

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกกฎกระทรวงว่าด้วยผู้ควบคุมระบบบำบัดอากาศเสีย

กรมควบคุมมลพิษได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๓๐๒/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยกรมควบคุมมลพิษอยู่ระหว่าง ดำเนินการยกร่างกฎกระทรวงว่าด้วยผู้ควบคุมระบบบำบัดอากาศเสีย พ.ศ. โดยอาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา ๑๑ และมาตรา ๗๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. การยกร่างกฎกระทรวงว่าด้วยผู้ควบคุมระบบบำบัดอากาศเสีย พ.ศ. สามารถ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ และมาตรา ๗๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ได้หรือไม่ เนื่องจากบทนิยามคำว่า “ของเสีย” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ หมายความว่าอากาศเสียด้วย ประกอบกับมาตรา ๖๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า เพื่อกำหนดให้เจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษจะกำหนดให้มีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือ ดังกล่าวด้วยก็ได้

๒. ในกรณีที่ไม่สามารถออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ และมาตรา ๗๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ได้ จะมีแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ควบคุมระบบบำบัดอากาศเสีย ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมควบคุมมลพิษ โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมควบคุม มลพิษ) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การยกร่างกฎกระทรวงว่าด้วยผู้ควบคุมระบบบำบัดอากาศเสีย พ.ศ. สามารถอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ และมาตรา ๗๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๗๓^๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใด

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๘๐ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๗๓ ห้ามมิให้ผู้ใดรับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

การขอและการออกใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต การควบคุมการปฏิบัติงาน ของผู้ได้รับอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต การสั่งพักและการเพิกถอนการอนุญาต และการเสียค่าธรรมเนียมการขอและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนด ในกฎกระทรวง

(มีต่อหน้าถัดไป)

รับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ผู้ควบคุม”^๒ ว่าหมายถึง ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการควบคุม ตรวจสอบ วิเคราะห์ ดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้สำหรับการควบคุม บำบัด หรือกำจัดมลพิษอื่นใด ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจัดสร้างให้มีขึ้นเพื่อการบำบัดน้ำเสีย กำจัดของเสีย หรือมลพิษอื่นใดด้วยการลงทุนและเสียค่าใช้จ่ายของตนเอง

กรณีการเป็นผู้ควบคุมระบบบำบัดอากาศเสียตามร่างกฎกระทรวงนั้น เมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า “ผู้ควบคุม” เห็นว่า ผู้ควบคุมจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการควบคุม ตรวจสอบ วิเคราะห์ ดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบ หรืออุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้สำหรับการควบคุม บำบัด หรือกำจัดน้ำเสีย ของเสีย หรือมลพิษอื่นใด ซึ่งในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ของเสีย”^๓ ว่าหมายถึง ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ และได้กำหนดความหมายของคำว่า “อากาศเสีย” ว่าหมายถึง ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นไอเสีย กลิ่นควัน ก๊าซ เขม่า ฝุ่นละออง เถ้าถ่าน หรือมลสารอื่นที่มีสภาพละเอียดบางเบาจนสามารถรวมตัวอยู่ในบรรยากาศได้ ดังนั้น อากาศเสียจึงเป็นของเสียประเภทหนึ่ง และเป็นมลพิษ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

ให้ถือว่าผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างให้บริการเป็นผู้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ควบคุมด้วย

ในการรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียของผู้รับจ้างให้บริการตามวรรคหนึ่ง จะเรียกเก็บค่าบริการเกินกว่าอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงมิได้

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้ควบคุม” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการควบคุม ตรวจสอบ วิเคราะห์ ดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้สำหรับการควบคุม บำบัด หรือกำจัดมลพิษอื่นใด ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจัดสร้างให้มีขึ้นเพื่อการบำบัดน้ำเสีย กำจัดของเสียหรือมลพิษอื่นใดด้วยการลงทุนและเสียค่าใช้จ่ายของตนเอง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ของเสีย” หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลวหรือก๊าซ

ฯลฯ

ฯลฯ

“อากาศเสีย” หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นไอเสีย กลิ่นควัน ก๊าซ เขม่า ฝุ่นละออง เถ้าถ่าน หรือมลสารอื่นที่มีสภาพละเอียดบางเบาจนสามารถรวมตัวอยู่ในบรรยากาศได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ที่จะต้องถูกควบคุมตามมาตรา ๖๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ซึ่งในวรรคสองของมาตรานี้บัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ได้มีการประกาศกำหนดให้เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมมีหน้าที่ต้องติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมืออื่นใดสำหรับการควบคุม กำจัด ลด หรือขจัดมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอากาศตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เพื่อการนี้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้มีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือดังกล่าวด้วยก็ได้ และโดยที่การดำเนินงานเพื่อควบคุมระบบบำบัดอากาศเสียเป็นการควบคุมตรวจสอบ วิเคราะห์ ดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบ หรืออุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้สำหรับการควบคุม บำบัด หรือกำจัดอากาศเสียซึ่งเป็นของเสียประเภทหนึ่ง และเป็นมลพิษทางอากาศที่จะต้องถูกควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น ผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสียตามมาตรา ๖๘ นี้ จึงอยู่ในความหมายของคำว่า “ผู้ควบคุม”^๕ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ซึ่งการเป็นผู้ควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๗๓^๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ บัญญัติห้ามมิให้ผู้รับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยในวรรคสองของมาตราดังกล่าวกำหนดว่า หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ได้รับอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต การสั่งพักและการเพิกถอนการอนุญาต และการเสียค่าธรรมเนียมการขอและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๔มาตรา ๖๘ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม การปล่อยอากาศเสีย รังสีหรือมลพิษอื่นใดที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ ก๊าซ เขม่า ฝุ่น ละออง เถ้าถ่าน หรือมลพิษอากาศ ในรูปแบบใด ออกสู่บรรยากาศไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา ๕๕ หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา ๕๖ หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๘

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามวรรคหนึ่งมีหน้าที่ต้องติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดสำหรับการควบคุม กำจัด ลด หรือขจัดมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอากาศตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เว้นแต่จะได้มีระบบ อุปกรณ์หรือเครื่องมือดังกล่าว ซึ่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ทำการตรวจสอบและทดลองแล้วเห็นว่ายังใช้การได้อยู่แล้ว เพื่อการนี้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้มีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือดังกล่าวด้วยก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

กรณีตามปัญหา การยกร่างกฎกระทรวงว่าด้วยผู้ควบคุมระบบบำบัดอากาศเสีย พ.ศ. โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๓^๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกใบอนุญาตเป็นผู้ควบคุม จึงสามารถกระทำได้ ส่วนมาตรา ๑๑^๘ ที่เป็นบทบัญญัติทั่วไป เห็นควรระบุวรรคสองซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้เพิ่มเติม

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ไม่สามารถออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๑ และมาตรา ๗๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ได้ จะมีแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ควบคุมระบบบำบัดอากาศเสียตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อย่างไร เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งว่า การยกร่างกฎกระทรวงว่าด้วยผู้ควบคุมระบบบำบัดอากาศเสีย พ.ศ. สามารถอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ และมาตรา ๗๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ได้ ในประเด็นนี้จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๕

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๘มาตรา ๑๑ ให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้