดมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำผิวดินที่มีใช้ทะเลของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น ขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างจัดทำร่างประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เพื่อกำหนดมาตรฐานและวิธีการตรวจสอบคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน ซึ่งมีใช้ทะเล โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 17 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

<sup>1</sup>พรชัย ธรรมธรรม และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 3.

แห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ออกประกาศกำหนดมาตรฐานและวิธีตรวจสอบคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน ซึ่งมีใช้ทะเลเนื่องจากการกำหนดมาตรฐานชนิดนี้ มิได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการใด โดยเฉพาะ จึงเป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จะพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ขึ้น เพื่อให้มีผลใช้เป็นกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานอื่นสามารถนำไปใช้อ้างอิงได้ โดยได้ให้ความหมายของแหล่งน้ำผิวดิน ซึ่งมีใช้ทะเลว่า หมายถึงแหล่งน้ำภายในผืนแผ่นดิน ซึ่งไม่รวมถึงน้ำบาดาลและในกรณีที่แหล่งน้ำนั้นอยู่ติดกับทะเล ให้หมายความถึงแหล่งน้ำที่อยู่ภายในปากแม่น้ำ หรือปากทะเลสาบ<sup>1</sup> จะเห็นว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีความประสงค์ที่จะแบ่งเฉพาะน้ำที่เป็นน้ำจืดเท่านั้น โดยถือแนวปากแม่น้ำหรือปากทะเลสาบเป็นเกณฑ์ เพื่อป้องกันการซ้ำซ้อนกับปัญหาทะเลเบื้องต้น ในการแบ่งแหล่งน้ำผิวดินซึ่งมีใช้ทะเลนั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แบ่งชั้นของคุณภาพน้ำดังกล่าวออกเป็น 5 ชั้น หรือประเภท คือ<sup>2</sup>

ก. แหล่งน้ำประเภทที่ 1 ได้แก่ แหล่งน้ำที่มีสภาพตามธรรมชาติ โดยปราศจากน้ำทิ้งจากกิจกรรมทุกประเภทและสามารถเป็นประโยชน์ เพื่อ

- (1) การอุปโภคและบริโภค โดยต้องผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติก่อน
- (2) การขยายพันธุ์ตามธรรมชาติของสิ่งมีชีวิตระดับพื้นฐาน
- (3) การอนุรักษ์ระบบนิเวศน์ของแหล่งน้ำ

ข. แหล่งน้ำประเภทที่ 2 ได้แก่ แหล่งน้ำที่ไ้รับน้ำทิ้งจากกิจกรรมบางประเภท และสามารถเป็นประโยชน์ เพื่อ

<sup>1</sup> ฐานร่างประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน เรื่องกำหนดมาตรฐานและวิธีตรวจสอบคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินซึ่งมีใช้ทะเล, ข้อ 1.

<sup>2</sup> กองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม, (เอกสารรวบรวมค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 2528), หน้า 119 - 120.



(1) การอุปโภคและบริโภคต้องผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติ และผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำทั่วไปก่อน

(2) การอนุรักษ์สัตว์น้ำ

(3) การประมง

(4) การว่ายน้ำและกีฬาทางน้ำ

ค. แหล่งน้ำประเภทที่ 3 ได้แก่ แหล่งน้ำที่ได้รับน้ำทั้งจากกิจกรรมบางประเภท และสามารถเป็นประโยชน์ เพื่อ

(1) การอุปโภคและบริโภค โดยต้องผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติ และผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำทั่วไปก่อน

(2) การเกษตร

ง. แหล่งน้ำประเภทที่ 4 ได้แก่ แหล่งน้ำที่ได้รับน้ำทั้ง จากกิจกรรมบางประเภท และสามารถเป็นประโยชน์ เพื่อ

(1) การอุปโภคและบริโภค โดยต้องผ่านการฆ่าเชื้อโรคตามปกติ และผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำเป็นพิเศษก่อน

(2) การอุตสาหกรรม

จ. แหล่งน้ำประเภทที่ 5 ได้แก่ แหล่งน้ำที่ได้รับน้ำทั้งจากกิจกรรมบางประเภท และสามารถเป็นประโยชน์เพื่อการคมนาคม

