

มาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องในการควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหา
การใช้น้ำ และมลพิษทางน้ำในสนามกอล์ฟ

4.1 การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment, EIA)

โครงการที่พัฒนาทางด้านต่าง ๆ เช่น ชลประทาน โรงไฟฟ้า เมื่อก่อสร้างแล้ว จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทุกโครงการไม่มากก็น้อย ทั้งทางด้านสร้างสรรค์และด้านทำลาย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการต่าง ๆ เหล่านี้ก่อนที่จะมีการก่อสร้าง หรือดำเนินงาน โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การวิเคราะห์สภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในบริเวณโครงการเพื่อเตรียมมาตรการสำหรับป้องกันหรือบรรเทาผลเสียและเพิ่มพูนผลประโยชน์ อันเกิดจากโครงการ มาตรการต่างๆเหล่านี้ ประกอบด้วยการออกแบบก่อสร้างที่ถูกต้อง การป้องกันขณะที่ทำการก่อสร้าง และมาตรการบรรเทาผลเสียในขณะดำเนินการนั้น ๆ ในกรณี queพบว่าการโครงการมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ก็อาจจะเสนอแนะให้ศึกษาแผนเพื่อเลือกอื่น ๆ โดยพิจารณาด้านการลงทุนการอนุรักษ์ทรัพยากร และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป¹

¹อำนาจ พรหมสูตร, ดร.จรินทร์ ทองเกษม, "การเตรียมรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม, "เอกสารประกอบการฝึกอบรม 11-22 มิถุนายน 2527 ๗ ห้องนิทรรศการ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, หน้า 84. (อัคราเนนา)

การเตรียมรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึงความรวมถึงขั้นตอน และวิธีการศึกษาก่อนที่จะเตรียมรายงาน โดยมีการศึกษาถึงองค์ประกอบของสิ่งแวดล้อมที่จะ ทำการศึกษา และวิธีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย²

1) องค์ประกอบของสิ่งแวดล้อมที่มีการศึกษา ในปัจจุบันได้มีการจัดหมวดหมู่และ ชนิดของสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งเป็น 4 ระดับ³ คือ

1.1 ทรัพยากรทางกายภาพ (Physical Resources) คือสิ่งแวดล้อม ที่ไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิต ได้แก่ น้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน อากาศ ดิน ธรณีวิทยา

1.2 ทรัพยากรทางชีวภาพ (Ecological Resources) คือ สิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับนิเวศน์วิทยาหรือสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย เช่น การประมง นิเวศน์วิทยาทางน้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า

1.3 Human Use Values : เป็นสิ่งแวดล้อมประเภทที่เกี่ยวกับการพัฒนา ให้เกิดประโยชน์แก่มนุษย์ เช่น การใช้น้ำชลประทาน การขนส่งทางบก ทางน้ำ ทาง อากาศ การป้องกันน้ำท่วม การผลิต และส่งกระแสไฟฟ้า ฯลฯ

1.4 Quality of Life Values เป็นสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับความเป็น อยู่ของมนุษย์ เช่น สภาพเศรษฐกิจสังคม การโยกย้ายที่อยู่ สาธารณสุข โบราณคดี และ คุณค่าทางวัฒนธรรม การท่องเที่ยว ความสวยงามตามธรรมชาติ การพักผ่อนหย่อนใจ

การจัดแบ่งกลุ่มและประเภทของสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ แบ่งอย่างไม่ละเอียด สำหรับโครงการหนึ่งย่อมจะมีประเภทของสิ่งแวดล้อมที่ต้องพิจารณาศึกษาแตกต่างกันไปตาม ลักษณะและองค์ประกอบโครงการและสภาพท้องถิ่นของโครงการ โดยสภาพท้องถิ่นของ โครงการ จะเปลี่ยนไปตามลักษณะภูมิอากาศ ภูมิประเทศ เช่น โครงการอ่างเก็บน้ำ

² เรื่องเดียวกัน หน้า 85

³ "Battelle Pacific Northwest Laboratories for U.S. Corps of Engineers Environmental Assessment Manual, Columbus River and Tributaries" North Pacific Division, May 1974. p 36.

แห่งหนึ่ง อาจทำให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสาธารณชนของประชากร แต่อีกโครงการหนึ่งอาจมีผลกระทบน้อยมากก็ได้

2) วิธีการศึกษาสิ่งแวดล้อม จะเริ่มด้วยการศึกษาภูมิหลังหรือลักษณะของโครงการนั้น ก่อนว่ามีเป้าหมายและขอบข่ายของโครงการเป็นอย่างไร ซึ่งอาจทำได้จากการค้นคว้ารายงานการศึกษาที่เคยทำมาแล้ว หรือจากรายงานเบื้องต้นที่เจ้าของงานได้เตรียมไว้ หรือจากข้อกำหนดของงาน เพื่อทราบถึงลักษณะของโครงการโดยสังเขปการศึกษาสิ่งแวดล้อมแบ่งได้เป็น

2.1) การเก็บข้อมูล โดยรวบรวมเอกสารและข้อมูลที่มีอยู่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่โครงการนั้นตั้งอยู่ ข้อมูลเหล่านั้นตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน

2.2) การสำรวจภาคสนาม องค์ประกอบของสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ จำเป็นจะต้องทำการสำรวจภาคสนามเพื่อเก็บข้อมูลจริงในพื้นที่โครงการ ซึ่งเป็นรายละเอียดเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ตัวอย่างของการสำรวจภาคสนาม ได้แก่ การเจาะสำรวจดิน, การเก็บตัวอย่างน้ำเพื่อวิเคราะห์คุณภาพ การสำรวจสภาพเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

2.3) การวิเคราะห์ข้อมูล จำต้องใช้ความรู้ด้านสถิติและคณิตศาสตร์ เข้าช่วยเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ถูกต้อง หรือเป็นตัวแทนของข้อมูลนั้นจริง

2.4) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องมีการประเมินว่าผลกระทบสิ่งแวดล้อม คือ ผลของการพัฒนาโครงการต่อทรัพยากรหรือคุณค่าทางสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งผลกระทบดังกล่าวหมายถึง ความแตกต่างของสิ่งแวดล้อมหนึ่งในสภาพที่มีโครงการกับสภาพไม่มีโครงการ ดังนั้น สิ่งที่จะใช้เป็นพื้นฐานในการเปรียบเทียบเพื่อหาผลกระทบจึงมีใช้สภาพปัจจุบัน แต่จะเป็นสภาพในอนาคตของสิ่งแวดล้อมนั้น ในกรณีที่ไม่มีการพัฒนาโครงการ การวิเคราะห์ผลกระทบต้องวิเคราะห์ทั้งในแง่บวกและแง่ลบ แล้วจึงดำเนินการ ศึกษาค่าเงินการ ศึกษาค่าของผลกระทบซึ่งทำได้หลายวิธี โดยแยกเป็นวิธีบรรยาย การให้คะแนนอย่างไม่ละเอียด การใช้ข้อกำหนดที่แน่นอน สำหรับการจัดลำดับ และให้คะแนนผลกระทบต่าง ๆ และการใช้ระบบคอมพิวเตอร์

เมื่อได้ทำการวัดขนาดของผลกระทบโดยวิธีการต่าง ๆ แล้ว จึงนำค่าผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มาพิจารณาด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน 2 ประการ คือ

ก) เพื่อหาข้อสรุปในกรณีที่โครงการมีแผนเพื่อเลือกหลาย ๆ แผน แผนใดจะมีความเหมาะสมมากที่สุด หรือ

ข) เพื่อพิจารณาว่าการวางแผนสำหรับการลดผลกระทบและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของโครงการโดยส่วนรวมนั้นทำอย่างไร

การประเมินผลกระทบควรจะสามารถแยกออกได้ชัดว่า ผลกระทบในระยะสั้นและระยะยาวเป็นอย่างไร พร้อมทั้งจัดทำแผนเพื่อเลือกของโครงการทั้งหมด หรือแผนเพื่อเลือกขององค์ประกอบต่าง ๆ ด้วย

เมื่อจัดทำแผนเพื่อเลือก แล้วจึงประเมินผลกระทบเปรียบเทียบกับโครงการหรือองค์ประกอบที่ได้รับเลือกด้วย โดยเปรียบเทียบเฉพาะผลกระทบที่สำคัญ เพื่อวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ

1. ชี้ให้เห็นว่าทำไมจึงเลือกโครงการที่กำลังศึกษาอยู่
 2. โครงการที่ได้รับเลือกแล้วนี้มีผลกระทบในทางลบมากกว่าโครงการหรือแผนเพื่อเลือกอย่างมาก ก็สามารถแนะนำให้ทบทวนโครงการที่เลือกแล้วใหม่ได้
- ขั้นตอนต่อไปคือการจัดทำข้อเสนอแนะ ซึ่งแบ่งออกได้ 4

ประเภท ด้วยกัน คือ

- ก) เพื่อการศึกษาหารายละเอียดเพิ่มเติมก่อนการก่อสร้าง
- ข) ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันหรือลดผลเสียหาอื่นคาดว่าจะเกิดต่อสิ่งแวดล้อม

- ค) เพื่อเพิ่มทุนผลคืออื่นจะเกิดจากโครงการให้ดียิ่งขึ้นไป
- ง) เพื่อการศึกษาและติดตามผลกระทบภายหลังการก่อสร้าง

ในส่วนของการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหน่วยงานเจ้าของโครงการมีวิธีการดำเนินงาน 2 วิธีด้วยกัน คือ

- 1) มอบหมายให้ส่วนราชการหรือสถาบันการศึกษาของทางราชการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร ที่รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- 2) ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา ที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นบุคคล ซึ่งเป็นผู้ชำนาญการในการศึกษาผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้มีสิทธิทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ให้เป็นผู้ทำการประเมิน⁴

4.1.1 การจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

การจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อจำแนกทำนาย และประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการ โดยเปรียบเทียบกับสถานะที่ไม่มีโครงการ เพื่อให้ได้ข้อมูลว่าเมื่อดำเนินจัดทำโครงการแล้ว จะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมในส่วนใดบ้าง แล้วประเมินว่า สมควรจะดำเนินการโครงการนั้นต่อไปหรือไม่ และถ้าประเมินแล้วเห็นว่าสมควรจะดำเนินการโครงการต่อไปแล้ว จะต้องนำปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อมมาช่วยในการวางแผนโครงการ เตรียมการป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้น โดยการเตรียมการป้องกัน ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนโครงการ เพื่อจะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น จากการก่อสร้างและดำเนินโครงการ และเพื่อสนับสนุนหลักการพัฒนาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน⁵ และเมื่อดำเนินโครงการแล้วจะต้องดำเนินการติดตามตรวจสอบ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเหมาะสม

⁴ มงคล ประสาทเสรี, "เงื่อนไขในการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม" เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง เทคนิคในการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม 15-16 ธันวาคม 2523 ณ ห้องประชุม เอ.อู.เอ. ด.ราชดำริ, หน้า 15.

⁵ กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "เอกสารประกอบคำชี้แจง เรื่องแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม," กันยายน 2535, หน้า 2.

