



บทที่ 3

การดำเนินการของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม
ในประเทศไทย

1. แนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

ผลสืบเนื่องจากการตื่นตัวเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากอุตสาหกรรมของนานาประเทศ เช่น จากการประชุมที่กรุงสตอกโฮล์มเมื่อปี พ.ศ. 2525 นั้น ได้กลายเป็นสิ่งกระตุ้นให้รัฐบาลไทยตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะภัยอันตรายที่เกิดจากสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ไม่ว่าจะปรากฏให้เห็นในลักษณะของอากาศเป็นพิษ น้ำเน่าเสีย หรือปัญหาเรื่องกากของเหลือหรือ กากสารพิษต่างๆที่แพร่กระจายอยู่ในสิ่งแวดล้อม อันเป็นสาเหตุของความเสื่อมโทรมในระบบ สภาวะแวดล้อมอย่างรุนแรง ดังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2513-2517 ซึ่งรัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องน้ำในแม่น้ำแม่กลองอันเป็นแม่น้ำสายสำคัญต่อการอุปโภคบริโภค เกิดสภาพ น้ำเน่าเสียอย่างรุนแรง โดยมีสาเหตุมาจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ริมสองฝั่งแม่น้ำ จนทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายในบริเวณกว้าง และรัฐบาลก็ต้องสูญเสียงบประมาณไปไม่น้อยเพื่อแก้ไขและฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิม

การที่จะป้องกันและแก้ไขสภาวะการที่กำลังวิกฤตอยู่นี้ สิ่งซึ่งรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงเป็น ประการสำคัญ คือ การวางแผนนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนและรัดกุม สามารถครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทั่วถึง ซึ่งสามารถที่จะแยกพิจารณาแนวทางตามนโยบายของรัฐบาลที่นำมาใช้ อยู่ในทุกวันนี้ได้ 2 ลักษณะ คือ

- การป้องกันและแก้ไขสภาพการณ์ทางปฏิบัติ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัย วิทยาการทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เข้ามาช่วยในการฟื้นฟูสภาวะแวดล้อมที่กำลังเสื่อมโทรมและได้รับความเสียหาย ตลอดจนการป้องกันมิให้เกิดการทำลายต่อไปในอนาคต

- การป้องกันและแก้ไขด้วยวิธีการบัญญัติกฎหมาย ขอบบังคับ และกฎระเบียบ ต่างๆขึ้นใช้ควบคุมแก่กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยมีจุดมุ่งหมาย เช่นเดียวกับแนวทางในประการแรก

รัฐบาลจะดำเนินการควบคุม ป้องกัน และแก้ไขสภาวะแวดล้อมที่ถูกทำลายด้วยวิธีการดังกล่าวมาน้อยเพียงใดนั้น เราอาจจะพิจารณาได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่รัฐบาลต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปกครองประเทศ ไม่ว่าจะเป็นด้านกฏหมายหรือการกำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นแนวนโยบายของรัฐบาลที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแผนแม่แบบในการบริหารหรือพัฒนาประเทศแต่ละฉบับด้วย รวมทั้งคำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับหน้าที่บริหารประเทศ ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะของเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคมที่รัฐบาลจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไข หรือให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ตามนโยบายของพรรคการเมืองที่ผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาเป็นรัฐบาล

นับตั้งแต่ช่วงเวลาของรัฐบาล โดยการนำของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี จะสังเกตเห็นได้ว่า รัฐบาลเริ่มเล็งเห็นถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อม และมีแนวนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขมลพิษในสิ่งแวดล้อมปรากฏออกมาค่อนข้างชัดเจนมากขึ้นเป็นลำดับ โดยได้หยิบยกเอาประเด็นปัญหาเรื่องมลพิษในสิ่งแวดล้อมขึ้นมากล่าวไว้เป็นครั้งแรก ในคำแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งระบุไว้ในคำแถลง ข้อ 12 ว่า "รัฐบาลนี้.....จะดำเนินการป้องกันและระงับมิให้อันจะเกิดจากอุตสาหกรรมต่อไปอีกด้วย" ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องและสามารถรองรับเหตุการณ์จากปัญหาเรื่องน้ำเน่าเสียในแม่น้ำแม่กลองที่กำลังวิกฤตอยู่ในขณะนั้น จนกระทั่งเมื่อเข้าสู่ช่วงเวลาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 แนวนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหา เรื่องสิ่งแวดล้อมก็ถูกนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517¹

เมื่อสภานิติบัญญัติ ได้ตระหนักว่าการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่ดี เป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง จึงเป็นผลให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เกิดการลงมติให้ความเห็นชอบที่จะกำหนด เรื่องพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐใน

¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "บันทึกการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ, ครั้งที่ 56/2517," 23 สิงหาคม 2517.

รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศอย่างเด่นชัดเป็นครั้งแรก โดยถือว่าพันธะกรณีประการหนึ่งของรัฐบาลที่เข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะต้องครอบคลุมไปถึงการรักษาสิ่งแวดล้อมให้คงไว้ซึ่งความสมดุลทางธรรมชาติและมีความเหมาะสมต่อการดำรงชีพของมนุษย์ด้วย ภาระหน้าที่ดังกล่าวของรัฐบาลในหมวดนโยบายนี้ได้กำหนดไว้อย่างเป็นขั้นเป็นตอนค่อนข้างละเอียดและชัดเจน โดยเริ่มตั้งแต่การวางนโยบายทางด้านอัตราของประชากรซึ่งเป็นต้นเหตุที่สำคัญของการก่อให้เกิดปัญหาในสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐบาลจะต้องหามาตรการเพื่อคุมกำเนิดอัตราการขยายตัวของประชากรที่เกินขอบเขต ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 86 ว่า "รัฐพึงวางนโยบายของประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิชาการ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อความมั่นคงของรัฐ" เนื่องจากความต้องการการบริโภคของประชากรเหล่านี้ เป็นตัวเร่งที่สำคัญทางกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรม ในห้วงการนำเทคโนโลยีต่างๆ เข้ามาใช้เพื่อเพิ่มผลผลิตให้ทันกับความต้องการ จนก่อให้เกิดการปล่อยทิ้งของเสียต่างๆ ที่หลงเหลือจากการบวนการผลิตออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง เป็นผลให้เกิดความเสื่อมโทรมในสิ่งแวดล้อมตามมา ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องกำหนดแนวทางการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศให้เป็นไปอย่างได้สัดส่วนและเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสมดุลของสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 78 ว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาวะแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ต้นน้ำ ลำธาร และน่านน้ำ" เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์นั้น นอกจากจะเอื้ออำนวยให้การดำรงชีพของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ เป็นไปด้วยดีแล้ว ยังสามารถที่จะดูดกลืนและเจือจางมลพิษที่เกิดจากการบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมได้ แต่ถ้าหากความเข้มข้นของมลสารต่างๆ ในระบบสิ่งแวดล้อม มีมากจนเกินขีดความสามารถที่สภาพทางธรรมชาติจะรองรับหรือปรับตัวดูดกลืนสิ่งแปลกปลอมได้อย่างทันที่ทันที ผลที่จะเกิดตามมาก็คือนอกจากสภาพแวดล้อมจะตกอยู่ในสภาวะที่เสื่อมโทรมและเสียสมดุลแล้ว ภาวะของมลพิษดังกล่าวยังก่อให้เกิดอันตรายอย่างใหญ่หลวงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และยังกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติอย่างมหาศาลอีกด้วย ดังนั้นการควบคุมดูแลมิให้โรงงานอุตสาหกรรมระบายของเสียหรือมลสารที่เกิดจากการบวนการผลิตออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อม โดยไม่ผ่านการบวนการบำบัด (treatment) อย่างถูกต้องเสียก่อนนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลจะต้องหามาตรการมาควบคุมและใช้บังคับ เพื่อป้องกันเสียก่อนที่ระบบสิ่งแวดล้อมจะถูกทำลาย ตามข้อความที่ระบุไว้ในมาตรา 93 ว่า "รัฐพึงบำรุงสิ่งแวดล้อมให้สะอาด และพึงจัดสิ่งเป็นพิษ ซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน"

หลังจากที่ได้มีการกำหนดภาระหน้าที่ดังกล่าวของรัฐบาล ในการรักษาสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ขอบเขตและความรับผิดชอบตามแนวนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัยก็จะครอบคลุมถึง เรื่องการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมเอาไว้ด้วยเสมอ แม้จะไม่มีคำสั่งเจตนาทางด้านหลักการดังเช่นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญก็ตาม โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้บังคับซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ยังมีอำนาจอยู่นั้น ได้ดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเพื่อความเห็นชอบในการประกาศใช้เป็นกฎหมายขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและสามารถที่จะรองรับกับปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้น² และนโยบายเรื่องการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมก็ยังคงมีการสอดแทรกอยู่ในคำแถลงการณ์ของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ดังจะเห็นได้จาก คำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่มี ม.ร.ว. เส็นีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ที่กล่าวต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ.2518 แนวความคิดเรื่องการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ได้ถูกขยายความให้กว้างขวางออกไปมากขึ้น ตามความในข้อ 6 ซึ่งระบุว่า "... ฯลฯ... ในการนี้จะได้นำมาซึ่งการอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม และวางมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันและควบคุมมิให้เกิดภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ" แต่เนื่องจากอายุของรัฐบาลชุดนี้สั้นเกินไป จนไม่สามารถที่จะดำเนินการอย่างใดๆเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามข้อความที่ได้แถลงไว้ และเมื่อก้าวเข้าสู่ช่วงเวลาของรัฐบาลชุดใหม่ โดยมี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มีนาคม - 20 เมษายน พ.ศ.2518 ได้กำหนดคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเรื่องการป้องกันและแก้ไขสิ่งแวดล้อมเอาไว้ใน ข้อ 2 ฉ. ว่า "... ฯลฯ... นอกจากนี้ยังจะกำหนดเงื่อนไขที่มีผลในทางป้องกันมิชภัย ที่จะเกิดกับทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมไว้อย่างรอบคอบอีกด้วย" ต่อมาเมื่อรัฐบาลชุดนี้สลายตัวไปแล้ว ม.ร.ว. เส็นีย์ ปราโมช ก็กลับเข้ามาเป็นผู้นำรัฐบาลใหม่อีกครั้งและเมื่อวันที่ 20 เมษายน - 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 ได้แถลงนโยบายเกี่ยวกับการรักษาสภาวะแวดล้อมไว้ในข้อ 4 ว่า "... ฯลฯ... ในเวลาเดียวกันจะวางมาตรการรักษาสุขภาพ และความปลอดภัยของกรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งมาตรการที่จำเป็นเพื่อควบคุมมิให้เกิดภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ" จะเห็นว่านโยบายของรัฐบาลชุดนี้ ในส่วนของเรื่องสิ่งแวดล้อมได้มีขยายความไปถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนผู้ใช้แรงงานในโรงงาน

² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "บันทึกการประชุมพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ... , ครั้งที่ 13/2517," 22 พฤศจิกายน 2517.

อุตสาหกรรมด้วย เนื่องจากบริบทของสังคมและการเมืองในขณะนั้นกำลังมีปัญหาด้านการเรียกร้องสิทธิและความปลอดภัยในโรงงานอุตสาหกรรม จึงเป็นผลให้นโยบายของรัฐบาลในยุคนั้นที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเริ่มแปรปรวนและขาดความต่อเนื่อง โดยกล่าวไว้ในคำแถลงอย่างลอยๆตามความใน ข้อ 7 ว่า รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงเรื่องคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเท่านั้น และสิ่งที่สำคัญก็คือ นโยบายสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลทุกยุคสมัยที่ผ่านมาจะถูกจัดลำดับความสำคัญให้อยู่หลังนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมทั้งสิ้น การดำเนินการทางด้านอื่นๆของรัฐบาลนอกจากคำแถลงการณ์ดังกล่าวมาข้างต้น ได้แก่ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายบางฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นที่เกี่ยวกับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาสิ่งแวดล้อมซึ่งล้มเหลวและซ้ำซ้อน ให้ความทันสมัยและรัดกุมยิ่งขึ้น สามารถที่จะรองรับและบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ให้ความชอบเขตวัตถุประสงค์และสภาพบังคับให้กว้างขวางมากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันการหลอกลวงสิ่งแวดล้อม³ จะเห็นได้ว่าแม้จะเกี่ยวกับการศึกษาสิ่งแวดล้อมจะขาดความชัดเจน และไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างเป็นรูปธรรมก็ตาม แต่จากการดำเนินงานของรัฐบาลที่ผ่านมา ก็ถือได้ว่าการดูแลเอาใจใส่ประเด็นปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมอยู่บ้าง แม้จะก้าวเข้าสู่ช่วงเวลาการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 และผ่านมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 ซึ่งลดบทบาทและภาระหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาสิ่งแวดล้อมลงไปก็ตาม นโยบายดังกล่าวก็มีได้ถูกทอดทิ้งอย่างสิ้นเชิง ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่บ้างจากถ้อยคำบางส่วนของรัฐธรรมนูญ เช่น จากมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ที่ว่า "ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปราม... ฯลฯ... การกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน... ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใดๆได้..." ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าหากเกิดวิกฤตการณ์เกี่ยวกับปัญหาสภาวะแวดล้อมขึ้น และนายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็น โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภาที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใดๆได้ นอกจากนี้ใน

³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "บันทึกการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่...) พ.ศ., ครั้งที่ 69/2517," 26 กันยายน 2517.

คำแถลงการณ์ของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2520 ส่วนของนโยบายทางเศรษฐกิจ ข้อ 8 ยังได้ระบุถึงเรื่องการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมไว้อีกว่า "ดำเนินการให้การไว้ที่ทรัพยากรธรรมชาติเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็หาทางป้องกันและกำจัดพิษภัยที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อมอันสืบเนื่องมาจากการพัฒนาทุกด้านตามควรแก่กรณี" จนกระทั่งเมื่อเวลาได้ล่วงเลยเข้าสู่ช่วงของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 นโยบายเรื่องการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมก็ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง

1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

การกำหนดภาระหน้าที่ต่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ก็ได้ย้อนกลับไปใช้แนวความคิดในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 โดยบัญญัติไว้ในหมวด 5 เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ระบุว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และพึงขจัดสิ่งเป็นพิษที่ทำลายสุขภาพ และอนามัยของประชาชน" เพราะหากมลพิษในสิ่งแวดล้อมได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชน ย่อมถือได้ว่าเป็นปัญหาทางสาธารณสุขที่รัฐจะต้องเข้ามาจัดการดูแล รักษาพยาบาล เช่นนั้นตามความที่บัญญัติไว้ในมาตรา 73 วรรคแรกว่า "รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข และพึงให้การรักษายาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า..." นอกจากนี้ยังได้กำหนดภาระหน้าที่ของรัฐไว้อีกว่าจะต้องวางนโยบายเกี่ยวกับอัตราการเพิ่มของประชากร ที่เป็นต้นเหตุของการก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเอาไว้ด้วย ดังความในมาตรา 69 ว่า "รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม และความเจริญในทางวิชาการ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อความมั่นคงของรัฐ" เพราะถ้าหากขาดการวางแผนนโยบาย เรื่องประชากรอย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้ว มิใช่เพียงแต่จะก่อให้เกิดปัญหาทางสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดทางด้าน การครองชีพ การสาธารณสุข และปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย

จากแนวนโยบายดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ ได้กลายเป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลดำเนินการต่างๆ เพื่อบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมหลายประการอย่างแข็งขัน ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ที่มุ่งเน้นการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัดและจริงจังมากขึ้น อาทิ ในช่วงเวลาของรัฐบาลที่มี พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น นโยบายที่เกี่ยวกับการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม เริ่มปรากฏหลักการและแนวทางการดำเนินงานของนโยบายที่ชัดเจนมากขึ้น จากคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 28 มีนาคม

พ.ศ.2523 ในหัวข้อ เรื่องชุมชน เมือง สิ่งแวดล้อม และสาธารณสุข ได้ระบุว่า "จะพัฒนาเมือง ชุมชน และชนบทให้อยู่ในขนาดที่เหมาะสม และสัมพันธ์กับการขยายบริการทางสังคม โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในการใช้ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน คุณภาพสิ่งแวดล้อม ... ฯลฯ..." โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของนโยบายทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดนโยบายเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเป็นกระบวนการที่ค่อนข้างรัดกุมพอสมควร ดังข้อความที่ว่า

" ... ฯลฯ ...

2. จะวางแผนการทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ในการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงสภาวะแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญ

3. จะส่งเสริมการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการที่จะนำไปสู่การพัฒนา ปรับปรุงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี จากในประเทศและจากต่างประเทศให้เหมาะสม เพื่อใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจสังคมและสภาพแวดล้อม

.....

8. อนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยจัดให้มีการใช้และฟื้นฟูทรัพยากรเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรมในสังคม"

และเมื่อเข้าสู่ช่วงเวลารัฐบาลชุดปัจจุบันภายใต้การนำของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี แผนนโยบายเรื่องการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2534 นั้น มีความครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างกว้างขวางและส่งเสริมให้มีการนำหลักวิชาการต่างๆ เข้ามาปรับใช้เพื่อการป้องกัน และแก้ไขความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นกระบวนการที่เหมาะสมมากขึ้น โดยระบุไว้ในหัวข้อเรื่องอุตสาหกรรม ข้อ 3.3 มีความว่า "... ฯลฯ...รัฐบาลจะให้ความสำคัญสูงสุดต่อการป้องกัน ควบคุม และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งทางด้านมลพิษทางอากาศ ทางน้ำ เสียง กากของเสีย และสารเป็นพิษ รวมทั้งขยะมูลฝอย โดยเฉพาะในบริเวณที่มีโรงงานตั้งอยู่หนาแน่นในเขตกรุงเทพมหานคร เมืองหลัก และบริเวณห่างจากแม่น้ำสายหลักๆ ในการนี้จะสนับสนุนให้ภาคเอกชนร่วมลงทุน หรือร่วมสัมปทานในการลงทุน สร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมและจัดการกากของเสียอย่างเป็นระบบด้วย" และดังความที่ระบุไว้ในข้อ 4 เรื่องนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงาน และสิ่งแวดล้อม ว่า "... ฯลฯ...สำหรับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากภาวะมลพิษต่างๆนั้น รัฐบาลได้ให้ความสำคัญเร่งด่วนต่อการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากการจราจรติดขัด ภาวะฝนกรด มลพิษทางน้ำที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม และกากของเสีย

ที่เป็นพิษ โดยมีเป้าหมายที่จะลดซัลเฟอร์ไดออกไซด์ คาร์บอนมอนอกไซด์ ไนโตรเจนไดออกไซด์ และสารตะกั่วในน้ำมันเชื้อเพลิง ให้อยู่ในมาตรฐานที่จะไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตลอดทั้ง การปรับปรุงวิธีใช้กำหนด ลิกไนต์ ในขบวนการผลิตไฟฟ้า เพื่อป้องกันการเกิดภาวะฝนกรด ควบคู่ ไปกับการกวดขันให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายในการควบคุมมลพิษอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะใน เรื่องการขจัดสารพิษจากยานพาหนะทุกชนิด

เพื่อให้การบริหารและการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลได้มี นโยบายให้มีการจัดตั้งองค์กรร่วม 3 ฝ่าย คือ ชุมชน สถานประกอบการ และภาครัฐบาล ทหาหน้าที่เพื่าระวังและกักตุนมลภาวะสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งในเขตเมือง เขตอุตสาหกรรม และแหล่งท่องเที่ยว โดยให้ผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้น เป็นผู้รับภาระในการพัฒนา อนุรักษ์ และการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมด้วย ตลอดจนสนับสนุนให้ การสร้างสวนสาธารณะในเขตเมือง"

รัฐบาลได้ดำเนินการต่าง ๆ มากมาย เพื่อให้สอดคล้องกับคำแถลงนโยบายดังกล่าว อาทิ การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้พิจารณาเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2521 โดยอ้างเหตุผลว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับเดิมมีข้อกำหนดบางประการ ที่ไม่เหมาะสมต่อ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถส่งเสริม รักษา ป้องกัน หรือ แก้ไขสภาวะแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นต่อไปนี้

1. แก้ไขให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่อันเหมาะสมยิ่งขึ้น
2. แก้ไขให้นายกรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศโครงการ หรือกิจการของส่วน ราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องเสนอรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและ แก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อ พิจารณาให้ความเห็นชอบ และให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาต สามารถออกคำสั่งอนุญาตได้ เมื่อมีความเห็นชอบดังกล่าว
3. ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้อนุญาตเกี่ยวกับการทำ รายงานการศึกษา และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม
4. ให้นายกรัฐมนตรี มีอำนาจที่จะสั่งการต่างๆ ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน อันเนื่องมาจากสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ
5. หน่วยงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

6. มีบทกำหนดโทษ สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และ
7. ให้มีการกำหนดค่าธรรมเนียม สำหรับการอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ได้

และในการพิจารณา ร่างแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวมาข้างต้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงความเห็น ว่าสมควรรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมตามที่รัฐบาลเสนอโดยไม่มีเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ เพื่อให้พระราชบัญญัติสามารถรองรับกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันที่⁴ และคณะกรรมการสิทธิการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมซึ่งทำหน้าที่พิจารณาแปรญัตติในเวลาต่อมาได้เสนอความเห็น ว่า เนื่องจากในปัจจุบันนี้ปัญหา เรื่องสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐบาลควรจะได้เน้นหนักในเรื่องการป้องกันเป็นสาระสำคัญมากกว่าที่จะดำเนินการแก้ไขในภายหลัง ต่อมาเมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และความเห็นของคณะกรรมการ กลับเข้ามาสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติอีกวาระหนึ่ง ก็ได้รับมติเห็นชอบยอมรับในหลักการเช่นว่านี้ จึงเป็นผลให้นโยบายของรัฐบาลเพื่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมในระยะต่อมานั้น การป้องกันปัญหาเป็นสาระสำคัญ

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้บัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นใช้บังคับอีกด้วย ทั้งในรูปของกฎหมายอนุบัญญัติ ได้แก่ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน วันที่ 14 กรกฎาคม 2524 เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม , ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 12 (พ.ศ.2525) เพื่อควบคุมมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง เป็นต้น ส่วนกรณีที่บัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นใช้บังคับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งเพื่อเน้นให้มีการป้องกันมิให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย⁶

⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "บันทึกการประชุมพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่.....) พ.ศ., ครั้งที่ 62/2521," 25 ตุลาคม 2521.

⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "บันทึกการประชุมพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่.....) พ.ศ., ครั้งที่ 80/2521," 30 พฤศจิกายน 2521.

⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "บันทึกการประชุมพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ., ครั้งที่ 20/2522," 15 กุมภาพันธ์ 2522.

1.3 การวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

การดำเนินการของรัฐ ต่อปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น แม้ว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะฉบับ พ.ศ.2517 จะได้กำหนดไว้ใน ม.78 แต่วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติในมาตรานี้ ตามที่ปรากฏในขั้นตอนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 56 เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2517 นั้น ต้องการเพื่อจะกระตุ้นเตือนให้รัฐบาลหันมาให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น จนกระทั่งเมื่อมาถึงช่วงเวลาของประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2521 แม้จะได้กำหนดภาระหน้าที่ของรัฐ ที่มีต่อการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาด และปราศจากการปนเปื้อนต่อมลพิษไว้ใน ม.65 ก็ตาม แต่ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวนโยบายให้รัฐบาลแต่ละยุคสมัย ที่จะเข้ามาบริหารปกครองประเทศ ควรจะได้ยึดถือปฏิบัติและเป็นเพียงช่องทางในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ตามความในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ม.53 ซึ่งถ้าหากรัฐบาลไม่ดำเนินการหรือกำหนดแนวนโยบาย เรื่องสิ่งแวดล้อมตามที่ระบุไว้ในหมวดนี้ ประชาชนก็ไม่อาจฟ้องร้องรัฐได้แต่อย่างใด เพราะความ ตกลงท้ายของ ม.53 นี้เองได้ระบุไว้ชัดเจนว่า "...และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ" ดังนั้น หน้าที่ของรัฐบาลที่กำหนดไว้ดังกล่าว จึงมิใช่ข้อผูกพันให้รัฐบาลจะต้องดำเนินการให้บรรลุผล ทุกประการแต่อย่างใด เมื่อเป็นดังนี้แล้ว ภาระหน้าที่ของรัฐบาลต่อสิ่งแวดล้อมตามที่ระบุไว้ใน ม.65 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของแนวนโยบายที่รัฐจะดำเนินการอย่างใดๆ หรือไม่ก็ได้ แม้หากรัฐจะไม่ดำเนินการหรือวางนโยบายจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อมเอาไว้เลย ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนที่จะบังคับรัฐบาลได้แต่อย่างใด

นอกจากนี้แม้รัฐบาลจะได้นำไปกล่าวอ้างไว้ในคำแถลงนโยบายก่อนเข้ารับหน้าที่บริหาร ประเทศต่อรัฐสภา ก็มีได้กำหนดแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจนต่อเนื่องว่ารัฐบาลจะ ดำเนินการไปในรูปแบบใด ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่มี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มีนาคม - 20 เมษายน 2518 ได้ผนวกเอาเรื่อง สิ่งแวดล้อมเข้าไว้ในข้อ 20 ฉ.นั้นมิได้กำหนดแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมที่จะนำไปสู่ภาคปฏิบัติ

⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "บันทึกการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, ครั้งที่ 34/2521," 6 กรกฎาคม 2521.

อย่างชัดเจนแต่อย่างใดเลย ทั้งๆที่รัฐบาลชุดนี้ได้เข้ามาบริหารประเทศภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 ประกาศใช้บังคับ และในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็ได้ระบุถึงภาระหน้าที่ของรัฐบาลต่อ สิ่งแวดล้อมเอาไว้อย่างชัดเจนก็ตาม ครั้นเมื่อมีการปรับเปลี่ยนรัฐบาลชุดใหม่ โดยมี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ในคำแถลงนโยบายที่ให้ไว้ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 เมษายน - 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ได้ระบุเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ตอนท้ายข้อ 4 จะเห็นได้ว่านโยบายเรื่อง สิ่งแวดล้อมยิ่งขาดความชัดเจนมากขึ้น และที่สำคัญก็คือ จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดนี้ มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อภาวะแวดล้อมในโรงงาน ซึ่งเป็นเรื่องการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ใช้ แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมเสียมากกว่า เพื่อสนองตอบต่อบรรยากาศทางการเมืองในขณะนั้น ที่กำลังคุกรุ่นไปด้วยเสียงเรียกร้องสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงานนั่นเอง และได้ส่งผลให้รัฐบาลชุด ต่อมา อันได้แก่ รัฐบาลที่อยู่ภายใต้การนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรี ต้องลด ภาระหน้าที่ต่อสิ่งแวดล้อมให้เหลือน้อยลงไปอีก นโยบายสิ่งแวดล้อมในช่วงเวลาของรัฐบาลชุดนี้ จึงถูกนำไปห้อยท้ายไว้ในคำแถลงนโยบายที่ได้ให้ไว้ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2519 ข้อ 7 ว่า "...โดยคำนึงถึงคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ" แม้กระทั่งเวลาได้ผ่านเข้าสู่ช่วงของ การใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 แล้ว รัฐบาลที่เข้าบริหารประเทศในแต่ละยุคสมัยก็ยังกล่าว ถึงนโยบายเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ค่อนข้างเครือคลุม ไม่ก่อให้เกิดแนวทางที่จะนำไปยึดถือปฏิบัติได้ แต่อย่างใด เพราะยังไม่อาจที่จะทราบได้แน่ชัดถึงแผนการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือองค์กร ที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการวางนโยบายหรือแผนงานเพื่อการพัฒนา สิ่งแวดล้อม หรือการนำนโยบายและมาตรการในเรื่องดังกล่าวไปสู่ภาคปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลอย่าง จริงจัง ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีที่ได้กล่าวต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523 ก่อนเข้ารับหน้าที่บริหารราชการ แผ่นดิน ดังรายละเอียดข้างต้น

การที่รัฐบาลได้ระบุถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมเอาไว้ในคำแถลงดังกล่าว ก็ได้ให้ความหมายจะ แปรสภาพของพันธะกรณีดังกล่าวให้กลายเป็นเครื่องผูกมัดรัฐบาล อันก่อให้เกิดสิทธิฟ้องร้องแก่ ประชาชนขึ้นมาใหม่แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามโดยนัยของแนวนโยบายดังกล่าวเช่นว่านี้อาจจะ มีการควบคุมการดำเนินการของรัฐบาลได้ ด้วยขบวนการทางรัฐสภาในลักษณะการเปิดอภิปราย ไม่ไว้วางใจรัฐบาลเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังไม่เคยปรากฏว่ารัฐสภา สามารถหยิบยกเอาข้อบกพร่องของรัฐบาลในเรื่องการพัฒนาสิ่งแวดล้อมมาดำเนินการได้ประสบผล สำเร็จ ดังจะเห็นได้จาก เมื่อคราวเปิดอภิปรายรัฐบาลในยุคของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2533 จึงทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลในเรื่องดังกล่าวต้อง

ถูกปล่อยไว้ให้ผันแปรไปตามแรงกระแทกของกระแสทางการเมืองและนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย ที่พลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาบริหารประเทศเท่านั้น และเมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยแล้ว จะเห็นว่าไม่มีบทมาตรานิติบัญญัติที่จะ ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนชาวไทยในเรื่องสุขภาพอนามัยที่อาจได้รับผลกระทบจากภัยของมลพิษ ในสิ่งแวดล้อม หรือแม้แต่จะให้สิทธิแก่ประชาชนในการเรียกร้องเพื่อการดำรงชีวิตที่ดี ภายใต สภาวะแวดล้อมและธรรมชาติที่มีคุณภาพ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชน ตามแนวทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right) ที่กล่าวมาในบทที่ 2 นั้น ยังไม่ได้ รับการยอมรับจากรัฐอย่างเป็นทางการแต่อย่างใดเลย จากความไม่ชัดเจนและเข้มงวดของ รัฐธรรมนูญที่กำหนดถึงพันธะกรณีของรัฐที่มีต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อเนื่องไป ถึงการกำหนดแผนนโยบายและมาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อมไม่น้อย

อย่างไรก็ตาม ผลจากการที่มีการนำเอาแนวนโยบายในเรื่องสิ่งแวดล้อมมากำหนดไว้ ในรัฐธรรมนูญให้ถือว่าเป็นพันธะกรณีประการหนึ่งของรัฐนั้น เป็นผลให้แนวนโยบายเรื่องการพัฒนา สิ่งแวดล้อม ถูกผนวกเข้าไปในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นแผนแม่แบบที่ใช้ ในการบริหารปกครองประเทศนับแต่บัดนี้มา

1.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงาน

อุตสาหกรรม

เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ จากรูปแบบเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรมอย่างเด่นชัด ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) เป็นต้นมา ทั้งนี้เพื่อรองรับกับสภาพการปรับโครงสร้างระบบ เศรษฐกิจของประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NIC) ในอนาคต ดังนั้นการวิจัยนี้จึงมุ่งเน้น เสนอเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 จนถึงแผนพัฒนาซึ่งใช้เป็นแม่แบบใน การบริหารประเทศอยู่ในปัจจุบัน นั่นคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

1.4.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ได้ระบุถึงปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่เกิดขึ้นทั่วไปในอดีต ที่ผ่านมามี โดยเฉพาะในเขตที่มีการรวมตัวของอุตสาหกรรมและประชากรอย่างหนาแน่น เช่น ใน

เขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล รวมทั้งเมืองใหญ่ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจึงมีหลายรูปแบบ กล่าวคือ

1. การเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำทั้งแหล่งน้ำบนผิวดินและน้ำทะเล
2. การทำลายสิ่งแวดล้อมทางน้ำ อันได้แก่ ระบบวงจรชีวิตของสัตว์และพืช ทั้งในน้ำจืดและในน้ำทะเล
3. ปัญหาอากาศเสียจากกาชพิษต่างๆ ที่ปล่อยออกจากโรงงานอุตสาหกรรม และท่อไอเสียของรถยนต์ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลร้ายทั้งในด้านสุขภาพ อนามัย ระบบนิเวศน์ของ สัตว์และพืช และการเสียหายโดยตรงต่อทรัพย์สินของมนุษย์
4. ปัญหาจากเสียงและความสั่นสะเทือนซึ่งเป็นสิ่งที่รบกวนและเป็นอันตราย ต่อสุขภาพทางกายและจิตใจของประชาชน
5. ปัญหาขยะมูลฝอย ซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เป็นต้นว่า น้ำเสีย อากาศเสีย รวมทั้งเป็นบ่อเกิดของเชื้อโรคและสิ่งปนเปื้อนต่างๆที่จะเป็นอันตรายโดยตรง ต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้กำหนดแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นครั้งแรก ในช่วงของการใช้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เมื่อรองรับกับปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็น ในด้านารเกิดมลพิษในระบบสิ่งแวดล้อม หรือการร่อยหรอหมดไปของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็น ปัญหาที่กำลังลุกลามออกไปในอนาคต การกำหนดแนวทางและมาตรการการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงได้วางแผนการแก้ไขทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเอาไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้

มาตรการในระยะสั้น

1. การรักษาและดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่แล้วอย่างเคร่งครัด เพื่อ ป้องกันสาเหตุหรือลดผลเสียหายของปัญหาสิ่งแวดล้อม กฎหมายดังกล่าว ได้แก่ พ.ร.บ.ควบคุม โรงงานอุตสาหกรรม พ.ร.บ.จราจร พ.ร.บ.การผังเมือง เป็นต้น
2. การสนับสนุนทางด้านงบประมาณแก่โครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วน หรือเพื่อส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

๘ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524) (กรุงเทพมหานคร : เรื่องแสงการพิมพ์, 2520), หน้า 189-190.

3. การขอความร่วมมือจากประชาชนและองค์การเอกชนต่างๆ ในความพยายามที่จะส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรการในระยะยาว

1. การวางแผนและนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อเสนอเป็นแนวทางบริหารงานสิ่งแวดล้อมของรัฐบาล
 2. การประสานนโยบาย และงานด้านสิ่งแวดล้อมของหน่วยราชการต่างๆ ให้มีความสอดคล้องและเป็นประโยชน์ซึ่งกันและกันในด้านข้อมูลและวิชาการ และอยู่ในกรอบของนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมของประเทศ
 3. การควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ส่วนราชการและเอกชนถือปฏิบัติ และใช้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาโครงการต่างๆ โดยเปรียบเทียบผลได้ผลเสียของโครงการ และหาทางปรับปรุงโครงการให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือระงับโครงการที่จะเป็นผลเสียหายร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นจะพิจารณาออกกฎหมายเฉพาะเรื่องเพื่อควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้น เช่น กฎหมายคุณภาพน้ำ กฎหมายคุณภาพอากาศ เป็นต้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายที่มีอยู่ปัจจุบันและให้การควบคุมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
 4. หาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบบริหารงานของหน่วยราชการต่างๆ เพื่อให้งานด้านสิ่งแวดล้อมดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
 5. การประชาสัมพันธ์ เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมและผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการทำลายสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการฝึกอบรมทางด้านวิชาการสิ่งแวดล้อมให้แก่หน่วยราชการต่างๆ เพื่อนำไปพิจารณาในการวางแผนและปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนเอง และทำกิจกรรมรณรงค์ในกิจกรรมต่างๆ ในอันที่จะส่งเสริมสุขภาพสิ่งแวดล้อม
 6. เร่งรัดให้มีการทำผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ ให้แล้วเสร็จทั่วประเทศ โดยคำนึงถึงการป้องกันมิให้เกิดผลร้ายแก่สิ่งแวดล้อม
 7. การอนุญาตให้ตั้งโรงงาน ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตให้มิสิ่งป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม และให้แสดงแผนผังก่อนรับการอนุญาต นอกจากนี้รัฐบาลจะใช้มาตรการเด็ดขาดปิดโรงงานที่ทําผิดเงื่อนไข
- แต่เนื่องจากในแผนนโยบายฉบับนี้ มิได้กำหนดแผนงานและโครงการไว้อย่างเป็นรูปธรรม หรือมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำแผนงานแม่แบบขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักในการปฏิบัติ จึงทำให้เกิดความสับสนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอยู่ไม่น้อย จนกระทั่งเวลาได้ล่วงเลย

มาถึงช่วงท้ายของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงได้รับมอบหมายให้จัดทำ "แผนนโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" ขึ้น โดยความเห็นชอบของรัฐบาล เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารทรัพยากรและพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด มีผลเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสภาวะแวดล้อมน้อยที่สุด ซึ่งความมุ่งหมายของนโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นการวางแนวทางและกรอบนโยบายแห่งชาติ เพื่อให้การดำเนินการของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนที่ถูกต้องและเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาทางด้านสิ่งแวดล้อมดำเนินไปอย่างไม่ขัดแย้งกัน หากแต่เป็นการสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ โดยมีสาระสำคัญในการป้องกันมิให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อม การควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อมอันประกอบด้วย

1. การควบคุมมลพิษทางน้ำ ไม่ว่าจะเป็นน้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน หรือน้ำทะเลที่อาจถูกปนเปื้อนด้วยมลสารจากแหล่งกำเนิดที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรม โดยได้กำหนดมาตรการและวางแผนป้องกัน ควบคุมการทิ้งของเหลือหรือของเสียจากโรงงานให้ได้ผลในทางปฏิบัติ
2. การควบคุมมลพิษทางอากาศ เสียง และความสั่นสะเทือน โดยกำหนดมาตรการป้องกัน และควบคุมคุณภาพให้อยู่ในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและทรัพย์สิน รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคม
3. การควบคุมในเรื่องขยะมูลฝอย กากของเหลือ และสารเป็นพิษ ซึ่งรัฐบาลได้สนับสนุนเทศบาล และการปกครองท้องถิ่น ทั้งในด้านกำลังคน งบประมาณ และเทคนิคโยธา เพื่อการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอย กากของเหลือ และสารเป็นพิษ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นสารพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น รัฐบาลจะต้องจัดให้มีมาตรการและนโยบายเพิ่มเติมอีกทางหนึ่งด้วยการส่งเสริมส่วนราชการ และชักชวนให้ภาคเอกชนที่ควรจะมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา เข้ามาร่วมมือกันปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาตามนโยบายอย่างจริงจัง รวมทั้งมาตรการทั่วไปอื่นๆ ได้แก่ การจัดให้มีการสำรวจภาวะของสารเป็นพิษที่เป็นกากของเหลือที่อยู่ในความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัด และจัดวางระเบียบในการเก็บรวบรวมข้อมูลขั้นพื้นฐานให้เป็นระบบเดียวกันเพื่อความสะดวกในศึกษาสภาพของปัญหา ตลอดจนการกำหนดมาตรการเฉพาะ ได้แก่ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ยังบกพร่องให้มีความสมบูรณ์เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันมากที่สุด

สาระสำคัญอีกประการหนึ่งของ "แผนนโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" จะเป็นการพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการพัฒนาต่างๆ และการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เกิดคุณภาพในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างฟื้นฟู และรักษาไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมสำหรับประโยชน์สุขของประชาชน และอนุชนรุ่นหลัง ด้วยการควบคุมให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมเกิดความสมดุล ระหว่างจำนวนประชากรและทรัพยากรธรรมชาติ โดยถือว่าสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติส่วนรวมของทุกคนในชาติที่จำเป็นต้องอนุรักษ์ไว้ และปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาเร่งด่วนสมควรให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการต่างๆ ในการวางแผนเศรษฐกิจและสังคมทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน เพื่อมิให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและมีให้เกิดการสูญเสียสมดุลของธรรมชาติอันเนื่องมาจากโครงการต่างๆ สำหรับแนวทางในการดำเนินการพัฒนาสิ่งแวดล้อมทางด้านกฎหมายตามนโยบายและมาตรการดังกล่าว รัฐบาลได้กำหนดให้มีการศึกษา ทบทวนกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม การตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะเรื่องขึ้นใหม่ และการค้นคว้าด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม^๑ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก "แผนนโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ" นี้ ได้จัดทำขึ้นในช่วงปลายของแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 จึงทำให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมไม่อาจที่จะรับเอาแนวนโยบายและแผนงานต่างๆ ที่กำหนดไว้ไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ และเมื่อเวลาได้ผ่านเข้าสู่ช่วงของการใช้แผนพัฒนา ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) จึงได้มีการนำแผนนโยบายดังกล่าวมาดำเนินการประสานต่อในทางปฏิบัติโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.4.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

แนวนโยบายเกี่ยวกับการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 นี้ได้มีความแปลกใหม่เท่าใดนัก เพียงแต่เป็นการนำเอาแนวนโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ได้จัดทำ

^๑ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2524),

ขึ้นในช่วงแผนพัฒนา ฉบับก่อนมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนงาน และโครงการต่างๆ ให้เป้าหมายที่ชัดเจนขึ้นและต่อเนื่องกันไป ประกอบกับเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมที่วิกฤตมากขึ้น ซึ่งมีสาเหตุมาจากความแออัดของเขตเมืองและความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมในกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลอันเกิดจากการรวมตัวกันของโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้เพิ่มอัตราการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จาก สถิติจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรมประมาณ 600 โรงงานในปี พ.ศ.2512 นั้นได้เพิ่มจำนวนเป็น 51,500 โรงงานปี พ.ศ.2532 และจำนวนดังกล่าวนี้ พบว่า ในปี พ.ศ.2532 ที่ตั้งของโรงงานร้อยละ 52 กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร และเขตปริมณฑล ด้วยเหตุนี้ การจัดทำแผนสิ่งแวดล้อมสำหรับแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 จึงเลือกใช้การวางแผนที่เน้นการตัดสินใจด้วยวิธีคาดการณ์ล่วงหน้า (Anticipatory Decision-Making) เพื่อการกำหนดแนวทางและนโยบายการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ตลอดจนการป้องกันมิให้ปัญหาเกิดขึ้นอีกในอนาคต ประเด็นปัญหาต่างๆ มากมาย เหล่านี้ ได้แก่ ปัญหามลพิษ ปัญหาการกระจายตัวของประชากรและการตั้งถิ่นฐาน และปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางระบบนิเวศน์ แนวทางและมาตรการเพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ได้ดำเนินการในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 อีกประการหนึ่งก็คือ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการใช้ระบบวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นเครื่องมือช่วยในการควบคุมแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการ ตลอดจนได้มีการริเริ่มวางแผนจัดการด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่เฉพาะ¹⁰ เช่น บริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งเป็นการนำแนวความคิดด้านนิเวศน์พัฒนามาประยุกต์ใช้ให้ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และสิ่งแวดล้อม ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้เสนอไว้ในขั้นตอนจัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 และได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้บรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2529-2530)

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนสิ่งแวดล้อมสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529) : รายงานต่อคณะกรรมการวางแผนวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และประสานแผนสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524) หน้า 1-5 , 20 และ 36-37.

