

ปัญหาของกฎหมายในการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม

ปัญหาของการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมในปัจจุบันทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งในส่วนของความต้องการในการใช้น้ำ และมลพิษที่เกิดขึ้น ตลอดจนภาระค่าใช้จ่ายที่ทำให้ประชาชนต้องรับผิดชอบแทนอุตสาหกรรม ปัญหาดังกล่าวจะต้องได้รับการแก้ไขตามวิธีการต่าง ๆ ทั้งทางวิทยาศาสตร์โดยการนำเทคโนโลยีเข้าไปช่วย ตลอดจนการแก้ไขโดยการใช้กฎหมายเข้ามาเยียวยา ทั้งนี้แม้ว่าปริมาณการใช้น้ำในภาคอุตสาหกรรมจะน้อยกว่ากิจกรรมอื่น ๆ แต่การเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมก็มีผลต่อดัชนีชี้วัดความเจริญและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรมเป็นการผลิตที่เพิ่มมูลค่าสินค้าให้สูงขึ้น หากไม่ได้รับการสนับสนุนทางด้านสาธารณูปโภค เช่นนี้ ก็จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการลงทุน และการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างแน่นอนการแก้ไขปัญหากฎหมายการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมในปัจจุบันนี้ มีการนำมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ มาควบคุมการใช้น้ำ แต่มาตรการดังกล่าวประสบปัญหาในเรื่องต่าง ๆ ทั้งเรื่องที่เกิดจากการใช้กฎหมาย การตีความ ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมาย การกำหนดสิทธิในน้ำว่าใครมีสิทธิในน้ำอย่างไร ประชาชนมีสิทธิใช้สอยน้ำได้เพียงใด จากการศึกษาจะพิจารณาได้ว่ากฎหมายไทยมิได้มีการบัญญัติเรื่องสิทธิในน้ำโดยตรง จะต้องนำหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้ นอกจากนี้การบังคับใช้ก็มิได้ครอบคลุมแหล่งน้ำทุกชนิด ซึ่งปัญหาทางกฎหมายเหล่านี้ เป็นสาเหตุที่ซึ่งปัญหาทางกฎหมายในการใช้น้ำในอุตสาหกรรม ในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม ว่ามีปัญหาในเรื่องการใช้กฎหมายอย่างไรบ้าง เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหากฎหมายต่อไป โดยจะพิจารณาปัญหากฎหมายในเรื่องของความต้องการใช้น้ำ, องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำ, มลพิษที่เกิดขึ้นจากการใช้น้ำ และการกระจายภาระในการรับผิดชอบ ซึ่งปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นเหล่านี้มีผลต่อการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมทั้งสิ้น

3.1 ปัญหากฎหมายในเรื่องของความต้องการการใช้น้ำ

ปัญหาความต้องการการใช้น้ำในอุตสาหกรรมนับวันยิ่งมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริเวณกรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ และจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งความต้องการน้ำ ในโรงงานอุตสาหกรรม มีทุกรูปแบบทั้งการใช้น้ำผิวดิน แม่น้ำลำคลอง น้ำบาดาล และน้ำประปา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของโรงงาน และสถานที่ตั้งของโรงงาน และการบริหารของโรงงาน เช่น เงินทุน และค่าใช้จ่ายของโรงงาน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความต้องการใช้น้ำโดยตรงนั้นไม่มี จะมีก็เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการที่เกี่ยวกับการใช้น้ำทางอุตสาหกรรม ซึ่งโดยทั่วไปแล้วส่วนใหญ่ จะเป็นบทบัญญัติกฎหมายทั่ว ๆ ไป มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการใช้น้ำทางอุตสาหกรรมไว้โดยตรง แต่จะแทรกอยู่ในกฎหมายอื่น ๆ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520, พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เป็นต้น ในส่วนนี้จะได้พิจารณากฎหมายแต่ละฉบับต่อไปว่ามีประเด็นในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้น้ำทางภาคอุตสาหกรรมอย่างไร

3.1.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1339 และ 1355 เป็นการวางหลักเรื่องสิทธิ การใช้น้ำของเอกชน โดยกำหนดไว้เพียงกว้าง ๆ ให้เจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าสามารถกันเอาน้ำ ไหลตามธรรมชาติจากที่ดินสูงที่ไหลลงที่ดินที่ต่ำกว่า ได้เท่าที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน และห้ามมิให้ผู้ที่มีที่ดินอยู่ริมทางน้ำ หรือที่มีทางน้ำผ่านชกน้ำจากทางน้ำดังกล่าวเกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตน อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ริมทางน้ำนั้นด้วย เป็นกฎหมายที่กำหนด เรื่องปริมาณของการใช้น้ำที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิเก็บกักน้ำที่ไหลตามผิวดิน มีสิทธิใช้น้ำได้ตามเท่าที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน (มาตรา 1339) หรือทำความจำเป็นแก่ประโยชน์ของตน (มาตรา 1355) ซึ่งความหมายทั้งสองคำนี้ กฎหมายมิได้ให้ความหมายชัดเจนว่าความจำเป็นของเจ้าของที่ดินมีมากน้อยเพียงใด * เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงว่าโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งผู้ใช้น้ำอื่น ๆ มีสิทธิใช้น้ำมากน้อยอย่างไร ต่างฝ่ายต่างก็มีสิทธิใช้น้ำ เก็บกักน้ำ เป็นไปตามความ

* โปรดดูบทที่ 2 หัวข้อ 2.3 (2.3.2) สิทธิการใช้น้ำของเอกชนตามกฎหมายไทย

ต้องการของคนได้อย่างเสรี เพราะถือว่าคนมีความจำเป็นที่ต้องใช้น้ำและการใช้น้ำนั้นก็เพื่อประโยชน์ของคน นอกจากนี้การใช้น้ำของคนก็ไม่ได้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินรายอื่น

3.1.2 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

กฎหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดส่งน้ำไปใช้ในการเพาะปลูก และขยายรวมถึงอุตสาหกรรม และสาธารณูปโภคด้วย * ตามกฎหมายฉบับนี้โรงงานอุตสาหกรรมในเขตชลประทาน หรือผู้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน มีสิทธิเอาน้ำจากทางน้ำชลประทานไปใช้ได้ ถ้าได้รับอนุญาตให้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน แต่ผู้ใช้น้ำจะปิดกั้นน้ำด้วยวิธีใด ๆ เพื่อใช้ประโยชน์แต่เพียงผู้เดียวไม่ได้ แต่จะต้องปล่อยให้น้ำไหลไปสู่ที่ดินใกล้เคียง หรือปลายทาง ** (หลักการคล้ายกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1339) และการเอาน้ำจากทางน้ำชลประทานไปใช้ในกิจการโรงงานอุตสาหกรรม จะต้องเสียค่าใช้น้ำจากชลประทานด้วย *** สำหรับการควบคุมใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน ปรากฏในมาตรา 35 ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งห้ามมิให้ผู้ใดชักหรือใช้น้ำในทางน้ำชลประทาน เมื่อเห็นว่าจะจะเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดการเสียหายแก่ผู้อื่น หมายความว่า ในกรณีที่มีการใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานของผู้ใดผู้หนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งห้ามมิให้ผู้ใดผู้หนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายชักหรือใช้น้ำทางน้ำชลประทานได้ ซึ่งปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นคือ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นนั้นมีความหมายเพียงใด ถ้าหากยังไม่เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น แต่คาดว่าจะเกิดเจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งห้ามได้หรือไม่ หรือต้องให้เกิดความเสียหายก่อน แล้วเจ้าพนักงานจึงมีอำนาจสั่งห้ามในส่วนนี้ ถ้ายังไม่เกิดความเสียหายนั้น เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งห้าม กฎหมายฉบับนี้อาจจะถือได้ว่าเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมการใช้น้ำ และป้องกันปัญหาการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมได้ เพราะกรณีที่รัฐเห็นว่าการใช้น้ำ

* พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2518 มาตรา 4

** พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มาตรา 20

*** พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2518 มาตรา 8

กำลังประสบปัญหาขาดแคลนน้ำ มีความต้องการใช้น้ำกันมากหากปล่อยให้ผู้ใดชักน้ำจากทางน้ำชลประทานเข้าไปมากก็จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น รัฐก็มีสิทธิจะห้ามมิให้ผู้นั้นชักน้ำจากทางน้ำชลประทานเข้าไปใช้ได้ หรือกำหนดปริมาณการชักน้ำ แต่ถ้าหากว่าจะต้องให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นเกิดขึ้นก่อน แล้วรัฐมาสั่งห้ามการชักน้ำหรือกำหนดปริมาณการชักน้ำ เป็นเพียงในการแก้ไขปัญหากการใช้น้ำที่เกิดขึ้นเท่านั้น

3.1.3 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ควบคุมการใช้น้ำจากแหล่งน้ำใต้ดิน * โดยกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการน้ำบาดาล ** ในเขตน้ำบาดาล *** จะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย + ใบอนุญาตที่จะออกให้มิกำหนดระยะเวลาตามประเภทของใบอนุญาต คือใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลมีอายุไม่เกินหนึ่งปี ใบอนุญาตให้ใช้น้ำบาดาลมีอายุไม่เกิน 10 ปี ใบอนุญาตระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาลมีอายุไม่เกิน 5 ปี ++ ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการน้ำบาดาลจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด



* น้ำใต้ดินแยกเป็น 2 ส่วนคือ น้ำบาดาลตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 และน้ำใต้ดินที่ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

** พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มาตรา 4 กิจการน้ำบาดาล หมายความว่า การเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาล หรือการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล

*** ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2521 กำหนดให้ท้องที่กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และพระนครศรีอยุธยา เป็นเขตน้ำบาดาล

+ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 5, 6.

++ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มาตรา 20

ไว้ในใบอนุญาตและประกาศของรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยตามพระราชบัญญัตินี้ * และจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตไว้ ถ้าการออกใบอนุญาตสำคัญผิด หรือคลาดเคลื่อนทำให้การใช้น้ำอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรของชาติ หรือทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ หรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สิน หรือสุขภาพของประชาชน หรือทำให้แผ่นดินทรุด อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้นเสียได้ **

กฎหมายฉบับนี้ออกมาเพื่อควบคุมการใช้น้ำที่อยู่ใต้ดินโดยตรง โดยกำหนดกฎเกณฑ์ให้ผู้ประกอบกิจการน้ำบาดาลจะต้องได้รับอนุญาตเสียก่อน และจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ หากฝ่าฝืนจะมีความผิด แต่กฎหมายฉบับนี้มีไว้บัญญัติเรื่องปริมาณการใช้น้ำบาดาลของโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง เพียงแต่ผู้ประกอบกิจการถ้าปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และอธิบดีอนุมัติ ก็จะได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการน้ำบาดาลได้ แม้จะมีบทบัญญัติว่าถ้าได้รับอนุญาตขุดเจาะสูบน้ำบาดาลแล้ว การขุดเจาะสำคัญผิด หรือคลาดเคลื่อนทำให้การใช้น้ำก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรของชาติ หรือทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ หรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สิน หรือสุขภาพของประชาชนหรือทำให้แผ่นดินทรุด โรงงานอุตสาหกรรมอาจจะถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้ หรือในกรณีที่ท้องที่ใดมีการขุดเจาะและสูบน้ำบาดาลจะทำให้เขตท้องที่นั้นเสียหายหรือเสื่อมสภาพ หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรของชาติ หรือทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ หรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สินหรือสุขภาพของประชาชน หรือทำให้แผ่นดินทรุด *** รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดท้องที่นั้นเป็นเขตห้ามสูบน้ำบาดาล กฎหมายฉบับนี้เป็นเพียงกฎหมายที่กำหนดเขตห้ามสูบน้ำบาดาลเท่านั้น เป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แม้ว่าจะมีการควบคุมปริมาณการใช้น้ำตามที่โรงงานอุตสาหกรรมได้รับอนุญาต หมายความว่า การใช้น้ำบาดาลจะมีการควบคุมการใช้น้ำของโรงงานอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต แม้ว่ากรมทรัพยากรธรณีจะมีนโยบายในการควบคุมมิให้ใช้น้ำบาดาล

* ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม (ฉบับที่ 2 - 7) ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มาตรา 6

** พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มาตรา 33

*** พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 5 วรรค 2

มาก แต่ทางปฏิบัติการทรัพยากรธรณีก็ไม่สามารถที่จะกำหนดว่าโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องใช้น้ำตามปริมาณเท่านี้ในเวลาที่อุตสาหกรรมขออนุญาตใช้น้ำ กรมทรัพยากรธรณีก็จะอนุญาตให้ตามที่โรงงานอุตสาหกรรมมาขออนุญาต เพราะเหตุที่ว่าโรงงานอุตสาหกรรมมีความต้องการน้ำมาก และในพื้นที่ดังกล่าวไม่สามารถที่จะนำน้ำจากแหล่งอื่นมาใช้ จึงต้องอนุญาตให้โรงงานอุตสาหกรรมใช้น้ำบาดาล ดังนั้นการควบคุมเพียงแต่ควบคุมการใช้น้ำเพื่อให้ผู้ได้รับอนุญาตปฏิบัติตามที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น แต่มิได้มีการควบคุมปริมาณการใช้น้ำบาดาลของโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมดตามมาตรการ หรือนโยบายที่กำหนดไว้ ฉะนั้นเมื่อมีการขออนุญาตมาก ๆ เข้า ประกอบกับการลักลอบสูบน้ำบาดาลมีมากขึ้น จึงก่อให้เกิดปัญหาแผ่นดินทรุดมากขึ้น

โรงงานอุตสาหกรรมบริเวณกรุงเทพมหานคร นนทบุรี สมุทรปราการ ส่วนใหญ่จะใช้ น้ำบาดาลกันมากเนื่องจากมีราคาถูกกว่าน้ำประปา และน้ำที่ใช้ไม่ต้องการน้ำที่มีคุณภาพเท่ากับน้ำประปา การใช้น้ำบาดาลจึงมีการใช้กันมาก ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการใช้น้ำบาดาลในโรงงานอุตสาหกรรมในบริเวณนี้ การห้ามขุดเจาะและสูบน้ำบาดาลมาใช้ ในเขตพื้นที่ที่การประปานครหลวง บริการน้ำประปาถึง หรือบริการน้ำประปาไม่เพียงพอ * ทั้งนี้เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยมากไม่ต้องการน้ำประปามาใช้ในกระบวนการผลิต แต่เมื่อกฎหมายห้ามมิให้สูบน้ำบาดาลก็มีผล ทำให้ โรงงานอุตสาหกรรมต้องใช้น้ำประปามาใช้ในกระบวนการผลิต ทำให้เสียค่าใช้จ่ายสูงขึ้น หรืออีกทางหนึ่งคือ ลักลอบ ขุดเจาะ และสูบน้ำบาดาลใช้เอง ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ น้ำมากขึ้น นอกจากนี้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่ควบคุมถึงโรงงานอุตสาหกรรมนอกเขตน้ำบาดาล โรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่นอกเขตน้ำบาดาลสามารถที่จะขุดเจาะ และสูบน้ำใต้ดินไปใช้ได้อย่างเสรี โดยไม่มีกฎหมายใดมาควบคุมการใช้น้ำ (และไม่อยู่ภายใต้การใช้น้ำตามมาตรา 1339 และ 1355 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะสองมาตราดังกล่าวเป็นเรื่องการใช้น้ำจากทางน้ำ) ก่อให้เกิดผลกระทบต่อธรรมชาติคือแผ่นดินทรุด ปัญหาทางกฎหมายของการใช้น้ำบาดาลในโรงงาน อุตสาหกรรมในส่วนนี้คือ การที่กฎหมายที่ไม่สามารถเข้าไปควบคุมการใช้น้ำทุกแห่ง จะเข้าไป

* การห้ามสูบน้ำบาดาลในในเขตพื้นที่ที่การประปานครหลวงบริการน้ำถึง หรือบริการไม่เพียงพอ เป็นแนวทางในการพิจารณาการอนุญาตให้ขุดเจาะสูบน้ำบาดาลของกอน้ำบาดาล กรมทรัพยากรธรณี (จากการสัมภาษณ์หัวหน้ากอน้ำบาดาล กรมทรัพยากรธรณี)

ควบคุมเฉพาะเขตน้้าบาดาล หรือเขตห้ามสูบน้้าบาดาลทั้ง ๆ ที่ ปัญหาเรื่องการใช้น้้าบาดาล เริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม กรมทรัพยากรธรณี มีแนวโน้มที่จะประกาศเขตน้้าบาดาลเพิ่มขึ้น ทั้งนี้จากการศึกษาของกรมทรัพยากรธรณีว่าพื้นที่เหล่านั้นมีการขุดเจาะและสูบน้้าบาดาลมากขึ้น จนทำให้แผ่นดินทรุด¹

จะเห็นได้ว่าการควบคุมการใช้น้้าบาดาล ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย² คือเพื่อไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์แผ่นดินทรุด สาเหตุเนื่องมาจากไม่สามารถบังคับให้เลิกใช้น้้าบาดาลในท้องที่ที่เกิดวิกฤตการณ์น้้าบาดาลได้โดยเด็ดขาด เนื่องจากไม่มีแหล่งน้้าอย่างอื่นมาทดแทนน้้าบาดาล หรือหากมีก็ไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ใช้ ความจำเป็นดังกล่าวจึงต้องออกใบอนุญาต เจาะน้้าบาดาลและสูบน้้าบาดาลให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตต่อไป

3.1.4 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

การใช้น้้าเพื่อประกอบการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ จะถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 โดยกำหนดในมาตรา 64 ว่า ห้ามมิให้ผู้ถือประทานบัตรท่อน้้าหรือชกน้้าจากทางน้้าสาธารณะ ไม่ว่าจะอยู่ภายในหรือภายนอกเขตเหมืองแร่ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากทรัพยากรธรณีประจำท้องที่เสียก่อน เหตุที่กฎหมายต้องกำหนดห้ามการท่อน้้าหรือชกน้้าเข้าไปใช้ในกิจการเหมืองแร่ เพราะการทำเหมืองแร่จะต้องใช้น้้าเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำเหมืองฉีด ถ้าหากกฎหมายปล่อยให้ผู้ถือประทานบัตร มีสิทธิท่อน้้าหรือชกน้้าเข้าไปใช้ได้ตามเสรีจะมีผล

¹ "กรมทรัพย์ ปรับค่าน้้าบาดาล ร." "ตาค้าง" ต้นทุนเพิ่มเพียบ, "ประชาชาติธุรกิจ" (28 - 31 มีนาคม 2536) จังหวัดที่ประกาศเป็นเขตน้้าบาดาลเพิ่มขึ้นมี จังหวัดฉะเชิงเทรา นครนายก สระบุรี ชลบุรี ระยอง สมุทรสาคร ราชบุรี นครปฐม สุพรรณบุรี อ่างทอง และเพชรบุรี

² สมชาย เอกธรรมสุกรี "กฎหมายน้้าบาดาลกับการจัดการแหล่งน้้าบาดาล" รวมบทความวิชาการสัมมนาทางวิชาการเพื่อจัดทำกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการใช้น้้าทรัพยากรน้้า (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ร่วมกับคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์), ๗ ห้องประชุมคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2535. (อัดสำเนา)

กระทบต่อผู้ใช้น้ำรายอื่นเพราะจะทำให้ผู้ใช้น้ำรายอื่นใช้น้ำไม่เพียงพอ แต่อย่างไรก็ตามถ้าหากเหมืองแร่นั้นได้รับอนุญาตจากทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ ก็สามารถท่อน้ำหรือชักน้ำเข้าไปใช้ได้ตามที่กิจการขออนุญาตไว้ กฎหมายฉบับนี้จึงมีการควบคุมปริมาณการใช้น้ำของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ แต่การควบคุมการใช้น้ำของกรมทรัพยากรธรณีก็เพียงแต่ควบคุมตามใบอนุญาตให้ใช้น้ำเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการควบคุมการใช้น้ำ แต่ทางปฏิบัติการทรัพยากรธรณีก็ไม่มีมาตรการในการควบคุมปริมาณการใช้น้ำเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ เพียงแต่ควบคุมการใช้น้ำเพื่อให้ผู้ได้รับอนุญาตปฏิบัติตามที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น นอกจากนี้กฎหมายนี้เป็นการออกมาควบคุมการใช้น้ำของอุตสาหกรรมเหมืองแร่เฉพาะทางน้ำสาธารณะ เท่านั้นไม่ได้ควบคุมถึงการใช้น้ำใต้ดินของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ เพราะฉะนั้นผู้ประกอบการเหมืองแร่ก็มีสิทธิในการใช้น้ำจากทางน้ำสาธารณะได้ตามจำนวนที่ได้รับอนุญาต และมีสิทธิที่จะใช้น้ำใต้ดินที่อยู่นอกเขตน้ำบาดาลได้เสรีโดยไม่มีกฎหมายมาควบคุมการใช้น้ำใต้ดิน

สำหรับเรื่องสถานที่ตั้งของอุตสาหกรรม พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 จะกำหนดสถานที่ตั้งของเหมืองแร่ว่าห้ามมิให้ผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองแร่ใกล้ทางน้ำสาธารณะ ภายในระยะห้าสิบบเมตร เว้นแต่ประทานบัตรกำหนดไว้ให้ทำได้ หรือได้รับใบอนุญาตจากทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ * นอกจากนั้นจะปิดกั้น หรือทำลายหรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เสื่อมประโยชน์แก่ทางน้ำสาธารณะไม่ได้ ** วัตถุประสงค์ของมาตรานี้เพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่กระทำการใดก่อให้เกิดความสกปรก ก่อมลพิษแก่แหล่งน้ำสาธารณะ เนื่องจากการทำเหมืองแร่จะมีพวกแร่ธาตุต่าง ๆ มากมายหากให้ตั้งใกล้แหล่งน้ำสาธารณะอาจทำให้แร่ธาตุ และดินโคลนลงในแหล่งน้ำได้ ซึ่งแหล่งน้ำดังกล่าว เป็นแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ร่วมกัน อาจก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชนผู้ใช้น้ำ จะเห็นได้ว่าการกำหนดที่ตั้งของอุตสาหกรรมเป็นการควบคุมเรื่องมลพิษที่จะเกิดขึ้น ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกันปัญหาของการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ใช้เฉพาะอุตสาหกรรมเหมืองแร่เท่านั้น

* พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 43

** พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 62 และมาตรา 63

3.1.5 พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2512

กฎหมายที่เกี่ยวกับการผลิตน้ำประปาที่ใช้ในอุตสาหกรรมคือ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2512 วัตถุประสงค์ของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับเหมือนกันคือ ตั้งขึ้นมาเพื่อสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ เพื่อผลิตและจำหน่ายน้ำประปา เพียงแต่การประปานครหลวงจะบริการในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ * ส่วนการประปาภูมิภาคจะบริการในพื้นที่ที่อยู่นอกเขตการประปานครหลวง ** ลักษณะอำนาจและหน้าที่ของการประปานครหลวงและภูมิภาค จะคล้ายกันจะมีอำนาจแตกต่างกันอยู่ตรงที่พื้นที่ที่รับผิดชอบเท่านั้น และนอกจากนี้ปัญหาที่ประสบของการผลิตน้ำประปาก็ยังคล้ายกัน ในที่นี้จะกล่าวรวมกันไป ปัญหาความต้องการใช้น้ำประปาในโรงงานอุตสาหกรรมมีมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากโรงงานมีมากขึ้นประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือจากนโยบายลดการสูบน้ำบาดาลทำให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องมาใช้น้ำประปามากขึ้น พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ไม่มีการควบคุมการใช้น้ำประปาของโรงงานอุตสาหกรรม หากโรงงานอุตสาหกรรมต้องการใช้น้ำเท่าใด ก็ขออนุญาตติดตั้งจากการประปาเท่านั้น แต่การประปาไม่สามารถกำหนดห้ามการใช้น้ำมากนักได้