4.1.1.1 หลักการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม*

(Basic Concepts)

การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการศึกษาผลกระทบของกิจกรรมที่เกิดขึ้น อันอาจส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรบริเวณพื้นที่โครงการพัฒนาและรอบโครงการ ทั้งในลักษณะของผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นต่อสิ่งมีชีวิต สิ่งไม่มีชีวิต ในธรรมชาติและรอบตัวมนุษย์ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้นการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงต้องศึกษาข้อมูลหลายด้าน เช่น พืช สัตว์ ดิน น้ำ อากาศ สุขภาพอนามัยของมนุษย์ การจ้างงานและอื่น ๆ การศึกษาจะต้องมีประเด็นและระดับความละเอียดของการศึกษาแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะและที่ตั้งของโครงการเป็นสำคัญ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนับเป็นงานทางเทคนิค ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการคาดการณ์ถึงความเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นตามหลักวิชาการ คือ จะต้องชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรต่าง ๆ อย่างชัดเจน และจะต้องเสนอมาตรการการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงต้องศึกษาข้อมูลหลายด้าน เช่น พืช สัตว์ ดิน น้ำ อากาศ สุขภาพอนามัยของมนุษย์ การจ้างงานและอื่น ๆ การศึกษาจะต้องมีประเด็น และระดับความละเอียดของการศึกษาแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะและที่ตั้งของโครงการเป็นสำคัญ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม นับเป็นงานทางเทคนิค ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการคาดการณ์ถึงความเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นตามหลักวิชาการ คือจะต้องชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรต่าง ๆ อย่างชัดเจน และจะต้องเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมรวมทั้งมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเหมาะสมและตรงประเด็น ประการสำคัญ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมควรมีลักษณะเป็นเอกสารที่มีความถูกต้อง ชัดเจนและเข้าใจง่าย อย่างไรก็ตาม ต้องมีการเสนอวิธีการศึกษาและรายละเอียดทาง

*ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 130 (8 ตุลาคม 2518): 1 - 4.

ทางวิชาการพร้อมการอ้างอิงไว้ในรายงานฯ อย่างสมบูรณ์เพียงพอต่อการพิจารณาด้วย

นอกจากนี้ในรายงานฯ ยังควรต้องมีการเสนอทางเลือก เช่น ทางเลือกสำหรับพื้นที่ตั้งโครงการ ทางเลือกสำหรับการดำเนินการที่มีมลพิษน้อยกว่า เพื่อช่วยในการตัดสินใจดำเนินโครงการ ข้อมูลเปรียบเทียบทางด้านเงินทุนกับประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการ และผลที่ได้จากการศึกษาและจัดทำรายงาน จะต้องนำไปผนวกเป็นปัจจัยรวมในการออกแบบระบบป้องกันและควบคุมมลพิษ ตลอดจนระบบป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเหมาะสม ก่อนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินโครงการ

4.1.1.2 สารสำคัญของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การจัดทำรายงาน ฯ เพื่อเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ผู้พิจารณารายงานฯ ควรประกอบด้วยสาระสำคัญต่าง ๆ ดังนี้

1) รายงานฉบับย่อ (Executive summary)

เสนอเรื่องย่อของข้อมูลต่าง ๆ ที่เสนอไว้ในรายงานฯ โดยชี้ให้เห็นถึงจุดสำคัญ เช่น ผลกระทบที่สำคัญ (Significance Impacts) และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเป็นการเสนอข้อมูลที่กระชับเพื่อให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจได้อย่างรวดเร็วในสาระที่เสนอไว้ได้โดยตลอด ประกอบไปด้วยส่วนต่าง ๆ ดังนี้

1. ประเภทและขนาดของโครงการ พร้อมกิจกรรมประกอบที่เกี่ยวข้อง
2. ที่ตั้งโครงการ ประกอบแผนที่แสดงบริเวณโครงการและบริเวณโดยรอบอย่างชัดเจน มาตราส่วน 1: 50,000 หรือมาตราส่วนที่เหมาะสม
3. ทางเลือกที่ตั้งโครงการและวิธีการดำเนินการโครงการพร้อมเหตุผลและข้อพิจารณาในการตัดสินใจเลือกแนวทางที่เสนอ
4. รายการหรือแผนผังแสดงทรัพยากรในบริเวณที่

อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ และแสดงที่ตั้งของสิ่งต่าง ๆ ที่อาจได้รับผลกระทบในบริเวณใกล้เคียง

5. รายงานการแสดงผลกระทบหลัก/มลพิษ หลักจากโครงการทั้งในระบะการก่อสร้างและระยะดำเนินการต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อม

6. รายงานมาตรการป้องกัน และผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับรายการแสดงผลกระทบหลัก/มลพิษหลัก

7. มาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมแต่ละด้าน

2) รายงานหลัก (Main report) ประกอบด้วย

1. ส่วนหน้าของรายงาน

1.1 ปกหน้าและปกในของรายงานฯ เป็นไปตามรูปแบบที่กำหนดไว้

1.2 หนังสือรับรองการจัดทำรายงาน บัญชีรายชื่อผู้จัดทำรายงาน

1.3 สำเนาใบอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิทำรายงานฯ

2. บทนำ : กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของโครงการ เหตุผลความจำเป็นในการดำเนินโครงการ วัตถุประสงค์การจัดทำรายงานฯ ขอบเขตการศึกษาและวิธีการศึกษา

3. รายละเอียดโครงการ : ให้มีรายละเอียดที่สามารถแสดงภาพรวมได้ชัดเจน ได้แก่ ประเภท ขนาด ที่ตั้ง ทางเลือกที่ตั้งโครงการและวิธีการดำเนินการโครงการ พร้อมเหตุผลและข้อพิจารณาในการตัดสินใจเลือกแนวทางที่เสนอรายละเอียด กระบวนการหรือกิจกรรมประกอบของโครงการ พร้อมแผนที่แสดงที่ตั้งของโครงการ มาตรฐาน 1: 50,000 หรือมาตรฐานที่เหมาะสม แผนที่โครงการ และกิจกรรมของโครงการ



4. สภาพแวดล้อมในปัจจุบัน : ให้แสดงรายละเอียดทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่าง ๆ พร้อมด้วยแผนที่ของบริเวณโครงการและบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการทั้งระยะสั้นและระยะยาว ได้แก่ สภาพแวดล้อมของโครงการโดยทั่วไปก่อนมีโครงการ พร้อมภาพประกอบทรัพยากรภาพถ่าย ทรัพยากรชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์คุณค่าต่อคุณภาพชีวิต

5. ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ : ให้ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากโครงการ ทั้งที่เป็นผลกระทบโดยตรงและผลกระทบทางอ้อมต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และคุณค่าต่าง ๆ ตามข้อ 4 พร้อมทั้งแยกประเภททรัพยากรเป็นชนิดที่สามารถฟื้นฟูได้และฟื้นฟูไม่ได้ด้วย

6. มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น : ให้อธิบายรายละเอียดในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นตามข้อ 5 และในกรณีที่มีความเสียหายไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ให้เสนอแผนการชดเชยความเสียหายดังกล่าวด้วย

7. การพิจารณาทางเลือกของโครงการ : ในกรณีที่โครงการทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่าง ๆ ที่มีต่อมนุษย์อย่างรุนแรง ก็ควรจะได้มีการพิจารณาทางเลือกอื่น ๆ ที่สามารถบรรลุผลในการพัฒนาที่เกี่ยวเนื่อง หากแต่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันการนี้ให้เปรียบเทียบผลดีและผลเสียต่าง ๆ อันเนื่องจากทางเลือกเท่านั้น ซึ่งการพิจารณาทางเลือกของโครงการแต่ละทางเลือกนั้น จะประกอบด้วยขั้นตอน 2 ขั้นตอน คือ

ก. สรุปผลเสียทั้งหมดที่อาจเกิดขึ้น
ข. วิเคราะห์แสดงความสัมพันธ์ระหว่างผลกระทบเหล่านั้นกับโครงการและทางเลือกของโครงการ

8. มาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม : ให้เสนอมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมทางด้านวิชาการและการปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของการติดตามและประเมินผลภายหลังการดำเนินโครงการด้วย

9. ภาคผนวก : ประกอบด้วยแหล่งที่มาของเอกสารอ้างอิง รายงานการศึกษาผลงานวิจัย ข้อมูลภาคสนาม ตัวอย่างแบบสอบถามมาตรฐานที่ใช้อ้างอิง ตลอดจนรายละเอียดของข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4.1.1.3 การพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เมื่อส่งรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว ผู้พิจารณารายงานจะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการที่มีความสามารถสูงจากหน่วยงานต่าง ๆ มาช่วยดำเนินการวิเคราะห์^๖ และส่งรายงานไปยังหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็น รวมทั้งประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการ

หลักการพัฒนารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมคือหน่วยงานเจ้าของโครงการ จะถือสิทธิในการใช้ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่าง ๆ ของมนุษย์ในระดับที่เกิดผลเสียหายมากกว่าผลดี ต่อสวัสดิภาพของประชาชนทั่วไปไม่ได้^๗ และในการพิจารณารายงานฯ มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- 1) เพื่อประเมินความสมบูรณ์ (Completeness) และความถูกต้อง (accuracy)
- 2) เพื่อตรวจสอบความผิดพลาด หรือส่วนที่ยังขาดไปในการทำนียบผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการนั้น ๆ

^๖ มงคล ประสาทเสรี, "เงื่อนไขในการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม," เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง เทคนิคในการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ณ ห้องประชุม เอ.ยู.เอ ถนนราชดำริ 15-16 ธันวาคม 2523, หน้า 13. (อัคราเนา)

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

3) เพื่อประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของมาตรการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม มาตรการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งแผนดำเนินงานการติดตามตรวจสอบ

4.1.2. การจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการก่อสร้างสนามบิน
จากวัตถุประสงค์ หลักการและสาระสำคัญในการจัดทำรายการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น จึงควรประเมินผลกระทบของการก่อสร้างโครงการสนามบินว่ามีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมส่วนใดบ้าง โดยเปรียบเทียบกับสถานะที่ยังไม่มีการจัดตั้งสนามบินและนำปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ไม่มีชีวิต ได้แก่ น้ำผิวดินและสิ่งแวดล้อมที่มีชีวิต เช่น ป่าไม้หรือสัตว์น้ำและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา เช่น การใช้น้ำชลประทานและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของมนุษย์ เช่น สภาพเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจากการวิเคราะห์ในบทที่ 2 แล้วทราบว่าสนามบินมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากมาย โดยจะเห็นได้ว่าโครงการสนามบินเป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้พื้นที่ขนาดใหญ่ตั้งแต่ 500-2000 ไร่ มีช่วงระยะเวลาในการดำเนินโครงการเป็นเวลานานหลายปี และเกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนสภาพแวดล้อมอย่างใกล้ชิดจึงก่อให้เกิดผลกระทบมากมาย อาทิเช่น การบุกรุกทรัพยากรป่าไม้ สารเคมีจากสนามบินเจือปนอยู่ในผิวดิน และไหลลงสู่แหล่งน้ำข้างเคียง มีผลกระทบต่อสัตว์น้ำและชุมชนข้างเคียง รวมถึงลดถึงการแย่งใช้น้ำกับเกษตรกรรมดังนั้นการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจึงมีความจำเป็นและสมควรให้หน่วยงานที่ได้รับการกำหนดให้ควบคุมโครงการสนามบินเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของการก่อสร้างสนามบินขึ้นตอนการขออนุญาตก่อสร้างสนามบินเพื่อส่งรายงานให้กับสำนักควบคุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประเมินว่าสมควรจะดำเนินการก่อสร้างสนามบินในสถานทีนั้น ๆ หรือไม่ และถ้าประเมินตามหลักเกณฑ์และวิธีการในหัวข้อ 4.1.1. แล้วเห็นว่าก่อสร้างสนามบินก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในเขตนี้นั้นมากกว่าระดับปกติ เช่น ก่อให้เกิดปัญหาขาดแคลนน้ำใช้อุปโภคหรือบริโภคจนคาดว่าไม่อาจแก้ไขได้และส่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของ

สนามกอล์ฟในแง่บวกและลบพร้อมทั้งข้อเสนอแนะและในกรณีที่มีผลเสียมาก ๆ จนไม่อาจบรรเทาได้ ก็ข้อเสนอข้อมูลหรือความคิดเห็นที่มากพอส่งให้หน่วยราชการที่เป็นต้นเรื่องตัดสินใจได้ว่าควรจะดำเนินการโครงการนั้นต่อไปหรือไม่และถ้าสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประเมินว่าการก่อสร้างสนามกอล์ฟก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมไม่มากกว่าปกติโดยแจกแจงผลทางด้านบวก และลบส่งรายงานต่อหน่วยราชการที่เป็นต้นเรื่องพร้อมข้อเสนอแนะในการป้องกันหรือ บรรเทาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ที่จะเกิดจากสนามกอล์ฟ เพื่อนำปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อมมาช่วยวางแผนแก้ปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ตรวจสอบการใช้น้ำของสนามกอล์ฟ และตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการใช้สารเคมีในสนามกอล์ฟให้เป็นไปตามมาตรฐานและอยู่ในความควบคุมของทางราชการ เพื่อเตรียมป้องกันผลกระทบเพื่อช่วยลดค่าใช้จ่ายในการแก้ปัญหา จากการก่อสร้างและดำเนินการเพื่อสนับสนุนหลักการพัฒนาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน เทือกทางราชการที่เป็นผู้ควบคุมการขออนุญาตก่อสร้างสนามกอล์ฟได้รับข้อเสนอแนะต่าง ๆ แล้ว ควรจะได้วางมาตรการควบคุม กำกับ ดูแล สนามกอล์ฟโดยการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร เช่น กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อที่จะสามารถดำเนินการตรวจสอบติดตามและประเมินผลหลังจากที่ได้มีการก่อสร้างสนามกอล์ฟว่า ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามระเบียบ คำสั่ง ที่กำหนดให้สนามกอล์ฟมีหน้าที่ต้องปฏิบัติแต่มิได้ปฏิบัติตามคำสั่ง หน่วยงานราชการที่กำกับดูแลสามารถตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแต่ละด้านพร้อมทั้งประเมินผลเสนอต่อกรมหรือกระทรวงที่สังกัดเพื่อพิจารณาขอใบขออนุญาตจัดตั้งสนามกอล์ฟได้ในสถานะการณปัจจุบัน ประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) กำหนดให้โครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จำนวน 19 โครงการต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ได้กำหนดบังคับให้โครงการสนามกอล์ฟจัดอยู่ในประเภทโครงการหรือในกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วยในขณะที่การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการพาณิชย์ ที่มีจำนวนแปลงตั้งแต่ 500 แปลงขึ้นไปหรือ

เนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่ จะต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในชั้นขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน

โดยเหตุที่สนามกอล์ฟเป็นกิจการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากมาย ดังนั้น จึงสมควรผลักดันให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้การก่อตั้งโครงการสนามกอล์ฟอยู่ภายใต้ประเภทโครงการ หรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ด้วยเพื่อเป็นการแก้ไข ผลกระทบของสนามกอล์ฟต่อสิ่งแวดล้อมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและวางแนวทางแก้ไขผลกระทบของสนามกอล์ฟต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมาแล้ว

4.2 การใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)

นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรวมทั้งสิ้น 6 ฉบับ คือตั้งแต่ พ.ศ. 2514-2534 เป็นเวลา 30 ปี แห่งการพัฒนามาแล้วนั้น ผลของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทย นับว่าประสบความสำเร็จอย่างมาก อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 6 (2529-2534) โดยเฉลี่ยร้อยละ 11 ต่อปี แต่พื้นฐานแนวความคิดของการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาทั้ง 6 ฉบับนั้น มีสิ่งผิดพลาดอย่างสำคัญ ในประเด็นที่ว่าไม่ได้พิจารณาถึงแนวความคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) นั่นคือ การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ จะต้องควบคู่ไปกับการรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมด้วย การประสานอย่างเป็นระบบระหว่างการพัฒนาการใช้ทรัพยากรและรักษาคุณภาพแวดล้อม ดังนั้น ผลของการพัฒนาในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมนานัปการ เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ เสียง กากสารพิษ การลดลงของทรัพยากรป่าไม้ การสูญพันธุ์ของสัตว์ป่า ฯลฯ ซึ่งผลของการพัฒนาในส่วนนี้มีราคาที่สูงมาก โดยมีสภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นเดิมพัน วิกฤตการณ์

ทางด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนับวันทวีความรุนแรงมากขึ้น ประเทศไทยเป็นประเทศ 1 ใน 15 ของโลกที่มีปัญหาภาวะมลพิษมากที่สุด^๑

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้เน้นถึงการพัฒนาประเทศนอกจากนี้ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ยังได้กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษไว้ อย่างชัดเจน คือ ผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษจะต้องเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle) และมาตรการนี้ได้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 4 มิถุนายน 2535

มลพิษจาก น้ำเสีย อากาศเสีย ภาควัสดุพิษและอื่น ๆ จากการพัฒนาอุตสาหกรรม และการขยายตัวของเมือง ตลอดจนการพัฒนาที่ดินโดยเสรีนิยมรวมทั้งสนามกอล์ฟได้ส่งผล ต่อปัญหาความไม่เพียงพอของสาธารณูปโภคและมลพิษในอีกหลายรูปแบบนั้น สังคมและชุมชน รอบข้างต้องแบกรับภาระของความเสื่อมโทรมในสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นไว้ (the society pays problem)^๒ โดยที่ผู้ลงทุนจะไม่คำนึงถึงเหตุผลที่จะต้องเป็นผู้แบกรับภาระนั้นไว้เอง ด้วยการบำบัดมลพิษ หรือเลือกแหล่งพลังงานหรือเลือกใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สร้างมลพิษ น้อย ซึ่งมีผลให้ต้นทุนการผลิตของตนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะผู้ลงทุนสามารถผลักภาระรับผิดชอบ นั้นให้กับสังคมและชุมชนโดยรอบได้ สังคมและชุมชนจึงต้องรับภาระด้านต้นทุนการผลิตนั้น ไว้ ส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นต้นทุนที่แพงมากในระยะยาว เมื่อสภาพแวดล้อมเลวร้ายถึงที่สุดจนแก้ไขอะไร ไม่ได้ ขณะเดียวกันต้นทุนการผลิตของผู้ลงทุนการผลิตและราคาผลผลิตในตลาด จึงเป็นต้นทุน ที่ต่ำกว่าต้นทุนและราคาที่ควรจะเป็น เนื่องจากได้ผลักภาระส่วนหนึ่ง (หรือทั้งหมด) ให้ผู้อื่น

^๑สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "แผนหลักการจัดการน้ำเสีย กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล," เอกสารประกอบการสัมมนา จัดทำโดย บริษัท แมคโคร คอสต์แอนด์ จำกัด และสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, 2535, หน้า 12.

^๒Michel Hansenne, "Environmental Policy Issues, Environment And The World of Work," International Labour Office (Geneva, 1990): P.22-23.

ต้องรับแทนไปแล้ว ผู้บริโภคเองก็หาซื้อผลผลิตนั้นได้ในราคาที่ควรจะเป็นเช่นกัน และส่งผลให้บริโภคเกิดความเหมาะสม เรียกได้ว่าเป็นการใช้ทรัพยากรโดยขาดประสิทธิภาพและไร้ความเป็นธรรม

หลักการผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย¹⁰ (Polluter pays principle) เป็นหลักการที่มีแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ ที่นำมาใช้เพื่อแก้ไขระบบเศรษฐกิจเดิมที่เป็นระบบตลาด (Market & Economic) อันเป็นระบบที่มีแนวโน้มในตัวของมันเองที่ส่งเสริมให้มีการทำลายสิ่งแวดล้อมและก่อมลพิษแก่สังคม ทั้งนี้เพราะหลักของระบบตลาดนั้น ผู้ผลิตจะต้องแสวงหากำไรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ผู้ผลิตจึงพยายามลดต้นทุนให้ต่ำลง จึงไม่มีผู้ผลิตคนใดนำเอาผลกระทบต่อภายนอกมารวมคำนวณไว้ในต้นทุนการผลิตสินค้าของตนโดยเฉพาะผลกระทบต่อภายนอกที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ผู้ผลิตจะบริโภคทรัพยากรธรรมชาติในส่วนของ การบำบัดมลพิษ ที่ถือเสมือนว่าธรรมชาติเป็นเครื่องบำบัดน้ำเสียขนาดใหญ่ที่มีค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ผู้ผลิตจึงมักจะหลีกเลี่ยงไม่รับผิดชอบต่อการที่สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง และเกิดความเสียหายขึ้นแก่สังคม และถึงแม้ผู้ผลิตบางรายอาจจะทำโดยตัดค่าใช้จ่ายในการป้องกัน หรือการกำจัดมลพิษไว้ในต้นทุนการผลิตก็ตาม ก็เท่ากับว่าเขาจะต้องยอมลดต้นทุนกำไรที่เคยได้และอยู่ในฐานะเสียเปรียบคู่ต่อสู้ทางการค้า และกรณีที่มีการรองรับของเสียเกินขีดจำกัดของธรรมชาติและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวมแล้ว ผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการบำบัดของเสียก็คือสังคมนั่นเอง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกระตุ้นให้ผู้ปล่อยของเสียดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายของตน โดยการกำหนดค่าธรรมเนียมที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการบำบัดมลพิษ

4.2.1 ความหมายและความเป็นมาของหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP.)

แนวความคิดของผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษจะต้องเป็นผู้จ่ายนั้น เริ่มต้นมาจากพื้นฐานทางด้านธุรกิจกับสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ โรงงานอุตสาหกรรม ผู้ก่อให้เกิดมลพิษจำเป็นต้อง

¹⁰ สุภาพร เนตรเขื่อน, "มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง : ศึกษากรณีน้ำเสียจากชุมชน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2536), หน้า 76.

ที่จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในด้านการควบคุม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังเช่นจะต้องมีการบำบัดน้ำเสียก่อนที่จะปล่อยลงสู่แม่น้ำ โรงงานอุตสาหกรรมจำเป็นต้องมีการลงทุนในการบำบัดน้ำเสียโดยถือว่าเป็นต้นทุนส่วนหนึ่งของโรงงานอุตสาหกรรม และแน่นอนว่าโรงงานอุตสาหกรรมจะไม่รับภาระแค่เพียงฝ่ายเดียว แต่จะผลัดภาระไปให้ผู้บริโภคโดยการเพิ่มราคาสินค้าให้สูงขึ้นราคาส่วนที่เพิ่มขึ้นก็คือต้นทุนส่วนหนึ่งของการป้องกันเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP) นี้ เกิดจากข้อเสนอแนะ (Recommendation) ของการประชุมรัฐมนตรีฝ่ายสิ่งแวดล้อมของสมาชิก องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) จำนวน 24 ประเทศ โดยเริ่มแรก OECD ได้เสนอแนะหลักการทางเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศของนโยบายสิ่งแวดล้อม (Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies) ในการประชุมครั้งที่ 293 เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม ค.ศ. 1972 โดยการประชุมครั้งนี้ได้ชี้แนะให้ประเทศสมาชิกใช้หลักการของ PPP. ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม นับว่าเป็นครั้งแรกที่ได้มีการนำเอาหลัก PPP. มาชี้แนะให้ใช้อ้างอิงเป็นทางการ ต่อมาได้มีการศึกษาถึงมาตรการ วิธีการที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพในการที่จะทำให้หลักการ PPP. ให้ใช้ได้ผล จนกระทั่งในที่ประชุมรัฐมนตรีฝ่ายสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิก OECD ครั้งที่ 372 เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน ค.ศ. 1974 ได้ตีพิมพ์เผยแพร่ข้อเสนอแนะในการใช้หลักการ PPP. และในปัจจุบันหลัก PPP. ได้รับความสนใจให้เป็นหลักสำคัญของนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิก OECD หลายประเทศสุดแต่ว่าประเทศใดใช้หลักนี้โดยเครื่องมือชนิดใดเท่านั้น

ความหมายของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้นมีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ อาทิเช่น

หมายถึง " การที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการป้องกันและควบคุมมลพิษซึ่งเกิดจากการจัดสรรค่าใช้จ่ายตามอัตราส่วนของการใช้ทรัพยากรที่จำกัดและ

