

## รายงานสรุปสำหรับผู้บริหาร

### โครงการศึกษา ปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย เพื่อการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำบาดาล

#### ๑. ที่มาและวัตถุประสงค์ของโครงการ

ในฐานะผู้รับผิดชอบหลักในการบังคับใช้กฎหมายและขับเคลื่อนนโยบายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาลเพื่อให้ประชาชนและผู้ใช้น้ำในภาคส่วนอื่น ๆ ได้มีใช้น้ำเพื่อประโยชน์ด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการบริโภคและอุปโภคตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง กรมทรัพยากรน้ำบาดาลได้พยายามหาจุดสมดุลระหว่างการใช้ในการดูแลแหล่งทรัพยากรน้ำ โดยการควบคุม กำกับ ดูแลเพื่อการอนุรักษ์และการป้องกันปัญหา อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมา กรมทรัพยากรน้ำบาดาลพบว่ามีปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการและบังคับใช้กฎหมายทรัพยากรน้ำบาดาล ทั้งที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติและข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการตามมุมมองของกรมฯ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติน้ำบาดาล การควบคุมการใช้น้ำบาดาล การกำหนดเขตอนุรักษ์และคุ้มครองแหล่งทรัพยากรน้ำบาดาล การวางมาตรการป้องกันและควบคุมไม่ให้เกิดการความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำบาดาลในลักษณะต่างๆ การบริหารจัดการกองทุนพัฒนา  
น้ำบาดาล ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับมาตรการลงโทษ

โครงการศึกษานี้มุ่งให้เกิดข้อเสนอที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมเพื่อให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาลสามารถนำผลการศึกษามาใช้ประโยชน์ได้ทันทีด้วยการเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย นอกจากนี้ หลังจากคณะผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาทบทวนสภาพการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน แล้ว ได้นำเสนอทางออกระยะยาวด้วยการยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยไม่ยึดติดอยู่กับโครงสร้างและแนวทางของกฎหมายฉบับปัจจุบัน แต่ปรับทั้งโครงสร้าง พร้อมทั้งเสนออนุบัญญัติที่จำเป็นสำหรับกฎหมายใหม่ทั้งฉบับนั้นด้วย

#### ๒. ผลการดำเนินงานตามโครงการ

กระบวนการดำเนินงานในโครงการนี้ ประกอบด้วย การทบทวนวรรณกรรม (literature review) การเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์นักปฏิบัติและผู้ที่เกี่ยวข้อง และนำร่องรายงานการศึกษาในแต่ละขั้นของโครงการหรือในการประชุมระดมความคิดเห็น (focus group) และการสัมมนาทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งทั้งหมด ๑๑ ครั้ง

กล่าวในภาพรวม หลักการและแนวคิดที่คณะผู้ศึกษาวิจัยใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะต่างๆ ดังจะกล่าวต่อไป ได้แก่

## รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

- หลักระมัดระวังเอาไว้ก่อนและหลักการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาลอย่างสมดุลและยั่งยืน ดังปรากฏเป็นข้อเสนอให้มีมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกัน ควบคุม คัดกรองและอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรน้ำบาดาล
  - หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-Pays Principle) ดังปรากฏเป็นข้อเสนอเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง ค่าปรับทางปกครอง รวมทั้งหลัก ผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User-Pays Principle) ดังปรากฏตามหลักเศรษฐศาสตร์ในการคิดอัตราค่าใช้น้ำบาดาล
  - หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการน้ำบาดาล (Groundwater Good Governance) ที่แม้การบริหารจัดการน้ำบาดาลจะเป็นอำนาจของรัฐเป็นหลัก แต่คณะผู้ศึกษาวิจัยพยายามออกแบบกฎหมายให้รัฐมีปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับประโยชน์จากน้ำบาดาลที่หลากหลาย ด้วยกระบวนการที่มีความรับผิดชอบ โปร่งใส และเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ
  - หลักการมีส่วนร่วมจากประชาชน ตามที่ปรากฏเป็นข้อเสนอแนะในระยะยาวในพระราชบัญญัติน้ำบาดาล ในร่างที่ยกขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ให้มีการรับรององค์กรผู้ใช้น้ำบาดาลและสมาคมวิชาชีพน้ำบาดาล พร้อมทั้งเปิดช่องให้ผู้แทนองค์กรและสมาคมดังกล่าวเข้าร่วมในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำบาดาลและคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาน้ำบาดาล
  - หลักประสิทธิภาพและความคล่องตัว โดยพยายามรักษาความสมดุลระหว่างการตั้งอยู่บนพื้นฐานของสภาพความเป็นจริงในการบังคับใช้กฎหมายของไทย และการเสริมสร้างความก้าวหน้าให้กับระบบตามหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
- ทั้งนี้ การศึกษาวิจัยนี้ มีข้อค้นพบและข้อเสนอแนะที่สำคัญ ดังนี้

### ๒.๑ ขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติน้ำบาดาล

ปัจจุบันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ พระราชบัญญัติน้ำบาดาลไม่ใช้บังคับกับการเจาะและใช้น้ำบาดาลของกระทรวง ทบวงกรม หรือองค์การของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค หรือเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในเขตวิกฤติการณ์น้ำบาดาล รายงานการศึกษานี้เสนอให้เปลี่ยนเป็นให้พระราชบัญญัติฉบับแก้ไขปรับปรุงครอบคลุมหน่วยงานของรัฐดังกล่าว รวมทั้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาน้ำเพื่อความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อการบรรเทาสาธารณภัยด้วย แต่เปิดช่องให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศกำหนดให้มีการยกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้แก่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จึงมีผลเป็นว่าหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานหากประสงค์จะเจาะและนำน้ำบาดาลขึ้นมาใช้จะต้องขอรับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้เสียก่อน เว้นแต่จะได้รับการยกเว้นหรือผ่อนผันจากรัฐมนตรี

## รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

โดยออกเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยหน่วยงานของรัฐที่เข้าข่ายได้รับยกเว้นหรือผ่อนผันต้องเป็น กระทรวงทบวงกรมหรือองค์การของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การเกษตร ความมั่นคงของรัฐ หรือการบรรเทาสาธารณภัยเท่านั้น

นอกจากนี้ ในระยะยาว สำหรับพระราชบัญญัติที่ยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เพื่อความชัดเจนว่าเป็นกฎหมายที่ใช้กับน้ำที่อยู่ใต้ดินโดยเฉพาะ ดังนั้น เรื่องใดก็ตามที่เกี่ยวกับน้ำใต้ดิน ให้ใช้กฎหมายฉบับนี้ เพื่อป้องกันการสับสนเนื่องจากไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำหลายฉบับ ดังนั้น ในร่างพระราชบัญญัติฉบับยกร่างใหม่ทั้งฉบับ มาตรา ๗ อันเป็นบทบัญญัติแรกในหมวดที่ ๑ จึงบัญญัติว่า “การใช้ประโยชน์ การพัฒนา การบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำที่อยู่ใต้ดินให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

## ๒.๒ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาล

คณะผู้ศึกษาวิจัยเสนอให้แก้ไขปรับปรุงโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการน้ำบาดาลโดยยกระดับจากคณะกรรมการระดับกรมขึ้นเป็นคณะกรรมการที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานและมีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นรองประธาน มีกรรมการโดยตำแหน่งประกอบด้วยผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่น อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการนี้เป็นกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาลระดับชาติ ซึ่งต้องเชื่อมโยงและบูรณาการกับการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำผิวดินตามหลักการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกัน (Conjunctive Use) และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลทรัพยากรน้ำบาดาลสากลที่กำหนดโดยสหประชาชาติ (UN Groundwater Governance)

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และภารกิจหลักของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ตามร่างมาตรา ๒๐ ของร่างพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ (ฉบับที่ ๔) คณะผู้ศึกษาวิจัยเสนอให้เพิ่มให้บทบาทหน้าที่ของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ให้รวมถึงการจัดหาน้ำบาดาลเพื่อการอุปโภคบริโภคตามความต้องการและจำเป็นของประชาชนและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาลอย่างบูรณาการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบาย แผน มาตรการบริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำบาดาล ควบคุม กำกับ ดูแล เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำบาดาลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เตรียมความพร้อมในภาวะฉุกเฉินเพื่อแก้ไขและบรรเทาปัญหาวิกฤตภัยธรรมชาติทั้งภัยแล้งและน้ำท่วม รวมทั้งดำเนินการและสนับสนุนเกี่ยวกับการเจาะและพัฒนา น้ำบาดาล เพื่อการอุปโภคบริโภค อุตสาหกรรม และการเกษตรในพื้นที่ที่ได้รับมอบหมายและพื้นที่ที่การหาแหล่งน้ำบาดาลต้องใช้วิชาอุทกธรณีวิทยาขั้นสูง และพื้นที่ประสบภัยพิบัติธรรมชาติ ซึ่งในระยะยาวตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติที่ยกร่าง

## รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

ขึ้นใหม่ทั้งฉบับที่ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาล คณะผู้ศึกษาวิจัยได้เสนอให้กำหนดขอบเขตอำนาจและบทบาทหน้าที่ของกรมฯ ให้ครอบคลุมยิ่งขึ้นไปอีกโดยสอดคล้องกับการให้ความสำคัญของแผนแม่บทที่เพิ่มขึ้นด้วย

เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาล ร่างพระราชบัญญัติ ที่ยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับได้ให้ความสำคัญอย่างมากกับการจัดทำแผนแม่บท โดยกำหนดไว้อย่างละเอียดและชัดเจนทั้งในแง่กระบวนการจัดทำและเนื้อหาของแผน โดยกำหนดไว้ในมาตรา ๒๘ ด้วยว่าแผนแม่บทดังกล่าวนี้ควรประกอบด้วยแผนงานและแนวทางการดำเนินการสำรวจและประเมินศักยภาพของทรัพยากรน้ำบาดาลของประเทศ รวมทั้งแหล่งน้ำบาดาลที่ต่อเนื่องกับประเทศเพื่อนบ้านด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดที่พบจากการศึกษาสากลและมาตรการระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรป เป็นตัวอย่าง

### ๒.๓ การควบคุมการใช้น้ำบาดาล

โดยที่ปรากฏปัญหาว่ามีการลักลอบขุดเจาะน้ำบาดาลโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอย่างกว้างขวาง โดยกรมทรัพยากรน้ำบาดาลไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ทั้งหมด เพราะมีผู้กระทำความผิดนับจำนวนได้หลายแสนรายซึ่งส่วนใหญ่เป็นการลักลอบขุดเจาะบ่อขนาดเล็กเพื่อนำน้ำบาดาลขึ้นมาใช้เพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนและเกษตรกรรมรายย่อย ซึ่งลำพังการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการเพิ่มอัตรากำลังและงบประมาณของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีขีดความสามารถเพียงพอในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดได้ทั้งหมด ไม่อาจจะเป็นไปได้ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาลไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเพราะบังคับใช้กฎหมายได้ไม่ทั่วถึง ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวสามารถบรรลุผลได้อย่างแท้จริง คณะผู้ศึกษาวิจัยจึงเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและหลักการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาล โดยยกเว้นให้ผู้ใช้น้ำบาดาลที่ใช้น้ำบาดาลเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนและเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพวันละไม่เกิน ๑๐ ลูกบาศก์เมตร ไม่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาล แต่ต้องแจ้งความประสงค์ที่จะใช้สิทธิดังกล่าวต่อพนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่ภายในระยะเวลาและตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กฎหมายกำหนด ประโยชน์อีกประการของระบบแจ้งคือการที่กรมฯ จะได้มีข้อมูลของผู้ใช้น้ำบาดาลทั่วประเทศอย่างครบถ้วน

อย่างไรก็ตาม กรมทรัพยากรน้ำบาดาลพิจารณาเห็นว่า ข้อเสนอจากการวิจัยที่ให้มีการยกเว้นให้ผู้ใช้น้ำบาดาลที่ใช้น้ำบาดาลเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนและเกษตรกรรมเพื่อการยังชีพวันละไม่เกิน ๑๐ ลูกบาศก์เมตร ไม่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาล แต่ต้องแจ้งต่อพนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่ภายในระยะเวลาและตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กฎหมายกำหนดนั้นทำให้ยากต่อการควบคุมกำกับดูแลการเจาะและ

## รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

ใช้น้ำบาดาล จึงประสงค์จะให้การเจาะและการใช้น้ำบาดาลทุกกรณีต้องมีการขอรับใบอนุญาต เพื่อควบคุมให้ผู้รับใบอนุญาตต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด คณะผู้ศึกษาวิจัยจึงจัดร่างบทบัญญัติในส่วนนี้ออกไปจากร่างแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ แต่ยังคงข้อเสนอไว้ในเรื่องพระราชบัญญัติน้ำบาดาล ฉบับร่างขึ้นใหม่ทั้งหมด

กลไกในการควบคุมการใช้น้ำที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการกำหนดราคาค่าใช้น้ำให้สอดคล้องกับต้นทุนการใช้ทรัพยากรน้ำบาดาลโดยพิจารณาจากปัจจัยและตัวแปรที่เกี่ยวข้องทั้งหลายตามหลักเศรษฐศาสตร์และสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติของแต่ละแอ่งน้ำบาดาล ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละแอ่งน้ำบาดาลหรือแอ่งน้ำบาดาลย่อย ในร่างพระราชบัญญัติน้ำบาดาลทั้งสองฉบับที่คณะผู้ศึกษาวิจัยเสนอ จึงกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้ใช้วิธีคำนวณอัตราค่าใช้น้ำบาดาลตามซึ่งสะท้อนต้นทุนตามหลักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งหากยึดตามแนวคิดนี้ ในระยะยาว หากจะใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับร่างใหม่ทั้งหมด ย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะแยกค่าใช้น้ำบาดาลในเขตวิกฤตการณ์เป็นค่านูรัักษ์น้ำบาดาลขึ้นมาอีกส่วนหนึ่ง เพราะต้นทุนของน้ำบาดาลในเขตวิกฤตย่อมต้องมีต้นทุนสูงกว่าปกติอยู่แล้ว

## ๒.๔ การป้องกันและควบคุมไม่ให้เกิดการความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำบาดาล

### ๒.๔.๑ การควบคุมการประกอบกิจการน้ำบาดาล

เพื่อเป็นการส่งเสริมและยกระดับมาตรฐานคุณภาพวิชาชีพช่างเจาะน้ำบาดาล คณะผู้ศึกษาวิจัยจึงเสนอให้แก้ไขปรับปรุง บทบัญญัติมาตรา ๗ ทวิและ ๗ ตริ (ร่างพ.ร.บ.(ฉบับที่ ๔) มาตรา ๑๐ – ๑๑) โดยห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการเจาะหาน้ำบาดาล เว้นแต่จะได้จดทะเบียนเป็นช่างเจาะน้ำบาดาลไว้กับกรมทรัพยากรน้ำบาดาล การฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวเป็นความผิดตามมาตรา ๓๖ ทวิ ที่แก้ไขเพิ่มเติมตามร่างพระราชบัญญัตินี้ (ร่างพ.ร.บ.(ฉบับที่ ๔) มาตรา ๓๑) และในระยะยาว เพื่อเป็นการส่งเสริมความรู้ความสามารถของช่างเจาะน้ำบาดาล คณะผู้ศึกษาวิจัยเสนอเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติ ที่ยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาลจัดให้มีบริการฝึกอบรมและสัมมนาวิชาการเจาะน้ำบาดาลแก่ช่างเจาะน้ำบาดาลทั้งของรัฐและเอกชนอย่างน้อยปีละครั้งตลอดจนจัดให้มีช่องทางการบริการปรึกษาและแนะนำทางวิชาการแก่ช่างเจาะน้ำบาดาลดังกล่าวทั้งช่องทางปกติและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

นอกจากนี้ ในระยะยาว คณะผู้ศึกษาวิจัย เสนอให้การขอรับใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางของท่อรูดตอนบนสุดเกินกว่า ๒๐๐ มิลลิเมตร (๘ นิ้ว) ขึ้นไป ค่าขอระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาลทุกขนาดหรือค่าขอเติมน้ำลงในชั้นน้ำบาดาล ต้องมีการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบเบื้องต้นต่อแหล่งทรัพยากรน้ำบาดาล ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ประกอบการขออนุญาตด้วย

### ๒.๔.๒ ควบคุมโครงการหรือกิจการนอกเหนือจากการขุดเจาะน้ำบาดาล

## รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

คณะผู้ศึกษาวิจัยเสนอเพิ่มหลักการใหม่ในร่างกฎหมายทั้งฉบับแก้ไขปรับปรุงและฉบับยกร่างขึ้นใหม่ทั้งหมด โดยกำหนดให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดตามกฎหมายอื่นในเขตน้ำบาดาลที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อเขตน้ำบาดาลหรือความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรน้ำบาดาลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการทรัพยากรน้ำบาดาลก่อนเริ่มดำเนินการ โดยหน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการหรือเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายให้ดำเนินโครงการโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวมีหน้าที่ต้องทำเรื่องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ ส่วนการพิจารณาว่าโครงการหรือกิจกรรมใดเข้าข่ายที่จะต้องขอรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการประกาศพิจารณากำหนดในราชกิจจานุเบกษา

### ๒.๕ การคุ้มครองและอนุรักษ์แหล่งทรัพยากรน้ำบาดาล

คณะผู้ศึกษาวิจัยพบว่ามาตรการคุ้มครองแหล่งทรัพยากรน้ำบาดาลในปัจจุบันยังไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาตามความเป็นจริงได้ กล่าวคือข้อกำหนดเขตวิกฤติการณ์น้ำบาดาลไม่ได้ยึดอยู่บนพื้นฐานของสภาพของวิกฤติของแหล่งน้ำบาดาลอย่างจริงจัง อันอาจทำให้มีพื้นที่อันมีสภาพวิกฤติแต่ยังไม่ได้รับการคุ้มครอง นอกจากนี้ แม้จะมีฐานทางกฎหมายให้กำหนดเขตห้ามสูบน้ำบาดาล แต่ที่ผ่านมากลับไม่มีการใช้มาตรการนี้แต่อย่างใด

ในระยะยาว คณะผู้ศึกษาวิจัยเสนอว่าควรกำหนดมาตรการอนุรักษ์ คุ้มครองและฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรน้ำบาดาลผ่านการกำหนดเขตคุ้มครองขึ้นมา ๕ ประเภทด้วยกันคือ

(๑) พื้นที่คุ้มครองต้นน้ำบาดาล อันหมายถึงพื้นที่หรือบริเวณที่น้ำผิวดินหรือน้ำฝนถูกดูดซับหรือไหลลงใต้ดินสู่ชั้นน้ำบาดาล ซึ่งเมื่อรัฐมนตรีประกาศกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่คุ้มครองต้นน้ำบาดาลแล้ว ควรห้ามมิให้มีการใช้พื้นที่ดังกล่าวเป็นสถานที่ฝังกลบ หรือกำจัดขยะมูลฝอย ของเสียอันตราย หรือเป็นที่ตั้งโรงบำบัดน้ำเสียจากอุตสาหกรรมหรือชุมชน หรือดำเนินกิจการใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดสภาวะการปนเปื้อน หรือแพร่กระจายของมลพิษลงสู่แหล่งน้ำบาดาล หรือก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อเขตน้ำบาดาลหรือแหล่งทรัพยากรน้ำบาดาล เว้นแต่จะได้มีการประเมินผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำบาดาลและสิ่งแวดล้อม และได้รับความเห็นชอบจากกรมทรัพยากรน้ำบาดาลเสียก่อน

(๒) เขตอนุรักษ์แหล่งน้ำบาดาลเพื่อการบริโภค ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่มีกำหนดขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้เป็นครั้งแรก อันเป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดจากระบบของกฎหมายฉบับเดิมค่อนข้างมาก โดยจัดให้เป็นเขตที่ต้องมีมาตรการที่รัดกุมเป็นพิเศษ โดยมีความเข้มข้นของมาตรการป้องกันลดหลั่นลงไปตามรัศมีระยะห่างจากพื้นที่ชั้นในของบ่อน้ำบาดาลเพื่อการบริโภค สำหรับบริเวณวงนอกที่ถัดออกไปค่อนข้างไกลออกไปจากบ่อหรือกลุ่มบ่อน้ำบาดาลในบริเวณที่เป็นแหล่งรับน้ำ (catchment area) การกำหนดเงื่อนไขและมาตรการควบคุมเพื่อคุ้มครอง

## รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

แหล่งน้ำบาดาลและระบบนิเวศน์ที่ต้องพึ่งพิงแหล่งน้ำบาดาลนั้นตามความเหมาะสมโดยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยบนพื้นที่ควบคุมชั้นนอกและในบริเวณใกล้เคียงด้วย

(๓) เขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้านน้ำบาดาล ซึ่งเป็นแนวคิดที่มาจากมาตรการการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้นเอง โดยกำหนดให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาลสำรวจ ศึกษาวิเคราะห์ ว่ามีแหล่งน้ำบาดาลในแอ่งน้ำบาดาลที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติอันควรแก่การอนุรักษ์ แต่ปรากฏว่าพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลเสนอต่อปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้มีการกำหนดให้เขตพื้นที่นั้น เป็นเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (ด้านน้ำบาดาล) ตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสีย

(๔) เขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาลที่มีความหมายต่างไปจากเดิมคือ หมายถึงเขตที่เกิดวิกฤตแก่แหล่งน้ำบาดาลซึ่งอาจมาจากเหตุต่าง ๆ ที่ไม่จำกัดเฉพาะเหตุจากการสูบน้ำบาดาลเท่านั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองรักษาเขตดังกล่าวไม่ให้เกิดการกระทำใดๆ ที่จะก่อความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อแหล่งทรัพยากรน้ำบาดาล โดยในเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาลตามแนวคิดใหม่นี้ เขตที่จะถูกประกาศกำหนดต้องเป็นเขตที่มีความวิกฤติโดยแท้ คณะผู้ศึกษาวิจัยจึงเสนอมาตรการควบคุมกันไปด้วยว่าควรห้ามมิให้ออกใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลเพิ่มจากที่อนุญาตไว้แล้วและห้ามต่ออายุใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลเว้นเสียแต่ได้มีการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อแหล่งน้ำบาดาลแล้วเห็นว่าการต่ออายุใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลนั้นจะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อแหล่งน้ำบาดาล

(๕) เขตห้ามสูบน้ำบาดาลตามแนวคิดใหม่นี้ หมายถึงเขตที่ต้องยับยั้งความเสียหายที่เกิดจากการสูบน้ำบาดาลเท่านั้น โดยไม่ควรจำเป็นต้องรอให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตท้องที่นั้นให้เป็นเขตห้ามสูบน้ำบาดาลเสียก่อนจึงจะดำเนินการที่จำเป็นได้ แต่ควรกำหนดให้อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล มีอำนาจสั่งให้หยุดเจาะหรือสูบน้ำบาดาลโดยทันที ในกรณีพบว่าการสูบน้ำบาดาลมาใช้ในปริมาณที่มากเกินไปกว่าปริมาณน้ำที่ไหลลงสู่ชั้นน้ำบาดาลอันขัดต่อหลักการใช้น้ำอย่างยั่งยืน จนก่อให้เกิดการลดตัวลงของระดับน้ำในชั้นน้ำบาดาล หรืออาจจะทำให้ชั้นน้ำบาดาลเสียหายหรือเสื่อมสภาพหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรของชาติหรือสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรงหรืออาจเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สินหรือสุขภาพของประชาชนหรืออาจทำให้แผ่นดินทรุด นอกจากนี้ ในระหว่างที่รอการประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นเขตห้ามสูบน้ำบาดาล ควรให้อำนาจตามกฎหมายแก่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลในการดำเนินการยับยั้งและแก้ไขปัญหาโดยวิธีการเติมน้ำลงสู่ชั้นน้ำบาดาลหรือวิธีการอื่นใดตามความจำเป็นและเหมาะสมไปพลางก่อนได้

## รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

เขตคุ้มครองที่เสนอขึ้นใหม่ทั้งหมด ๕ ประเภทนี้ จะปรากฏเฉพาะในพระราชบัญญัติฉบับยกร่างขึ้นใหม่ ทั้งฉบับ สำหรับร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขปรับปรุง ที่คณะผู้ศึกษาวิจัยเคยเสนอให้มีการปรับปรุงหลักการของ เขตวิฤตการณ์น้ำบาดาลนั้น กรมทรัพยากรน้ำบาดาลได้ขอให้ตัดออกไปเสีย

### ๒.๖ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน

ในระยะยาว พระราชบัญญัติที่คณะผู้ศึกษาวิจัยเสนอให้ยกร่างขึ้นใหม่ทั้งหมด กำหนดให้มีระบบ รับรองสถานะตามกฎหมายขององค์กรภาคประชาสังคมอยู่สองประเภทด้วยกัน คือองค์กรผู้ใช้น้ำบาดาลและ สมาคมวิชาชีพน้ำบาดาล เพื่อเป็นช่องทางการมีส่วนร่วมจากประชาชน

ในระดับนโยบาย พระราชบัญญัติที่ยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับเปิดให้ผู้แทนองค์กรผู้ใช้น้ำบาดาลและ ผู้แทนสมาคมวิชาชีพน้ำบาดาลเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำบาดาลและคณะ กรรมการบริหารกองทุนพัฒนาน้ำบาดาล

ในระดับปฏิบัติการองค์กรผู้ใช้น้ำบาดาลสามารถมีบทบาทเกี่ยวกับการใช้น้ำบาดาล การพัฒนา การ บริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำบาดาลในหมู่สมาชิกขององค์กรผู้ใช้น้ำ บาดาลโดยสอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบาดาล ส่วนสมาคมวิชาชีพ น้ำบาดาลที่ได้ขึ้นทะเบียนตามพระราชบัญญัติที่ยกร่างขึ้นใหม่นี้ สามารถจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการ ปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามกฎหมายในการดำเนินการเจาะหา รวมถึงการให้บริการประชาชนเพื่อเข้าถึงน้ำบาดาล และอาจได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในการพัฒนามาตรฐานการเจาะน้ำบาดาลและการศึกษาวิจัยเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพในการอนุรักษ์ พัฒนา และฟื้นฟูทรัพยากรน้ำบาดาล

### ๒.๗ มาตรการบังคับและโทษ

เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ร่าง ฉบับที่ ๔ และฉบับใหม่ทั้งฉบับกำหนดให้ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธี พิเคราะห์ความอาญา เพื่อให้มีอำนาจสืบสวนและจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลได้เองโดยไม่ จำเป็นต้องอาศัยอำนาจจากพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจเท่านั้น รวมทั้งเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยโทษ ปรับทางปกครองและความรับผิดทางแพ่งตามหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” ซึ่งเป็นหลักสากลของการบริหาร จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

นอกจากนี้ การฝ่าฝืนหน้าที่ต่าง ๆ ของผู้รับใบอนุญาตเกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำบาดาล ตามร่าง กฎหมายที่เสนอทั้งสองฉบับนี้ จะกำหนดโทษปรับทางปกครองในอัตรารายวันไว้ด้วยเสมอ เพื่อเป็นการสร้างแรง บังคับให้เกิดการระงับยับยั้งการกระทำที่เป็นความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง



## รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

นอกจากโทษทางอาญาและโทษปรับทางปกครองแล้ว คณะผู้ศึกษาวิจัยยังเสนอให้มีการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้รับใบอนุญาตและบุคคลอื่นที่ก่อให้เกิดความสูญเสียหรือเสียหายต่อชั้นน้ำบาดาล แหล่งน้ำบาดาลและทรัพยากรน้ำบาดาลรวมทั้งระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องอีกด้วย รวมทั้งการนำหลักความรับผิดชอบทางแพ่งมากำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่แหล่งน้ำบาดาลต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายรวมถึงค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูคุณภาพน้ำบาดาลด้วย ซึ่งแนวคิดในทำนองเดียวกันนี้ได้ปรากฏอยู่ก่อนแล้วในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ นั่นเอง

## ๒.๘ บทนิยาม

ด้วยผลของการเสนอแนวคิด มาตรการและกลไกทางกฎหมายขึ้นมาใหม่หลายประการตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงต้องมีการเพิ่มและปรับปรุงคำนิยามศัพท์บางคำเท่าที่จำเป็น

ในแง่แนวคิด คณะผู้ศึกษาวิจัยได้เสนอให้เพิ่มและปรับปรุงคำนิยามในส่วนที่เกี่ยวกับระบบน้ำใต้ดินเพื่อความชัดเจนและสอดคล้องกับหลักวิชาการ โดยได้นิยามคำว่า น้ำบาดาล ตามคุณสมบัติที่ไม่ใช้ความลึกเป็นเกณฑ์ในการกำหนดความหมายของน้ำบาดาลดังที่เป็นอยู่ในกฎหมายปัจจุบัน และเพิ่มบทนิยามคำว่า “น้ำใต้ดิน” “น้ำในดิน” “แหล่งน้ำบาดาล” “แอ่งน้ำบาดาล” และ “พื้นที่เติมน้ำบาดาล”

นอกจากนี้ คณะผู้ศึกษาวิจัยเสนอให้เพิ่มนิยามคำว่า “การเติมน้ำลงในชั้นน้ำบาดาล” “มลพิษ” และคำว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษ” ลงในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้ ในระยะยาว หากจะใช้ร่างพระราชบัญญัติที่ยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เสนอให้เพิ่มบทนิยามของคำว่า “การขยายรอยแตก” เพื่อครอบคลุมการกระทำ Hydraulic Fracturing ที่อาจส่งผลกระทบต่อชั้นน้ำบาดาล ไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับยกร่างใหม่ทั้งฉบับ รวมทั้งการนิยาม “เขตพื้นที่เติมน้ำบาดาล” ซึ่งจะเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองประเภทใหม่ในร่างกฎหมายที่เสนอให้ยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