

บทที่ 3

นโยบาย กฎหมาย และแนวทาง การจัดการน้ำของประเทศไทย

การ

จัดการน้ำของประเทศไทยได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และแผนระดับกระทรวงและกรมอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อแก้ไขปัญหาคุณภาพน้ำ ปัญหาน้ำท่วม และปัญหาการขาดแคลนน้ำ ทั้งในภาคการเกษตร และอุตสาหกรรม นอกจากนั้น ยังมุ่งแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในการใช้น้ำ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขาดแคลนน้ำ และความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำธรรมชาติ ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือการแก้ไขปัญหาการขาดเอกภาพของหน่วยงานรัฐที่มีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับน้ำ อันทำให้ไม่สามารถบูรณาการแนวทางการจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐบาลในทุกยุคสมัยได้พยายามวางนโยบายด้านการจัดการน้ำไว้หลายประการ เป็นต้นว่า การจัดหาแหล่งน้ำ การอนุรักษ์ลุ่มน้ำ การวางแผนและการจัดการลุ่มน้ำ และการสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำของภาคประชาชนและภาคอื่นๆ รวมทั้งภาคอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม ด้วย อย่างไรก็ตาม ปัญหาการจัดการน้ำซึ่งเป็นเรื่องใหญ่และสำคัญเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างๆ มากมาย และมีความเป็นพลวัตรไปตามสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ก็ยังคงเป็นปัญหาที่รอการแก้ไข และยังไม่มีความมาตรการหรือแนวทางใดที่ชัดเจน เหมาะสมเพียงพอต่อการจัดการน้ำที่ยั่งยืนได้

ในบทนี้จึงจะศึกษาถึงนโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งใช้บังคับอยู่ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งศึกษาข้อกำหนดในร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำและความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างฯ ดังกล่าว นอกจากนั้น จะได้ศึกษาบททบทวนงานวิจัยต่างๆ ที่ได้เสนอแนวทางการบริหารจัดการน้ำด้วย

3.1 นโยบายรัฐด้านการจัดการน้ำ

3.1.1 พัฒนาการของการจัดการน้ำ

รัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านทรัพยากรน้ำได้มีการดำเนินการจัดทำโครงการศึกษา ประชุมและสัมมนาต่างๆ เพื่อจัดทำนโยบาย กลยุทธ์ และแผนการจัดการด้านน้ำอย่างต่อเนื่อง สำหรับแผนและโครงการที่มีความสำคัญเชิงนโยบายของการจัดการน้ำในอดีต มีดังนี้

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) มีการผลักดันโครงการขนาดใหญ่เพื่อจัดหาน้ำ เช่น โครงการย่นฮิ โครงการท่าปลา โครงการแม่กลองใหญ่ โครงการเจ้าพระยา และในช่วงนี้เองที่ได้มีการก่อสร้างเขื่อนภูมิพลขึ้นในจังหวัดตาก

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 - 2514) เน้นการขยายระบบส่งน้ำจากโครงการขนาดใหญ่ที่ได้ทำแล้วให้ทั่วถึง ในช่วงแผนนี้ได้มีการก่อสร้างเขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนปรางค์ เขื่อนน้ำอูน เขื่อนชีบน และเขื่อนมูลบนขึ้น
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ได้เน้นด้านการก่อสร้างระบบคลองส่งน้ำและระบบระบายน้ำเพิ่มเติมตามโครงการชลประทานให้เสร็จสมบูรณ์ และได้มีการขยายระบบชลประทานขนาดเล็กเพิ่มขึ้นอีกด้วย โดยแผนฯ ฉบับนี้มีโครงสร้างครอบคลุมทุกด้าน และเป็นแม่บทในระดับลุ่มน้ำแทนที่การดำเนินงานชลประทานรายโครงการ และยังวางแนวทางที่จะทำแผนแม่บทในทุกลุ่มน้ำมาพิจารณาพร้อมกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดลำดับความสำคัญให้เห็นชัดเจน
- กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีโครงการกก - อิง - น่าน ทำการศึกษาการผันน้ำจากสาขาของแม่น้ำโขง เข้าสู่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) ได้มีการเสนอมาตรการและนโยบายให้มีหน่วยงานกลางในระดับสูง เพื่อทำการศึกษาและดำเนินการวางแผนในเรื่องการจัดทำแผนและโครงการแหล่งน้ำร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ปริมาณน้ำที่จะต้องใช้สำหรับกิจกรรมต่างๆ ของประชาชน หรือโครงการพัฒนาประเทศในสาขาต่างๆ ทั้งนี้ โดยให้มีการทดสอบที่แน่นอนถึงปริมาณน้ำและแหล่งน้ำทั้งหมดที่มีอยู่ และปริมาณน้ำที่ต้องการใช้ในแต่ละสาขา ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต เพื่อให้ทราบถึงปริมาณและแผนการใช้น้ำในอนาคตของกิจกรรมต่างๆ โดยจัดทำแผนการพัฒนาแหล่งน้ำ จัดทำแผนอนุรักษ์แหล่งน้ำให้ได้ประโยชน์อย่างสูงสุด และวางแผนการบริหารการควบคุมการใช้น้ำให้เป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) กำหนดให้สำรวจเพื่อวางแผนการผันน้ำจากแม่น้ำโขงเข้ามาเพิ่มเติมในลุ่มน้ำเจ้าพระยาและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และนอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการศึกษาและวางมาตรการแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโครงการก่อสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ การอนุรักษ์และรักษาคุณภาพของแหล่งน้ำมิให้เกิดมลพิษที่จะก่อผลเสียต่อผลผลิตการเกษตร และเป็นพิษต่อการมีชีวิตรอดของสัตว์น้ำ
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ให้เร่งรัดจัดตั้งองค์กรระดับชาติที่มีกฎหมายรองรับเพื่อวางแผนบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยเน้นการจัดการระบบลุ่มน้ำเป็นหลัก
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2545) กำหนดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับลุ่มน้ำอย่างเป็นระบบ ทั้งในการจัดหา การดูแลคุณภาพน้ำ มลพิษทางน้ำ และการระบายน้ำ โดยให้มีการประสานงานการพัฒนาทรัพยากรน้ำในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ โดยมีกฎหมายรองรับการจัดสรรทรัพยากรน้ำในกิจกรรมต่างๆ อย่างเหมาะสม

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

- พ.ศ. 2532 ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2532 จัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติขึ้น และมีการศึกษาโครงการโขง – ชี – มูล ซึ่งเป็นโครงการที่พยายามดักหรือกักน้ำท่า โดยใช้ฝายกันลำน้ำที่จะไหลลงไปยังแม่น้ำโขง ผ่านท่อ กลับเข้ามาเก็บไว้ในแหล่งน้ำในประเทศ เพื่อเพิ่มปริมาณน้ำในลุ่มแม่น้ำชีและมูล
- พ.ศ. 2535 จัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พ.ศ. 2535 รัฐบาลสมัยอานันท์ ปันยารชุน มีนโยบายให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ โดยออกกฎหมายให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน พร้อมทั้งวางแนวคิดในการแปรรูป รัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต และการประปาส่วนภูมิภาค เปิดให้บริษัทเอกชนเข้าร่วมโครงการ เช่นบริษัทประปาปทุมธานีจำกัด (การลงทุนเพื่อปรับปรุงขยายพื้นที่การให้บริการของการประปาปทุมธานี) การประปารังสิตจากรัฐบาลญี่ปุ่น ผ่านใจก้า (JICA) ตั้งแต่ พ.ศ. 2533 และ บริษัท East Water ซึ่งได้สัมปทานเป็นเวลา 30 ปี เพื่อรับผิดชอบจำหน่ายน้ำดิบในเขตอุตสาหกรรมภาค ตะวันออกครอบคลุม 7 จังหวัดคือ ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรี และตราด¹
- พ.ศ. 2536 กรมทรัพยากรน้ำกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำ โดยเนื้อหาหลัก กำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐ ประชาชนที่ต้องการใช้น้ำต้องขออนุญาตจากรัฐและเสียค่าบริการ ร่างกฎหมายให้อำนาจรัฐเปลี่ยนแปลงรูปร่างของแหล่งน้ำ เช่น การขยายพื้นที่แหล่งน้ำ การปิดกั้นแม่น้ำ ลดขนาดและผันน้ำ การจัดตั้งองค์กรจัดการน้ำทั้งในระดับชาติและระดับลุ่มน้ำ
- พ.ศ. 2538-2540 คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จัดทำกลยุทธ์ (เป็นส่วนหนึ่งของโครงการศึกษาเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา เรื่องมูลค่าของน้ำในฤดูแล้ง ราคาคน้ำในภาคเกษตรกรรม และการจัดสรรน้ำตามสิทธิในพื้นที่ร่องลุ่มน้ำเจ้าพระยา)² โดยกำหนดไว้ 6 กลยุทธ์ คือจัดตั้งองค์กรบริหารทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา การพัฒนาแหล่งน้ำใหม่ (โครงการแก่งเสือเต้น และโครงการผันน้ำกก อิง น่าน) เสริมสร้างความเข้มแข็งระบบการส่งและการควบคุม การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ การให้กรรมสิทธิ์และจัดตั้งตลาดซื้อขายสิทธิการใช้น้ำ และการออกกฎหมายน้ำ
- 4 มิถุนายน 2539 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบบันทึกความเข้าใจ เรื่องการศึกษาขั้นตอนและความเหมาะสมในการพัฒนาทรัพยากรน้ำของแม่น้ำ Stung Mnam/ Me Toek ระหว่างไทยและกัมพูชา โดยมีสาระสำคัญคือ ประเทศทั้งสองจะร่วมกันสำรวจความเป็นไปได้ของการพัฒนาแหล่งทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืนบนแม่น้ำ Stung Mnam/Me Toek เพื่อประโยชน์ซึ่งกันและกัน

¹ สมณมาลย์ สิงหะ. สงครามแย่งชิงน้ำ...ใครจ่าย? ค่าปฏิกรรม โครงการสิทธิชุมชนภาคเหนือตอนบน ลุ่มน้ำแม่แตงล่าง 4 เมษายน 2548 Available at URL: www.midnightuniv.org

² โครงการศึกษาธีรนาคารโลก และรัฐบาลญี่ปุ่นให้การสนับสนุนด้านวิชาการและการเงิน

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

- รัฐบาลทักษิณสมัยที่ 2 มีนโยบายนำโครงการนำร่องโครงข่ายส่งน้ำแห่งชาติ (Water Grid)¹ ซึ่งเป็นแนวคิดของนายสุวิทย์ คุณกิตติ สมัยที่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (พ.ศ. 2538) มาดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวมศูนย์ระบบการจัดการน้ำทั้งระบบ ให้ตอบสนองอุตสาหกรรมเกษตรขนาดใหญ่ และผันน้ำไปสู่ภาคอุตสาหกรรมอื่นๆได้ เป็นการสร้างมูลค่าให้กับน้ำ ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์นับว่าน้ำคือปัจจัยการผลิตที่มีมูลค่า มีต้นทุนและจึงมีราคา เพื่อคิดค่าบริการ โดยดำเนินการจัดการลุ่มน้ำทั้งระบบ เริ่มต้นที่ลุ่มน้ำปิงและลุ่มน้ำมูล ดังนั้นโครงการนี้จึงมีขนาดใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ 8 จังหวัดภาคอีสาน หรือพื้นที่การเกษตร 50,000 ไร่
- พ.ศ. 2542 สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทช.) ได้เสนอร่างปรับปรุงกฎหมายน้ำ โดยมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และการเพิ่มขีดความสามารถด้านทรัพยากรน้ำ และคณะรัฐมนตรีได้รับหลักการแล้ว แต่เนื่องจากมีการคัดค้านจากสังคมอย่างกว้างขวางในเงื่อนไขเงินกู้จาก ADB (Asian Development Bank) ทำให้รัฐบาลต้องชะลอเรื่องไว้ก่อน อย่างไรก็ตาม ต่อมา สทช. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการลุ่มน้ำใน 3 ลุ่มน้ำ (ลุ่มน้ำปิงตอนบน ลุ่มน้ำปิงตอนล่าง และลุ่มน้ำป่าสัก) ตามแนวคิดเรื่องการจัดตั้งองค์กรที่ธนาคารโลกให้ความช่วยเหลือ จากนั้นวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2543 ได้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง "จากวิสัยทัศน์สู่แผนกลยุทธ์นโยบายน้ำแห่งชาติ" เพื่อที่จะได้เตรียมการจัดทำแผนปฏิบัติการต่อไป โดยสาระสำคัญของแผนคือการจัดทำกฎหมายทรัพยากรน้ำ ให้มีองค์กรที่กฎหมายรองรับในการบริหารจัดการน้ำ ให้มีการเก็บค่าน้ำในโครงการชลประทาน และเก็บค่าคืนทุนในโครงการที่รัฐลงทุน และให้มีการสนับสนุนรูปแบบของการมีส่วนร่วมจากประชาชน โดยให้ภาครัฐภาคเอกชน ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) และธนาคารโลก (World Bank) มีส่วนร่วมในการผลักดันกฎหมายน้ำและการแปรรูปน้ำให้เป็นของเอกชน
- พ.ศ. 2543 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กทช.) เสนอนโยบายน้ำแห่งชาติและแผนปฏิบัติการ ภายใต้กรอบแนวทางการบริหารจัดการน้ำแบบผสมผสาน หรือ Integrated Water Resources Management (IWRM) มีสาระสำคัญคือการจัดทำร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำให้สามารถเข้าสู่รัฐสภาในปี พ.ศ. 2546 การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ การจัดทำแผนรวมพัฒนาลุ่มน้ำ และการจัดทำแผนรวมน้ำปิงนำร่อง อย่างไรก็ตามนโยบายน้ำแห่งชาติได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางหลายประเด็น โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และการเงินในการจัดสรรน้ำ
- พ.ศ. 2545 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติในการตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำ

¹ รัชชคลองอุตะภา Available at URL: <http://www.khlong-u-taphao.com>

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

- พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการต่างๆ ที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำดังนี้
 - กรมทรัพยากรน้ำ ให้มีภารกิจหลักด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างครบวงจร และส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปของคณะกรรมการลุ่มน้ำ (และจัดตั้งสำนักงานทรัพยากรน้ำ 8 ภาคด้วย)
 - กรมทรัพยากรน้ำบาดาล ให้มีภารกิจหลักด้านการบริหารจัดการน้ำบาดาล
 - กรมควบคุมมลพิษ ให้มีภารกิจหลักในการกำกับดูแล อำนวยการ ประสานงาน ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการฟื้นฟู คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
 - สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย และแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- พ.ศ. 2547 กรมทรัพยากรน้ำ จัดทำร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำ ร่วมกับสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวมทั้งจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในร่างกฎหมายน้ำ ซึ่งจัดทำหลายครั้งทั่วประเทศ

3.1.2 นโยบายน้ำแห่งชาติ

ผลของการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และกรมชลประทาน เพื่อกำหนดแนวคิดการจัดทำนโยบายน้ำแห่งชาติ¹ เมื่อวันที่ 21-22 กรกฎาคม 2542 ทำให้สามารถกำหนดแนวทางและกลยุทธ์ในการดำเนินงาน ประกอบด้วย 8 หัวข้อ (คือ กฎหมาย องค์กร ค่าน้ำ การจัดหา น้ำ ต้นทุน การจัดสรรน้ำ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการวางแผน สิ่งแวดล้อม และการศึกษา) ภายใต้วิสัยทัศน์ที่ว่า

“ภายในปี พ.ศ. 2558
ประเทศไทยจะมีน้ำใช้อย่างเพียงพอและมีคุณภาพ
โดยมีระบบการบริหารจัดการองค์กร ระบบกฎหมาย
ในการใช้ทรัพยากรน้ำที่เป็นธรรม ยั่งยืน
โดยคำนึงถึงคุณภาพชีวิตและการมีส่วนร่วมทุกระดับ”

¹ การประปาส่วนภูมิภาค Available at URL: www.pwa.co.th

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

แนวทางและกลยุทธ์ดังกล่าวนำไปสู่การจัดทำ “นโยบายน้ำแห่งชาติ” และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2543



โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

3.1.3 การจัดการน้ำตามโครงการของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

โครงการบริหารจัดการน้ำของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2549-2552 วางเป้าหมายไว้ว่าภายในระยะเวลา 4 ปี ทุกหมู่บ้านมีน้ำกิน น้ำใช้ และน้ำประปา แหล่งน้ำธรรมชาติได้รับการปรับปรุงฟื้นฟูและพัฒนาได้ปริมาณน้ำเพิ่มขึ้น 1,200 ล้านลูกบาศก์เมตร มีการบริหารจัดการแบบผสมผสานทุกกลุ่มน้ำ รายได้ของเกษตรกรเพิ่มขึ้น 1.1 ถึง 2.6 เท่า และประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยได้รับการแจ้งเตือนภัยได้ทันสถานการณ์

โครงการฯ ได้กำหนดภารกิจไว้ทั้งหมด 8 ด้าน ครอบคลุมกิจกรรมที่สำคัญ ดังนี้

กิจกรรมที่ 1 การจัดการน้ำเสีย และคุณภาพน้ำ

ประกอบด้วยมาตรการเชิงนโยบาย เศรษฐกิจและสังคม โดยมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

- ออกข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อควบคุมการติดตั้งบ่อดักไขมันและถังบำบัดน้ำเสียสำเร็จรูปที่ต้นกำเนิด
- เก็บค่าบริการน้ำเสียหรือรวมค่าน้ำเสียในค่าน้ำ
- ส่งเสริมการใช้สินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- สนับสนุนระบบจัดการน้ำเสีย โดยให้ค่าใช้จ่ายแบบถดถอยเท่าที่จำเป็น
- รวมองค์การจัดการน้ำและน้ำเสียไว้เข้าด้วยกัน
- ให้ส่วนลดค่าใช้จ่ายน้ำประปา/บาดาลแก่ผู้ใช้ที่ลดปริมาณการใช้ น้ำลดภาษีอุปกรณ์การผลิตที่สะอาด (Cleaner Product) และเพิ่มภาษีสินค้าที่ทำลายสิ่งแวดล้อมรุนแรง ประชาสัมพันธ์ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม และให้ชุมชนร่วมกันดูแลสิ่งแวดล้อม

กิจกรรมที่ 2 พัฒนน้ำกิน น้ำใช้ จากน้ำผิวดินและน้ำบาดาล

มาตรการเพื่อให้เป็นตามเป้าหมายในการจัดให้มีน้ำสะอาดเพื่อใช้ดื่ม/ใช้สอย และระบบประปาครบทุกหมู่บ้าน ภายใน 4 ปี

- ให้กระทรวงฯ ดำเนินการในพื้นที่สงวนหวงห้าม ที่มีประชาชนเข้าไปครอบครอง หรือมีการอนุญาตให้ใช้เป็นการถาวร
- ให้กระทรวงฯ ดำเนินการแทนงานที่ถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพร้อมหรือไม่ต้องการดำเนินการเอง
- ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมู่บ้านหรือผู้ใช้น้ำ เก็บค่าใช้จ่ายเพื่อบำรุงรักษา

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

กิจกรรมที่ 3 พัฒนาและพัฒนแหล่งน้ำธรรมชาติ และแหล่งน้ำในไร่นา

มาตรการเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาแหล่งน้ำธรรมชาติขนาดใหญ่ต้นเขิน ขนาดลดลง พัฒนาไม่ถูกวิธี ขาดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ทราบ ต่ลิ่ง ทะเล อย่างบูรณาการ และมีการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่หน่วยงานบางแห่งยังไม่มีความพร้อม

- ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดูแลการพัฒนาและพัฒนแหล่งน้ำธรรมชาติทั้งหมด ได้แก่ แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึงธรรมชาติ
- ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดูแลแหล่งน้ำชลประทานเพื่อการเกษตรที่มนุษย์สร้างขึ้น
- ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดูแลแหล่งน้ำธรรมชาติขนาดเล็กไม่เกิน 32,000 ลูกบาศก์เมตร หรือบประมาณไม่เกิน 1 ล้านบาท

กิจกรรมที่ 4 การวางแผนลุ่มน้ำ

การวางแผน ด้านอุปสงค์/อุปทานและคุณภาพน้ำ

(รายละเอียดในบทที่ 5)

กิจกรรมที่ 5 การมีส่วนร่วมขององค์กรลุ่มน้ำ

การมีส่วนร่วมในการประสานงานเรื่องการจัดการลุ่มน้ำ ทั้งในระดับชาติ และท้องถิ่น โดยให้มีการจัดตั้งองค์กร และกำหนดบทบาทการมีส่วนร่วมขององค์กร

กิจกรรมที่ 6 การจัดสรรงบประมาณ

โครงการจัดไว้เป็น 3 ระดับ คือ

- ⇒ โครงการระดับชาติ จัดผ่านกระทรวง กรม
- ⇒ โครงการแผนบูรณาการ จัดผ่านกระทรวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตามภารกิจ ถ่ายโอน) และ
- ⇒ โครงการเสริม จัดเป็นงบประมาณจังหวัด

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

กิจกรรมที่ 7 การอนุรักษ์ต้นน้ำ

กำหนดให้โครงข่ายน้ำ (Water Grid) ดำเนินโครงการศึกษาความเหมาะสมและสำรวจออกแบบ ลุ่มน้ำแม่กลอง เพชรบุรีและประจวบคีรีขันธ์ และโครงการที่พร้อมสำรวจออกแบบ: ลุ่มน้ำปิง 4 จังหวัด ลุ่มน้ำ ชี-มูล-โขง 19 จังหวัด และลุ่มน้ำแม่กลอง 5 จังหวัด

มาตรการเชิงนโยบายที่สำคัญ คือ ออกกฎหมายน้ำ จัดองค์กรน้ำใหม่ เป็นกระทรวง เป็นทบวงภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยกเว้นงานเกษตรให้อยู่ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีองค์กรกลางกำกับดูแลโดยเฉพาะ และทบทวนกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถ่ายโอนเกี่ยวกับเรื่องน้ำหรือเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กิจกรรมที่ 8 การเตือนภัย แก้ปัญหายุ้งแล้งและน้ำท่วม

การมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ติดตามสถานการณ์ภัยแล้งและอุทกภัยอย่างใกล้ชิด

ในช่วงภัยแล้ง เจ้าหน้าที่จะเก็บสถิติการทิ้งช่วงของฝน ถ้าทิ้งช่วงถึง 3 เดือนและไม่มีแหล่งน้ำอื่นก็ให้ประกาศเตือนภัยเป็นพื้นที่สีแดง

ด้านอุทกภัย กำหนดพื้นที่เสี่ยงเกิดอุทกภัยซึ่งอยู่ในเขตลุ่มน้ำต่าง ๆ

กิจกรรมที่ 9 ความร่วมมือระหว่างประเทศ

การกู้เงินจากธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (JBIC หรือ OECF เดิม) เพื่อนำมาสมทบกองทุนสิ่งแวดล้อมในการก่อสร้าง/ปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียและระบบกำจัดของเสีย และอุปกรณ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

การกู้เงินจากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) เพื่อใช้ในโครงการเสริมสร้างนโยบายระดับชาติทางการเงินและการดำเนินงานในลักษณะค้ำหนุนด้านการจัดการน้ำเสีย

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

3.1.4 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำ “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2550-2554 ด้านทรัพยากรน้ำ” อันมีข้อกำหนดมาตรการที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมขึ้นไว้ สรุปได้ดังนี้

มาตรการ 1 ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำอย่างสมดุลและยั่งยืน

หน่วยงานรัฐต้องกำหนดนโยบายจัดการแหล่งน้ำสำหรับนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมให้ดำเนินการได้เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

แนวทางปฏิบัติ

- ศึกษาศักยภาพของแหล่งน้ำในพื้นที่ที่จะมีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรม รวมทั้งผลักดันให้มีการบรรจุไว้ในผังเมือง
- จัดทำแผน จัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำสำหรับนิคมและเขตอุตสาหกรรมในระยะยาว
- ศึกษาเทคนิคการบำบัดน้ำเสียจากภาคอุตสาหกรรมเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่
- ศึกษาความเหมาะสมของการสำรองน้ำ เพื่อการอุตสาหกรรมทั้งในเชิงเศรษฐศาสตร์และวิศวกรรม
- ศึกษาแนวทางการเพิ่มศักยภาพแหล่งน้ำบาดาล เพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในระยะยาว

แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรม

- พัฒนานวัตกรรมเทคโนโลยีในการจัดการและการใช้ประโยชน์แหล่งน้ำที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์เต็มศักยภาพ
- จัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำ เพื่อเป็นแหล่งน้ำต้นทุน

มาตรการสำคัญ

- ใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์ เพื่อสร้างความสมดุลการใช้น้ำระหว่างภาคเมืองและภาคอุตสาหกรรม
- ประเมินมูลค่าเต็มของทรัพยากรน้ำบาดาลเชิงเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งปรับปรุงการเก็บค่าใช้จ่าย และค่าอนุรักษ์น้ำบาดาลให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมูลค่าที่แท้จริง
- สำรวจและประเมินศักยภาพแหล่งน้ำ เพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำที่จะนำมาใช้ในภาคอุตสาหกรรม

มาตรการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งน้ำบาดาล

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

- ปรับปรุงแก้ไขคุณภาพน้ำบาดาลที่มีสารปนเปื้อนสูง เช่น ฟลูออไรด์ แมงกานีส และเหล็ก เป็นต้น เพื่อให้ทรัพยากรน้ำบาดาลมีสภาพเหมาะสม ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม
- จัดทำแนวทางป้องกันพื้นที่รับน้ำที่มีความเสี่ยงต่อการปนเปื้อนสู่ชั้นน้ำบาดาล (Vulnerability study) และป้องกันแหล่งน้ำบาดาลที่สำคัญ
- สร้างจิตสำนึก จัดตั้งเครือข่ายแนวร่วม เฝ้าระวังและแจ้งเหตุผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำบาดาล
- ศึกษาและติดตั้งระบบเฝ้าระวังและติดตามผลกระทบจากการใช้น้ำบาดาล
- ฟื้นฟูแหล่งน้ำที่ได้รับผลกระทบจากการใช้น้ำบาดาลเกินสมดุล

มาตรการ 2 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างภูมิปัญญาร่วมกันของภาคส่วนต่างๆ

กำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องสนับสนุนให้ภาคเอกชน และผู้ประกอบการที่มีส่วนได้ส่วนเสีย
ในลุ่มน้ำ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมของภาครัฐ

แนวทางปฏิบัติ

- สนับสนุนให้ภาคเอกชน และผู้ประกอบการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในลุ่มน้ำทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมในการศึกษาปัญหา ดำเนินการตามแผนงาน โครงการ กิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์และจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานด้านทรัพยากรน้ำ
- สร้างกติกา กลไก และกระบวนการจัดสรรน้ำ การผันน้ำภายในลุ่มน้ำสาขาและลุ่มน้ำย่อย โดยให้ผู้ประกอบการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในลุ่มน้ำเข้ามามีส่วนร่วม

มาตรการส่งเสริมให้ชุมชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรน้ำในท้องถิ่น

- จัดทำฐานข้อมูลปริมาณและวิธีการใช้น้ำของแต่ละกลุ่มผู้ใช้
- สนับสนุนด้านเทคนิควิชาการกับการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรน้ำให้เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่
- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ใช้น้ำในการจัดทำแผนลุ่มน้ำ และเป็นผู้ประเมินผลการจัดการทรัพยากรน้ำ
- รณรงค์ให้ประชาชนประหยัดน้ำ และจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งน้ำบาดาลร่วมกัน โดยใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

- ให้ความรู้แก่ประชาชนและรณรงค์เรื่อง การประหยัดน้ำ โดยกำหนดแนวทางสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนประหยัดน้ำ และลดปริมาณการใช้น้ำบาดาล
- สร้างฐานข้อมูลเครือข่ายอนุรักษ์น้ำ
- ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ด้านน้ำบาดาล และการใช้น้ำบาดาลอย่างเหมาะสมตามศักยภาพ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำบาดาลแก่ประชาชน
- จัดหลักสูตรเกี่ยวกับทรัพยากรกลุ่มน้ำ การอนุรักษ์ และการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ในแต่ละระดับชั้นของการศึกษาภาคบังคับ

มาตรการ 3 เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกลุ่มน้ำของทุกภาคส่วน

กำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถจัดการทรัพยากรน้ำได้อย่างเป็นระบบ

แนวทางปฏิบัติ

- เชื่อมโยงเครือข่ายกลุ่มผู้ใช้น้ำ เพื่อร่วมจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบในระดับกลุ่มน้ำ และระดับพื้นที่เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและเป็นธรรม
- ขยายขอบเขตความรับผิดชอบ และสมรรถนะการให้บริการประชาชนของศูนย์ทรัพยากรน้ำบาดาลส่วนภูมิภาค และประสานให้เกิดการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการเขตน้ำบาดาลอย่างมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนทั่วประเทศ โดยเริ่มต้นในเขตพื้นที่วิกฤต

การจัดการแบบบูรณาการสำหรับน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน (น้ำบาดาล) (หน่วยงานของรัฐร่วมกับผู้อาศัยในกลุ่มน้ำ นักวิชาการ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง)

- ศึกษา รวบรวมข้อมูลปัจจุบันของความต้องการใช้น้ำ และทำอัตราส่วนเปรียบเทียบ ทั้งปริมาณความต้องการใช้น้ำของภาคอุตสาหกรรม ภาคเมือง และภาคการเกษตร รวมทั้งวิเคราะห์ การใช้น้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน พร้อมกับคาดคะเนการขยายตัวของการใช้พื้นที่ในอนาคต
- จัดทำระบบทะเบียน เพื่อขึ้นบัญชีกลุ่มผู้ใช้น้ำรายใหญ่ กลุ่มผู้ใช้น้ำรายย่อย จำนวนการใช้น้ำบาดาล โดยรวบรวมและแยกปริมาณการใช้น้ำตลอดทั้งปีและช่วงฤดูแล้งให้ชัดเจน

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

- ศึกษาสภาพอุทกธรณี การใช้น้ำ หาศักยภาพและเกณฑ์ควบคุม การประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจ/สังคมของน้ำ
- ศึกษาคุณภาพน้ำบาดาลแต่ละพื้นที่ เพื่อวางแผน จัดสรร กำกับ และอนุรักษ์ ตามกฎระเบียบ การขึ้นทะเบียน การส่งเสริม การลงโทษตามระดับการใช้น้ำบาดาล ตลอดจนการออกมาตรการควบคุมพื้นที่เติมน้ำของแอ่งน้ำบาดาล
- ปรับปรุงวิธีการจัดทำผังเมืองและแผนการใช้ที่ดินทั้งระบบ ให้มีความสอดคล้องกับลักษณะภูมิประเทศ ศักยภาพของพื้นที่และลักษณะทางอุทกของพื้นที่เพื่อป้องกันอุทกภัย
- ศึกษาความสมดุลตามธรรมชาติของแหล่งน้ำบาดาลที่สำคัญ และประกาศกำหนดเขตน้ำบาดาลเพื่อการบริหารจัดการ รวมทั้งศึกษารูปแบบและแนวทางพัฒนาระบบการจัดการจัดสรรน้ำบาดาลอย่างบูรณาการ โดยใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์ สังคม และกฎหมาย
- พัฒนาระบบฐานข้อมูล ระบบการพยากรณ์และการเตือนภัยเกี่ยวกับน้ำ ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพให้เป็นปัจจุบันและทันสมัย

มาตรการ 4 การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการทรัพยากรน้ำในเชิงรุก

แนวทางปฏิบัติ

- ด้านการจัดการน้ำอุปโภคบริโภคและการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ ให้ถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ด้านการจัดหา การบริหารจัดการ การผลิต การซ่อมบำรุง การฟื้นฟูและพัฒนาระบบประปา
- ด้านการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคสำหรับเมืองขนาดใหญ่และเมืองท่องเที่ยว ให้สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนจัดหา และพัฒนาการบริหารจัดการแหล่งน้ำ ทั้งในระยะกลางและระยะยาว สำหรับเมืองขนาดใหญ่และเมืองท่องเที่ยวให้เหมาะสม
- ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพของทุกภาคส่วน ให้ถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำบาดาลให้ เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาล จัดทำแผนและกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ รวมทั้งกรณีเหตุฉุกเฉินและอุบัติเหตุทางน้ำ โดยฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในการเฝ้าสังเกตและระวังเหตุเตือนภัยล่วงหน้าเกี่ยวกับคุณภาพน้ำและมลพิษทางน้ำเพื่อลดผลกระทบและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นอย่างทันที่

3.1.5 แนวทางการจัดการน้ำของกรมชลประทาน

กรมชลประทานในฐานะหน่วยปฏิบัติมีภารกิจในการจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำ ตลอดจนการประสานการพัฒนาและบริหารทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติและในระดับลุ่มน้ำ จึงได้จัดทำแผนการพัฒนาแหล่งน้ำและการจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ รวมทั้งปรับปรุงโครงการชลประทาน เพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องน้ำของประเทศ

ประเด็นศึกษาก่อนการจัดทำยุทธศาสตร์¹

- สภาพทั่วไปของทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญในพื้นที่ลุ่มน้ำ เช่น ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน การเกษตร ประชากร และอุตสาหกรรม เป็นต้น
- พื้นที่ศักยภาพการพัฒนาระบบชลประทานโดยเน้นที่ระบบแรงโน้มถ่วง โดยพิจารณาจากข้อจำกัดสภาพภูมิประเทศและความเหมาะสมของทรัพยากรดิน
- ทิศทางการพัฒนาลุ่มน้ำที่ได้มีการดำเนินการไว้ในอดีต โดยการรวบรวมโครงการพัฒนาแหล่งน้ำที่ได้มีการดำเนินการแล้วของหน่วยงานต่างๆ รวมถึงโครงการที่อยู่ในแผนที่จะดำเนินการในอนาคต
- สภาพปัญหาหลักที่สำคัญในพื้นที่ลุ่มน้ำ โดยเฉพาะการเกิดอุทกภัย และภัยแล้ง
- ประเมินปริมาณความต้องการใช้น้ำสำหรับกิจกรรมต่างๆ ในพื้นที่ลุ่มน้ำทั้งในสถานการณ์ปัจจุบัน และแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

นอกจากนั้น กรมชลประทานยังได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม (SWOT) ของสภาพลุ่มน้ำในแต่ละลุ่มน้ำ ตามความแตกต่างของสภาพในแต่ละลุ่มน้ำ โดยการศึกษาผลผลิตรวม (GDP) และผลผลิตของภาคการเกษตร

ทั้งนี้ พบว่าสภาพลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออกมีจุดแข็ง คือ มีปริมาณน้ำท่ามากเมื่อเทียบกับความต้องการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ แต่ก็มีจุดอ่อน คือ โครงการเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ในพื้นที่ยังมีไม่เพียงพอ ยังมีความต้องการน้ำสูงในช่วงฤดูแล้ง ในขณะที่มีโอกาสดีในด้านที่สามารถพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อสนับสนุนพื้นที่ประกอบการอุตสาหกรรมได้อยู่ แต่ก็มีภัยคุกคามในด้านพื้นที่ชลประทานได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ในด้านอื่น

¹ สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร Available at URL: <http://www.haii.or.th>

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

ยุทธศาสตร์ของกรมชลประทาน

- เสริมสร้างบทบาทกรมชลประทาน เพื่อการปรับโครงสร้างการผลิตและสนับสนุนตลาดทางการเกษตร
- เร่งรัดการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารให้สามารถเพิ่มบทบาทและประสิทธิภาพ
- เพิ่มประสิทธิภาพของระบบการชลประทาน
- ดำเนินการป้องกัน แก้ไข และบรรเทาภัยจากน้ำ
- ปฏิรูประเบียบการบริหารจัดการ การเงิน พัสดุ งบประมาณ ระบบการติดตาม/ประเมินผล และบุคลากร
- พัฒนาแหล่งน้ำและระบบชลประทาน เพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม
- พัฒนาระบบสารสนเทศและประชาสัมพันธ์งานชลประทาน
- พัฒนาการมีส่วนร่วมในการพัฒนาแหล่งน้ำ และบริหารการจัดการน้ำ และเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้ใช้น้ำ

ยุทธศาสตร์ของกรมชลประทานในการพัฒนา
สำหรับลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลตะวันออก

- เร่งรัดการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารให้สามารถเพิ่มบทบาท และประสิทธิภาพ
- ปฏิรูประเบียบการบริหารจัดการ การเงิน พัสดุ งบประมาณ บุคลากร และระบบการติดตามการประเมินผล
- พัฒนาแหล่งน้ำและระบบชลประทาน เพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

3.1.6 การจัดการน้ำของคณะกรรมการร่วมรัฐและเอกชน¹

คณะกรรมการร่วมรัฐและเอกชนได้มีการประชุมเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2550 เพื่อสรุปแผนบริหารน้ำในนิคมอุตสาหกรรม และสรุปแผนยุทธศาสตร์ใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรม ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว 10 ปี

ผลของการประชุม สามารถกำหนดเป้าหมายได้ว่า ประเทศไทยจะต้องมีน้ำสำหรับภาคอุตสาหกรรมไม่น้อยกว่า 500 ล้านลูกบาศก์เมตร เพื่อไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ขาดน้ำ ดังเช่นในปี พ.ศ. 2548 โดยเน้นแหล่งน้ำตามธรรมชาติ ทั้งจากแหล่งเดิมและแหล่งใหม่ ส่วนน้ำใต้ทะเลหรือการนำน้ำทะเลมากลั่นเป็นน้ำจืดจะเป็นทางเลือกสุดท้าย เพราะการดำเนินการดังกล่าวมีต้นทุนสูง

ทั้งนี้ ในการดำเนินงานตามแผน ได้กำหนดงบประมาณชัดเจนในเรื่องการจัดการน้ำสำหรับภาคอุตสาหกรรม เพื่อจะได้สามารถขออนุมัติงบประมาณในปี พ.ศ. 2551 มาดำเนินการได้ทันที และเมื่อมีรัฐบาลใหม่ ก็สามารถนำแผนนี้ไปใช้ได้ให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ ทั่วประเทศ ในเบื้องต้นจะใช้น้ำตามแหล่งน้ำตามธรรมชาติที่มีอยู่ แต่ก็จะมีการพัฒนาแหล่งน้ำอื่นๆ เพื่อให้สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งได้มีการเชื่อมโยงระบบน้ำ ระหว่างอ่างเก็บน้ำประแสร์มายังอ่างเก็บน้ำคลองใหญ่ ซึ่งเป็นแหล่งน้ำหลักในภาคตะวันออก ซึ่งตามแผนฯ ได้กำหนดเวลาในช่วงปลายปีหน้าว่าจะมีการดึงน้ำจากแม่น้ำบางปะกงมาเสริม

นอกจากนั้น ยังกำหนดแนวทางเสริมอื่นๆ เช่น การใช้เทคโนโลยีใหม่ในการเจาะน้ำใต้ทะเล ซึ่งจะได้ดำเนินการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป แต่น่าจะไม่มีมีการดำเนินการในส่วนดึงน้ำจากแหล่งสดชื่นนี้แต่อย่างใด เพราะต้องมีการต่อท่อส่งน้ำระยะทางกว่า 500 กิโลเมตร

อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมเห็นว่าขณะนี้นิคมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก เริ่มอึดตัวและขยายพื้นที่เพิ่มไม่ได้แล้ว ทั้งเรื่องแหล่งน้ำและปัญหามลพิษ จึงจำเป็นต้องหาพื้นที่อื่นมารองรับ และต้องเป็นพื้นที่ซึ่งมีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานไฟฟ้า น้ำประปา รวมทั้งระบบการขนส่งโลจิสติกส์ที่มีความสมบูรณ์เหมือนกับนิคมอื่นๆ มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อไม่ให้โรงงานอุตสาหกรรมเข้ามกระจุกตัวในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล อันอาจก่อปัญหาเรื่องการขาดแคลนแรงงาน และปัญหาอื่นๆ ตามมา

¹ NPC Safety And Environmental Service CO.,LTD. Available at URL: <http://www.npc-se.co.th/index.asp>

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม

การจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรมอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับ ซึ่งสามารถจัดหมวดหมู่ได้หลายกลุ่ม ได้แก่ กฎหมายแม่บทกำหนดหน้าที่รัฐในการจัดการน้ำ สิทธิการใช้น้ำของประชาชน การควบคุมมลพิษทางน้ำ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งประกอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ กฎหมายโรงงาน กฎหมายไฟฟ้า กฎหมายการประปาและน้ำบาดาล และกฎหมายการชลประทาน รวมทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 นอกจากนั้น ปัจจุบันยังมีร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... ซึ่งควรค่าแก่การนำมาศึกษาอีกด้วย

3.2.1 กฎหมายแม่บทกำหนดหน้าที่รัฐด้านการจัดการน้ำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนด “หน้าที่ของรัฐ” ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำไว้หลายประการ ได้แก่

หน้าที่รัฐ ก่อนดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบ
ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 67)

- ต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน
- ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย
- ต้องให้ห้องค้การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาได้ศึกษาถ้ก่อน

รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (มาตรา 87)

- ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับกลางและระดับท้องถิ่น

3.2.2 กฎหมายแม่บทกำหนดสิทธิของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการน้ำ

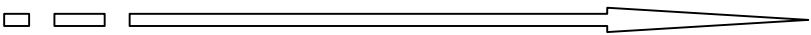
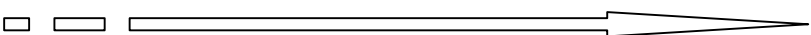
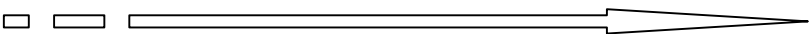
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดถึง “สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน” โดยเน้นด้านการมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (แหล่งน้ำธรรมชาติ)

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำ ประชาชนมีสิทธิอยู่หลายประการ ได้แก่ สิทธิเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสาธารณะ สิทธิเกี่ยวกับการดำเนินงานทางปกครอง สิทธิเกี่ยวกับการอนุรักษ์ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังนี้

สิทธิเกี่ยวกับการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 67)

- สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต

สิทธิในการมีส่วนร่วมด้านข้อมูลสาธารณะ (มาตรา 56, 57)

- สิทธิในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

- สิทธิร้องเรียนหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หากไม่ได้ข้อมูลตามที่เรียกร้อง เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล

- สิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณา


สิทธิเกี่ยวกับการดำเนินงานทางปกครอง (มาตรา 58, 287)

- สิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน
- สิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากกฎหมายดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่า รัฐมีหน้าที่หลักในเรื่องการจัดการน้ำ ขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำด้วย โดยประชาชนเองก็มีสิทธิในการมีส่วนร่วมจัดการน้ำด้วยวิธีการหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและรับทราบข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำของภาครัฐ

อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริง ภาคประชาชนและเอกชนจะปล่อยให้ภาครัฐดำเนินการ โดยเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ ส่วนใหญ่ก็มักจะคิดว่าลำพังตนเองคงไม่สามารถจัดการได้ ลักษณะของการคิดแบบ Free rider จึงเกิดขึ้นในกลุ่มผู้ใช้น้ำทั้งหลาย รวมทั้งผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรม และเกิดการเกี่ยงกันรับผิดชอบ รอแต่รับผลประโยชน์ร่วมกัน และคิดว่าหากว่ารัฐแก้ไขปัญหามาจัดการได้ ตนก็จะได้รับประโยชน์ไปด้วย โดยไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมจัดการแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องสร้างบรรยากาศในการบริหารจัดการที่ดีทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน (Good public and private governance) เพื่อสร้างความรู้สึกให้มากยิ่งขึ้นในปัญหาการใช้น้ำว่าเป็นเรื่องใหญ่และต้องมีการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐเองต้องเข้ามามีบทบาทอย่างสูงในการพัฒนาบทบาทของภาคเอกชน และควรเร่งสร้างความเข้าใจและตระหนักรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของประชาชนที่ต่อการจัดการน้ำให้มากยิ่งขึ้น

3.2.3 กฎหมายกำหนดสิทธิของประชาชนในการใช้น้ำ

ประชาชนมีสิทธิอ้างสิทธิในการใช้น้ำอย่างเท่าเทียมกันตามความต้องการของตนเอง เพราะมาตรา 1304 (2) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้น้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยให้น้ำ (เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ) เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ผลของการอ้างสิทธิใช้น้ำร่วมกันตามมาตรานี้ ก่อให้เกิดปัญหาการแย่งกันใช้น้ำ และปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องการตีความขอบเขตของสิทธิการใช้น้ำ เนื่องจากประชาชนแต่ละคนต่างอ้างสิทธิต่อกัน และต่างอ้างว่าน้ำเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ผู้ใดจะอ้างความเป็นเจ้าของและเข้าใช้น้ำแต่ผู้เดียวย่อมไม่ได้

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ดี การกล่าวอ้างสิทธิการใช้น้ำดังกล่าวไม่อาจใช้ได้ในทุกกรณี เพราะเหตุว่ามาตรา 1355 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดข้อจำกัดสิทธิการใช้น้ำอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยห้ามเจ้าของที่ดินริมทางน้ำหรือมีทางน้ำผ่านในการชักเอาน้ำไว้ใช้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนและเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น

ด้วยเหตุนี้ การจำกัดสิทธิการใช้น้ำจึงมีเฉพาะต่อเมื่อเข้าองค์ประกอบครบถ้วน คือ

- ผู้ถูกจำกัดสิทธิ คือ เจ้าของที่ดินริมทางน้ำหรือมีทางน้ำผ่านเท่านั้น (หากเป็นผู้อื่นกระทำการชักน้ำนั้นผ่านที่ดินแปลงอื่นมาสู่ที่ดินของตน แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินแปลงอื่นก็ย่อมไม่มีความผิด)

- การชักน้ำนั้นต้องเกินความจำเป็นแก่ประโยชน์ของผู้ชักน้ำ (หากชักน้ำเพียงเท่าที่จำเป็นหรือไม่เกินจำเป็น แม้ผู้อื่นจะเสียหาย ก็ย่อมไม่มีความผิด เช่น ผู้ชักน้ำเป็นเจ้าของกิจการใหญ่ซึ่งมีความต้องการใช้น้ำจำนวนมาก และได้ชักน้ำนั้นเท่าที่ตนจำเป็นใช้ แต่เป็นเหตุให้ผู้อยู่ปลายทางน้ำไม่มีน้ำเพียงพอใช้ ก็ยังไม่ถือว่าเป็นความผิด เพราะเหตุว่าเป็นการใช้เท่าที่จำเป็นแก่กิจการของตน และหากว่าการชักน้ำต้นน้ำมีหลายราย แต่ละรายต่างชักน้ำเท่าที่จำเป็นของตนเอง แต่หากการชักน้ำของทุกรายนั้นรวมกัน ก็ทำให้น้ำไม่เหลือหรือเหลือน้อยไม่เพียงพอต่อการใช้น้ำปลายทาง ผู้ชักน้ำแต่ละรายนั้นก็ย่อมไม่มีความผิด)

- การชักน้ำนั้นต้องเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำ (ต้องคำนึงถึงหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล โดยที่การชักน้ำนั้น ต้องเป็นเหตุให้เกิดผลคือความเสียหายด้วย ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ได้หากว่ามีข้อพิพาทเป็นคดีขึ้นสู่ศาล)

ดังนั้น กฎหมายมาตรานี้จึงไม่ได้นำมาใช้บังคับเท่าที่ควร เพราะผู้ชักน้ำต้นทางก็มักจะอ้างได้ว่าการกระทำของตนไม่เข้าหลักเกณฑ์ของความรับผิดชอบดังกล่าว และในที่สุดก็ก่อให้เกิดปัญหาการแย่งใช้น้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีความต้องการใช้น้ำจำนวนมาก เช่น โรงงานอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ซึ่งหากมีข้อพิพาทกันขึ้น ก็มีทางออกเพียงทางเดียวคือการฟ้องร้องกันฐานละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ซึ่งก็เป็นเรื่องยากแก่การพิสูจน์เพื่อเอาผิดกับผู้ทำละเมิดและการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายก็อาจไม่ครอบคลุมความเสียหายจริง

คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรต้องมีการปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 และ 1355 ด้วยการอุดช่องว่างของกฎหมายดังได้กล่าวมาแล้วนั้น และโดยคำนึงถึงหลักความสมดุลของผลประโยชน์ (Balance of interest) ระหว่างภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม และภาคครัวเรือน เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์จากการใช้น้ำร่วมกันได้อย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันได้มีการร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีเขตติดต่อหรืออาจส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำสาธารณะ เพื่อไม่ให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำได้ ดังนั้น ร่างกฎหมายมาตรานี้น่าจะเป็นทางออกที่ดีใน

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการใช้ของภาคส่วนต่างๆ ซึ่งภาครัฐต้องเร่งผลักดันให้ร่างกฎหมายนี้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยเร็ว

3.2.4 กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ

กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในการควบคุมมลพิษทางน้ำมีอยู่หลายฉบับที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังมีกฎกระทรวง ประกาศ และคำสั่งต่างๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกมากมาย ทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติตามกฎหมายหลายฉบับ และมีหน่วยงานกำกับดูแลหลายหน่วยงาน กฎหมายดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

3.2.4.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

กฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยตรงฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ทั้งนี้ เจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นไปตามหลักสากล คือ การป้องกัน (Prevention) การปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Setting environmental quality) การเยียวยา (Clean-up or the polluter pay principle) และการกำหนดบทลงโทษทางอาญา (Environmental crime)

กฎหมายนี้ได้กำหนดให้มีการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น และเงินกองทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม (มาตรา 77)

สาระสำคัญของกฎหมาย (ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำ) สามารถแบ่งออกเป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีฯ ของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ให้แก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ และหน้าที่ของผู้รับจ้างเป็นผู้ควบคุม หรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย

บทบัญญัติที่สำคัญ คือการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ การจัดการคุณภาพน้ำ การควบคุมมลพิษทางน้ำ และมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้ง รวมทั้งการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการกำหนดความรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญานอกจากนั้น กฎหมายนี้ยังกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมด้วย

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

(1) อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีฯ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ ให้รัฐมนตรีฯ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนี้ ดังนี้

(ก) <u>จัดทำแผนปฏิบัติการ</u> (โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) เรียกว่า “แผนจัดการ คุณภาพสิ่งแวดล้อม” (มาตรา 35)	แผนงานและแนวทางการดำเนินงาน (มาตรา 36) • การจัดการคุณภาพอากาศ น้ำ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่นๆ • การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด • การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม • การตรากฎหมายและออกกฎข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ คำสั่งและประกาศที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน • การตรวจสอบ ติดตาม และวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
(ข) <u>ออกกฎกระทรวง</u> (โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ)	• กำหนดให้มี “เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม” สำหรับพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นต้นน้ำลำธาร/มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรือได้รับผลกระทบจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย (มาตรา 43) • กำหนดมาตรการคุ้มครอง เรื่อง “การห้ามทำกิจกรรมที่อาจเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์” • กำหนด “ขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการ” เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ/ระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ/คุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น ทั้งนี้ รัฐมนตรีฯยังมีอำนาจในการกำหนดมาตรการคุ้มครองอื่นๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้นด้วย (มาตรา 44)
(ค) <u>ออกประกาศ</u>	• กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ/กิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) (มาตรา 46) • กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษและการระบายน้ำจากแหล่งกำเนิด (มาตรา 55) (โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ)

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

	ทั้งนี้ได้มีประกาศ¹ กำหนดค่ามาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทั้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อม • กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมจำพวกที่ 2 และ 3 ตามบัญชีท้ายประกาศฯ และนิคมอุตสาหกรรม เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม (มาตรา 69) โดยกำหนดให้ต้องมีคุณภาพตามมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทั้งจากโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ (โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ)
(ง) <u>ขออนุมัติดำเนินการ</u> (โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี)	กรณีเกิดปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ในเขตพื้นที่ซึ่งได้กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือเขตควบคุมมลพิษ ให้มีอำนาจในการใช้มาตรการคุ้มครองได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม (มาตรา 45)

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ

กฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้แก่ “คณะกรรมการควบคุมมลพิษ” ดังนี้ (มาตรา 53)

• เสนอแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกัน/แก้ไขอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ • เสนอแนะการกำหนดอัตราค่าบริการสำหรับระบบบำบัดน้ำเสียรวม/ระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ • เสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
--

¹ ประกาศของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ข้อ 2 กำหนดให้ต้องมีความเป็นกรดและด่าง มีค่าทีดีเอส (TDS หรือ Total Dissolved Solids) สารแขวนลอย (Suspended Solids) ค่าของโลหะหนัก (เช่นปรอท (Mercury) แคดเมียม (Cadmium) สังกะสี (Zinc)) ค่าของซัลไฟด์ (Sulphide) ไซยาไนด์ ฟอรั่มัลดีไฮด์ (Formaldehyde) สารประกอบฟีนอล (Phenols Compound) คลอรีนอิสระ น้ำมันและไขมัน (Oil & Grease) ค่าบีโอดี (Biochemical Oxygen Demand) ค่าทีเคเอ็น (TKN หรือ Total Kjeldahl Nitrogen) ค่า ซีโอดี (Chemical Oxygen Demand) ไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (มีโรงงานบางประเภทที่กฎหมายกำหนดให้มีค่าบีโอดี ค่าทีเคเอ็น และค่าซีโอดีให้แตกต่างจากที่กำหนดไว้)¹ นอกจากนี้สีและกลิ่นต้องไม่เป็นที่พึงรังเกียจ มีอุณหภูมิไม่เกิน 40 องศาเซลเซียส นอกจากนั้น ยังได้มีประกาศ¹ กำหนดให้เก็บตัวอย่างน้ำทิ้ง ณ จุดที่ระบายลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม หรือนิคมอุตสาหกรรม ถ้ามีการทิ้งหลายจุดก็ให้เก็บทุกจุด

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

- ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษ และการออกกฎกระทรวงกำหนดชนิดและประเภท ของของเสียอันตราย
- ประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน เพื่อควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษ
- จัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์มลพิษเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติปีละครั้ง

(3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

กฎหมายกำหนดให้ “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” มีอำนาจประกาศกำหนด “มาตรฐาน คุณภาพสิ่งแวดล้อม” โดยเฉพาะในเรื่องคุณภาพน้ำ ซึ่งแบ่งออกเป็นคุณภาพน้ำผิวดิน น้ำทะเลและน้ำ ใต้ดิน ดังต่อไปนี้ (มาตรา 32)

ประเภทแหล่งน้ำ	มาตรฐานคุณภาพน้ำ
คุณภาพน้ำผิวดิน ¹ (ข้อ 3- 7)	◆ <u>แหล่งน้ำประเภท 1</u> ใช้ประโยชน์เพื่อการอุปโภคและบริโภค (ผ่านการฆ่า เชื้อโรคตามปกติ) การขยายพันธุ์ตามธรรมชาติของสิ่งมีชีวิต และการอนุรักษ์ ระบบนิเวศของแหล่งน้ำ ◆ <u>แหล่งน้ำประเภท 2</u> ใช้ประโยชน์เพื่อการอุปโภคและบริโภค (ผ่านการฆ่าเชื้อ โรคตามปกติ และผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำทั่วไป) การอนุรักษ์สัตว์ น้ำการประมง และกีฬาทางน้ำ ◆ <u>แหล่งน้ำประเภท 3</u> ใช้ประโยชน์เพื่อการอุปโภคและบริโภค (ผ่านการฆ่า เชื้อโรคตามปกติและผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำทั่วไป) และ การเกษตร ◆ <u>แหล่งน้ำประเภท 4</u> ใช้ประโยชน์เพื่อการอุปโภคและบริโภค (ผ่านการฆ่า เชื้อโรคตามปกติและผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพน้ำเป็นพิเศษ) และการ อุตสาหกรรม ◆ <u>แหล่งน้ำประเภท 5</u> ใช้ประโยชน์เพื่อการคมนาคม

¹ แหล่งน้ำผิวดิน หมายถึง แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่นๆ ที่อยู่ภายในผืน แผ่นดิน ซึ่งหมายความรวมถึงแหล่งน้ำสาธารณะที่อยู่ภายในผืนแผ่นดินบนเกาะด้วย แต่ไม่รวมถึงน้ำบาดาล และในกรณี ที่แหล่งน้ำนั้นอยู่ติดกับทะเล ให้หมายความรวมถึงแหล่งน้ำที่อยู่ภายในปากแม่น้ำหรือปากทะเลสาบ (ประกาศ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน)

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

ประเภทแหล่งน้ำ	มาตรฐานคุณภาพน้ำ
คุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง ¹ รวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำในเขตน่านน้ำไทย (ข้อ 5 - 9)	◆ <u>น้ำทะเลเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ</u> คือแหล่งน้ำทะเลที่ไม่ได้จัดไว้เพื่อการใช้ประโยชน์เฉพาะ โดยเป็นแหล่งน้ำทะเลตามธรรมชาติสำหรับเป็นที่แพร่พันธุ์หรืออนุบาลของสัตว์น้ำวัยอ่อน เป็นแหล่งอาหาร หรือที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ พืชทะเล ◆ <u>น้ำทะเลเพื่อการอนุรักษ์แหล่งปะการัง</u> คือแหล่งน้ำทะเลที่มีปะการัง มีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่ในรัศมีแนวราบกับผิวน้ำ นับจากเส้นตรงที่ลากตั้งฉากกับเส้นที่เชื่อมจุดนอกสุดของแนวปะการังออกไปเป็นระยะ 1,000 เมตร ◆ <u>น้ำทะเลเพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ</u> คือแหล่งน้ำทะเลซึ่งมีประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ◆ <u>น้ำทะเลเพื่อการนันทนาการ</u> คือแหล่งน้ำทะเลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศของกำหนดให้เป็นเขตเพื่อการว่ายน้ำหรือใช้ประโยชน์เพื่อการนันทนาการทางน้ำ ◆ <u>น้ำทะเลเพื่อการอุตสาหกรรมและท่าเรือ</u> คือแหล่งน้ำทะเลที่อยู่ติดกับเขตนิคมอุตสาหกรรม (กฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) เขตประกอบการอุตสาหกรรม (กฎหมายโรงงาน) เขตท่าเรือ (กฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทย) ท่าเรือ/ท่าเทียบเรือ โดยมีขอบเขตนับตั้งแต่แนวน้ำลงต่ำสุดออกไปจนถึงระยะ 1,000 เมตร ตามแนวราบกับผิวน้ำ ◆ <u>น้ำทะเลสำหรับเขตชุมชน</u> คือแหล่งน้ำทะเลที่อยู่ติดกับชุมชนที่มีประกาศกำหนดให้เป็นเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล เมืองพัทยา หรือกรุงเทพฯ เฉพาะเขตเทศบาลเขตเมืองพัทยา หรือเขตกรุงเทพมหานครที่ติดกับชายฝั่งทะเลเท่านั้น โดยให้นับตั้งแต่แนวน้ำลงต่ำสุดออกไปจนถึงระยะ 1,000 เมตร ตามแนวราบกับผิวน้ำ
คุณภาพน้ำบาดาล	◆ ต้องมีสารอินทรีย์ระเหยง่าย โลหะหนัก สารป้องกันและกำจัดศัตรูพืช และสารพิษอื่นๆ ไม่เกินปริมาณตามที่กฎหมายกำหนด² ◆ การกำหนดมาตรฐานต้องอาศัยหลักวิชาการ กฎเกณฑ์ และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน และคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย

¹ “น้ำทะเล” หมายความว่า น้ำทั้งหมดในเขตน่านน้ำไทย แต่ไม่รวมถึง น้ำในแหล่งน้ำผิวดิน ตามประกาศคณะ กรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 27 (พ.ศ.2549) เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทะเล

² ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับที่ 20 (พ.ศ. 2543) ข้อ 2 ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำใต้ดิน

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

(4) หน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ

กฎหมายกำหนดหน้าที่แก่ “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ” ดังนี้

จัดการระบบบำบัดน้ำเสีย	• ต้องก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย และจัดให้มีผู้ควบคุมการดำเนินงาน ตามกำหนดของ “เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ” (มาตรา 70) • รายงานต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นสรุปผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์ และเครื่องมือการดำเนินงานระบบดังกล่าว เพื่อส่งต่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ (มาตรา 80 และ 81)
จัดส่งน้ำเสียไปบำบัด	• กรณีที่ไม่ได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย จะต้องมีหน้าที่จัดส่งน้ำเสีย/ของเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการของตนไปทำการบำบัด/กำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือกำจัดของเสียรวมที่มีอยู่ภายในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น และต้องเสียค่าบริการตามอัตราที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้หรือโดยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 71)
จัดส่งน้ำเสียให้ผู้รับจ้าง	• เขตควบคุมมลพิษ หรือเขตที่ทางราชการยังมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม แต่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดของตนไปให้ผู้รับจ้างให้บริการทำการบำบัดหรือกำจัด (มาตรา 74) • กรณีไม่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างอยู่ในเขต ให้จ้างผู้รับจ้างในเขตอื่นเก็บน้ำเสียและเคลื่อนย้ายไปบำบัดหรือกำจัดได้ชั่วคราว (มาตรา 75)
จัดส่งน้ำเสียไปบำบัดโดยระบบน้ำเสียรวม	• กรณีที่ไม่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างบำบัดน้ำเสีย ให้ใช้วิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียตามความจำเป็น ด้วยการเก็บรวบรวม การขนส่ง หรือการจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียด้วยวิธีการใดๆ ที่เหมาะสม ไปทำการบำบัดหรือกำจัด โดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการที่อยู่ในเขตอื่น
บทลงโทษ	• การลักลอบปล่อยน้ำเสีย หรือไม่ยอมชำระค่าบริการ จะต้องเสียค่าปรับเป็นสี่เท่าของอัตราที่กำหนดจนกว่าจะปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 90) • การลักลอบปล่อยน้ำเสียลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมของทางราชการ จะต้องเสียค่าปรับรายวันเป็นสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานระบบบำบัดน้ำเสียของเสียของตนตลอดระยะเวลาที่ดำเนินการนั้น และต้องชดเชยค่าเสียหาย หากการปล่อยทิ้งน้ำเสียก่อให้เกิดความชำรุดเสียหายหรือความบกพร่องแก่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมของทางราชการด้วย (มาตรา 91) • แหล่งกำเนิดมลพิษ ที่มีระบบบำบัดน้ำเสีย/ระบบกำจัดของเสียของตนเองอยู่แล้ว และสามารถทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ก็ไม่จำเป็นต้องจัดส่งเข้าสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมและไม่ต้องเสียค่าบริการด้วย (มาตรา 72)

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

	• แหล่งกำเนิดมลพิษที่มีระบบบำบัดน้ำเสียของตนเอง แต่ไม่บำบัด หรือลักลอบปล่อยทิ้งมลพิษน้ำเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก จะต้องเสียค่าปรับรายวันเป็นสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียของตนตลอดเวลาที่ดำเนินการดังกล่าว (มาตรา 92)
ความรับผิดทางแพ่ง	• แหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือทรัพย์สิน เจ้าของหรือผู้ครอบครองจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ไม่ว่าจะได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัย หรือกระทำความผิดของรัฐบาล หรือความเสียหายเกิดจากตัวผู้เสียหายเอง หรือผู้อื่นที่ต้องรับผิดชอบในการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น (มาตรา 96) • ผู้ที่กระทำหรือละเว้นการกระทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่รัฐตามมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น (มาตรา 97)

(5) หน้าที่ของผู้รับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย

กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับผู้ที่มีอาชีพ “รับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย” ไว้ดังนี้

- การรับจ้างต้องมีใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น (มาตรา 73) หากฝ่าฝืนมีความผิดอาญา มีโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 105) ทั้งนี้ ควรมีการเพิ่มมาตรการในการตรวจสอบผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้บำบัดด้วย

- การบำบัดหรือกำจัดน้ำเสีย ต้องทำตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด โดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ (มาตรา 74)

- การรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย ต้องให้บริการในเขตที่กำหนดไว้ แต่อาจรับจ้างให้บริการในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่อื่นได้เป็นการชั่วคราว โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น (ตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ)

- การรับจ้างบริการเก็บรวบรวมน้ำเสียหรือของเสีย เพื่อนำไปบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียหรือของเสียของผู้รับจ้าง ซึ่งอยู่ในเขตท้องที่อื่นนอกเขตควบคุมมลพิษ (มาตรา 75) ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น (ตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ)

- ให้ทำรายงานต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น สรุปผลการทำงานของระบบ/อุปกรณ์ และเครื่องมือการดำเนินงานระบบดังกล่าว เพื่อส่งต่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ (มาตรา 80) หากฝ่าฝืนไม่ทำบันทึกหรือรายงาน หรือรายงานเท็จ มีความผิดอาญาต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

(6) กองทุนสิ่งแวดล้อม

กฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยอยู่ในการดูแลของกระทรวงการคลัง และคณะกรรมการกองทุน

กองทุนสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย (มาตรา 22) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (ตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด) เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต (ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามกฎหมายนี้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราวๆ เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากแหล่งอื่น ทั้งในและนอกประเทศ รวมถึงเงินจากดอกผลและผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน และเงินอื่นๆ

ทั้งนี้ เงินกองทุนต้องนำไปใช้จ่ายในกิจการตามที่มาตรา 23 กำหนดไว้ โดยเฉพาะการใช้จ่ายเพื่อกิจการของส่วนราชการในการดำเนินงาน หรือให้เอกชนกู้ยืมเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียรวม

กล่าวโดยสรุป กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่สำคัญอย่างยิ่ง ในการนำมาใช้บังคับกับการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม ถึงแม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะครอบคลุมกว้างไปถึงการจัดการน้ำในทุกพื้นที่และทุกภาคส่วน และครอบคลุมทั้งเรื่องมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ และทางเสียงก็ตาม แต่ก็มี ความชัดเจนแบ่งแยกออกเป็นหมวดหมู่ในเรื่องการจัดการน้ำ ซึ่งสามารถนำมาใช้บังคับกับโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างเหมาะสม ด้วยเหตุที่กฎหมายมีความยืดหยุ่น ด้วยการเปิดโอกาสให้มีการออกกฎกระทรวงและประกาศต่างๆ ได้ ตามความในพระราชบัญญัตินี้

น่าสังเกตว่า แม้จะมีข้อกำหนดที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการจัดการน้ำด้วย (ตามมาตรา 6 – 8) แต่ในทางปฏิบัติบทบัญญัติเหล่านี้ยังถูกนำมาใช้น้อยมาก เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงสิทธิของตน และภาครัฐยังไม่ได้ส่งเสริมอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในกรณีที่มีการทำให้ทรัพยากรน้ำเสียหายในพื้นที่อุตสาหกรรม ประชาชนยังไม่ตระหนัก หรือแสดงสิทธิของตนในการมีส่วนร่วมตรวจสอบการจัดการน้ำในโรงงานอุตสาหกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ

กฎหมายฉบับนี้ยังมีปัญหาในการบังคับใช้อยู่หลายประการ เช่น ความไม่เพียงพอของเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมกำกับดูแล ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ครบถ้วนตามเกณฑ์ และยังมีปัญหาเรื่องความไม่พร้อมของผู้ประกอบการในโรงงานอุตสาหกรรมที่จะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดในเรื่องมาตรฐานคุณภาพน้ำ ดังนั้น จึงพบว่าในทางปฏิบัติยังมีโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่ได้จัดการน้ำเสียที่ระบายออกจากโรงงานได้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ก็ไม่ถูกลงโทษ หรือจ่ายค่าเสียหายตามกฎหมายแต่อย่างใด ขณะเดียวกันภาคประชาชนเองก็ไม่ค่อยสนใจดูแลสอดส่อง เพราะคิดว่าไม่เกี่ยวกับตนเอง และแม้ว่าประชาชนจะเดือดร้อนจากโรงงานอุตสาหกรรมใด ส่วนใหญ่ยังละเลยต่อการเรียกร้องให้ภาครัฐเข้ามาจัดการ เพราะไม่อยากจะขัดแย้งกับโรงงานอุตสาหกรรมนั้นๆ

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

นอกจากนั้น ในส่วนของการกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 96 ซึ่งครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการกำจัดมลพิษที่เกิดขึ้นด้วยนั้น ก็ไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่ามลพิษนั้น เป็นมลพิษที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสาธารณะ ราชการ หรือเอกชน จึงทำให้ยังมีข้อถกเถียงว่า อาจเป็นการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายที่ซ้ำซ้อนและเกินความเป็นจริงหรือไม่ หากว่าเป็นกรณีมลพิษที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อทรัพย์สินของเอกชน หรือประชาชนใช้ร่วมกัน จึงเห็นได้ว่า มาตรา 96 นี้ ยังมีปัญหาในการตีความ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาค่าสินไหมทดแทนที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ จะหมายความรวมถึงการบังคับให้ผู้ที่ทำให้กระทำผิดต้องจัดการให้สภาพแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิมด้วยหรือไม่ ในขณะที่บทบัญญัติในมาตรา 97 ที่กำหนดให้ผู้ทำความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้น ก็มีปัญหาในการตีความเช่นเดียวกันว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้น จะใช้มาตรฐานใดในการพิสูจน์ถึงความเสียหายอันจะต้องรับผิดชอบตามมาตรา 96 นี้ ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในทางแพ่งต่อผู้กระทำการฝ่าฝืน อันเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น จึงยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ และจึงทำให้พบว่ามีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอยู่ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาจากการที่มีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำในโรงงานอุตสาหกรรมหลายฉบับ ซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่กำกับดูแล เพราะนอกเหนือจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังมีกฎหมายอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายโรงงาน ดังจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

3.2.4.2 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำ กฎหมายนี้ได้ห้ามปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงล้ำเข้าไปเหนือ น้ำ ในน้ำ และใต้ น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า (มาตรา 117) หากมีการฝ่าฝืน เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้ด้วย (มาตรา 118) บทบัญญัตินี้ต้องการคุ้มครองการสัญจรทางน้ำ แต่ก็มิช่วยในเรื่องป้องกันมลพิษทางน้ำไปด้วย

นอกจากนั้น กฎหมายยังห้ามการเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้น้ำมันและเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งใดๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ ในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ ซึ่งผู้ฝ่าฝืนต้องมีความรับผิดชอบทางอาญาคือจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และยังต้องชดเชยเงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษหรือชดเชยค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย (มาตรา 119 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ(ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535)

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

กฎหมายยังได้กำหนดข้อห้ามการเท ทิ้ง หรือปล่อยให้ น้ำมันปิโตรเลียมหรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหลลงในเขตท่า แม่น้ำลำคลอง ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยไว้ด้วย (มาตรา 204 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535)

ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้แก่เจ้าท่าในการดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย (มาตรา 120 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535)

อย่างไรก็ดี สืบเนื่องจากแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจในการดูแลบำรุงรักษาทางน้ำทั่วประเทศ ได้ถูกถ่ายโอนจากเจ้าท่าไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล อบต. อบจ. เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร)

นอกจากนั้น กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ยังได้มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเฉพาะ 4 รายการ คือ (1) โรงสูบน้ำ (2) การวางท่อ สายเคเบิล การปักเสาไฟฟ้า (3) กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ และ (4) เชือกกันน้ำเซาะ แต่การก่อสร้างอื่นๆ นอกเหนือจากนี้ให้ยังคงอยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี¹

เห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับได้กับการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม โดยเฉพาะในการระบายน้ำเสีย หรือน้ำมันออกจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งในอดีต มีปัญหาเรื่องเจ้าหน้าที่ของเจ้าท่าไม่เพียงพอ ในการตรวจสอบหรือดูแลเรื่องการระบายน้ำเสีย จึงทำให้มีการละเมิดกฎหมายนี้ได้ง่าย แต่ปัจจุบันน่าจะลดปัญหาเช่นนี้ไปได้แล้ว เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดโรงงานอุตสาหกรรมนั้นๆ สามารถเข้าตรวจสอบและกำกับดูแลได้ง่ายกว่า

3.2.4.3 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535

กฎหมายนี้กำหนดให้แหล่งน้ำที่สกปรก เป็นพิษ หรือก่อให้เกิดความเสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และกำหนดให้อาคารหรือโรงงานที่ไม่มีการระบายน้ำ หรือการควบคุมสารเป็นพิษอย่างเพียงพอ จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เป็นแหล่งน้ำที่มี “เหตุรำคาญ” ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งเป็นหนังสือ เพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญนั้นได้ (มาตรา 25 และ 26)

นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุม “กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ” และให้มีอำนาจออกข้อกำหนดตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ 5/2538 เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ วันที่ 27 มิถุนายน 2538 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวง

¹ คำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ 442/2547 เรื่อง มอบอำนาจ "เจ้าท่า" ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

สาธารณสุขที่ 12/2542) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการผลิตทางอุตสาหกรรม และรวมถึงกิจการที่เกี่ยวกับอาหาร เครื่องดื่มและน้ำดื่ม และกิจการที่เกี่ยวกับการบริการ เช่น กิจการอาบ อบ นวด โรงแรม หอพัก อาคารชุด เป็นต้น

สำหรับการควบคุม “อาคารบ้านเรือน” เรื่องการปล่อยน้ำเสียหรือน้ำโสโครกลงแหล่งน้ำ กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบังคับท้องถิ่น เพื่อจัดให้มีวางระบายน้ำเสียหรือน้ำโสโครกที่ถูกสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น (มาตรา 20) และออกข้อบังคับท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการด้านสุขลักษณะในการพิจารณาอนุญาตแก่ผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียด้วย (มาตรา 19 และ 20)

เห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มีข้อกำหนดโดยตรงในการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม แต่เป็นกฎหมายที่โรงงานต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในเรื่องการระบายน้ำเสียออกจากโรงงานลงสู่แหล่งน้ำ อย่างไรก็ตาม อัตราโทษจำคุกหรือปรับสำหรับผู้ฝ่าฝืน มีอัตราที่ต่ำมาก ทำให้ยังคงมีโรงงานที่ฝ่าฝืนปล่อยน้ำเสียออกจากโรงงานของตน

3.2.4.4 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายนี้ ได้แก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้แก่ ปลัดเทศบาลและรองปลัดเทศบาล อบจ. และนายอำเภอ ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต รองปลัดเมืองพัทยา และผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำ กฎหมายได้ห้ามการเทหรือทิ้งกรวด หิน ดิน เลน ทราาย หรือเศษวัตถุก่อสร้าง ลงในทางน้ำ หรือกองไว้ หรือกระทำได้ด้วยประการใดๆ ให้วัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำ (มาตรา 23) ห้ามการเท ปล่อยหรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงในทางน้ำ (มาตรา 30) และห้ามการเทหรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครกหรือสิ่งอื่นใดลงบนถนนหรือในทางน้ำ (มาตรา 33)

ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนให้ต้องโทษปรับเท่านั้น ซึ่งเป็นอัตราโทษที่ต่ำมาก คือ ขั้นต่ำสุดกำหนดไว้ไม่เกิน 500 บาท และขั้นสูงสุดไม่เกิน 10,000 บาท ทำให้ยังคงมีการฝ่าฝืนกฎหมายนี้อยู่

3.2.4.5 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

กฎหมายนี้ได้แบ่งประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมตามระดับความรุนแรงของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้ (มาตรา 7)

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

โรงงานจำพวกที่ 1	● โรงงานที่สามารถประกอบกิจการได้ทันทีโดยไม่ต้องขออนุญาตประกอบกิจการ
โรงงานจำพวกที่ 2	● โรงงานที่ต้องแจ้งให้ผู้อนุญาต (ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัด กระทรวงมอบหมาย) ได้ทราบก่อนการประกอบกิจการ
โรงงานจำพวกที่ 3	● โรงงานที่ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการก่อนจึงจะดำเนินการได้

ทั้งนี้ กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐมนตรีฯ ในการออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับเรื่องมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน (มาตรา 8) ซึ่งได้มีการออกกฎกระทรวงและประกาศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดหาน้ำของโรงงานอุตสาหกรรมไว้ ดังนี้

- ห้ามระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่จะได้ทำการใดๆ จนกระทั่งน้ำทิ้งมีคุณลักษณะตามประกาศของกระทรวงฯ¹

- น้ำทิ้งที่ระบายออกจากโรงงานต้องมีคุณสมบัติเป็นไปตามที่ประกาศกระทรวงฯ กำหนด² (ยกเว้นโรงงานบางประเภทที่กฎหมายกำหนดคุณลักษณะน้ำทิ้งที่ระบายออกนอกโรงงานให้มีค่าแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในประกาศฯ เช่น โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับเมล็ดพืชหรือหัวพืชประเภทการทำแป้ง กิจการเกี่ยวกับเครื่องปรุงหรือเครื่องประกอบอาหารประเภทการทำเครื่องปรุงกลิ่น รส หรือสีของอาหาร หรือกิจการเกี่ยวกับอาหารสัตว์ประเภทการทำอาหารผสมหรืออาหารสำเร็จรูปสำหรับเลี้ยงสัตว์)³ นอกจากนั้น กรมโรงงานอุตสาหกรรมยังได้ออกประกาศกำหนดอัตราค่าปรับสำหรับการระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงานที่มีลักษณะไม่เป็นไปตามประกาศฯ ในอัตราตั้งแต่ไม่เกิน 10,000 บาท จนถึงอัตราสูงสุด 200,000 บาท⁴

- โรงงานที่มีระบบบำบัดน้ำเสีย ต้องติดตั้งมาตรวัดปริมาณการใช้ไฟฟ้าสำหรับระบบบำบัดน้ำเสีย และต้องจดบันทึกเลขหน่วยและปริมาณการใช้ไฟฟ้าประจำวัน ซึ่งหากใช้สารเคมีหรือ

¹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

² ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เรื่อง กำหนดคุณลักษณะของน้ำทิ้งที่ระบายออกจากโรงงาน ข้อ 2 ตัวอย่างเช่น ความเป็นกรดและด่าง มีค่าทีดีเอส (TDS หรือ Total Dissolved Solids) สารแขวนลอย (Suspended Solids) ค่าของโลหะหนัก (เช่น ปรอท (Mercury) แคดเมียม (Cadmium) สังกะสี (Zinc)) ค่าของซัลไฟด์ (Sulphide) ไซยาไนต์ ฟอรัลดีไฮด์ (Formaldehyde) สารประกอบฟีนอล (Phenols Compound) คลอรีนอิสระ น้ำมันและไขมัน (Oil & Grease) ค่าบีโอดี (Biochemical Oxygen Demand) ค่าทีเคเอ็น (TKN หรือ Total Kjeldahl Nitrogen) ค่าซีโอดี (Chemical Oxygen Demand) ไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้สีและกลิ่นต้องไม่เป็นที่พึงรังเกียจ และมีอุณหภูมิไม่เกิน 40 องศาเซลเซียส

³ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องกำหนดคุณลักษณะน้ำทิ้งที่ระบายออกนอกโรงงานให้มีค่าแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2539) เรื่อง กำหนดคุณลักษณะของน้ำทิ้งที่ระบายออกจากโรงงาน

⁴ ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง การกำหนดอัตราค่าปรับสำหรับการระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงานที่มีลักษณะไม่เป็นไปตามประกาศฯ ที่ออกตามความใน พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

สารชีวภาพในระบบบำบัดน้ำเสีย ต้องมีบันทึกประจำวันและมีหลักฐานในการจัดหาสารเคมีหรือสารชีวภาพดังกล่าวด้วย¹

- โรงงานที่มีชนิดและขนาดของโรงงานตามประกาศของกระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดไว้ ต้องมีวิธีการควบคุมการปล่อยของเสียมลพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จัดผู้ควบคุมดูแลและปฏิบัติงานประจำสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมด้วย² และจัดให้มีบุคลากรประจำโรงงาน (ผู้จัดการสิ่งแวดล้อม ผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษทางน้ำ ผู้ควบคุมระบบบำบัดมลพิษทางอากาศ หรือผู้ปฏิบัติงานประจำระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ) ทั้งนี้โดยคำนึงถึงปริมาณน้ำเสีย การก่อให้เกิดมลพิษสูง และการใช้สารหรือองค์ประกอบของสารในกระบวนการผลิตของโรงงานนั้นๆ เป็นต้น³

- โรงงานที่ระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงานของตนเอง (ไม่รวมถึงโรงงานที่ไม่มีการระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงานและโรงงานที่มีการนำน้ำทิ้งไปบำบัดที่โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวม (Central Waste Treatment Plant)) ในปริมาณน้ำทิ้งเกินกว่า 10,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวันขึ้นไป และโรงงานที่มีปริมาณน้ำทิ้งตั้งแต่ 500 ลูกบาศก์เมตรต่อวันขึ้นไป จนถึง 10,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน หรือมีปริมาณความสกปรกในรูปของปริมาณบีโอดีช่วงไหลเข้า (Influent BOD Load) ตั้งแต่ 4,000 กิโลกรัมต่อวันขึ้นไป จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย และจะต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษและเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติม⁴

- โรงงานที่จะติดตั้งเครื่องตรวจวัดค่าบีโอดี หรือเครื่องตรวจวัดค่าซีโอดี หรือติดตั้งเครื่องตรวจวัดทั้งสองชนิด ต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม กระทรวงฯ ได้บรรเทาภาระของผู้ประกอบการโรงงาน โดยการขยายระยะเวลาการติดตั้งออกไปจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2551⁵ สืบเนื่องจากผู้ประกอบการโรงงานจำนวนมากไม่มีความพร้อมในการดำเนินการดังกล่าวให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด เพราะเครื่องมือและอุปกรณ์พิเศษเหล่านั้นมีราคาค่อนข้างสูงและจะต้องนำเข้าจากต่างประเทศ

- โรงงานต้องจัดทำรายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ระบายออกจากโรงงานส่งกรมโรงงานอุตสาหกรรม⁶ และต้องทำรายงานการระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงานเข้ากับระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดเช่น เครื่องวัด

¹ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดทำรายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ระบายออกจากโรงงาน พ.ศ. 2550

² กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

³ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำหนดชนิดและขนาดของโรงงาน กำหนดวิธีการควบคุมการปล่อยของเสียมลพิษ หรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กำหนดคุณสมบัติของผู้ควบคุมดูแลและปฏิบัติงานประจำ และหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนผู้ควบคุมดูแลสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ พ.ศ. 2545

⁴ ข้อ 15 ทวิของกฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2539) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

⁵ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดให้โรงงานที่ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งเครื่องมือ หรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษและเครื่องมือหรืออุปกรณ์เพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549

⁶ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดทำรายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ระบายออกจากโรงงาน พ.ศ. 2550

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

อัตราการไหลของน้ำที่ออกจากโรงงานและมาตรวัดปริมาณการใช้ไฟฟ้าสำหรับระบบบำบัดน้ำเสีย เครื่องตรวจวัดค่าบีโอดี (Biochemical Oxygen Demand) และหรือเครื่องตรวจวัดค่าซีโอดี (Chemical Oxygen Demand) เป็นต้น

- โรงงานที่ระบายน้ำทิ้งและน้ำเสีย หรือระบายน้ำทิ้งที่ไม่ได้มาตรฐาน ไม่มีระบบบำบัด/ยังสร้างระบบบำบัดไม่เสร็จ ไม่ผ่านระบบบำบัด (By - pass) หรือระบบบำบัดชำรุดเสียหาย ไม่เดินระบบ หรือระบบมีขนาดไม่เพียงพอที่จะรับน้ำเสียทั้งหมด และมีการร้องเรียนถึงการกระทำดังกล่าวว่าก่อผลเสียหายชัดเจนต่อชุมชนหรือสภาพแวดล้อม อาจถูกสั่งให้หยุดประกอบกิจการทั้งหมด หรือเฉพาะบางส่วนเป็นการชั่วคราว และต้องแก้ไขหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด¹ อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรฐานการระบายน้ำทิ้ง ไม่ได้มีข้อกำหนดถึงเรื่องแหล่งน้ำที่รองรับน้ำทิ้งนั้นด้วย เพราะถึงแม้แหล่งกำเนิดมลพิษจะระบายน้ำทิ้งออกมาตามค่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ แต่หากในบริเวณนั้นมีแหล่งกำเนิดมลพิษอยู่มาก ก็อาจเป็นสาเหตุที่ทำให้แหล่งน้ำนั้นเน่าเสียได้

เห็นได้ว่า กฎหมายโรงงานมีข้อกำหนดที่ควบคุมโดยตรงในเรื่องการจัดการน้ำของโรงงาน อุตสาหกรรมทั้งหลาย และให้อำนาจแก่กรมโรงงานอุตสาหกรรมในการบังคับใช้กฎหมายนี้

ความรับผิดชอบตามกฎหมายนี้เป็นความผิดอาญา ซึ่งมีอัตราโทษทั้งจำคุกและปรับ มากน้อย ตามฐานความผิดที่ได้กระทำ (มาตรา 45- 60) นอกจากนั้น ยังมีบทลงโทษเพิ่มขึ้นสำหรับการกระทำผิดซ้ำ โดยให้ศาลมีอำนาจพิจารณาเพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดอย่างน้อยหนึ่งในสามของอัตราโทษจำคุก หรือเพิ่มโทษปรับอีกกึ่งหนึ่งของอัตราโทษสำหรับความผิดนั้น (มาตรา 62)

ทั้งนี้ โรงงานที่ประกอบกิจการนั้น อาจเป็นโรงงานที่อยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม และนอกเขตนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งหากเป็นโรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรม โรงงานนั้นยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของการนิคมอุตสาหกรรมด้วย

อย่างไรก็ดี การที่จะบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนี้นั้นมีอุปสรรคหลายประการ เป็นต้นว่า

- เจ้าหน้าที่มีจำนวนไม่เพียงพอในการที่จะตรวจสอบโรงงานทุกโรงงานอย่างละเอียด
- เจ้าหน้าที่รู้เห็นเป็นใจในการฝ่าฝืนกฎหมายของโรงงาน
- เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าไปควบคุมโรงงานขนาดเล็กที่ผิดกฎหมายได้
- โรงงานไม่มีงบประมาณในการติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย

¹ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานกรณีมีการระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน พ.ศ. 2546

3.2.4.6 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือ “กนอ.” เป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ควบคุม การดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม และผู้ใช้ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม ให้เป็นไปตาม ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย รวมทั้งการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขและที่ กระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยนิคมฯ แต่ละแห่งต้องจัดให้มีระบบสาธารณูปโภค สิ่ง อำนวยความสะดวก และบริการที่จำเป็นตามความเหมาะสมกับลักษณะและขนาดของนิคม อุตสาหกรรม เช่น ระบบประปา ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบจัดการกากอุตสาหกรรม มูลฝอย และสิ่ง ปฏิกูล ระบบติดตามตรวจสอบมลพิษและคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (ข้อ 2)¹

ในการควบคุมดูแลการจัดการน้ำในเขตนิคมฯ นั้น กนอ. ได้ออกประกาศการนิคม อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ 45/2541 เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปในการระบายน้ำทิ้งจากโรงงาน อุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรม กำหนดหน้าที่ให้แก่ผู้ประกอบการในนิคมฯ ไว้ว่า ผู้ประกอบการ ทุกรายต้องก่อสร้างระบบระบายน้ำทิ้ง เพื่อระบายน้ำทิ้งทุกส่วนลงสู่ท่อน้ำทิ้งส่วนกลางของนิคม อุตสาหกรรม (ยกเว้นผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมบางชั้น นิคมอุตสาหกรรมผาแดง และนิคม อุตสาหกรรมมาบตาพุด เฉพาะที่ กนอ. อนุญาตให้ระบายน้ำทิ้งลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะโดยตรง)

ทั้งนี้ ประกาศฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการระบายน้ำทิ้งของผู้ประกอบการไว้ดังนี้ (ข้อ 3)

- ระบบระบายน้ำทิ้งต้องเป็นระบบท่อดัด ไม่ส่งกลิ่นเหม็น ต้องแยกจากระบบระบายน้ำฝน โดยเด็ดขาด เพื่อป้องกันไม่ให้น้ำฝนไหลลงท่อน้ำทิ้งส่วนกลาง และต้องป้องกันไม่ให้น้ำทิ้งไหลลงสู่ ระบบระบายน้ำฝนของนิคมอุตสาหกรรม
- ต้องมีประตูน้ำปิด – เปิด ก่อนที่จะระบายน้ำทิ้งลงสู่ท่อดัดระบายน้ำทิ้งส่วนกลาง และน้ำทิ้งที่ ระบายออกต้องมีความเร็วพอที่จะพัดพาสิ่งปฏิกูลให้ไหลลงสู่ท่อดัดระบายน้ำทิ้งส่วนกลางโดยไม่ตกค้าง
- ต้องมีบ่อตรวจระบาย (Manhole) ภายในโรงงานก่อนที่จะปล่อยน้ำทิ้งลงสู่ท่อน้ำทิ้ง ส่วนกลาง เพื่อประโยชน์ในการเก็บตัวอย่างน้ำทิ้งมาวิเคราะห์คุณภาพน้ำทิ้ง
- การต่อท่อน้ำทิ้งจากโรงงานเข้ากับท่อดัดระบายน้ำทิ้งส่วนกลาง จะต้องเชื่อมรอยต่อให้ สนิท เพื่อป้องกันการซึมเข้า - ออก และต้องต่อลงที่ตำแหน่งบ่อตรวจระบาย (Manhole) ที่ กนอ. เตรียมไว้ให้
- กรณีที่น้ำทิ้งมีคุณลักษณะเปลี่ยนแปลงมากในช่วงเวลาหนึ่ง จะต้องมีการเก็บกักขนาด เหมาะสมพอที่จะปรับคุณลักษณะของน้ำทิ้งให้คงที่ก่อนระบายลงสู่ท่อดัดระบายน้ำทิ้งส่วนกลาง
- น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม ต้องเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากโรงงาน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

¹ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ.2548

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

- ห้ามระบายสารที่มีผลต่อการระบายและการบำบัดน้ำทิ้งลงสู่ท่อระบายน้ำทิ้งส่วนกลาง และแหล่งน้ำสาธารณะ เช่น สารที่มีความหนืดสูง สารที่จับหรือตกตะกอนในท่อระบายน้ำทำให้อุดตัน ตะกอนแคลเซียมคาร์ไบด์ (Calcium Carbide Sludge) และสารตัวทำละลาย (Solvent) เป็นต้น

3.2.4.7 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

กฎหมายควบคุมอาคารเริ่มประกาศใช้ฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง คือฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543 นอกจากนั้น ยังมีกฎกระทรวง และประกาศอีกหลายฉบับที่ออกตามความในกฎหมายนี้

กฎหมายนี้ใช้บังคับแก่อาคารทุกชนิด รวมถึง "อาคารพาณิชย์" ตามกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2526) (อาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์แห่งการค้า หรือโรงงานที่ใช้เครื่องจักร ซึ่งเทียบได้ไม่เกิน 5 แรงม้า หรืออาคารที่ก่อสร้างห่างแนวทางสาธารณะ หรือทางที่มีสภาพเป็นสาธารณะ ไม่เกิน 20 เมตร ซึ่งอาจใช้เป็นอาคารเพื่อประโยชน์แห่งการค้าได้) ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายฉบับนี้เช่นกัน โดยต้องดำเนินการอันเกี่ยวแก่สาธารณสุขปกปิดที่จำเป็น โดยเฉพาะการระบายน้ำ ทั้งน้ำฝน และน้ำทิ้งจากอาคาร ซึ่งจะต้องระบายออกสู่ภายนอก คือระบบระบายน้ำสาธารณะ ซึ่งทางระบายน้ำใช้แล้วในบริเวณอาคารต้องมีขนาดกว้างไม่น้อยกว่า 10 เซนติเมตร ก่อนระบายลงสู่ทางระบายน้ำสาธารณะ ต้องมีบ่อตรวจระบายน้ำ และตะแกรงดักขยะ อยู่ในที่สามารถตรวจสอบได้สะดวก และเจ้าของอาคารต้องจัดเปลี่ยนให้มีสภาพดีอยู่เสมอ

นอกจากนั้น อาคารสูง (สูงเกิน 23 เมตร) หรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ (มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป) ที่มีพื้นที่ของอาคารต่ำกว่าระดับพื้นดิน ต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียและการระบายน้ำทิ้งแยกจากระบบบำบัดน้ำเสีย และการระบายน้ำทิ้งส่วนเหนือพื้นดิน (ข้อ 7 แก้ไขโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 50 พ.ศ. 2540 ออกตามความในมาตรา 8 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522)

ในกรณีที่ยังไม่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องการระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสียและการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ ได้ และสามารถออกข้อบัญญัติกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงได้ด้วย (พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 9 และ 10)

กฎหมายอาคารมีเป็นจำนวนมาก นอกเหนือจากกฎหมายหลัก หรือพระราชบัญญัติควบคุมอาคารแล้ว พ.ศ. 2535 แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจ หรือความตามกฎหมายดังกล่าว และยังมีกฎหมายพิเศษที่ออกโดยหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอีกด้วย และกฎหมายเหล่านี้มักเปลี่ยนแปลงแก้ไขเสมอให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนไป ดังนั้น การจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรมจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงกฎหมายต่างๆ เหล่านี้ และคอยติดตามความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมอยู่ตลอดเวลา

3.2.4.8 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำ ผู้ถือประทานบัตรมีหน้าที่และข้อจำกัดสิทธิหลายประการคือ

- ห้ามทำเหมืองในบริเวณใกล้ทางหลวงหรือทางน้ำสาธารณะภายในระยะห้าสิบเมตร เว้นแต่ประทานบัตรกำหนดไว้ให้ทำได้ หรือได้รับใบอนุญาตจากทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตนั้น (มาตรา 62)
- ห้ามปิดกั้น ทาลาย หรือกระทำด้วยประการใดให้เป็นการเสื่อมประโยชน์แก่ทางหลวงหรือ ทางน้ำสาธารณะเว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตนั้น (มาตรา 63)
- ห้ามปล่อยน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายอันเกิดจากการทำเหมืองออกนอกเขตเหมืองแร่ เว้นแต่น้ำนั้นจะมีความขุ่นข้นหรือมูลดินทรายไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่ในกรณีจำเป็น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกใบอนุญาตยกเว้นได้ (มาตรา 67)
- ต้องจัดการป้องกันมิให้น้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายนั้นไปทำให้ทางน้ำสาธารณะตื้นเขินหรือเสื่อมประโยชน์แก่การใช้ทางน้ำนั้น แต่ในกรณีจำเป็นรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดทางน้ำสาธารณะ เพื่อให้ผู้ถือประทานบัตรรายหนึ่งหรือหลายรายใช้เป็นี่สำหรับปล่อยถายน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทราย โดยกำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรเสียค่าตอบแทนเพื่อคุ้มครองบำรุงรักษาและชดเชยความเสียหาย และกำหนดเงื่อนไขตามที่เห็นสมควร (มาตรา 68)

เห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับเฉพาะกับกิจการทำเหมืองแร่เท่านั้น ไม่รวมถึงโรงงานอุตสาหกรรมอื่น ดังนั้น จึงมีขอบเขตการบังคับใช้ที่แคบ

3.2.4.9 ประมวลกฎหมายอาญา

ผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำด้วยการเอาของที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพทำการเจือลงในน้ำซึ่งอยู่ในบ่อ สระหรือที่ขังน้ำใดๆ จะต้องรับผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงสองหมื่นบาท (มาตรา 237)

นอกจากนั้น ผู้ก่อให้เกิดปฏิกุลแก่น้ำในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำ ก็จะต้องรับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 380) อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายอาญาสองมาตรานี้มีขอบเขตของการกระทำอันเป็นความผิดที่แคบ ไม่ครอบคลุมไปถึงการระบายน้ำออกสู่แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือทะเล

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

3.2.4.10 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550

กฎหมายนี้ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยกำหนดให้มี “คณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม” (กป.วล.) ซึ่งมีกรรมการจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจัดตั้งขึ้น (ข้อ 5) เพื่อป้องกันและปราบปรามการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม และการเยียวยาความเสียหายมีประสิทธิภาพมากขึ้น และกำหนดให้มีสำนักงานเลขานุการของ กป.วล. เป็นหน่วยงานภายในกรมควบคุมมลพิษ

กฎหมายเน้นเรื่องการประสานงานในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เป็นต้นว่า การประสานงานเพื่อแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สาธารณะจากมลพิษ ไม่ว่าจะเป็นของเสีย หรือมลสารอื่นๆ ที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษต่างๆ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังมีการประสานงานในด้านคดีแพ่งและคดีอาญา โดยในคดีอาญามีการประสานงานตั้งแต่ชั้นสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ ไปจนถึงการบังคับคดี

เห็นได้ว่า กฎหมายนี้สนับสนุนให้มีการประสานงานให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม และเห็นความสำคัญของข้อมูลจึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลขึ้น ซึ่งหากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นผล ก็น่าจะส่งผลให้การจัดการน้ำเสียในโรงงานอุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งน่าจะช่วยแก้ไขปัญหาระบบความซับซ้อนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำเสียได้ด้วย

3.2.4.11 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ

ในการควบคุมมลพิษทางน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม มีหน่วยงานหลัก คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงอุตสาหกรรม รวมทั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และองค์การจัดการน้ำเสีย ในขณะที่การป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำเสียหรือมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ก็มีหน่วยงานหลายแห่งที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานสาขาภาคต่างๆ กรมโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งสำนักงานจังหวัดต่างๆ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือ กนอ. องค์การจัดการน้ำเสีย หรือ อจน. จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) กรมควบคุมมลพิษ

กรมควบคุมมลพิษ อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจหลัก คือ

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

- จัดทำนโยบายและแผนหลัก ส่งเสริมและรักษาคุณภาพน้ำ
- ประสานงานกับหน่วยงานอื่นเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับลดและขจัดมลพิษทางน้ำ
- จัดการ ควบคุม แก้ไขภาวะมลพิษทางน้ำ พื้นฟูและประเมินความเสียหายของแหล่งน้ำที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางน้ำ
- เสนอแนะ มาตรฐาน มาตรการ หลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมมลพิษทางน้ำ รวมทั้ง ติดตาม ตรวจสอบ คุณภาพน้ำ และจัดทำรายงาน สถานการณ์ด้านมลพิษทางน้ำ
- กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดินในธรรมชาติ และมาตรฐานน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทต่างๆ
- ดำเนินการติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำทั่วประเทศ เพื่อประเมินสถานการณ์จัดทำแผน ป้องกันและแก้ไขให้เกิดมลพิษทางน้ำน้อยที่สุด

กรมโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงอุตสาหกรรม มีภารกิจหลักที่ เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ ดังต่อไปนี้

- ควบคุมดูแลการปล่อยน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามมาตรฐานน้ำทิ้งจาก โรงงานอุตสาหกรรม
- เน้นการควบคุมการบำบัดน้ำเสียอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งขยายบริการบำบัดน้ำเสีย ให้ทั่วถึงและเพียงพอ
- ส่งเสริมให้โรงงานมีระบบบำบัดน้ำเสียของตนเอง และต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย ส่วนกลาง

(3) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือ กนอ. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการนิคม อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

ภารกิจของ กนอ. คือ การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม รวมทั้ง จัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรมในเขตของนิคม เช่น จัดให้ มีถนน ท่อระบายน้ำ โรงขจัดน้ำเสีย ไฟฟ้าและประปา เป็นต้น

ในส่วนของการควบคุมมลพิษทางน้ำ กนอ. มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานของ ผู้ประกอบอุตสาหกรรม และผู้ใช้ที่ดินในรูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย รวมทั้งการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขและที่กระทบกระเทือนต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการระบายน้ำทิ้งจากโรงงาน อุตสาหกรรมในเขตนิคมอุตสาหกรรม

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

(4) องค์การจัดการน้ำเสีย (อจน.)

องค์การจัดการน้ำเสีย จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. 2538 มีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อจน. มีภารกิจหลักคือ การปฏิบัติงานที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในการจัดการน้ำเสียของประเทศ เป้าหมายของภารกิจคือ การจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม สำหรับการบำบัดน้ำเสียในเขตพื้นที่จัดการน้ำเสีย และการให้บริการ การรับบริหารหรือจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย ทั้งในเขตและนอกเขตพื้นที่จัดการน้ำเสีย รวมทั้งการบริการหรือกิจกรรมต่อเนื่องอันเกี่ยวกับการจัดการน้ำเสียอย่างมีประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ เขตพื้นที่จัดการน้ำเสีย คือเขตพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และพื้นที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่ง อจน. ได้จัดการน้ำแล้วหลายพื้นที่เกือบทั่วประเทศ แต่ไม่ได้เกี่ยวข้องการควบคุมมลพิษทางน้ำในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมโดยตรง

(5) สำนักเทคโนโลยีน้ำและการจัดการมลพิษโรงงาน (สท.)

สำนักเทคโนโลยีและการจัดการมลพิษโรงงาน อยู่ภายใต้กำกับดูแลของกรมโรงงานอุตสาหกรรม

หน้าที่ของ สท. มีดังต่อไปนี้¹

- กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยีการผลิตของโรงงาน
- ส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการโรงงานในด้านเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม ด้านการผลิต รวมถึงด้านการบำบัด และกำจัดมลพิษจากโรงงาน
- ส่งเสริมและสนับสนุนโรงงานให้เข้าสู่มาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับสากล
- ส่งเสริมและประสานเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยีกับหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศ และจัดทำข้อมูลเพื่อการเผยแพร่
- ศึกษาและกำหนดการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย รวมทั้งศึกษาและกำหนดแนวทางเพื่อรองรับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม
- ขึ้นทะเบียนหน่วยงานจัดฝึกอบรม กำกับดูแลหลักสูตรการฝึกอบรม และการสอบมาตรฐาน
- ให้บริการคำปรึกษา แนะนำด้านสิ่งแวดล้อมและการผลิต รวมทั้งปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น และสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นในงานที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

¹ สำนักเทคโนโลยีน้ำและการจัดการมลพิษโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม Available at URL:

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

นอกจากนั้น หน่วยงานสำคัญในปัจจุบันที่ทำหน้าที่ควบคุมมลพิษทางน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไปสู่ท้องถิ่น (มาตรา 281-282) จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการบริหารในท้องถิ่นของตนเอง ด้วยการกำกับดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 283) ซึ่งรวมถึงการควบคุมมลพิษทางน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรมด้วย โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางน้ำ มีกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

กฎหมายนี้ กำหนดหน้าที่ให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร จัดให้มีและบำรุงทางน้ำ และจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา รวมทั้งให้มีและบำรุงทางระบายน้ำด้วย (มาตรา 50, 51, 53, 54 และ 56)

(2) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

กฎหมายนี้ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตของตน ซึ่งรวมถึงการกำจัดและป้องกันน้ำเสีย การบำรุงทางน้ำ และทางระบายน้ำด้วย (มาตรา 45)

(3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

กฎหมายนี้ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตของตน โดยจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รวมทั้งคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 67) รวมทั้งมีอำนาจที่จะดำเนินการใดๆ เพื่อรักษาสีสิ่งแวดล้อมในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ

นอกจากนั้น อบต. ต้องจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ (มาตรา 68) ทั้งนี้ อบต. มีอำนาจออกข้อบังคับตำบล โดยคณะกรรมการบริหาร หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ของ อบต. (มาตรา 71)

(4) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กฎหมายนี้ ได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย และการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 16) ส่วน อบจ. มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ และการสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (มาตรา 17)

นอกจากนั้น ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น

(1) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 22, 23, 30 และ 33 ในการห้ามนำสัตว์ หรือทิ้งสิ่งใดลงในทางน้ำอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การใช้น้ำโดยปกติสุข

(2) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 20 และ 26 ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำเสีย ด้วยการควบคุมมิให้ปล่อยน้ำเสียจากบ้านเรือนลงในทางน้ำสาธารณะ โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นโดยเฉพาะเทศบาลและสุขาภิบาล ควบคุมกิจการค้าขายและกิจกรรมอย่างอื่นในเขตของตนให้ถูกสุขลักษณะ นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงมลพิษทางน้ำในโรงงานอุตสาหกรรมด้วย

(3) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 117 ให้อำเภอมียอำนาจหน้าที่ในการดูแลแม่น้ำ ลำคลอง และลำน้ำต่างๆ ซึ่งเป็นที่สาธารณะประโยชน์

นอกจากนั้น ยังมีกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคุมมลพิษทางน้ำในเขตการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำอันเป็นเขตควบคุมมลพิษ และควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติยังไม่ได้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพราะอำนาจหลายประการยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังไม่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนภารกิจ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องงบประมาณ บุคลากร หรือความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในพื้นที่และเข้าใจถึงปัญหาในพื้นที่นั้นๆ ไม่สามารถบริหารจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

นอกจากนั้น ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การที่กฎหมายมลพิษทางน้ำมีอยู่หลายฉบับด้วยกัน จึงมีหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายมากขึ้นตามไปด้วย ทำให้เกิดปัญหาตามมา คือ ความยุ่งยากแก่ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะต้องติดต่อส่วนราชการหลายแห่ง เกิดความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมายหลายฉบับ หากมีกรณีกฎหมายขัดแย้งกัน นอกจากนี้ ยังมีภาระเกี่ยวกันทำงาน เพราะมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ในขณะเดียวกัน ก็มีปัญหาด้านการดำเนินคดี เนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายเฉพาะ และมีผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นวงกว้าง ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ใช่ผู้เสียหายเพียงรายเดียว จึง

ไม่ค่อยมีโจทก์หรือเจ้าภาพในการยื่นฟ้องคดีเรียกร้องต่อผู้กระทำความผิด อีกทั้งแม้มีการฟ้องร้องก็ยากแก่การพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของผู้ประกอบการ

เห็นได้ว่า ปัญหาเรื่องการจัดการน้ำ เป็นปัญหาระดับชาติและส่งผลกระทบในวงกว้าง ดังนั้น ทางแก้ที่เหมาะสมน่าจะเป็นการตั้งหน่วยงานกลางทำหน้าที่หลักในการจัดการน้ำ ต้องมีการประสานงานระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายร่วมกันให้มีการจัดการน้ำในพื้นที่ทั้งหลายเป็นแนวทางเดียวกัน และเพื่อความสมดุลของประโยชน์ระหว่างผู้ใช้น้ำต่างๆ จากนั้น ให้สร้างความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และค่อยๆ ถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่พร้อม ให้ทำหน้าที่หลักในการจัดการน้ำแต่ละพื้นที่ของตนเอง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทสำคัญที่สุดในการควบคุมมลพิษทางน้ำในพื้นที่ของตนเอง และเขตการปกครองท้องถิ่น ในปัจจุบันได้ขยายครอบคลุมพื้นที่โรงงานอุตสาหกรรมทั้งขนาดเล็ก กลางและขนาดใหญ่ และมีแม่น้ำ ลำคลองไหลผ่าน

3.2.5 กฎหมายการจัดหาและจำหน่ายน้ำ

กฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานในการจัดหาน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคมีหลายฉบับ ดังนี้

3.2.5.1 กฎหมายการไฟฟ้า

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) มีอำนาจในการดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า และพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ เช่น น้ำ (มาตรา 6)

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำ กฎหมายให้อำนาจแก่ กฟผ. ในการสร้าง ดำเนินกิจการ และการบำรุงรักษา เขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของเขื่อนหรืออ่างนั้นเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือเพื่อการพัฒนาการไฟฟ้าพลังน้ำหรือเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการไฟฟ้า (มาตรา 9)

นอกจากนั้น กฟผ. ยังมีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมปริมาณน้ำที่กักเก็บหรือระบายจากอ่างเก็บน้ำ โดยให้คำนึงถึงประโยชน์มากที่สุดจากการควบคุมลุ่มแม่น้ำที่มีการสร้างเขื่อนดังกล่าว นั้น และแคว ลำน้ำ ทางน้ำ คลอง หรือคลองส่งน้ำที่มีต่อเนื่องกับลุ่มแม่น้ำนั้นให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยให้ กฟผ. และกรมชลประทานร่วมกันออกข้อบังคับเพื่อกำหนดปริมาณน้ำที่จะกักเก็บหรือระบายจากอ่างเก็บน้ำ (มาตรา 38)

เห็นได้ว่า แม้ว่า กฟผ. จะทำหน้าที่ในการผลิตไฟฟ้า แต่ก็มีบทบาทสำคัญในด้านการจัดหา และควบคุมแหล่งน้ำไปในตัว เพราะมีการปล่อยหรือกักเก็บน้ำในอ่างเก็บน้ำหรือเขื่อน ซึ่งทำให้ประชาชนทั่วไปได้รับประโยชน์จากการใช้น้ำนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาน่าสนใจว่า กฟผ. จะ

มีอำนาจในการหวงห้ามประชาชนในการใช้น้ำในเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำในความดูแลของ กฟผ. ได้หรือไม่ เพราะยังมีปัญหาในการตีความว่าน้ำนั้นเป็นน้ำที่ถือเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

มีข้อสงสัยเกิดว่า กรณีที่ กฟผ. สร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำในเขตแม่น้ำ ลำคลองซึ่งประชาชนทั่วไปใช้อยู่ก่อน อันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้น กฟผ. จะมีอำนาจในการห้ามประชาชนใช้น้ำจากเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำที่น้ำนี้ได้หรือไม่ เพราะแม่น้ำ ลำคลองที่เปลี่ยนสภาพเป็นเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำนั้น ก็ยังคงเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอยู่ดี ดังนั้น กฟผ. จึงไม่น่าจะมีอำนาจห้ามการใช้น้ำ เว้นแต่จะได้มีการออกกฎหมายเพิกถอนสภาพลำน้ำสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเสียก่อน อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงพื้นที่รอบเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำมักเป็นพื้นที่ป่าที่มีกฎหมายควบคุมการเข้าไป หรือเชื่ออยู่ในการดูแลรักษาของ กฟผ. ดังนั้น ประชาชนทั่วไปจึงไม่มีสิทธิเข้าไปใช้น้ำนั้นได้อยู่แน่นอน

3.2.5.2 พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522

กฎหมายให้อำนาจแก่การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) ในการสำรวจ วางแผน และพัฒนาแหล่งน้ำดิบ จัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ สร้างระบบการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ในเขตเมืองในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ รวมทั้งกำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปา และตรวจสอบคุณภาพน้ำตั้งแต่ระดับน้ำดิบ การผลิต และจำหน่าย ให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน (มาตรา 7) และถ้าจำเป็น กปภ. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการวางหรือจัดสร้างระบบการผลิต การส่งและการจำหน่ายน้ำประปาได้

ในการกำหนดอัตราค่าน้ำ การประปาส่วนภูมิภาคได้ออกข้อบังคับว่าด้วยการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปา (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2549 โดยกำหนดอัตราค่าน้ำโดยแบ่งประเภทผู้ใช้น้ำออกเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทที่อยู่อาศัยและอื่นๆ (มีอัตราขั้นต่ำ 50 บาท) ราชการและธุรกิจขนาดเล็ก (มีอัตราขั้นต่ำ 100 บาท) และรัฐวิสาหกิจ อุตสาหกรรมและธุรกิจขนาดใหญ่ (มีอัตราขั้นต่ำ 200 บาท)¹ รายละเอียดดังตารางข้างล่าง

¹ การประปาส่วนภูมิภาค Available at URL: <http://www.pwa.co.th>

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

ตารางที่ 3.1 แสดงอัตราค่าน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค

ช่วงการใช้น้ำ (ลบ. ม./เดือน)	ประเภทผู้ใช้น้ำ					
	ที่อยู่อาศัยและอื่น		ราชการและธุรกิจขนาดเล็ก		รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรมและธุรกิจ ขนาดใหญ่	
	บาท/ลบ.ม.	สตางค์/ลิตร (อัตราค่าน้ำประปาขั้นต่ำ 50 บาท)	บาท/ลบ.ม.	สตางค์/ลิตร (อัตราค่าน้ำประปาขั้นต่ำ 50 บาท)	บาท/ลบ.ม.	สตางค์/ลิตร (อัตราค่าน้ำประปาขั้นต่ำ 50 บาท)
0-10	7.75	0.775	9.00	0.900	10.00	1.000
11-20	8.50	0.850	11.75	1.175	13.00	1.300
21-30	10.75	1.750	13.00	1.300	16.00	1.600
31-50	12.75	1.275	14.00	1.400	19.00	1.900
51-80	14.00	1.400	14.40	1.440	21.00	2.100
81-100	14.50	1.450	14.50	1.450	21.25	2.125
101-300	14.60	1.460	14.60	1.460	21.50	2.150
301-1000	14.70	1.470	14.70	1.470	21.70	2.170
1001-2000	14.80	1.480	14.80	1.480	21.50	2.150
2001-3000	14.90	1.490	14.90	1.490	21.25	2.125
>3000	15.00	1.500	15.00	1.500	21.00	2.100

ที่มา: การประปาส่วนภูมิภาค

3.2.5.3 พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510

กฎหมายให้อำนาจแก่การประปานครหลวง (กปน.) ในการสำรวจและวางแผนจำหน่ายน้ำที่จะทำใหม่หรือขยายเพิ่มเติมภายในเขตท้องที่ กำหนดอัตราาราคายน้ำ กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในเขตท้องที่ (มาตรา 13 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535) สำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ ผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปา และควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ (มาตรา 6) สร้างและบำรุงรักษาระบบการส่งและการจำหน่ายน้ำ รวมทั้ง จัดซื้อหรือเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการสร้างและบำรุงรักษาระบบการขนส่งและการจำหน่ายน้ำ

นอกจากนั้น กปน.ยังมีอำนาจควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในเขตท้องที่ดังกล่าว ตรวจสอบควบคุมคุณภาพน้ำให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน และดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกันหรือเป็นประโยชน์แก่การประปาฯ อีกทั้ง ออกข้อบังคับเพื่อควบคุมการหาและการจำหน่ายน้ำประปา เห็นได้ว่า กฎหมายไม่ได้กำหนดให้กปน.มีหน้าที่จัดการน้ำโดยตรง แต่ได้กำหนดหน้าที่ในการจัดหาและส่งน้ำที่มีคุณภาพให้แก่ผู้ใช้น้ำทั้งหลาย รวมทั้งมีอำนาจจัดเก็บค่าน้ำได้ด้วย

3.2.5.4 พระราชบัญญัติรักษาคคลองประปา พ.ศ. 2526

กฎหมายนี้ได้บัญญัติขึ้นเพื่อรักษาคคลองประปาและสิ่งก่อสร้างอื่นๆ ในเขตคลองประปา (การประปานครหลวง ตามกฎหมายว่าด้วยการประปานครหลวง หรือการประปาส่วนภูมิภาคตามกฎหมาย ว่าด้วยการประปาส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ดำเนินกิจการการประปา (มาตรา 4))

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

ในการรักษาคล่องประปา กฎหมายได้กำหนดว่าในการขุด การขยาย การสร้างทำนบหรือ การก่อสร้างใดๆ รวมถึงการดึงน้ำจากคล่องประปา คล่องรับน้ำ หรือคล่องขังน้ำ¹ มาใช้นั้น ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากการประปาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับนี้ไม่ใช่บังคับกับการตักน้ำไปใช้เพื่อการอุปโภคหรือบริโภคในครัวเรือน (มาตรา 8 และ 9)

กฎหมายยังได้ห้ามทำลายหรือทำให้เสียหายแก่คันคลอง ประตุน้ำ ทำนบ เขื่อน ท่อส่งน้ำดิบ ท่อผ่านคลอง สะพานข้ามคลองที่ใช้ในกิจการประปา (มาตรา 12) นอกจากนี้ กฎหมายยังห้ามการ เท ทิ้ง หรือระบายสิ่งโสโครก ลงในเขตคล่องประปา คล่องรับน้ำ หรือคล่องขังน้ำ (มาตรา 14 -16)

เห็นได้ว่า กฎหมายนี้นำมาใช้บังคับเพื่อการดูแลรักษาคล่องประปาทั้งหลาย เพื่อประโยชน์ แก่ผู้บริโภคน้ำประปา แต่ไม่อาจนำมาใช้บังคับเพื่อป้องกันมลพิษทางน้ำได้มีประสิทธิภาพ

3.2.5.5 กฎหมายการชลประทาน

(1) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

การชลประทาน คือ กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มา ซึ่งน้ำหรือเพื่อกัก เก็บ รักษาควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อการเกษตร การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการ อุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ และการคมนาคมทาง น้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย²

ทั้งนี้ กฎหมายได้แบ่งทางน้ำออกเป็น 4 ประเภท คือ (มาตรา 5)

- ◆ ประเภทที่ 1 ทางน้ำเพื่อการส่งน้ำ ระบาย กัก หรือกั้นน้ำ เพื่อการชลประทาน โดยเฉพาะ
- ◆ ประเภทที่ 2 ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคม แต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วย
- ◆ ประเภทที่ 3 ทางน้ำที่สงวนไว้ใช้ประโยชน์แก่การชลประทานในภายหน้า เช่น แหล่งต้นน้ำ ลำธารเหนือระบบชลประทาน เป็นต้น
- ◆ ประเภทที่ 4 ทางน้ำอันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน เช่น แหล่งน้ำธรรมชาติและ อ่างเก็บน้ำ

¹ ตามมาตรา 4 ได้ให้ความหมายว่า “คล่องประปา” หมายความว่า คล่องที่การประปาใช้เก็บน้ำและ ส่งน้ำที่ได้มาจาก แหล่งน้ำดิบคล่องรับน้ำ หรือคล่องขังน้ำ เพื่อใช้ในการผลิต น้ำประปาตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นคล่องประปา “คล่องขังน้ำ” หมายความว่า คล่องหรือที่ที่ใช้เก็บน้ำดิบสำหรับ ส่งเข้าคล่องประปา “คล่องรับน้ำ” หมายความว่า คล่องที่ ใช้รับน้ำดิบจากแหล่งน้ำดิบ เข้าสู่คล่องขังน้ำหรือคล่องประปา

² พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2518

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจในการออกประกาศเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายจากทางน้ำธรรมชาติเป็นทางน้ำชลประทาน และอธิบดีฯ มีอำนาจในการอนุญาตให้บุคคลชักน้ำจากทางน้ำชลประทานไปใช้ประโยชน์ได้

นอกจากนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจกรมชลประทานในการปฏิบัติการกิจหลายกรณี ดังนี้

- ควบคุมและบำรุงรักษาทางน้ำชลประทานในเขตพื้นที่ เฉพาะที่เป็นทางน้ำซึ่งไม่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงเส้นทางน้ำและการใช้ประโยชน์เพื่อการสัญจรทางน้ำ
- จัดส่งน้ำ ระบายน้ำ หรือสูบน้ำเข้าไปในที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูก
- ดูแลโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้า
- ดูแลโครงการชลประทานระบบท่อ คือ การจัดส่งน้ำทางท่อโดยใช้เครื่องสูบน้ำไฟฟ้า
- จัดทำโครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ
- จัดการสูบน้ำนอกเขตชลประทานที่จัดทำขึ้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่อยู่นอกเขตชลประทาน

อย่างไรก็ดี โครงการส่วนใหญ่ได้โอนถ่ายภารกิจในการดูแลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว (ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการน้ำ กฎหมายได้ห้ามการทิ้งมูลฝอย ซากสัตว์ ซากพืช ถ้ำถ่านหรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานหรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูก หรือการบริโภค และห้ามปล่อยน้ำซึ่งทำให้เกิดเป็นพิษแก่น้ำตามธรรมชาติ หรือสารเคมีเป็นพิษลงในทางน้ำชลประทาน จนอาจทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานเป็นอันตรายแก่เกษตรกรรม การบริโภค อุปโภค หรือสุขภาพอนามัย (มาตรา 28 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2518) รวมทั้งห้ามการชักหรือใช้น้ำในทางน้ำชลประทานจนเป็นเหตุที่จะก่อให้เกิดการเสียหายแก่ผู้อื่น (มาตรา 35)

เห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติครอบคลุมถึงการควบคุมดูแลและจัดสรรน้ำ โดยใช้บังคับเฉพาะน้ำในคลองส่งน้ำของชลประทานเท่านั้น ไม่รวมถึงน้ำในแม่น้ำอื่นที่อยู่นอกเขตชลประทาน และไม่รวมถึงน้ำในทะเลด้วย

มีปัญหว่า กฎหมายมีข้อกำหนดอันส่งผลกระทบต่อสิทธิการใช้น้ำของประชาชนหรือไม่ เพราะกรมชลประทานมีอำนาจในการจัดสรรน้ำหรือขายน้ำได้ โดยไม่มีข้อกำหนดให้กรมชลประทานต้องคำนึงถึงความเดือดร้อนของประชาชนทั่วไป อันเกิดจากการจัดสรรน้ำนั้น อีกทั้งให้อำนาจกรมชลประทานในการกำหนดอัตราค่าชลประทานขึ้นสูงสุดไว้ (มาตรา 8) ซึ่งทำให้ไม่มีความยืดหยุ่น ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงทางสังคม

(2) พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482

การชลประทานราษฎร์แบ่งออกเป็น

➢ การชลประทานส่วนบุคคล คือ การชลประทานที่บุคคลคนเดียว/หลายคนได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของบุคคลนั้นๆ โดยเฉพาะ โดยต้องขอและได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน แต่ถ้าทำขึ้นโดยมีเนื้อที่ไม่เกินสองร้อยไร่ หรือเป็นการกระทำชั่วคราว ก็ไม่ต้องขออนุญาต แต่การดำเนินงานดังกล่าวต้องไม่กีดขวางทางน้ำสาธารณะ หรือทำให้บุคคลอื่นเสียหาย (มาตรา 7) หากการชลประทานส่วนบุคคลที่มีปริมาณน้ำเกินความจำเป็น คณะกรรมการจังหวัดมีอำนาจสั่งเปลี่ยนน้ำให้แก่ที่ดินที่ใกล้เคียงได้เป็นครั้งคราว แต่ผู้ที่ได้รับประโยชน์จะต้องช่วยเหลือเจ้าของหรือผู้ควบคุมตามสมควร (มาตรา 9)

➢ การชลประทานส่วนราษฎร คือ การชลประทานที่ราษฎรได้ร่วมกันจัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์แก่การเพาะปลูกของราษฎรในท้องที่ (มาตรา 11) โดยการจัดทำชลประทานขึ้นใหม่ต้องมีความเห็นชอบของราษฎรส่วนมากที่จะได้รับประโยชน์จากการชลประทานนั้น (มาตรา 12) ในเวลาที่ไม่พอแจกจ่ายในการใช้ประโยชน์แก่การเพาะปลูกได้ทั่วถึงกัน ให้นายอำเภอหรือผู้แทนประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและหัวหน้าการชลประทานในเขตการชลประทานนั้นพิจารณาสั่งชี้ขาดตามเสียงข้างมาก (มาตรา 21)

➢ การชลประทานส่วนการค้า คือ การชลประทานที่บุคคลได้จัดทำขึ้นเพื่อค่าตอบแทนจากผู้ที่ต้องการใช้น้ำเพื่อการเพาะปลูกจากการชลประทานนั้น โดยต้องได้รับสัมปทานในการดำเนินงาน และต้องไม่กีดขวางทางน้ำสาธารณะ/ทำให้เสียหายแก่บุคคลอื่น (มาตรา 30) ซึ่งผู้รับสัมปทานมีสิทธิเรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้ได้รับน้ำจากการชลประทานใหม่ได้ แต่จะเรียกเก็บจากผู้ที่เคยใช้น้ำมาก่อนไม่ได้ เว้นแต่จะได้มีสัญญาตกลงกันใหม่เป็นพิเศษ (มาตรา 32)

การจัดทำระบบชลประทานราษฎร์ จะต้องยื่นขออนุญาตต่อคณะกรรมการอำเภอเจ้าของท้องที่เสียก่อน แต่หากเป็นระบบชลประทานราษฎร์ที่มีการจัดทำอยู่ก่อนแล้ว ก็ให้มาขออนุญาตภายใน 12 เดือนนับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม การขออนุญาตดำเนินโครงการดังกล่าวไม่ต้องเสียค่าน้ำให้แก่ทางราชการแต่อย่างใด ดังนั้น จึงทำให้มีการใช้น้ำอย่างไม่คุ้มค่า ไม่ตระหนักถึงคุณค่า และใช้น้ำอย่างไม่ประหยัด

กฎหมายนี้ให้ความคุ้มครองแก่ทางน้ำที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดส่งน้ำ และรวมถึงทางน้ำที่เป็นแม่น้ำ ลำธาร ห้วย หนอง คลอง บึง หรือทางน้ำอื่นๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดเป็นเขตชลประทาน และหากว่าทางน้ำนั้นเป็นคูน้ำซึ่งอยู่ในที่ดินของเอกชนที่จัดทำขึ้นตามกฎหมายเพื่อส่งเสริมการจัดส่งน้ำโดยระบบชลประทาน ก็ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นมีหน้าที่ต้องบำรุงรักษาคัน คูน้ำ และประตูกักน้ำในที่ดินของตนให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้ดี และต้องมีการขุดลอกคูน้ำอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง แต่ห้ามมิให้เจ้าของและผู้ครอบครอง เจาะคัน ปิดกั้นคูน้ำ หรือทำสิ่งอื่นใดในการบังคับน้ำขัดข้อง

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ดี ในระหว่างที่ยังต้องมีการใช้ประโยชน์จากทางน้ำเพื่อประโยชน์ของที่ดินที่ได้รับน้ำ ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นมีสิทธิทำทุกอย่างอันจำเป็นเพื่อรักษาหรือใช้ทางน้ำนั้น โดยให้เกิดความเสียหายให้น้อยที่สุดตามแต่พฤติการณ์ แต่เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้น อาจร้องขอให้สิทธินั้นสิ้นสุดได้ หากว่าต่อมาที่ดินที่เคยได้รับน้ำจากทางน้ำนั้นหมดความจำเป็นที่จะใช้น้ำจากทางน้ำนั้นเพื่อประกอบการเพาะปลูกอีกต่อไป

ในการควบคุมการใช้น้ำจากระบบชลประทานราชบุรีนั้น กฎหมายกำหนดให้มีการแบ่งปันน้ำใช้อย่างเป็นธรรม และหากในยามขาดแคลนน้ำ ให้คณะกรรมการจังหวัดมีอำนาจสั่งปิดหรือลดใช้ส่วนหนึ่งส่วนใดของการชลประทานไว้ชั่วคราวได้ หรืออาจสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อชักน้ำไปใช้ในการนั้นได้ (มาตรา 5) ทั้งนี้ ให้ผู้รับประโยชน์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการแบ่งปันน้ำนั้น

ขณะเดียวกัน กฎหมายห้ามไม่ให้ผู้ใดใช้น้ำจากการชลประทานส่วนบุคคลหรือการชลประทานส่วนราชบุรี เกินความจำเป็นหรือเอาน้ำไปทิ้งเสียโดยเปล่าประโยชน์ หากว่าเจ้าพนักงานได้สั่งห้ามไว้แล้ว (มาตรา 6)

มีข้อสังเกตว่าการชลประทานราชบุรีมีข้อจำกัดหลายประการ เพราะเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อประโยชน์แก่การใช้น้ำของภาคการเกษตรและส่งน้ำเพื่อประโยชน์แก่การเกษตร ไม่รวมถึงการจัดส่งน้ำเพื่อการอุตสาหกรรม ทำให้ปัญหาการแย่งใช้น้ำระหว่างภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมไม่สามารถหาข้อยุติได้โดยใช้กฎหมายนี้

นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่สามารถนำมาใช้กับกรณีที่เป็นการใช้น้ำเพื่อการเกษตรในพื้นที่ขนาดไม่เกิน 200 ไร่ เนื่องจากการจัดทำระบบชลประทานราชบุรีหรือระบบเหมืองฝายนั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องมีเนื้อที่เกิน 200 ไร่ขึ้นไป ทำให้เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้น้ำ ก็จะต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 และ 1355 มาใช้บังคับ อีกทั้งยังมีปัญหาความปลอดภัยของประชาชนอันเกิดจากการใช้น้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายนี้ก็มีได้มีข้อกำหนดในเรื่องการใช้น้ำหรือการกระทำใดอันก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำ ดังนั้น แม้ว่าเกษตรกรจะได้มีการระบายน้ำเสียลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง ก็ไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายนี้

3.2.5.6 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

กฎหมายน้ำบาดาลมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการจัดหาและควบคุมแหล่งน้ำ หลักเกณฑ์และมาตรการในการเจาะน้ำบาดาล การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำบาดาล การกำหนดเขตท้องที่ห้ามสูบน้ำบาดาล และการอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาล

ทั้งนี้ กรมทรัพยากรน้ำบาดาลเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะและจัดทำนโยบายแผนและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำบาดาล สำรวจ บริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ฟื้นฟู รวมทั้งควบคุม ดูแล กำกับ ประสาน ติดตามประเมินผลและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำบาดาล พัฒนาวิชาการ กำหนดมาตรฐานและถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านทรัพยากรน้ำบาดาล

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ด้านการดำเนินงาน ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพ รวมทั้งการควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชนนั้น ให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) เช่น อำนาจในการเก็บค่าใช้น้ำบาดาล หน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทั้งนี้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายนี้ได้อำนาจแก่รัฐมนตรี (โดยคำแนะนำของคณะกรรมการน้ำบาดาล) ดังต่อไปนี้

- กำหนดเขตท้องที่ห้ามสูบน้ำบาดาล ในกรณีการสูบน้ำบาดาลจะทำให้ชั้นน้ำบาดาลเสียหาย เสื่อมสภาพ หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรของชาติหรือทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เป็นอันตรายแก่ทรัพยากร/สุขภาพของประชาชน หรือทำให้แผ่นดินทรุด (มาตรา 5)¹
- กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในทางวิชาการสำหรับการเจาะน้ำบาดาล การเลิกเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาลแบบอนุรักษ์ การระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล การเลิกใช้บ่อน้ำบาดาล การป้องกันด้านสาธารณสุข และการป้องกันในเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (มาตรา 6)
- การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำบาดาลในแต่ละท้องที่ที่มีน้ำประปาใช้ ไม่เกินอัตราสูงสุดของค่าน้ำประปาในท้องที่นั้น (มาตรา 7)

อัตราค่าใช้น้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาลได้กำหนดอัตราค่าใช้น้ำแตกต่างกันตามเขตบริการและนอกเขตบริการประปา และตามเขตอนุรักษ์และนอกเขตอนุรักษ์น้ำบาดาล นอกจากนั้นแตกต่างกันตามประเภทของผู้ใช้น้ำ ซึ่งแบ่งออกเป็นประเภทธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการ ประเภทอุปโภคบริโภค และประเภทเกษตรกรรม (เพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์) ดังตาราง²

¹ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

² กรมทรัพยากรน้ำบาดาล Available at URL: <http://www.deqp.go.th>

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

ตารางที่ 3.2 แสดงอัตราค่าน้ำบาดาล

พื้นที่	อัตราค่าน้ำบาดาล / ลบ.ม.		
	ค่าน้ำบาดาล		ค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล
	ในเขตบริการ ประปา	นอกเขตบริการประปา	
ในเขตอนุรักษ์ 7 จังหวัด	8.50 บาท	-ยกเว้น* -ลดหย่อนเก็บ 30-75 % ของปริมาณน้ำขึ้นอยู่กับประเภท ของการใช้	8.50 บาท (ก.ค. 2549)
นอกเขตอนุรักษ์ 69 จังหวัด	3.50 บาท	-ยกเว้น**-เก็บ 30-75% ของปริมาณน้ำขึ้นอยู่กับประเภท ของการใช้	ไม่เก็บ

ที่มา: กรมทรัพยากรน้ำบาดาล

หมายเหตุ : เขตวิฤตการณ์น้ำบาดาล ประกอบด้วย 7 จังหวัด คือ กรุงเทพฯ ออยุธยา ปทุมธานี สมุทรสาคร สมุทรปราการ
นนทบุรี และนครปฐม

นอกเขตวิฤตการณ์น้ำบาดาล คือ 69 จังหวัด ยกเว้นจังหวัดในเขตวิฤต

ยกเว้น : (*) น้ำอุปโภค - บริโภค (**) เพาะปลูก หรือ เลี้ยงสัตว์วันละไม่เกิน 50 ลูกบาศก์เมตร

ตารางที่ 3.3 แสดงประเภทผู้ชำระค่าน้ำบาดาล (ผู้รับใบอนุญาต)

ผู้ใช้น้ำ	ในเขตประปา		นอกเขตประปา	
	ค่าน้ำ บาดาล	ค่าอนุรักษ์	ค่าน้ำ บาดาล	ค่าอนุรักษ์
ก. ประเภทธุรกิจอุตสาหกรรมและบริการ	จ่าย	จ่าย	จ่าย	จ่าย
ข. ประเภทอุปโภคบริโภค	จ่าย	จ่าย	X	จ่าย
ค. ประเภทเกษตรกรรม				
- เพาะปลูก	จ่าย	จ่าย	X	จ่าย
- เลี้ยงสัตว์	จ่าย	จ่าย	51 ลบ.ม. ขึ้น ไป	จ่าย

ที่มา: กรมทรัพยากรน้ำบาดาล

การประกอบกิจการน้ำบาดาล¹ จะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดี หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย
(มาตรา 16) โดยผู้ประสงค์จะขอรับใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการน้ำบาดาล ให้ยื่นคำขอต่อ
พนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่ในเขตน้ำบาดาลนั้น (มาตรา 17) และต้องปฏิบัติตามระเบียบกรม
ทรัพยากรน้ำบาดาลว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต การต่อ
ใบอนุญาต การโอนใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต และการแก้ไขใบอนุญาตประกอบ
กิจการน้ำบาดาล พ.ศ. 2550

การพิจารณาคำขออนุญาต ให้ยึดหลักวิชาการ โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญคือไม่เกินปริมาณ
น้ำบาดาลที่ยอมรับได้ (Safe Yield 1.25 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน) และไม่ส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำ
บาดาล สิ่งแวดล้อม ทรัพยากร หรือสุขภาพของประชาชน กรณีที่ท้องที่นั้นไม่มีแหล่งน้ำผิวดิน ให้

¹ กิจการน้ำบาดาล หมายความว่า การเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาล หรือการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

อนุญาตให้เจาะได้ แต่ถ้าเป็นท้องที่ที่มีแหล่งน้ำผิวดิน ต้องคำนึงถึงประเภทของธุรกิจที่ขออนุญาตเจาะและใช้น้ำบาดาล โดยแบ่งออกเป็นประเภทธุรกิจ (อุตสาหกรรมหรือการค้า) ประเภทอุปโภคหรือบริโภค และประเภทเกษตรกรรม

ประกาศกระทรวงฯ กำหนดเขตน้ำบาดาล ความลึกของน้ำบาดาล ซึ่งต้องทำการขออนุญาตเจาะและขออนุญาตใช้ มีดังนี้

- เขตพื้นที่ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม กำหนดให้ต้องมีความลึกจากผิวดินลงไป ไม่เกินกว่า 15 เมตร
- เขตพื้นที่ กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อุดรธานี อุบลราชธานี อำนาจเจริญ กำหนดให้ต้องมีความลึกจากผิวดินลงไป ไม่เกินกว่า 20 เมตร
- เขตพื้นที่ กระบี่ กาญจนบุรี กำแพงเพชร จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชัยนาท ชุมพร เชียงราย เชียงใหม่ ตราด ตรัง ตาก นครนายก นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ นราธิวาส น่าน ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี ปัตตานี พะเยา พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ เพชรบุรีแพร่ พังงา พัทลุง ภูเก็ต แม่ฮ่องสอน ยะลา ระนอง ระยอง ราชบุรี ลพบุรี ลำปาง ลำพูน สงขลา สตูล สมุทรสงคราม สระแก้ว สระบุรี สิงห์บุรี สุโขทัย สุพรรณบุรี สุราษฎร์ธานี อ่างทอง อุทัยธานี อุดรดิตถ์ กำหนดให้ต้องมีความลึกจากผิวดินลงไป ไม่เกินกว่า 30 เมตร

หลักเกณฑ์การพิจารณาออกใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล ได้คำนึงถึงสัดส่วนการใช้น้ำของประเภทอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบ ดังนี้

ตารางที่ 3.4 แสดงหลักเกณฑ์การพิจารณาออกใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล

ประเภทธุรกิจ (อุตสาหกรรม/การค้า)	ได้รับผลกระทบให้ ใช้น้ำบาดาลเป็น วัตถุดิบได้ (%)	การใช้น้ำในกระบวนการผลิต		อุปโภคบริโภคให้ ใช้น้ำประปา (%)
		ได้รับผลกระทบให้ ใช้น้ำบาดาลได้ (%)	ไม่ได้รับผลกระทบให้ ใช้น้ำประปา (%)	
1. เหล็กแผ่นเคลือบ	-	90	5	5
2. ฟอกย้อมสิ่งทอ	-	85	10	5
3. ฟอกหนัง	-	80	10	10
4. กระดาษ	-	75	15	10
5. เครื่องดื่ม	65	10	15	10
6. อาหารและยา	20	50	20	10
7. ยางรถยนต์	-	70	20	10
8. อิเล็กทรอนิกส์	-	65	25	10
9. ห้อยเย็บ	-	50	30	20
10. อื่นๆ	-	50	30	20
- อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำ R.O ในกระบวนการผลิต	-	50	30	20
- กลุ่มโรงงาน (เขตนิคม อุตสาหกรรม)	หากมีกลุ่มอุตสาหกรรมตาม 1 – 9 ในเขตนิคมให้ใช้สัดส่วนดังกล่าว หากไม่มีกลุ่มอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบเมื่อต่อเชื่อมระบบประปาแล้วเสร็จให้ยกเลิกการ ใช้น้ำบาดาล			

ที่มา: กรมทรัพยากรน้ำบาดาล

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

มีข้อสังเกตว่า ในการพิจารณาออกใบอนุญาตที่เป็นอำนาจของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล เช่นว่านี้ กรมฯ น่าจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นหรือผู้ใช้น้ำเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา และวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตด้วย เพราะแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสของภาครัฐ และเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเรื่องการให้ประชาชน/ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน/ชุมชนนั้นๆ

มาตรการป้องกันและแก้ไขความเสียหายอันอาจเกิดจากการประกอบกิจการน้ำบาดาล

- ให้อธิบดี มีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้หากว่าปรากฏในภายหลังว่าได้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริง แต่หากการปฏิบัติการให้เป็นไปตามใบอนุญาตซึ่งออกโดยความคลาดเคลื่อนหรือสำคัญผิดดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินหรือสุขภาพของประชาชน หรือทำให้แผ่นดินทรุด อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้นเสียได้ (มาตรา 33)

- ให้อธิบดี มีอำนาจสั่งและกำหนดวิธีการให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขเพื่อป้องกันความเสียหายนั้นได้ หากปรากฏว่าการประกอบกิจการน้ำบาดาลของผู้รับใบอนุญาตในเขตนํ้าก่อให้เกิดความเสียหาย (มาตรา 34)

มีข้อสังเกตว่า ผู้ประกอบกิจการน้ำบาดาลจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของทางราชการอย่างใกล้ชิด ดังนั้นโอกาสที่ผู้ประกอบกิจการน้ำบาดาลจะเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมจากการใช้น้ำโดยตรงคงมีไม่มากนัก แต่ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมักจะเกิดขึ้นหลังจากผู้ประกอบกิจการน้ำบาดาลขายน้ำให้ผู้บริโภคไปแล้ว เพราะเป็นช่วงเวลาที่ผู้ประกอบกิจการน้ำบาดาลไม่มีอำนาจจะไปควบคุมการใช้น้ำของผู้บริโภค และก็มีได้อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายน้ำบาดาลแล้ว

กองทุนพัฒนาน้ำบาดาล เพื่อให้การดำเนินการจัดการน้ำบาดาลมีประสิทธิภาพ กฎหมายน้ำบาดาลจึงได้กำหนดให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาน้ำบาดาล (กพน.) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการศึกษา วิจัย พัฒนาและอนุรักษ์แหล่งน้ำบาดาลและสิ่งแวดล้อม และช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการ ที่เกี่ยวกับการทดแทนและอนุรักษ์แหล่งน้ำบาดาล รวมถึงเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างเอกชนจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาลและค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล

แหล่งที่มาของเงินทุน¹ คือ เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนน้ำบาดาล เงินที่ได้จากการเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาลและค่าอนุรักษ์น้ำบาดาล เงิน/ทรัพย์สินที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ เงิน/ทรัพย์สินอื่นที่ได้จากการบริจาค ดอกผลและผลประโยชน์อย่างอื่นที่เกิดจากกองทุน และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ในกรณีทรัพย์สินของกองทุนมีไม่เพียงพอ

¹ มาตรา 7 จัตวา และมาตรา 7 เบญจ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ประกอบกับข้อ 2 ข้อ 3 และข้อ 9 แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินการจัดหาผลประโยชน์ การจัดการและจำหน่ายทรัพย์สินและการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของกองทุนพัฒนาน้ำบาดาล พ.ศ. 2547

มีข้อสังเกตว่า กฎหมายน้ำบาดาลนี้ ไม่นำมาใช้บังคับแก่การจัดการน้ำด้วยการเจาะน้ำบาดาล ซึ่งดำเนินการโดยกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐ ดังนั้นจึงทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับน้ำบาดาลทั้งหมดของประเทศ ไม่เป็นไปตามความเป็นจริง และทำให้มีปัญหาในการวางแผนการใช้และอนุรักษ์น้ำบาดาล ด้วยเหตุนี้ จึงควรต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายด้วยการกำหนดให้มีการรายงานการเจาะหรือใช้น้ำบาดาลของทุกภาคส่วนโดยไม่มีข้อยกเว้น ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน แต่ในการขออนุญาตขุดเจาะของส่วนราชการ อาจกำหนดข้อยกเว้นให้ได้

3.2.5.7 ประมวลกฎหมายอาญา

กฎหมายอาญากำหนดความรับผิดสำหรับผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่การใช้น้ำของประชาชนทั่วไป ไว้ดังนี้

- การกระทำอันก่อให้เกิดการขัดข้องแก่การใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภค อันน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากการกระทำนั้นถึงกับเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่นผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท (มาตรา 223)
- การกระทำแก่งสิ่งที่ใช้ในการผลิตในการส่งพลังงานไฟฟ้า หรือในการส่งน้ำ จนเป็นเหตุให้ประชาชนขาดความสะดวกหรือน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 234)

3.2.6 กฎหมายการจัดการทรัพยากรน้ำ

กฎหมายการจัดการทรัพยากรน้ำมีความสำคัญมาก แต่จนถึงปัจจุบันประเทศไทยมีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำเท่านั้น

3.2.6.1 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2550

สำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบ ให้จัดตั้ง “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” หรือ “กชนช.” ขึ้น (ข้อ 6) โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ กชนช. ในการออกนโยบาย จัดทำแผนงาน แผนปฏิบัติการ กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำ (ข้อ 10) และกำหนดลำดับความสำคัญเพื่อการจัดสรรและควบคุมการใช้ทรัพยากรน้ำอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการ ทั้งในด้านการอุปโภคบริโภค การอุตสาหกรรม การเกษตรกรรม การรักษาระบบนิเวศน์ การขนส่งทางน้ำ การผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ และด้านอื่นๆ รวมทั้งกำหนดแนวทางการติดตามและประเมินผลการถ่ายโอนภารกิจด้านทรัพยากรน้ำไปสู่องค์กรปกครองส่วน

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

ท้องถิ่น ตลอดจนผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนภายหลังการถ่ายโอนตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนั้น ยังให้ กนช. มีอำนาจแต่งตั้ง “คณะกรรมการลุ่มน้ำ” ให้ปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละลุ่มน้ำ (ข้อ 12) และพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศตามที่คณะกรรมการลุ่มน้ำนำเสนอ (ข้อ 10) รวมทั้งติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุน และเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการลุ่มน้ำ ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ

ทั้งนี้ ให้ “สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการลุ่มน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำที่รับผิดชอบ โดยให้คณะกรรมการลุ่มน้ำมีอำนาจและหน้าที่หลักในเรื่องการจัดทำแผนการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ และหน้าที่อื่นๆ ดังต่อไปนี้ (ข้อ 15)

- เสนอความเห็นต่อ กนช. เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ แนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ในการบริหารทรัพยากรน้ำ รวมทั้งการดำเนินงานใดๆ ของส่วนราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำ

- ประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ลุ่มน้ำ ให้เป็นไปตามแผนการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ และเป็นไปตามกรอบงบประมาณ รวมทั้งประสานการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำกับคณะกรรมการลุ่มน้ำอื่นที่เกี่ยวข้อง

- พิจารณาจัดลำดับความสำคัญ พร้อมทั้งกำหนดปริมาณการใช้น้ำในแต่ละกิจกรรมอย่างชัดเจน และกำหนดมาตรการจัดสรรน้ำให้สอดคล้องกับปริมาณน้ำที่มีอยู่ด้วยความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

- ส่งเสริม สนับสนุน ให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำขนาดเล็กให้เกิดประโยชน์และเป็นธรรม รวมทั้งประนีประนอม ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

- ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ ทั้งที่เป็นสถิติ ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะ รวมทั้งเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ รับฟังความคิดเห็นและสร้างความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำ

ทั้งนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนแหล่งน้ำขนาดเล็กส่งไปยังจังหวัดและคณะกรรมการลุ่มน้ำปีละหนึ่งครั้ง และให้จังหวัดและคณะกรรมการลุ่มน้ำรวบรวมข้อมูลดังกล่าวเพื่อจัดตั้งเป็นศูนย์ข้อมูลแหล่งน้ำขนาดเล็กของจังหวัดและของลุ่มน้ำต่อไป (ข้อ 17)

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

3.2.6.2 ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ...

(1) ความเป็นมา

ปัญหาการใช้ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบัน อันเกิดจากการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศและประชากรมีจำนวนมากขึ้น ทำให้น้ำมีใช้ไม่เพียงพอต่อความต้องการ ประกอบกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เกี่ยวกับการจัดการและการใช้ทรัพยากรน้ำ ก็ยังไม่มีความครอบคลุมและทันสมัยต่อความเปลี่ยนแปลงไปของสังคม กล่าวคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ถือว่าน้ำในทางน้ำที่ประชาชนใช้ร่วมกันนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ยอมให้เจ้าของที่ดินที่อยู่ริมทางน้ำใช้น้ำได้ไม่เกินความจำเป็นแก่ประโยชน์ในที่ดินของตนเอง

ดังนั้น ผู้ที่อยู่ต้นน้ำหรือผู้ที่มิอำนาจทางเศรษฐกิจ (ซึ่งอ้างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าตนเองมีความจำเป็นมาก) จึงสามารถสูบน้ำไปใช้มากกว่าผู้อื่นและสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่ท้ายน้ำและผู้มีรายได้น้อย ขณะเดียวกันผู้ใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจและการประปาสามารถแย่งน้ำจากผู้ใช้น้ำภาคเกษตรกรรมได้ เพราะพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 ควบคุมการใช้น้ำเฉพาะในภาคเกษตรกรรมเท่านั้น ส่วนพื้นที่ใดที่มีการพัฒนาระบบชลประทานโดยรัฐ (ผ่านกรมชลประทาน) การใช้น้ำในเขตชลประทานย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ซึ่งให้อำนาจแก่กรมชลประทานอย่างกว้างขวางในการควบคุมการใช้ การพัฒนาและการจัดสรรน้ำ ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการแย่งน้ำระหว่างผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ ได้อย่างเป็นธรรมและเหมาะสม

ในส่วนของน้ำบาดาล การเจาะและใช้น้ำใต้ดินต้องขออนุญาตภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 อย่างไรก็ดี กฎหมายนี้ควบคุมเฉพาะน้ำใต้ดินซึ่งอยู่ลึกในระดับที่รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด(ที่เรียกว่า “น้ำบาดาล” ซึ่งเป็นน้ำใต้ดินที่เกิดอยู่ในชั้นดิน กรวด หิน หรือหิน ซึ่งอยู่ลึกจากผิวดินเกินความลึกที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่จะกำหนดความลึกน้อยกว่าสิบเมตรไม่ได้ (มาตรา 3)) ทำให้ไม่สามารถนำมาใช้ในการควบคุมการใช้น้ำใต้ดินที่ยังไม่ถึงว่าเป็นน้ำบาดาลได้ เพราะมีปัญหาเรื่องช่องว่างของกฎหมาย

เมื่อพิจารณาถึงองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำทั้งหมดก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2545 แล้ว เห็นได้ว่ามีกระทรวง กรม และหน่วยงานต่างๆ จำนวนมากที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในอดีตเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง นอกจากนั้น ก็มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น แต่กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง มิได้มีวัตถุประสงค์หลักในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม จึงทำให้การจัดการทรัพยากรน้ำยังคงมีปัญหาอยู่อีกเช่นกัน

บทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนโดยเฉพาะผู้ใช้น้ำ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

2550 และในบางครั้ง การบริหารจัดการน้ำในเขตชลประทานก็ได้มีความสัมพันธ์กับการบริหารจัดการน้ำที่อยู่นอกเขตชลประทาน แม้ว่าพื้นที่ทั้งสองเขตจะอยู่ในลุ่มน้ำเดียวกันก็ตาม

ดังนั้น จึงมีความพยายามผลักดันให้มีการร่างกฎหมายน้ำหลายฉบับ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา แต่ตลอดเวลาที่มีต่อต้านทั้งต้งจากภาคประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเด็นปัญหาเรื่องสิทธิการใช้น้ำ การให้บริการอย่างทั่วถึง และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในการบริหารจัดการน้ำ

ในเวลาต่อมาจึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตั้ง “คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ” ขึ้น ในปี พ.ศ. 2532 สำหรับทำหน้าที่ประสานงานและเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำเพื่อให้หน่วยงานทั้งหลายดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากว่ากระทรวง กรม และหน่วยงานต่างๆ ยังคงดำเนินโครงการและแผนงานตามที่กฎหมายของตนให้อำนาจ นอกจากนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีก็ไม่มีผลผูกพันประชาชนให้ต้องปฏิบัติตามมติคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าได้มีการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 และมีการปรับปรุง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2532 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมเป็น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ให้ลดจำนวนหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ แต่ก็ยังคงกระจัดกระจายอยู่ในหลายกระทรวง ในขณะที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวยังคงให้มีคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นองค์กรสูงสุดด้านน้ำ และได้มีการตั้ง “คณะกรรมการลุ่มน้ำ” เพื่อให้ช่วยดูแลรับผิดชอบทรัพยากรน้ำในแต่ละลุ่มน้ำ แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการยังคงประสบกับปัญหาต่างๆ เช่นเดียวกับก่อนมีการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 ทำให้การพัฒนา การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ มีสภาพที่ไม่เป็นระบบ ส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากการขาดกฎหมายแม่บทในเรื่องน้ำ กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหเฉพาะเรื่องหรือแก้ไขปัญหในบางพื้นที่ บทบัญญัติบางส่วนล้าสมัยและขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในปี พ.ศ. 2543 คณะรัฐมนตรีซึ่งเห็นถึงสภาพปัญหาดังกล่าวจึงได้มีมติให้เร่งดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำขึ้น และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทช.) ร่วมกับกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ร่วมกันจัดทำโครงการศึกษาเรื่องดังกล่าวและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยได้ดำเนินการหลายประการตามลำดับดังนี้¹

- ปี พ.ศ. 2539 สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทช.) และกระทรวงวิทยาศาสตร์ ร่วมกันศึกษาและจัดทำร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำ

¹ กรมทรัพยากรน้ำ. “ความก้าวหน้าของร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ...” Available at URL: www.dwr.go.th

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

- เดือนกรกฎาคม 2540 คณะกรรมการฯ เสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... ต่อคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช.) และ กทช. เห็นชอบเสนอร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำต่อคณะรัฐมนตรี แต่ไม่ได้รับการอนุมัติ เนื่องจากมีข้อคัดค้านจากหลายหน่วยงาน รวมทั้ง NGOs ด้วย โดยเหตุผลว่า ร่างฯ มีความไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในบางส่วนและโครงสร้างของ สทช. ยังไม่เหมาะสม
- ปี พ.ศ. 2543 และ 2544 สทช. ก็ยังคงดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ด้วยการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการรับฟังความเห็นของประชาชน ต่อมาในวันที่ 3 ตุลาคม 2545 สทช. ได้โอนมาสังกัดกรมทรัพยากรน้ำ (ทน.) และ ทน. ได้จัดให้มีการรับฟังความเห็นประชาชนทั่วประเทศในเรื่องกฎหมายทรัพยากรน้ำ จำนวน 9 ครั้ง
- ปี พ.ศ. 2546 กรมทรัพยากรน้ำได้มอบหมายให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำการศึกษาเพื่อจัดทำร่างกฎหมายศึกษา วิเคราะห์ข้อมูล
- ปี พ.ศ. 2547 มีการรับฟังความเห็นประชาชนทั่วประเทศต่อร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... จำนวน 14 ครั้ง และได้ข้อสรุปเป็นร่างที่สมบูรณ์
- เดือนมีนาคม 2548 คณะรัฐมนตรีมีมติให้นำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำที่ ทน. เสนอนั้น เข้าบรรจุไว้ในแผนพัฒนากฎหมายแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2548
- เดือนเมษายน 2549 คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติรับในหลักการร่างกฎหมาย และให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา
- เดือน พฤษภาคม 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการของร่างพระราชบัญญัติตามที่ ทส. เสนอ ตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่อง และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเดือนกรกฎาคม 2550 คณะกรรมาธิการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ร่วมกับคณะที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) และสำนักงานเลขาธิการ คมช. จัดสัมมนา “วาระน้ำแห่งชาติ” เฉลิมพระเกียรติเนื่องในโอกาสสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 เรื่อง “พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน”
- เดือนตุลาคม 2550 สมาชิก สนช. (โดยพลเอกสุรินทร์ พิกุลทอง และคณะ) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) โดยหลักการที่ว่าต้องการให้เกิดนโยบายที่จะต้องมีการประเมินผลและติดตามที่เป็นรูปธรรมตามหลักธรรมาภิบาล และสรุปรายงานต่อ สนช. โดยเฉพาะต้องมีผู้รับผิดชอบในระดับประเทศในกรณีที่เกิดวิกฤตน้ำท่วม น้ำแล้ง และต้องการให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อการบริหารจัดการน้ำในท้องถิ่นของตน และให้ร่างกฎหมายเป็นกลไกสำหรับการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชน

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

- สนช. รับหลักการในวาระที่ 1 ทั้งสองร่างฯ คือ ร่างฯ ของรัฐบาล และของสมาชิก สนช. และแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญทรัพยากรน้ำเพื่อดำเนินการแปรญัตติ โดยใช้ร่างฯ ของรัฐบาลเป็นหลัก
- คณะกรรมาธิการวิสามัญทรัพยากรน้ำได้จัดให้มีการพิจารณาร่างฯ ไปแล้ว 4 ครั้ง และได้เสนอผลการพิจารณาร่างฯ เข้าสู่สภาเมื่อเดือนธันวาคม 2550
- ปัจจุบัน ร่างฯ ที่ได้ออกสภานั้นได้ตกไป เพราะเหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ และกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาเพื่อเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งยังไม่เป็นที่แน่นอนว่าร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... ดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาผลักดันออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับได้หรือไม่ และเมื่อใด

(2) เหตุผลและหลักการ

เหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมายฉบับนี้ มีประเด็นเชิงนโยบายที่สำคัญ¹ ว่าสืบเนื่องมาจากความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ทำให้ต้องประสบปัญหาการแย่งน้ำทุกปีในหลายพื้นที่ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาอื่นอีก เช่นปัญหาน้ำท่วม หรือการดำเนินโครงการพัฒนาที่อาจส่งผลกระทบต่อการใช้น้ำและระบบนิเวศของลุ่มน้ำ และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ทำให้จำเป็นต้องมีกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำสามารถดำเนินการไปอย่างเป็นระบบและครอบคลุมทุกเรื่อง

ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นกฎหมายแม่บทด้านทรัพยากรน้ำ และเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนและองค์กรทุกองค์กรทั่วประเทศ โดยรัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว ขณะเดียวกัน ก็เปิดโอกาสให้องค์กรในระดับลุ่มน้ำและระดับลุ่มน้ำย่อยสามารถออกข้อกำหนดและระเบียบเพื่อใช้ในเขตของตนเองได้ เนื่องจากสภาพของแต่ละลุ่มน้ำหรือลุ่มน้ำย่อยมีความแตกต่างกันทั้งในเชิงภูมิศาสตร์ ระบบนิเวศประเพณีและวัฒนธรรม

วัตถุประสงค์หลักของร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... มีดังนี้²

- เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ ลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน และความมีประสิทธิภาพ
- เพื่อกระจายอำนาจไปยังชุมชนในลุ่มน้ำและให้ประชาชนในลุ่มน้ำมีส่วนร่วม
- เพื่อให้มีหลักเกณฑ์การจัดสรรน้ำที่เป็นธรรม โดยควบคุมการใช้และการจัดสรรน้ำ
- เพื่อประกันว่าทุกคนเข้าถึงน้ำได้ตามหลักสิทธิมนุษยชน
- เพื่อรักษาสภาพแวดล้อม

¹ กรมทรัพยากรน้ำ Available at URL: <http://www.dwr.go.th>

² กรมทรัพยากรน้ำ. โครงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. Available at URL: <http://www.dwr.go.th>

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ได้กำหนด “มาตรการ” ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจดังต่อไปนี้

- ให้ผู้ใช้น้ำบางประเภทต้องขออนุญาตการใช้น้ำ และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต หากมีการฝ่าฝืนก็就会被เพิกถอนใบอนุญาต หรืออาจรับโทษทางอาญา
- ในสถานการณ์ที่จำเป็น อาจกำหนดให้ผู้ใช้น้ำต้องลดหรืองดการใช้น้ำได้ เพื่อนำไปแบ่งปันแก่บุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- ในการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้อง และลุ่มน้ำที่ได้รับประโยชน์จากการผันน้ำจะต้องจ่ายค่าตอบแทนหรือจัดทำโครงการเพื่อประโยชน์ของลุ่มน้ำที่ขาดประโยชน์หรือต้องรับภาระ
- การบริหารจัดการน้ำในเขตชลประทานต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ซึ่งออกโดยองค์กรสูงสุดด้านน้ำและคณะกรรมการลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้องด้วย
- เพิ่มจำนวนกรรมการผู้แทนภาคประชาชนในองค์กรสูงสุดด้านน้ำ และกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้แก่องค์กรในระดับลุ่มน้ำและลุ่มน้ำย่อย
- ให้องค์กรสูงสุดด้านน้ำ และคณะกรรมการลุ่มน้ำ ตลอดจนคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อย มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่จำเป็นในการบริหารจัดการน้ำเพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตน

(3) สาระสำคัญของร่างกฎหมาย

ร่างฯ มีสาระสำคัญครอบคลุมประเด็นต่างๆ แบ่งออกเป็น 7 หมวดและอีก 1 บทเฉพาะกาลสรุปได้ดังนี้

หมวดที่ 1 ทรัพยากรน้ำและสิทธิในทรัพยากรน้ำ

- กำหนดขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติ ให้ครอบคลุมน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะ น้ำพุและน้ำที่ไหลตามธรรมชาติผ่านที่ดินและน้ำใต้ดิน แต่หากทรัพยากรน้ำประเภทใดมีกฎหมายเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัตินี้จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น
- กำหนดความหมายของทรัพยากรน้ำที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย
- กำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจในการใช้ทรัพยากรน้ำ ระหว่างลุ่มน้ำ รัฐมนตรีฯ และคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ โดยได้แบ่งการใช้น้ำออกเป็น 3 ประเภทได้แก่

ประเภทที่ 1 การใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อยเพื่อ ดำรงชีพ	ไม่ต้องขออนุญาตใช้น้ำ	เพราะเป็นการใช้น้ำเพื่อตอบสนองความ ต้องการขั้นพื้นฐานของชีวิต และมีปริมาณ เล็กน้อย เช่น การอุปโภคบริโภค การเกษตร แบบยังชีพ หรืออุตสาหกรรมในครัวเรือน
--	-----------------------	---

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

ประเภทที่ 2 การใช้น้ำเพื่อการพาณิชย์และ อุตสาหกรรม	ต้องขออนุญาตต่อ คณะกรรมการลุ่มน้ำ หรือคณะกรรมการลุ่ม น้ำย่อย	เพราะ เป็นการใช้น้ำเพื่อเหตุผลด้านเศรษฐกิจ เช่น การเกษตรเพื่อการพาณิชย์ การ อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว เป็นต้น (อาจโอนใบอนุญาตได้)
ประเภทที่ 3 กิจการขนาดใหญ่ที่มีการใช้น้ำ ปริมาณมากและอาจส่งผลกระทบ ข้ามลุ่มน้ำ	ต้องขออนุญาตต่อ คณะกรรมการ ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ	เพราะมีปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิด ผลกระทบครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง (อาจโอนใบอนุญาตได้)

- ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำเสนอรัฐมนตรีหรือออกกฎกระทรวงว่า การใช้น้ำประเภทใดเป็นประเภทที่ 1 หรือที่ 2 เพื่อให้สอดคล้องกับพื้นที่ลุ่มน้ำของตน
- กำหนดเรื่องการเก็บค่าน้ำว่า การใช้น้ำประเภทที่ 1 ไม่มีการเก็บค่าน้ำ แต่ถ้าน้ำประเภทที่ 2 หรือ 3 จะเก็บค่าน้ำหรือไม่ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่ และขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีฯ และคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
- กำหนดห้ามการใช้ทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะเกินความจำเป็นแก่ประโยชน์ในกิจกรรมหรือที่ดินของตนจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายเกินสมควรแก่บุคคลอื่นที่เคยใช้ทรัพยากรน้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะ หรือแก่เจ้าของที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะนั้น แต่ไม่ห้ามเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งมีน้ำพุเกิดขึ้น หรือมีน้ำไหลผ่านตามธรรมชาติไม่ว่าบนดินหรือใต้ดินในการเก็บกักหรือใช้น้ำนั้นเท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในที่ดินของตน

หมวดที่ 2 องค์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

ประกอบด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ลุ่มน้ำและคณะกรรมการลุ่มน้ำ องค์การของผู้ใช้น้ำ และกองทุนทรัพยากรน้ำ

ส่วนที่ 1 คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีหน้าที่หลัก ได้แก่

- เสนอนโยบายและแผนทรัพยากรน้ำแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี และพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนแม่บทลุ่มน้ำ รวมทั้งควบคุม กำกับติดตาม เฝ้าระวังและตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบาย และแผนทรัพยากรน้ำ
- กำหนดลำดับความสำคัญ เพื่อการจัดสรรทรัพยากรน้ำ และกำหนดสิทธิในทรัพยากรน้ำของแต่ละลุ่มน้ำเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสมเหตุสมผล
- พิจารณาอนุญาตการใช้ทรัพยากรน้ำประเภทที่ 3
- รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำนโยบาย

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

ส่วนที่ 2 ลุ่มน้ำและคณะกรรมการลุ่มน้ำ

- การกำหนดลุ่มน้ำให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
- ให้มีคณะกรรมการลุ่มน้ำ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี
- การกำหนดลุ่มน้ำย่อยให้กระทำโดยประกาศคณะกรรมการลุ่มน้ำที่ลุ่มน้ำย่อยนั้นตั้งอยู่
- ให้มีคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อย ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทั่วไปในลุ่มน้ำย่อย

ส่วนที่ 3 สำนักงานเลขานุการ กนช.

- ให้มีสำนักงานเลขานุการ กนช. เป็นหน่วยงานระดับกองหรือสำนัก สังกัดกรมทรัพยากรน้ำ และให้มีสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการลุ่มน้ำ ขึ้นกับสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด

ส่วนที่ 4 องค์กรของผู้ใช้น้ำ

- กำหนดให้มีองค์กรผู้ใช้น้ำ สหพันธ์ผู้ใช้น้ำ และสมาพันธ์ผู้ใช้น้ำ มีฐานะเป็นนิติบุคคล
- กำหนดวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน ระบบบัญชีและการเงิน รวมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และวิธีการก่อตั้งในกฎกระทรวง

หมวดที่ 3 กองทุนทรัพยากรน้ำ

- ให้จัดตั้ง “กองทุนทรัพยากรน้ำ” อยู่ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ให้กองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาวิจัย คุ่มครอง พื้นฟู และอนุรักษ์แหล่งน้ำและทรัพยากรน้ำ ฯลฯ
- รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการลุ่มน้ำมีอำนาจออกกฎกระทรวงจัดตั้ง “กองทุนลุ่มน้ำ” ขึ้นในแต่ละพื้นที่ลุ่มน้ำ โดยให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นไปตามกฎกระทรวง

หมวดที่ 4 การพัฒนา พื้นฟู คุ่มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

- กำหนดให้มีหลักเกณฑ์ในการพัฒนา พื้นฟู คุ่มครอง และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ
- กำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำรับผิดชอบจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและน้ำขาดแคลนสำหรับลุ่มน้ำของตน

หมวดที่ 5 การป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมและน้ำขาดแคลน

- กรณีเกิดอุทกภัยฉุกเฉิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคล และให้มีอำนาจเคลื่อนย้ายทำลายหรือรื้อถอนสิ่งใดๆ รวมทั้งติดตั้งเครื่องมือ อุปกรณ์ในการสูบน้ำ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมนั้นได้เท่าที่จำเป็น แต่ต้องจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรม

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

- เมื่อเกิดภาวะน้ำขาดแคลนอย่างรุนแรง ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการลุ่มน้ำมีอำนาจออกประกาศกำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตขาดแคลนน้ำ และมีอำนาจสั่งให้บุคคลใดลดหรืองดการใช้น้ำในกิจการ ที่กำหนดเป็นการชั่วคราวได้ และให้มีอำนาจนำน้ำนั้นไปแบ่งปันแก่บุคคลอื่น แต่จะต้องมีการจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรม
- ในกรณีมีความจำเป็นต้องนำน้ำจากลุ่มน้ำหนึ่งไปยังอีกลุ่มน้ำหนึ่ง เพื่อบรรเทาภาวะขาดแคลนน้ำ หรือเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาน้ำท่วม รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจสั่งให้ดำเนินการดังกล่าวได้เท่าที่จำเป็น และหากการดำเนินการตามวรรคหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย ภาระ หรือการขาดประโยชน์แก่ลุ่มน้ำที่ถูกนำน้ำไป หรือลุ่มน้ำที่จำต้องยอมรับน้ำนั้นเข้ามาให้กองทุนทรัพยากรน้ำ จ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมหรือให้จัดทำโครงการ เพื่อช่วยเหลือพัฒนาให้แก่ลุ่มน้ำที่ได้รับความเสียหายหรือต้องรับภาระหรือขาดประโยชน์นั้น

หมวดที่ 6 การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในทางน้ำชลประทาน

- กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในทางน้ำชลประทาน โดยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง และให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนการประกาศให้แหล่งน้ำสาธารณะใดเป็นพื้นที่ชลประทาน
- กำหนดให้การจัดสรรน้ำและการบริหารจัดการน้ำจากทางน้ำชลประทานต้องปฏิบัติตามแผนหรือหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการลุ่มน้ำหรือ กนช. แล้วแต่กรณี

หมวดที่ 7 บทกำหนดโทษ

กำหนดบทลงโทษของผู้ฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือวิธีการที่กำหนด รวมทั้งประกาศหรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

บทเฉพาะกาล

กำหนดบทเฉพาะกาลให้คณะกรรมการลุ่มน้ำตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่ตามเดิมในลุ่มน้ำนั้น ทั้งนี้ ไม่เกินสองปีนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้บังคับใช้

(4) ความคิดเห็นที่มีต่อร่างฯ

เมื่อร่างฯ ของรัฐบาลได้นำเสนอต่อประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็น ได้มีผู้แสดงความคิดเห็นในประเด็นสำคัญหลายประการดังนี้

- เสนอให้มีการแก้ไขมาตรา 3 ว่า ควรให้กฎหมายนี้ใช้บังคับกับทรัพยากรน้ำที่มีกฎหมายอื่นบังคับเป็นการเฉพาะด้วย (เช่น น้ำในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตป่าสงวน

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

แห่งชาติ และน้ำในเขื่อน เป็นต้น) และเห็นว่าข้อความที่กำหนดว่า หากหลักเกณฑ์ตามกฎหมายอื่นมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายนี้ ให้ใช้กฎหมายอื่นได้นั้น ทำให้เกิดปัญหาการตีความว่าหมายถึงอะไร และใครเป็นผู้ตีความ พร้อมทั้งเสนอให้เพิ่มคำจำกัดความของคำว่า “การใช้น้ำ” “ลุ่มน้ำ” และ “ลุ่มน้ำย่อย” ด้วย

- เสนอให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ผู้เดียวเป็นผู้รักษาการ (มาตรา 5)

- เสนอให้เพิ่มเติมมาตรา 6 โดยกำหนดความลึกของน้ำใต้ดินที่ถูกกฎหมายนี้ควบคุมด้วย

- เห็นว่าความหมายในมาตรา 7 ของคำว่า “เกินความจำเป็น” ไม่มีความชัดเจน อาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความ และเสนอให้คณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นผู้กำหนดว่าการใช้น้ำเท่าใดจึงจะถือว่าเกินความจำเป็น หรือให้บุคคลอื่นกำหนดตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการลุ่มน้ำ นอกจากนั้น บทบัญญัติในมาตรานี้อาจไม่ครอบคลุมถึงการขุดสระในที่ดินของตนเอง และเป็นเหตุให้น้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะซึมเข้ามาในสระดังกล่าว พร้อมทั้งตั้งข้อสังเกตว่าไม่มีบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้

- เสนอแนะให้เพิ่มเติมมาตรา 8 ในทำนองเดียวกับกับที่กล่าวไว้แล้วในมาตรา 7

- เสนอให้กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรา 9 และให้ตัดคำว่า “อย่างร้ายแรง” ออก

- เห็นว่ามาตรา 10 มุ่งเน้นการใช้น้ำในลักษณะนำน้ำออกจากแหล่งน้ำมากเกินไป ทั้งที่ในความเป็นจริงนั้น ผู้ใช้น้ำบางรายต้องการให้น้ำในแหล่งน้ำ เช่น การเลี้ยงปลา หรือการท่องเที่ยว และการที่ไม่กำหนดปริมาณน้ำสำหรับการใช้น้ำแต่ละประเภทให้ชัดเจน จะทำให้เกิดความแตกต่างในแต่ละลุ่มน้ำ และผู้ใช้น้ำเกิดความไม่แน่ใจว่ากิจการของตนเองจะได้รับผลกระทบอย่างไรบ้าง ทั้งนี้แม้ว่าการใช้น้ำประเภทที่ 1 จะไม่ต้องขออนุญาต แต่ก็ควรจะต้องจดทะเบียนการใช้น้ำ เพื่อให้ทราบข้อมูลการใช้น้ำทั้งหมดอันจะเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการกำหนดการใช้น้ำประเภทที่ 1 ควรจะต้องคำนึงถึงการใช้น้ำที่เป็นวิถีชีวิตของชุมชนด้วย เช่น การใช้น้ำในเทศกาลหรืองานบุญต่างๆ

- การให้อำนาจในการกำหนดการใช้น้ำตามมาตรา 11 – 13 เห็นว่าควรให้อำนาจแก่คณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นผู้กำหนดการใช้น้ำประเภทที่ 1 และ 2 และควรรื้อรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดประเภทการใช้น้ำ โดยการอนุมัติของคณะกรรมการลุ่มน้ำ แต่ไม่ควรกำหนดให้การใช้น้ำประเภทที่ 3 ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรี ควรให้รัฐมนตรีกำหนดการใช้น้ำประเภทที่ 3 โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำ

- เสนอให้ปรับปรุงประกอบของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติตามมาตรา 14 โดยให้เพิ่มผู้แทนภาครัฐและภาคประชาชน และให้ปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่บางส่วนของคณะกรรมการฯ ตามมาตรา 15 ด้วย รวมทั้งกำหนดให้กรรมการที่มาจากการคัดเลือกมีวาระ 4 ปี และเพิ่มเหตุการณ์พ้นจากตำแหน่งของกรรมการตามมาตรา 20 ด้วย

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

- เสนอให้ปรับเปลี่ยนวิธีการกำหนดหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามมาตรา 16 และปรับเปลี่ยนวิธีการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 18
- ควรมีบทลงโทษการฝ่าฝืนคำสั่งตามมาตรา 24 และควรเพิ่มโทษสำหรับการฝ่าฝืนข้อกำหนดลุ่มน้ำและลุ่มน้ำย่อย ตามมาตรา 29 และ 34
- ในเรื่องคณะกรรมการลุ่มน้ำและลุ่มน้ำย่อย ควรกำหนดค่าตอบแทน (มาตรา 25) และควรปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 26
- มาตรา 36 ยังไม่มีข้อยุติว่าสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำควรเป็นนิติบุคคล หรือให้กรมทรัพยากรน้ำทำหน้าที่ดังกล่าวต่อไป
- เจ้าหน้าที่ของทางราชการที่ได้รับการร้องขอตามมาตรา 40 ควรทำหน้าที่ให้คำแนะนำต่อสำนักงานคณะกรรมการลุ่มน้ำเป็นการชั่วคราว แต่มีปัญหาว่าใครเป็นผู้จ่ายเงินเดือนและให้ความดีความชอบแก่เจ้าหน้าที่ผู้ั้น
- เรื่องกองทุนทรัพยากรน้ำ ตามมาตรา 47 ควรให้กองทุนเป็นอิสระไม่ขึ้นกับกรมทรัพยากรน้ำ สามารถนำเงินจากกองทุนทรัพยากรน้ำมาช่วยเหลือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำด้วย มิใช่ช่วยเหลือเฉพาะชุมชน และตามมาตรา 48 ควรกำหนดเรื่องเงินจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ชัดเจน ควรปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารกองทุนทรัพยากรน้ำให้มีความสมดุลระหว่างกรรมการภาครัฐกับกรรมการภาคประชาชน แต่ไม่ควรมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ นอกจากนั้น ไม่เห็นด้วยกับการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินอุดหนุนแก่กองทุน และ เห็นว่าไม่ควรใช้คำว่า “น้ำเสีย” ในอนุมาตรา (7) แต่ควรใช้คำว่า “น้ำทิ้ง” หรือ “น้ำเสียที่ได้บำบัดแล้ว”
- ตามมาตรา 55 เห็นว่าควรกำหนดไว้ในร่างฯ ให้มีกองทุนลุ่มน้ำทุกลุ่มน้ำหรือกำหนดให้รัฐมนตรีต้องตั้งกองทุนลุ่มน้ำเมื่อได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้อง และควรสามารถนำเงินกองทุนลุ่มน้ำไปช่วยเหลือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำได้ มิใช่ช่วยเหลือเฉพาะชุมชน นอกจากนั้น ควรตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนลุ่มน้ำและให้คณะกรรมการนี้มีอำนาจกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกองทุนลุ่มน้ำด้วย (มาตรา 57) และก่อนมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมตามประกาศในบทบัญญัตินี้ ควรจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อยก่อน เพราะการฟังแต่ความเห็นของคณะกรรมการลุ่มน้ำไม่เพียงพอ (มาตรา 58) อีกทั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำควรต้องรับผิดชอบจัดทำแผนทั้งป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วม และน้ำขาดแคลน
- ตามมาตรา 63 การจ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของทรัพย์สินที่ถูกทำลายเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในกรณีฉุกเฉินนั้น เจ้าของทรัพย์สินนั้นจะต้องมิใช่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าวโดยผิดกฎหมาย และการใช้อำนาจตามมาตรา 63 ควรใช้บังคับกับทรัพย์สินของหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจด้วย แต่เห็นว่าตามมาตรา 64 รัฐไม่ควรถูกจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ที่ถูกรัฐมนตรีสั่งให้งดหรือลดการใช้น้ำเพื่อนำน้ำไปแบ่งปันแก่บุคคลอื่น เนื่องจากเป็นภาวะขาดแคลนน้ำที่ผู้ใช้้ำทุกคนต้องร่วมกันรับภาระดังกล่าว

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

- เห็นว่าบททั่วไปควรมีคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนในกรณีต่างๆ และเมื่อใดที่กฎหมายกำหนดว่า “รัฐมนตรีใช้อำนาจโดยคำแนะนำของคณะกรรมการลุ่มน้ำ” ให้แก้ไขเป็น “รัฐมนตรีใช้อำนาจโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำ”

- เห็นว่าควรกำหนดโทษให้หนักขึ้นในฐานะความผิดต่างๆ ให้เพิ่มโทษผู้กระทำความผิดซ้ำซาก ควรกำหนดโทษขั้นต่ำ ไม่ควรปล่อยให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะกำหนดโทษต่ำเท่าใดก็ได้

- เห็นว่าในบทเฉพาะกาล ควรกำหนดระยะเวลาสำหรับการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ไม่ควรให้คณะกรรมการลุ่มน้ำทำหน้าที่ไปพลางก่อนนานเกินไปในระหว่างที่ยังมิได้มีการตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำตามร่างฯ

สำหรับร่างฯ ที่เสนอโดย สนช. ก็ได้จัดสัมมนารับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. โดยจัดให้มีขึ้น 5 ครั้งในพื้นที่ 5 ภาค ได้มีผู้แสดงความเห็นในประเด็นสำคัญดังนี้¹

- การจัดทำนโยบาย – ทำให้เกิดเอกภาพ คล่องตัว ลดความซ้ำซ้อน ลดงบประมาณ เข้าถึงระดับท้องถิ่น และให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม โดยให้จัดทำแนวทางปฏิบัติเป็นกรอบนโยบายไว้ทั้งในการจัดสรรน้ำตามภาวะปกติ และภาวะวิกฤต

- การดำเนินงานตามนโยบาย - ต้องมีการประเมินและติดตาม เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ในฐานะผู้ดูแล ผู้จัดหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตน ผู้บำรุงรักษา และผู้ใช้ เพื่อให้เกิดความยั่งยืน และเป็นธรรม ทั้งในภาวะปกติ และในภาวะวิกฤต รวมทั้งต้องความสมดุลกันในการบริหารจัดการน้ำระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน โดยเฉพาะการบริหารจัดการแหล่งน้ำ และการบริหารจัดการน้ำท้องถิ่น ต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้จริงในการปฏิบัติ

- ร่างกฎหมาย – ต้องคำนึงถึงความเข้าใจวิทยาศาสตร์ของน้ำ คุณสมบัติของน้ำ กิจกรรมการใช้น้ำในทุกมิติ ต้องใช้เป็นกลไกให้เกิดการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน คือ มีน้ำใช้อย่างพอเพียง มั่นคง และ สมดุล ให้ทุกภาคส่วนได้รับการจัดสรรน้ำ อย่างเป็นธรรมและเป็นระบบ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาประเทศเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องคำนึงถึงนิเวศและสมดุล ในทุกสถานการณ์ และต้องดูแลไม่ให้เกิดมลพิษ

- การจัดการน้ำในภาวะวิกฤต ต้องให้ความสำคัญอย่างมากทั้งเรื่องน้ำท่วม น้ำแล้ง น้ำเสีย

- การจัดสรรน้ำสำหรับเขื่อนขนาดใหญ่ - ควรให้ความสำคัญกับการจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตรเป็นหลักและให้การจัดสรรน้ำเพื่อผลิตไฟฟ้าเป็นรอง

- ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำควรร่วมกันกำหนดภารกิจและการประสานงานกันให้ชัดเจนเพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานจริง

¹ คณะอนุกรรมการทรัพยากรน้ำในคณะกรรมการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2550) รายงานการศึกษาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. คณะทำงานยกร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร Available at URL: http://www.haii.or.th/index.php?option=com_content&task=view&id=70

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

- ควรมีการประเมินและติดตามผลของการใช้กฎหมายตามร่างฯ ให้เกิดสัมฤทธิ์ผลตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง เพื่อให้กฎหมายปฏิบัติได้ อำนวยความเป็นธรรมกับทุกภาคส่วน และเป็นกติกาในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมและประเทศชาติ

- ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติของร่างฯ มีความเห็นว่า

- ⇒ คำจำกัดความของทรัพยากรน้ำ - ควรให้ชัดเจนและครอบคลุม สอดคล้องกับการบริหารจัดการน้ำ กับการรักษาระบบนิเวศและสมดุลของน้ำ
- ⇒ สิทธิของผู้ใช้น้ำ - ต้องกำหนดให้ชัดเจนในด้านสัดส่วนการใช้น้ำ ประเภทน้ำที่ใช้ แหล่งน้ำ ราคา และปริมาณ
- ⇒ การรักษาสิทธิในการใช้น้ำ - ต้องเสมอภาค และยุติธรรม
- ⇒ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น - ต้องเป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการน้ำระดับท้องถิ่น ต้องกำหนดหน้าที่ให้ชัดเจน
- ⇒ การมีส่วนร่วม - ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวางแผนการ
- ⇒ คุณภาพน้ำ - ควรกำหนดให้ชัดเจนเรื่องภาวะน้ำเสียและคุณภาพของน้ำ รวมทั้งมลพิษทางน้ำ ในทุกหมวดที่เกี่ยวข้องทั้งนโยบาย และการแก้ไขปัญหา
- ⇒ การใช้น้ำสำหรับภาคอุตสาหกรรม - ควรให้มีการคำนึงถึงมาตรการในการป้องกันมลพิษทางน้ำด้วย
- ⇒ ข้อกำหนดเรื่องการบริหารจัดการน้ำภาวะวิกฤต - ต้องให้ครอบคลุมถึงการป้องกันภาวะวิกฤตด้วย และองค์ประกอบของหน่วยงานหลักและหน่วยงานรองที่รับผิดชอบ ต้องพิจารณาให้ครอบคลุมภารกิจครบถ้วน
- ⇒ การจัดสรรน้ำ - ควรให้หน่วยงานหลักในการจัดสรรน้ำเป็นคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ แทนที่จะเป็นกรมชลประทานและกรมทรัพยากรน้ำ
- ⇒ หน่วยงานดำเนินการ - ควรกำหนดให้มีหน่วยงานหลักหน่วยงานรองที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่อง เพื่อให้เกิดการบูรณาการน้ำเพื่อประโยชน์ต่อประชาชน
- ⇒ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ - ควรต้องเป็นผู้มีความรู้จริง มีประสบการณ์ มีการทำงานอย่างต่อเนื่อง มีวาระการดำรงตำแหน่งและมีที่มาตามสัดส่วนขององค์ประกอบ ซึ่งต้องได้มาจากทุกภาคส่วนให้สมดุล
- ⇒ การระงับข้อพิพาท - ควรมีเจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งเข้าร่วม เพื่อให้มีผลทางกฎหมาย ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
- ⇒ การบังคับใช้กฎหมาย - ควรมีบทลงโทษสำหรับกรณีที่มีการจัดสรรน้ำที่ผิดพลาด และไม่เสมอภาค และสำหรับการใช้น้ำอย่างไม่ประหยัด
- ⇒ การอุทธรณ์ - ควรให้มีการอุทธรณ์ในบทลงโทษได้
- ⇒ หน้าที่ของภาครัฐ - ควรกำหนดให้ภาครัฐมีหน้าที่ในการให้การศึกษา ให้ความรู้ และสร้างจิตสำนึก ในด้านสิ่งแวดล้อมศึกษาและการจัดการสิ่งแวดล้อมน้ำ

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

- ⇒ การรอนสิทธิ - ควรกำหนดกฎระเบียบและแนวปฏิบัติให้ชัดเจนโปร่งใสในช่องทางการร้องทุกข์ของผู้ถูกรอนสิทธิ รวมทั้งผู้ถูกรบกวนสิทธิในการปกป้องคุณภาพน้ำ
- ⇒ การจัดการแนวเขตถอยร่น - ควรมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารจัดการพื้นที่แหล่งน้ำในเรื่องแนวเขตถอยร่นที่ชัดเจนและระบุหน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ชัดเจน
- ⇒ การดูแลบ่อน้ำเสีย - ควรกำหนดให้ท้องถิ่น ทั้งที่เป็นชุมชนหมู่บ้านและการเกษตร มีหน้าที่ต้องดูแลบ่อน้ำเสียร่วมกัน
- ⇒ การแข่งขันทางการค้า ควรกำหนดให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในการให้บริการน้ำ เพื่อป้องกันการผูกขาด โดยกำหนดเกณฑ์การเข้าสู่ตลาดอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม

เมื่อพิจารณาถึงร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับที่เสนอโดยรัฐบาลและโดย สนช. แล้ว ได้มีผู้ให้ข้อสังเกตว่า¹

- ร่างฯ ที่เสนอโดยรัฐบาล
 - ค่อนข้างจะเน้นการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนการประเมินผล และติดตามเรื่องการจัดการน้ำว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำ และคณะกรรมการลุ่มน้ำในระดับตำบล ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับหลักการของรัฐธรรมนูญที่เน้นการมีส่วนร่วมอย่างมากขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสาธารณสุข
- ร่างฯ ที่เสนอโดย สนช.
 - เห็นความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนมากกว่า และในกรณีที่เกิดภาวะวิกฤตก็กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเข้ามาบริหารจัดการ แต่ก็ยังมีผู้เป็นห่วงว่า² ร่างฯ ของ สนช. กระจายอำนาจในการตัดสินใจให้ อบต. เท่านั้น แต่ไม่ได้เตรียมการให้ อบต. เข้าใจถึงปัญหา ไม่ได้มองถึงความยั่งยืนของการใช้ทรัพยากรน้ำร่วมกันโดยไม่เกิดความขัดแย้ง

ดังนั้น จึงมีผู้เสนอว่าควรนำร่างฯ ทั้งสองฉบับมาพิจารณาและทำงานร่วมกันของทั้งสองหน่วยงาน โดยนำข้อดีของแต่ละฝ่ายมารวมกันเพื่อให้ได้สิ่งที่ดีที่สุด ซึ่งสามารถที่จะทำได้³

¹ ดร. รอยล จิตรดอน ผู้อำนวยการสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี Available at URL: www.bangkokbinews.com

² ผศ. ดร. จีรพล สิ้นฐานาวา อาจารย์คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล Available at URL: www.bangkokbinews.com

³ สันตต์ โรจนสุนทร หัวหน้าฝ่ายวิจัยมูลนิธิโครงการหลวงและประธานสำนักวิทยาศาสตร์ราชบัณฑิตยสถาน Available at URL: www.bangkokbinews.com

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ดี มีข้อท้วงติงที่น่าสนใจว่าการออกกฎหมายให้มีการบริหารทรัพยากรน้ำอย่างผสมผสานไม่น่าจะถูกต้อง เนื่องจากแต่ละลุ่มน้ำมีความแตกต่างกัน จึงควรกำหนดกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับแต่ละลุ่มน้ำจะดีกว่า อีกทั้งการบริหารจัดการลุ่มน้ำแบบผสมผสานเป็นการบริหารงานที่ยาก เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน และมีข้อมูลที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมของงาน และเห็นว่าควรแยกการบริหารจัดการน้ำของการประปาออกจากการจัดการทรัพยากรน้ำตามร่างฯ นี้ เพราะระบบน้ำสำหรับอุตสาหกรรมมีความแตกต่างจากระบบน้ำในธรรมชาติ¹

ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรพัฒนาชุมชนเห็นว่า ร่างฯ จะเป็นกฎหมายที่ลบล้างสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 และ 67 และเป็นการสร้างภาระค่าใช้จ่ายของชุมชนในการขอใบอนุญาตใช้น้ำ ซึ่งต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสำหรับการขอใบอนุญาตใช้น้ำสูงถึง 10,000 บาท และต้องจ่ายค่าใช้น้ำอีกด้วย

นอกจากนี้ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ผ่านมาไม่เคยแสดงรายละเอียดค่าธรรมเนียมไว้ แต่มาปรากฏเมื่อรัฐบาลเสนอร่างฯ เข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วเท่านั้น ซึ่งเห็นว่าเป็นกระบวนการที่ไม่โปร่งใส และไม่มีการเสนอข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจ อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ใช้น้ำทุกคนเข้ามาใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำสาธารณะ โดยชุมชนไม่มีสิทธิในการจัดการน้ำอีกต่อไป ซึ่งจะสร้างความขัดแย้งในการจัดสรรน้ำ เป็นปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง โดยองค์กรที่จะถูกแต่งตั้งขึ้นมาใหม่ คือ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติและคณะกรรมการลุ่มน้ำ ก็จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างกฎหมายนี้ไม่มีหลักประกันในกระบวนการจัดสรรน้ำให้เกิดความเป็นธรรมและทั่วถึงต่อผู้ใช้น้ำกลุ่มต่างๆ และไม่มีหลักประกันว่าผู้ใช้น้ำเพื่ออุปโภคบริโภค (การใช้น้ำประเภทที่ 1) จะได้รับสิทธิการจัดสรรเป็นอันดับแรกในยามที่น้ำขาดแคลน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ จึงเสนอว่า สนช. ควรที่จะชะลอการผ่านร่างฯ เพื่อให้รัฐบาลชุดใหม่เข้ามาบริหารงานก่อนตามที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมาตรา 303 (1) กำหนดไว้²

นอกจากนั้น ยังมีข้อท้วงติงว่าร่างฯ นี้ไม่ให้ความสำคัญกับน้ำในระบบนิเวศ ขาดหลักประกันการรักษาระบบนิเวศ เช่น การปลักต้นน้ำเค็ม น้ำเพื่อชีวิตสัตว์ พื้นที่ชุ่มน้ำ ตลอดจนชีวิตพืชพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งควรจะได้รับ ความคุ้มครองเป็นอันดับแรก และเสนอว่าสิทธิในการใช้น้ำควรกำหนดให้ชัดเจน โดยให้สิทธิลำดับแรกแก่การใช้น้ำเพื่อการบริโภค อุปโภคที่ใช้น้ำในชีวิตประจำวัน การรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้น้ำเพื่อระบบนิเวศ การใช้น้ำเพื่อปลักต้นน้ำเค็ม และการใช้น้ำเพื่อการขนส่ง เป็นต้น ส่วนสิทธิลำดับสองควรเป็นการใช้น้ำของเกษตรกรที่ทำ

¹ ดร. เกษม จันทรแก้ว คณบดีวิทยาลัยสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในงานสัมมนา “วาระน้ำแห่งชาติ เรื่องพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน” เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2550 ณ โรงแรมโซฟิเทลเซนทรัล พลาซ่า

² สื่อทางเลือกเพื่อการพัฒนา Available at URL: http://www.thaingo.org/board_2/view.php?id=925

โครงการศึกษาแนวทางการจัดการน้ำในพื้นที่อุตสาหกรรม
เพื่อความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจ

การเกษตรพอเพียงในครอบครัวไม่ใช่ว่าการค้าเป็นอาชีพหลัก (ไม่เกิน 2 ไร่) และสิทธิในลำดับสุดท้ายเป็นการใช้น้ำเพื่อการพาณิชย์ ซึ่งการจัดสรรสิทธิและการให้ใบอนุญาตใช้น้ำควรจะกำหนดเฉพาะในสิทธิลำดับสุดท้ายนี้เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมีการกำหนดให้มีสิทธิในการใช้น้ำได้ก่อนสำหรับสิทธิการใช้น้ำลำดับที่ 1 และ 2 ในยามที่น้ำขาดแคลน¹

สำหรับการขอและให้อนุญาตการใช้น้ำควรมีหลักเกณฑ์ต่อไปนี้ (1) ต้องประกาศให้ทราบทั่วกันทั้งลุ่มน้ำ เพื่อให้ผู้ใช้น้ำอยู่ก่อนมาขอทั้งลุ่มน้ำ (2) ระบุจำนวนน้ำที่ต้องการสำหรับการให้ใบอนุญาต (3) กำหนดเงื่อนไขเรื่องระบบนิเวศน้ำ เช่น โรงงานนำน้ำไปลดความร้อน (เช่น หล่อเย็น) ต้องระบุน้ำที่รับผิดชอบต่ออุณหภูมิที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อสัตว์น้ำ จึงต้องกำหนดให้คืนน้ำในอุณหภูมิที่ธรรมชาติรับได้ (4) กำหนดช่วงเวลาและเงื่อนไขด้านคุณภาพน้ำ²

มีนักวิชาการให้ความเห็นที่น่าสนใจว่า³ ร่างฯ อาจถูกแทรกแซงจากนโยบายของประเทศมหาอำนาจทางการเงิน ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มด้อยโอกาสและกลุ่มผู้มีรายได้น้อยอย่างกว้างขวาง

นอกจากนั้น ยังแสดงความเห็นว่า การบริหารจัดการน้ำทั้งเฉพาะหน้าและระยะยาวต้องดูแลตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ให้ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนบูรณาการเป็นระดับชาติ และที่สำคัญให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบริหารจัดการน้ำอาจแยกตามโครงสร้างภูมิโนเวศก็ได้ ใช้ฐานข้อมูลทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ มารวมกันที่จุดเดียว ซึ่งต่างไปจากเดิมที่ข้อมูลและระบบแผนงานโครงการจัดทำเป็นของแต่ละกระทรวงหรือกรม หรือ โครงการซีอีโอ หรือ โครงการท้องถิ่น โดยไม่เห็นภาพรวม ทำให้ภาพของการบริหารจัดการน้ำเห็นเฉพาะเป็นส่วนๆ ตอนๆ โดยลืมนึกไปว่าน้ำนั้นไหลเชื่อมโยงถึงกันหมด

ดังนั้น นักวิชาการจึงได้เสนอแนะว่า รัฐควรต้องศึกษาหาข้อมูลอย่างละเอียดลึกและรอบคอบ รวมทั้งศึกษาผลดีผลเสียและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตลอดจนทางเลือกต่างๆ ที่เกิดผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุดและประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดทิศทาง เพื่อป้องกันไม่ให้นโยบายทรัพยากรน้ำนำพาประชาชนในประเทศเข้าสู่ภาวะเสี่ยง ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่แก้ยากและเกิดผลกระทบอย่างมากต่อฐานทรัพยากรชีวิตคนไทยในอนาคต

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... ยังมีความไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามเจตนารมณ์หลักในด้านการบริหารจัดการน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่คนส่วนใหญ่

¹ มิ่งสรรพ ขาวสอาด มติชนรายวัน วันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2550 ปีที่ 30 ฉบับที่ 10819 Available at URL: <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2007p4/2007october24p2.htm>

² มิ่งสรรพ ขาวสอาด มติชนรายวัน วันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2550 ปีที่ 30 ฉบับที่ 10819 Available at URL: <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2007q4/2007october24p2.htm>

³ ผศ.ดร.ยรรยงค์ อินทร์ม่วง (2548). โครงการจัดตั้งคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์มหาวิทยาลัยมหาสารคาม Available at URL: <http://www.thaingo.org/cgi-bin/content/content2/show.pl?0320>

ยังไม่มั่นใจคือ เรื่องการใช้น้ำอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และเท่าเทียมกันตามสภาพของการใช้น้ำ และแม้ว่าจะได้ดำเนินการให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ก็ยังคงเป็นการจัดเวทีสัมมนาในรูปแบบเดิมๆ ซึ่งไม่ได้ทำให้รับทราบข้อมูลและความคิดเห็นอย่างทั่วถึงของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังมีคนส่วนใหญ่ที่ไม่เข้าใจในสารบัญญัติของร่างกฎหมาย และไม่เข้าใจถึงผลของการนำกฎหมายนี้มาใช้บังคับ

3.3 สรุป

จากนโยบายและกฎหมายทั้งหลายดังกล่าวมาแล้วนั้น ทำให้สามารถสรุปได้ว่าประเทศไทยก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการน้ำมาเป็นเวลานานแล้ว โดยมีนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้มีการจัดการน้ำตามนโยบายน้ำแห่งชาติ และได้กำหนดแนวทางและกลยุทธ์ในการดำเนินงานประกอบด้วย 8 หัวข้อคือ กฎหมาย องค์กร ค่าน้ำ การจัดหา น้ำ ต้นทุนการจัดสรรน้ำ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการวางแผน สิ่งแวดล้อม และการศึกษา

นอกจากนั้น ก็ยังมีกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมมลพิษทางน้ำ ควบคุมการจัดหาแหล่งน้ำ การใช้น้ำ และการจัดสรรน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้มีความพยายามในการร่างกฎหมายทรัพยากรน้ำหลายครั้ง และยังคงมีความพยายามต่อไป โดยส่วนใหญ่ก็จะเห็นด้วยกับการมีกฎหมายทรัพยากรน้ำ เพียงแต่ยังมีบางข้อที่อาจต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดการบังคับใช้ได้อย่างเป็นธรรม

อย่างไรก็ดี เมื่อมองภาพรวมแล้ว เห็นได้ว่ามีกฎหมายหลายฉบับซึ่งบังคับใช้โดยหน่วยงานที่หลากหลาย ทำให้ยากแก่การปฏิบัติตามและยังเกิดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานด้วย แต่กลับยังไม่มียกกฎหมายที่ครอบคลุมเพียงพอต่อการนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในการใช้น้ำระหว่างภาคเกษตรกรรม ภาคครัวเรือน และภาคอุตสาหกรรมได้ นอกจากนี้ การระบายน้ำเสียออกจากโรงงานอุตสาหกรรม ก็ยังไม่มีกฎหมายที่เข้มงวดเพียงพอต่อการบังคับใช้กับโรงงานผู้ประกอบการ โดยที่บทบังคับความรับผิดชอบอยู่ในอัตราที่ต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับ การลงทุนเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องการระบายน้ำทิ้ง ผู้ประกอบการก็เลือกที่จะยังละเลยไม่ดำเนินการให้ถูกต้อง และยอมเสียค่าปรับก็ยังคุ้มกว่า นอกจากนี้ บางรายก็คาดว่าจะตนจะไม่ได้ถูกตรวจสอบอย่างจริงจัง เพราะกำลังเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบก็ยังมีไม่เพียงพอ หรือเพราะคิดว่าจะร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการทุจริต เป็นต้น