ส่วนการกำหนดค่าของสารเคมีที่เจือปนอยู่ในน้ำ นับเป็นการกำหนดค่าความสกปรกของสิ่งละลายเจือปนอยู่ในน้ำ โดยใช้คุณสมบัติทางวิทยาศาสตร์เป็นเกณฑ์ ซึ่งนอกเหนือขอบเขตของการวิจัยในครั้งนี้ จึงไม่ขอนำมากล่าวในรายละเอียด การวิเคราะห์คุณภาพของน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน ซึ่งมีชื่อทะเลของ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการค้าเนินการจัดทำร่าง และใกล้จะแล้วเสร็จนี้ สำนักงานคณะกรรมการ

<sup>1</sup> ูร่าง ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน, เรื่อง การกำหนดมาตรฐานและวิธีการตรวจสอบคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน ซึ่งมีชื่อทะเล, ในภาคผนวก.

การสิ่งแวดล้อมแห่งชาติคำนึงถึงผลประโยชน์ของการใช้น้ำเป็นเกณฑ์สำคัญ อันเป็นหลักสากล ที่ประเทศซึ่งเจริญก้าวหน้าทางด้านการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะของสหรัฐไว้ เพื่อให้มลรัฐนำไปเป็นแบบอย่างในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำของรัฐ แต่ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานและค่าทางด้านวิชาการเกี่ยวกับความสะอาดของน้ำจะต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานของสหรัฐ โดยสหรัฐอเมริกาได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำไว้ 4 ชั้น คือ<sup>1</sup>

- ชั้น A จัดเป็นแหล่งน้ำที่เหมาะสมสำหรับการดื่ม หรือการพำนักน้ำประปา
- ชั้น B จัดเป็นแหล่งน้ำที่เหมาะสมสำหรับการเล่นกีฬาตกปลา
- ชั้น C จัดเป็นแหล่งน้ำที่ไม่เหมาะแก่การเล่นกีฬาทางน้ำ ว่ายน้ำ ตกปลา แต่อาจใช้เพื่อการคมนาคม
- ชั้น D จัดเป็นแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการเกษตร, แหล่งอุตสาหกรรม

สำหรับในประเทศญี่ปุ่น นอกจากจะอาศัยรูปแบบการกำหนดชั้นมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติ เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาแล้ว ยังมีการกำหนดคุณภาพของน้ำ เพื่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ โดยกำหนด ปริมาณธาตุบางชนิดที่อาจก่ออันตรายแก่ร่างกายของมนุษย์ หากสะสมอยู่ในร่างกายมีปริมาณเพิ่มขึ้น อันได้แก่ แคดเมียม ไซยาไนต์ ตะกั่ว ฯลฯ<sup>2</sup> เพื่อการควบคุมมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ มิให้เกิดความเสื่อมโทรมต่ำกว่ามาตรฐาน ที่วางไว้ก็จะได้รับดำเนินการแก้ไข หรือวางมาตรการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้เพื่อให้สภาพน้ำในแหล่งน้ำนั้นได้กลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนที่จะเสื่อมโทรมจนถึง

<sup>1</sup>World Health Organization, Control of Water Pollution, a survey of Existing Legislation, (Geneva : WHO, 1967), pp. 184-185.

<sup>2</sup>General Review and Practice in Japan, Industrial Pollution Control, Vol. 1 : Air and Water (Tokyo : Industrial Pollution Control Association of Japan, 1981), pp. 138 - 139.

ชั้นก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนผู้ใช้น้ำ

### 2.3.2 การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติของประเทศไทย

เพื่อให้สอดคล้องกับร่างกฎหมายกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านน้ำ อาศัยประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน, สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงได้จัดทำร่าง ประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่องกำหนดประเภทของแหล่งน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา<sup>1</sup> นับเป็นกฎหมายกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติฉบับแรกของประเทศไทย ที่มีการกำหนดจุดแบ่งคุณภาพของน้ำ โดยอาศัยหลักกิโลเมตรของความยาวของแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งกำหนดโดยกรมเจ้าท่ากระทรวงคมนาคม เป็นเกณฑ์ในการแบ่งโดยได้แบ่งคุณภาพของน้ำไว้ดังนี้<sup>2</sup> คือ ให้นับแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่ พระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ ขึ้นไปทางตอนเหนือจนถึงจุดเริ่มต้นของแม่น้ำที่จังหวัดนครสวรรค์ ออกเป็น 3 ช่วง คือ

