

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากกรณีที่มีการปนเปื้อนในแหล่งน้ำบาดาลรอบบริเวณพื้นที่เกษตรกรรม ในจังหวัดกาญจนบุรีและสุพรรณบุรี ซึ่งมีในเขตปนเปื้อนสูงกว่า 3 เท่าของมาตรฐานความปลอดภัยในน้ำดื่มขององค์การอนามัยโลก (WHO) และมาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาลที่ใช้บริโภคได้ โดยมีสาเหตุมาจากการใช้ปุ๋ยและสารเคมีที่มากเกินไปจนทำให้ความจำเป็นของพืช จนก่อให้เกิดการสะสมของปุ๋ยและสารเคมีในดินและปนเปื้อนลงสู่แหล่งน้ำใต้ดิน เมื่อนำมาอุปโภคบริโภคก็สามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยได้ สะท้อนให้เห็นว่า การทำเกษตรกรรมก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ ที่อาจส่งผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมได้ เพราะเมื่อน้ำใต้ดินเกิดการปนเปื้อนแล้ว มนุษย์ไม่อาจนำมาอุปโภคบริโภคได้ ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนน้ำสะอาดอันเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีวิต อีกทั้งยังเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ฉะนั้น จึงเป็นหน้าที่ของเราทุกคนที่ต้องช่วยกันปกป้องคุ้มครอง และอนุรักษ์น้ำใต้ดินไว้ให้ยั่งยืนต่อไป เพื่อให้ลูกหลานของเราได้มีน้ำสะอาดใช้ในวันข้างหน้า

อย่างไรก็ดี ปัญหาการปนเปื้อนน้ำใต้ดินไม่ว่าจะมีสาเหตุจากภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม ภาคครัวเรือน หรือจากแหล่งกำเนิดอื่นๆ ถือเป็นปัญหาที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านอื่นๆ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อมนุษย์ สัตว์ สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ และนับวันยิ่งจะทวีความรุนแรงมากขึ้น แต่ทว่านโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา กลับมุ่งเน้นให้ความสำคัญแก่ทรัพยากรน้ำโดยเฉพาะแหล่งน้ำผิวดินมากกว่าแหล่งน้ำใต้ดิน ทำให้น้ำใต้ดินขาดการบริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ และฟื้นฟูอย่างถูกต้องและเหมาะสม รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องเร่งรัดดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง ทั้งทางด้านนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องและรองรับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเกี่ยวกับน้ำใต้ดินได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

สำหรับกรณีการปนเปื้อนน้ำใต้ดินจากการใช้ปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรมนั้น ในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 2) รวมทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองน้ำใต้ดิน

จากการปนเปื้อนปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรม ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำใต้ดิน มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาลที่ใช้บริโภค การควบคุมและตรวจสอบคุณภาพน้ำใต้ดิน การควบคุมการใช้ปุ๋ยเคมี และความรับผิดชอบทางแพ่งเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว จากการศึกษา พบว่า มาตรการต่างๆ เหล่านี้ ซึ่งกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ และอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ยังไม่เพียงพอต่อการคุ้มครอง อนุรักษ์ และฟื้นฟูน้ำใต้ดินจากการปนเปื้อนปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ กล่าวคือ

พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง เน้นวางหลักเกณฑ์ในการเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาล การระบายน้ำลงบ่อบาดาล โดยผู้ประกอบการกิจการน้ำบาดาลต้องดำเนินการขอใบอนุญาตเสียก่อน อันเป็นการควบคุมการใช้้ำบาดาลโดยทางราชการอย่างเข้มงวด โดยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และมาตรการในทางวิชาการสำหรับการเจาะน้ำบาดาล และน้ำบาดาลดังกล่าวจะต้องผ่านการตรวจสอบและวิเคราะห์น้ำบาดาลให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาลที่ใช้บริโภคกำหนดไว้ด้วย แต่หากตรวจพบว่าน้ำบาดาลมีการปนเปื้อนไนเตรต หรือสารพิษต่างๆ เกินค่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถออกใบอนุญาตให้ได้ ซึ่งถือเป็นมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบคุณภาพน้ำบาดาลไปพร้อมๆ กัน สามารถป้องกันการปนเปื้อนน้ำใต้ดินจากการใช้ปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรมได้ในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ไม่ใช้บังคับแก่น้ำใต้ดินที่อยู่ลึกไม่ถึงระดับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด (ความลึกไม่เกิน 10 เมตร) จึงทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายสำหรับน้ำใต้ดินดังกล่าวและไม่อาจนำมาตราการควบคุมและตรวจสอบคุณภาพน้ำบาดาลมาใช้บังคับได้ ทำให้ประชาชนผู้ใช้น้ำบาดาลไม่อาจทราบได้ว่าน้ำบาดาลมีการปนเปื้อนไนเตรตหรือสารพิษต่างๆ หรือไม่ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่นั้น นอกจากนี้ยังพบปัญหาการลักลอบขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลในเขตชนบท โดยมีได้มีการตรวจสอบและวิเคราะห์คุณภาพน้ำบาดาลเสียก่อน ซึ่งสาเหตุที่มีการลักลอบใช้น้ำบาดาลนั้น เกิดจากการที่ประชาชนไม่รู้กฎหมายว่าจะต้องขอใบอนุญาตต่อทางราชการก่อน ซึ่งผู้ที่ลักลอบเจาะบ่อน้ำบาดาลจะมีความผิดและต้องรับโทษตามกฎหมายด้วย

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ยังไม่มีบทบัญญัติในการคุ้มครองและอนุรักษ์น้ำใต้ดินเท่าที่ควร รวมทั้งขาดมาตรการในการฟื้นฟูที่ชัดเจน ทำให้เมื่อเกิดการปนเปื้อนน้ำใต้ดินจากการใช้ปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรมจึงไม่มีกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งการจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ต้องเริ่มควบคุมกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นบนผิวดินซึ่งก็คือ พื้นที่เกษตรกรรมเสียก่อน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการปนเปื้อนดิน น้ำผิวดิน

อันจะส่งผลกระทบต่อน้ำใต้ดิน ซึ่งหากน้ำใต้ดินมีการปนเปื้อนแล้วก็ยากที่จะเข้าไปดำเนินการฟื้นฟู และต้องเสียงบประมาณจำนวนมาก แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ การกำหนดพื้นที่คุ้มครองแหล่งน้ำบาดาลที่สำคัญ เพื่อเป็นการป้องกัน และคุ้มครองแหล่งน้ำบาดาลมิให้คุณภาพน้ำบาดาลในบริเวณนั้นได้รับความเสียหาย โดยจะต้องควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่างๆบนผิวดินที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพน้ำบาดาลและทำให้เกิดการปนเปื้อนน้ำบาดาล ซึ่งมาตรการที่ควรนำมาใช้ได้แก่ การควบคุมการใช้สารเคมี และปุ๋ยเคมีในพื้นที่เกษตรกรรม และต้องทำการเกษตรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น การทำเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น

ประเด็นต่อมา กฎหมายฉบับนี้ยังไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำใดๆอันเป็นเหตุให้เกิดการปนเปื้อนแก่น้ำบาดาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพของน้ำบาดาล และเป็นอันตรายต่อประชาชนที่อุปโภคบริโภค มีเพียงแต่โทษเฉพาะในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น การสูบน้ำบาดาลในเขตห้ามสูบน้ำบาดาล และในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของใบอนุญาตเท่านั้น จึงไม่อาจนำผู้กระทำมาปรับโทษได้ ซึ่งหากกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ทำโดยเจตนาหรือประมาททำให้น้ำบาดาลเกิดการปนเปื้อน จนเป็นเหตุทำให้คุณภาพน้ำบาดาลเสื่อมโทรมลงและทำให้ผู้อุปโภคบริโภคได้รับความเสียหาย มีความผิดและต้องรับโทษทางอาญาแล้ว ก็น่าจะทำให้ผู้ประกอบการทั้งหลายเกรงกลัว และไม่กล้าที่จะกระทำผิดกฎหมาย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในส่วนของความรับผิดชอบทางแพ่งต่อการปนเปื้อนของน้ำใต้ดินจากการใช้ปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรม ตามมาตรา 96 และมาตรา 97 ก็ยังพบข้อขัดข้องหลายประการ เช่น ปัญหาผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อน้ำใต้ดิน ปัญหาการกำหนดค่าเสียหาย และปัญหาการประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรน้ำใต้ดิน ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ยุ้งยากและมีความซับซ้อนเป็นอย่างมาก จึงต้องมีการศึกษาจากแนวทางของต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทยต่อไป

ในส่วนพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 2) เป็นกฎหมายที่ควบคุมคุณภาพของปุ๋ยที่จะออกสู่ท้องตลาด เช่น ปุ๋ยเคมี ปุ๋ยอินทรีย์ และปุ๋ยชีวภาพ เพื่อมิให้เกษตรกรได้รับปุ๋ยปลอมและเสื่อมคุณภาพ และถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ แต่ปัญหาที่พบคือ เกษตรกรยังคงใช้ปุ๋ยเคมีในปริมาณมาก ซึ่งความจริงแล้วพืชกลับนำมาใช้ได้เพียงบางส่วนเท่านั้น ที่เหลือจะถูกชะล้างลงสู่แหล่งน้ำ และปนเปื้อนน้ำใต้ดิน ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศวิทยา โดยเฉพาะสารไนเตรดที่มีในปุ๋ยเคมี ซึ่งน้ำใต้ดินที่ปนเปื้อนสารดังกล่าว เมื่อนำมาอุปโภคบริโภคจะทำให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ได้ ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงไม่อาจให้ความคุ้มครองน้ำใต้ดินจากการปนเปื้อนปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรมได้อย่างเต็มที่ ซึ่งการแก้ไข

ปัญหาดังกล่าว ทางหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องให้ความรู้ที่ถูกต้องกับเกษตรกรซึ่งการใช้ปุ๋ยและสารเคมีนั้นต้องคำนึงตามความเหมาะสมและชนิดของพืช อีกทั้งควรส่งเสริมการใช้ปุ๋ยอินทรีย์หรือปุ๋ยชีวภาพแทนการใช้ปุ๋ยเคมี ทั้งนี้กรมวิชาการเกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตรควรร่วมมือกันจัดทำข้อมูลการใช้ปุ๋ยและสารเคมีในพืชแต่ละชนิด เผยแพร่ให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง นอกจากนี้รัฐควรใช้มาตรการอื่นเพื่อควบคุมการใช้สารเคมี เช่น มาตรการทางภาษี เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนที่แท้จริงของเกษตรกรเคมี

ทั้งนี้นโยบายของรัฐในระยะหลัง ก็มีเป้าหมายที่จะลดการนำเข้าปุ๋ยเคมีและสารเคมีทางการเกษตร รวมทั้งมีระบบจัดการสารเคมีอย่างครบวงจรตั้งแต่การผลิต นำเข้า จนถึงการทำลาย และมีแนวทางในการพัฒนาโดยส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์และเกษตรยั่งยืนเพื่อลดการใช้สารเคมีในภาคเกษตรกรรม ส่งเสริมการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ส่งเสริมการทำเกษตรโดยใช้ปุ๋ยชีวภาพ และปุ๋ยอินทรีย์แทนปุ๋ยเคมี อีกทั้งกำหนดมาตรการทางเศรษฐศาสตร์โดยปรับโครงสร้างภาษีเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

นอกจากปัญหาทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว ได้แก่ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กรมอนามัย กรมวิชาการเกษตร และกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างก็มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ทำให้เมื่อเกิดการปนเปื้อนน้ำใต้ดินจากการใช้ปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ไม่อาจก้าวล่วงการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นได้ ส่งผลให้การดำเนินการเป็นแบบแยกส่วนตามความรับผิดชอบ ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพและขาดการเชื่อมโยงข้อมูลซึ่งกันและกัน เกิดความล่าช้าและไม่ทันการณ์ในการเข้าไปฟื้นฟูน้ำใต้ดินและสภาพแวดล้อม ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง นอกจากนี้ยังพบปัญหาการขาดการประชาสัมพันธ์ การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำใต้ดิน การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูน้ำใต้ดินจากการปนเปื้อนสารมลพิษแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป และตัวเกษตรกรเองก็ยังขาดความรู้และความเข้าใจในการทำเกษตร โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องเผยแพร่และให้ข้อมูลความรู้ที่ถูกต้องแก่ประชาชน พร้อมกันนั้นก็ควรส่งเสริมให้ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกป้อง อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำใต้ดินด้วย เพื่อการพัฒนาเกษตรกรรมให้ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนต่อไป

ดังนั้น การนำมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำใต้ดินปนเปื้อนจากการใช้ปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรมนั้น ยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่างมี

ประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะกฎหมายต่างๆที่นำมาปรับใช้ แม้จะมีมาตรการที่สามารถคุ้มครองน้ำใต้ดินได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังมีปัญหาและข้อจำกัดอยู่หลายประการ โดยเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศแล้ว ทำให้พบว่า มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองน้ำใต้ดินจากการปนเปื้อนปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรม ยังขาดมาตรการที่จะสามารถคุ้มครอง อนุรักษ์และฟื้นฟูน้ำใต้ดินได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ มาตรการในบางเรื่องที่มีอยู่ก็ยังมีข้อบกพร่อง ที่จะนำมาบังคับใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงสมควรที่จะต้องได้รับการแก้ไข โดยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองน้ำใต้ดินจากการปนเปื้อนปุ๋ยเคมีในภาคเกษตรกรรมทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ แล้ว ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มีข้อเสนอแนะดังนี้

ข้อเสนอแนะประการแรก คือ ควรแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ ให้มีบทบัญญัติในการคุ้มครอง และอนุรักษ์น้ำบาดาลที่ชัดเจนมากขึ้น โดยเริ่มควบคุมกิจกรรมต่างๆที่เกิดขึ้นบนผิวดิน คือ พื้นที่เกษตรกรรมเสียก่อน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการปนเปื้อนดิน น้ำผิวดิน อันจะส่งผลกระทบต่อ น้ำใต้ดิน ซึ่งหากน้ำใต้ดินมีการปนเปื้อนแล้วก็ยากที่จะเข้าไปฟื้นฟู และต้องเสียงบประมาณจำนวนมากศาลในการดำเนินการดังกล่าว ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางแก้ไข คือ การกำหนดพื้นที่คุ้มครองแหล่งน้ำบาดาลที่สำคัญ เพื่อเป็นการป้องกัน และคุ้มครองแหล่งน้ำบาดาลมิให้คุณภาพน้ำบาดาลในบริเวณนั้นได้รับความเสียหาย อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง โดยจะต้องควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่างๆบนผิวดินที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพน้ำบาดาลและทำให้เกิดการปนเปื้อนน้ำบาดาล ซึ่งมาตรการที่ควรนำมาใช้ได้แก่ การควบคุมการใช้สารเคมี และปุ๋ยเคมีในพื้นที่เกษตรกรรม และต้องทำการเกษตรที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น การทำเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น ดังตัวอย่างประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป ที่ออกกฎข้อบังคับจำกัดพื้นที่การเกษตร โดยกำหนดพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการปนเปื้อนไนเตรด ซึ่งเรียกว่า “nitrate-sensitive (or nitrate-vulnerable) areas” และใช้กฎหมาย “good agricultural practice” มาใช้ในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งจะสามารถช่วยลดมลพิษที่เกิดกับน้ำใต้ดินได้

ข้อเสนอแนะประการที่สอง ในส่วนของช่องว่างทางกฎหมายของน้ำใต้ดินในระดับความลึกไม่เกิน 10 เมตร ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 นั้น ควรที่จะ

แก้ไขบทนิยาม “น้ำบาดาล” โดยไม่ใช้ระดับความลึกที่รัฐมนตรีกำหนดมาเป็นเกณฑ์ รวมทั้งกำหนดบทนิยามของคำว่า น้ำใต้ดินและน้ำในดิน เพิ่มเติมขึ้นเพื่ออธิบายความหมายของคำว่าน้ำบาดาลให้ชัดเจนขึ้น เพราะโดยหลักทางวิชาการ น้ำใต้ดิน แบ่งเป็นน้ำในดินและน้ำบาดาล ดังนี้

“น้ำใต้ดิน” หมายความว่า น้ำที่อยู่ในระดับใต้ดินเกิดจากการดูดซับน้ำลงสู่ใต้ดิน แบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ น้ำในดินและน้ำบาดาล

“น้ำในดิน” หมายความว่า น้ำใต้ดินที่เกิดอยู่ตามรูพรุนของเม็ดแร่ต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนประกอบของดิน ชั้นน้ำนี้มีระดับน้ำเปลี่ยนแปลงตามฤดูกาลและจะสะสมอยู่เหนือระดับน้ำบาดาล

“น้ำบาดาล” หมายความว่า น้ำใต้ดินที่เกิดอยู่ในชั้นดิน กรวด หินหรือหินซึ่งเป็นชั้นอิมตัวด้วยน้ำ

อย่างไรก็ตาม ก็ต้องมีบทบัญญัติยกเว้น ในกรณีที่การเจาะหรือใช้น้ำบาดาลที่มีความลึกไม่เกิน 10 เมตร ไม่ต้องขออนุญาต หากเพื่อการอุปโภคหรือบริโภคในครัวเรือน หรือเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดในกฎกระทรวง แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองบ่อน้ำบาดาลต้องรายงานให้พนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่ทราบภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันที่เริ่มเจาะน้ำบาดาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบและทำการวิเคราะห์คุณภาพน้ำว่าเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาลที่ใช้บริโภคหรือไม่ หากเห็นว่า มีค่าในเขตหรือสารพิษเกินกว่ามาตรฐานกำหนด และอาจเป็นอันตรายหากนำมาอุปโภคหรือบริโภค ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าของหรือผู้ครอบครองบ่อน้ำบาดาลให้ทำการแก้ไขหรือหยุดการใช้น้ำบาดาล ถือเป็นการป้องกันและลดความเสี่ยงในการนำน้ำใต้ดินที่อาจปนเปื้อนในเขตหรือสารพิษมาอุปโภคบริโภคซึ่งทำให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

ข้อเสนอแนะประการที่สาม คือ เพิ่มบทบัญญัติในส่วนของการฟื้นฟูน้ำบาดาล ในกรณีที่เกิดการปนเปื้อนต่อน้ำบาดาลให้เป็นรูปธรรม โดยต้องจัดให้มีแผนการในการขจัดมลพิษและฟื้นฟูน้ำบาดาล และในส่วนของกองทุนพัฒนาน้ำบาดาล หรือ กพน. ควรจะกำหนดให้มีวัตถุประสงค์ในการขจัดมลพิษและฟื้นฟูไว้ด้วย และนำเงิน กพน. มาเป็นค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษและฟื้นฟูคุณภาพน้ำบาดาล เพื่อให้แก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วทันการณ์ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลมีอำนาจเข้าไปดำเนินการฟื้นฟูและขจัดมลพิษ

นอกจากนี้ ควรเพิ่มอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปดำเนินการตรวจสอบและเฝ้าระวังติดตามคุณภาพน้ำบาดาลในบ่อน้ำบาดาลของประชาชนได้ ในระหว่างพระอาทิตย์

ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงสิทธิของประชาชนไม่ให้ได้รับความกระทบกระเทือนมากเกินไป ซึ่งในกรณีนี้ที่ตรวจพบว่าน้ำบาดาลมีการปนเปื้อนสารพิษเกินกว่าที่มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาลที่ใช้บริโภคกำหนดและอาจเป็นอันตรายต่อประชาชนหรือเกิดความเสียหายต่อแหล่งน้ำบาดาล ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งหยุดการใช้น้ำบาดาล ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกันหรือระงับความเสียหาย

ข้อเสนอแนะประการสุดท้าย คือ ควรเพิ่มบทกำหนดโทษให้ “การกระทำการใดๆ หรือการดำเนินการทางกายภาพ เคมี หรือชีวภาพ ไม่ว่าจะได้กระทำโดยเจตนาหรือประมาท ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบหรือคุณภาพของน้ำบาดาล จนเป็นเหตุที่น่าจะทำให้ผู้อื่น สัตว์ หรือพืชได้รับความเสียหายจากการใช้น้ำบาดาล ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ก็จะทำให้ผู้ประกอบการทั้งหลายเกรงกลัว และไม่กล้าที่จะกระทำผิดกฎหมาย

ในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีข้อเสนอแนะดังนี้ คือ ควรแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ ให้มีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ให้รวมไปถึงน้ำเสียที่มาจากสารเคมีทางเกษตรกรรมด้วย เช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง สารเคมีที่ใช้ในการทำเกษตร เป็นต้น เพื่อเป็นการคุ้มครองคุณภาพน้ำใต้ดินที่ปนเปื้อนสารเคมีจากภาคเกษตรกรรม โดยควรมีการหารือจากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรมวิชาการเกษตร และกรมควบคุมมลพิษ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมกับสภาพการทำเกษตรกรรมได้

นอกจากนี้ในกรณีความรับผิดทางแพ่ง ควรนำหลักการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (punitive damages) มาใช้กับผู้ที่ทำให้น้ำใต้ดินปนเปื้อน เพื่อเป็นการป้องปรามผู้ที่กระทำความผิด และเพื่อให้เพียงพอต่อการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการต้องคำนึง เมื่อจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

ข้อเสนอแนะประการแรก คือ ลดการนำเข้าปุ๋ยเคมีและสารเคมีทางการเกษตร รวมทั้งมีระบบจัดการสารเคมีอย่างครบวงจรตั้งแต่การผลิต นำเข้า จนถึงการทำจัดทำลาย โดยนำมาตรการทางภาษีมาใช้ เพื่อมาควบคุมการใช้สารเคมีในภาคเกษตรกรรม อีกทั้งรัฐบาลต้องส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์และการเกษตรยั่งยืนเพื่อลดการใช้สารเคมีในภาคเกษตรกรรม โดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ามาร่วมด้วย ดังนั้น รัฐบาลจึงควรเร่งรัดดำเนินการให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะประการที่สอง คือ กรมวิชาการเกษตรและกรมส่งเสริมการเกษตรควร
ร่วมมือกัน จัดทำคู่มือการใช้ปุ๋ยและสารเคมีในพืชแต่ละชนิด และเผยแพร่ให้กับประชาชนอย่าง
ทั่วถึง และควรจัดสรรงบประมาณในการจัดฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจเรื่อง การใช้ปุ๋ยและ
สารเคมีแก่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น กลุ่มเกษตรกร รวมทั้งจัดฝึกอบรมร่วมกับหน่วยงาน
ราชการอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมพัฒนาที่ดิน เป็นต้น เพื่อฝึกอบรมวิธีการ
เก็บตัวอย่างดินและน้ำใต้ดิน เพื่อตรวจสอบการปนเปื้อนในพื้นที่ของเกษตรกรเองได้

ข้อเสนอแนะประการสุดท้าย คือ จัดตั้งเครือข่ายแนวร่วมในการเฝ้าระวังติดตามและ
ตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งอาจก่อให้เกิดการปนเปื้อน หรือการแพร่กระจายของมลพิษลงสู่
แหล่งน้ำใต้ดิน โดยร่วมมือกับประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดทำ
แผนรองรับภาวะการปนเปื้อนของสารพิษและมลสารต่อแหล่งน้ำใต้ดินด้วย