อันประกอบด้วย 1

1. ลงทุนพัฒนาสิ่งแวดล้อมของรัฐโดยให้ความสำคัญแก่การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรหลักของประเทศและคุณภาพชีวิตมนุษย์และมุ่งที่จะให้การลงทุนพัฒนาสิ่งแวดล้อมบังเกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมมากที่สุด

2. สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐบาล และในส่วนที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคเอกชนเอง ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

3. สนับสนุนให้หน่วยงานและองค์กรต่างๆของรัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงงาน รัฐวิสาหกิจ ดำเนินการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ให้เน้นในด้านประหยัด เงินทุนและทรัพยากรธรรมชาติ และในด้านการนำของเสียมาใช้ประโยชน์ รวมทั้งให้สิ่งจูงใจแก่ภาคเอกชน เพื่อลงทุนในการแก้ไขป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย

4. ส่งเสริมและสนับสนุนการสำรวจและการศึกษาวิจัยปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างพื้นฐานข้อมูลและหาความรู้ความเข้าใจในระบบสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์ และเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมต่อการแก้ไขและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆในประเทศ

5. เร่งเสริมสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ สำหรับการพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

..... ฯลฯ.....

8. กำหนดรูปแบบการกระจายตัวของประชากร และการตั้งถิ่นฐานในเขตเมืองให้สอดคล้องกับระบบนิเวศน์ เพื่อป้องกันและขจัดปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม การประหยัดพลังงาน และให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง อันเป็นการเร่งรัดการพัฒนาทางการเมือง

..... ฯลฯ.....

ทั้งนี้โดยมีเป้าหมาย เพื่อรองรับกับปัญหาเรื่องมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆดังกล่าวมาข้างต้น ด้วยเหตุนี้เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐบาลบรรลุตามนโยบาย และ

11 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525-2529) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2530), หน้า 225.

เป้าหมายที่กำหนดไว้ จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งการจัดให้มีขึ้นสำหรับ มาตรการต่างๆอย่างเหมาะสมในแต่ละด้านที่จะนำไปสู่แผนงานทางภาคปฏิบัติ ดังนี้²

ประการแรก เป็นส่วนของมาตรการการควบคุม ซึ่งต้องมีการพัฒนาระบบติดตาม ควบคุมการดำเนินงานแก้ไขปัญหาล้างแวล้อม ทั้งของภาครัฐบาลและเอกชนให้เหมาะสมและรัดกุม ยิ่งขึ้น รวมทั้งต้องมีการกำหนดเขตเพื่อควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้นด้วย โดยใช้มาตรการทางด้าน พังเมืองเข้ามาช่วยให้การวางแผนงานเป็นไปอย่างถูกต้อง

ประการที่สอง เป็นมาตรการทางด้านระบบบริหาร ควรจะเริ่มต้นที่การปรับปรุงแก้ไข ระบบบริหารสิ่งแวดล้อมของประเทศ ให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆสอดคล้องผสมผสานกัน มากยิ่งขึ้น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นแกนกลาง ทั้งนี้เพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาล้างแวล้อม นอกจากนี้ ยังควรจะต้องเร่งจัดตั้งหน่วยงานสิ่งแวดล้อมในระดับที่เหมาะสมขึ้น ในแต่ละหน่วยงานของรัฐที่ เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษ

ประการที่สาม เป็นการปรับปรุงมาตรการด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆที่มีอยู่ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต และให้มีการตรากฎหมายใหม่ๆเพื่อจูงใจ ให้เอกชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐบาลมากยิ่งขึ้นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาล้างแวล้อม รวมทั้งเน้น ให้มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างจริงจังมากขึ้น

ประการที่สี่ ทางด้านการศึกษาและวิจัย ควรจะมีการพัฒนาหลักสูตรเพื่อการศึกษาใน เรื่องสิ่งแวดล้อมให้มีมาตรฐานสูงขึ้น เพื่อให้มีความทันสมัยและสามารถรับรู้ถึงปัญหาในปัจจุบันและ ในอนาคตได้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดบุคลากรทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพสูง สอดคล้องกับความต้องการตามนโยบายในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังจะต้องจัดให้มีการ ศึกษาวิจัย เพื่อจัดทำแผนหลัก การควบคุม และแก้ไขป้องกันปัญหาล้างแวล้อม ตลอดจนจัดให้มี ระบบ หรือโครงข่ายการสำรวจ ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และทรัพยากร โดยใช้เทคโนโลยี ที่เหมาะสม

ประการที่ห้า ควรจะสนับสนุนให้หน่วยงานต่างๆของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เทศบาลต่างๆ และโรงงานอุตสาหกรรมของรัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน ลงทุนในด้านการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาล้างแวล้อม ทั้งในลักษณะของการสนับสนุนให้ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมกับ

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 226-228.

ภาครัฐบาลในการดำเนินการแก้ไขป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมและค่าปรับในการกำจัดขยะมูลฝอย หรือการกำหนดกลไกในการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ที่อระบายน้ำสาธารณะ เพื่อให้เทศบาลต่างๆมีรายได้พอที่จะลงทุนพัฒนาสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน

1.4.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)

ในการจัดทำแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 นั้น คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ประสานงานกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน เพื่อจัดทำแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดยมีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการจัดทำร่างแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยพิจารณาเห็นว่า ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 นี้ การพัฒนาและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมจะทวีความสำคัญยิ่งขึ้น เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในสาขาต่างๆ หากขาดการคำนึงถึงการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้ายแล้ว ย่อมไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงความเสื่อมโทรมหรือความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปัญหาเรื่องผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้เลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาภาวะมลพิษซึ่งมีผลต่อเนื่องต่อกระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจในอนาคต ด้วยเหตุนี้ในร่างแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ถูกเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา เพื่อนำไปบรรจุลงในแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 นั้นจึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการ โดยเฉพาะในส่วนของภาวะมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้แยกพิจารณาประเด็นปัญหา ดังนี้¹³

1. มลพิษทางน้ำ ได้เสนอปัญหาเร่งด่วนไว้หลายประการ อาทิ ปัญหาน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งแม้ว่าจะได้มีการดำเนินการจัดการควบคุม อันมีผลให้สามารถลดปริมาณของเสียหรือมลสารต่างๆลงสู่แม่น้ำได้บ้างแล้ว แต่ก็ยังคงเป็นปัญหาที่ยังจะต้องมีการจัดการโดยเร่งด่วน เพื่อให้สามารถรองรับโรงงานอุตสาหกรรมทั้งทางด้านเกษตรที่กำลังมีการพัฒนา และโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมีอื่นๆ ที่ขยายตัวตามการพัฒนาแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในพื้นที่

¹³ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, การจัดทำแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมภายใต้แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การส่งเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2529), หน้า 34-37.

ภาคตะวันออก อีกทั้งการดำเนินงานเพื่อให้มีการออกกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือประกาศต่างๆ ยังมีผลในทางปฏิบัติที่ล่าช้า เนื่องจากแต่ละขั้นตอนต้องใช้เวลาค่อนข้างนาน ทำให้ไม่ทันต่อเหตุการณ์และสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำ กำหนดประเภทของแหล่งน้ำผิวดิน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ในร่างแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม จึงได้เสนอแนวทางการพัฒนาเพื่อควบคุมและแก้ไขแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำ ที่มีสาเหตุจากโรงงานอุตสาหกรรมไว้หลายประการ อาทิ

1.1 ควบคุมให้การบำบัดน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งส่งเสริมให้ชมรม สมาคม หรือกลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ได้มีส่วนร่วมในการควบคุมแก้ไขภายในกลุ่มของตนเองโดยการสร้างระบบกำจัดน้ำเสียรวม และจัดตั้งห้องปฏิบัติการในการตรวจสอบคุณภาพน้ำเสีย โดยรัฐบาลเป็นผู้ให้การสนับสนุนทางด้านกฎหมาย ตลอดจนสิ่งจูงใจในด้านการลงทุน

1.2 ให้มีการจัดทำแผนงาน และหลักการจัดการคุณภาพของแม่น้ำสายหลัก ซึ่งได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำบางปะกง และแม่น้ำแม่กลอง โดยกำหนดและปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพน้ำ รวมทั้งกำหนดเขตระดับคุณภาพน้ำตามประโยชน์การใช้สอยในแหล่งน้ำต่างๆ และกำหนดเขตการใช้ที่ดินของกลุ่มน้ำอย่างชัดเจน อีกทั้งยังเน้นการจัดการคุณภาพน้ำในแม่น้ำสายหลัก ให้ควบคู่ไปกับแนวทางการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดแนวทางและการวางแผนปฏิบัติการแก้ไขมลพิษ อันจะเป็นผลให้การดำเนินการตามแผนงานมีความชัดเจน และการตัดสินใจของโครงการต่างๆ ในพื้นที่ลุ่มน้ำก็จะเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม

1.3 ให้มีการจัดการแหล่งน้ำทะเล โดยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์แหล่งน้ำชายฝั่ง และการอนุรักษ์ระบบนิเวศทางทะเล รวมทั้งให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการควบคุมของเสียจากกิจกรรมต่างๆ ทั้งบนชายฝั่งและจากทะเลภายนอก และให้มีการประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศในด้านการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเล

1.4 เร่งรัดให้มีการกำหนดผังเมืองรวมและสนับสนุนให้มิชเชออุตสาหกรรม

2. มลพิษทางอากาศและเสียง ได้เสนอปัญหาเร่งด่วนไว้ 2 ประการคือ ภาวะมลพิษทางอากาศและเสียงจากการจราจร กับภาวะมลพิษทางอากาศและเสียงจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในบริเวณ จ.สมุทรปราการ จ.สมุทรสาคร และบริเวณที่มีการใช้ถ่านหินลิกไนต์ใน จ.ลำปาง และแหล่งอื่นๆ การวางแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมจึงได้เสนอแนวทางการพัฒนาไว้ ดังนี้

2.1 กำหนดและปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพอากาศและเสียง ทั้งในบรรยากาศ และจากแหล่งกำเนิด(Ambient and Emission Standards) ให้มีความเหมาะสมสำหรับพื้นที่ และประเภทของแหล่งกำเนิดต่างๆ

2.2 ควบคุมแหล่งกำเนิดภาวะมลพิษทางอากาศและเสียง โดยเฉพาะใน ส่วนที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดจากโรงงานอุตสาหกรรม ได้เน้นให้จัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและเสียง ตลอดจนการควบคุมและดำเนินการแก้ไขในแหล่งกำเนิดบริเวณ จ.สมุทรปราการ และ จ.สมุทรสาคร

2.3 เร่งรัดให้มีการกำหนดผังเมืองรวมและสนับสนุนให้มีเขตอุตสาหกรรม

2.4 ติดตามตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียงในบรรยากาศและแหล่งกำเนิด

2.5 จัดทำระบบเตือนภัยขึ้น เพื่อประกาศหรือแจ้งระดับของสารมลพิษใน บรรยากาศให้สาธารณชนในบริเวณชุมชนที่หนาแน่น หรือบริเวณที่มีปัญหาทางด้านมลพิษทางอากาศ ได้ตระหนักถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น และเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดการลดระดับมลพิษลงให้อยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้

2.6 สร้างระบบเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารรวมทั้งการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน ได้ตระหนักถึงอันตรายต่อส่วนรวม และเน้นให้เกิดความร่วมมือโดยทั่วไป

3. มูลฝอย สิ่งปฏิกูล และของเสียต่างๆ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งเหล่านี้ ได้แก่ พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ.2484 พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2512 ซึ่งพบว่าล้วนมีข้อบกพร่องใน คำจำกัดความและข้อบังคับอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากการจัดการมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และของเสียต่างๆจากแหล่งกำเนิด เช่น ชุมชนอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียที่เป็นอันตราย (hazardous waste) นอกจากนี้ การดำเนินงานด้านการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และของเสียต่างๆไม่ได้รับความสนใจอย่างเพียงพอจากท้องถิ่นต่างๆ ที่จะนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้โดยถูกต้องตามหลักวิชาการ อันจะมีผลทำให้สามารถ ควบคุมและป้องกันปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมจึง ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้อย่างหลากหลาย อาทิ

3.1 ส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสม มาใช้ในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และของเสียต่างๆ

3.2 ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการนำมูลฝอย สิ่งปฏิกูล รวมทั้งวัตถุเหลือใช้ จากชุมชน และสาขาการผลิตทางอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมกลับมาใช้ให้เป็นประโยชน์

4. สารพิษ การนำสารพิษมาใช้ในการประกอบกิจการอุตสาหกรรมต่างๆเพิ่มมากขึ้น อย่างขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง และขาดมาตรการในการควบคุมที่รัดกุมและเหมาะสม จะ เป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม และก่อให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์ทั้งในระยะสั้น และระยะยาว ปัญหาเร่งด่วนของแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับสารพิษที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ ปัญหาจากการขาดวิธีการจัดการสารพิษที่เหลือใช้จากกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมที่ถูกต้องและมี ประสิทธิภาพ จึงเป็นเหตุให้แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมกำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ดังนี้

4.1 ดำเนินการออกกฎหมายหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎระเบียบ หรือ กำหนดข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การใช้ การขนส่ง และการจัดการภาคตะกอน ที่ประกอบด้วย โสเหะหนักและสารพิษ รวมทั้งกำหนดมาตรการต่างๆเพื่อก่อให้เกิดความปลอดภัยในการขนส่ง

4.2 สร้างโครงสร้างงานและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Institutional framework) เพื่อให้การควบคุมการนำเข้า การส่งออก การส่งผ่าน การผลิต การเก็บรักษา การขนส่ง การใช้ และการจัดการภาคตะกอนที่ประกอบด้วยโสเหะหนัก และสารพิษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.3 ให้ความรู้ อบรม สัมมนา และฝึกปฏิบัติผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนให้ความรู้ การประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงอันตรายและมีความรู้ความเข้าใจในวิธีการควบคุม หรือข้อควรระมัดระวังในการใช้สารพิษ รวมทั้งให้ความร่วมมือในการควบคุมมลพิษด้านนี้

ด้วยเหตุนี้ วัตถุประสงค์ นโยบาย และแนวทางการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในช่วง แผนพัฒนา ฉบับที่ 6 จึงให้ความสำคัญในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่สะสม สืบเนื่องมาจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 และที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการพัฒนาในภาคอุตสาหกรรมในช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 นี้ โดยเน้นการดำเนินงานที่มีลักษณะเป็นแผนปฏิบัติการและนำเอา แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาในลักษณะนี้เวศน์พัฒนามาประยุกต์ใช้ให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งประกอบด้วย หลักการที่สำคัญ 4 ประการ คือ¹⁴

1. ดำเนินการพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดยยึดหลักการให้การพัฒนาสิ่งแวดล้อม มีส่วนสนับสนุน และสร้างสรรค์การพัฒนาเศรษฐกิจมากที่สุด อันเป็นการประสานแผนพัฒนา

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วน จำกัดโรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2530), หน้า 141.

สิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม

2. สร้างระบบ เพื่อก่อให้เกิดการประสานระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการประสานงานและความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน องค์กรและประชาชนในระดับท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการสนับสนุนให้ภาคเอกชนและประชาชนเกิดจิตสำนึกต่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

3. กำหนดแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในรูปของแผนปฏิบัติการเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น เช่น การวางแผนและจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ ได้แก่ แผนการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ แผนการจัดการสิ่งแวดล้อมบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา เป็นต้น

4. ปรับปรุงระบบกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานในการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อม และในเรื่องขององค์การการผลิตบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อม การติดตามตรวจสอบ การศึกษาวิจัยและระบบข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมให้มีความเหมาะสมและสนับสนุนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมไปถึงเน้นการส่งเสริมให้ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อเป็นการเตรียมการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมไว้ล่วงหน้ามากกว่ารอให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วจึงแก้ไข

และเพื่อให้การปฏิบัติงานทางด้านสิ่งแวดล้อมบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ และเป็นไปตามแนวทางและนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาข้างต้น แผนพัฒนา ฉบับที่ 6 จึงได้ระบุแผนงานที่จะใช้เป็นหลักยึดถือในการดำเนินงานไว้ 3 แผนงาน คือ แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเฉพาะด้าน แผนงานประสานการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแผนงานเสริมสร้างปัจจัยพื้นฐานเพื่อการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยหลักการ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายแตกต่างกันไปตามลักษณะของแต่ละแผนงาน

1.5 การวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

นอกเหนือจากความไม่ชัดเจนและเข้มงวดของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดถึงพันธะกรณีของรัฐที่มีต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ยังพบอีกว่า การใช้อำนาจของรัฐต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคนานัปการ นับตั้งแต่ขั้นตอน

การจัดวางนโยบายของรัฐอันเป็นแผนแม่แบบที่สำคัญยิ่ง ทั้งในด้านการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคม และทั้งในส่วนที่เป็นสื่อชักนำให้มีการตรากฎหมายในรูปแบบที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในด้านการจัดวางโครงสร้างของแผนนโยบายและมาตรการ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น มีข้อพิจารณาเบื้องต้นที่สุด จากข้อความในมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521 ซึ่งได้ให้คำจำกัดความ "การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม" ไว้ดังนี้

"การขยายกำลังและเพิ่มผลการผลิตของชาติทุกระดับทั่วทุกท้องถิ่น การแจกแจงรายได้ อย่างเป็นธรรม การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การทำให้ดีขึ้น โดยทั่วถึงและทัดเทียมกัน ซึ่งภาวะการศึกษา อนามัย ที่อยู่อาศัย โภชนาการ และสวัสดิการอื่นของประชาชน ตลอดจนกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการนั้น"

จากบทนิยามดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า กฎหมายมิได้ระบุให้นำเอาปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้พิจารณาประกอบในกระบวนการตัดสินใจ ของขั้นตอนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่อย่างใด ทั้งๆที่ในขณะที่พลักดันร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา จนกระทั่งประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายนั้น ประเทศไทยก็กำลังประสบกับภาวะวิกฤตการณ์ทางสิ่งแวดล้อมอยู่ และที่สำคัญไปกว่านั้น ก็คือ ในช่วงเวลาของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (2520-2524) ได้มีการยอมรับกันอย่างชัดเจนในแผนพัฒนา ฉบับดังกล่าวนี้แล้วว่า การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเท่าที่ผ่านมา ดำเนินไปอย่างขาดการคำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม และแม้ว่าจะได้มีการนำเอานโยบายสิ่งแวดล้อมระบุไว้ในแผนพัฒนา ฉบับนี้ด้วยก็ตาม แต่ไม่ได้รับึงถึงเนื้อหาสาระหรือรายละเอียดในการดำเนินงาน เพื่อการป้องกันและแก้ไขมลพิษที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน กล่าวคือ แนวทางการดำเนินงานของรัฐที่ถูกกำหนดขึ้น ทั้งมาตรการในระยะสั้นและระยะยาว ก็ไม่อาจที่จะทราบได้แน่ชัดถึงหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้น ดังเช่น การที่กำหนดไว้ให้มีการวางแผนและนโยบายการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อเสนอเป็นแนวทางการบริหารงานสิ่งแวดล้อมของรัฐบาล ก็มีได้ระบุถึงประเภทของสิ่งแวดล้อมแต่ละด้าน ตลอดจนมาตรการต่างๆที่จะต้องนำมาใช้ในการดำเนินงานกับปัญหามลพิษอย่างแจ่มชัด รวมทั้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างแนวทางการป้องกันมิให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลายก็ไม่อาจทราบได้แน่ชัดถึงแนวทางการใช้นโยบายสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในลักษณะที่เรียกกันว่า เป็นการพัฒนาที่ต่อเนื่องหรือแบบยั่งยืน (sustainable development) จากการสรุปประเด็นปัญหาหลักในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2524-2529)

ถึงผลพวงที่เกิดจากข้อบกพร่องในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524) พบว่า จากการประเมินสถานการณ์และผลของการพัฒนาประเทศในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา รัฐได้เร่งรัดส่งเสริมการพัฒนาประเทศ จนเกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง ซึ่งทำให้ฐานของอุตสาหกรรม และการบริการขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว มีการกระจายการผลิตออกไปอย่างกว้างขวางทั้งในสาขาการเกษตร การบริการ พาณิชยกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีที่ทันสมัย แต่ในขณะเดียวกันการขยายตัวของเศรษฐกิจในรูปแบบนี้ได้สร้างความเสื่อมโทรมให้แก่ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศอย่างน่าเป็นห่วง โดยเฉพาะที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ จนทำให้สภาวะแวดล้อมในชนบทมีสภาพทรุดโทรมไปทั่ว ส่วนสภาวะแวดล้อมทางสังคมและความแออัดในเขตเมือง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่หลากหลาย และได้กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลนั้น เป็นผลให้เกิดความเจริญทางวัตถุและอัตราการจ้างงานเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดกลุ่มอาชีพใหม่หลายประเภท แต่ก็ทำให้ค่านิยม ระเบียบวินัย ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนในสังคม วัฒนธรรม สุขภาพ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมีการเปลี่ยนแปลงไป การจัดการบริการทางสังคมต่างๆที่รัฐให้แก่ประชาชนก็เป็นไปด้วยความยากลำบากและไม่ค่อยจะทั่วถึง จนกระทั่งเวลาได้ก้าวล่วงเข้าสู่ช่วงของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2524-2529) จึงได้กำหนดการบริหารงานทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ ทั้งในส่วนภาครัฐบาลและภาคเอกชนที่จะต้องมีการปฏิรูปและร่วมกันจัดระบบการบริหารงานพัฒนาหลายด้านให้มีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาในทิศทางที่สอดคล้องกันในทุกด้าน โดยเฉพาะในส่วนของแผนการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ได้ระบุชัดถึงหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องในด้านการวางแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนดำเนินการติดตามและตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดมาตรฐานของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรฐานคุณภาพน้ำ อากาศ เสียง การใช้ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับโครงการ การกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขวิกฤตการณ์น้ำบาดาล และแผ่นดินทรุดในเขตกรุงเทพมหานคร และจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ รวมทั้งกำหนดมาตรการ การใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และที่สำคัญ คือ ได้เริ่มมีการวางแผนจัดการด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในขั้นที่เฉพาะ ได้แก่ บริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งถือว่าเป็นการเริ่มนำแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาในลักษณะนิเวศน์พัฒนา เข้ามาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไปกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่เป็นโครงการร่วม และยังสามารถกำหนดถึงหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการจัด

การสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ ให้มีระบบการปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามแผนพัฒนาฉบับนี้ก็ยังไม่ได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางการปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานต่างๆ เหล่านั้น ได้ยึดถือปฏิบัติอย่างสมบูรณ์ชัดเจนเท่าใดนัก จนกระทั่งเมื่อก้าวเข้าสู่ช่วงเวลาของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (2530-2534) ก็ยังคงหลักการเดิมเหล่านี้เอาไว้เช่นกัน แต่ได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมให้มีความชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะส่วนแผนงานที่สามของแผนพัฒนาฉบับนี้ ซึ่งเป็นส่วนของแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ได้นำเอาหลักการและแนวความคิดเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ควบคู่ไปกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดผลสำเร็จในรูปแบบของการพัฒนาแบบต่อเนื่องหรือแบบยั่งยืนนั้น มากำหนดให้เห็นเด่นชัดขึ้น ด้วยการกำหนดถึงวัตถุประสงค์ของแผนงานที่สำคัญไว้ 3 ประการ คือ

1. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆ
2. เพื่อลดความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆ
3. เพื่อส่งเสริมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ใช้ในอนาคตต่อไป

และเพื่อให้การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ในแผนการบังเกิดผลสำเร็จ จึงได้กำหนดแนวทางสำคัญที่จะให้เป็นแผนงานที่ครบวงจร มีการประสานงานอย่างเป็นระบบ การมีส่วนร่วมโดยองค์กรระดับท้องถิ่นและภูมิภาคให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ในกระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า แม้ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 จะได้ผนวกปัญหาสิ่งแวดล้อมเอาไว้ด้วยก็ตาม แต่ในแผนนโยบายนี้ก็ได้รับเฉพาะเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น ในส่วนของปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมนั้นยังไม่ปรากฏสาระสำคัญที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อการป้องกันและแก้ไขแก่หน่วยงานในระดับล่างแต่อย่างใด จึงกล่าวได้ว่าแผนพัฒนา ฉบับนี้ ยังขาดแผนงานและโครงการที่ชัดเจนอยู่มาก นอกจากนี้ปัญหาเรื่องสังคมเมืองก็ยังไม่ได้รับการจัดวางระเบียบแบบแผนอย่างถูกต้อง จึงทำให้การขยายตัวของสังคมเมืองเป็นไปอย่างขาดระบบ ดังจะเห็นได้ว่า ท่าเลที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ที่เป็นรากเง่าสำคัญประการหนึ่งของการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมยังคงปะปนกับแหล่งชุมชน จนเมื่อก้าวล่วงเข้าสู่ช่วงของการใช้แผนพัฒนา ฉบับที่ 5 แล้ว แม้จะได้มีการหยิบเอาปัญหาของแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมฉบับก่อนมาปรับปรุง เพิ่มเติม และกำหนดรายละเอียดมากขึ้น แต่แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมก็ยังไม่มีความหมายปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด เนื้อหาในบางส่วน เช่น การจัดการวางแผนสิ่งแวดล้อมให้ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ก็ยังเป็นภาระดำเนินการในขอบเขตที่จำกัดอยู่ในบางพื้นที่เท่านั้น ดังจะเห็นได้จาก แผนนโยบายและมาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อมก่อนและหลังเกิด

การขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ผ่านมา นับตั้งแต่รัฐบาลได้ส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมนั้น มักจะมุ่งเน้นไปในลักษณะของการใช้วิธีการจัดการ (management) สิ่งแวดล้อม เป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะบางพื้นที่ อาทิ การพัฒนาพื้นที่บริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา และการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ได้นำแนวคิดด้านนิเวศน์พัฒนามาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมให้ควบคู่และสอดคล้องกันไปกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย ส่วนในบริเวณพื้นที่ที่มีการดำเนินกิจการโรงงานอุตสาหกรรมมาเป็นเวลานานแล้ว เช่น จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งกำลังมีปัญหารองความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมอยู่ทุกวันนี้ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดการวางนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อม ก็จะพิจารณาว่าควรเสนอให้มีมาตรการหรือแนวทางเพื่อฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในบริเวณนี้ในรูปแบบใดได้บ้าง เช่น อาจจะเสนอให้วิธีการจัดระบบบำบัดน้ำเสียเข้ามาใช้น้ำที่นี่ หรือควรจะจัดให้ศูนย์กำจัดกากสารพิษขึ้นภายใต้การดำเนินงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบโดยตรง เป็นต้น แต่หน่วยงานของรัฐที่มีรับผิดชอบในเรื่องการวางนโยบาย หรือเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นแกนนำนั้น ก็ไม่อาจที่ดำเนินการด้วยตนเองได้ในทุกเรื่อง เพราะอาจจะเกิดข้อขัดแย้งหรือเกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ขึ้นกับหน่วยงานอื่นหรือภายในหน่วยงานเดียวกันได้ กล่าวคือ การกำหนดหรือวางนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมในเรื่องของการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรงอยู่แล้ว หรือการวางนโยบายเพื่อกำหนด หรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในอนาคต ซึ่งเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองงานอื่นในหน่วยงานเดียวกัน นอกจากนี้ในแผนพัฒนาฯ ยังไม่มีมาตรการที่แน่ชัดเพื่อรองรับกับปัญหาเรื่องของการอุปโภคบริโภคทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่เพื่อสูญสลาย อย่างขาดการไตร่ตรอง จึงทำให้แผนงานพัฒนาสิ่งแวดล้อมของแผนพัฒนาฯ ทั้ง 2 ฉบับที่ผ่านมา ไม่อาจที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นระบบครบวงจร เมื่อเวลาได้ล่วงเลยเข้าสู่ช่วงของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้มีการกำหนดรายละเอียดของแผนนโยบายในเรื่องสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจนขึ้นอีก ซึ่งเริ่มด้วยการแยกแยะปัญหาสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ลักษณะ คือ เรื่องของทรัพยากรธรรมชาติ และเรื่องของปัญหามลพิษ เพื่อสะดวกต่อการวางแผนพัฒนาให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติ ได้มุ่งเน้นถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรทั่วประเทศ โดยคาดหวังว่าจะให้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐาน (resource base) ในการพัฒนาประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งจะต้องจัดให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรไว้ในอนาคตด้วย ส่วนปัญหาของมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น รัฐได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการไว้หลายประการ เช่น ให้

เน้นการป้องกันปัญหาเอาไว้ล่วงหน้ามากกว่ารอให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วจึงแก้ไข อีกทั้งยังได้กำหนดนโยบายให้การพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กันไปกับการป้องกันและแก้ไขมลพิษ ซึ่งเป็นการวางแผนงานไว้อย่างเป็นระบบและครบวงจร เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ก็ยังขาดการระบุถึงหน่วยงานหรือองค์กรที่จะต้องรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจนดังเช่นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

จากแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับ หากพิจารณาถึงนโยบายสิ่งแวดล้อมในทางปฏิบัติแล้ว จะพบว่า

(1) การจัดทำแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในอดีตที่ผ่านมา นับตั้งแต่ที่ได้ระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เป็นครั้งแรก จนกระทั่งถึงปัจจุบันซึ่งเป็นช่วงปลายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 อาจกล่าวได้ว่าแนวนโยบายดังกล่าวยังไม่มี การนำไปสู่ภาคปฏิบัติให้บรรลุผลตามแนวทางและเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ เนื่องจากต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่างๆ มากมาย อาทิ แผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าวไม่อาจที่จะครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในส่วนของ การให้ความคุ้มครองประชาชนที่ตกเป็นผู้เสียหายประโยชน์จากการใช้สิทธิในสิ่งแวดล้อม และการไม่สามารถนำเอาแนวนโยบายตามแผนพัฒนาฯ มาปรับใช้ในการปฏิบัติงานให้บังเกิดผล ทั้งนี้ เนื่องจากการยกร่างแผนพัฒนาฯ ก็ดี การตัดสินใจเพื่อดำเนินการอย่างใดๆ ที่ผ่านมาก็ดี รัฐบาลยังขาดการศึกษาถึงสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลไม่เคยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และความต้องการ ทั้งที่ประชาชนเหล่านี้จะต้องตกเป็นผู้รับเอาผลประโยชน์สุดท้ายจากผลพวงของแผนพัฒนาฯ แม้ในบางโอกาสรัฐบาลจะหันมารับฟังเสียงจากประชาชนอยู่บ้าง ก็เป็นเพียงจุดประสงค์เพื่อลดอุณหภูมิทางการเมืองลงเท่านั้น มิใช่เป็นเสียงมติที่รัฐบาลยอมรับเพื่อเป็นข้อพิจารณาตัดสินใจอย่างจริงจัง ดังเช่น ในการที่มีการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีมติ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2523 ที่อนุมัติให้มีการจัดตั้งโรงงานโซดาแอชที่แหลมฉบังนั้น ได้ก่อให้เกิดการคัดค้านจากมหาชนอย่างกว้างขวาง และเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ด้วยการเชิญกลุ่มผู้คัดค้าน การตั้งโรงงานดังกล่าวซึ่งประกอบด้วย นักวิชาการ และประชาชน มาประชุมปรึกษาหารือกันเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น แต่ในที่สุดเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2523 คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติให้จัดสร้างโรงงานนี้ขึ้นที่แหลมฉบัง และถ้าหากโรงงานก่อให้เกิดปัญหามลภาวะจริงจะสั่งให้ยกเลิก¹⁵ ซึ่งเป็น

15 "กรณีการสร้างโรงงานโซดาแอช," สยามจดหมายเหตุ 5 (ตุลาคม-พฤศจิกายน 2533) : 1217.

ตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่า แม้รัฐบาลจะเปิดโอกาสให้กลุ่มพลังอิสระต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดการตัดสินใจได้บ้าง แต่ก็ยังขาดอำนาจในการต่อรองหรือมีพลังผลักดันต่อการตัดสินใจของรัฐบาลอย่างแท้จริง เพราะกิจกรรมต่างๆที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะมีรัฐบาลเป็นผู้ผลักดัน หรือเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ดังกล่าวเองทั้งสิ้นในลักษณะของ Top-down approach และการที่รัฐบาลยอมเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็น ก็เป็นเพียงต้องการลดความตึงเครียดของบรรยากาศทางการเมืองอันเกิดจากกระแสคัดค้านของประชาชนลงเท่านั้น ทั้งๆที่การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ เข้ามามีส่วนร่วมนั้นเป็นวิถีทางที่ดี อันจะเป็นผลให้การพิจารณาตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อดำเนินการในกิจกรรมใดๆเป็นไปอย่างรอบคอบและมีความสมบูรณ์ทางด้านข้อมูลข่าวสาร เพราะแหล่งพื้นฐานของข้อมูลที่มาจากการเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมนี้มีความหลากหลาย ด้วยเหตุที่ได้มาจากทั้งนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ นักปฏิบัติ นักธุรกิจ นักบริหาร นอกจากนี้ยังทำให้รัฐบาลทราบถึงความต้องการของประชาชนทั่วไป และยังก่อให้เกิดผลตามมาในลักษณะของการคลี่คลายความตึงเครียดทางการเมืองที่เกิดขึ้น ตลอดจนยังเป็นการสร้างการตื่นตัวให้กับประชาชนในเรื่องของสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมนั้นรัฐบาลก็ควรจะได้ตระหนักถึงความรู้ความเข้าใจพื้นฐานของประชาชน ตลอดจนผลประโยชน์และอิทธิพลแฝง ใญ่อื่นๆ เพราะสิ่งเหล่านี้จะทำให้กระบวนการของการเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมนั้น ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อแสวงหาผลประโยชน์อันไม่ชอบธรรมของกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม อันจะทำให้วิถีทางการเมืองการปกครองในรูปแบบนี้ไม่อาจที่บรรลุผลเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอย่างแท้จริง ดังเช่น กรณีของการเผาโรงงานแทนหลุมที่จังหวัดภูเก็ต

จากความล้มเหลวของการมีอำนาจต่อรองอย่างแท้จริงของกลุ่มต่างๆที่กล่าวมาก็ดี จากความล้มเหลวของระบบการพัฒนาทางการเมืองไทยในอดีตที่ผ่านมา ได้กลายเป็นสภาพบังคับให้สังคมไทยต้องยอมรับแบบแผนอันเดียวกันได้โดยง่าย ข้อมูลหรือการวิเคราะห์นโยบายจึงเป็นไปในลักษณะที่ขาดข้อเท็จจริงอย่างพอเพียง เพราะโอกาสที่ประชาชนจะ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทางเลือก หรือช่วยในการตัดสินใจนโยบายนั้นยังมีอยู่น้อยเกินไป หรือแทบจะไม่มีเลย นโยบายทั้งหลายของรัฐจึงเป็นเรื่องที่ถูกตัดขาดจากการสนับสนุนจากประชาชนอย่างสิ้นเชิง การยกร่างนโยบายจึงเป็นเรื่องที่ตกลงกันในคนกลุ่มเล็กกลุ่มหนึ่ง กล่าวคือ โครงสร้างในการกำหนดนโยบายที่ดี โครงสร้างย่อยทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายที่ดี เป็นโครงสร้างที่มีกลไกการวางแผนโดยระบบราชการเป็นฝ่ายกำหนด เปลี่ยนแปลง ปรับปรุงเป็นระยะๆ เพื่อปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่ผันแปรไป ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของแผนพัฒนาในแต่ละฉบับว่าด้วย เรื่องการจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ อันจะมีที่มา

แยกได้เป็น 2 ทาง คือ ทางแรกมาจากเบื้องบน คือ รัฐบาล คณะรัฐมนตรี (ซึ่งมีที่มาจาก พรรคการเมือง) เป็นผู้กำหนดลงมา ทางที่สองมาจากเบื้องล่าง คือ เจ้าหน้าที่รัฐบาลจาก หน่วยงานนโยบาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้เสนอ จึงเห็นได้ว่า การกำหนดโครงสร้างที่ใช้ในการขึ้นา และประสานนโยบายสิ่งแวดล้อมอันเป็นข้อเสนอที่มาจากทั้ง 2 ทางนั้น ล้วนขึ้นอยู่กับกลไกฟายวาง แพนของระบบราชการ มิได้มาจากหรือเกิดขึ้นภายในโครงสร้างของระบบการเมือง เช่น จาก หรือภายในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนแต่อย่างใด เมื่อการรกร่างนโยบายนั้น ถูกจำกัดอยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบราชการในส่วนกลางเบื้องบน ผลที่ติดตามมาก็คือ ข้าราชการ ส่วนมากทั้งสายบริหารและสายวิชาการตลอดจนประชาชนที่ไม่มีส่วนในการรกร่างนโยบายเหล่านั้น ก็จะไม่มีความกระตือรือร้นหรือความรู้สึกผูกพันกับแผนนโยบายนั้น จึงทำให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้รู้สึกว่า ตนเองไม่มีความเกี่ยวข้อง หรือไม่รู้เรื่องด้วยกับนโยบายดังกล่าว และจะกลายเป็นทองไม่รู้ร้อนกับ การพัฒนาและการนำเอานโยบายและมาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อมไปปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้จึงเกิด ปฏิกริยาที่เฉยเมยและเฉื่อยเนือย หรือบางครั้งก็ปรากฏออกมาในลักษณะการฝ่าฝืนไม่ยอมร่วมมือ ปฏิบัติตาม จึงทำให้การบริหารการปกครองตามแนวนโยบายที่ผ่านๆมาเกิดประสิทธิผลที่ต่ำมาก ส่วนพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม ที่ยอมรับวิถีทางตามแนวนโยบายและมาตรการในรูปแบบนี้ ผู้ปกครองมักจะพบเห็นในลักษณะของการเชื่อฟัง (obedience) หรือปฏิบัติตามกติกาของสังคม เพียงเพื่อให้รอดพ้นจากการถูกลงโทษ โดยกฎหมายของบ้านเมืองเท่านั้น มิใช่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้น โดยจิตใต้สำนึกที่ผูกพันต่อนโยบายนั้นๆของรัฐอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จาก พฤติกรรมของกลุ่ม ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมบางราย ที่พยายามหลีกเลี่ยงมาตรการทางกฎหมายในรูปแบบที่ แตกต่างกันไป ดังเช่น การที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานได้ขยายฐานกำลังผลิตของโรงงานให้ต่ำกว่าระดับ ที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานกำหนดไว้ให้ต้องจัดทำรายงาน EIA เพื่อหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานดังกล่าว โดยไม่ยอมรับว่าการปฏิบัติตามกฎหมายเช่นนั้นเป็นหน้าที่ อย่างหนึ่งที่พึงกระทำเพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งในบางครั้งก็อาจมีพฤติกรรมที่แสดงออกมาใน ลักษณะของการต่อต้านกับการดำเนินกิจกรรมของรัฐ ดังเช่น ในกรณีของเหตุการณ์เผาโรงงาน แทนทาลัม ที่ จ.ภูเก็ต เมื่อปี พ.ศ. 2519 อันมีสาเหตุมาจากการที่ประชาชนต้องการจะเข้ามา มีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูล และร่วมแสดงความคิดเห็น รวมทั้งมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับรัฐบาลต่อ โครงการณ์ดังกล่าว แต่ปรากฏว่าความรู้สึกเช่นนั้นของประชาชนกลับไม่ได้รับการสนองตอบจาก รัฐบาลแต่อย่างใด เมื่อประกอบกับข้อมูลที่ประชาชนสรรหาได้ ไม่อาจที่จะให้ความกระจ่างใน เรื่องภัยอันตรายที่อาจจะเกิดจากโรงงานชนิดนี้ จึงเป็นการสร้างแรงกดดันให้ประชาชนรุนแรง

มากขึ้น จนในที่สุดได้เกิดการลุกฮือขึ้นก่อความวุ่นวายและความไม่สงบขึ้นในบ้านเมือง ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายไม่เฉพาะเพียงแต่โรงงานที่ถูกเผาทำลายอันมีมูลค่านับ 2,000 ล้านบาทเท่านั้น แต่ผลกระทบของการประท้วงโดยกลุ่มชนที่เกิดการต่อต้าน กับแนวทางการดำเนินกิจการหรือตัดสินใจของรัฐบาลนั้น ได้ลุกลามออกไปจนกลายเป็นเหตุการณ์จลาจล อันเป็นผลให้ภาพพจน์ของจังหวัดภูเก็ต ได้รับความกระทบกระเทือนโดยเฉพาะในด้านการท่องเที่ยวและจากภาวะการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของรายได้หลักในจังหวัดเป็นจำนวนมากมหาศาล ปรากฏการณ์เหล่านี้ย่อมเป็นอุทาหรณ์ที่ถือว่า หากประชาชนไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายและมาตรการ ตลอดจนการดำเนินการบางอย่างเหล่านั้นเลย นอกจากจะทำให้ประชาชนไม่รู้สึกความศรัทธาในหลักการของรัฐบาลแล้ว ยังอาจเป็นสาเหตุที่มาซึ่งความยุ่งยากต่อการบริหารและปกครองประเทศให้สงบสุขได้

ด้วยเหตุนี้เราจึงต้องตระหนักว่า การกำหนดนโยบายนั้นเป็นเรื่องของการสร้างสายใยความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับความเป็นไปภายในระบบทางการเมือง และผลกระทบของนโยบายที่มีต่อสาธารณชน ซึ่งการกำหนดโครงสร้างของนโยบายตามสภาวะการณ์ เช่นนี้จะมีส่วนช่วยให้เห็นนโยบายของรัฐบาลบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างแท้จริง เพราะความต้องการของพลเมืองในทุกสิ่งควรมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ แผนนโยบายที่กำหนดขึ้นจึงควรสอดคล้องกับความต้องการหรือผลประโยชน์ของสังคมเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามอิทธิพลของประชาชนในแต่ละสังคมจะมีมากหรือน้อย ย่อมขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองกับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) อันแตกต่างกัน กล่าวคือ ลักษณะกลไกของรัฐบางอย่าง อาทิ ในด้านการปกครองที่มุ่งเน้นให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีการสาธารณสุขที่ดี ภายใต้อิทธิพลที่ดี เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากซึ่งมีทั้งผู้เสียประโยชน์และผู้ได้ประโยชน์ เพราะฉะนั้นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกลไกของรัฐดังกล่าวอาจสร้างผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนเป็นส่วนใหญ่ หรือในบางพื้นที่หรือต่อบางกลุ่ม และอาจเป็นสาเหตุของการก่อความไม่สงบขึ้นในบ้านเมืองได้ ดังเช่น กรณีโรงงานแทนทาลัม โรงงานโซดาแอช