ช่วงที่ 1 ตั้งแต่ พระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ ที่กิโลเมตรที่ 7 จากปากแม่น้ำขึ้นไปทางตอนเหนือ จนถึงศาลากลางจังหวัดนนทบุรี ที่กิโลเมตรที่ 62 จากปากแม่น้ำ ให้อาศัยเป็นแหล่งน้ำ ประเภทที่ 4

ช่วงที่ 2 ตั้งแต่ ศาลากลางจังหวัดนนทบุรี ที่กิโลเมตรที่ 142 จากปากแม่น้ำ ขึ้นไปทางเหนือจนถึงบ่อเมฆ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่กิโลเมตรที่ 142 จากปากแม่น้ำให้อาศัยเป็นแหล่งน้ำ ประเภทที่ 3

ช่วงที่ 3 ตั้งแต่ บ่อเมฆ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่กิโลเมตรที่ 142 จากปากแม่น้ำขึ้นไปทางเหนือจนถึงจุดเริ่มต้นของแม่น้ำเจ้าพระยา จังหวัดนครสวรรค์ที่กิโลเมตรที่ 379 จากปากแม่น้ำ ให้อาศัยเป็นแหล่งน้ำประเภทที่ 2

<sup>1</sup>ร่าง ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน, อ้างแล้ว, ข้อ 8.

<sup>2</sup>มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้ว, หน้า 126-127.

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา ขององค์กรผู้รับผิดชอบ ในการควบคุมคุณภาพน้ำมิให้เกิดภาวะแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง นับเป็นการกำหนดโดย คำนึงถึงประโยชน์จากการใช้น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา ประกอบด้วยสภาพความหนาแน่นของ ชุมชน แหล่งอุตสาหกรรม และแหล่งเกษตรกรรมที่อยู่บริเวณสองฝั่งแม่น้ำ รวมทั้ง อัตรา การไหลของน้ำเป็นเกณฑ์ ก็จะเห็นได้จากคุณภาพน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนที่ไหลผ่าน จังหวัดสมุทรปราการก่อนจะลงสู่อ่าวไทย บริเวณดังกล่าวต้องไหลผ่านแหล่งอุตสาหกรรม ของจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรมหนาแน่นประมาณ 2,000 กว่าโรงงาน อีกทั้งยังไหลผ่านเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่น แต่กรุงเทพมหานคร หรือรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล ยังไม่ มีการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งชุมชนแต่อย่างใด จึงเป็นเหตุให้น้ำทิ้งจากชุมชนที่ถูกปล่อยออก มาจากอาคารบ้านเรือนในขณะนี้ ไม่ได้รับการกำจัดน้ำเสียก่อนระบายลงสู่ท่อสาธารณะและ สู่มแม่น้ำลำคลองเป็นปลายทางสุดท้าย

ส่วนโรงงานอุตสาหกรรมแม้จะมีการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้งจากแหล่งประกอบ การอุตสาหกรรม แต่ปัญหาน้ำทิ้งที่ไม่ได้มาตรฐานจากโรงงานอุตสาหกรรม ก็นับเป็น ปัญหาใหญ่ที่ก่อให้เกิดความน่าเสียแก่แหล่งน้ำธรรมชาติเสมอมา โดยเฉพาะในฤดูแล้งที่มี น้ำในแม่น้ำลำคลองล้นน้อยลง และอัตราการไหลของน้ำต่ำ

อย่างไรก็ดี สำหรับวิธานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งวิเคราะห์ปัญหาที่ก่อให้เกิดความ น่าเสียของน้ำในแหล่งน้ำจากการประกอบกิจกรรม 3 ประเภท ที่มีน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำ ธรรมชาติ คือ

1. น้ำทิ้งจากแหล่งชุมชน
2. น้ำทิ้งจากแหล่งอุตสาหกรรม
3. น้ำทิ้งจากแหล่งเกษตรกรรม