นอกจากนี้ ปัญหาที่โรงงานอุตสาหกรรมประสบอยู่ในเรื่องของการใช้น้ำประปา คือ คุณภาพของน้ำประปาที่ใช้ อุตสาหกรรมบางประเภทไม่ต้องการใช้น้ำประปา แต่เนื่องจากบริเวณที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมไม่สามารถสูบน้ำบาดาล หรือใช้น้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะได้ จึงต้องใช้น้ำประปาโดยการเอาน้ำประปาไปสกัดคลอรีนออก ทำให้ต้องเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น จึงมีเอกชนบางรายขอเสนอผลิตน้ำประปาเพื่อกิจการอุตสาหกรรมโดยตรง แยกออกจากน้ำประปา เพราะเหตุที่ว่า การใช้น้ำประปาทำให้ค่าใช้จ่ายสูงขึ้น และน้ำที่ใช้ก็ไม่ต้องการให้มีคุณภาพดีเท่า น้ำประปา ซึ่งตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวงก็ให้อำนาจเอกชนในการขอสร้างระบบประปาเอกชนได้ *** แต่ในทางปฏิบัติ ไม่มีเอกชนรายใดได้รับขออนุญาตสร้างระบบประปาเอกชนสำหรับ

* พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 10

** พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 8

*** พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 40 ทวิ

อุตสาหกรรมได้ * เพราะการสร้างประปาสำหรับอุตสาหกรรมพื้นที่บริการจะไปครอบคลุมถึงพื้นที่
ที่การประปานครหลวงบริการอยู่แล้ว นอกจากนี้การประปานครหลวงก็ไม่มีนโยบายในการแยกน้ำ
สำหรับการใช้น้ำในอุตสาหกรรมหรือชุมชน เพราะเหตุว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายในการวางท่อสูงมาก **

สำหรับปัญหาเรื่องมลพิษที่เกิดกับแหล่งน้ำดิบ ที่การประปาประสบปัญหานั้นพระราชบัญญัติ
การประปานครหลวง พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 ก็มีได้
บัญญัติไว้ในเรื่องการควบคุมมลพิษแต่อย่างใดหรือแม้แต่การควบคุมการใช้น้ำ ทั้งนี้จะต้องอาศัย
กฎหมายอื่นเข้ามาใช้บังคับแทน

3.1.6 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่ออกมาควบคุมการประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรม
ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
มาตรา 8 ข้อ 1 และข้อ 2 กำหนดห้ามตั้งโรงงานจำพวกที่ 1 และจำพวกที่ 2 ภายในระยะ 50
เมตร และโรงงาน จำพวกที่ 3 ภายในระยะ 100 เมตร จากแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อมตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด วัตถุประสงค์เพื่อควบคุมมิให้โรงงานอุตสาหกรรมปล่อย
ของเสียรวมทั้งน้ำเสียออกมาปะปน หรือมีผลกระทบต่อแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และ
สิ่งแวดล้อมตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งอาจมีผลทำให้เกิดมลพิษแก่สิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นมาตรการ
หนึ่งในการป้องกันปัญหาการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม แต่กฎหมายฉบับนี้จะไม่ครอบคลุมถึง
แหล่งน้ำที่มีได้ถูกประกาศเป็นแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมตามที่คณะรัฐมนตรี
กำหนด นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ กฎหมายฉบับนี้จะห้ามเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่ขออนุญาต

* ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย บทบรรยายเรื่องทิศทางการกฎหมายน้ำ
ของประเทศไทย ณ ห้องเพลินจิต โรงแรมอิมพีเรียล กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2534
(อัดสำเนา)

** จากการให้สัมภาษณ์ของคุณสุคนษมาลย์ วาญขุนทด การประปานครหลวง เมื่อวันที่
14 มกราคม 2536

ตั้งใหม่เท่านั้น ไม่รวมถึงโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่ก่อนแล้ว และประการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมเรื่องปัญหามลพิษมากกว่าการใช้ทรัพยากร จึงมิได้มีการควบคุมการใช้น้ำจากแหล่งสาธารณะ แม่น้ำลำคลอง ดังนั้นโรงงานอุตสาหกรรมก็ยังสามารถที่จะสูบน้ำจากแม่น้ำลำคลองมาใช้ในโรงงานได้ เพราะกฎหมายโรงงานมิได้กำหนดห้ามใช้น้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะมาใช้ในโรงงาน เพราะฉะนั้นเมื่อผู้ขออนุญาตขออนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว หากถูกต้องตามวิธีการที่กรมโรงงานประกาศไว้ ก็จะได้รับอนุญาตให้ตั้งโรงงานและประกอบกิจการ แต่จะไม่ถูกห้ามในเรื่องของการใช้น้ำ

3.1.7 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ในมาตรา 43 ของพระราชบัญญัตินี้ เป็นเรื่องของการกำหนดเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเขตที่ยังมิได้ประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ แต่บริเวณดังกล่าวเป็นเขตที่มีความสำคัญมาก เพราะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลาย หรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย การประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สามารถประกาศกำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ห้ามกระทำ หรือกิจการใด ๆ ที่อาจเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่จากลักษณะตามธรรมชาติ หรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม หรือกำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น *

จากมาตรา 43 ดังกล่าว กฎหมายจะสามารถเข้ามาควบคุมการใช้น้ำอุตสาหกรรมได้ เหมือนกับพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม พื้นที่ดังกล่าวสามารถที่จะกำหนดมาตรการคุ้มครองแหล่งน้ำได้ เช่น กำหนดการใช้น้ำประโชชน์ที่ดิน ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่เป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้น หรือกำหนดประเภทและขนาดของโครงการ

* พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 43

กำหนดวิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น ฯลฯ * กำหนดมาตรการต่าง ๆ แก่โรงงานอุตสาหกรรม เช่น ห้ามตั้งใกล้แหล่งน้ำ ถ้าเห็นว่าการตั้งโรงงานจะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ในแหล่งน้ำ หรือกำหนดมาตรการห้ามโรงงานอุตสาหกรรมใช้น้ำจากแหล่งน้ำ ถ้าเห็นว่าการใช้น้ำของโรงงานอุตสาหกรรม จะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นเปลี่ยนแปลงก็ได้

ในเรื่องของกฎหมายที่ควบคุมปริมาณการใช้น้ำนอกจาก พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520, พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ทั้ง 3 ฉบับที่กล่าวมานี้แล้ว ก็ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่มีกำหนดควบคุมการใช้น้ำของอุตสาหกรรมโดยตรง แม้แต่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่บัญญัติขึ้น เพื่อควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ ก็มีได้บัญญัติเรื่องการใช้น้ำในอุตสาหกรรมไว้แต่อย่างใด ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความต้องการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมนั้น จึงเป็นปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้น้ำ เพราะเหตุที่ว่าความต้องการใช้น้ำมีมากขึ้น แต่แหล่งน้ำดิบกลับมีปริมาณคงที่หรือบางครั้งมีปริมาณน้อยลง ผลที่เกิดขึ้นทำให้อุตสาหกรรมต้องการใช้น้ำมาก เกิดการแย่งน้ำกันใช้ แต่กฎหมายที่มีอยู่แม้จะมีการควบคุมการใช้น้ำของอุตสาหกรรม แต่ก็เพียงการควบคุมตามอุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาต และจะควบคุมตามพื้นที่ที่หน่วยงานนั้นดูแลการควบคุมตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 จะควบคุมใช้น้ำเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในเขตหรือนอกเขตชลประทาน ซึ่งนำน้ำจากทางน้ำชลประทานไปใช้ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 จะดูแลเฉพาะการใช้น้ำบาดาลเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นจะควบคุมในพื้นที่เขตน้ำบาดาลและเขตห้ามสูบน้ำบาดาล ส่วนพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 จะควบคุมการใช้น้ำเฉพาะอุตสาหกรรมเหมืองแร่ที่ใช้น้ำทางสาธารณะ จากการพิจารณากฎหมายเหล่านี้ ถ้าหากโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่นอกเขตชลประทานไม่ได้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน และอยู่นอกเขตน้ำบาดาล เขตห้ามสูบน้ำบาดาล หรือแม้แต่อุตสาหกรรมเหมืองแร่ที่ใช้น้ำอื่น ๆ จะไม่มีกฎหมายมาควบคุมการใช้น้ำ ดังนั้นการควบคุมการใช้น้ำจะต้องนำกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1339, 1355 ซึ่งในสองมาตรานี้ก็ยังมีปัญหาเรื่องการตีความกฎหมายอยู่ว่า โรงงานอุตสาหกรรมมีสิทธิการใช้น้ำตามความจำเป็นนั้น ขอบเขตของคำว่าความ

* พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 44

จำเป็นนั้นมีมากน้อยเพียงใด และพื้นที่ที่กฎหมายใช้บังคับก็มีได้ครอบคลุมทุกแห่งที่มีการใช้น้ำในอุตสาหกรรม

สำหรับเรื่องมาตรการต่าง ๆ เช่น การกำหนดสถานที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510, พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 สามารถเข้าไปกำหนดเขตสถานที่ตั้งของโรงงาน แต่กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ จะเน้นเรื่องการควบคุมมลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมมากกว่าควบคุมการใช้น้ำของโรงงานอุตสาหกรรม แม้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในเรื่องของสิ่งแวดล้อม และการใช้ทรัพยากรจะบัญญัติให้มีการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และให้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้ก็ยังไม่มีการกระทรวงกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมและกิจกรรมอื่น ๆ ที่ใช้น้ำในแหล่งน้ำ

3.2 ปัญหากฎหมายในเรื่ององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำ

จากที่ได้กล่าวในบทที่ 1 มีองค์กรหลายองค์กรในเรื่องของการใช้น้ำของอุตสาหกรรม บางครั้งองค์กรเหล่านี้ก็มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำในกิจกรรมอื่น ๆ เช่น กรมชลประทาน ที่จะดูแลเกษตรกร อุตสาหกรรมที่อยู่ในเขตชลประทาน หรือนอกเขตชลประทานในกรณีที่ใช้จากทางชลประทาน หรือการประปานครหลวงดูแลน้ำประปาในกิจกรรมชุมชน และอุตสาหกรรมควบคู่กันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ตราขึ้นจะกำหนดหน้าที่นั้น ๆ ทำให้มีหน่วยงานของรัฐจำนวนมากที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการควบคุมดูแลการใช้น้ำ แต่ก็เป็นการใช้น้ำเฉพาะเรื่องเท่านั้นไม่มีหน่วยงานหลักที่ดูแลทั่วไป หรือแม้แต่การดูแลเฉพาะเรื่องก็เป็นการดูแลเรื่องการบริหารการใช้น้ำเสียโดยมาก การควบคุมการใช้น้ำหรือการจัดสรรน้ำแทบจะไม่มีเลยก็ได้ ในส่วนนี้เราจะได้พิจารณาหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำในทางอุตสาหกรรม ดังนี้

3.2.1 กรมชลประทาน

ตามพระราชบัญญัติการชลประทาน พ.ศ. 2485 ให้อำนาจแก่กรมชลประทานในการดูแล

แลโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน กรมชลประทานจะมีอำนาจในการดูแลการใช้น้ำเฉพาะน้ำในทางชลประทานเท่านั้น * ดังนั้นปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นคือหากโรงงานอุตสาหกรรมมีการนำน้ำจากแม่น้ำลำคลองที่ไม่อยู่ในการดูแลของกรมชลประทานไปใช้ กรมชลประทานจะไม่มีอำนาจเข้าไปดูแล ปัญหาอีกประการหนึ่งเนื่องจากความต้องการในการใช้น้ำมีมากขึ้นทั้งทางภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และชุมชน ในขณะที่น้ำมีปริมาณไม่เพียงพอ กรมชลประทานซึ่งยังมีหน้าที่ในการจัดสรรน้ำไม่สามารถควบคุมมิให้ผู้ใช้น้ำงดการใช้ได้ ตัวอย่างเช่น การทำนาปรัง ในต้น ปี พ.ศ. 2536 ซึ่งกรมชลประทานได้แต่เพียงประกาศขอร้องมิให้ชาวนาทำนาปรังเท่านั้น เมื่อชาวนาไม่เชื่อทำนาปรังแต่น้ำในการทำนาไม่เพียงพอ กรมชลประทานก็ต้องปล่อยน้ำออกมาช่วยชาวนา จะเห็นได้ว่ากรมชลประทานไม่มีอำนาจเพียงพอในการควบคุมการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานได้ แม้จะมีกำหนดใน มาตรา 35 ของพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งห้ามมิให้ผู้ใดชักหรือใช้น้ำทางน้ำชลประทานได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น สำหรับปัญหาระหว่างหน่วยงานด้วยกันมีการขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำในเรื่องการแบ่งน้ำกันใช้ระหว่างกรมชลประทาน กับหน่วยงานอื่น เช่น กรมชลประทาน ต้องการน้ำไปส่งให้แก่ผู้ใช้น้ำในทางน้ำชลประทาน แต่การประปานครหลวงต้องการน้ำไปผลิตน้ำประปาเพราะเหตุที่ว่า น้ำที่ใช้ในทางน้ำชลประทานกับแหล่งน้ำดิบในการผลิตน้ำประปาคือแหล่งน้ำเดียวกัน แต่เนื่องจากความต้องการน้ำมีมากขึ้น ผลที่เกิดขึ้นก็คือองค์กรแต่ละองค์กรต่างก็พยายามที่นำน้ำเข้าไปใช้ในกิจกรรมของตนมากที่สุด

3.2.2 กรมทรัพยากรธรณี

กรมทรัพยากรธรณี มีหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการใช้น้ำ เหมือนกรมโรงงานคือการควบคุมสถานที่ตั้งของอุตสาหกรรม โดยเน้นปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นมากกว่า ปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นคือไม่มีมาตรการที่กำหนดควบคุมการรักษาทรัพยากรน้ำโดยการควบคุมปริมาณการใช้น้ำจากทางน้ำสาธารณะ และไม่มีอำนาจควบคุมการใช้น้ำของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ในการใช้น้ำใต้ดิน นอกจากนี้การที่กรมทรัพยากรธรณี มีหน้าที่

* พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2518

ดูแลการใช้น้ำบาดาลในโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในเขตน้ำบาดาล * ดังนั้นถ้าหากโรงงานอุตสาหกรรมอยู่นอกเขตน้ำบาดาล กรมทรัพยากรธรณีก็ไม่สามารถควบคุมได้ การที่จะให้กรมทรัพยากรธรณีมีอำนาจควบคุมน้ำใต้ดินในพื้นที่ใด จะต้องมีการประกาศกฎกระทรวงขึ้นมาเสียก่อน ซึ่งปัจจุบันนี้ก็ยังไม่มีการประกาศเพิ่มเติม ปัญหาทางกฎหมายอีกประการหนึ่ง คือกรมทรัพยากรธรณี ไม่สามารถเข้าไปควบคุมการขุดเจาะ สุน้ำบาดาล ในกรณี กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับจัดหาน้ำเพื่อการอุปโภค หรือเพื่อการเกษตรกรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการเจาะและการใช้น้ำบาดาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประปานครหลวง ซึ่งมีการสูบน้ำบาดาลไปผลิตน้ำประปา และปริมาณที่สูบน้ำบาดาลมีจำนวนไม่น้อยเมื่อเทียบกับปริมาณการสูบน้ำบาดาล (ตารางที่ 12) ฉะนั้นหากหน่วยงานของรัฐสูบน้ำบาดาลไปใช้มาก กรมทรัพยากรธรณีไม่สามารถเข้าไปควบคุมการใช้น้ำ เพราะกฎหมายไม่ให้อำนาจไว้ ผลที่เกิดขึ้นก็จะเป็นปัญหาต่อการวางแผนนโยบายต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาการสูบน้ำบาดาล การป้องกันแผ่นดินทรุด การอนุรักษ์น้ำบาดาลอาจจะไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะกรมทรัพยากรธรณี ไม่มีข้อมูลในการใช้น้ำของหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ จะมีก็แต่ข้อมูลจากการประปานครหลวง และไม่มีอำนาจไปควบคุมการใช้น้ำบาดาลของหน่วยงานเหล่านั้นได้ซึ่งทางปฏิบัติจะต้องรอให้เกิดปัญหาขึ้นมาแล้ว เช่น แผ่นดินทรุด จึงได้มีการประกาศเขตน้ำบาดาลขึ้นมาแล้วค่อยให้อำนาจกรมทรัพยากรธรณีเข้าไปควบคุม

3.2.3 กรมโรงงานอุตสาหกรรม

กรมโรงงาน นอกจากมีอำนาจหน้าที่ควบคุมประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมโดยเฉพาะแล้ว ยังต้องมีหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ อันเนื่องมาจากการใช้น้ำแล้ว รักษาแหล่งน้ำธรรมชาติให้ปลอดจากมลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วย ** โดยกำหนดห้ามตั้งน้ำให้แก่โรงงาน กรมโรงงานจะเข้าไปดูแลในขณะที่มีการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานเท่า

* พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มาตรา 3, 16.

** กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ข้อ 1 และ 2 กำหนดห้ามตั้งโรงงานจำพวกที่ 1 และจำพวกที่ 2 ภายใน 50 เมตร จากแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่รัฐมนตรีกำหนด และจำพวกที่ 30 ภายใน 100 เมตร จากแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นั้น ซึ่งการใช้น้ำของโรงงานแต่ละแห่ง กรมโรงงานไม่สามารถจะเข้าไปควบคุมถึงปริมาณการใช้น้ำของโรงงานได้ เพราะปัญหาที่เกิดจากการการลักลอบสูบน้ำ นอกจากนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจกรมโรงงานเข้าควบคุมการใช้น้ำของโรงงาน เช่น โรงงานที่ตั้งอยู่ริมน้ำ โรงงานใกล้กับเขตแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม * ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดจากกฎหมายฉบับนี้หมายความว่ากรมโรงงานมีอำนาจหน้าที่ควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมทุกโรงงาน นอกจากนั้นยังต้องควบคุมดูแลการทำงานของโรงงานไม่ให้ก่อกมลพิษแก่แหล่งน้ำแล้ว และกำหนดพื้นที่ที่ตั้งโรงงานเพื่อมิให้โรงงานอุตสาหกรรมก่อกมลพิษแก่แหล่งน้ำ แต่อำนาจหน้าที่ของกรมโรงงานก็มีได้ดูแลควบคุมการใช้น้ำของโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง หรือมีอำนาจในการจัดสรรน้ำ

3.2.4 การประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาค

องค์กรที่เข้ามาควบคุมการผลิต จำหน่ายน้ำประปา คือ การประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาค ปัญหาทางกฎหมายที่การประปาทั้งสองประสบคือ ปัญหาอีกประการหนึ่งคือการประปานครหลวงประสบ คือ อำนาจหน้าที่ของการประปานครหลวงจะมีหน้าที่สร้าง บำรุงรักษาระบบการส่งน้ำและการจำหน่ายน้ำประปา และเจ้าพนักงานประปามีสิทธิเข้าไปใช้สายหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ แต่ปัญหาที่การประปาประสบคือ คุณภาพน้ำของแหล่งน้ำดิบที่เป็นมลพิษนั้น การประปาไม่สามารถเข้าไปแก้ไข หรือป้องกันมลพิษทางน้ำได้ ทั้งที่การประปานครหลวงใช้แหล่งน้ำนั้นผลิตน้ำประปา คือองค์กรทั้งสองไม่มีอำนาจที่จะกำหนดว่าแหล่งน้ำดิบใดที่ใช้ในการผลิตน้ำประปา เพื่อที่การประปาจะเข้าไปควบคุมกิจการต่าง ๆ ที่อยู่บริเวณแหล่งน้ำนั้น หรือวางมาตรการต่าง ๆ เช่น ห้ามประชาชนทั่วไปใช้น้ำจากนั้น (กรณีไม่รวมถึง คลองประปา ซึ่งมีพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา คูคลอง) การประปามีสิทธิจะใช้น้ำจากทางน้ำสาธารณะได้ เหมือนกับประชาชนทั่วไป ถ้าหากการประปาจะกำหนดแหล่งน้ำใดเป็นเขตอนุรักษ์แหล่งน้ำดิบจะต้องอาศัยกฎหมายอื่น การประปาไม่มีสิทธิจะประกาศได้ เพราะกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจ ตัวอย่าง เช่น ในการประกาศเขตอนุรักษ์แหล่งน้ำดิบเพื่อการผลิตประปาของการประปานครหลวง โดยห้ามตั้ง หรือขยายโรงงานอุตสาหกรรมที่มีน้ำทิ้งประกอบด้วยสารพิษในบางพื้นที่ในเขตจังหวัด

* แหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ เขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2535

พระนครศรีอยุธยาและปทุมธานีการประปานครหลวงต้องอาศัยอำนาจของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2522 และวันที่ 17 เมษายน 2522 ประกาศกำหนดเขตอนุรักษ์และมติคณะรัฐมนตรีก็ต้องอาศัยอำนาจของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ในการออกใบอนุญาตให้ตั้งหรือขยายโรงงาน³

ในปัจจุบันปัญหาที่การประปาทั้งสองประสบมากคือ ความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำการแย่งน้ำกันใช้ระหว่างองค์กรต่าง ๆ เพราะเหตุจากการขาดแคลนน้ำในขณะที่การประปาต้องการแหล่งน้ำที่สะอาดมาใช้ในการผลิตน้ำประปา แต่กรมชลประทานต้องการน้ำเข้าไปในเขตชลประทานเพื่อให้เกษตรกร หรือโรงงานอุตสาหกรรมใช้น้ำได้ การขัดแย้งระหว่างองค์กรผู้ที่มีหน้าที่จัดหาน้ำกำลังประสบปัญหามากขึ้นเรื่อย ๆ โดยที่ไม่มีกฎหมายใดมาควบคุมการใช้น้ำ จัดสรรการใช้น้ำต่าง ๆ ได้ เพราะเหตุว่า องค์กรแต่ละองค์กรก็มีกฎหมายตราขึ้นมาเฉพาะเจาะจง ต่างฝ่ายต่างต้องการใช้น้ำเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ประสงค์ในการดำเนินงานของตน

3.2.5 การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำในอุตสาหกรรมโดยตรง ปัญหาทางกฎหมายของการนิคมอุตสาหกรรมคือ การนิคม ฯ มิได้มีหน้าที่ในการควบคุมการใช้น้ำของโรงงานอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมแต่อย่างใด มีหน้าที่เพียงแต่ในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม เช่น ในการจัดส่งน้ำประปา * การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จะดูแลการบริหารงานของนิคมอุตสาหกรรมแต่ละแห่งว่า แต่ละแห่งปฏิบัติตามที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ (ในกรณีที่ให้เอกชนลงทุนร่วมกับการนิคม ฯ หรือเอกชนลงทุนทั้งหมด) ส่วนนิคมอุตสาหกรรมที่การนิคม ฯ ตั้งขึ้นเอง ก็มีหน้าที่ดูแลการบริหารงานเท่านั้น การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ไม่ได้มีหน้าที่ตามกฎหมายเข้าไปควบคุมการใช้น้ำของโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรม

* พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 6

³ อำนวย วงศ์บัณฑิต, "การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ," (อัครสาเนา)

3.2.6 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตั้งครั้งแรกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2518 ซึ่งแต่เดิมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ไม่มีอำนาจบังคับจริงตามกฎหมาย เป็นเพียงแต่องค์กรที่ให้คำแนะนำแก่รัฐบาล ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น เป็นองค์กรกลางในการวางแผนและนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรโดยการกำหนดมาตรฐานและวิธีการตรวจสอบคุณภาพน้ำ ในแหล่งน้ำผิวดิน ซึ่งมีใช้น้ำทะเล แบ่งออกเป็น 5 ประเภท โดยระบุว่าคุณภาพน้ำแต่ละประเภท จะมีความเหมาะสมใช้ทำประโยชน์อะไร และต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำอย่างไรบ้าง เมื่อพิจารณาอย่างผิวเผิน เป็นการวางหลักเกณฑ์เพื่อช่วยการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ แต่เมื่อพิจารณาโดยละเอียดมีผลต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำเท่าไรนัก เพราะเป็นเพียงการจำแนกว่าแหล่งน้ำมีกี่ประเภท ส่วนใดของแม่น้ำสายหนึ่งจัดอยู่ประเภทใด โดยมีได้กำหนดว่าจะต้องทำอะไรจึงจะทำให้แหล่งน้ำต่าง ๆ คงสภาพอยู่แหล่งน้ำที่ดีได้อย่างไร ⁴

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพิ่มขึ้น มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานควบคุมมลพิษ จากแหล่งกำเนิดเดิมทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าเป็นการยอมรับให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม * นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีอำนาจกำหนด เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เขตพื้นที่ใช้มาตรการคุ้มครองชั่วคราว *

จากที่กล่าวมาแล้วว่าคณะกรรมการฯ จะมีหน้าที่ให้คำแนะนำประสานงานแก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมทั้งหมด แต่คณะกรรมการมิได้มีหน้าที่โดยตรงในการควบคุม การวางแผน การใช้น้ำ การจัดสรรทรัพยากรน้ำ และการใช้น้ำของอุตสาหกรรมแต่อย่าง

* พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 32.

** พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 35, 43 และ 44

⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต "การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ," (อัครสาเนา)

ใด แม้ว่าคณะกรรมการจะมีหน้าที่มีอำนาจในการกำหนดเรื่องสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เป็นการเน้นเรื่องในสิ่งแวดล้อมดีขึ้น แต่คณะกรรมการมิได้มีหน้าที่โดยตรงในการควบคุม การวางแผน การใช้น้ำการจัดสรรทรัพยากรน้ำแต่ ใด

3.2.7 คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กทช)

คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2532 เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2532 * โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารทรัพยากรน้ำของประเทศเป็นไปอย่างมีเอกภาพ วางแผนอย่างเป็นระบบ **

พิจารณาเห็นได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการการปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการได้วางนโยบายและแผนในการใช้ การจัดการพัฒนาอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในระดับชาติ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ทางปฏิบัติสำนักงาน ฯ มิได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ทั้งนี้เกิดจากปัญหาและอุปสรรคดังนี้ ⁵

(1) สถานภาพของสำนักงาน ฯ ไม่ได้เป็นที่ยอมรับเท่าที่ควรจากหน่วยงานอื่นที่มีฐานะใหญ่หรือเหนือกว่า เช่น กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ เนื่องด้วยสำนักงาน ฯ ได้รับการจัดตั้งโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และยังไม่ได้มีการแบ่งส่วนราชการอย่างแน่นอน

(2) หน่วยงานปฏิบัติ แต่ละหน่วยงานระดับกรม มีกฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำแผนงานและงบประมาณแต่ละหน่วยงานเป็นผู้ที่กำหนดและจัดทำเอง ทำให้ขาดการประสานงานหรือกำหนดนโยบายร่วมกันในระดับชาติ ก่อให้เกิดปัญหาการใช้ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยขาดการวางแผนหลัก หรือแผนระยะยาวอย่างเป็นระบบและไม่มีความสัมพันธ์กัน และสำนักงาน ฯ เองก็ไม่มีอำนาจบังคับให้หน่วยงานอื่นต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่วางไว้ เพราะ

* ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2532

ข้อ 7 . ราชกิจจานุเบกษา 106 ตอนที่ 23 ฉบับพิเศษ (9 กุมภาพันธ์ 2532)

** ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2532

ข้อ 8 .

⁵ อภิชาติ อนุกุลอำไพ, "สำนักงานคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ," (อัสสาเนา)

สำนักงานมีอำนาจหน้าที่เพียง เสนอแนะหรือให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรี เท่านั้น⁶

(3) ขาดระบบการรวบรวมข้อมูลในเชิงปฏิบัติการ เพราะจะเป็นข้อมูลจริงที่หน่วยปฏิบัติได้ดำเนินการ ซึ่งจะแตกต่างจากแผนที่ได้กำหนดไว้ และขาดบุคคลากรในการปฏิบัติงาน จึงทำให้การดำเนินงานกระทำไปไม่ได้เต็มที่

(4) ขาดกฎหมายหลักในการบริหารทรัพยากรน้ำ เช่น ขาดกฎหมายที่ระบุสิทธิ และหน้าที่ของผู้ใช้น้ำให้เหมาะสมตามศักยภาพเพื่อประโยชน์สูงสุด ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะเป็นหลักพื้นฐานในการกำหนดนโยบาย วางแผนการ จัดการ การใช้อุ นุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

จากที่กล่าวมาในส่วนนี้ จะเห็นได้ว่าองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำมีมากมาย แต่องค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมการใช้น้ำมีน้อยมาก หรือถ้ามีก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนด ควบคุมการใช้น้ำ นอกจากนี้องค์กรที่มีหน้าที่ดูแลการใช้น้ำโดยตรงยังไม่มี หากประชาชนผู้ใดใช้น้ำจนเกินขอบเขต และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไป ก็ไม่มีองค์กรใดเข้ามาฟ้องร้องแทนได้ เพราะไม่มีกฎหมายรองรับ เหมือนดังกรณีเกิดมลพิษในลำน้ำ พอง ชี⁷ เมื่อประมาณเดือนมีนาคม - เมษายน 2535 ซึ่งในขณะนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ยังไม่มีผลบังคับใช้ ทำให้หน่วยงานที่จะฟ้องร้องโรงงานที่ก่อมลพิษได้จะต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรง และฟ้องแทนประชาชนผู้ได้รับความเสียหายไม่ได้ นอกจากนี้หากโรงงานใดตั้งอยู่นอกเขตพื้นที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุม ก็จะไม่อยู่ในการดูแลของหน่วยงานเหล่านี้ เช่น โรงงานใดที่ใช้น้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติ โดยอยู่นอกเขตชลประทาน ไม่ได้ใช้น้ำจากทางชลประทาน และไม่ได้ประกอบกิจกรรมอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ไม่อยู่ในเขตน้ำบาดาล หรือตั้งก่อนที่มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 ของพระราชบัญญัติโรงงานออกมาใช้บังคับ ถ้าหากโรงงานนั้นใช้น้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น น้ำแม่น้ำ หรือน้ำใต้ดิน จะไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาควบคุมการใช้น้ำของโรงงานได้ โรงงานอุตสาหกรรมบางแห่งอาจจะใช้น้ำมากเกินไป จะมีผลทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำได้ และเมื่อขาดแคลนน้ำมาก ๆ ผู้ใช้น้ำก็จะเกิดการแย่งน้ำกันใช้ จะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำด้วยกัน

⁶ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, "การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ," (อัสสาเนา)

⁷ จิตติ เจริญจำ, "ภาวะน้ำเสียในลำน้ำพอง ชี มูล," วารสารอัยการ : 48 - 52.

3.3 ปัญหากฎหมายในเรื่องมลพิษที่เกิดขึ้นจากการใช้น้ำ

น้ำที่ผ่านการใช้ในทางอุตสาหกรรมจะเปลี่ยนสภาพไปกลายเป็นน้ำเสีย โดยน้ำจะมีสิ่งเจือปนชนิดต่าง ๆ ทั้งที่เป็นสารอินทรีย์และสารอนินทรีย์ ซึ่งน้ำเสียเหล่านี้มักจะระบายลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งถ้าไม่มีการบำบัดให้เกิดความเหมาะสมและปลอดภัยก่อนก็จะเป็นอันตรายต่อแหล่งน้ำเป็นอย่างมาก เนื่องจากน้ำที่ไหลแล้วจะมีสภาพที่เป็นกรดหรือต่างมากกว่าปกติ นอกจากนี้บางโรงงานยังมีการปล่อยวัตถุมีพิษที่เป็นสารเคมีต่าง ๆ ออกมาปนกับน้ำด้วย เช่น ปรอท ตะกั่ว ไซยาไนด์ ซึ่งเป็นเหตุให้น้ำเกิดเน่าเสียเป็นอันตรายต่อ คน สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันมีกฎหมายควบคุมมลพิษที่เกิดจากการใช้น้ำทางอุตสาหกรรมอยู่ด้วยกันหลายฉบับ ได้แก่

3.3.1 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ อันเนื่องมาจากการใช้น้ำนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมไว้อย่างกว้างขวางที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐาน และวิธีควบคุมการปล่อยของเสีย หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน * เพื่อให้โรงงานปฏิบัติได้ รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานต้องจัดทำระบบบำบัดน้ำเสีย ก่อนที่จะมีการระบายน้ำสู่แหล่งน้ำสาธารณะได้ ซึ่งถ้าผู้ประกอบการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงจะมีความผิดทางอาญา

ในปัจจุบันได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งออกตามความพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ที่ถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ฉบับนี้ แต่ยังคงนำมาใช้บังคับได้ เนื่องจากมีบทเฉพาะกาลรองรับไว้ ** เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งจากโรงงาน ดังต่อไปนี้

* พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 8 (5)

** พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 37

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2513) ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องดูแลรักษาระบบระบายน้ำทิ้งให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ (ข้อ 21) นอกจากนี้ ถ้าจะมีการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานลงสู่ทะเล หรือสู่ท่อสาธารณะโดยตรง จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเห็นสมควร (ข้อ 23)

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2525) ได้กำหนดห้ามมิให้ระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน เว้นแต่ได้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง แต่ต้องไม่ใช้วิธีทำให้เจือจาง (Dilution) และน้ำทิ้งต้องมีลักษณะอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดไว้



ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2525) ได้กำหนดให้โรงงานตามประเภทที่กำหนดไว้ต้องมีผู้ควบคุมดูแลและผู้ปฏิบัติงานประจำ เครื่องรับผิดชอบระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (ข้อ 1)

ในกรณีที่ผู้ประกอบการโรงงานฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติ ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เกี่ยวกับการกำหนดคุณภาพน้ำทิ้งจากโรงงานดังกล่าว หรือการประกอบกิจการโรงงานนั้นมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงาน หรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไข หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ * หากผู้ประกอบการยังไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว นอกจากจะต้องได้รับโทษทางอาญา ตามกฎหมายฉบับนี้ มาตรา 39 ให้อำนาจปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม สั่งให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว เพื่อให้ปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่ หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ หากผู้ประกอบการยังฝ่าฝืนอยู่อีก อาจถูกสั่งปิดโรงงานซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าโรงงานมีมาตรการต่าง ๆ

* พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 37

ในการควบคุมโรงงาน ซึ่งถ้ามีการฝ่าฝืนแล้วมีโทษถึงจำคุกและปรับเป็นจำนวนเงินที่ค่อนข้างสูง หากได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายนี้อย่างเคร่งครัดก็เชื่อแน่ว่าสามารถป้องกัน และแก้ไขมลพิษในแหล่งน้ำอันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ปัญหาในทางปฏิบัติมีปัญหาหลายประการที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย ฉบับนี้ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น จำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐมีไม่เพียงพอที่จะไปตรวจสอบโรงงานทุกแห่งได้อย่างทั่วถึง โรงงานบางแห่งไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะติดตั้งระบบบำบัดน้ำ ซึ่งมีราคาแพงได้ หรือโรงงานใหญ่ ๆ ที่มีอิทธิพล ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถจับกุมเมื่อกระทำความผิด และปัญหาที่มากที่สุด คือ โรงงานไม่เปิดเครื่องระบบบำบัดน้ำเสียตลอดเวลา จะเปิดเฉพาะตอนกลางวัน หรือตอนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมาตรวจ เป็นต้น