(2) นโยบายและมาตรการเพื่อการควบคุมกิจการอุตสาหกรรมบางประเภท ที่มีศักยภาพความเสี่ยงต่อการเกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ค่อนข้างสูง ด้วยการกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นแนวทางหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ในการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการกระตุ้นเตือนให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหันมาให้ความสนใจกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดตามมาภายหลัง ทั้งนี้เพื่อจะได้เตรียมการหรือระมัดระวัง ป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม

สังคม และเศรษฐกิจที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตเสียแต่ต้น ด้วยเหตุนี้วัตถุประสงค์ของมาตรการในการใช้รายงานดังกล่าวโดยนัยข้างต้นนี้ จึงมิใช่นโยบายหรือมาตรการที่มุ่งเน้นจะใช้เป็นข้อห้ามการดำเนินกิจการอุตสาหกรรม หรือขัดขวางการลงทุนใดๆทั้งสิ้น ทั้งๆที่ในประเทศอุตสาหกรรม เช่น ประเทศญี่ปุ่น จะใช้มาตรการประเภทนี้เพื่อการควบคุมกิจการอุตสาหกรรม ให้ดำเนินการอย่างระมัดระวัง เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมไว้ก่อนล่วงหน้าอย่างเข้มงวดตามหลักการของการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) ด้วยเหตุนี้ ผลในทางปฏิบัติที่ผ่านๆมามาตรการรายงานดังกล่าว ยังมิได้ถูกนำมาใช้ให้เกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก เนื่องจากโครงการดังกล่าวบางประเภทนั้น มักจะเตรียมหาทำเลที่ตั้งของโครงการไว้ก่อนล่วงหน้าที่จะเริ่มการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ หรือบางโครงการซึ่งเป็นโครงการตามแนวนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ ก็มักจะได้รับอนุมัติจากรัฐบาลก่อนที่จะเริ่มจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบ อีกทั้ง ข้อมูลพื้นฐานที่จะนำมาใช้พิจารณาประกอบรายงานการประเมินผลกระทบ และการเสนอมาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมในแต่ละโครงการเหล่านั้น ก็ยังขาดความสมบูรณ์ เนื่องจากช่วงเวลาที่ใช้ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบนั้นมีระยะสั้นเกินไป ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังต้องประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการขาดบุคลากรที่มีศักยภาพในเรื่องศึกษาวิเคราะห์ เพื่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามรายงาน เสนอมาของแต่ละโครงการ ซึ่งประกอบด้วย เทคโนโลยีและวิทยาการอันทันสมัยและซับซ้อนที่นำมาใช้ในกระบวนการผลิต¹⁶ นอกจากนี้ในบางครั้ง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบ ก็จำเป็นต้องผันผันการนำข้อกำหนดของมาตรฐานที่ได้ระบุไว้มาใช้บังคับอย่างเคร่งครัดเช่นกัน เพื่อความเหมาะสมในการปฏิบัติงานของผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม และการตรวจวิเคราะห์นอกสถานที่หรือการใช้อำนาจในการประเมินรายงานบางกรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐยังต้องประสบในเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ขาดความชัดเจนว่า มีขอบเขตแค่ไหนเพียงใดอยู่¹⁷ จึงทำให้การใช้ประโยชน์จากรายงานดังกล่าว

¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย พ.ศ. 2528 (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ที่องค์การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, 2528), หน้า 234-235.

¹⁷ สัมภาษณ์ เครือพันธ์ โบตระกูล, หัวหน้าฝ่ายอุตสาหกรรม กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 11 มีนาคม 2534.

เนื่องจากการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ไม่ได้ช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้มากนัก

ด้วยสาเหตุอันเป็นอุปสรรคที่หลากหลาย โดยเฉพาะในส่วนของเนื้อหาของแผนนโยบายที่ยังไม่ได้กำหนดแนวทางและเป้าหมายในการป้องกันและแก้ไขแต่ละประเด็นปัญหาของสิ่งแวดล้อมให้มีความชัดเจนเพียงพอ นั้น แผนนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมที่จะนำไปบรรจุลงในแผนพัฒนาฉบับที่ 7 ในอนาคต หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะได้แก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว ด้วยการกำหนดแนวทางและเป้าหมายในแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อมในแต่ละประเด็นให้ชัดเจนและรัดกุมมากยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดแนวทางและเป้าหมายเพื่อการปรับปรุงคุณภาพอากาศ ก็จะระบุรายละเอียดที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้มากขึ้น ได้แก่ การกำหนดให้มีมาตรการควบคุมเพื่อจำกัดปริมาณของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในอากาศที่มีสาเหตุมาจากโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท เร่งรัดให้มีประกาศค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิดขึ้นใช้บังคับ ตลอดจนการขยายขอบเขตให้ครอบคลุมไปถึง เรื่องการคุ้มครองผู้เสียหายที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากภัยของมลพิษในสิ่งแวดล้อม โดยการจัดให้มีกองทุนทดแทนสิ่งแวดล้อมขึ้นในอนาคตอันใกล้ นี้ ซึ่งคาดว่าจะได้รับความสนับสนุนในรูปของ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมทั้งหลายตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม "ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)" ส่วนที่สองอาจได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณหรือเงินอุดหนุนของรัฐบาล ส่วนที่สามอาจได้รับการสนับสนุนจากองค์กรของภาครัฐและเอกชนในต่างประเทศ ในรูปของการบริจาคสมทบเงินกองทุน เป็นต้น¹⁸ โดยเฉพาะในส่วนของ การให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายที่ประสบเคราะห์จากภัยของมลพิษที่เป็นอยู่ในขณะนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะใช้วิธีการจัดให้ฝ่ายผู้ประกอบกิจการโรงงานและฝ่ายผู้เสียหายได้พบปะเจรจาต่อรองกัน เพื่อหาทางช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นการเฉพาะรายไป ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาด้วยมาตรการในระยะสั้นไปพลางก่อน แต่ก็ เป็นวิถีทางที่จะบรรเทาความเสียหายเดือดร้อนได้ในขอบเขตที่จำกัดเฉพาะราย ที่ได้รับความเสียหายอย่างเห็นได้ชัดแจ้ง และมีการร้องทุกข์มายังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ส่วนกรณีของผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากภัยของมลพิษและเกิดอาการเจ็บป่วย หรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยทางอ้อม ที่ไม่สามารถพิสูจน์ความเสียหายได้แน่ชัด หน่วยงานของรัฐได้จัดเตรียมร่างแผนงานและมาตรการในระยะยาวเอาไว้ เพื่อรองรับกับสภาพของปัญหาดังกล่าวใน

18 สัมภาษณ์ เฉลิมศักดิ์ วานิชสมบัติ, ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 8 มีนาคม 2534.

อนาคตต่อไป^๑

2. การดำเนินการของรัฐต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

ในปัจจุบันประเทศไทย มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม ป้องกันและแก้ไขมลพิษในสิ่งแวดล้อมอยู่หลายฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2512 พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ.2484 พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 และ พ.ร.บ.ผังเมือง พ.ศ.2518 เป็นต้น โดยเฉพาะในส่วนของ การควบคุมมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น กฎหมายต่างๆที่กล่าวมาล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับทั้งสิ้น โดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการก่อให้เกิดปัญหามลพิษไว้ล่วงหน้า ตามนโยบายที่ระบุไว้ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 ซึ่งมีขั้นตอนการควบคุมที่สำคัญดังนี้

1. การตั้งโรงงาน ก่อนที่เอกชนจะลงมือก่อสร้างอาคารของโรงงาน หรือติดตั้งเครื่องจักร เอกชนจะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตตั้งโรงงานตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 แห่ง พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2512 หรือถ้าหากจะก่อสร้างในเขตการนิคมอุตสาหกรรม ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่ระบุไว้ในมาตรา 42 แห่ง พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 โดยจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2512) นับตั้งแต่การยื่นแผนผังและรายการของโรงงาน และเครื่องจักรตามเอกสารที่กำหนดไว้ เพื่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมจะได้ดำเนินการตรวจสอบ ตั้งแต่ในเรื่องทำเลที่ตั้งของโรงงาน ลักษณะของโรงงาน เครื่องจักรที่จะนำมาใช้ในการผลิต ตลอดจนกรรมวิธีในการบำบัดของเสีย เช่น การระบายน้ำทิ้ง เพื่อมิให้เกิดอันตราย และความเสียหายต่อระบบสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อสาธารณชนในภายหลัง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 ยังไม่อาจที่จะนำไปสู่การควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมในทางความเป็นจริงได้อย่างเหมาะสมเท่าใดนัก กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้กำหนดรายละเอียดเป็นเงื่อนไขเพิ่มเติม เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงาน

^๑ สัมภาษณ์ ประพาส ธนกุล, ผู้อำนวยการกองสิ่งแวดล้อมโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 15 มีนาคม 2534.

ที่เกี่ยวข้องใช้พิจารณาในการออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงาน และผู้ประกอบกิจการโรงงานได้ยึดถือปฏิบัติตาม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันปัญหามลพิษที่อาจจะเกิดขึ้น ดังนี้

1.1 เงื่อนไขอื่นที่ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาต ได้กำหนดขึ้นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 8 ดังกล่าวข้างต้น สำหรับโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิด เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตยึดถือปฏิบัติในการประกอบกิจการโรงงาน หรือจะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติตามคำขอของตน ซึ่งได้แจ้งไว้ในคำขอเพื่อประกอบกิจการโรงงานนั้น ทั้งนี้จะต้องทำเป็นบันทึกการแจ้งนั้นเก็บไว้เป็นหลักฐาน และให้ผู้ซึ่งประสงค์จะตั้งโรงงานลงชื่อในบันทึกการแจ้งเงื่อนไขนั้นด้วย ดังความที่ปรากฏในมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512

1.2 เงื่อนไขที่กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท ต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังความที่ระบุในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เรื่องการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระยะเตรียมงาน และเสนอรายงานดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนที่โครงการอุตสาหกรรมจะเริ่มดำเนินการตามความในมาตรา 18 แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518

ส่วนโครงการอุตสาหกรรมประเภทหรือชนิด ซึ่งไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องจัดทำรายงานฯ ตามประกาศฯ ดังกล่าว ถ้าหากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาเห็นว่าโครงการอุตสาหกรรมชนิดหรือประเภทนั้นๆ อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ก็อาจจะเรียกให้จัดส่งเอกสารการสำรวจผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องของโครงการและแผนงานมาพิจารณา รวมทั้งอาจเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงประกอบ และถ้าหากเห็นว่า โครงการใดอาจจะทำให้ผลเสียหายร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่จะต้องเสนอมาตรการแก้ไขต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518

1.3 เงื่อนไขในเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมิให้เกิดผลเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควรกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมที่ขอรับการส่งเสริมต้องปฏิบัติตาม โดยระบุไว้ในบัตรส่งเสริมตามรูปแบบที่

คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 (7) แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 เพราะโครงการลงทุนที่คณะกรรมการจะให้การส่งเสริมได้ต้องมีมาตรการการป้องกันและความคุมมิให้เกิดผลเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันสมควร ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนและความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติตามความในมาตรา 19

1.4 การจำกัดเขตหรือทำเลที่จะตั้งหรือขยายโรงงานบางประเภท ได้แก่

1.4.1 กรณีตามกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ให้อนุญาตให้ตั้งโรงงานบางประเภทในเขตกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2533 ทั้งนี้เพื่อเป็นการระงับหรือบรรเทาความรุนแรงของมลพิษ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของมลพิษทางน้ำ อากาศ หรืออากาศของเสียที่เป็นอันตราย มิให้เพิ่มความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งล้วนเป็นผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของชุมชน

1.4.2 กรณีตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องห้ามตั้งขยายโรงงานทุกประเภทหรือชนิดตามบริเวณแนวฝั่งแม่น้ำบางกอก จ. เชียงราย

1.4.3 กรณีตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องกำหนดประเภทหรือชนิดโรงงานที่ให้อนุญาตให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ อ. เกาะสมุย จ. สุราษฎร์ธานี

1.4.4 กรณีที่มีกฎหมายฉบับอื่นๆ กำหนดบริเวณห้ามตั้งโรงงาน เช่น เทศบัญญัติ ฉบับที่ 105 พ.ศ. 2505 ของกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดบริเวณที่ซึ่งอาคารบางชนิดจะปลูกสร้างขึ้นมิได้ เป็นการกำหนดถึงทำเลสถานที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมไม่ควรจะเป็นหมู่บ้านจัดสรรเพื่อการพักอาศัย หรือที่ดินจัดสรรเพื่อการปลูกสร้างบ้านพักอาศัย ตลอดจนจะต้องไม่เป็นย่านที่มีชุมชนหนาแน่น รวมทั้งการขนส่งวัตถุพิษ หรือผลิตภัณฑ์ในทำเลที่ขออนุญาตตั้งโรงงานต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการคมนาคมของสาธารณชน นอกจากนี้ยังมีประกาศกระทรวงมหาดไทยอีกหลายฉบับที่กำหนดเรื่องบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใดที่เคยใช้เป็นที่พักอาศัยเป็นอาคารเพื่อประโยชน์อย่างอื่น เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการเปลี่ยนแปลงที่พักอาศัยเป็นโรงงานอุตสาหกรรมนั่นเอง

นอกจากนี้ การกำหนดเขตหรือทำเลที่ตั้งโรงงาน หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาและดำเนินการให้สอดคล้องกับการกำหนดผังเมืองรวม ตามความในมาตรา 4 และ 14 แห่ง พ.ร.บ. ผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการสาธารณสุขเป็นภาค บริการ สาธารณะ และสภาพแวดล้อมรวมอยู่ด้วย ตามแนวนโยบายที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ ฉบับที่ 6 โดยเฉพาะตามความในมาตรา 34 แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า "เมื่อได้มีการกำหนดเขตอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง ในท้องที่ใด

ท้องที่หนึ่งแล้ว ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตที่จะอนุญาตให้ตั้งโรงงานประเภทหรือชนิดใดภายในเขตอุตสาหกรรมนั้นได้" ทั้งนี้เนื่องจากจะทำให้การควบคุมมลพิษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า การขออนุญาตตั้งโรงงานตามขั้นตอนต่าง ๆ นั้นจะมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วยเสมอ เช่น กรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายบัญญัติหลายฉบับที่ให้อำนาจหรือกรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือกระทรวงสาธารณสุขในกรณีที่โรงงานใดจะประกอบกิจการประเภทอาหารและยา หรือการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่มีความประสงค์จะใช้ทำเลที่ตั้งในเขตของการนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น

2. การขออนุญาตเปิดประกอบกิจการโรงงาน เมื่อเอกชนรายใดได้รับอนุญาตให้ก่อตั้งโรงงาน รวมทั้งการติดตั้งเครื่องจักรและเครื่องมือรักษาสิ่งแวดล้อมตามแบบที่หน่วยงานต่างๆ ได้กำหนดไว้แล้ว ผู้ที่จะดำเนินการประกอบกิจการโรงงานจะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการโรงงานต่อไป ตามความในมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้กระทำการตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับเครื่องจักรและเครื่องมือรักษาสิ่งแวดล้อมอีกครั้งหนึ่ง และหากเป็นไปตามรายละเอียดที่ได้รับอนุมัติในขั้นตอนที่หนึ่งแล้ว เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานได้ ส่วนโรงงานที่ตั้งอยู่ในเขตความรับผิดชอบของการนิคมอุตสาหกรรมก็จะต้องปฏิบัติด้วยหลักการในทางนองเดียวกัน ตาม พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ดังความใน มาตรา 43

3. การขอต้ออายุใบอนุญาต โดยปกติในใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจะมีช่วงเวลาจำกัดของการได้รับอนุญาต คือ มีอายุใช้ได้เพียง 3 ปีเท่านั้น ตามความในมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 ดังนั้นเมื่อใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจะหมดอายุ และถ้าผู้ประกอบกิจการประสงค์จะประกอบกิจการต่อไป ก็จะต้องยื่นคำขอต้ออายุใบอนุญาตดังกล่าวก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุตามแบบและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2514) และกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2529) ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจใน พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบสภาพโรงงานและเครื่องจักร ตามความในมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 เมื่อได้ยื่นคำขอต้ออายุแล้ว ผู้ประกอบกิจการโรงงานก็สามารถดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องคำนึงว่า เจ้าหน้าที่จะใช้เวลาในการพิจารณาการต่ออายุนานเพียงใด จนกว่าจะมีคำสั่งถึงที่สุดไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต สำหรับการต่ออายุ

ใบอนุญาตประกอบกิจการของโรงงานขนาดใหญ่ 8 ประเภท กระทรวงอุตสาหกรรมได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกอบกิจการโรงงาน ต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมมาพร้อมกับคำขอด้วย ตามความในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 15 (พ.ศ.2527) ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2512 (ดูภาคผนวก) เพื่อให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะได้จัดส่งให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบกิจการโรงงาน

4. การขยายโรงงาน ถ้าหากผู้ประกอบกิจการโรงงานรายใดจะทำการต่อเติม หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขโรงงาน หรือเครื่องจักรของโรงงานอย่างใด ๆ อันถือเป็นการขยายโรงงาน ตามความในมาตรา 21 วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2512 ก็จะต้องยื่นคำขออนุญาตต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเมื่อทำการขยายโรงงานเสร็จแล้ว ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานในส่วนที่ขยายนั้น ในลักษณะเดียวกับขั้นตอนการขออนุญาตตั้งโรงงาน และประกอบกิจการโรงงานใหม่ โดยที่ใบอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการส่วนขยายจะหมดอายุในเวลาเดียวกับใบอนุญาตประกอบกิจการส่วนเดิม และสำหรับประเภทของโรงงานที่เข้าลักษณะตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 15 (พ.ศ.2527) ผู้ประกอบกิจการโรงงานก็จะต้องจัดทำรายงานการศึกษา และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบเช่นเดียวกัน

5. การควบคุมด้านอื่นๆทั่วไปเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงาน นอกจากการควบคุมตามขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน เป็นไปอย่างต่อเนื่องในระหว่างที่โรงงานอุตสาหกรรมกำลังดำเนินการอยู่นั้น รัฐจึงได้กำหนดมาตรการต่างๆไว้เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่หลายประการ ได้แก่

5.1 การตรวจและติดตามผล ในระหว่างที่โรงงานเปิดประกอบกิจการอุตสาหกรรมจะมีเจ้าหน้าที่คอยตรวจสอบและติดตามผล ตลอดจนให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับระบบป้องกันมลพิษเป็นระยะๆ โดยเฉพาะในช่วงฤดูแล้ง กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องมีเจ้าหน้าที่ออกไปประจำตามลุ่มน้ำต่างๆตลอด 24 ชั่วโมง ในแต่ละจุดที่กลุ่มโรงงานอาจก่อให้เกิดปัญหาเรื่องน้ำเน่าเสีย จากการลักลอบปล่อยน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ และเพื่อให้มีหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบที่แน่นอนและชัดเจน โดยเฉพาะทางด้านคุณภาพน้ำทิ้งที่จะระบายออกสู่แหล่งน้ำธรรมชาตินั้น ทางกระทรวงอุตสาหกรรมโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม จึงได้จัดให้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2525) ขึ้นใช้บังคับ เพื่อระบุค่าของมลสารที่

ยอมให้ปนเปื้อนอยู่ในน้ำทิ้ง ส่วนค่ามาตรฐานคุณภาพทางอากาศที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิด ขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการประสานงานและหารือกับสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อกำหนดค่ามลสารให้มีความเหมาะสมและชัดเจนในโอกาสต่อไป

5.2 การตรวจและดำเนินการตามคำร้องเรียน ในระหว่างที่ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม หากผู้ประกอบการรายใดละเลยหรือไม่เอาใจใส่ควบคุม หรือดูแลรักษาระบบบำบัดของเสียของโรงงานให้ทำงานเป็นปกติ จนกลายเป็นสาเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน และถูกร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง กรมโรงงานอุตสาหกรรม ก็จะจัดส่งเจ้าหน้าที่ออกไปทำการตรวจสอบหาข้อเท็จจริง หากพบว่า ผู้ประกอบการโรงงานรายใดฝ่าฝืน หรือละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ก็อาจจะถูกสั่งลงโทษด้วยการสั่งพักใบอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามความในมาตรา 40 หรือในบางกรณีอาจจะถูกลงโทษจำคุกหรือปรับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของเหตุที่เกิดขึ้น

5.3 การจัดให้มีผู้ควบคุมดูแล (Supervisor) และผู้ปฏิบัติงานประจำเครื่อง (Operator) สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทที่เข้าลักษณะตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2525) และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 22 (พ.ศ.2528) นั้น จะต้องจัดให้มีผู้ควบคุมดูแลและผู้ปฏิบัติงานประจำเครื่องบำบัดของโรงงาน ตามที่ได้จดทะเบียนไว้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อคอยรับผิดชอบดูแลระบบป้องกันสิ่งแวดล้อม เป็นพิษของโรงงาน รวมทั้งการทำรายงานรับรองผลวิเคราะห์ปริมาณมลสาร ยื่นเสนอต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมทุกระยะ 3 เดือน ซึ่งการวิเคราะห์ปริมาณมลสารดังกล่าวนี้จะต้องจัดทำโดยห้องวิเคราะห์ของหน่วยงานของรัฐ หรือของเอกชนตามที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมเห็นชอบ หรือหากโรงงานมีห้องวิเคราะห์ของตนเองก็สามารถยื่นขอจดทะเบียนได้ แต่ห้องวิเคราะห์ของเอกชนจะขอจดทะเบียนได้เฉพาะที่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลแล้วเท่านั้น

5.4 การให้บริการด้านสิ่งแวดล้อม นอกเหนือจากมาตรการควบคุมทางกฎหมายแล้ว ทางกรมโรงงานอุตสาหกรรมยังจัดให้มีสวัสดิการอื่นๆ เข้ามาใช้ควบคู่กันไปด้วย เพื่อประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขมลพิษในสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วย การบริการข้อมูล และข่าวสารทางด้านสิ่งแวดล้อม การให้คำปรึกษาและออกแบบบริการฟรี จัดสัมมนาและฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกิจการอุตสาหกรรมทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อเพิ่มพูนทักษะความรู้ และกระตุ้นให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบต่อระบบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการจัดให้ระบบบำบัดหรือกำจัดของเสียรวม อันเป็นการให้บริการแก่กลุ่มโรงงานซึ่งจะเป็นการช่วยประหยัดบุคลากร ค่าใช้จ่าย ได้มากมาย

5.5 การศึกษาวิจัยและพัฒนามาตรการป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ นอกจากการให้บริการในรูปแบบที่หลากหลายดังกล่าวแล้ว กรมโรงงานอุตสาหกรรมยังดำเนินการศึกษาค้นคว้า และวิจัย ตลอดจนหาช่องทางที่จะพัฒนาระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ การนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ การตรวจสอบและควบคุม รวมทั้งแนวทางการจัดการที่เหมาะสม อาทิ การพัฒนาระบบป้องกันขจัดกลิ่นจากโรงงานปลาปน การประหยัคน้ำในโรงงาน การนำน้ำเสียไปเลี้ยงไร่นา การนำตะกอนจุลินทรีย์ไปใช้ในการเลี้ยงสัตว์ หรือการย้ายกลุ่มโรงงานที่มีปัญหามลพิษไปตั้งรวมกัน (Relocation) โดยรัฐจะสนับสนุนทางด้านสาธารณูปโภคทุกอย่าง และสร้างระบบขจัดน้ำทิ้งรวมให้ได้อย่างจริงจัง เช่นเดียวกับกรณีการดำเนินงานของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แม้ว่าทางกรมโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องประสบกับปัญหาเรื่องงบประมาณ บุคลากร และการพัฒนาทางเทคโนโลยีอยู่บ้างก็ตาม

จึงกล่าวได้ว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมย่อมจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาเสมอ และนับว่าปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมไม่ว่าทั้งในรูปแบบของน้ำเสีย อากาศเป็นพิษ หรือกากของเสียที่เป็นอันตรายเหล่านี้ จะยิ่งสร้างความเสียหายต่อระบบสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชนมากขึ้น แต่หน่วยงานหลักที่สำคัญ อันได้แก่ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงเพื่อการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ก็มีได้ตั้งเจตนาต่อปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว หน่วยงานทั้งสองนี้ ได้พยายามวางมาตรการใหม่หรือปรับปรุงแก้ไขมาตรการ ข้อบังคับ หรือกฎระเบียบที่ล้ำสมัยให้มีความเหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ และดำเนินการลงโทษอย่างจริงจังแก่ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม ที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นปัญหามลพิษทางน้ำ ปัญหามลพิษทางอากาศ ปัญหากากสารพิษต่างๆ ที่ปล่อยปลະละเลยให้แพร่กระจายสู่ระบบสิ่งแวดล้อม ดังจะได้พิจารณาในรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 มลพิษทางน้ำ (Water Pollution)

2.1.1. การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำ

แหล่งน้ำนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม ที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชากรทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนเป็นที่สำหรับการอยู่อาศัยของ

สิ่งมีชีวิตอื่นๆ การขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมักจะถูกอยู่ใกล้บริเวณแหล่งน้ำ เพราะผู้ประกอบการกิจการโรงงานต่างก็พิจารณาถึงแต่ความสะดวกในการระบายของเสียทิ้งลงสู่แหล่งน้ำ อันเป็นการประหยัดต้นทุนค่าใช้จ่าย จนทำให้คุณภาพของน้ำในแหล่งน้ำต้องเสื่อมโทรมลง ดังจะเห็นได้จาก ผลการศึกษาวิจัยคุณภาพแม่น้ำสายหลักของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในแต่ละปี ปรากฏว่าแม่น้ำหรือแหล่งน้ำในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงคุณภาพในลักษณะที่เสื่อมโทรมลงอย่างน่าวิตก การเร่งรัดกำหนดหลักเกณฑ์และค่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Quality Standard) เพื่อระบุค่าหรือปริมาณมลสารหรือสิ่งที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ที่ปนเปื้อนอยู่ในน้ำขึ้นใช้บังคับ จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้สภาวะแวดล้อมต้องเสื่อมโทรมลงมากกว่าภาวะการณ์ในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังส่งผลให้แนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐมีลักษณะเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมและเกิดความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายได้ดียิ่งขึ้น

การควบคุมคุณภาพน้ำในสิ่งแวดล้อมด้วยวิธีการกำหนดค่ามาตรฐานดังกล่าว โดยทั่วไปจะทำได้ 2 ลักษณะ คือ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำ (Ambient Standard) และการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง (Effluent Standard)

(1) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำ (Ambient Standard) เป็นค่ามาตรฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้จำกัดความเข้มข้นของมลสาร หรือสิ่งเป็นอันตรายที่ปนเปื้อนอยู่ในแหล่งน้ำ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นค่าสูงสุด (Maximum Allowance) ที่มลสารต่างๆ ควรมีอยู่ในแหล่งน้ำไม่ว่าในช่วงเวลาใดก็ตาม และเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการปรับปรุงแก้ไขค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งต่างๆ ให้มีความสอดคล้องกับศักยภาพในการรองรับน้ำทิ้งของแหล่งน้ำในบางพื้นที่ เพื่อป้องกันมิให้สูญเสียค่าใช้จ่ายในการบำบัดเกินความจำเป็น และป้องกันมิให้คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำต้องเสื่อมโทรมลง ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดผลดีต่อการดำรงชีพของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ที่อาศัยอยู่ในน้ำด้วยแล้ว ยังทำให้เป็นการประหยัดงบประมาณ ที่จะถูกจัดสรรมาใช้ในการฟื้นฟูคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำโดยรวมอีกด้วย จากสาเหตุที่ว่าการใช้ประโยชน์ของแหล่งน้ำในประเทศไทยอยู่ในลักษณะที่ผสมผสานระหว่างการใช้ประโยชน์ด้านต่างๆ จนยากที่แบ่งแยกได้อย่างเด็ดขาด และที่สำคัญที่สุด ก็คือแหล่งน้ำทุกแห่งในประเทศไทย ได้รับการนำมาใช้ประโยชน์ในด้านอุปโภคบริโภคเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งอาจต้องมีการปรับปรุงคุณภาพน้ำก่อนนำมาใช้ นอกจากนี้แหล่งน้ำโดยทั่วไปในประเทศไทยยังเป็นแหล่งเพาะและขยายพันธุ์ของสัตว์น้ำอีกด้วย ดังนั้นการกำหนดมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำจึงเป็นเสมือนหลักเกณฑ์ และเป้าหมายที่จะควบคุมรักษาให้ระดับคุณภาพน้ำเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการนำน้ำ

จากแหล่งน้ำมาใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆได้อย่างสูงสุด

การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำของแหล่งน้ำที่ถูกต้องและเหมาะสมจึงควรมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญดังนี้^{๒๐}

(ก) ความเหมาะสมต่อการนำมาใช้ประโยชน์ในกิจกรรมแต่ละประเภท ในกรณีที่แหล่งน้ำนั้นมีการใช้ประโยชน์หลายด้าน (Multi purposes) โดยคำนึงถึงการใช้ประโยชน์หลักเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ระดับมาตรฐานจะต้องไม่ขัดแย้งต่อการใช้ประโยชน์หลายด้านพร้อมกัน

(ข) สถานการณ์คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำหลักของประเทศและแนวโน้มของคุณภาพน้ำที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากการพัฒนาต่างๆในอนาคต

(ค) สุขภาพและความปลอดภัยของชีวิตมนุษย์และสัตว์น้ำส่วนใหญ่

(ง) ความรู้สึกพึงพอใจในการยอมรับระดับคุณภาพน้ำ ในเขตต่างๆของประชาชนในพื้นที่ลุ่มน้ำหลักและของประชาชนส่วนใหญ่

ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางการรักษาคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำให้คงสภาพที่ดีและเหมาะสมต่อการใช้ประโยชน์ด้านต่างๆ ตลอดจนการฟื้นฟูคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำที่เสื่อมโทรมหรือมีแนวโน้มของการเสื่อมโทรมให้มีสภาพที่ดีขึ้น ดังนั้นการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำจึงมีเป้าหมายที่สำคัญ 3 ประการดังนี้

ประการแรก เพื่อให้มีการจัดแบ่งประเภทแหล่งน้ำโดยมีระดับมาตรฐานที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ของแหล่งน้ำ

ประการที่สอง เพื่อให้มีมาตรฐานคุณภาพน้ำ และวิธีการตรวจสอบที่เป็นหลักสำหรับการวางแผนโครงการต่างๆ โดยคำนึงถึงแหล่งน้ำเป็นสำคัญ และ

ประการที่สาม เพื่อรักษาคุณภาพแหล่งน้ำตามธรรมชาติซึ่งเป็นต้นน้ำลำธารให้ปราศจากการปนเปื้อนจากมลสาร

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงค่ามาตรฐานในอนาคต จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของระดับการลงทุนและภาวะทางเศรษฐกิจของพื้นที่ลุ่มน้ำที่อยู่ในแผนการพัฒนา ตลอดจนความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยีในการบำบัดของเสียและสารพิษจากแหล่งกำเนิดของเสีย ซึ่งได้แก่

^{๒๐}นิสการ โฆษิตรัตน์, "การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำและการติดตามตรวจสอบ," ในรายงานการฝึกอบรม เรื่อง มลพิษทางน้ำ เสนอที่ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 19-22 สิงหาคม 2529.

กิจกรรมที่เกิดขึ้นจากการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย

ในปัจจุบันนี้ คำมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำที่ประกาศใช้เป็นกฎหมายมีอยู่ 2 ฉบับ คือ

1. ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการพลังงาน เรื่องกำหนดมาตรฐานและวิธีการตรวจสอบคุณภาพน้ำทะเลบริเวณแหลมแม่โจ้ง อ่าวกระเบน และเกาะงู จ.ภูเก็ต (ดูรายละเอียดในภาคผนวก) โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์ในการว่ายน้ำและอนุรักษ์แหล่งปะการังในบริเวณดังกล่าว เนื่องจากแหล่งน้ำทะเลในบริเวณดังกล่าวมีศักยภาพในการท่องเที่ยวสูงมาก และจากความเป็นข้อ 4 ของประกาศฉบับนี้ ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่จะต้องดูแลรับผิดชอบประกาศหลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อกำหนดจุดตรวจสอบคุณภาพน้ำทะเลดังกล่าว ดังนั้นเพื่อให้การเป็นไปตามความในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการพลังงาน เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงได้จัดให้มีประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่องวิธีการหาและกำหนดจุดตรวจสอบคุณภาพน้ำทะเลบริเวณแหลมแม่โจ้ง อ่าวกระเบน และเกาะงู จ.ภูเก็ต²¹ ขึ้นใช้อีกฉบับหนึ่งเมื่อปี พ.ศ. 2528

2. ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เรื่องการกำหนดมาตรฐานและวิธีการตรวจสอบคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน ซึ่งมีใช้ทะเล (ดูภาคผนวก) เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์คุณภาพของน้ำในแหล่งน้ำผิวดินซึ่งมีใช้ทะเล จากความเป็นข้อ 8 ของประกาศฉบับนี้ ได้ระบุให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นหน่วยงานดำเนินการกำหนดประเภทของแหล่งน้ำ และกำหนดการใช้ประโยชน์และกิจกรรมบริเวณแหล่งน้ำเฉพาะแหล่งน้ำผิวดิน และเพื่อให้การเป็นไปตามความในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานฉบับดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงได้จัดให้มีประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นใช้บังคับเพิ่มเติมอีก 2 ฉบับ คือ ประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดประเภทของแหล่งน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา²² และ

21 "ประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่องวิธีการหาและกำหนดจุดตรวจสอบคุณภาพน้ำทะเลบริเวณแหลมแม่โจ้ง อ่าวกระเบน และเกาะงู จ.ภูเก็ต," ราชกิจจานุเบกษา 102 (ฉบับพิเศษ) (28 มิถุนายน 2528) : 11.

22 "ประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดประเภทของแหล่งน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา," ราชกิจจานุเบกษา 103 (15 เมษายน 2529) : 1738.

ประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดประเภทของแหล่งน้ำในแม่น้ำท่าจีน²³

เราจะเห็นว่าการประกาศกำหนดมาตรฐานดังกล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นการกำหนดเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันโดยคำนึงถึงประโยชน์การใช้แหล่งน้ำให้เหมาะสมกับการประกอบกิจการบริเวณแหล่งน้ำ เช่น การอุตสาหกรรม หรือเพื่อประโยชน์แก่การอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว โดยเฉพาะค่ามาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำตามประเภทกิจการอุตสาหกรรม จะมีลักษณะที่สอดคล้องกันและกันอยู่ เนื่องจากค่ามาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำตามประเภทอุตสาหกรรมอาจก่อให้เกิดผลกระทบได้ง่ายต่ออาชีพประมง การเพาะเลี้ยงชายฝั่ง และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงควรตระหนักเป็นอย่างยิ่งว่า การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ จะต้องมีความเหมาะสมกับกิจการอุตสาหกรรม และในขณะเดียวกันจะต้องสัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์อื่น ๆ ในบริเวณแม่น้ำหรือชายฝั่งทะเลด้วยเช่นกัน ดังนั้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อขัดแย้งในเรื่องการใช้ประโยชน์ตามแต่ละประเภทของกิจการ การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังและคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ของทุกฝ่ายให้เหมาะสมทั้งในปัจจุบันและในอนาคต และที่สำคัญก็คือ จะต้องพสัมพันธ์กับการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง (Effluent Standard) ได้อย่างเหมาะสม และควรจะได้ประมาณการถึงขีดความสามารถของแหล่งน้ำที่จะรองรับมลพิษทั้งหมด (total loading) ในระยะยาวเอาไว้ด้วย แม้ว่าโดยสภาพของแหล่งน้ำจะมีการพัดพากระจายมลสารได้อยู่ตลอดเวลา

(2) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง (Effluent Standard) เป็นค่ามาตรฐานความเข้มข้นของมลสารหรือของเสียในน้ำทิ้ง ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่กฎหมายยอมให้โรงงานอุตสาหกรรมระบายลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ โดยที่ค่ามาตรฐานนี้ยังไม่ได้พิจารณาถึงปริมาณรวมทั้งหมด (total loading) ของมลสารว่า ศักยภาพการรองรับของแหล่งน้ำจะมีมากน้อยเพียงใดที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ในระบบนิเวศน้อยที่สุด ค่ามาตรฐานที่กำหนดขึ้นนี้ถือว่าเป็นค่าสูงสุดของปริมาณมลสารที่ยอมให้ระบายทิ้งลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติได้ ซึ่งค่าดังกล่าวนี้อาจจะสูงหรือต่ำเกินไปกว่าความเหมาะสมก็ได้ ในปัจจุบันกระทรวงอุตสาหกรรมได้จัดให้มีประกาศค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งสำหรับกิจการอุตสาหกรรม ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2525)

²³ "ประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดประเภทของแหล่งน้ำในแม่น้ำท่าจีน," ราชกิจจานุเบกษา 103 (9 ธันวาคม 2529) : 5999.

ขึ้นใช้ควบคุมการระบายน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรม (ดูรายละเอียดในภาคผนวก) ประกาศฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานทุกประเภทหรือชนิดจะต้องปฏิบัติตามของโรงงานให้อยู่ในค่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ก่อนที่จะระบายลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ การกำหนดค่ามาตรฐานดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่จะดำเนินการได้ง่ายนัก หากแต่ค่อนข้างจะเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากและสลับซับซ้อน หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำหนดค่ามาตรฐานมลสารที่จะถูกระบายออกจากแหล่งกำเนิดจะต้องพิจารณาหลักการและเหตุผลที่สำคัญหลายประการด้วยกัน ได้แก่²⁴

1. ผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงานแต่ละประเภทว่า จะส่งผลถึงสิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศอย่างไร เนื่องจากกิจการอุตสาหกรรมแต่ละชนิดก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้มากน้อยแตกต่างกัน

2. ลักษณะทางกายภาพของท้องถิ่น อันประกอบด้วย ลักษณะภูมิประเทศ ภูมิอากาศ เพราะในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้นการใช้เกณฑ์มาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศย่อมไม่เหมาะสม ซึ่งในบางท้องถิ่นแม้ว่าจะได้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้แต่ก็อาจจะยังมีปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะในท้องถิ่นหรือบริเวณที่มีระบบนิเวศที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ง่าย แม้ได้รับผลกระทบกระเทือนเพียงเล็กน้อยก็ตาม

3. ศักยภาพทางด้านวิชาการ และเศรษฐกิจ เพราะมาตรฐานที่เหมาะสมนั้นจะต้องนำไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างจริงจัง เพราะมิฉะนั้นอาจก่อให้เกิดข้อขัดแย้งกับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมได้ง่าย เช่น การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งที่จะใช้บังคับกับพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก ถ้าไม่คำนึงถึงผลกระทบทางทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม อาทิ แหล่งปะการัง และแหล่งเพาะเลี้ยงชายฝั่ง กับผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างรอบคอบแล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งกับนโยบายของรัฐ และนำมาซึ่งความเสียหายต่อทั้งระบบสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเศรษฐกิจในเวลาเดียวกัน

2.1.2 หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแล และบังคับใช้กฎหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่จะใช้บังคับเพื่อการควบคุมป้องกันมลพิษทางน้ำโดยตรง เว้นแต่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวง

²⁴ จริญญา ศัลยพงษ์, "รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 269-272.

อุตสาหกรรมจะได้จัดให้มีกฎหมายบัญญัติในรูปของกฎกระทรวงหรือประกาศต่างๆออกมาบังคับใช้ โดยอาศัยอำนาจตามความในกฎหมายแม่บทเท่านั้น อันได้แก่ พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2512 พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ. 2484 เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานต่างๆเข้ามารับผิดชอบทำหน้าที่ตามที่กฎหมายแต่ละฉบับระบุไว้ค่อนข้างมากมาย อาทิ ตามความใน พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 ได้จัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานหรือองค์การกลางของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย และแนวทางปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนการ ดำเนินการและกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ 2 หน่วยงาน คือ

2.1 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามความในมาตรา 17 (2) ของ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดค่า มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ เช่น การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพของแหล่งน้ำ (Ambient Standard) โดยมีสำนักงาน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบควบคุมและบังคับการให้เป็นไปตาม ค่ามาตรฐานดังกล่าว จากภาระหน้าที่นี้ทำให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต้องคอย สำรวจตรวจวัดและควบคุม (Monitoring and Control) เพื่อให้คุณภาพของแหล่งน้ำเป็นไป ตามค่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ และหากผู้ประกอบการโรงงานรายใดฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อค่า มาตรฐานดังกล่าว ก็อาจจะต้องถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1 พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามความในมาตรา 25

2.2 กระทรวงอุตสาหกรรม โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 39 (6) แห่งพ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2512 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ผู้ประกอบการโรงงานปฏิบัติตามค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง (Effluent Standard) โดยมีกรมโรงงาน อุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการประกาศใช้กฎข้อบังคับ และระเบียบต่างๆ ตลอดจน การควบคุมให้มีการปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด หากผู้ประกอบการโรงงานรายใดฝ่าฝืนหรือละเมิด กฎข้อบังคับดังกล่าวก็อาจจะถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1 หมื่นบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ ตามความในมาตรา 50 วรรค 2 ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าสภาพบังคับของกฎหมาย เกี่ยวกับการฝ่าฝืนค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งนั้น จะมีบทลงโทษที่สูงกว่าและสามารถตรวจสอบบังคับ กับโรงงานที่ระบายน้ำทิ้งได้โดยตรง

การควบคุม ดุลและบังคับใช้กฎหมาย เพื่อป้องกันมลพิษทางน้ำ ตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 ได้กำหนดการควบคุมไว้ 2 กรณี คือ

ก. กรณีที่ พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 บัญญัติถึงการควบคุมดุลและบังคับในเรื่องการระบายน้ำ ตามความในมาตรา 39 (6) โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจะต้องจัดให้มีการระบายน้ำทิ้ง ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการระบายตามที่ระบุไว้ในกฎหมายบัญญัติ ได้แก่ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2525) เรื่องหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาต ข้อ 22 ซึ่งเป็นข้อกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้ง นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าโรงงานอุตสาหกรรมที่มีปริมาณน้ำทิ้งเป็นจำนวนมาก ตามอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ได้มีการบำบัดน้ำทิ้งอย่างถูกต้องตามหลักการภายใต้ข้อบังคับของกฎหมาย กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้จัดให้มีประกาศ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2525) ขึ้นใช้บังคับแก่โรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวต้องจัดให้มีผู้ควบคุมดูแลและปฏิบัติงานประจำเครื่องรับพิชชอบระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ เพื่อควบคุมการดำเนินงานทางด้านระบบบำบัดน้ำทิ้งจากแหล่งอุตสาหกรรมก่อนระบายลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติที่เข้มงวดประการหนึ่งของ พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 อันจะเป็นมาตรการ ที่จะทำให้เอกชนหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมได้มีส่วนรับผิดชอบในการควบคุมป้องกันมลพิษทางน้ำอีกทางหนึ่ง อีกทั้งยังได้กำหนดโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อประกาศฉบับนี้ไว้ว่าอาจต้องถูกลงโทษปรับไม่เกิน 1 หมื่นบาท ตามความใน มาตรา 50 วรรคแรก

ข. เป็นการควบคุมดูแล และบังคับมิให้การประกอบกิจการโรงงานเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญตามความใน มาตรา 39 (14) แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 ซึ่งระบุไว้ว่า

"ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานมีหน้าที่กระทำการ ดังต่อไปนี้

... ฯลฯ ...

(14) ประกอบกิจการโรงงานมิให้เกิดเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข

... ฯลฯ ..."

คำว่า "เหตุรำคาญ" ตามความในมาตรา 19 แห่ง พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2484 ระบุถึงบ่อเกิดของเหตุรำคาญไว้ว่า มีตั้งแต่สถานที่ปลูกสร้าง ที่ขังน้ำ บ่อ แหล่งน้ำ ห้องร้องทางระบายน้ำ ร่องน้ำ ทางน้ำ สัตว์เลี้ยงจำนวนมากที่เกินสมควร การเผา ระเบิด โรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่ระบักกลิ่นไอ หรือมีการระบายอากาศที่ดี รวมทั้งมีคนงานแออัด อาคารโรงเรือนของคนและสัตว์ที่ไม่มีทางระบายน้ำ หรือกำจัดขยะมูลฝอย แหล่งน้ำ คูคลองที่คนใช้ และอื่นๆ ที่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่ใกล้เคียง กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเหตุรำคาญตาม พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2484 นี้ คือ สถานที่หรือการกระทำใดๆที่มีสภาพอันอาจเป็นเหตุให้เสื่อม หรือเป็นอันตราย

ต่อสุขภาพ หรือความปลอดภัยแก่ประชาชนได้ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมมิให้เกิดเหตุรำคาญดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการ กำจัด ห้าม และระงับเหตุรำคาญในที่สาธารณะหรือเอกชน^๕

จะเห็นว่าโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยน้ำทิ้ง โดยไม่ผ่านขบวนการบำบัดให้ได้มาตรฐานตามข้อกำหนดเสียก่อนปล่อยลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ จนก่อให้เกิดความสกปรก ความเสื่อมโทรม และสร้างผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อุปโภคบริโภค รวมทั้งสิ่งมีชีวิตอื่นๆในระบบนิเวศน์ นอกจากจะต้องมีความผิดตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 แล้ว ผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวยังต้องรับโทษตาม พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2484 ในเรื่องของเหตุรำคาญตามความในมาตรา 19 ด้วย ดังนั้นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการรณรงคืดังกล่าว นอกเหนือจากสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงมีอยู่ 2 หน่วยงาน ประกอบด้วย กรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 และเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2484 การบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับจึงขึ้นอยู่กับที่การประสานงานของหน่วยงานดังกล่าว เพื่อกำหนดว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเหล่านั้น ซึ่งมีบทลงโทษที่แตกต่างกัน กล่าวคือ บทลงโทษในการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 50 วรรค 2 แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 ได้กำหนดระวางโทษจำคุกไว้ไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่สำหรับกรณีที่มีการฝ่าฝืนตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2484 มีระวางโทษปรับไม่เกิน 50 บาท ทั้งนี้ กฎหมายใดมีบทลงโทษสูงกว่าย่อมจะมีผลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นโดยเคร่งครัดกว่าเนื่องจากเกรงกลัวต่อโทษที่จะได้รับ ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าหน่วยใดจะเป็นผู้บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เพียงใด

นอกจากนี้ การควบคุมการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรมให้ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ดูแล เรื่องการบำบัดน้ำเสีย นั่นคือ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยอาศัยอำนาจตามความใน พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งมาตรา 10 (14) ได้ระบุให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรม ที่ตั้งอยู่ในเขต

^๕ ยงยุทธ สารสมบัติ และ วัฒนาวีนิติ แจ่มแจ้ง, รวมบทความวิชาการกฎหมาย
สาธารณสุข (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2528), หน้า 86.

ความรับผิดชอบของการนิคมฯให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เช่นเดียวกับ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ดังนั้นเมื่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมตรวจพบว่า ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม เป็นพิษเกิดขึ้นจากกระบวนน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในเขตการนิคมฯก็ดี หรือเมื่อ เกิดการร้องทุกข์เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่เกิดขึ้นจากโรงงานดังกล่าว ต่อกรมโรงงาน อุตสาหกรรม หรือต่อสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ดี ทั้งกรมโรงงานอุตสาหกรรม และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ก็คงมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งเรื่องที่เกิดขึ้นให้ทาง การนิคมฯทราบ เพื่อให้การนิคมฯรับไปดำเนินการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายแก่โรงงานเหล่านั้น แต่ทั้งสองหน่วยงานดังกล่าว ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปดำเนินการอย่างใดกับโรงงานที่อยู่ในเขต ของการนิคมฯได้โดยตรง เนื่องจากโรงงานเหล่านั้นมีหน่วยงานที่จะเป็นผู้รับผิดชอบดูแลและ ควบคุมตามกฎหมายเฉพาะอยู่แล้ว

2.2 มลพิษทางอากาศ (Air Pollution)

2.2.1 การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศ

ความสำคัญของการกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศ มีลักษณะเช่นเดียวกับการ กำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำ เพราะมุ่งที่จะคุ้มครองป้องกันมิให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมต้องเสื่อม โทรมลง อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัยของมนุษย์ รวมทั้งสิ่งมีชีวิตอื่นๆ นั้นย่อมหมายถึงว่า รัฐต้องจัดให้มีการควบคุมคุณภาพของอากาศมิให้ต้อง เสื่อมโทรมลง อันเนื่องมาจากการปนเปื้อนของมลสารต่างๆทั้งที่เป็นอันตรายและไม่เป็นอันตราย แต่การควบคุมที่จะก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังนั้น เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและยุ่งยาก ไม่ใช่น้อย เพราะหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งนักวิชาการที่เกี่ยวข้องจะต้องคำนึงถึง เทคนิคทางวิชาการ และความเป็นไปได้ทางด้านเศรษฐกิจ ตลอดจนหลักการที่สำคัญอีกมากมาย ได้แก่ การพยายามควบคุมให้โรงงานอุตสาหกรรมเลือกใช้วัตถุดิบหรือเชื้อเพลิงที่ไม่มีสารที่ทำให้ เกิดมลพิษในอากาศ หรือพยายามปรับปรุงคุณภาพวัตถุดิบ หรือเชื้อเพลิงที่ใช้ในกระบวนการผลิตมิให้ มีสารที่เป็นต้นเหตุของการเกิดมลพิษปะปนอยู่ ตลอดจนการพยายามควบคุมให้โรงงานปรับปรุง แก่ไขว้วิธีการในกระบวนการผลิตด้วยการนำเทคโนโลยีที่มีคุณภาพเข้ามาใช้ให้มากขึ้น และมาตรการ ที่จะขาดเสียมิได้ก็คือ การเร่งรัดกำหนดให้มีค่ามาตรฐานคุณภาพของอากาศขึ้นใช้บังคับ ทั้งที่เป็น ค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ (Ambient Standard) และ มาตรฐานคุณภาพอากาศ ที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิด (Emission Standard) ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยได้มี

การประกาศใช้ค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศ สำหรับกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศประเภทเคลื่อนที่ไม่ได้ (Stationary Sources) ไว้ดังนี้

(1) ค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ (Ambient Standard)

การกำหนดระดับค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของมาตรฐานนั้นก่อนว่า มีแนวทางจะป้องกันอันตรายมิให้เกิดแก่สุขภาพอนามัย และสวัสดิการของประชาชน หรือสิ่งมีชีวิตอื่นๆ หรือทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นๆ หรือการคมนาคม เนื่องจากทัศนวิสัยที่เปลี่ยนแปลงไป ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แล้วจึงกำหนดระดับของมลพิษให้ลดหลั่นกันตามลักษณะของผลเสียที่คาดว่าจะปรากฏในแต่ละกรณี เช่น พืชบางประเภทอาจได้รับความเสียหายจากมลพิษในอากาศระดับต่ำ ต่อจากนั้นจึงจะปรากฏผลต่อระบบทางเดินหายใจของมนุษย์ ดังนั้นในกรณีนี้หากตั้งมาตรฐานเพื่อคุ้มครองพืชที่ไวต่อมลพิษ มาตรฐานนี้ก็อาจจะเข้มงวดกว่ามาตรฐานที่ตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัย การกำหนดหลักเกณฑ์คุณภาพอากาศจึงต้องพยายามสรุปผลจากการศึกษาวิจัยต่างๆ เท่าที่สามารถจะรวบรวมข้อมูลได้ เพื่อจัดทำแผนภูมิความสัมพันธ์ระหว่างระดับมลพิษและผลที่ปรากฏแล้วจึงตัดสินใจว่า ต้องการจะควบคุมมิให้เกิดผลชนิดและระดับใดขึ้น หรือมีอันจำเป็นต้องพิจารณาประกันความผิดพลาดต่างๆ ในเชิงปฏิบัติด้วยการลดค่าระดับนั้นๆ ลงแล้วแต่จะเห็นสมควรเอาไว้ด้วย ดังตัวอย่าง หากต้องการจะจัดตั้งมาตรฐานของก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ในบรรยากาศเพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน ก็จะต้องรวบรวมผลของมลพิษชนิดนี้ที่มีต่อมนุษย์ เช่น ผลปรากฏต่อผู้ที่เป็นโรคหัวใจ แล้วจึงจะพิจารณาว่าความเข้มข้นของก๊าซนี้ที่มาตรฐานระดับใดจะก่อให้เกิดอาการและควรจะต้องป้องกัน เมื่อทราบระดับมาตรฐานของมลพิษแล้ว จึงใช้พิจารณาว่าที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรู้ทางวิชาการลดระดับค่ามาตรฐานที่ตั้งไว้ลงถึงหนึ่งหรือสองเท่าจากที่กำหนด เพื่อให้แน่ใจว่าถึงแม้จะเกิดความผิดพลาดบางประการในการควบคุมผู้ปล่อยด้วยโรคหัวใจ ก็ไม่มีโอกาสเกิดอาการที่ไม่พึงประสงค์ขึ้นอย่างแน่นอน

ด้วยเหตุนี้ ค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศ จึงเป็นค่าที่ใช้กำหนดระดับความเข้มข้นของมลสารต่างๆ มิให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย สิ่งมีชีวิตอื่นๆ และเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน ตลอดจนระบบนิเวศในสิ่งแวดล้อมทุกชนิด ถ้าหากค่าความเข้มข้นของมลสารเกินมาตรฐานที่ตั้งไว้ย่อมแสดงให้เห็นว่ามีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดอันตรายขึ้น สำหรับประเทศไทย นอกจากจะมีค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว ยังมีค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในสถานประกอบการของกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีค่ามาตรฐานสูงกว่าค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในชั้นบรรยากาศมาก พร้อมกับมีบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน

ค่ามาตรฐานดังกล่าวอีกด้วย เนื่องจากเป็นค่ามาตรฐานที่ใช้บังคับในโรงงานเท่านั้น และมีผลใช้ในโรงงานสามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานในโรงงานนั้นได้ง่าย จึงจำเป็นต้องหาวิธีที่จะต้องกำหนดค่าความเข้มข้นของมลสารให้สูงกว่าภายนอกโรงงาน

สำหรับค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ ตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2524) นี้ ได้กำหนดขึ้นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณภาพอากาศ ใช้เป็นมาตรการสำหรับตรวจสอบและควบคุม ดูแลให้สภาพแวดล้อมของบรรยากาศมีความเหมาะสมต่อการดำรงชีพของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ซึ่งถ้าหากคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป ได้แปรเปลี่ยนไปในทางที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบหรืออาจเป็นอันตรายต่อมนุษย์และระบบนิเวศน์ในสิ่งแวดล้อมแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบคุณภาพอากาศ จะต้องทำการแก้ไขปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพอากาศที่ยื่นขอมาให้ระบายนอกจากแหล่งกำเนิด มีความเหมาะสมกับสภาพอากาศโดยส่วนรวมของบรรยากาศ โดยใช้ค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในชั้นบรรยากาศเป็นหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข เพราะค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในชั้นบรรยากาศนี้ได้กำหนดไว้ว่า บรรยากาศโดยทั่วไปในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งควรมีค่าความเข้มข้นของมลสารประเภทหรือชนิดใดอยู่ในปริมาณเท่าใด จึงจะไม่เป็นอันตรายต่อระบบสิ่งแวดล้อม ดังตารางต่อไปนี้

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3 ค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ

(National Ambient Air Quality Standard)

หน่วย : มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร (mg/m^3)

ประเภทของมลสาร	1 ชม.	8 ชม.	24 ชม.	1 ปี	วิธีการตรวจวัด
1 คาร์บอนไดออกไซด์ (CO_2)	50	20	-	-	Non-Dispersive Infrared Detection
2 ไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO_2)	0.32	-	-	-	Chemiluminescence
3 ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO_2)	-	-	0.30	0.10	Pararosaniline
4 โอโซน (O_3)	0.02	-	-	-	Chemiluminescence
5 ฝุ่นละออง	-	-	0.33	0.10	Gravimetric
6 ตะกั่ว	-	-	0.01	-	Wet Ashing

หมายเหตุ : ค่าเฉลี่ยในเวลา 1 ปี จะเป็นค่าเฉลี่ยเรขาคณิต (Geometric mean)

แหล่งที่มา : 1. ประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2524)

เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ

2. ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ฉบับที่ 2

(พ.ศ.2524) เรื่อง กำหนดวิธีการวัดคุณภาพอากาศในบรรยากาศ

(2) มาตรฐานคุณภาพอากาศที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิด (Emission Standard)

เป็นค่ามาตรฐานที่กำหนดขึ้น เพื่อใช้ควบคุมและจำกัดการปล่อยมลสารจากโรงงานอุตสาหกรรมออกสู่อากาศภายนอก ซึ่งอาจแยกพิจารณาเป็น 2 ลักษณะ คือ ระดับที่วัดได้ด้วยประสาทสัมผัส รูป รส กลิ่น (Subjective Standard) เช่น การใช้ Ringelmann Smoke Chart ดูเปรียบเทียบความหนาแน่นสีหมอกของควัน กับระดับที่วัดเป็นหน่วยที่มีมาตรฐานเทียบที่แน่นอน (objective Standard) เช่น น้ำหนักหรือปริมาตรของมลพิษต่อหน่วยปริมาตร

ของอากาศ หรือน้ำหนักของมลพิษต่อปริมาณของผลผลิต เป็นต้น โดยปกติทั่วไปเป็นความรับผิดชอบของกรมโรงงานอุตสาหกรรมโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 39 (6) แห่งพ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2512 ที่จะต้องวางกฎเกณฑ์ให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานได้ยึดถือปฏิบัติตาม แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยก็ยังไม่มีการประกาศใช้ค่ามาตรฐานดังกล่าว นอกจากจะใช้ค่ามาตรฐานควันทันที่ปากปล่อง ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2514) ซึ่งระบุไว้ใน หมวดที่ 14 ข้อ 77 ความว่า "โรงงานที่มีการใช้เตาหรือเครื่องจักรอื่นใด ซึ่งทำให้มีเขม่าควัน ออกสู่บรรยากาศต้องปล่อยออกทางปล่องที่มีความสูงตามความจำเป็นและเหมาะสม ความตาของ เขม่าควันที่ปากปล่องต้องไม่เกินร้อยละสี่สิบของความตามาตรฐานริงเกลมานน์ เว้นแต่ในช่วง ระยะเวลาสั้นในขณะเริ่มติดเตา หรือติดเครื่อง เชื้อซีดี แก๊ส เป่าเขม่า หรือเกิดข้อขัดข้องขึ้น ในระบบขจัดเขม่าควัน" เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา โดยในทางปฏิบัติแล้วกรมโรงงาน อุตสาหกรรมจะกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ผู้ขออนุญาตตั้งโรงงาน หรือผู้ขออนุญาตประกอบกิจการ โรงงานปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นแล้วแต่ประเภทและชนิดของกิจการอุตสาหกรรม ตลอดจน ขั้นตอนของการทำงาน วัตถุดิบที่ใช้ โดยการคิดคำนวณหาค่ามาตรฐานบางประการของเงื่อนไขที่ ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งทั้งหมดนี้กล่าวได้ว่าขึ้นอยู่กับดุลยพินิจและความรู้ความสามารถของหน่วยงานหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น จึงอาจจะก่อให้เกิดปัญหาได้ว่า ถ้าหากการดำเนินการดังกล่าวของ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ หรือคลาดเคลื่อนต่อ ความถูกต้อง หรือขาดความรู้ความเข้าใจในวิชาการทางด้านสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง ย่อมเป็นผล ให้การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวมาขึ้นไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกันปัญหามลพิษทางอากาศได้ เนื่องจากสภาพกิจการอุตสาหกรรมในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต ที่กำลังเจริญเติบโตก้าวหน้า ทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วเช่น จะยิ่งทำให้การควบคุมมลพิษทางอากาศเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้นเป็น ลำดับ ดังเช่น จากโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งประกอบอุตสาหกรรม นานาประเภท และโดยเฉพาะอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ก็ได้นำเอาสารเคมีที่เป็นอันตรายเข้ามาใช้ เป็นวัตถุดิบป้อนเข้าสู่กระบวนการผลิต เช่น อุตสาหกรรมปิโตรเคมี ย่อมมีความเสี่ยงต่อการเกิด ปัญหามลพิษทางอากาศและมีผลกระทบต่อมนุษย์และระบบสิ่งแวดล้อมได้ค่อนข้างสูง ไม่ว่าทั้งในรูป ของฝุ่น เขม่าควัน ก๊าซและไอพิษต่างๆ เช่น ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ไนโตรเจนไดออกไซด์ หรือตะกั่ว เป็นต้น หน่วยงานของรัฐควรจะได้ตระหนักว่าค่ามาตรฐานควันทันที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ อยู่ในทุกวันนี้สามารถครอบคลุมปัญหาดังกล่าวนี้นี้ได้มากนักน้อยเพียงใด

2.2.2 หน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบดูแลและบังคับใช้กฎหมาย

หน่วยงานที่จะต้องควบคุม ดูแลและบังคับใช้กฎหมายต่อโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้ในลักษณะท่านองเดียวกับ การควบคุมมลพิษทางน้ำ กล่าวคือ หน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบในการกำหนดและบังคับใช้ค่า มาตรฐานคุณภาพอากาศนั้น ได้แก่

2.1 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17(2) แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 ซึ่งระบุให้เป็นผู้กำหนดค่า มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันมิใช่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการใด โดยเฉพาะ ได้แก่ การกำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศ (Ambient Standard) เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศที่ระบายออกจาก แหล่งกำเนิด (Emission Standard) อย่างถูกต้องและเหมาะสม

2.2 กรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 39 (6) แห่ง พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2512 จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ผู้ประกอบกิจการโรงงาน ทุกประเภทหรือชนิด ที่มีหน้าที่กระทำการเกี่ยวกับการระบายอากาศออกจากแหล่งกำเนิดได้ยึดถือ ปฏิบัติตาม เพื่อป้องกันมิให้อากาศในบรรยากาศถูกปนเปื้อนด้วยมลสาร จนทำให้เกิดสภาพเสื่อม โทรม หรือเป็นอันตรายต่อมนุษย์ แม้ว่าค่ามาตรฐานคุณภาพอากาศที่ระบายออกจากแหล่งกำเนิดจะ มีความสำคัญดังที่กล่าวมาก็ตาม แต่ในปัจจุบันก็ยังไม่มีกำหนดค่ามาตรฐาน เช่นว่านี้ขึ้นใช้บังคับ แต่อย่างใด การควบคุมการระบายอากาศเสียออกจากโรงงานอุตสาหกรรมจึงยังคงอยู่ภายใต้ บังคับค่ามาตรฐานควันทา ตามความในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2514) เท่านั้น โดยมีกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้กำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติตามประกาศฉบับนี้

2.3 การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยอาศัยอำนาจตามความใน พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจควบคุม ดูแลโรงงาน อุตสาหกรรมที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อป้องกัน มลพิษในสิ่งแวดล้อมดังที่ระบุไว้ในมาตรา 10 (4) ของ พ.ร.บ. ท่านองเดียวกับกรมโรงงาน อุตสาหกรรมและหน่วยงานอื่นๆ

ส่วนอำนาจในการที่จะลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมก็ดี หรือโดยการนิคมอุตสาหกรรมก็ดี หรือโดยคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ดี ล้วนมีลักษณะ เช่นเดียวกับที่กล่าวมาแล้วในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อป้องกันมลพิษทางน้ำ กล่าวคือ หากผู้ประกอบกิจการโรงงานรายใดละเมิดต่อข้อบังคับของ

กฎหมายก็อาจจะถูกลงโทษถึงจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับแล้วแต่กรณี โดยมีหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ดำเนินการ แต่ถ้าหากโรงงานใดที่อยู่ในเขต ความรับผิดชอบของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยก่อให้เกิดปัญหาเรื่องมลพิษทางอากาศขึ้น นอกเขตการนิคมฯ กรมโรงงานไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการกับโรงงานเหล่านั้นได้เลย นอกจากนี้ จะประสานงานกับการนิคมฯ ในการแก้ไขปัญหาก็เกิดขึ้น เนื่องจากโดยลักษณะของมลพิษทางอากาศ นั้นสามารถส่งผลเป็นระยะทางไกล เพราะมีฉะนั้นแล้วจากข้อจำกัดของกฎหมายดังกล่าวเช่นนี้จะ ทำให้กลายเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสอง เพื่อทำการตรวจสอบและติดตามผล ของมลพิษทางอากาศที่สร้างผลกระทบต่อมนุษย์และระบบสิ่งแวดล้อม อันจะทำให้การควบคุม ป้องกัน และแก้ไขมลพิษทางอากาศไม่สามารถบรรลุผลตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนสิ่งแวดล้อมและ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เลย

2.3 กากสารพิษที่เป็นอันตราย (Hazardous Wastes)

ปัญหาเรื่องกากสารพิษได้กลายเป็นปัญหาใหญ่ในประเทศไทย โดยเฉพาะ ปัญหาเรื่องกากสารพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีสารโลหะหนักเจือปนอยู่ เช่น กากสารพิษจาก โรงงานชุบโลหะ โรงงานผลิตโซดาไฟ กากสี เป็นต้น ซึ่งจากผลการสำรวจ พบว่า ในแต่ละปี โรงงานชุบโลหะในเขตกรุงเทพมหานคร ที่น้ำทิ้งไปผ่านระบบบำบัด และก่อให้เกิดตะกอนสาร โลหะหนักเป็นจำนวนมากน้อย นอกจากนี้ยังมีน้ำยาเคมีที่เสื่อมคุณภาพจากกระบวนการผลิตของ โรงงานต่างๆในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่ประมาณการว่าจะมีปริมาณถึง 4-6 หมื่นตัน ต่อปีที่จะต้องถูกนำมาทำลายทิ้งและจัดหาที่ฝังดินโดยโรงงานเหล่านั้นเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งสิ้น

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ตระหนักถึง ผลกระทบร้ายแรงที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อม จากการแพร่กระจายของกากสารพิษเหล่านี้เป็นอย่างดี จึงได้ประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเมื่อปี พ.ศ. 2525 เพื่อพิจารณา หาแนวทางที่จะกำหนดมาตรการในการเก็บและกำจัดกากสารพิษ โดยให้กรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นผู้ดำเนินการควบคุม ดูแล การกำจัดกากสารพิษปฏิบัติตามข้อกำหนดต่างๆ อันประกอบด้วย²⁶

²⁶ กรมโรงงานอุตสาหกรรม, "ปัญหากากสารพิษและโครงการจัดตั้งศูนย์บริการกำจัด กากอุตสาหกรรม," 2528. (อัสสาเนา)

1. ต้องนำกากสารพิษไปทำการบำบัด (treatment) ตามที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม
เห็นชอบ

2. ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้เกิดการชะล้างของน้ำผ่านสถานที่ สำหรับเก็บหรือกำจัด
กากสารพิษลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือพื้นที่ใช้ประโยชน์อื่นใด

3. สถานที่เก็บหรือกำจัดกากสารพิษ จะต้องไม่เป็นพื้นที่มีน้ำขังหรือน้ำท่วมถึง และมี
มาตรการป้องกันการรั่วซึมหรือรั่วไหลของน้ำ หรือฟุ้งกระจายของก๊าซหรือกากสารพิษ หรือฝุ่น
ละอองที่ประกอบด้วยสารเป็นพิษอย่างถูกต้องและเหมาะสม

4. สถานที่สำหรับเก็บหรือกำจัดกากสารพิษ ต้องอยู่ห่างจากย่านชุมชนพอสมควร และมี
มาตรการป้องกันมิให้บุคคลที่มีได้เกี่ยวข้องกับเก็บหรือกำจัดกากสารพิษ เข้าไปในบริเวณสถานที่
เก็บหรือกำจัด รวมทั้งต้องมีเครื่องหมายที่ถาวรแสดงถึงว่าเป็นสถานที่ใช้ในการเก็บหรือกำจัด
กากสารพิษ

5. ผู้ประกอบกิจการโรงงาน จะต้องแจ้งให้หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น และ
หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องทราบถึงการนำกากสารพิษไปเก็บหรือกำจัดที่ใดในการเก็บหรือกำจัดกากสารพิษ
เพื่อจะได้ป้องกันหรือห้ามมิใช้สถานที่ที่ใช้หรือเคยใช้ในกิจกรรมดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์อื่นใด
ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น ขุดเป็นแหล่งน้ำ หรือขุดดินขึ้นมาใช้
ประโยชน์หรือทำเกษตรกรรม เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นนั้น
และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

6. ห้ามนำกากสารพิษไปเก็บหรือกำจัดร่วมกับขยะมูลฝอยประเภทอื่น

7. ห้ามนำกากสารพิษไปใช้ถมที่หรือถมถนน หรือนำไปเป็นส่วนผสมของวัสดุก่อสร้าง
ทุกประเภท

8. ในกรณีพื้นที่ภายในโรงงาน ไม่สามารถใช้เป็นที่สำหรับเก็บหรือกำจัดกากสารพิษ
ทางโรงงานจะต้องดำเนินการขนย้ายกากสารพิษ ไปเก็บหรือกำจัดยังสถานที่อื่นที่เข้าหลักเกณฑ์
ตามข้อกำหนดของกรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยให้ปฏิบัติดังนี้

8.1 บรรจุในภาชนะ หรือพาหนะที่สามารถป้องกันการรั่วซึม รั่วไหลของน้ำ
หรือฟุ้งกระจายของก๊าซหรือกากสารพิษ หรือฝุ่นละอองที่ประกอบด้วยสารพิษ

8.2 ห้ามขนย้ายปะปนกับวัตถุอื่นใด

8.3 ภาชนะบรรจุและพาหนะสำหรับขนย้ายกากสารพิษจะต้องมีเครื่องหมาย
แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นกากสารพิษ พร้อมทั้งข้อมาตราทางปฏิบัติในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุ

8.4 ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุเป็นเหตุให้กากสารพิษเกิดการรั่วไหล เจ้าของโรงงานต้องรีบดำเนินการแก้ไข และแจ้งต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมโดยด่วน

9. สถานที่และวิธีการสำหรับเก็บหรือกำจัดกากสารพิษ รวมทั้งกรณีการเผาทำลายกากสารพิษ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม

10. ให้นิยามมาตรการตรวจสอบคุณภาพของสิ่งแวดล้อมบริเวณใกล้เคียงสถานที่เก็บ หรือกำจัดกากสารพิษและรายงานผลการตรวจสอบให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมทราบตามที่จะได้กำหนด

ในกรณีที่พิสูจน์ได้ในภายหลังว่า สถานที่หรือวิธีการที่ใช้ในการเก็บหรือกำจัดกากสารพิษ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาวะแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน สถานที่หรือวิธีการเก็บหรือกำจัดนั้น จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นที่แน่ใจว่าจะสามารถป้องกันปัญหา และอันตรายดังกล่าวได้ ถึงแม้ว่าสถานที่หรือวิธีการเก็บหรือกำจัดกากสารพิษ จะได้รับความเห็นชอบจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมตั้งแต่ต้นแล้วก็ตาม

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาข้อมูล พบว่า ในเขตย่านธนบุรีซึ่งมีโรงงานรวมกันอยู่เป็นกลุ่มก้อน มีปริมาณตะกอนกากสารพิษ รวมทั้งของเสียอื่นๆ เช่น น้ำมันเคมีที่เสื่อมคุณภาพในปริมาณมากเพียงพอ ที่จะดำเนินการทดลองจัดตั้งศูนย์บริการกำจัดกากสารพิษโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นได้ โดยรัฐเป็นผู้จัดหาที่ดิน สร้างระบบ และฝังดิน (Sanitary Landfill) ตลอดจนอำนวยความสะดวกอื่นๆให้ก่อน และจึงประกาศราคาจ้างเหมาให้บริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินการขนกำจัดทำลายกากสารพิษ และนำไปฝังดินขั้นสุดท้าย โดยคิดค่าดำเนินการจากโรงงานในราคายุติธรรม และจ่ายเงินค่าลงทุนเบื้องต้นคืนให้รัฐบาลบางส่วน ซึ่งเป็นโครงการที่รัฐจะดำเนินการโดยถือเป็นกิจกรรมที่มุ่งหวังผลเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากกว่ามุ่งหวังผลกำไรในทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงได้จัดทำร่างแผนการดำเนินการศูนย์บริการกำจัดกากสารพิษ เมื่อปี พ.ศ. 2525 เพื่อใช้เป็นมาตรการเสริมกับข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้นอีกทางหนึ่ง โดยในแผนการได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์บริการ 3 ศูนย์ ได้แก่ ศูนย์ธนบุรี ศูนย์รังสิต และศูนย์สมุทรปราการ โดยเฉพาะศูนย์บริการแห่งแรกที่ธนบุรีนั้นได้กำหนดโครงการหลักไว้ 4 โครงการประกอบด้วย²⁷

²⁷ กรมโรงงานอุตสาหกรรม, "ร่างแผนการดำเนินงานศูนย์บริการกำจัดกากสารพิษ," ตุลาคม 2525. (อัคราเนนา)

โครงการที่ 1 เป็นโครงการเกี่ยวกับระบบกำจัดน้ำเสียจากโรงงานขุบโลหะที่สามารถกำจัดน้ำเสียซึ่งมีสารโลหะหนักและสารพิษ เช่น โครเมียม นิเกิล ทองแดง สังกะสี และโซเดียม เป็นต้น เจือปนอยู่ได้ประมาณวันละ 200 ลูกบาศก์เมตร

โครงการที่ 2 เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับระบบกำจัดน้ำเสียจากโรงงานฟอกย้อม ที่สามารถบำบัดหรือกำจัดน้ำเสีย ที่มีสีขมและสารเคมีที่เหลือจากการฟอกย้อม เจือปนอยู่ได้ประมาณวันละ 800 ลูกบาศก์เมตร

โครงการที่ 3 เป็นโครงการเกี่ยวกับระบบกำจัดกากสารพิษ ซึ่งสามารถกำจัดกากสารพิษ ที่เป็นของแข็ง หรือของข้น-หนืด เช่น ตะกอนจากระบบกำจัดน้ำเสียโรงงานขุบโลหะ โรงงานผลิตโซดาไฟ ส่วน exhaust tube ที่ถูกตัดทิ้งจากโรงงานผลิตหลอดไฟฟ้าฟลูออเรสเซนต์ และกากของเสียที่มีสารพิษ เช่น ตะกั่ว ปรอท แมงกานีส แคดเมียม ฯลฯ เจือปนอยู่ได้ประมาณวันละ 100 ตัน

โครงการที่ 4 การนำสิ่งเหลือใช้หรือกากสารพิษกลับมาใช้ประโยชน์อีก และการศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนามาตรการป้องกัน การควบคุม ตลอดจนเทคโนโลยีการกำจัดกากสารพิษ ทั้งนี้เนื่องจากการกำจัดน้ำทิ้งจากโรงงานบางประเภท เช่น โรงงานขุบโลหะต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายสูงมากและเป็นการสูญเสียโลหะหนักไปอย่างน่าเสียดาย ดังนั้นในระยะแรกจึงมีโครงการศึกษาหาวิธีการนำสารโลหะจากกากสารพิษของโรงงานขุบโลหะ ทั้งในรูปของของเหลวและกากตะกอนกลับมาใช้ประโยชน์อีก ซึ่งโดยทั่วไปแล้วค่าใช้จ่ายในวิธีการนำกลับมาใช้ใหม่ก็ค่อนข้างสูงเช่นกัน แต่เมื่อมีกากสารพิษประเภทเดียวกันในปริมาณที่มากเพียงพอ ก็จะทำให้ได้อย่างสะดวกและประหยัด โดยเฉพาะเมื่อได้มีการทดลองและพัฒนาวิธีการต่าง ๆ ตลอดจนเทคโนโลยีให้มีประสิทธิภาพ

จากโครงการทั้งหมดดังกล่าว กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้จัดทำร่างขั้นตอนและวิธีการที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของศูนย์บริการกำจัดน้ำทิ้ง และกากสารพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ธนบุรี โดยเฉพาะในส่วนของวิธีการดำเนินงานกำจัดกากสารพิษนั้นมีรายละเอียดดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิแสดงวิธีดำเนินการกำจัดกากสารพิษ



แหล่งที่มา : แนวนโยบายและมาตรการในการดำเนินงานศูนย์บริการกำจัดกากสารพิษ
กองสิ่งแวดล้อมโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม

แต่เนื่องจาก การดำเนินงานตามโครงการนี้ค่อนข้างจะเป็นแนวความคิดที่ยังใหม่อยู่ สำหรับนักลงทุนของประเทศไทย กรมโรงงานอุตสาหกรรมเองยังประสบกับปัญหาการขาดแคลนบุคลากรและประสบการณ์ในเชิงวิชาการและเทคโนโลยีที่ ประกอบกับการกำจัดกากสารพิษเป็นกิจกรรมที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงและสูญเสียไป จึงเป็นเหตุทำให้โรงงานอุตสาหกรรมต่างก็ไม่ให้ความสำคัญและหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดของกรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการจัดหาที่ฝังดิน (Sanitary Landfill) ตามหลักวิชาการนั้น ตำแหน่งที่ฝังจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพน้ำใต้ดิน หรือเป็นจุดที่น้ำท่วมไม่ถึง อันจะเป็นสาเหตุของการชะล้างหรือพาทากสารพิษให้แพร่กระจายสู่ระบบสิ่งแวดล้อมได้ ด้วยเหตุนี้เองในบริเวณเขตกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นที่ลุ่มจึงมีลักษณะที่ไม่เหมาะสม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเลือกใช้สถานที่ในบริเวณที่สูง ภูเขา และไม่ห่างไกลจากเส้นทางคมนาคมมากนัก เช่น ราชบุรี สระบุรี หรือชลบุรี อันเป็นจุดฝังกากสารพิษขั้นสุดท้าย จากการระบุตำแหน่งที่จะใช้เป็นสถานที่กำจัดหรือทำลายกากสารพิษเช่นนี้อาจจะก่อให้เกิดขัดแย้งตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องต้นทุนค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบกิจการโรงงาน หรือความปลอดภัยของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงที่ถูกเลือกใช้เป็นจุดทำลายกากสารพิษขั้นสุดท้าย แม้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกากสารพิษจะเห็นว่ามีความเหมาะสมและวางมาตรการตรวจสอบและติดตามผล ไว้อย่างรัดกุมก็ตาม ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม นักวิชาการ กลุ่มผู้ประกอบการกิจการโรงงาน ตลอดจนประชาชนทั้งหลาย จะต้องร่วมมือกัน เพื่อหาข้อยุติของปัญหาให้ได้ โดยมีข้อสรุปอยู่บนรากฐานของความเหมาะสมและความถูกต้องทางวิชาการและความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี รวมทั้งศักยภาพอื่น ๆ ท้ายไป เพื่อให้การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมได้บรรลุผลตามแผนนโยบาย และไม่กระทบต่อบรรยากาศของการลงทุนในขณะเดียวกัน โดยเฉพาะกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานหลักอันสำคัญในการประสานประโยชน์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เพื่อให้โครงการดังกล่าวได้รับความร่วมมือและสนับสนุนจากทุกฝ่าย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแนวนโยบายตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 และแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 ซึ่งระบุไว้ชัดว่ารัฐมีนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรและคุณภาพของชีวิตมนุษย์ ตลอดจนการที่จะต้องพัฒนากลไกของรัฐให้สามารถควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสมรัดกุมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากแนวความคิดดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ จึงทำให้กระทรวงอุตสาหกรรมต้องจัดให้มีประกาศของกระทรวง ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2530) เรื่อง หน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ขึ้นใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามความใน ม. 39 (13) แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2512 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ เพื่อมุ่งคุ้มครองป้องกันมิให้เกิดอันตรายแก่คนงานที่ต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการใช้วัตถุ

มีพิษ วัตถุเคมีต่างๆ ซึ่งได้บัญญัติรวมไปถึงเรื่องของการทำลายหรือหลักการปฏิบัติเกี่ยวกับภาชนะที่ใช้บรรจุ รวมทั้งเศษของเหลือของวัตถุมีพิษ วัตถุเคมี วัตถุไวไฟ หรือวัตถุอื่น ที่อาจเป็นอันตราย ต้องมีวิธีการกำจัดที่เหมาะสมกับวัตถุชนิดนั้น และห้ามมิให้ทำลายวัตถุเหล่านี้ในบริเวณที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคล สัตว์ มีพิษ หรือทรัพย์สินของผู้อื่น หรืออนามัยของบุคคล ดังความที่ระบุไว้ใน ข้อ 63 ของประกาศฉบับนี้

ต่อมาในปี พ.ศ.2531 กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานต้องดำเนินการทำลายและกำจัดกากสารพิษ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความใน ม.39 (6) และ (16) แห่ง พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2512 จัดให้มีประกาศขึ้นใช้บังคับอีกฉบับหนึ่ง เพื่อรองรับกับปัญหาเรื่องกากสารพิษที่กำลังทวีความรุนแรงมากขึ้นอย่างรวดเร็ว นั่นคือ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 25 (พ.ศ.2531) เรื่อง หน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ดังความในข้อ 20 ที่ว่า

"ผู้รับใบอนุญาตกิจการโรงงานมีหน้าที่ปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

- (1) ต้องแยกเก็บสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ซึ่งเป็นวัตถุมีพิษปนอยู่ด้วย หรือสารสีฟ้า หรือเศษด้ายที่เป็นวัตถุไวไฟ ไว้ในที่รองรับต่างหากที่เหมาะสมและมีฝาปิดมิดชิดและต้องจัดให้มีการกำจัดสิ่งดังกล่าวโดยเฉพาะ ด้วยวิธีการที่ปลอดภัยและไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ
- (2) ให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่มีสิ่งปฏิกูล หรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ซึ่งมีลักษณะและคุณสมบัติตามที่ระบุไว้ในหมวดใดหมวดหนึ่งของบัญชีท้ายประกาศฉบับนี้ ดำเนินการเกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ดังต่อไปนี้

2.1 ห้ามมิให้นำสิ่งปฏิกูล หรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ออกนอกบริเวณโรงงาน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมให้นำออกไป เพื่อการทำลายฤทธิ์ กำจัดทิ้ง หรือฝัง ด้วยวิธีการ และ ณ สถานที่ซึ่งกรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด

2.2 ต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับชนิด ปริมาณ ลักษณะ คุณสมบัติ และ สถานที่เก็บสิ่งปฏิกูล หรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วนั้นๆ พร้อมทั้งวิธีการเก็บ ทำลายฤทธิ์ กำจัด ทิ้ง ฝัง เคลื่อนย้าย และการขนส่ง ตามหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติและวิธีการที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด"

เราจะเห็นว่าทั้งๆที่หน่วยงานของรัฐได้พยายามทุกวิถีทางไม่ว่าจะเป็นด้านการปรับปรุง หรือวางแผนงานการจัดการสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกำหนดมาตรการต่างๆมากมาย ทั้งในลักษณะของ กฎหมาย ข้อบังคับ กฎระเบียบ เพื่อการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาค่าที่จะเกิดจากมลพิษของ โรงงานอุตสาหกรรม มิให้สร้างผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อม และชีวิตสุขภาพอนามัยของ

ประชาชน แต่ก็ยังมีอาจจัดปัญหาที่เกิดขึ้นเรื้อรังมานานให้หมดสิ้นไปได้ ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาในเรื่องของการควบคุมน้ำเสีย อากาศเป็นพิษ หรืออากาศของเสียที่เป็นอันตราย จึงจำเป็นต้องที่ควรจะได้หยิบยกเอาปรากฏการณ์เหล่านี้มาวิเคราะห์ในบทที่ 5 ว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่วิกฤตอยู่ในทุกวันนี้ มีสาเหตุมาจากแนวนโยบายและมาตรการการจัดการสิ่งแวดล้อมยังไม่เหมาะสมและชัดเจน หรือมีสาเหตุมาจากหน่วยงานของรัฐยังมีได้นำเอาแนวนโยบายและมาตรการดังกล่าวมาบังคับใช้อย่างจริงจัง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย