

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อแหล่งน้ำผิวดินไม่เพียงพอต่อความต้องการทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องนำน้ำใต้ดินขึ้นมาใช้ประโยชน์ น้ำใต้ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกนำมาใช้ประโยชน์เป็นเวลานานแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์เพื่อการอุปโภคบริโภค การอุตสาหกรรม การเกษตรกรรม กิจกรรมต่างๆของมนุษย์ และยังพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญอีกด้วย

น้ำใต้ดินจึงเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะเป็นน้ำที่สะอาดและบริสุทธิ์ผ่านกระบวนการกลั่นกรองตามธรรมชาติ จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตทั้งหลายไม่เพียงแต่มนุษย์เท่านั้น ดังนั้น การเข้าถึงน้ำสะอาดของประชาชนจึงเป็นภารกิจสำคัญของรัฐบาลที่ต้องจัดหาให้ประชาชนได้รับอย่างทั่วถึงครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยเฉพาะในเขตชนบทที่ต้องประสบปัญหาภัยแล้ง และมีความต้องการใช้น้ำใต้ดินในปริมาณมาก หากปรากฏว่าน้ำใต้ดินในบริเวณใดมีคุณภาพไม่ดี เนื่องมาจากการปนเปื้อนสารพิษต่างๆ อันมีสาเหตุมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น ภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม และภาคครัวเรือน เป็นต้น เมื่อนำน้ำใต้ดินดังกล่าวมาอุปโภคบริโภคย่อมจะทำให้เป็นอันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ พืช รวมทั้งสิ่งแวดล้อมด้วย

ปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพเกษตรกรรม ภาคเกษตรกรรมจึงถือเป็นภาคส่วนที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าภาคส่วนอื่นๆที่จะสามารถพัฒนาเศรษฐกิจและสร้างความมั่งคั่งให้แก่ชาติได้ รัฐบาลจึงมุ่งเน้นให้ความสำคัญในการที่จะพัฒนาภาคเกษตรกรรมอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ

แต่เดิมการทำเกษตรกรรม มนุษย์กระทำเพื่อเลี้ยงชีพของตนและครอบครัวเท่านั้น แต่เมื่อความเจริญก้าวหน้าทางด้านวัตถุได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบเกษตรกรรมให้เป็นเชิงพาณิชย์ที่ผลิตเพื่อขายมากขึ้น ผลที่ตามก็คือ ความจำเป็นที่จะต้องเร่งและเพิ่มผลผลิตทั้งทางด้านเกษตร การปศุสัตว์ จึงมีการนำเทคโนโลยี การขยายพันธุ์ การใช้ปุ๋ยเคมี ยาฆ่าแมลง สารเคมี เข้ามาใช้จากเดิมอย่างกว้างขวาง แต่ในขณะเดียวกันกลับทำให้ระบบนิเวศเปลี่ยนแปลงไปทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลง และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในที่สุด

สาเหตุหนึ่งที่เป็นตัวทำลายสิ่งแวดล้อม คือ การใช้ปุ๋ยเคมีของเกษตรกร แม้การใช้ปุ๋ยเคมีในพื้นที่การเกษตรจะช่วยให้ได้ผลผลิตเพิ่มมากขึ้น สร้างรายได้ให้กับเกษตรกรอย่างมาก แต่หากใช้ปุ๋ยเคมีในปริมาณมากเกินไป นอกจากพืชไม่สามารถนำไปใช้ได้ทั้งหมดแล้ว ธาตุอาหารในปุ๋ยเหล่านั้นกลับสะสมอยู่ในดิน เมื่อดินถูกน้ำชะล้างก็จะไหลติดไปกับน้ำลงสู่แหล่งน้ำใกล้เคียง ทำให้ในน้ำมีธาตุอาหารมากเกินไป ซึ่งเรียกปรากฏการณ์นี้ว่า “EUTROPHICATION” ส่งผลให้สาหร่ายและพืชน้ำเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและเป็นจำนวนมาก ทำให้ปริมาณออกซิเจนในน้ำลดน้อยลงแล้วทำให้น้ำเน่าเสียได้ ซึ่งท้ายที่สุดก็จะปนเปื้อนลงสู่แม่น้ำใต้ดิน สร้างมลพิษให้แหล่งน้ำสะอาดที่มนุษย์ใช้อุปโภคบริโภค

น้ำใต้ดินที่ปนเปื้อนปุ๋ยเคมี จะพบสารไนเตรตซึ่งเป็นธาตุอาหารที่สำคัญในปุ๋ยเคมี เมื่อดื่มดื่มน้ำที่มีการปนเปื้อนสารไนเตรตในปริมาณสูงก็สามารถก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสุขภาพได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเด็กทารก ทำให้เกิดโรคที่เรียกว่า “Blue Baby” หรือ Methemoglobinemia นอกจากนี้ผู้ที่ดื่มน้ำที่ปนเปื้อนไนเตรตยังเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดโรคมะเร็งทางเดินอาหาร มะเร็งกระเพาะปัสสาวะ มะเร็งต่อมไทรอยด์ชนิดฮอดจกิน และมะเร็งรังไข่ได้<sup>2</sup>