3.3.2 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

การทำอุตสาหกรรมเหมืองแร่จะทำให้มีน้ำในแหล่งแร่ที่ละลายแร่เกิดตะกอนขุ่นข้น และมีแร่ผสม นอกจากนั้น น้ำจากเหมืองแร่บางชนิดยังมีความเป็นกรดต่างสูงก่อให้เกิดผลกระทบต่อ น้ำและระบบนิเวศน์วิทยาในน้ำ เป็นอย่างมาก ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกันมลพิษที่เกิดจากการใช้น้ำในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ นั้น ตามมาตรา 32 ห้ามมิให้ผู้ถือประทานบัตรปล่อยน้ำขุ่นข้นหรือ มูลดินทราย อันเกิดจากการทำเหมืองแร่ ออกนอกเขตเหมืองแร่ เว้นแต่น้ำนั้นจะมีความขุ่นข้นหรือ มูลดินทรายไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในปัจจุบันได้มี กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2513 กำหนดอัตราการปล่อยน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายอันเกิดจากการทำเหมืองออกนอกเขตเหมืองแร่ คือ ความขุ่นหรือมูลดินทรายไม่เกิน 6 กรัม ในน้ำขุ่นข้น 1 ลิตร อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการกำหนดอัตราน้ำขุ่นข้นหรือมูลดินทรายที่ปล่อยจากเหมืองแร่แล้ว จะไม่ได้หมายความว่าน้ำขุ่นข้นดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายได้อีก ดังนั้น ตามมาตรา 68 จึงกำหนดว่าผู้ถือประทานบัตร ยังมีหน้าที่ต้องป้องกันมิให้น้ำขุ่นข้น หรือมูลดินทรายนั้นไปทำให้ทางน้ำสาธารณะต้นเงิน หรือเสื่อมประโยชน์แก่การใช้ทางน้ำนั้น อนึ่ง หากการประกอบกิจการเหมืองแร่อาจเป็นอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน ทรัพยากรธรรมชาติประจำท้องถิ่นมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือแก่ผู้ถือประทานบัตรให้เปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขวิธีการทำเหมืองแร่ตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกันอันตรายนั้นได้ และมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้หยุดการทำเหมืองแร่ เสียทั้งสิ้น หรือส่วนหนึ่งส่วนใดได้ตามที่เห็นสมควร *

* พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 71

3.3.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไว้อย่างกว้างขวางเพื่อควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำโครงการหรือแผนงานต่าง ๆ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามประเภท และขนาดของโครงการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม กำหนดจะต้องส่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อขอความเห็นชอบจากหน่วยงานที่กำหนดก่อน * ในการนี้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารสำรวจผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและเอกสาร หรือข้อมูลที่เกี่ยวกับโครงการและแผนงานดังกล่าวมา เพื่อพิจารณาได้ และหากเห็นว่าโครงการและแผนงานใดอาจทำให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็สามารถเสนอมาตรการแก้ไขต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ** จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าว เป็นการใช้เพื่อป้องกันสิ่งแวดล้อมมากกว่าเป็นการแก้ไข

ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษอันเกิดจากการใช้น้ำในทางอุตสาหกรรม ตามมาตรา 55 ให้อำนาจรัฐมนตรี ฯ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดมาตรฐานควบคุมคุณภาพน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ระบายออกสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งในเรื่องนี้ตามกฎหมายโรงงานก็สามารถกำหนดได้อยู่แล้ว อย่างไรก็ดี ถ้าตามกฎหมายโรงงานกำหนดมาตรฐานเอาไว้ต่ำกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรี กำหนดตามมาตรา 55 ก็จะต้องแก้ไขให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด แต่ถ้ากำหนดมาตรฐานไว้สูงกว่าก็สามารถใช้บังคับได้ต่อไป ***

* พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 46

** พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 19

*** พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 56

นอกจากการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่เกิดจากการระบายน้ำทิ้งทางอุตสาหกรรมแล้ว รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษยังมีอำนาจกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวจะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะว่า ต้องไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55 ด้วย โดยเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมมีหน้าที่ต้องก่อสร้างติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด * ซึ่งถ้าเจ้าของโรงงานยังคงปล่อยน้ำเสียโดยไม่ผ่านเครื่องบำบัดน้ำเสียของตน และลักลอบปล่อยน้ำเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมจะต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตรา 4 เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียของตน ตลอดเวลาที่ดำเนินการเช่นนั้น (มาตรา 92) อย่างไรก็ตามอาจเป็นไปได้ว่าโรงงานอุตสาหกรรมบางแห่งไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียได้ เช่น โรงงานขนาดเล็ก กฎหมายได้บัญญัติแก้ข้อปัญหาดังกล่าวไว้ใน มาตรา 71 คือ เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่ประสงค์จะก่อสร้างหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย มีหน้าที่จะต้องจัดส่งน้ำเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการของตนไปทำการบำบัด โดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมทั้งทางราชการได้จัดเตรียมไว้โดยต้องเสียค่าบริการด้วย และสำหรับน้ำเสียที่ผ่านการบำบัดจะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดไว้ด้วย ** ผู้ที่ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้เพื่อให้การควบคุมการจัดหาระบบบำบัดน้ำเสียเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจแจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมเปลี่ยนแปลงปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสียได้ ตามอำนาจหน้าที่ของตน หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถกระทำแทนได้ (มาตรา 82 (2))

* พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 69 และมาตรา 70

** พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 76

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังได้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาสีน้ำเขียวที่ก้างเกิดขึ้น ในกรณีฉุกเฉินด้วยโดยตามมาตรา 9 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสั่งตามที่เห็นสมควรให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใดกระทำหรือ ร่วมกันกระทำการใด ๆ เมื่อมีเหตุฉุกเฉินอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษซึ่งถ้าปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็น อันตรายร้ายแรงต่อชีวิตร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน เพื่อการควบคุม ระวัง หรือ บรรเทาผลร้ายจากอันตราย และความเสียหายที่จะเกิดขึ้นดังกล่าวได้ทันทั่วทั้ง ในกรณีที่ทราบ ว่าบุคคลใดเป็นผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งตามมาตรา 9 นี้ได้ จะต้องเป็นเรื่องฉุกเฉิน กล่าวคือความเสียหายที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมนั้นจะต้องรุนแรง และเกิดอย่าง กระทันหันหากปล่อยไว้อาจจะไม่สามารถแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ เช่น กรณีการเน่าเสียของ น้ำที่ลำน้ำชี ลำน้ำมูล อันเกิดขึ้นจากการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมก็อาจมีการประกาศ ใช้น้ำคำสั่งของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 9 นี้ได้ (ถ้าหากพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ได้ในขณะที่นั้น)

จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันนี้ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับมลพิษที่เกิดขึ้นจากการใช้น้ำ ค่อนข้างจะมีการควบคุมอย่างเพียงพอ ซึ่งต่างกับเรื่องการควบคุมการใช้น้ำ ซึ่งยังไม่มีมาตรการ ทางกฎหมายที่ควบคุมการใช้น้ำโดยตรง ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับมลพิษทางน้ำในปัจจุบัน จึงไม่ค่อยมีปัญหามากนักอาจเป็นเพราะว่า พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราช บัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่เพิ่งจะออกมา เมื่อ ปี พ.ศ. 2535 ปัญหาของกฎหมายในเรื่องมลพิษส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาทางปฏิบัติเรื่องการ บังคับใช้กฎหมายให้ประชาชนจะต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย มาตรการที่กำหนดไว้ ก็ไม่มีผลใช้ได้ ปัญหามลพิษก็ยังเกิดขึ้นอยู่ตลอดไป และจะเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ส่วน ในกรณีของพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ก็เช่นกัน ปัญหาทางกฎหมายไม่ค่อยจะมี จะมีก็คือปัญหา ในทางปฏิบัตินั่นเอง

3.4 ปัญหากฎหมายในเรื่องการกระจายภาระในการรับผิดชอบ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายไทยถือว่าน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประชาชน ทุกคนมีสิทธิใช้น้ำได้ตามเสรีตราบเท่าที่การใช้น้ำนั้นไม่เป็นการกระทบสิทธิของผู้อื่น ประกอบกับ การใช้น้ำเหล่านี้ ผู้ใช้น้ำไม่ต้องจ่ายมูลค่าของน้ำ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้

จึงมีการใช้ทรัพยากรน้ำโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น เช่น การขาดแคลนน้ำ และมลพิษทางน้ำ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนผู้มีได้ใช้น้ำดังกล่าวจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำ มลพิษทางน้ำ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นต้นทุนทางสังคม * ที่ประชาชนต้องรับภาระแทนผู้ใช้น้ำ

ในกรณีของมูลค่าน้ำอันเป็นต้นทุนทางสังคม ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมได้ผลกระทบไปให้ประชาชนนั้น หากมีการจัดเก็บค่าน้ำจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจใน 2 ลักษณะ คือ

1) ในกรณีระบบเศรษฐกิจแบบผูกขาด โรงงานอุตสาหกรรมจะผลกระทบไปให้ผู้บริโภคโดยผนวกเข้าไปเป็นต้นทุนของสินค้า ประชาชนก็อาจจะลดการบริโภคสินค้านั้นลง หันไปบริโภคสินค้าชนิดอื่นซึ่งทดแทนกันได้ ดังนั้นโรงงานอุตสาหกรรมก็ต้องปรับปรุงกระบวนการผลิต เพื่อให้ต้นทุนสินค้าลดลง

2) ในกรณีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี เนื่องจากกลไกราคาจะเป็นตัวการควบคุมราคาสินค้าไม่ให้สูงเกินไป หากโรงงานแห่งใดแห่งหนึ่งมีต้นทุนที่เกิดจากค่าน้ำสูงมากเกินไป ไม่สามารถแข่งขันกับผู้ผลิตรายอื่นได้ ก็จะทำให้โรงงานต้องปรับปรุงกระบวนการผลิต เพื่อให้ใช้น้ำลดลง หรือสามารถนำน้ำที่ใช่แล้ว กลับไปมาใช้ในกระบวนการผลิตได้อีก

จากกรณีทั้งสองข้างต้นนี้ (ทั้งนี้ไม่ได้พิจารณาสินค้าที่จำเป็นต่อการบริโภค ซึ่งไม่สามารถหาทดแทนได้) จะเห็นได้ว่าล้วนเป็นผลทำให้เกิดการกระจายภาระความรับผิดชอบทั้งสิ้น

ในกฎหมายไทย การใช้น้ำไม่มีกฎหมายใดที่บัญญัติเรื่องเก็บค่าน้ำได้เว้นแต่ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 กำหนดอัตราค่าใช้น้ำบาดาลลูกบาศก์เมตรละหนึ่งบาท และในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 กฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ให้เก็บค่าชลประทานจากผู้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน ในกรณีนี้มิใช่เป็นการเก็บค่าน้ำ เป็นเพียงเก็บค่าชลประทานจากผู้ใช้น้ำเท่านั้น ** ทั้งนี้โดยใช้วิธีการคำนวณเก็บเงินตามจำนวนของปริมาณน้ำที่ใช่

* โปรดดูต้นทุนทางสังคม ในบทที่ 1 หัวข้อ 1.4 การกระจายภาระในการรับผิดชอบ

** ค่าชลประทานทางน้ำ เป็นค่าบริการในการนำจากทางน้ำชลประทานมาให้

จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันนี้ นอกจากน้ำบาดาลที่มีการเก็บค่าน้ำ แต่ก็เก็บเฉพาะในเขต น้ำบาดาลเท่านั้น พื้นที่นอกเขตน้ำบาดาลไม่มีการเก็บค่าน้ำแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ ใช้น้ำประปา ค่าน้ำประปาที่การประปานครหลวง หรือการประปาส่วนภูมิภาคเก็บ ก็เป็นเพียง ต้นทุนค่าใช้จ่ายของการผลิตน้ำประปาเท่านั้นในขณะที่ยังไม่มีการเก็บค่าน้ำนั้น ปรากฏว่าประชาชน ผู้ใช้น้ำกลับใช้น้ำมากจนเกิดผลกระทบคือการขาดแคลนน้ำ และมลพิษทางน้ำทำให้รัฐจะต้องเข้ามา แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น รัฐต้องลงทุนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่จะแก้ไขปัญหามลพิษ และแผ่นดินทรุด ซึ่ง ค่าใช้จ่ายที่รัฐจำเป็นจ่ายนั้นคือเงินภาษีของประชาชนทุกคน เพราะฉะนั้นประชาชนทุกคนจะรับ ภาระค่าใช้จ่ายทางสังคมในส่วนนี้ ในขณะที่ประชาชนผู้ใช้น้ำบางส่วนกลับไม่เสียค่าน้ำที่ใช้ไปเป็น การผลักภาระไปยังประชาชนคนอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานอุตสาหกรรมที่มีการใช้น้ำจากแม่น้ำ ลำคลอง หรือน้ำบาดาล จะมีการผลักภาระค่าใช้จ่ายทางสังคมไปให้แก่ประชาชน เพราะเหตุว่า น้ำ จากแม่น้ำลำคลอง โรงงานอุตสาหกรรมไม่ต้องเสียค่าน้ำ และการใช้น้ำบาดาลจะเสียค่าน้ำค่า

จากการศึกษาปัญหากฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมแล้ว จะ พิจารณาได้ว่า ในปัจจุบันได้มีมาตรการทางกฎหมายในการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมออกมาใช้ หลายฉบับ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวบางฉบับสามารถใช้ควบคุมการใช้น้ำได้ แต่บางฉบับก็ไม่สามารถ ใช้น้ำบังคับได้เป็นเพราะปัญหาที่เกิดจากตัวพระราชบัญญัติฉบับนั้น การบังคับใช้ของกฎหมาย กฎหมาย บางฉบับวัตถุประสงค์ในการออกเพื่อที่จะใช้ในเรื่องอื่น ๆ เป็นหลัก เช่น พระราชบัญญัติการ ชลประทานหลวง พ.ศ. 2485, พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นต้น มาตรการต่าง ๆ ในการบังคับใช้กฎหมายจึงไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ จึงพอที่จะ สรุปปัญหาทางกฎหมายในการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมได้ดังนี้

(1) กฎหมายที่มีอยู่ล้าสมัยและเกิดช่องว่างกฎหมาย

บทกฎหมายที่มีอยู่ไม่ทันสมัย หรือมีช่องว่างในการบังคับใช้ เพราะกฎหมายที่ใช้ กันอยู่ ไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมาย สำคัญที่กำหนดเรื่องการมีกรรมสิทธิ์และสิทธิในน้ำของประชาชน กฎหมายดังกล่าวมีการใช้กันมา นาน ในขณะที่ร่างกฎหมายฉบับนี้ประเทศไทยเป็นประเทศที่ทำเกษตรกรรม การพัฒนาทาง เศรษฐกิจยังมีน้อยมีการใช้น้ำน้อย และขณะนั้นประเทศยังอุดมสมบูรณ์ด้วยน้ำ แต่ในปัจจุบันประเทศ กำลังเปลี่ยนไปมีการพัฒนาทางอุตสาหกรรมมากขึ้น ความจำเป็นในการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรม

กรรมมีมากขึ้น ซึ่งกฎหมายก็ได้ระบุถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องความจำเป็นในการใช้น้ำ นั้นมีมาน้อยเพียงใด นอกจากนี้ยังมีได้ระบุชัดเจนถึงเรื่องสิทธิในน้ำ และสิทธิการใช้น้ำของ ประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาว่าใครจะมีสิทธิใช้น้ำอย่างไรบ้าง สำหรับกฎหมายเฉพาะที่ออกมา บางครั้งจะเกิดช่องว่างของกฎหมาย เช่น การขุดเจาะและสูบน้ำใต้ดินนอกเขตน้ำบาดาล จะไม่ อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ทำให้กรมทรัพยากรธรณีไม่มีอำนาจ เข้าไปควบคุมการใช้น้ำใต้ดินของโรงงานอุตสาหกรรมได้ การใช้น้ำบริเวณดังกล่าว จะต้องนำ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ไม่มีความ ทันสมัยเพียงพอ ไม่ได้ระบุควบคุมถึงเรื่องน้ำใต้ดินไว้แต่อย่างใด และปัญหาที่เกิดขึ้นอีกประการ หนึ่งคือช่องว่างในการบังคับใช้ของกฎหมาย ตัวอย่างเช่น มาตรา 1339 และ 1355 เรื่องความ จำเป็นในการใช้น้ำ ซึ่งกฎหมายมิได้มีการกำหนดขอบเขตของความจำเป็นไว้ในการใช้น้ำของ อุตสาหกรรม และกิจกรรมอื่นแต่อย่างใด นอกจากนี้ในมาตรา 1339 และ 1355 เป็นเรื่อง กำหนดสิทธิในการใช้น้ำของประชาชน แต่มาตรานี้ก็ไม่คุ้มครองถึงเรื่องมลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นด้วย ใน ขณะที่กฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีการกำหนดมาตรการเรื่องมลพิษ ทางน้ำ แต่ไม่มีการควบคุมเรื่องการใช้น้ำ ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายจะต้องพิจารณาจากกฎหมาย หลายฉบับซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่คล่องตัวในการทำงาน

(2) กฎหมายที่มีอยู่ไม่มีเอกภาพในการจัดสรรน้ำ

เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปไม่ได้มีราย ละเอียดเพียงพอในการกำหนดสิทธิในน้ำ สิทธิการใช้น้ำ และการแก้ไขมลพิษทางน้ำ จึงได้มีการ ออกกฎหมายมาหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485, พระราชบัญญัติ น้ำบาดาล พ.ศ. 2520 เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ในพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 ที่ได้มีการรับรองสิทธิของเอกชนในการใช้น้ำจากทางน้ำธรรมชาติไว้เช่นเดียวกับที่กำหนด ไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยให้รัฐเข้ามาควบคุมการชักน้ำ หรือการจัดทำชลประ- ทานของเอกชนในบางกรณี ซึ่งมีหลักการสำคัญหลายประการที่ช่วยแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เกี่ยว กับสิทธิการใช้น้ำของเอกชน * เช่นมีบทบัญญัติแก้ไขข้อพิพาทการใช้น้ำระหว่างเอกชน มีอำนาจสั่ง

* พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 มาตรา 5, 6, 10 ทวิ และ 38

ปิดหรืองดใช้การชลประทานเพื่อประโยชน์ในการแบ่งปันน้ำได้ แต่กฎหมายฉบับนี้ควบคุมเฉพาะ การใช้น้ำทางเกษตรกรรมเท่านั้น ดังนั้นหากเกิดข้อพิพาทระหว่างการใช้น้ำอุตสาหกรรม กับ เกษตรกรรมตาม พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 ก็ไม่สามารถนำกฎหมายฉบับนี้ มาแก้ข้อพิพาทได้ ดังนั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำในอุตสาหกรรมจึงมิได้ออกมาใช้บังคับ ในอุตสาหกรรมอย่างมีระบบและสัมพันธ์กัน เป็นการออกกฎหมายมาเฉพาะเรื่อง มิได้พิจารณา ภาพรวมของการใช้และการพัฒนาทรัพยากรน้ำ และไม่มีการกำหนดการใช้น้ำของกิจกรรมแต่ละ อย่างหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ จะกำหนดก็เพียงแต่การบริหารงานเท่านั้น ลักษณะของกฎหมาย ดังกล่าวเป็นการขาดเอกภาพในการจัดสรรการใช้น้ำ กฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้น้ำในอุตสาหกรรม กระจัดกระจาย จึงเกิดปัญหาในเรื่องของต่างฝ่ายต่างใช้น้ำกันตามสิทธิที่ตนมีอยู่ ดังนั้นจึงก่อให้เกิด ความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำ หน่วยงานต่าง ๆ ที่ดูแลการใช้น้ำ

(3) การขาดองค์กรหลักที่ควบคุม

หน่วยงานต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีอยู่ออกมาก็เป็นการกำหนดเฉพาะเรื่อง ไป ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ หน่วยงานแต่ละหน่วยงานต่างจะทำหน้าที่ของตนโดยไม่มีการประสานงานกัน ระหว่างหน่วยงาน เช่น กรมชลประทานจะเอาน้ำเข้าไปเขตชลประทาน เพื่อให้ประชาชนที่อยู่ใน เขตชลประทานได้ใช้น้ำ แต่การไฟฟ้ากลับต้องการให้เก็บกักน้ำไว้ เพื่อนำมาผลิตกระแสไฟฟ้า ก่อนปล่อยน้ำออกไป หรือการเกิดช่องว่างขององค์กรที่ควบคุมการใช้น้ำของโรงงานอุตสาหกรรม บางพื้นที่ไม่มีหน่วยงานที่จะเข้าไปควบคุมการใช้น้ำได้ เช่น โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำได้ดินนอก เขตน้ำบาดาล เขตชลประทาน จะไม่อยู่ในการดูแลของกรมทรัพยากรธรณี กรมชลประทาน จะไม่มีหน่วยงานใดเข้าไปควบคุมการใช้น้ำได้ แม้แต่กรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นหน่วยโดยตรงที่ ควบคุมการประกอบกิจการของโรงงาน หรือแม้กระทั่งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ก็ เป็นเพียงแต่องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการวางแผน การพัฒนาแหล่งน้ำของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ ก็ตาม แต่ก็มิได้มีหน้าที่เข้ามาครอบคลุมการใช้น้ำของโรงงานอุตสาหกรรมและควบคุม การทำงาน ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้การที่ไม่มีองค์กรที่มี หน้าที่ดูแลการใช้น้ำโดยตรง และน้ำก็เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประชาชนทุกคนมีสิทธิใช้น้ำได้เท่าเทียมกัน หากใครมาทำลายทรัพยากรน้ำ หรือก่อความเสียหาย แก่ทรัพยากรน้ำจะไม่มีหน่วยงานใดเข้าไปควบคุม ฟ้องร้องผู้กระทำความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำ ได้โดยตรง นอกจากหน่วยงานนั้นหรือประชาชนจะเป็นผู้เสียหายโดยตรง

(4) ขาดการจัดลำดับความสำคัญของการใช้น้ำ

เนื่องจากการใช้น้ำในปัจจุบันมีหลายลักษณะ หลายกิจกรรม ซึ่งแต่ละกิจกรรมจะถือว่า การใช้น้ำในกิจกรรมของตนมีความจำเป็น และสำคัญอย่างยิ่ง ต่างฝ่ายจึงต่างพยายามที่จะใช้น้ำในกิจการของตน นอกจากนี้การที่ไม่มีกฎหมายกำหนดเรื่องการจัดสรรน้ำ ไม่มีการลำดับความสำคัญของการใช้น้ำ ทำให้เกิดการขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำด้วยกัน เพราะทุกคนจะมีสิทธิเท่าเทียมกัน

(5) การใช้น้ำฟุ่มเฟือย และไม่มีการเก็บค่าน้ำ

แหล่งน้ำสาธารณะบางแห่งได้ถูกนำไปใช้สนองความต้องการของการใช้น้ำบางประเภทมากเกินไป ทั้งนี้มาจากน้ำที่ใช้กันอยู่ไม่มีการกำหนดขอบเขตของการใช้น้ำ การเก็บค่าน้ำ (นอกจากจะเก็บค่าบริการ หรือค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้น้ำมา) ต่างฝ่ายต่างใช้น้ำกันอย่างเสรีฟุ่มเฟือย ถ้าหากมีการแก้ไขให้น้ำมีราคาขึ้นมา โดยการกำหนดมาตรฐานทางกฎหมายที่จะให้น้ำมีค่ามากขึ้น เช่น เก็บค่าน้ำ จะทำให้ผู้ใช้น้ำเห็นความสำคัญของการใช้น้ำมากขึ้น เพราะการใช้น้ำจะต้องเสียค่าน้ำ จากเดิมที่ไม่เคยเสียค่าน้ำมาก่อนซึ่งจะสามารถลดการใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือยได้ ในโรงงานอุตสาหกรรมบางแห่งสามารถที่จะลดการใช้น้ำได้ โดยนำน้ำที่ใช้แล้วกลับไปใช้ใหม่ได้อีก แต่เนื่องจากการใช้น้ำไม่มีการเสียค่าน้ำ โรงงานบางแห่งจึงไม่ยอมนำน้ำที่ใช้แล้วกลับไปใช้ได้อีก เพราะจะเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้น แต่ถ้ามีการเก็บค่าน้ำซึ่งจะก่อให้เกิดต้นทุนสูงขึ้น จะทำให้โรงงานอุตสาหกรรมบางแห่งนำน้ำที่ใช้แล้วกลับมาใช้ได้อีก มาตรการในการเก็บค่าน้ำอาจจะเป็นมาตรการหนึ่งในการประหยัดการใช้น้ำ และรักษาทรัพยากรน้ำอีกด้วย