หลีกเลี่ยงจากการทำลายการค้าระหว่างประเทศและการลงทุน โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นการประกันว่าสิ่งแวดล้อมอยู่ในสถานภาพที่ยอมรับได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินหลักการ จะกระทบถึงราคาสินค้าและบริการซึ่งก่อให้เกิดมลพิษในการผลิตและหรือการบริโภคและวิธีการเหล่านี้จะไม่ได้รับการสนับสนุน เพราะจะทำให้เกิดการส่งผลร้ายต่อการค้าระหว่างประเทศและการลงทุน*

หมายถึง "ค่าใช้จ่ายในกิจกรรมทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับมลพิษสิ่งแวดล้อม (ค่าใช้จ่ายทางตรง) ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายในการหลีกเลี่ยง (avoiding) ค่ากำจัด (eliminating) และค่าปรับ (compensating) แม้ว่ามลพิษนั้นจะยังไม่เกิดจากผู้ก่อมลพิษ (ค่าใช้จ่ายทางอ้อม) โดยรวมถึงค่าใช้จ่ายในปัจจุบัน อนาคต และกำไรที่สูญเสียไป และแม้จะไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ก็ตาม"***

หมายถึง "หลักการที่เรียกร้องให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสังคม เช่น อาจใช้วิธีการเก็บค่าธรรมเนียมจากการที่บุคคลทำให้เกิดมลพิษแพร่หลายมากขึ้น หรือค่าใช้จ่ายในการนำกลไกทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมมาใช้ หรือเป็นระเบียบข้อบังคับที่ใช้เพื่อควบคุมมลพิษโดยตรง"¹¹

หมายถึง ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายในการป้องกัน และการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมตลอดจนการทำให้กลับสู่สภาพเดิม ซึ่งมาตรการข้างต้นจะกำหนดโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ในภาครัฐบาล (Public Authorities) เพื่อลดมลพิษให้อยู่ในเกณฑ์จนเป็นที่ยอมรับได้ (Acceptable state)***

*OECD, The Polluter Pays Principle Refinition Analysis Implementation.

**Paris : OECD Publication 1975), p.12-13.

¹¹ เต็มดวง รัตนทัศนีย์ และคณะ, รายงานผลงานวิจัย ทศนคคชของประชาชนกรุงเทพมหานครในการใช้คลองเป็นที่บำบัดน้ำเสีย (ตุลาคม 2533), หน้า 63.

***OECD, Economic Instrument for Environmental Protection, (Paris : OECD Publication 1989), P.27.

จากความหมายต่าง ๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีที่มาจากแนวความคิด
เริ่มต้นของ OECD ที่ตั้งขึ้นโดยได้กำหนด "ให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่
เกิดขึ้นเพื่อป้องกันและปรับปรุงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมให้อยู่สภาวะที่สมดุล ซึ่งรัฐจะเป็นผู้ที่
รับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพของสิ่งแวดล้อม และในขณะเดียวกันก็จะเป็น
ผู้กำหนดอัตราส่วนแห่งค่าใช้จ่ายในการกำหนดค่าใช้จ่ายซึ่งผู้ก่อมลพิษจะต้องเป็นผู้รับภาระด้วย"

จะเห็นได้ว่า คำว่า "ผู้ก่อมลพิษ" นั้นไม่ได้มีความหมายจำกัดขอบเขต
อยู่แต่เพียงเฉพาะกลุ่มบุคคลโดยบุคคลหนึ่งเท่านั้น ครอบคลุมไปถึงการก่อมลพิษทุกประเภทไม่ว่า
จะเป็นการผลิต การให้บริการหรือแม้กระทั่งการบริโภคที่เกิดขึ้นและก่อให้เกิดความเสียหาย
แก่สิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ในแนวความคิดเดิมของ OECD
จำกัดอยู่แต่เฉพาะกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศและการลงทุนเท่านั้น
ทั้งนี้เป็นเพราะเหตุแห่งการนำวิทยาการต่าง ๆ มาใช้อย่างรวดเร็วเพื่อก่อให้เกิดความเจริญ
ในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งในบางครั้งวิทยาการเหล่านี้มิได้มีการ
วิเคราะห์ถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อมทั่วไป ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม
อย่างรุนแรงแต่ในขณะเดียวกัน หากไม่มีการนำวิทยาการใหม่ ๆ ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ ก็จะ
ไม่สามารถนำทรัพยากรโดยเฉพาะสิ่งแวดล้อมไปใช้ในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการ
แก้ไขปัญหาในเรื่องมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งประสบปัญหาความด้อยโอกาสใน
เรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสุขอนามัย การศึกษา มาตรฐานในการครองชีพ ซึ่งเท่ากับ
ไม่ได้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีเหตุผล อันเป็นข้อจำกัดระหว่างการอนุรักษ์กับการพัฒนา ดังที่
ได้กล่าวถึงแล้วในตอนต้น ดังนั้นการปรับหลัก "ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย" ในร่างเดิมของ OECD
จึงได้ระบุแต่เพียงกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อการค้าระหว่างประเทศและการลงทุนเท่านั้น
มิได้ครอบคลุมไปถึงทุกกรณี

จุดอ่อนของหลัก PPP. ยังมีอยู่หลาย ๆ เรื่อง เช่น เปิดโอกาสให้โรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดมลพิษต่อไปได้ตราใบที่ซึ่งมีเงินจ่ายค่าธรรมเนียมมลพิษ¹² ซึ่งโดยปกติแล้วในเรื่องการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้น ไม่มีใครมีสิทธิที่จะซื้อสิทธิในการก่อให้เกิดภาวะมลพิษไม่ว่าจะในระดับราคาเท่าใด¹³

ถึงแม้ว่า แนวความคิดของผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษจะต้องเป็นผู้จ่ายยังมีจุดอ่อนอยู่ก็ตาม แต่แนวความคิดนี้ ก็ยังคงนำมาประยุกต์ใช้กันอย่างกว้างขวางทั่วโลก สำหรับประเทศไทยได้มีการริเริ่มที่จะนำเอาหลักการนี้มาใช้อย่างจริงจัง โดยได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ว่า

"ให้นำหลักการผู้สร้างปัญหามลพิษ จะต้องเป็นผู้รับภาระในการบำบัดและกำจัดมลพิษ มาใช้ภายในระยะเวลาของแผนพัฒนาแห่งชาติ ฉบับที่ 7"

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนที่จะให้อำนาจต่อการนำเอาแนวความคิดนี้มาใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ระบุไว้ในมาตรา 88 ถึงมาตรา 93

นักเศรษฐศาสตร์ได้สร้างทฤษฎีและแนวคิดหลายประการขึ้นมา เพื่อประกอบกับหลัก PPP เพื่อเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจ (economic instruments) เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม เครื่องมือทางเศรษฐกิจ (economic instruments) ดังกล่าว ได้แก่

1) การควบคุมโดยตรง (Direct Controls) 2) การจัดเก็บภาษี (taxes) 3) การจ่ายเงิน (payment) 4) การให้เงินสนับสนุน (subsidies) 5) การใช้แรงจูงใจอื่น ๆ (various incentives) 6) การซื้อขายสิทธิ (The auction of pollution rights) และ 7) การเก็บค่าธรรมเนียม (charges) ซึ่งเครื่องมือ

¹² จูโร ทังวงศ์, "แนวทางการควบคุมมลพิษ : ผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษเป็นผู้จ่าย" เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่ 3 31 ตุลาคม - 1 พฤศจิกายน 2535, หน้า 544.

¹³ อ้างแล้ว

ทางเศรษฐกิจเหล่านี้ บางประการก็สอดคล้องกับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP). บางประการในบางประเทศก็ถือว่าไม่สอดคล้องกับหลัก PPP¹⁴

1) การควบคุมโดยตรง (Direct Controls) หรือระบบการออกคำสั่งและควบคุม (Command and Control System) วิธีการนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักที่ว่าทุกคนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดโดยกฎหมายทุกระดับ ไม่ว่าจะในระดับประเทศ ระดับภาค หรือระดับท้องถิ่น มาตรฐานดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับระดับของเสียที่ปล่อยออกมา คุณภาพของเครื่องตรวจวัดหรือลักษณะของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตออกมา ซึ่งวิธีการนี้เป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อมในแง่ที่ว่า เป็นวิธีการที่มีการกำหนดความประสงค์และวิธีการที่แน่นอน โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับกลไกทางเศรษฐศาสตร์ ทำให้ความประสงค์ทางสิ่งแวดล้อมอยู่เหนือกฎเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์ การควบคุมโดยตรงจึงเป็นวิธีการที่เชื่อถือได้ดีที่สุดในการป้องกันผลกระทบจากมลพิษที่ไม่พึงปรารถนา แต่วิธีการควบคุมโดยตรงนี้ก็มีข้อบกพร่องอยู่มาก กล่าวคือ การบริหารและการตรวจสอบเพื่อให้ทราบว่าอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานหรือไม่กระทำไม่ได้สะดวก การตรวจวัดสินค้าใช้จ่ายสูง การรวบรวมข้อมูลเพื่อกำหนดค่ามาตรฐาน (standard) ต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูงและใช้เวลาอย่างมากนอกจากนี้แล้วการ ลงโทษโดยนำคดีขึ้นสู่ศาลเกิดความล่าช้า

2) การจัดเก็บภาษี (Taxes) การจัดเก็บภาษีเป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่ใช้กันมากในหลายประเทศ เมื่อเกิดปัญหามลพิษในวงกว้างซึ่งประชาชนในชุมชนหรือสังคมหนึ่งๆ ต่างมีส่วนในการสร้างมลพิษ ฐานะของผู้ที่สร้างมลพิษนี้ได้แก่การใช้ยาฆ่าแมลง

¹⁴ สุภาพร เนตรเขื่อน, "มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพแม่น้ำเจ้าพระยาคอนล่าง : ศึกษากรณีน้ำเสียจากชุมชน," (วิทยานิพนธ์ปริศนาคามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2536), หน้า 79.

หรือสารปราบศัตรูพืชที่ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำอย่างรุนแรงได้ในระยะยาวซึ่งอาจจะไม่ระบุตัวหรือแหล่งผู้ที่นำมลพิษชัดเจน¹⁵ และจะจัดเก็บจาก

ก) ประชาชนทั่วไปที่ก่อให้เกิดมลพิษ โดยอาศัยปรัชญาว่าการที่จะใช้ธรรมชาติเป็นแหล่งรองรับมลพิษทั้งหลายนั้น จะต้องมีค่าใช้จ่ายในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติส่วนที่เสียไปนั้นด้วย ทั้งนี้อาจกำหนดจัดเก็บเพียงเฉพาะพื้นที่ หรือเฉพาะกรณีที่ได้มาตรการภาษีมลพิษนี้ น่าจะช่วยปรับพฤติกรรมให้ผู้เสียภาษีอาศัยประโยชน์จากธรรมชาติให้เป็นแหล่งรองรับมลพิษที่ตนก่อให้เกิดน้อยลงได้

ข) การเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ที่มีผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมจากผู้บริโภค เช่น เก็บภาษีวัสดุหุ้มท่อที่เหลือน้ำใช้ เช่น ขวดที่ไม่ได้นำกลับมาใช้อีก ภาษีจากเครื่องยนต์ตามสัดส่วนกำลังม้า หรือผงซักฟอกที่ไม่สามารถย่อยสลายได้ตามธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งข้อนี้สอดคล้องกับหลัก PPP

โดยหลักการนั้น รายได้จากภาษีมลพิษก็จะใช้ไปในการบริหารการจัดเก็บภาษี เป็นค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการแก้ปัญหามลพิษที่เป็นสาธารณะ หรือจ่ายชดเชยให้กับผู้เสียหาย (ถ้ามี) จากมลพิษ และยิ่งน่าจะรวมถึงจัดสรรแบ่งปันให้รัฐบาลท้องถิ่น/ชุมชน เพื่อใช้ดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

3) การจ่ายเงิน (Payments)

โดยการให้เงินรางวัลแก่ผู้ก่อมลพิษ แลกเปลี่ยนกับการที่ดำเนินการเพื่อลดมลพิษจากการผลิตของผู้ก่อมลพิษนั้นเองหรือเป็นการจ่ายโบนัสตามจำนวนหน่วยของมลพิษที่ไม่ถูกปล่อยออกมา

¹⁵สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการศึกษา : กลยุทธ์ในการลดและควบคุมมลพิษเพื่อใช้ประกอบการจัดที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2534, หน้า 156.

4) การให้เงินอุดหนุนโดยรัฐ (Subsidies)

เป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดของผู้ก่อให้เกิดมลพิษ เพื่อให้เขาต้องปฏิบัติตามมาตรการขจัดมลพิษที่รัฐกำหนดไว้ โดยการให้เงินอุดหนุน (Subsidies) เช่น การสั่งซื้อเครื่องมือกำจัดมลพิษทางน้ำ ซึ่งวิธีการนี้อาจไม่ได้ผลถ้า เจ้าของผู้ก่อให้เกิดมลพิษพยายามทำให้ค่าใช้จ่ายในการควบคุมมลพิษสูงขึ้น

5) แรงจูงใจอื่น ๆ (Various incentives)

แรงจูงใจอื่น ๆ เช่น การยกเว้นภาษีเครื่องกำจัดมลพิษการให้ผ่อนชำระ หรือการให้สินเชื่อ สำหรับสิ่งอำนวยความสะดวก วิธีการนี้คล้ายกับวิธีการให้เงินอุดหนุนโดยรัฐ โดยมีข้อเสียคือ พิสูจน์ถึงการลงทุนที่แท้จริงได้ยาก โดยเฉพาะเป็นการไม่ยุติธรรมสำหรับผู้ประกอบการที่มีการดำเนินการ ด้านกำจัดมลพิษไปแล้ว

6) การซื้อขายสิทธิ์ในการก่อมลพิษ (The auction of pollution rights) หรือบางครั้งเรียกว่าระบบใบอนุญาตที่ซื้อขายได้ (Transferable or marketable permit system or emission trading)

โดยรัฐจะกำหนดพื้นที่หรือขอบเขตว่า ในบริเวณนั้นจะยอมให้มีการปล่อยของเสียได้รวมทั้งหมดเท่าใด แล้วจะมีการออกใบอนุญาตตามจำนวนจำกัด (fixed supply) โรงงานหรือแหล่งก่อมลพิษ แต่ละแห่งจะต้องมีใบอนุญาตสำหรับแต่ละหน่วยของมลพิษที่ปล่อยออกมา ใบอนุญาตนี้สามารถซื้อขายกันได้อย่างเสรี ในระหว่างผู้ก่อมลพิษหรือโรงงานด้วยกัน และเนื่องจากใบอนุญาตออกมามีจำนวนจำกัด หากโรงงานมีความต้องการมาก ราคาใบอนุญาตจะสูงขึ้น ส่งผลให้โรงงานผู้ก่อมลพิษ จะหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายส่วนนี้ โดยใช้เทคโนโลยีหรือขบวนการผลิตที่มีประสิทธิภาพในการลดมลพิษอันเป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งวิธีการนี้สอดคล้องกับหลัก PPP

7) การเก็บค่าธรรมเนียม (Charges)

หลักการเก็บค่าธรรมเนียม คือ จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ก่อมลพิษตามสัดส่วนของเสียที่ผู้ก่อมลพิษปล่อยออก¹⁶ ผู้ที่ดำเนินการเก็บค่าธรรมเนียมจะเป็นรัฐบาลท้องถิ่น¹⁷ ซึ่งรัฐบาลพื้นฐาน และมีความพร้อมในการจัดเก็บและเป็นผู้ที่อนุมัติในการดำเนินการต่าง ๆ โดยเวลาที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจะเรียกเก็บทันทีเมื่อสิ้นของอนุญาตดำเนินการ¹⁸ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดเก็บ เนื่องจากเป็นช่วงเวลาหลักเสียได้น้อยที่สุดและผู้ประกอบการอยู่ในฐานะที่พร้อมจะจ่ายมากที่สุดลักษณะที่สำคัญของค่าธรรมเนียมซึ่งจัดเก็บจากผู้ก่อมลพิษ ตามอัตราที่เหมาะสมจะมีจุดเด่น 2 ประการ คือ

ก) แสดงให้เห็นถึงภาระของสังคมที่ส่งกลับไปยังผู้ก่อมลพิษโดยการให้ผู้ก่อมลพิษรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมด คือ ค่าใช้จ่ายในการบำบัดทั่วไป ค่าใช้จ่ายในการรับภาระความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปล่อยให้มลพิษแพร่กระจายและค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติ

ข) ก่อให้เกิดผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเพราะวัตถุประสงค์ของการกำหนดค่าธรรมเนียม ก็เพื่อกระตุ้นให้มีการลดการแพร่กระจายมลพิษลง ส่งผลให้ผู้ก่อมลพิษแต่ละรายจะต้องลดการแพร่กระจายมลพิษมาอยู่ในระดับที่กฎหมายกำหนดและจะมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการปล่อยของเสียของผู้ก่อมลพิษโดยเฉลี่ย

¹⁶ สฎภาพ เนตรเชื่อน, "มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง : ศึกษากรณีน้ำเสียจากชุมชน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2536), หน้า 83.

¹⁷ สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "กลยุทธ์ในการลดและควบคุมมลพิษ เพื่อใช้ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7," เอกสารเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2534, หน้า 156. (อัคราเนนา)

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 157.

ดังนั้น การกำหนดอัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในฐานะผู้ก่อมลพิษ
เกิดขึ้น ก็ย่อมมีผลกระทบต่อทางตรงและทางอ้อมแก่ผู้ก่อมลพิษ กล่าวคือ หากการจ่ายค่า
ธรรมเนียมในฐานะผู้ก่อมลพิษมีมูลค่าสูงกว่าค่าใช้จ่ายในการบำบัดมลพิษเท่าใดก็ยิ่งเป็นการ
กระตุ้นให้เกิดการลดการแพร่กระจายมลพิษมากขึ้นเท่านั้น เพราะผู้ประกอบการย่อมจะ
เลือกวิธีการที่สามารถลดการจ่ายได้มากที่สุดเมื่อผู้ประกอบการในฐานะผู้ก่อมลพิษมีสิทธิเลือก
วิธีการที่ตนเองเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ก็ย่อมต้องการจะลดค่าใช้จ่ายของตนโดยการสร้าง
ระบบบำบัดมลพิษขึ้นมาใช้เอง แทนที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมในฐานะผู้ก่อมลพิษแต่หากการจ่าย
ค่าธรรมเนียมในฐานะผู้ก่อมลพิษมีมูลค่าเท่ากับหรือต่ำกว่าค่าใช้จ่ายในการบำบัดมลพิษ
ผู้ประกอบการหรือผู้ก่อมลพิษก็ย่อมยินดีที่จะชำระค่าธรรมเนียมแทนที่จะบำบัดมลพิษเสียเอง
เพราะมีราคาถูกกว่า ดังนั้นเพื่อกระตุ้นให้ผู้ก่อมลพิษที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด บำบัดของเสีย
อย่างดีที่สุด ค่าธรรมเนียมในการปล่อยมลพิษของผู้ก่อมลพิษ จะต้องเป็นภาระที่หนักที่สุดของ
ผู้ประกอบการแต่ละราย ในขณะที่เมื่อมองภาพรวมแล้ว จะต้องไม่กระทบถึงระบบเศรษฐกิจ
โดยรวม

อย่างไรก็ตามในเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ สังคมและการเมืองจะไม่สามารถทำให้อัตราค่าธรรมเนียมในฐานะผู้ก่อมลพิษซึ่งกำหนดไว้ในอัตรามาตรฐานที่กำหนดไว้สามารถใช้บังคับได้เพราะมีราคาสูงและมีข้อเปรียบเทียบค่าบำบัดมลพิษโดยตนเอง

ดังนั้น หากต้องการจะให้การบำบัดมลพิษมาอยู่ในปริมาณและในระดับที่ต้องการก็จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐบ้าง โดยการให้ Incentive ในเรื่องของภาษีอากรหรือการสนับสนุนเงินจากกองทุนที่รัฐได้จัดเก็บจากค่าธรรมเนียมในฐานะผู้ก่อมลพิษ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ผู้ก่อมลพิษจะรับภาระในเรื่องค่าบำบัดมลพิษในฐานะผู้ก่อมลพิษเฉพาะที่ตนจะต้องเสียในระดับที่เท่ากับค่าบำบัดมลพิษทั่วไปเท่านั้น เว้นแต่จะได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐจึงอาจกล่าวได้ว่า การสนับสนุนของภาครัฐทั้งหมดจะเท่ากับการจัดเก็บค่าบำบัดมลพิษในฐานะผู้ก่อมลพิษนั่นเอง และยิ่งรัฐสนับสนุนให้มีการลงการปล่อยมลพิษสูงเท่าใด ก็จะต้องจัดให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมในฐานะผู้ก่อมลพิษมากขึ้นเท่านั้น เพราะเมื่อรัฐได้เงินมาแล้วก็สามารถจะนำเงินดังกล่าวมาสนับสนุนให้ลดการปล่อยมลพิษได้

อัตราค่าธรรมเนียมที่เหมาะสมจะต้องขึ้นอยู่กับตัวแปรดังต่อไปนี้

จุดที่เหมาะสม (Optimality) ค่าธรรมเนียมในการปล่อยของเสียของผู้ก่อมลพิษจะเหมาะสมต่อเมื่อพิจารณาจากความสมดุลระหว่างการควบคุมมลพิษและค่าใช้จ่ายในการลดมลพิษ ทั้งนี้ เป็นเพราะเหตุในทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่า ความเหมาะสมในการบำบัดมลพิษ มิใช่อยู่ที่การกำจัดมลพิษให้หมดไป แต่อยู่ที่ความสามารถในการกำจัดมลพิษออกไปในระดับที่ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่สังคมและไม่เกินขีดความสามารถในการรองรับของเสียของธรรมชาติด้วย จึงจำเป็นจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานที่เหมาะสม ในการกำจัดมลพิษก่อนที่จะดำเนินการ

ก. ประสิทธิภาพ (Effectiveness) การให้ Incentive ที่เหมาะสมจะลดปัญหาการกระจายมลพิษกล่าวคือ การกำหนดอัตราที่เหมาะสมสำหรับค่าธรรมเนียมในการปล่อยของเสียของผู้ก่อมลพิษจะต้องกระตุ้นให้ผู้ก่อมลพิษอย่างรุนแรง จนผู้ก่อมลพิษจะต้องสร้างระบบบำบัดของเสียด้วยตนเอง ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบถึงระบบเศรษฐกิจทั้งหมดอย่างรุนแรงเกินไป

ข. ระบบการเงินและการบริหารเงิน (Redistribution and financing) ระบบการเงินของการบริหารค่าธรรมเนียมในการปล่อยของเสียของผู้ก่อมลพิษจะต้องก่อให้เกิดการกระตุ้นให้มีการบำบัดมลพิษโดยผู้ก่อมลพิษเอง เช่น การให้เงินกู้แก่ผู้ก่อมลพิษในการสร้างระบบบำบัดมลพิษ การซื้อเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อเผยแพร่แก่ผู้ก่อมลพิษ หากนำไปใช้ในทางที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระตุ้น เช่น ถือเป็นค่าปรับแล้วนำส่งเงินเข้าไปรวมในงบประมาณแผ่นดินก็ย่อมจะไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางตรงมากนัก

ค. นำหลัก "ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย" สามารถนำไปใช้ทางปฏิบัติได้จะต้องพิจารณาองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ คือ

เป้าหมายที่ชัดเจน ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ว่านำไปใช้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบำบัดมลพิษ หรือเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการลดการแพร่กระจายมลพิษ เพื่อให้การจัดระบบการเงินและการบริหารการเงินวางแผนได้ล่วงหน้า ตัวอย่างเช่น การเก็บภาษี น้ำท่วม สำหรับกรุงเทพมหานคร จัดเก็บเพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการป้องกันน้ำท่วม กรุงเทพมหานคร เช่นเดียวกับค่าบำบัดน้ำเสีย ซึ่งจัดเก็บเพื่อนำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการ

เดินเครื่องบำบัดน้ำเสีย ซึ่งไม่ได้เป็นเครื่องกระตุ้นให้เกิดการลดมลพิษแต่อย่างใด เพราะไม่ว่าจะลดการแพร่กระจายของมลพิษเช่นใด ก็ไม่ได้ทำให้ภาษีหรือค่าบำบัดน้ำเสียนั้นลดลงแต่ประการใด

การจัดเก็บจะต้องง่ายต่อการเข้าใจและยอมรับ โดยทั่วไป โดยจะต้องชี้ชัดให้เห็นถึงผู้ที่ถูกจัดเก็บ กฎเกณฑ์ในการจัดเก็บ มีเป้าหมายที่ชัดเจนและได้รับการยอมรับจากคนทั่วไป ปัญหาของการจัดเก็บค่าธรรมเนียม คือ จำต้องมีระบบการติดตาม การตรวจสอบ และบันทึก ที่มีประสิทธิภาพ รายงานตามความเป็นจริง ทั้งปริมาณ มลภาวะ กากสารพิษ ของเสีย ของโรงงานอุตสาหกรรม หรือ แหล่งกำเนิดมลพิษแต่ละแห่ง ในการติดตามและตรวจสอบควรรู้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงเนื่องจากรู้ปัญหาพื้นฐานคือ

ชนิดของการเก็บค่าธรรมเนียม (charge)

7.1 ค่าธรรมเนียมจากปริมาณของเสียที่ปล่อยออกมา (effluent Charge)

7.2 เก็บจากผู้บริโภค (User Charge) เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บขยะจากบ้านเรือน และการเก็บค่าธรรมเนียมการปล่อยน้ำทิ้งลงในท่อระบายน้ำของเทศบาล ซึ่งบางคนเห็นว่ากรณีนี้น่าจะเป็นการจ่ายค่าใช้จ่ายธรรมดาสำหรับการบริการกำจัดมลพิษมากกว่าที่จะเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจในการกำหนดคนโอบาย สิ่งแวดล้อมระบบ user charge นี้ ใช้ในทุกประเทศสมาชิก OECD

7.3 การเก็บค่าธรรมเนียมจากผลิตภัณฑ์ (Product Charge) นิยมใช้ในกลุ่มประเทศยุโรป โดยเก็บค่าธรรมเนียมสารหล่อลื่นและน้ำมัน ส่วนในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย product charge จะใช้กับผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ด้วย เช่น แบตเตอรี่ ภาชนะที่ใส่เครื่องดื่ม และปุ๋ย เป็นต้น

7.4 การเก็บค่าธรรมเนียมการบริหารงาน (Administrative Charge) ซึ่งได้แก่การเก็บค่าขอใบอนุญาต การจดทะเบียน และค่าควบคุมดูแล เป็นต้น ส่วนใหญ่จะเห็นว่า วิธีนี้เป็นวิธีการเก็บค่าธรรมเนียมการบริการ (Administrative Service) มากกว่าเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจ (Economic Instrument) ประเทศ

ที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ สวีเดน เบลเยียม เดนมาร์ก นอร์เวย์ และเนเธอร์แลนด์

7.5 การเก็บภาษีที่ต่างกัน (Tax Differentiation) ใช้กับการเก็บภาษีรถยนต์ที่ก่อนและไม่ก่อให้เกิดสารตะกั่วจากการใช้น้ำมันก๊าซโซลีน (gasoline) โดยเก็บในราคาที่แตกต่างกัน ระบบนี้ใช้ในเนเธอร์แลนด์ สวีเดน เดนมาร์ก ฟินแลนด์ เยอรมัน สวิสเซอร์แลนด์ และอังกฤษ

เครื่องมือทางเศรษฐกิจ (Economic Instrument) ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดมีทั้งที่สอดคล้อง โดยตรงและสอดคล้องในทางอ้อมกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pays principle) แต่ที่เด่นชัด คือ วิธีการเก็บค่าธรรมเนียม (charge) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเก็บค่าธรรมเนียมของเสีย (effluent pollution charge)

4.1.2 การใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายกับโครงการสนามกอล์ฟ

ในประเทศไทยใช้ระบบการควบคุมโดยตรง (Direct Control) หรือระบบ Command and Control โดยกำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนจะมีการก่อสร้างโครงการใหญ่ ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และการกำหนดมาตรฐานแหล่งผลิต หรือที่ตั้งอุตสาหกรรมและการใช้ปัจจัยการผลิต โดยจำเป็นต้องมีการควบคุมให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม จากชุมชน

ในการพิจารณาผลกระทบของสนามกอล์ฟ ต่อปัญหาน้ำที่เจือปนสารเคมี บางครั้งการควบคุมโดยตรงจากการกำหนดมาตรฐานน้ำในบริเวณรอบสนามกอล์ฟตามมาตรา 55 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2535 อาจจะไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากปริมาณน้ำที่เจือปนสารเคมีที่ไหลออกมาจากสนามกอล์ฟมีความเข้มข้นของสารเคมีน้อยและไม่อาจตรวจสอบได้ว่าเป็นสารเคมีที่ขวนลพิษในน้ำออกมาจากสนามกอล์ฟหรือมาจากเกษตรกรที่ใช้สารเคมีในการประกอบเกษตรกรรม ดังนั้น แนวทางแก้ไขโดยจัดทำรางน้ำรอบสนามกอล์ฟที่ต่ำกว่าผิวดิน เพื่อรวบรวมน้ำเสียก่อนจึงตรวจสอบสภาพน้ำได้ประกอบกับในขณะนี้ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังไม่ได้กำหนด

มาตรฐานน้ำในแหล่งน้ำธรรมชาติและทางน้ำว่ามีเกณฑ์มาตรฐานอย่างไรบ้าง

ในการนำหลักการ PPP มาใช้กับสนามกอล์ฟ ในด้านการจัดเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากสนามกอล์ฟที่ระบายน้ำออกสู่แหล่งน้ำสาธารณะ จะดำเนินการโดยกำหนดให้เมืองคักรของรัฐในการควบคุม กำกับ ดูแล สนามกอล์ฟ และเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2535 ให้สอดคล้องกับหลักการเก็บภาษีมลพิษก่อน จึงจะดำเนินการได้ ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้ค่อนข้างจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ยาก ดังนั้นจึงใคร่จะเสนอแนวทางในด้านการเก็บค่าธรรมเนียมในการปล่อยมลพิษทางน้ำ จะเหมาะสมกว่าโดยรัฐจะต้องกำหนดให้มีหน่วยงานที่จะเข้าควบคุมสนามกอล์ฟ ตั้งแต่ยื่นคำขออนุญาตจัดตั้ง และจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากสนามกอล์ฟ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมเป็นการกระตุ้นให้มีการลดการแพร่กระจายมลพิษทางน้ำของสนามกอล์ฟลดลง โดยจัดเก็บ ตั้งแต่เริ่มขออนุญาตโดยหน่วยงานประจำภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บ จัดเก็บและอัตราค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและมีอัตราที่แน่นอนโดยหน่วยงานผู้ควบคุม กำกับ การดูแล สนามกอล์ฟ มีเป้าหมายที่ชัดเจนว่านำเงินที่ได้ไปใช้ในการบำบัดน้ำเสียจากสนามกอล์ฟโดยตรง หรืออาจนำไปรวมกับเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมที่สามารถนำไปใช้จ่ายเพื่อการบำบัดน้ำเสียจากสนามกอล์ฟได้เช่นเดียวกัน และภายหลังจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมแล้ว ควรจะได้ตรวจสอบและประเมินผล โดยบันทึกรายงานถึงสภาพของมลภาวะทางน้ำที่เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ ในทางปฏิบัติ เมื่อสนามกอล์ฟต่าง ๆ ชำระเงินค่าธรรมเนียมให้แก่กองทุนสิ่งแวดล้อม (Environmental Fund) ในปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2536 ประเทศไทยมีเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมอยู่ประมาณ 5000 ล้านบาทโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้เก็บรักษา รัฐควรจะได้ดำเนินการบริหารเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นองค์กรอิสระ โดยจะแยกออกเป็นนิติบุคคลที่มีการปฏิบัติงานไม่เป็นส่วนราชการ และมีกฎหมายรองรับให้เป็นการร่วมรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกับเอกชน เพื่อเพิ่มบทบาทของเอกชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้ โดยในภาครัฐบาลอาจมีผู้แทนของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องไปร่วมรับผิดชอบ จัดระบบในการบริหารกองทุน โดยประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ส่วนเอกชนก็อาจจะมีผู้แทนของสมาคมกอล์ฟแห่งประเทศไทย หรือองค์กรกลางอื่นๆ ร่วมด้วยเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

โดยหลักการแล้วกองทุนฯ เป็นมาตรการที่สนับสนุนแนวความคิดและวิธีการที่ผู้สร้างปัญหา ต้องเป็นผู้รับภาระและผลกระทบของปัญหานั้น โดยไม่ให้มีการผลักภาระและผลกระทบของผู้สร้างปัญหานั้นไปให้ผู้อื่น กองทุนฯ โดยเจตนารมณ์จึงเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นในระบบของกองทุนฯ เอง กล่าวคือให้สนามกอล์ฟมีทางเลือกในการบำบัดและควบคุมมลพิษด้วยวิธีต่าง ๆ ด้วยตนเอง

การควบคุมมลพิษโดยใช้แนวทางผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้น จะเป็นการนำเอาแบบสากลที่นิยมใช้กันทั่วโลกมาใช้ในประเทศไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกระทรวงอุตสาหกรรม ตลอดจนหน่วยงานในระดับท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ จะต้องหาแนวทางที่นำเอาแนวความคิดผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษเป็นผู้จ่าย สามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้ ซึ่งก็หมายความว่า จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ อัตราค่าธรรมเนียม การติดตาม การตรวจสอบ มีความเหมาะสมในแต่ละอุตสาหกรรม ชุมชนและท้องที่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2535 ตามด้วยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แนวทางผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่ายอยู่มาก มีการกำหนดความผิดกับผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษทั้งทางแพ่งและทางอาญา จากกรณีโศกนาฏกรรมที่เกิดกับแม่น้ำพอง ชี มูล จากการที่โรงงานน้ำตาลได้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษอย่างใหญ่หลวงในแม่น้ำทั้งสามสายนี้ เป็นตัวอย่างที่ดีและได้มีข้อวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ถึงจุดอ่อนของกฎหมายฉบับเก่าในการเรียกค่าชดเชยและเอาผิดกับโรงงานอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2535 ได้กำหนดไว้ชัดเจนที่จะกำหนดความผิดกับผู้กระทำความเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างไรก็ตามกฎหมายจะต้องมีการนำไปปฏิบัติและบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจะส่งผลให้การควบคุมมลพิษตามแนวทางผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษเป็นผู้จ่ายได้ผลอย่างจริงจัง เนื่องจากในขณะนี้ในระยะแรกของการนำเอาแนวทาง ผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้สมควรที่นำมาใช้กับสนามกอล์ฟในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลโดยอาจจะเริ่มจากสนามกอล์ฟที่เปิดดำเนินการมาเป็นเวลาหลายปี เนื่องจากใช้สารเคมีเพื่อบำรุงรักษาหญ้าเป็นเวลานาน มาเป็นตัวอย่างใช้เป็นการศึกษาในหลักการผู้ก่อให้เกิดมลภาวะเป็นผู้จ่าย และเป็นตัวอย่างกับสนามกอล์ฟ

อื่น ๆ ต่อไป ถ้าหากประเทศไทยสามารถที่จะนำระบบผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็คาดหวังได้ว่าจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยบรรเทาปัญหาภาวะมลพิษได้ในระดับหนึ่ง หรืออย่างน้อยที่สุดก็เกิดความเป็นธรรมในสังคม และความสำนึกที่ดีที่ทุกคนมีส่วนทำให้เกิดภาวะมลพิษ จะมีส่วนช่วยรับภาระในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว ไม่มีบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นโรงงานอุตสาหกรรมหรือประชาชนก็ไม่มีสิทธิ์ที่จะก่อให้เกิดภาวะมลพิษขึ้นได้ ไม่ว่าจะจ่ายค่ามลพิษนั้นในราคาใดก็ตาม

4.3 การกำหนดให้มีหน่วยงาน พิเศษ ควบคุม กำกับ ดูแล ธุรกิจสนามกอล์ฟ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วใน 4.2 ว่าประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ วิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ไม่ได้กำหนดให้โครงการสนามกอล์ฟจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกันการจัดสรรที่ดินเพื่ออยู่อาศัย หรือเพื่อประกอบการพาณิชย์เกินกว่า 500ไร่ จะต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนการขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินและในปัจจุบันจากการศึกษาในบทที่ 3 พบว่าไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการดำเนินการดำเนินธุรกิจสนามกอล์ฟโดยตรง จึงทำให้สนามกอล์ฟเปิดดำเนินการได้อย่างเสรีก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและไม่มีการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำโดยหน่วยงานที่มีอำนาจและมีศักยภาพที่จะดำเนินงานได้ตามวัตถุประสงค์ ดังนั้นหน่วยงานที่จะควบคุมกำกับดูแล สนามกอล์ฟควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

4.3.1 ด้านองค์กร ควรเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรน้ำ หรือทรัพยากรป่าไม้เป็นหลัก ที่มีการควบคุมนโยบายในรูปคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการแต่ละท่านมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุมทรัพยากรธรรมชาติและการควบคุมมลพิษ เช่น กรรมการจาก กรมป่าไม้ กรมที่ดิน กรมชลประทาน กรมวิชาการ เกษตร กรมศิลปกรรม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และผู้ประกอบการสนาม

กอล์ฟรวมอยู่ด้วย เพื่อกำหนดนโยบายในการควบคุมตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลกระทบบ
สิ่งแวดล้อมในการดำเนินงานของสนามกอล์ฟ

4.3.1.1 ด้านนโยบาย ควรกำหนดนโยบายเกี่ยวกับทิศทางการ
พัฒนาธุรกิจสนามกอล์ฟในประเทศไทยให้ชัดเจนและสอดคล้องกับนโยบายสำคัญ ๆ ทุกด้านที่
เกี่ยวข้อง เช่น นโยบายจัดสรรที่ดินแห่งชาติ นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

ด้านการคลัง องค์กรควรที่จะกำหนดแผนการในการให้
สินเชื่อแก่โครงการสนามกอล์ฟให้เหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจและการคลังของประเทศ

ด้านสิ่งแวดล้อมควรที่จะกำหนดให้โครงการสนามกอล์ฟจัด
อยู่ในประเภทของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เสนอต่อ
กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและพลังงาน

4.3.1.2 ด้านการจัดการ ในการควบคุมโครงการสนามกอล์ฟ ควร
จะเร่งรัดให้จัดทำแผนแม่บท (Master Plan) เพื่อการส่งเสริม และการควบคุมการ
เติบโตของธุรกิจสนามกอล์ฟให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมกับแผนการส่งเสริมและรักษา
คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.3.1.3 ด้านการจัดองค์กร ควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงใน
การออกใบอนุญาตจัดตั้งโครงการสนามกอล์ฟ (Golf License) ที่สามารถควบคุมและ
ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของสนามกอล์ฟได้เช่นเดียวกับการกำกับดูแลธุรกิจโรงแรม
อาคารชุด และการจัดสรรที่ดิน เป็นต้น

4.3.2 ด้านกฎหมาย โดยการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร เช่น กฎ
กระทรวง ระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศ ของกระทรวง ทบวงกรมที่ควบคุม กำกับ ดูแล
สนามกอล์ฟ เพื่อจัดระเบียบการดำเนินธุรกิจสนามกอล์ฟให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานสากล
เป็นที่เชื่อถือของสมาชิกทั้งชาวไทยและต่างประเทศไม่ให้มีการเอาเปรียบผู้ใช้บริการโดย

กำหนดค่าธรรมเนียมในการโอนสิทธิสมาชิกสูงกว่าความเป็นจริง หรือกำหนดค่าธรรมเนียมในการใช้สนามสูงเกินไป รวมทั้งมีระเบียบในการควบคุมให้เจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามสัญญาในคำโฆษณาหรือสัญญาที่ได้ตกลงไว้กับสมาชิกพร้อมทั้งมีหลักเกณฑ์ในการจัดการดังต่อไปนี้

4.3.2.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำทรัพยากรที่ดินมาใช้สำหรับ

โครงการสนามกอล์ฟ องค์กรควรจะได้กำหนดการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับที่ดินแต่ละประเภท และสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อลดปัญหาการส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินด้านการเกษตร ป่าไม้ การพัฒนาเมือง แหล่งอุตสาหกรรม ตลอดจนกิจการอื่น ๆ และในขณะเดียวกันองค์กรดังกล่าวควรส่งเสริมให้นักลงทุนได้พัฒนาธุรกิจสนามกอล์ฟในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม พื้นที่ที่ไม่ใช้ประโยชน์ เช่น ที่ดินเหมืองร้าง หรือพื้นที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่นอยู่แล้วแต่สามารถนำมาใช้ตัดแปลงเป็นสนามกอล์ฟร่วมด้วย เช่น สนามแข่งม้า สนามบิน เป็นต้น โดยให้เจ้าของกิจการมีส่วนร่วมในการจัดการสภาพแวดล้อมบริเวณพื้นที่ของโครงการด้วย

4.3.2.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับด้านการใช้ทรัพยากรน้ำของสนามกอล์ฟ

ควรจะกำหนดให้มีการจัดสร้างแหล่งน้ำได้เพียงพอสำหรับใช้ในโครงการของตน เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อแหล่งน้ำสาธารณะ และกำหนดให้น้ำน้ำที่ใช้ประโยชน์แล้วมาหมุนเวียนใช้ได้อีกครั้ง โดยการจัดทำบ่อบำบัดน้ำเสียในโครงการสนามกอล์ฟทุกแห่งรวมทั้ง กำหนด กิจกรรมต่าง ๆ ในโครงการให้เป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ เช่น การปลูกหญ้าที่มีความต้องการน้ำน้อยกว่าหรือทนแล้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมาย ระเบียบ ค่าสิ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้จะต้องสอดคล้องกับเด็วกันการใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) กับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พศ. 2535

ในกรณีที่สนามกอล์ฟซึ่งตั้งอยู่ในเขตเกษตรชลประทานหรือในพื้นที่ที่ไม่สามารถจัดสร้างแหล่งน้ำของตนเองเพิ่มเติมได้ และมีความจำเป็นต้องใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานจะต้องดำเนินการขอใช้น้ำภายใต้เงื่อนไขของกรมชลประทานที่จะต้องจัดสรรน้ำให้กับภาคเกษตรกรรมอย่างเพียงพอก่อนสนามกอล์ฟจึงมีสิทธิขอใช้น้ำชลประทานได้

โดยจะเสีค่าธรรมเนียมการใช้น้ำชลประทาน ตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2518 หรือในอัตราอื่นที่เหมาะสม

4.3.2.3 หลักเกณฑ์ทางด้านมลพิษทางน้ำ ควรกำหนดให้สนามกอล์ฟจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียให้ครอบคลุมและเพียงพอสำหรับการบำบัดน้ำเสียจากอาคารที่อยู่ในโครงการ และน้ำที่ปนเปื้อนสารเคมี จากสนามหญ้ากรีฟที่สนามกอล์ฟอยู่ในเขตที่มีฝนตกชุกควรจัดทำรางระบายน้ำรอบสนามกอล์ฟเพื่อนำไปรวมไว้ที่บ่อพักน้ำไว้ให้เพียงพอ เพื่อป้องกันน้ำเสียไม่ให้ล้นออกนอกพื้นที่โครงการ

ในขณะเดียวกันควรมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชในบริเวณสนามกอล์ฟอย่างเข้มงวด โดยการควบคุมชนิดประเภทและอัตราการใช้สารเคมีแต่ละชนิด ตลอดจนกำหนดให้สนามกอล์ฟต้องเปิดเผยข้อมูลในการใช้สารเคมีดังกล่าว และจัดทำมาตรการป้องกันการปนเปื้อนของสารเคมีในดิน และแหล่งน้ำที่อยู่อาศัยใกล้เคียงโครงการ รวมทั้งการปฏิบัติตัวที่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ และผู้ใช้บริการสนามกอล์ฟ เพื่อป้องกันอันตรายจากปุ๋ยเคมี และสารเคมีที่ใช้ในบริเวณโครงการ

ในการกำหนดให้มีหน่วยงานพิเศษ ควบคุม กำกับ ดูแล ธุรกิจสนามกอล์ฟ เพื่อให้สามารถควบคุมการก่อตั้งโครงการสนามกอล์ฟและการใช้ทรัพยากรด้านต่าง ๆ ตลอดจนการตรวจสอบและควบคุมมลพิษทางน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ควรจะมีองค์กรในรูปแบบที่กล่าวมาในคอนต้น ประกอบกับหลักเกณฑ์ทางด้านกฎหมายที่จะต้องนำมาใช้เพื่อกำหนดทิศทางของสนามกอล์ฟ เพื่อไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งด้านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การควบคุมผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม ให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ตามมาตรฐาน

สรุปและเสนอแนะ



5.1 สรุป

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กร บทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐ

(1) รัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายตลอดจนแนวทางในการควบคุม ป้องกัน และแก้ปัญหา จากการศึกษาพบว่า รัฐได้กำหนดมาตรการในการชลออัตราเกิดของสนามกอล์ฟ โดยมีหนังสือถึงธนาคารพาณิชย์ทุกแห่ง รวมทั้งสถาบันการเงินทุกชนิดในประเทศไทยให้ระงับการปล่อยสินเชื่อแก่โครงการสนามกอล์ฟอย่างเด็ดขาดและคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2533 ห้ามใช้น้ำชลประทาน และน้ำในโครงการของรัฐบาลทุกๆโครงการไปใช้กับกิจการสนามกอล์ฟอย่างเด็ดขาด สำหรับนโยบายเกี่ยวกับสนามกอล์ฟที่ชัดเจนยังมิได้รับการกำหนดเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตามธุรกิจสนามกอล์ฟจะมีการเปิดเสรีอย่างที่เข้ามาในช่วงแรก ๆ อีกต่อไป นอกจากนี้ตัวแปรที่สำคัญของธุรกิจสนามกอล์ฟจะอยู่ที่กลไกการตลาด และผู้ใช้บริการเป็นสำคัญ

(2) รัฐในฐานะผู้ควบคุมและปฏิบัติงาน จากการศึกษาพบว่า ไม่มีหน่วยงานโดยตรงที่ดำเนินการควบคุมการขออนุญาตจัดตั้งสนามกอล์ฟ ควบคุมการดำเนินกิจการสนามกอล์ฟ และจัดการเกี่ยวกับปัญหาสภาพแวดล้อมที่เกิดจากสนามกอล์ฟโดยเฉพาะ แต่มีการปฏิบัติงานขององค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การตรวจสอบการก่อสร้างและแนวเขตสนามกอล์ฟในขั้นต้น ในส่วนหน่วยงานที่ป้องกันปัญหาน้ำจากสนามกอล์ฟ อันประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานท้องถิ่นต่างอยู่ภายใต้กฎหมายคนละฉบับที่แตกต่างกันไปขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินงาน ประสานงานและความรับผิดชอบ ในส่วนที่กำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานใดจะเป็นผู้ดำเนินการ

กรณีของกระทรวงมหาดไทย โดยกรมที่ดินมีหน้าที่ตรวจสอบเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ว่าโฉนดที่ดินออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่ไม่สามารถตรวจสอบประเภทของที่ดิน ที่จะนำมาก่อสร้าง และกำหนดระเบียบในการจัดทำข้อบัญญัติน้ำเสียก่อนระบายออกสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมชลประทานควบคุมการใช้น้ำจากแหล่งน้ำชลประทาน กระทรวงสาธารณสุข ภายใต้พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 โดยป้องกันมิให้น้ำที่ใช้อุปโภคบริโภคเป็นพิษต่อสุขภาพ ร่างกายของประชาชนเท่านั้น โดยสารเคมีที่ปนออกมากับน้ำจากสนามกอล์ฟไม่อาจตรวจสอบได้ด้วยตาเปล่า หน่วยงานส่วนท้องถิ่นได้แก่ สุขาภิบาล มีอำนาจควบคุมตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มีหน้าที่ตรวจสอบทางน้ำสาธารณะ ว่ามีการตัดแปลงหรือไม่ ไม่ได้มีเป้าหมายหลักในการตรวจสอบและรักษามลพิษทางน้ำจากสนามกอล์ฟ ทั้งนี้ไม่มีการควบคุมการใช้น้ำสารเคมี และปุ๋ยในสนามกอล์ฟเช่นเดียวกับเกษตรกรรมอื่น ๆ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2535 ได้กำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุมการระบายน้ำทิ้งและการระบายน้ำเสียอื่น ๆ แต่กิจการสนามกอล์ฟยังไม่ได้รับการพิจารณากำหนดให้เป็นแหล่งมลพิษที่ต้องถูกควบคุม

กล่าวโดยสรุปจะเห็นว่าองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากสนามกอล์ฟ ต่างก็ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทที่ตนเกี่ยวข้องเท่านั้น แต่ละหน่วยงานไม่มีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากสนามกอล์ฟบางกรณี บางหน่วยงานก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ครบถ้วน เนื่องจากการตรวจสอบต้องดำเนินการโดยใช้เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ บางหน่วยงานก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ เนื่องจากมีรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะจึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างจริงจังจึงประกอบกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลักคือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวิทยาศาสตร์กับหน่วยงานในภูมิภาคและท้องถิ่นยังไม่ได้มีรูปแบบ ทั้งนี้ยังเป็นการเริ่มต้นในส่วนของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภูมิภาค ซึ่งเพิ่งได้รับการพิจารณาให้เป็นองค์กรประสานงานในภูมิภาค

5.1.2 ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันแก้ไข ผลกระทบของ สิ่งแวดล้อมจากสนามบิน

จากการศึกษาพบว่าไม่มีกฎหมายโดยตรงที่จะควบคุมป้องกันและแก้ไขผลกระทบของสิ่งแวดล้อมจากสนามบิน กฎหมายที่ควบคุมโดยสามารถนำมาใช้ได้ มีหลายฉบับแต่มีเจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายแตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้ใช้กฎหมายนั้น ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่ใช้มุ่งเน้นเรื่องการตรวจสอบเอกสารสิทธิ์และการยื่นขออนุญาตเป็นหลัก ส่วนพระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2517 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มุ่งเน้นเรื่องสิทธิการใช้น้ำของเกษตรกรและบุคคลเป็นหลัก ไม่ได้มีบทบัญญัติ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำของสนามบิน จึงใช้การตีความกฎหมายช่วยในการพิจารณาปัญหาที่เกิดจากสนามบินที่ไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตชลประทานและเขตจัดรูปที่ดินของรัฐ ในส่วนของกฎหมายที่ป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำ มีพระราชบัญญัติวัดอุณทรราช พ.ศ. 2535 มุ่งเน้นในการควบคุมการนำเข้าวัดอุณทรราช แต่ไม่ได้ควบคุมการให้วัดอุณทรราช พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 ที่มุ่งเน้นการป้องกันทางน้ำชลประทานมิให้เกิดเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือบริโภค ซึ่งเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุเท่านั้น และไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันมลพิษทางน้ำโดยเฉพาะ มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2535 ที่ป้องกันมลพิษทางน้ำจากสนามบินได้ แต่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ยังไม่ได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำตามประเภทของแหล่งน้ำสาธารณะได้หมดทุกแห่ง

5.1.3 ปัญหาการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

นอกจากเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องรู้เจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว กฎหมายนั้นต้องมีสภาพบังคับของกฎหมาย (Sanction) ด้วย จากการศึกษากฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางน้ำ ปรากฏว่าไม่มีกฎหมายใดมีเจตนารมณ์ในการ

ควบคุมมลพิษทางน้ำที่เกิดจากสนามกอล์ฟโดยตรง จะมีก็แต่กฎหมายที่นำมาตีความเพื่อใช้กับสภาพปัญหาเท่านั้น จึงเกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นอันได้แก่

(1) บทกำหนดโทษหรือสภาพบังคับ (Sanction) ของกฎหมายเหล่านั้น มีผลกระทบต่อประชาชนน้อย เช่น ประมวลกฎหมายอาญามีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 หมื่นบาท สำหรับความผิดที่ก่อให้เกิดขัดข้องแก่การใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภค พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 กรณีฝ่าฝืนคำสั่งให้ระงับเหตุรำคาญ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับโทษที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้จะเห็นว่าเป็นโทษที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพอนามัยของประชาชนที่จะเสียไป

(2) ขั้นตอนการดำเนินงานตามกฎหมาย ในการเริ่มต้นคดีจะกระทำได้ยาก เนื่องจากลักษณะมลพิษทางน้ำนั้นเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุและบางครั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นจะเป็นไปในลักษณะของการสะสมมลพิษซึ่งต้องอาศัยเวลานานกว่าจะปรากฏผลร้าย จึงไม่มีผู้ใดร้องทุกข์และกล่าวโทษ

(3) บุคลากรในการปฏิบัติงาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมลพิษจากสนามกอล์ฟ ซึ่งถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษแห่งหนึ่ง จะต้องอยู่ภายใต้ความดูแลและรับผิดชอบของจังหวัด ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2535 ปัญหาที่ประสบอยู่ที่คือจังหวัดยังขาดบุคลากรที่มีความรู้และมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อม

(4) ขั้นตอนในการดำเนินการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ในปัจจุบันถือว่าความผิดเกี่ยวกับการก่อกมลพิษทางน้ำนั้นตามกฎหมายถือว่าเป็นคดีเล็กน้อย ประกอบกับพิสูจน์ได้ยาก ถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายกับเหตุ คือ มลพิษจากสนามกอล์ฟจึงมีผลให้แม้จะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษ แต่ก็ยังเป็นปัญหาในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอยู่ เนื่องจากต้องเก็บตัวอย่างน้ำส่งไปพิสูจน์ยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและขั้นตอนดำเนินการซับซ้อน จึงทำให้ละเลยในเรื่องการจับตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

จากข้อสรุปที่กล่าวมานี้เมื่อนำมาใช้ในการทดสอบสมมติฐานที่ว่า "ปัญหาการใช้น้ำในสนามกอล์ฟ ได้สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และมลพิษทางน้ำ

ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐยังไม่ได้ใช้ บทบาท อำนาจและหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว ทั้งในรูปของการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนจำกัดหน่วยงานย่อย ๆ ในการควบคุมและปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ" จะเห็นว่าสมมติฐานนั้นมีส่วนถูกต้องดังเหตุผลตามข้อสรุป

5.2 ข้อเสนอแนะ

ปัญหาที่ได้จากการวิจัยทำให้ผู้วิจัยขอเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาดังนี้

5.2.1 ด้านการควบคุมสนามกอล์ฟ

1) การควบคุมการใช้น้ำจากสนามกอล์ฟ โดยให้มีคณะกรรมการควบคุมนโยบายเกี่ยวกับการใช้น้ำระดับนโยบายและคณะกรรมการลุ่มน้ำประจำแต่ละท้องถิ่นในลุ่มน้ำของประเทศ ในการควบคุมการใช้น้ำของสนามกอล์ฟและจัดลำดับการใช้น้ำของผู้ต้องการใช้น้ำในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ทางน้ำโดยให้เกษตรกรที่ประกอบเกษตรกรรม ผู้ใช้น้ำอุปโภคบริโภคในชุมชนได้ใช้น้ำก่อนกิจการเพื่อการกีฬาหรือนันทนาการ

2) การควบคุมการให้สนามกอล์ฟจะต้องขออนุญาตจัดตั้งและกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการขออนุญาต โดยมีมาตรการ ควบคุม มิให้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นระยะ ๆ โดยออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารเพื่อออกระเบียบหรือข้อบังคับ กำหนดให้สนามกอล์ฟต้องปฏิบัติตามระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนด

3) การควบคุมทางกฎหมาย โดยการตรากฎหมายลำดับรอง ตามข้อ 2 ให้ควบคุมให้สนามกอล์ฟดำเนินการดังนี้

กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษทางน้ำจากสนามกอล์ฟ และกำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้ง เพื่อนำไปบำบัดน้ำให้สามารถนำกลับไปใช้ได้

กำหนดให้สนามกอล์ฟทุกแห่ง เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการใช้ปุ๋ยและสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

4) ควบคุมการดำเนินงานของสนามกอล์ฟให้ปฏิบัติตามข้อบังคับของหน่วยงานราชการในรูปคณะกรรมการ เพื่อให้เป็นคณะกรรมการที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ จึงให้คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทน กรมป่าไม้ ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทน

กรมวิชาการเกษตร ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และผู้ประกอบการ
สนามกอล์ฟ เป็นคณะกรรมการหลักในการวางนโยบายและกำกับดูแลสนามกอล์ฟ

5.2.2 ด้านการป้องกันมิให้สนามกอล์ฟส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดย

1) กำหนดให้สนามกอล์ฟขุดคูน้ำรองสนามกอล์ฟ เพื่อบำบัดน้ำเสียก่อน
ปล่อยออกสู่แหล่งน้ำสาธารณะ และถ้าสนามกอล์ฟแห่งนั้นไม่มีบ่อบำบัดน้ำเสีย จะต้องต่อท่อ
ส่งน้ำเสียไปบ่อบำบัดยังบ่อบำบัดน้ำรวมที่อยู่ใกล้ที่สุด (ในกรณีที่มีบ่อบำบัดน้ำรวมให้บริการ)
โดยผู้ดำเนินการสนามกอล์ฟจะจ่ายค่าธรรมเนียมในการบำบัดน้ำเสียรวมตามหลัก PPP

2) ผลักดันให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม
กำหนดให้สนามกอล์ฟต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะจัดตั้ง
สนามกอล์ฟเพื่อศึกษาผลกระทบของการก่อสร้างสนามกอล์ฟ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
และทรัพยากรบริเวณพื้นที่รอบโครงการ เพื่อหามาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบและการ
ชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อ
ประเมินผลภายหลังการดำเนินโครงการ

5.2.3 ด้านการแก้ไขปัญหาจากสนามกอล์ฟ

ในกรณีที่สนามกอล์ฟใดเป็นต้นเหตุให้แหล่งน้ำสาธารณะเน่าเสียและ
หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องของรัฐได้เข้าดำเนินการฟื้นฟูสภาพแหล่งน้ำนั้นให้ดีขึ้นแล้ว
ผู้ดำเนินการสนามกอล์ฟจะต้องรับภาระในค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการฟื้นฟูแหล่งน้ำใน
ขณะนั้น