ในเรื่องดังกล่าวนี้ จากการเปิดเผยของกลุ่มกรีนพีซ “มีการพบไนเตรตปนเปื้อนในแหล่งน้ำบาดาลรอบบริเวณพื้นที่เกษตรกรรมในจังหวัดกาญจนบุรีและสุพรรณบุรี ซึ่งมีไนเตรตปนเปื้อนสูงกว่า 3 เท่าของมาตรฐานความปลอดภัยในน้ำดื่มขององค์การอนามัยโลก (WHO) และมาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาลที่ใช้บริโภคได้ โดยมีสาเหตุมาจากการใช้ปุ๋ยและสารเคมีที่มากเกินไป ความจำเป็นของพืช จนก่อให้เกิดการสะสมของปุ๋ยและสารเคมีในดินและปนเปื้อนลงสู่แหล่งน้ำใต้ดิน และยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้ที่ดื่มน้ำจากพื้นที่ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเด็กทารก”<sup>3</sup>

ปัญหาการปนเปื้อนน้ำใต้ดินจากการใช้ปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรม จึงเป็นปัญหาที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านอื่น เช่น ดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้ เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลไม่ควรมองข้าม แต่เท่าที่ผ่านมานโยบายและแผนการดำเนินการของรัฐบาลกลับมุ่งเน้นไปที่

<sup>1</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), น. 11-12.

<sup>2</sup> Nancy K. Kubasek and Gary S. Silverman, “Nutrients”, Environmental Law, (New Jersey: Person Prentice Hall, 2008), pp. 222-223.

<sup>3</sup> ทิราโด เรเยส, “กรีนพีซพบน้ำบาดาลปนเปื้อนสูงที่ไร่น้อยไม่ร้างเมืองกาญจน์,” สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th>.

การจัดการทรัพยากรน้ำโดยเฉพาะแหล่งน้ำผิวดินมากกว่าแหล่งน้ำใต้ดิน ส่วนกฎหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองน้ำใต้ดินจากการปนเปื้อนปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรม ได้แก่ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 2) รวมทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น มาตรฐานคุณภาพน้ำใต้ดิน มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาลที่ใช้บริโภค การควบคุมและตรวจสอบคุณภาพน้ำบาดาล การควบคุมการใช้ปุ๋ยเคมี และความรับผิดชอบทางแพ่งในกรณีดังกล่าว เมื่อพิจารณาจะพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาการปนเปื้อนน้ำใต้ดินจากการใช้ปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรมที่เหมาะสม มีเพียงหลักเกณฑ์ที่สามารถนำมาปรับใช้ในการจัดการกับปัญหานี้ได้ ซึ่งกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ และอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเพื่อป้องกัน อนุรักษ์และฟื้นฟูน้ำใต้ดิน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษากฎหมายของประเทศไทยว่า กฎหมายที่นำมาปรับใช้ในการคุ้มครองน้ำใต้ดินจากการใช้ปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรมที่มีอยู่นั้นเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาหรือไม่ ควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ หรือบัญญัติกฎหมายใหม่เพื่อนำมาใช้ในการแก้ปัญหานี้หรือไม่

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงใคร่ขอเสนอ แนวความคิดทางสิ่งแวดล้อม กฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน หน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่างๆของปัญหาการปนเปื้อนน้ำใต้ดินจากการใช้ปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรม และได้นำเสนอมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองน้ำใต้ดินของต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการพิจารณาแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายในการคุ้มครองน้ำใต้ดินจากการปนเปื้อนปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้ควบคู่ไปกับการพัฒนาเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. ศึกษามาตรการทางกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองน้ำใต้ดินจากการปนเปื้อนปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรมที่มีอยู่ในปัจจุบัน และแนวความคิดที่นำมาใช้ในการจัดการ
2. ศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการคุ้มครองน้ำใต้ดินจากการปนเปื้อนปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรม
3. วิเคราะห์เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมที่ควรนำมาปรับปรุงกฎหมายไทยในการคุ้มครองน้ำใต้ดินจากการปนเปื้อนปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 1.3 สมมุติฐานในการศึกษา

ปัญหาน้ำใต้ดินปนเปื้อนจากการใช้ปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรม มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวอยู่หลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 2) ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับก็มีมาตรการในการแก้ไขปัญหาแยกส่วนกัน ทำให้ขาดความสอดคล้องในการแก้ไขปัญหายังเป็นระบบและรอบด้าน อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายเพื่อปกป้อง อนุรักษ์และฟื้นฟูน้ำใต้ดินที่เหมาะสมและชัดเจน มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงยังไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองและอนุรักษ์น้ำใต้ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรที่รัฐบาลจะหามาตรการแก้ไขปัญหาย่างจริงจัง ทั้งในดำนนโยบาย กฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกป้อง อนุรักษ์ ฟื้นฟูทรัพยากรน้ำใต้ดินมากยิ่งขึ้น

### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาและวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองน้ำใต้ดินจากการปนเปื้อนปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรมทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งแนวความคิดในการจัดการการปนเปื้อนน้ำใต้ดินจากการใช้ปุ๋ยเคมี โดยได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมและรอบด้านยิ่งขึ้น

### 1.5 วิธีการศึกษา

การดำเนินการศึกษาใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้า รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ และนำข้อมูลดังกล่าวมาศึกษาอย่างเป็นระบบ รวมทั้งศึกษาจากบทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมาย บทความ หนังสือ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต และนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขและพัฒนากฎหมายและมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. เพื่อให้ทราบถึงความสำคัญของน้ำใต้ดิน อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่จะต้องมีการจัดการทางกฎหมายในการปกป้อง คุ่มครอง อนุรักษ์ และฟื้นฟู ให้เหมาะสมและชัดเจนมากขึ้น
2. เพื่อให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองน้ำใต้ดินจากการปนเปื้อนปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรมที่มีในปัจจุบันมีอยู่เพียงพอหรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร
3. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายในการคุ้มครองน้ำใต้ดินจากการปนเปื้อนปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรมให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น