จากปัญหาที่กล่าวมานี้ ปัญหาทางกฎหมายของการใช้น้ำอุตสาหกรรมมีปัญหาย่างมาก แม้ว่าปัญหาดังกล่าวจะเป็นปัญหาทางกฎหมายในภาพรวม ๆ ที่มีได้เฉพาะเจาะจงในเรื่องของการใช้น้ำของอุตสาหกรรมอย่างเดียว แต่จะเกี่ยวข้องกับ การใช้น้ำทุกประเภท ทั้งนี้เพราะเหตุว่าสภาพปัญหาในเรื่องของน้ำเป็นปัญหาที่มีการต่อเนื่องกันในทุกกิจกรรม การใช้น้ำในแต่ละกิจกรรมจะมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน ลักษณะการใช้น้ำในแหล่งน้ำต่าง ๆ ผู้ที่ใช้น้ำในแหล่งน้ำนั้น ๆ มิได้มีเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่จะมีการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค หรือในชุมชน และเกษตรกรรม การประมง การคมนาคม รวมอยู่ด้วย เมื่อเกิดปัญหาการใช้น้ำในส่วนรวมทั้งหมด ก็จะมีผลสืบเนื่องทำให้เกิดปัญหาการใช้น้ำในโรงงานอุตสาหกรรมเป็นลูกโซ่ต่อกัน

ดังที่ได้ทราบกันอยู่แล้วว่า กิจกรรมแต่ละกิจกรรมจะมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีหลักพื้นฐานทางเศรษฐกิจมาจากการทำเกษตรกรรม อุตสาหกรรมหลักของประเทศส่วนใหญ่จะอาศัยวัตถุดิบจากผลิตภัณฑ์ทางเกษตรกรรมทั้งสิ้น เมื่อเกิดการปัญหาการใช้น้ำในภาคเกษตรกรรม รวมทั้งการประมง จะทำให้ไม่สามารถเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ ส่งให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมได้ โรงงานอุตสาหกรรมก็ไม่สามารถจะผลิตสินค้าออกมาได้เช่นกัน หรือแม้กระทั่งการใช้น้ำเพื่อผลิตไฟฟ้าซึ่งเป็นแหล่งพลังงานของโรงงานอุตสาหกรรม หากเกิดการขาดแคลนน้ำมากจนไม่สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้ ก็จะทำให้โรงงานอุตสาหกรรมไม่สามารถประกอบกิจการได้ รวมทั้งการปัญหาการใช้น้ำในการคมนาคม ปัญหาต่าง ๆ ในการใช้น้ำเหล่านี้ล้วนแล้วแต่จะมีผลกระทบไปยังอุตสาหกรรมทั้งสิ้น

จากปัญหาการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบไปยังการใช้น้ำในอุตสาหกรรม ก็มีผลต่อเนื่องมาถึงปัญหาทางกฎหมายของการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมตามที่กล่าวมาแล้ว ปัญหาทางกฎหมายของการใช้น้ำในกิจกรรมอื่น ๆ จะมีผลต่อปัญหาการใช้น้ำ ปัญหาทางกฎหมายของการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น ปัญหาของกฎหมายที่มีอยู่ล้าสมัยและช่องว่างของกฎหมาย ไม่มีการกำหนดขอบเขตสิทธิการใช้น้ำของประชาชนโดยชัดเจน ซึ่งหากในกรณีที่ประชาชนผู้ใช้น้ำรายอื่นใช้น้ำมากเกินไป เช่น เกษตรกรรม ก็จะทำให้โรงงานอุตสาหกรรมเกิดการขาดแคลนน้ำที่จะใช้ในกระบวนการผลิตได้เช่นกัน หรือในกรณีของการที่ไม่มีกฎหมายออกมควบคุมการใช้น้ำใต้ดินในแหล่งน้ำนอกเขตน้บาดาล ซึ่งปัจจุบันนี้การใช้น้ำบาดาล หรือน้ำใต้ดินในชุมชนมีเป็นจำนวนมาก * สามารถก่อให้เกิดปัญหาแผ่นดินทรุด ทำให้น้ำบาดาลและน้ำใต้ดิน

* การใช้น้ำใต้ดินนอกจากโรงงานอุตสาหกรรมจะมีการใช้น้ำใต้ดินมากแล้ว กิจกรรมที่มีการใช้น้ำใต้ดินกันมากคือชุมชน ซึ่งการใช้น้ำใต้ดินของชุมชน กรมทรัพยากรธรณีก็ไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้ เพราะอยู่นอกเขตน้บาดาล แม้ว่าจะอยู่ในเขตน้บาดาล แต่กรมทรัพยากรธรณีก็ไม่สามารถที่จะไปกำหนดควบคุมปริมาณการใช้น้ำของชุมชนได้ และการขยายตัวของชุมชนออกไปชนเมืองมากขึ้น ในขณะที่การประปานครหลวงไม่สามารถบริการน้ำประปาให้ได้ทุกชุมชน ชุมชนต่าง ๆ จึงต้องอาศัยการใช้น้ำบาดาลเป็นหลัก กรมทรัพยากรธรณีก็ต้องอนุญาตให้ใช้น้ำบาดาล ดังนั้นการใช้น้ำบาดาล หรือน้ำใต้ดินของชุมชนจึงมีจำนวนไม่น้อยไปกว่าโรงงานอุตสาหกรรม

ขาดแคลนได้เช่นกัน ดังนั้นกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันล้าสมัย และเกิดช่องว่างของกฎหมายนั้น จะไม่มีเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำในอุตสาหกรรมอย่างเดียว หากแต่จะเกิดกับปัญหาทางกฎหมายของการใช้น้ำในกิจกรรมอื่น ๆ ด้วย

สำหรับปัญหาของกฎหมายไม่มีเอกภาพในการจัดสรรน้ำนั้น ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายต่าง ๆ ที่อยู่กระจัดกระจาย เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง ๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายแต่ละฉบับให้อำนาจไว้ จึงเกิดขาดการประสานงานซึ่งกันและกัน และเป็นระบบ เช่น การขาดการตกลงกันระหว่างกรมชลประทาน กับกรมพัฒนาและส่งเสริมการพลังงานในการใช้ประโยชน์จากน้ำที่ปล่อยออกมาจากเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า ทำให้การใช้น้ำที่ปล่อยออกมานั้นไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายบางฉบับแม้ว่าจะมีการกำหนดมาตรการจัดสรรน้ำ เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พ.ศ. 2482 แต่หลักพื้นฐานของกฎหมายจะคุมเฉพาะเรื่องเกษตรกรรม ไม่มีการคุมเรื่องการใช้น้ำทั้งหมด การที่กฎหมายที่มีอยู่กระจัดกระจาย จึงก่อให้เกิดการขัดแย้งระหว่างผู้ใช้น้ำ หรือหน่วยงานที่ควบคุมการใช้น้ำ ในเรื่องของการขาดการจัดลำดับความสำคัญของการใช้น้ำ และขาดองค์กรหลักที่ควบคุมการใช้น้ำ สาเหตุหนึ่งก็มาจากการที่กฎหมายไม่มีเอกภาพในการจัดสรรน้ำ เพราะในปัจจุบันนี้มีองค์กรมากมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้น้ำในกิจกรรมแต่ละประเภท ต่างฝ่ายต่างพยายามที่จะใช้น้ำ หรือนำน้ำเข้าไปใช้ในกิจกรรมที่ตนดูแลมากที่สุด จากการที่มีองค์กรปฏิบัติหน้าที่หลายองค์กรปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องน้ำ จึงมีผลทำให้การดำเนินงานต้องมีส่วนซ้ำซ้อนกันอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ และยิ่งเป็นการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ตนรับผิดชอบ ก็จะยิ่งทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น ตัวอย่างเช่น กรมชลประทานสร้างอ่างเก็บน้ำไว้เพื่อการเกษตรกรรม แต่ต่อมามีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นในบริเวณใกล้เคียง จึงทำให้เกิดความจำเป็นในการใช้น้ำในโรงงานอุตสาหกรรม และชุมชนที่เกิดขึ้นในบริเวณนั้น นอกจากนี้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตก็ต้องการนำน้ำมาผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งหากมีการใช้น้ำในกิจกรรมต่าง ๆ แต่ไม่มีการควบคุมร่วมกัน ผลที่เกิดขึ้นคือน้ำที่มีอยู่จะไม่เพียงพอต่อความต้องการในการใช้น้ำ ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อปัญหาทางกฎหมายในการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมทั้งสิ้น

ในเรื่องของการใช้น้ำฟุ่มเฟือย และไม่มี การเก็บค่าน้ำนั้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวควรที่จะมีมาตรการเก็บค่าน้ำในโรงงานอุตสาหกรรม และกิจกรรมอื่น ๆ ด้วย หากจะเก็บค่าน้ำเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมก็ไม่เป็นการยุติธรรมแก่โรงงานอุตสาหกรรม เพราะเหตุที่น้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประชาชนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการใช้น้ำ โรงงานอุตสาหกรรมก็มีสิทธิการใช้น้ำเช่นเดียวกับผู้อื่นอยู่แล้ว นอกจากนี้วัตถุประสงค์ในการเก็บค่าน้ำก็เพื่อต้องการให้มีการประหยัดในการใช้น้ำของประชาชนทุกคน และกิจกรรมทุกประเภท การเก็บค่าน้ำจึงต้องเข้าไปควบคุมทุกกิจกรรม แต่บางกิจกรรมอาจจะได้รับการยกเว้นทั้งนี้ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

จะเห็นได้ว่า ปัญหาของกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้น้ำในอุตสาหกรรมจะสัมพันธ์กับปัญหาการใช้น้ำในกิจกรรมอื่น ๆ และในปัจจุบันนี้การขาดแคลนน้ำในกิจกรรมต่าง ๆ มีมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดแคลนน้ำในเกษตรกรรม และชุมชน หากไม่มีการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจะมีแนวโน้มที่ส่งผลกระทบต่อการใช้งานของอุตสาหกรรมอย่างแน่นอน ทั้งนี้เพราะการใช้น้ำในแต่ละกิจกรรมจะมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันตลอดเวลา ดังนั้นการปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้น้ำในอุตสาหกรรมจึงมิใช่ปัญหาการใช้น้ำในอุตสาหกรรมโดยตรงอย่างเดียว แต่ปัญหาตามกฎหมายดังกล่าวจะเป็นปัญหาของการใช้น้ำในส่วนรวมทั้งหมด จึงสมควรที่จะหาแนวทางแก้ไขปัญหของกฎหมายว่าควรจะมีกฎหมายที่เข้ามาควบคุมการใช้น้ำโดยตรง ซึ่งรูปแบบของกฎหมายอาจจะไม่เจาะจงเฉพาะเรื่องการใช้งานเพื่อการอุตสาหกรรมเท่านั้น เพราะการใช้น้ำในประเทศมีหลายกิจกรรมและมีความสัมพันธ์ต่อเนื่อง และส่งผลกระทบต่อทั้งภาคอุตสาหกรรมทั้งสิ้น และเพื่อเป็นการวางแผนนโยบายในการใช้น้ำทั่วประเทศให้มีประสิทธิภาพ จึงสมควรที่จะนำกฎหมายที่แก้ไขในภาพรวมมาแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการใช้น้ำเพื่อการอุตสาหกรรมต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย