

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริม
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

กรมควบคุมมลพิษได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๓๐๗/๙๕๔๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมควบคุมมลพิษมีความประสงค์จะขอ
หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนี้

๑. การบังคับการตามกฎหมายในการควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่
แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๖๙ แห่ง
พระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะต้องทำการเก็บตัวอย่างน้ำเพื่อนำมาวิเคราะห์
เปรียบเทียบกับค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด โดยการเก็บตัวอย่างน้ำจะต้องเก็บภายในหรือ
ภายนอกเขตที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษ

๒. ตามข้อ ๑ หากพิจารณาว่าจะต้องทำการเก็บตัวอย่างน้ำของแหล่งกำเนิด
มลพิษที่ระบายลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม ณ จุดที่อยู่นอกเขตที่ตั้ง กรณีที่ไม่
สามารถปฏิบัติได้เนื่องจากสภาพปัญหาทางกายภาพในพื้นที่ เช่น ปลายท่อหรือปลายรางระบาย
น้ำฝังอยู่ใต้ดิน ปลายท่อระบายน้ำต่ำกว่าระดับน้ำในแหล่งรองรับสาธารณะ หรือขณะตรวจสอบมี
การปิดกั้นไม่ให้ระบายออกสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งมีเหตุอันพึงสงสัยได้ว่าในเวลาปกติมีการระบายน้ำ
ออกลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนั้น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะอาศัยอำนาจ
ตามกฎหมายดำเนินการเก็บตัวอย่างน้ำที่ระบายลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม ณ
จุดภายในเขตที่ตั้งได้หรือไม่ โดยอาศัยข้อพิจารณาหลักวิชาการว่าเป็นตัวแทนของน้ำทั้งจาก
แหล่งกำเนิดมลพิษและหลักฐานอื่นๆ เช่น ภาพถ่ายเพื่อประกอบการบังคับใช้กฎหมาย

๓. กรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตรวจพบว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครอง
แหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือ
ของเสีย เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติ
ฉบับเดียวกันนี้ ออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัด
ให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือของเสียได้ทันทีหรือจะต้องทำการเก็บตัวอย่างน้ำมาวิเคราะห์
เปรียบเทียบกับอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่กฎหมายกำหนดก่อนการดำเนินการออกคำสั่งดังกล่าว และ
หากผลวิเคราะห์ตัวอย่างน้ำมีค่าอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่กฎหมายกำหนด จะสามารถบังคับการ
ตามมาตรา ๗๐ ได้หรือไม่

๔. กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา ๖๙ ได้มีการนำเทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology) มาใช้ทดแทนในการจัดการน้ำเสียที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการ และสามารถควบคุมคุณภาพน้ำทิ้งให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องมีหน้าที่ก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือของเสียตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ อีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมควบคุมมลพิษ) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามคำชี้แจงของผู้แทนกรมควบคุมมลพิษว่าข้อหาหรือของกรมควบคุมมลพิษในครั้งนี้สืบเนื่องมาจากส่วนงานภายในของกรมควบคุมมลพิษ (กองนิติการ และฝ่ายตรวจและบังคับการสำนักจัดการคุณภาพน้ำ) มีความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการเก็บตัวอย่างน้ำภายนอกเขตที่ตั้งของแหล่งกำเนิดมลพิษจะเป็นการขัดต่อมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่ามาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดเป็นบทบัญญัติที่กำหนดประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะเท่านั้นโดยไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องวิธีการเก็บตัวอย่างน้ำแต่อย่างใด

กรณีตามข้อหาหรือ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่ามาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงแนวทางในการเก็บตัวอย่างน้ำด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๖๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีความหมายที่ชัดเจนอยู่แล้วว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการประกาศกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามที่กฎหมายกำหนด และคำว่า “...นอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษ” ตามที่ปรากฏในมาตรา ๖๙ นั้นก็เป็นเพียงถ้อยคำที่ใช้ต่อเนื่องมาจากความในตอนต้นและมีลักษณะเป็นการขยายความคำว่า “ออกสู่สิ่งแวดล้อม” ให้มี

^๑ มาตรา ๖๙ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา ๕๕ หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา ๕๖ หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๘

ความชัดเจนขึ้นว่าน้ำเสียหรือของเสียที่จะถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องมีค่าไม่เกินไปจากมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ข้อความดังกล่าวจึงมิได้เป็นข้อความที่มีความหมายหรือเป็นการกำหนดถึงแนวทางในการเก็บตัวอย่างน้ำว่าจะต้องเก็บจากภายนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษ ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงแนวทางในการเก็บตัวอย่างน้ำแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า มาตรา ๖๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงแนวทางในการเก็บตัวอย่างน้ำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาประเด็นนี้อีก

อนึ่ง การเก็บตัวอย่างน้ำจะสามารถดำเนินการได้โดยวิธีการใดนั้นต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กฎกระทรวงหรือประกาศที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวต่อไป

ประเด็นที่สาม เห็นว่า โดยที่มาตรา ๗๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติหน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามประเภทที่ได้กำหนดไว้ตามมาตรา ๖๙ ไว้อย่างชัดเจนที่จะต้องก่อสร้างติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด โดยมีได้กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนประกอบกับอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจอันเนื่องมาจากการประกาศกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๖๙^๔ ดังนั้น เมื่อแหล่งกำเนิดมลพิษใดเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษตามประเภทที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ แล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นจึงมีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด และในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตรวจพบว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นไม่จัดให้มีระบบบำบัด

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓ มาตรา ๗๐ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา ๖๙ มีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เพื่อการนี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองมีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียที่กำหนดให้ทำการก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีขึ้นนั้นด้วยก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษปฏิบัติตามมาตรา ๗๐ และมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๔๗๕/๒๕๔๘)

น้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียได้ทันที

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า โดยที่เทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology) เป็นเรื่องทางด้านเทคนิคเฉพาะที่มีกระบวนการและการดำเนินการหลายรูปแบบแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมกับประเภทของกิจการและผู้ประกอบการ ฉะนั้น การจะพิจารณาว่าเทคโนโลยีสะอาด (Clean Technology) ที่นำมาใช้เป็นการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามนัยมาตรา ๗๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วหรือไม่ ย่อมเป็นเรื่องที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะต้องเป็นผู้พิจารณาตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ เนื่องจากการก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียในแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะตามที่ได้มีการประกาศกำหนดไว้ในมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นั้น การดำเนินการของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวย่อมต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด

อนึ่ง โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันพอสมควรแล้วโดยไม่มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับเทคโนโลยี วิธีการ และแนวทางในการป้องกัน คุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมและมีความทันสมัยมากขึ้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้มีการทบทวนและปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม ผู้ประกอบการ ผู้ใช้บังคับกฎหมาย และผู้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย และทำให้การป้องกันและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๐

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น