

## บทที่ 3

### หลักการและกฎเกณฑ์ของกฎหมายทรัพยากรน้ำ ในกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

ในบทนี้จะทำการศึกษาในเนื้อหาหลักการและกฎเกณฑ์ของกฎหมายทรัพยากรน้ำ ในกฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย ในการพิจารณาศึกษากรณีของกฎหมายต่างประเทศนั้น จะพิจารณาโดยแยกประเภทระบบกฎหมายที่ใช้บังคับในประเทศนั้นๆ ทั้งนี้ ในเนื้อหาจะได้ศึกษาถึงหลักการบริหารจัดการและควบคุม จำกัดสิทธิ การใช้น้ำ สิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ การควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำของต่างประเทศด้วย ประกอบกับศึกษาหลักการและกฎเกณฑ์ของกฎหมายทรัพยากรน้ำในประเทศไทย และศึกษาการชดเชยค่าเสียหายและค่าทดแทนด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง อันนำไปสู่การวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลและข้อเสนอทางกฎหมายที่ชัดเจน

#### 3.1 หลักการและกฎเกณฑ์ของทรัพยากรน้ำในกฎหมายต่างประเทศ

##### 3.1.1 หลักการและกฎเกณฑ์ตามกฎหมายในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์

1) หลักการบริหารจัดการ ควบคุม และจำกัดสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกา (United States of America) เป็นสหพันธรัฐที่ประกอบไปด้วยมลรัฐต่างๆ จำนวน 50 มลรัฐ การจัดการน้ำในสหรัฐอเมริกาอยู่ในอำนาจของทั้งรัฐบาลกลาง (Federal Government) และของรัฐบาลในมลรัฐต่างๆ ทั้ง 50 มลรัฐ โดยกฎหมายของรัฐบาลกลางจะกำหนดหลักการกว้างๆ ส่วนอำนาจในการกำหนดรายละเอียดว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำในเขตมลรัฐต่างๆ นั้น จะอยู่ที่มลรัฐต่างๆ สำหรับเรื่องการจัดการน้ำทั้งที่เป็นน้ำใต้ดินและน้ำผิวดินนั้น ปรากฏว่ามลรัฐต่างๆ มีระบบการจัดการที่หลากหลายมากส่วนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพน้ำหรือมลพิษทางน้ำนั้น จะมีรูปแบบที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกันและเป็นไปตามกรอบที่วางไว้โดยรัฐบาลกลาง<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. (2544). *แผนนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย*. รายงานการวิจัย. หน้า 10-2.

สำหรับการใช้น้ำในสหรัฐอเมริกา ประชาชนใช้น้ำในกิจกรรมต่างๆ ตามอัตราส่วนที่แตกต่างกันไป ดังนี้ ใช้ทรัพยากรน้ำเป็นแหล่งการสำรองน้ำของชุมชน ร้อยละ 11 การอุปโภคและบริโภคในครัวเรือน ร้อยละ 1 การชลประทาน ร้อยละ 31 การปศุสัตว์ ร้อยละ 1 การประมง ร้อยละ 2 ภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 4 การทำเหมืองแร่ ร้อยละ 1 และการใช้น้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ร้อยละ 49<sup>2</sup> ซึ่งจากประโยชน์ของน้ำในกรณีต่าง ๆ เช่นนี้ การบริหารจัดการน้ำจึงต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และความร่วมมือจากทุกภาคส่วน<sup>3</sup>

### 1.1) สิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ

สิทธิในการใช้น้ำในสหรัฐอเมริกาก็จะถูกกำหนดบนพื้นฐานของหลักสองประการ คือ Riparian Doctrine และ Prior Appropriation Doctrine ตามหลัก Riparian Doctrine เจ้าของที่ดินที่อยู่ริมน้ำมีสิทธิที่จะใช้น้ำจากสายน้ำได้ตามความจำเป็น ดังนั้น น้ำจึงถูกถือเป็นทรัพยากรซึ่งรัฐเป็นผู้มีอำนาจบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ของประชาชนในรัฐนั้นๆ การกำหนดสิทธิการใช้น้ำในลักษณะนี้ จึงมีความเหมาะสมในพื้นที่ที่ไม่มีปัญหาเรื่องปริมาณน้ำ ดังนั้นจึงปรากฏว่าเป็นระบบที่ใช้มากในฝั่งตะวันออกของประเทศซึ่งมีภูมิอากาศเปียกชื้น และในแถบชายฝั่งทะเลด้านตะวันตกของประเทศ ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์เรื่องน้ำ ตามหลักการนี้ เจ้าของที่ดินที่อยู่ริมน้ำมีหน้าที่ต้องใช้น้ำอย่างเหมาะสม (Reasonable Use) และมีสิทธิที่จะได้ใช้น้ำที่ไม่ถูกลดรอนทั้งในปริมาณและคุณภาพหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการใช้น้ำเกินสมควร (Unreasonable Use) ของผู้ใช้น้ำรายอื่นๆ ที่อยู่ในทางน้ำเดียวกัน และเนื่องจากในมลรัฐที่มีการบริหารจัดการน้ำโดยยึดหลักนี้ตามปกติจะไม่มีหน่วยงานทางด้านบริหารที่จะเข้ามารับผิดชอบต่อการจัดการจัดสรรสิทธิการใช้น้ำหนทางเดียวสำหรับผู้ได้รับความเสียหายจากการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำที่อยู่เหนือน้ำ จึงได้แก่การหันไปใช้วิธีการทางศาล ทั้งนี้ ปัจจุบันความต้องการใช้น้ำมากขึ้น ผลจากประชากรที่เพิ่มขึ้นและจากภาคการผลิตต่างๆ แนวโน้มที่เกิดขึ้นก็คือจะมีการ

<sup>2</sup> Kenny, J.F. et al, Estimated use of water in the United States in 2005: U.S. Geological Survey Circular 1344, 2009, p.5 อ้างถึงใน วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ยอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์ สม, พัชรี ไชยเรืองกิตติ, วราห์ แห่งพุ่ม และววรรณมน สุกใส. (2554). *การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 64.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

ปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดสิทธิการใช้น้ำในมลรัฐต่างๆ<sup>4</sup> โดยไม่ยึดหลัก Riparian Doctrine ในอนาคต<sup>5</sup>

หลัก Prior Appropriation Doctrine คือ หลักที่ให้สิทธิในการใช้น้ำก่อนแก่ผู้ใช้น้ำมาแต่เดิม มีรากฐานมาจากการให้สิทธิในการใช้น้ำแก่ผู้มาตั้งถิ่นฐานในดินแดนก่อนผู้มาทีหลัง จึงต้องให้ความเคารพแก่สิทธิในที่ดินของผู้ที่มาอยู่ก่อน ตลอดจนถึงสิทธิในการใช้น้ำของเขาด้วย ดังคำกล่าวที่สะท้อนให้เห็นถึงแก่นแท้ของหลักนี้ที่ว่า “first in time, first in right”<sup>6</sup> แม้ว่ามลรัฐต่างๆ จะนำเอาหลักนี้ไปใช้โดยมีรายละเอียดแตกต่างกันไป แต่ก็มีลักษณะที่เหมือนกัน คือ น้ำจะต้องถูกนำไปใช้ในทางที่เกิดประโยชน์ (Beneficial Use) มลรัฐส่วนใหญ่ได้กำหนดให้การใช้น้ำที่เกิดประโยชน์ ประกอบด้วยการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การปศุสัตว์ การชลประทาน อุตสาหกรรมและการผลิตพลังงาน ซึ่งหลัก Prior Appropriation Doctrine ถือได้ว่ามีความสำคัญมาก และเป็นหลักที่มีการใช้อยู่ในกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรน้ำของทุกมลรัฐที่อยู่ทางฝั่งตะวันตกของประเทศ ทั้งนี้ รากฐานของกฎหมายที่ยึดหลัก Prior Appropriation Doctrine ในการจัดสรรน้ำก็คือ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในการใช้น้ำ (Water Right) ในมลรัฐต่างๆ ทางทิศตะวันตกของสหรัฐอเมริกา บางมลรัฐบัญญัติให้ทรัพยากรน้ำเป็นสมบัติของสาธารณะ บางมลรัฐบัญญัติให้เป็นของประชาชน หรือบางมลรัฐบัญญัติให้เป็นของรัฐ อย่างไรก็ตาม แนวคำพิพากษาของศาลในคดีต่างๆ ถือว่า รัฐในฐานะผู้ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการจัดสรรน้ำและแจกจ่ายน้ำอย่างเหมาะสม รวมทั้งการให้สิทธิในการใช้น้ำ และคุ้มครองสิทธิในการใช้น้ำที่ได้จัดสรรให้แก่ประชาชนไปแล้ว สิทธิในการใช้น้ำที่ได้มาภายใต้ระบบนี้ถือว่าเป็นสิทธิในทรัพย์สินอย่างหนึ่ง กล่าวคือ เป็นสิทธิในการใช้ทรัพยากร (Usufructuary Right) ในฐานะที่เป็นสิทธิในทรัพย์สินจึงเป็นสิทธิที่มีมูลค่าหรือเป็นสิทธิที่มีราคาสามารถซื้อขาย โอน จำนอง หรือคกทอดทางมรดกได้<sup>7</sup>

เมื่อกฎหมายเกี่ยวกับน้ำของรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาจะกำหนดหลักการกว้างๆ และให้อำนาจในการกำหนดรายละเอียดว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำเป็นของเขตมลรัฐต่างๆ ดังนั้น ในการวิจัยนี้ผู้เขียนจึงขออย่างกรณีศึกษาเรื่องสิทธิที่เกี่ยวกับการใช้น้ำของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย

<sup>4</sup> มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 10-2 – 10-3.

<sup>5</sup> George E. Radosevich and Gayford V. Skogerboe, *Western Water Law and Irrigation Return Flow* p. 110. อ้างถึงใน มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 10-3.

<sup>6</sup> *ibid*, p. 110. อ้างถึงใน มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 10-3.

<sup>7</sup> มิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 10-3.

มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีลักษณะภูมิประเทศที่มีความหลากหลาย ประกอบด้วย พื้นที่ชายฝั่งทะเลเป็นแนวยาว ภูเขาสูง พื้นที่การเกษตรอันอุดมสมบูรณ์ในหุบเขาไปจนถึงพื้นที่ทะเลทราย แหล่งน้ำส่วนใหญ่ของมลรัฐแคลิฟอร์เนียจะอยู่ในทางตอนเหนือของรัฐในขณะที่ประชากรส่วนใหญ่และความต้องการใช้น้ำจะอยู่ทางตอนใต้ ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และคลองส่งน้ำเป็นจำนวนมากเพื่อกักเก็บน้ำและจัดส่งน้ำไปยังพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลจากต้นน้ำ ลุ่มน้ำที่ใหญ่ที่สุดในรัฐนี้ ได้แก่ ลุ่มแม่น้ำ Sacramento-San Joaquin แหล่งน้ำที่สำคัญอีกแห่งหนึ่งคือ แม่น้ำโคโลราโด ในตอนใต้ซึ่งไหลผ่าน 7 มลรัฐในสหรัฐ และผ่านทางตอนเหนือของประเทศเม็กซิโก<sup>8</sup>

สิทธิในการใช้น้ำในมลรัฐแคลิฟอร์เนียถูกกำหนดโดยอาศัยทั้งหลัก Riparian และ Appropriation Doctrines ระบบการจัดสรรน้ำจึงมีความสลับซับซ้อน ซึ่งสิทธิของผู้ใช้น้ำอาจถูกกำหนดในลักษณะของปริมาณน้ำที่เขามีสิทธิใช้ได้ในแต่ละปี (เช่น 100 เอเคอร์ฟุตต่อปี) หรืออาจมีการกำหนดสิทธิในรูปของ Stream Flows (เช่น 10 ลูกบาศก์ฟุตต่อวินาที) ในสภาพการณ์ที่ความต้องการใช้น้ำมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ได้นำไปสู่การอนุญาตให้มีการโอนสิทธิในการใช้น้ำระหว่างผู้ใช้น้ำได้ในระดับหนึ่ง การโอนสิทธิอาจเป็นไปได้ทั้งเป็นช่วงระยะเวลาสั้น หรืออาจจะเป็นการโอนระยะยาวซึ่งหากเป็นประการหลังกฎหมายมักจะกำหนดให้ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเสียก่อน<sup>9</sup> การพัฒนาให้มีตลาดน้ำอย่างเป็นระบบกำลังเกิดขึ้นในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ธนาคารน้ำของมลรัฐ (The State Water Bank) ซึ่งดำเนินงานในช่วงที่เกิดความแห้งแล้งในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ระหว่างปลาย ค.ศ. 1987 จนถึง ค.ศ. 1992 ได้อนุญาตให้มีการโอนสิทธิการใช้น้ำระหว่างผู้ใช้น้ำได้ การโอนสิทธิส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจะเป็นการโอนสิทธิจากกลุ่มผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรกรรมไปยังผู้ใช้น้ำในเขตเมือง แต่ก็มีการโอนสิทธิระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรกรรมด้วยกันเองเหมือนกัน ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา มีการโอนสิทธิเพิ่มมากขึ้นระหว่างผู้ใช้น้ำในภาคเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปกครอง (Water District) ต่างกันและในปัจจุบันปรากฏว่ามีการโอนสิทธิการใช้น้ำระหว่างเกษตรกรที่อยู่ในเขตการปกครองเดียวกันอีกด้วยตลาดน้ำที่ใหญ่ที่สุดในแง่ของการโอนสิทธิการใช้น้ำระหว่างผู้ใช้น้ำในเขตการปกครองเดียวกัน คือ Westlands Water District

<sup>8</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 10-5.

<sup>9</sup> Douglas D. Parker, California's Water Resources and Institutions, ใน Douglas D. Parker and Yacov Tsur (eds.), Decentralization and Coordination of Water Resource Management, Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London, 1997, p. 45. อ้างถึงใน มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 10-5.

ซึ่งมีผู้ใช้น้ำกว่า 500 ราย ที่ทำการเพาะปลูกบนพื้นที่กว่า 600 ล้านเอเคอร์ และกำลังมีความพยายามที่จะพัฒนาระบบการซื้อขายน้ำในพื้นที่นี้ โดยผ่านการสื่อสารแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail system)<sup>10</sup>

#### 1.2) การควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ

ในสหรัฐอเมริกา สิทธิในการใช้น้ำจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการอนุญาตให้ดึงน้ำจากลำน้ำไปใช้ได้ และน้ำนั้นจะต้องถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ ตามวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สิทธินี้จึงไม่ก่อให้เกิดกรรมสิทธิ์เหนือน้ำในลำน้ำก่อนที่จะมีการเก็บกักเอาไปใช้ ทรัพยากรน้ำในลำน้ำยังคงถูกถือว่าเป็นทรัพยากรสาธารณะ และหากผู้ที่มีสิทธิในการใช้น้ำไม่สามารถนำน้ำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่เกิดประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด บุคคลนั้นต้องปล่อยให้ลำน้ำไหลผ่านไปให้ผู้ใช้น้ำรายอื่นใช้ ในทางกลับกัน หากเขาสามารถใช้น้ำนั้นได้น้ำที่ถูกเก็บกักไว้นั้นให้ถือว่าเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลของผู้ใช้น้ำรายนั้น จนกว่าน้ำนั้นจะไหลคืนกลับไปยังลำน้ำและพ้นจากการหวงกักของเขา<sup>11</sup>

อย่างไรก็ดี กฎหมายเกี่ยวกับน้ำของสหรัฐอเมริกาได้มีการพัฒนาแนวความคิดไปอีกระดับด้วยการให้ความสำคัญถึงการคุ้มครองสิทธิในการใช้น้ำด้วย ซึ่งแนวความคิดที่ว่านี้คือ The Public Trust Doctrine ซึ่งศาลของมลรัฐต่างๆ ได้นำมาใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิในการใช้น้ำเพื่อประโยชน์สาธารณะ แนวคิดนี้มีรากฐานมาจากกฎหมายโรมัน ซึ่งถือว่าทรัพยากรธรรมชาติบางประเภท อันได้แก่ อากาศ น้ำ ทะเล และชายฝั่งทะเล เป็นสมบัติของส่วนรวม (Common Property) กฎหมายตามแนวนี้มีบัญญัติให้ทรัพยากรน้ำเป็นของรัฐ โดยมีเงื่อนไขว่า รัฐจะต้องจัดการน้ำเพื่อประโยชน์ของประชาชน และการใช้น้ำบางลักษณะจะได้รับความคุ้มครอง ซึ่งในสหรัฐอเมริกาพื้นดินที่อยู่ใต้ทางน้ำที่ใช้ในการเดินเรือให้ถือว่าเป็นของมลรัฐต่างๆ ที่เป็นเจ้าของ โดยมีคดีต่างๆ ที่วางบรรทัดฐานมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 ว่า มลรัฐเป็นเจ้าของน้ำ และพื้นดินที่อยู่ใต้ทางน้ำที่ใช้ในการเดินเรือ แต่ความเป็นเจ้าของนี้อยู่ภายใต้บังคับของ Public Trust ซึ่งหมายความว่า มลรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องดูแลประโยชน์สาธารณะ (public interest) ประโยชน์สาธารณะที่ได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับการใช้น้ำตามที่ได้รับรองโดยศาลของมลรัฐต่างๆ ตั้งแต่ในอดีต<sup>12</sup> ได้แก่ การใช้ประโยชน์จากทางน้ำเพื่อการเดินเรือ เพื่อการพาณิชย์ และเพื่อการประมง ในยุคสมัยใหม่หลัก Public Trust Doctrine ได้ถูกขยายให้ครอบคลุมไปถึงทางน้ำทั้งหมด (ไม่จำกัดเฉพาะทางน้ำที่ใช้ในการเดินเรือ) ในรัฐไอดาโฮ (Idaho) มอนตানা (Montana) และนอร์ทดาโกตา (North Dakota) สำหรับในกรณีหลังสุดนี้ศาลพิพากษาว่ารัฐบาลของมลรัฐมีข้อผูกพัน (Trust

<sup>10</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 1. หน้า 10-7 – 10-8.

<sup>11</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 1. หน้า 10-3.

<sup>12</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 1. หน้า 10-4.

Responsibility) ที่จะต้องอนุรักษ์และคุ้มครองทั้งทรัพยากรน้ำที่มีอยู่ในปัจจุบัน และคุ้มครองว่าจะมีน้ำอย่างพอเพียงสำหรับการใช้ในอนาคต<sup>13</sup>

ทั้งนี้ ในส่วนของหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบด้านการบริหารจัดการน้ำภายในของสหรัฐอเมริกาประกอบด้วย<sup>14</sup>

(1) The United States Geological Survey (USGS) 304 เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) USGS มีภารกิจในการให้ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่น่าเชื่อถือเพื่อเป็นการให้ความรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลทางธรรมชาติบนพื้นโลก รวมไปถึงดำเนินการเพื่อลดความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติธรรมชาติศึกษาด้านการบริหารจัดการเกี่ยวกับน้ำ ระบบนิเวศวิทยา พลังงาน แร่ธาตุ และส่งเสริมและคุ้มครองคุณภาพชีวิตของมนุษย์ สำหรับหน่วยงานภายใต้ USGS ที่ดูแลรับผิดชอบรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของประเทศ คือ National Water Information System (NWIS) โดย NWIS มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับน้ำและเผยแพร่สู่สาธารณชน ทั้งทางด้านข้อมูลทางเว็บไซต์ เอกสารเผยแพร่แผนที่น้ำ (Water Map) รวมทั้งการจัดโครงการประชาสัมพันธ์ต่างๆ สำหรับข้อมูลด้านทรัพยากรน้ำ โดย NWIS มีหน้าที่ในการศึกษาและรวบรวมข้อมูลน้ำในด้าน ต่อไปนี้

(1.1) น้ำชั้นผิวดิน (Surface Water) เช่น แม่น้ำ ลำธาร ทะเลสาบ และแหล่งกักเก็บน้ำประเภทต่างๆ โดย NWIS จะทำการศึกษาเฝ้าสังเกต และวิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพและสถานการณ์ของน้ำบนผิวดิน

(1.2) น้ำท่วมและความแห้งแล้ง (Floods and Droughts) โดย NWIS จะทำการศึกษาสภาพทั้งในกรณีที่มีปริมาณน้ำมากเกินไปและในกรณีที่ขาดแคลนน้ำ

(1.3) น้ำบาดาล ชั้นหินอุ้มน้ำ และน้ำพุ (Groundwater, Aquifer, and Wells) โดย NWIS จะทำการสำรวจค้นหาแหล่งน้ำและศึกษาเกี่ยวกับสถานที่และสภาพของแหล่งน้ำ รวมทั้งลักษณะของน้ำในชั้นใต้ดิน

(1.4) การใช้น้ำ (Water Use) โดย NWIS จะทำการศึกษาข้อมูลการใช้น้ำตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

<sup>13</sup> Helen Ingram and Cy R. Oggins. (1992). The Public Trust Doctrine and Community Values in Water, *Natural Resources Journal*, 33(3). pp.515-537, at p. 522.อ้างถึงใน มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 10-4.

<sup>14</sup> วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ยอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, พัชรี ไชยเรืองกิตติ, วราห์ แห่งพุ่ม และวรรณนมน สุกใส. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 65 – 67.

(1.5) คุณภาพของทรัพยากรน้ำ (Quality of Water Resources) โดย NWIS จะทำการศึกษาและประเมินคุณภาพของน้ำในด้านชีววิทยา เคมีวิทยา และปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของน้ำ

(1.6) สภาพน้ำเน่าเสียและมลพิษ (Contamination and Pollution) โดย NWIS จะทำการศึกษาสภาพของน้ำปัจจุบันในและผลกระทบจากการใช้สารพิษต่างๆ ทั้งกรณีสารพิษที่มนุษย์เป็นผู้ผลิตขึ้นหรือกรณีที่เกิดขึ้นจากการบวนการทางธรรมชาติเอง

(1.7) กิจกรรมระหว่างประเทศเกี่ยวกับน้ำ (International water activities) โดย NWIS จะดำเนินโครงการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในระดับระหว่างประเทศ

จากข้อมูลข้างต้นที่ USGS ได้ดำเนินการศึกษารวบรวมนั้นจะเป็นการใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์เข้ามาช่วยเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการและรวดเร็วและเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์มากที่สุด โดย USGS มีการร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐบาลกลางอื่นเพื่อประสานงานกันข้อมูล เช่น สำนักงานพยากรณ์อากาศแห่งชาติ (National Weather Service (NSW) สำนักงานบริหารจัดการเหตุฉุกเฉิน (The Federal Emergency Management Agency (FEMA)) สำนักงานวิศวกรรมทหาร (U.S. Army Corps of Engineers (USACE) และสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency (EPA) เป็นต้น<sup>15</sup>

(2) National Weather Service (NWS) เป็นหน่วยงานรัฐที่อยู่ภายใต้ National Oceanic and Atmospheric Administration โดย NWS มีหน้าที่สำรวจและรายงานสภาพอากาศรวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับน้ำด้วย และหากมีข้อมูลเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศที่รุนแรงหรืออาจเป็นอันตรายแก่ประชาชน NWS ก็จะได้ให้ข้อมูลแก่ประชาชนในพื้นที่เสี่ยง เช่น พื้นที่ใกล้กับแหล่งน้ำหรือทะเล เพื่อที่ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะได้เตรียมป้องกันชีวิตและทรัพย์สินให้ปลอดภัยจากภัยธรรมชาติ<sup>16</sup> ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำนั้น NWS ได้จัดตั้ง Hydrometeorological Prediction Center เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการให้ข้อมูลแก่ประชาชนสำหรับการพยากรณ์ ปริมาณน้ำฝนและพื้นที่ที่ฝนตก สำหรับหน่วยงานของ NWS ที่ประจำอยู่ในแต่ละท้องถิ่นนั้นจะรับผิดชอบในการเฝ้าระวังน้ำท่วมและน้ำหลาก โดยจะทำการประกาศเตือน

<sup>15</sup> วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ขอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, พัชรี ไชยเรืองกิตติ, วราร์แห่งพุ่ม และวรรณมน สุกใส. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 2. หน้า 65 – 67.

<sup>16</sup> ชลธิชา ต๊ะด้วงทอง. (2557). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 156.

ประชาชนในพื้นที่ให้เตรียมรับอุทกภัยได้รับทราบ รวมทั้งให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับปริมาณน้ำฝนในช่วงมรสุม เป็นต้น<sup>17</sup>

(3) Environmental Protection Agency (EPA) เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีพันธกิจในการดูแลปกป้องสุขภาพของประชาชนตลอดจนถึงแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ อากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ระบบนิเวศวิทยา พื้นดิน พื้นน้ำ การใช้สารพิษต่างๆ และการจัดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ระบบนิเวศวิทยา พื้นดิน พื้นน้ำ การใช้สารพิษต่างๆ และการจัดการของเสีย เป็นต้น และนอกจากนี้ยังให้ทำหน้าที่ติดตามและประเมินสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา คือ เข้าควบคุมและตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพในมลรัฐและให้เอกชนมีบทบาทในการเข้าร่วมกับรัฐในการกำจัดน้ำเสียอีกด้วย<sup>18</sup>

โดยในส่วนของ การดูแลรักษาทรัพยากรน้ำนั้น EPA กำหนดให้มี “สำนักงานน้ำ (Office of Water (OW))” ซึ่งจะทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของประเทศทั้งระบบ โดยมีสำนักงานใหญ่ของ OW ตั้งอยู่ที่กรุงวอชิงตันดีซี นอกจากนี้ OW ยังทำงานประสานกับ EPA ส่วนภูมิภาคที่มีสาขาอยู่ 10 แห่งทั่วสหรัฐอเมริกา หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลกลางและมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น ชุมชน ชนพื้นเมือง ตลอดจนองค์กรวิชาชีพ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดย OW ทำหน้าที่กำหนด แนะนำ กระบวนการ และข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกระหว่างกลุ่มหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ<sup>19</sup>

### 1.3) การชดเชยค่าเสียหายและค่าทดแทน

สิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรในสหรัฐอเมริกาจะถูกกำหนดบนพื้นฐานของหลักสองประการ คือ Riparian Doctrine และ Prior Appropriation Doctrine ซึ่งในอดีตถ้าพิจารณาตามหลัก Riparian Doctrine จะพบว่าเจ้าของที่ดินที่อยู่ริมน้ำมีสิทธิที่จะใช้น้ำจากสายน้ำได้ตามความจำเป็น การพิจารณาในลักษณะนี้ทำให้น้ำถูกจัดให้เป็นทรัพยากรซึ่งรัฐเป็นผู้มีอำนาจบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ของประชาชนในมลรัฐนั้นๆ การกำหนดสิทธิการใช้น้ำในลักษณะนี้จึงมีความเหมาะสมในพื้นที่ที่ไม่มีปัญหาเรื่องปริมาณน้ำ ดังนั้น จึงปรากฏว่าเป็นระบบที่ใช้มากในฝั่งตะวันออกของประเทศ ซึ่งมีภูมิอากาศเปียกชื้น และในแถบชายฝั่งทะเลด้านตะวันตกของประเทศซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์เรื่องน้ำ โดยที่หลักการดังกล่าวนี้ เจ้าของที่ดินที่อยู่ริมน้ำมีหน้าที่ต้องใช้น้ำอย่างเหมาะสม (Reasonable Use) และมีสิทธิที่จะได้ใช้น้ำที่ไม่ถูกกลืนรอนทั้งในปริมาณ

<sup>17</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 10-4.

<sup>18</sup> ชลธิชา ต๊ะด้วงทอง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 156.

<sup>19</sup> วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ยอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, พัชรี ไชยเรืองกิตติ, วราห์ แห่งพุ่ม และววรรณมัน สุกใส. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 65 – 67.



และคุณภาพหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการใช้น้ำเกินสมควร (Unreasonable Use) ของผู้ใช้น้ำรายอื่นๆ ที่อยู่ในทางน้ำเดียวกัน และเนื่องจากในมลรัฐที่มี การบริหารจัดการน้ำโดยยึดหลักนี้ ปกติแล้วจะไม่มีหน่วยงานทางด้านบริหารที่จะเข้ามารับผิดชอบ เกี่ยวกับการจัดสรรสิทธิการใช้น้ำส่งผลให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำที่อยู่ เหนือน้ำต้องใช้วิธีการทางศาลในการเรียกร้องสิทธิและค่าเสียหาย<sup>20</sup> อย่างไรก็ตาม ต่อมา เมื่อประชากรเพิ่มขึ้น ความต้องการจากภาคการผลิตต่างๆ มีแนวโน้มที่เกิดขึ้น ส่งผลให้ความ ต้องการใช้น้ำของประชาชนภายในประเทศเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ในอนาคตจึงมีโอกาสมลรัฐต่างๆ จะมีการปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดสิทธิการใช้น้ำโดยไม่ยึดหลัก Riparian Doctrine

หลัก Prior Appropriation Doctrine คือ หลักที่ให้สิทธิในการใช้น้ำก่อน แก่ผู้ใช้น้ำมาแต่เดิม มีรากฐานมาจากการให้สิทธิในการใช้น้ำแก่ผู้ที่มาตั้งถิ่นฐานในดินแดนก่อน ผู้มาทีหลังจึงต้องให้ความเคารพแก่สิทธิในที่ดินของผู้ที่มาอยู่ก่อน ตลอดจนถึงสิทธิในการใช้น้ำ ของผู้ที่มาอยู่ก่อนด้วย โดยหลัก Prior Appropriation Doctrine ถือได้ว่ามีความสำคัญมาก และเป็น หลักที่มีการใช้อยู่ในกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรน้ำของทุกมลรัฐที่อยู่ทางฝั่งตะวันตกของประเทศ หากพิจารณาตามแนวคำพิพากษาของศาลในคดีต่างๆ พบว่า กฎหมายถือว่า รัฐในฐานะเป็นผู้ดูแล ผลประโยชน์ของประชาชนมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการจัดสรรน้ำและแจกจ่ายน้ำอย่างเหมาะสม รวมทั้งการให้สิทธิในการใช้น้ำ และการคุ้มครองสิทธิในการใช้น้ำที่ได้จัดสรรให้แก่ประชาชนไป แล้วสิทธิในการใช้น้ำที่ได้มาภายใต้ระบบนี้ถือว่าเป็นสิทธิในทรัพย์สินอย่างหนึ่ง กล่าวคือ เป็นสิทธิ ในการใช้ทรัพย์สิน (Usufructuary Right) ส่งผลให้เป็นสิทธิที่มีมูลค่าหรือราคา สามารถซื้อขาย โอน จำนอง หรือตกทอดทางมรดกได้<sup>21</sup>

สหรัฐอเมริกาเล็งเห็นถึงความสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับ “สิทธิการใช้น้ำ” ของประชาชนภายในประเทศ ส่งผลให้แนวทางการชดเชยค่าเสียหายและค่าทดแทนของประชาชน ที่ได้รับผลกระทบจึงมักเกิดขึ้นในรูปแบบของการฟ้องคดี

2) หลักการบริหารจัดการ ควบคุม และจำกัดสิทธิการใช้น้ำของเครือรัฐ ออสเตรเลีย

<sup>20</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 10-2 – 10-3.

<sup>21</sup> สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. *แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://pmpd.onwr.go.th/wpcontent/uploads/2019/12/%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%A1%E0%B9%88%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%AF%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B320-%E0%B8%9B%E0%B8%B5.pdf> [10 มิถุนายน 2561]

เครือรัฐออสเตรเลียเป็นประเทศที่ได้ชื่อว่าแห้งแล้งที่สุดในโลก “น้ำ” จึงเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเครือรัฐออสเตรเลียนับแต่ยุคของการบุกเบิกตั้งถิ่นฐาน มีการก่อสร้างเขื่อนเพื่อกักเก็บน้ำเป็นจำนวนมากเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาน้ำใช้สำหรับประชาชนในเขตเมือง การผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ การชลประทาน การป้องกันน้ำท่วม และเพื่อเอนกประสงค์อื่นๆ นับจนถึง ค.ศ. 1986 มีเขื่อนขนาดใหญ่ที่ก่อสร้างแล้วเสร็จเป็นจำนวน 374 เขื่อน<sup>22</sup> ความตื่นตัวด้านสิ่งแวดล้อมและทัศนคติเกี่ยวกับกาอนุรักษ์น้ำเพิ่งจะปรากฏให้เห็นเด่นชัดขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งหมายความว่า ข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะมีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เพิ่มเติมในอนาคต อาจกล่าวได้ว่า การจัดการน้ำในเครือรัฐออสเตรเลียได้ผ่านพ้นช่วงเวลาของการพัฒนาจัดหาแหล่งน้ำ มาสู่ยุคของการพยายามเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำ ภายใต้สภาวะการณ์ที่การจัดการแหล่งน้ำเพิ่มเติมมีต้นทุนสูงชันมาก และเกิดการแข่งขันระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ มากขึ้นเพื่อให้ได้น้ำมาใช้ในกิจกรรมของตน<sup>23</sup>

## 2.1) สิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ

โดยที่รายละเอียดในรัฐธรรมนูญของเครือรัฐออสเตรเลียกำหนดไว้ชัดเจนว่า ห้ามมิให้รัฐบาลกลางออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใดๆ มาในลักษณะเป็นการตัดสิทธิของรัฐและประชาชนในการใช้น้ำในแม่น้ำอย่างสมเหตุสมผลเพื่อการชลประทานหรือเพื่อการอนุรักษ์รัฐบาลกลางสามารถที่จะแทรกแซงนโยบายสาธารณะของประเทศได้โดยทางอ้อม ซึ่งในเรื่องการบริหารจัดการน้ำ รัฐบาลกลางได้พัฒนานโยบายระดับชาติโดยทำในรูปแบบของความตกลงกับรัฐบาลของรัฐและเขตการปกครองต่างๆ แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญของเครือรัฐออสเตรเลียแล้ว นโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงน้ำและคุณภาพน้ำ จะต้องอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐต่างๆ แต่การจัดการน้ำในชุมชนเมืองของเครือรัฐออสเตรเลียในปัจจุบัน ยังคงเป็นไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ กล่าวคือ การจัดการน้ำกลายเป็นธุรกิจที่ถูกดำเนินการและควบคุมโดยคณะกรรมการของหน่วยงานทางการค้าแทนที่จะเป็นการดำเนินการ โดยตรงขององค์กรรัฐเหมือนอย่างในอดีต<sup>24</sup>

สิทธิในการใช้น้ำ ถือว่าเป็นสิทธิทางทรัพย์สินอย่างหนึ่งที่มีความชัดเจน สามารถจ่ายโอนได้ ซึ่งการอนุญาตให้โอนสิทธิการใช้น้ำนี้ โดยรัฐบาลเครือรัฐออสเตรเลียเริ่มใช้มาตรการนี้

<sup>22</sup> John J. Pigram, Australia's Water Situation: Resource Allocation and Management in a Maturing System, In Parker and Tsur, p. 67 - 68. อ้างถึงใน มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 10-9.

<sup>23</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 10-9.

<sup>24</sup> วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ยอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, พัชรี ไชยเรืองกิติ, วราห์ แห่งพุ่ม และวรรณมน สุกใส. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 79.

ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 80 เป็นต้นมา แม้จะตระหนักดีว่ามาตรการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาเรื่องความไม่แน่นอน และการสูญเสียการควบคุมในด้านอุปทานของน้ำ ในมุมมองของรัฐบาลมาตรการนี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการก่อให้เกิดการใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในสถานการณ์ที่การพัฒนาแหล่งน้ำใหม่เป็นไปได้ยากขึ้นทุกที และมีความกดดันจากความต้องการใช้น้ำที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การจัดให้มีตลาดสำหรับโอนสิทธิการใช้น้ำระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นมาตรการที่จะก่อให้เกิดการจัดสรรน้ำอย่างยุติธรรมได้ เนื่องจากมีการเปิดโอกาสให้โอนสิทธิการใช้น้ำจากผู้ใช้น้ำในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจน้อยกว่า ไปยังผู้ใช้น้ำในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมูลค่ามากกว่า และในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้มีการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ขายสิทธิการใช้น้ำตามราคาที่ถูกกำหนดโดยกลไกตลาด<sup>25</sup>

## 2.2) การควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ

ภารกิจการบริหารจัดการน้ำของเครือรัฐออสเตรเลียแต่เดิมนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในรัฐต่างๆ เป็นส่วนใหญ่ ขณะที่รัฐบาลกลาง (Federal Government) มีบทบาทสำคัญในด้านการออกกฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำหรือมลพิษทางน้ำ และการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างรัฐเพื่อจัดการกับแม่น้ำหรือโครงการพัฒนาที่มีความสำคัญแก่รัฐมากกว่าหนึ่งรัฐและแม้ว่าอำนาจการบริหารจัดการโดยส่วนใหญ่จะเป็นของรัฐบาลในรัฐต่างๆ แต่รัฐบาลกลางของเครือรัฐออสเตรเลียสามารถบริหารจัดการน้ำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคง และการค้าระหว่างรัฐต่างๆ ได้ ตามรัฐธรรมนูญเครือรัฐออสเตรเลีย มาตรา 96 ที่บัญญัติให้ รัฐบาลกลางต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐต่างๆ ภายใต้ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขตามความเหมาะสม กระทั่งต่อมาเครือรัฐออสเตรเลียได้ริเริ่มโครงการปฏิรูปการบริหารจัดการน้ำ โดยได้มีความพยายามแปรรูปการบริหารจัดการน้ำ จากการจัดการโดยหน่วยงานของรัฐ มาเป็นการบริหารจัดการโดยเอกชนบนพื้นฐานเชิงพาณิชย์มากขึ้น นอกจากนี้ยังได้พัฒนาให้มีการตั้งราคาค่าน้ำที่สามารถสะท้อนต้นทุนการจัดหาน้ำเพิ่มขึ้น ดำเนินการยกเลิก หรือลดเงินอุดหนุนในด้านราคาแก่กิจกรรมบางประเภทที่ต้องใช้น้ำปริมาณมาก<sup>26</sup>

การปฏิรูประบบการบริหารจัดการน้ำมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การบริหารจัดการน้ำมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนในเชิงเศรษฐกิจ อาทิ ในลุ่มแม่น้ำ Murray – Darling ที่แต่เดิมจะบริหารจัดการน้ำโดยการพิจารณาด้านสังคมและการพัฒนาเป็นหลัก แต่เมื่อมีการปฏิรูประบบการบริหารจัดการน้ำ ได้มีการนำมาตรการตั้งราคาค่าน้ำชลประทานที่สะท้อนต้นทุน

<sup>25</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 10-11 – 10-12.

<sup>26</sup> Warren Musgrave, Decentralized Mechanisms and Institutions for Managing Water Resources: Experiences from Australia, p 429 -447. อ้างใน มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 10-11.

การจัดหาน้ำเพิ่มขึ้น มาปรับใช้ ผลลัพธ์ที่ได้จากการตั้งราคาค่าน้ำสูงขึ้น คือ การได้เงินมาชดเชย การบริหารจัดการและการบำรุงรักษาระบบจัดส่งน้ำมากกว่า แต่ต้นทุนในการพัฒนาแหล่งน้ำลดลง ข้อจำกัดที่สำคัญก็คือ หากมีการตั้งราคาค่าน้ำบนพื้นฐานเชิงพาณิชย์อย่างเต็มที่ จะทำให้กิจกรรมต่างๆ ที่อาศัยระบบชลประทานในพื้นที่ลุ่มน้ำไม่สามารถจะดำรงธุรกิจต่อไปได้<sup>27</sup>

ดังนั้น หลายรัฐในเครือรัฐออสเตรเลียจึงได้กำหนดเรื่องการจำกัดปริมาณน้ำที่จะอนุญาตให้มีการโอนสิทธิในการใช้น้ำได้ มาตรการที่มาสรางข้อจำกัดในการซื้อขายสิทธิการใช้น้ำ ประกอบด้วย 1) ข้อกำหนดให้มีการโอนสิทธิการใช้น้ำได้เป็นช่วงระยะเวลาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้มีการโอนสิทธิได้อย่างถาวร (เว้นแต่บางรัฐเปิดโอกาสให้มีการโอนสิทธิการใช้น้ำได้อย่างถาวร เช่น รัฐวิกตอเรีย) 2) การอนุญาตให้ซื้อขายสิทธิการใช้น้ำระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำในระบบชลประทานเท่านั้น 3) ข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะทางระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายสิทธิการใช้น้ำ 4) การกำกับดูแลโดยหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจห้ามการซื้อขายสิทธิได้ และ 5) ข้อบัญญัติที่ห้ามการซื้อขายสิทธิการใช้น้ำ หากการกระทำเช่นนั้นจะมีผลกระทบต่อระบบการจัดส่งน้ำหรือต่อสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม แนวทางการบริหารจัดการน้ำของเครือรัฐออสเตรเลียในอนาคต ได้มุ่งเน้นเรื่องการเปิดโอกาสให้มีการโอนสิทธิในการใช้น้ำได้อย่างถาวรมากขึ้น ลดข้อจำกัดด้านระยะทางระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายสิทธิการใช้น้ำ ตลอดจนลดข้อจำกัดด้านการอนุญาตให้มีการโอนสิทธิระหว่างกลุ่มน้ำได้ในบางกรณี ทำให้เกิดความยืดหยุ่นและการกระจายอำนาจแก่ผู้ใช้น้ำในการจัดสรรน้ำได้มากขึ้น<sup>28</sup>

### 2.3) การชดเชยค่าเสียหายและค่าทดแทน

การศึกษาเรื่อง “สิทธิในการใช้น้ำ” ภายในเครือรัฐออสเตรเลียทำให้ทราบว่า สิทธิในการใช้น้ำ ถือเป็นสิทธิทางทรัพย์สินอย่างหนึ่ง มีความชัดเจน สามารถจ่ายโอนได้ ซึ่งการอนุญาตให้โอนสิทธิการใช้น้ำนี้ รัฐบาลเครือรัฐออสเตรเลียเริ่มใช้มาตรการนี้ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 80 เป็นต้นมา แม้จะตระหนักดีว่ามาตรการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาเรื่องความไม่แน่นอน และการสูญเสียการควบคุมในด้านอุปทานของน้ำ แต่รัฐบาลเครือรัฐออสเตรเลียมีความเห็นว่า มาตรการดังกล่าวนี้เป็นเรื่องจำเป็นสำหรับการก่อให้เกิดการใช้น้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น การจัดให้มีตลาดสำหรับโอนสิทธิการใช้น้ำระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำเป็นมาตรการที่จะก่อให้เกิดการจัดสรรน้ำอย่างยุติธรรมได้ เนื่องจากมีการเปิดโอกาสให้โอนสิทธิการใช้น้ำจากผู้ใช้น้ำในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจน้อยกว่า ไปยังผู้ใช้น้ำในกิจกรรมที่

<sup>27</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 1. หน้า 10-11.

<sup>28</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 1. หน้า 10-12 – 10-13.

ก่อให้เกิดมูลค่ามากกว่า และเป็นโอกาสให้มีการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ขายสิทธิการใช้น้ำ ตามราคาที่ถูกกำหนดโดยกลไกตลาดไปด้วยในขณะเดียวกัน<sup>29</sup>

โดยการให้บริการเรื่องน้ำในรัฐและเมืองใหญ่ๆ ในเครือรัฐออสเตรเลียดำเนินการ โดยหน่วยงานต่างๆ ดังนี้<sup>30</sup>

(1) ในรัฐควีนส์แลนด์ รัฐนิวเซาท์เวลส์ และรัฐแทสมาเนีย รัฐบาลท้องถิ่นยังคงเป็นองค์กรหลักที่ให้บริการเกี่ยวกับน้ำ

(2) ในเมืองซิดนีย์ ซึ่งเป็นเมืองหลวงของรัฐนิวเซาท์เวลส์ มีองค์กรกักเก็บน้ำแห่งซิดนีย์ (Sydney Catchment Authority) ซึ่งตั้งขึ้นโดยกฎหมายเมื่อปี ค.ศ. 1998 ดำเนินการร่วมกับวิสาหกิจของรัฐชื่อ Sydney Water Corporation ซึ่งเคยเป็นผู้ให้บริการเกี่ยวกับน้ำของทั้งเมืองมาก่อน

(3) ในเมืองแอดิเลด เมืองหลวงของรัฐเซาท์ออสเตรเลีย มีบริษัทเอกชนชื่อ United Water International PTY.Ltd. เป็นผู้ให้บริการเกี่ยวกับน้ำ ภายใต้ข้อตกลงกับวิสาหกิจของรัฐชื่อ South Australian Water Corporation ซึ่งเป็นผู้ให้บริการเกี่ยวกับน้ำในเพอร์ธ และในออสเตรเลียตะวันออกเกือบทั้งหมด

(4) ในเมืองเมลเบิร์น เมืองหลวงของรัฐวิกตอเรีย มีวิสาหกิจของรัฐชื่อ Melbourne Water Corporation เป็นผู้บริหารจัดการน้ำหลัก (Wholesaler) โดยมีบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ 3 บริษัท เป็นผู้ให้บริการเกี่ยวกับน้ำรายย่อยในลักษณะบริการปลีก (Retailer) คือ City West Water Ltd., South East Water Ltd., และ Yarra Valley Water Ltd.)

เครือรัฐออสเตรเลียได้มีการปฏิรูประบบการบริหารจัดการน้ำโดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การบริหารจัดการน้ำมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนในเชิงเศรษฐกิจ หลายรัฐในเครือรัฐออสเตรเลียจึงได้กำหนดเรื่องการจำกัดปริมาณน้ำที่จะอนุญาตให้มีการโอนสิทธิการใช้น้ำได้ มีการจัดให้มีตลาดสำหรับโอนสิทธิการใช้น้ำระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำ ก่อให้เกิดการจัดสรรน้ำแบบยุติธรรม เปิดให้ผู้ใช้น้ำในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจน้อยกว่า สามารถโอนสิทธิการใช้น้ำให้แก่ผู้ใช้น้ำในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจมากกว่า การจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ขายสิทธิการใช้น้ำจึงเป็นไปตามที่กลไกการตลาดกำหนด<sup>31</sup>

<sup>29</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 10-11 – 10-12.

<sup>30</sup> วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ยอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, พัชรี ไชยเรืองกิตติ, วราห์ แห่งพุ่ม และวรรณมน สุกใส. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 80.

<sup>31</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 10-11 – 10-12.

### 3.1.2 หลักการและกฎเกณฑ์ตามกฎหมายในระบบกฎหมายซีวิลลอว์

1) หลักการบริหารจัดการ ควบคุม และจำกัดสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของประเทศญี่ปุ่น

ระบบกฎหมายที่ประเทศญี่ปุ่นใช้ คือ ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษรอันเป็นระบบกฎหมายมีความคล้ายกับกฎหมายของประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่นจึงมีบทกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบและครอบคลุม ตั้งแต่การกำหนดแผน นโยบาย และทิศทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม รวมถึงการกำหนดสิทธิการใช้น้ำ การออกใบอนุญาตการใช้น้ำ เงื่อนไขการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำสาธารณะ และการควบคุมคุณภาพของแหล่งน้ำให้มีคุณภาพดีอยู่เสมอ<sup>32</sup> ประกอบกับลักษณะทางกายภาพของแหล่งน้ำภายในประเทศที่มีแม่น้ำหลายสายที่แตกกิ่งก้านสาขา<sup>33</sup> ภายในประเทศ ทั้งที่มีความยาวและแคบ สั้นและสูงชันคล้ายคลึงกับแม่น้ำในประเทศไทย<sup>34</sup>

รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการน้ำ ดังนั้น ขอบเขตของกฎหมายเรื่องน้ำจึงปรากฏอยู่ในกฎหมายหลัก 2 ฉบับ ประกอบด้วย

(1) The Basic Environment Law (Law No.91 of 1993)

(2) The River Law (Law No.167 of 1964)

โดยบทบัญญัติที่กล่าวถึงคุณภาพสิ่งแวดล้อมหลายประเภท อาทิ อากาศ เสียง ความสั่นสะเทือน น้ำ เป็นต้น จะปรากฏอยู่ในกฎหมาย The Basic Environment Law ซึ่งกำหนดให้มีการสร้างแผนยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพน้ำ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ การควบคุมมลพิษ

<sup>32</sup> Environment and Social Development East Asia and Pacific Region, The World Bank, Water Resources Management in Japan: Policy, Institutional and Legal Issues (Washington D.C.: World Bank, 2006), p. 10. อ้างถึงใน พีรพล เจตโรจนานนท์. (2565). การศึกษาวิจัยกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ: กรอบแนวคิดของ กฎหมายน้ำญี่ปุ่นและขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายน้ำไทย. *วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์*, 11(2). หน้า 211.

<sup>33</sup> Mitsuo Takezawa and Hiroshi Gotoh. *Measures for Mitigation of Flood Hazards in Japan*. (Online). Available: <https://www.witpress.com/Secure/elibrary/papers/9781845645601/9781845645601004FU1.pdf> (2020, November, 14). อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 211.

<sup>34</sup> Infrastructure Development Institute-Japan, Rivers in Japan (Japan: Infrastructure Development Institute-Japan and Japan River Association, 2006), p. 6 อ้างถึงใน พีรพล เจตโรจนานนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 211.

ทางน้ำ<sup>35</sup> สังเกตเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ กล่าวถึง การจัดการคุณภาพน้ำเท่านั้น ไม่ได้กล่าวถึง การจัดการน้ำในฐานะที่เป็นทรัพยากร ซึ่งการจัดการทรัพยากรน้ำตามนัยของทรัพยากรธรรมชาติจะ ถูกบัญญัติรวบรวมไว้ในกฎหมายอีกฉบับที่ชื่อ The River Law กฎหมายฉบับนี้ มีโครงสร้าง ที่ใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่ระบุ การกำหนดแผนบริหารจัดการน้ำ และกำหนดสิทธิในการใช้น้ำ<sup>36</sup>

The River Law ถูกบัญญัติขึ้นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1896 โดยมีแนวคิดเพื่อควบคุม น้ำท่วม ซึ่งเป็นปัญหาที่ประเทศญี่ปุ่นประสบมาโดยตลอดเท่านั้น กระทั่งต่อมาใน ค.ศ. 1964 ได้ถูก แทนที่ด้วยกฎหมายฉบับใหม่ ซึ่งถูกแก้ไขปรับปรุงหลายครั้งจนเป็นฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน<sup>37</sup> ซึ่งเมื่อมี การบัญญัติกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นใน ค.ศ. 1964 นั้น แนวคิดในการจัดการทรัพยากรน้ำได้ถูกขยายให้ กว้างขึ้นเพื่อครอบคลุมการใช้น้ำผ่านกลไกการใช้น้ำ และในการแก้ไขครั้งล่าสุด นอกเหนือไปจาก แนวคิดเดิมในการควบคุมน้ำท่วมแล้ว กฎหมายก็ได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรน้ำในฐานะที่เป็น ส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมด้วย โดยการใช้น้ำต้องเป็นไปเพื่อความยั่งยืน<sup>38</sup>

#### 1.1) สิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ

สิทธิในทรัพยากรน้ำของประเทศญี่ปุ่น ถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายที่มีชื่อว่า River Law และใน Article 2<sup>39</sup> ของกฎหมายฉบับนี้ ระบุเอาไว้ชัดเจนว่า ทรัพยากรน้ำเป็นสมบัติ สาธารณะของประชาชนชาวญี่ปุ่น กล่าวคือ เป็นสมบัติของรัฐ (Public Property) ไม่ใช่สิทธิของ เอกชน ดังนั้นการใช้ประโยชน์ การจัดสรรและการใช้น้ำ ตลอดจนการควบคุมการใช้น้ำจะต้อง กระทำโดยรัฐ<sup>40</sup>

การอนุญาตให้มีสิทธิใช้น้ำจะเป็นอำนาจของ Ministry of Land Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT) ภายใต้ River Law ซึ่งจะถือหลักว่า ผู้ถือสิทธิในน้ำ (Water Right

<sup>35</sup> Ministry of the Environment, Government of Japan. *The Basic Environment Law and Basic Environment Plan* (Online). Available: [https://www.env.go.jp/en/laws/policy/basic\\_lp.html](https://www.env.go.jp/en/laws/policy/basic_lp.html), (2023, June 9). อ้างถึงใน พิรพล เจตโรจนานนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 213.

<sup>36</sup> พิรพล เจตโรจนานนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 213.

<sup>37</sup> Infrastructure Development Institute-Japan, op. cit, p. 3. อ้างถึงใน พิรพล เจตโรจนานนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 214.

<sup>38</sup> River Bureau of Ministry of Land, Infrastructure and Transportation, *Flood Management in Japan* (Japan: River Bureau of Ministry of Land, Infrastructure and Transportation, n.d.). p. 14. อ้างถึงใน พิรพล เจตโรจนานนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 214.

<sup>39</sup> The River Law (Law No.167 of 1964), article 2. อ้างถึงใน พิรพล เจตโรจนานนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 215.

<sup>40</sup> อพิรพล เจตโรจนานนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 216.

Holders) จะสามารถใช้น้ำได้ในปริมาณที่กำหนดแน่นอน และใช้น้ำเพื่อวัตถุประสงค์ที่ได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานรัฐ (River Administrator) เท่านั้น และเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการใช้น้ำ จึงต้องมีการขอรับการพิจารณาอนุญาตจากรัฐ โดยจะยกเว้นกรณีการใช้น้ำจารีตประเพณี (Customary Water Right)<sup>41</sup> ที่ไม่ต้องขออนุญาต ดังนั้น ประเภทของสิทธิในการใช้น้ำจึงแบ่งเป็น 2 กรณี ได้แก่ การใช้น้ำปกติที่จะถูกควบคุมและอนุญาตโดยรัฐ และการใช้น้ำตามจารีตประเพณีที่ไม่มีการควบคุมแต่จะเป็นไปตามปกติประเพณีของท้องถิ่น<sup>42</sup>

1.2) การควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ  
เมื่อประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้ทรัพยากรน้ำเป็นสมบัติของรัฐ ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้มีหน่วยงานรัฐที่ถูกมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาอนุญาตในการใช้น้ำ

กฎหมาย The River Law กำหนดว่า การบริหารจัดการแหล่งน้ำให้มีการแบ่งประเภทลุ่มน้ำเป็น ลุ่มน้ำชั้น A และ B<sup>43</sup> นั้น การพิจารณากำหนดว่า ลุ่มน้ำใดเป็นลุ่มน้ำชั้น A หรือ B จะกำหนดโดยใช้ปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่<sup>44</sup> จำนวนของระบบแม่น้ำ (No. of River Systems) จำนวนของแม่น้ำสาขา (No. of Rivers) ความยาวของลุ่มน้ำ (Length) พื้นที่กักเก็บน้ำ (Catchment Area) พื้นที่ที่ลุ่มน้ำครอบคลุมถึง (Occupancy Within) ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะนำมาผนวกกับข้อพิจารณาด้านความสำคัญต่อการอนุรักษ์ที่ดิน และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการก่อสร้างจะเป็นผู้พิจารณากำหนดว่าลุ่มน้ำใดเป็นลุ่มน้ำชั้น A ซึ่งกระบวนการก่อนที่จะกำหนดลุ่มน้ำชั้น A นั้น จะต้องผ่านความเห็นของคณะกรรมการลุ่มน้ำ (River Council) และรัฐบาลท้องถิ่นที่ลุ่มน้ำนั้นตั้งอยู่ในเขตปกครองด้วย เมื่อผ่านความเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการก่อสร้างจะต้องขอคำปรึกษาต่อองค์กร Administrative Agencies ซึ่งประกอบด้วยกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงการคลังระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และการประมง และกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ<sup>45</sup> กระบวนการเช่นนี้ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนบูรณาการระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

<sup>41</sup> Michitaro Nakai, *Introduction of Water Right System in Japan* (Japan: NARBO Associate-Asian Development Bank Institute, n.d.), p. 2. อ้างถึงใน พิรพล เจตโรจนานนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 216.

<sup>42</sup> พิรพล เจตโรจนานนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 216.

<sup>43</sup> The River Law (Law No.167 of 1964), article 7. อ้างถึงใน พิรพล เจตโรจนานนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 214.

<sup>44</sup> Toshikatsu Omachi, *The River Law with Commentary by Article: Legal Framework for River and Water Management in Japan* (Japan: Infrastructure Development Institute-Japan IDI Water Series No.4, 1998), p. E5. อ้างถึงใน พิรพล เจตโรจนานนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 215.

<sup>45</sup> The River Law (Law No.167 of 1964), article 4. อ้างถึงใน พิรพล เจตโรจนานนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 215.



ส่วนการกำหนดลุ่มน้ำชั้น B นั้น จะเป็นอำนาจโดยตรงของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ปกครองพื้นที่ซึ่งลุ่มแม่น้ำนั้นตั้งอยู่โดยจะต้องปรึกษาหารือกับผู้ว่าราชการจังหวัดใกล้เคียงด้วย หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นกรณีที่ลุ่มน้ำที่ถูกกำหนดให้เป็นชั้น B นั้น มีอาณาบริเวณคาบเกี่ยวกับจังหวัดใกล้เคียง และต้องรับฟังความเห็นจากผู้ปกครองในส่วนการปกครองย่อยต่างๆ<sup>46</sup> (Head of the cities, towns or villages concerned) ด้วย<sup>47</sup>

การควบคุมการใช้น้ำของประเทศญี่ปุ่นกระทำโดยใช้วิธีกำหนดหลักการขออนุญาตใช้น้ำ กล่าวคือ ผู้ที่ต้องการขออนุญาตใช้น้ำจะต้องทราบความต้องการของตนเองก่อนว่าจะใช้น้ำเพื่อวัตถุประสงค์อะไร และดำเนินการร้องขอต่อหน่วยงานที่พิจารณาอนุญาตซึ่งจะนำข้อมูลการขอใช้น้ำมาพิจารณาเพื่อจัดสรรน้ำให้เหมาะสม<sup>48</sup> ซึ่งการใช้น้ำจะถูกแบ่งตามวัตถุประสงค์ได้แก่ เพื่อการชลประทาน เพื่อการผลิตพลังงาน เพื่อใช้ในครัวเรือน เพื่อกิจกรรมอุตสาหกรรม และเพื่อการอื่น เช่น ใช้น้ำเพื่อทำความสะอาดหรือละลายหิมะ เพื่อการประมง<sup>49</sup> โดยในใบอนุญาตใช้น้ำจะปรากฏรายละเอียดข้อมูลต่างๆ อาทิ ประเภทของสิทธิ วัตถุประสงค์ที่ใช้น้ำ สถานที่ที่นำน้ำมาใช้ วิธีการนำน้ำมาใช้ ปริมาณน้ำที่ใช้ ปริมาณน้ำสำรองที่เก็บกักไว้ และระยะเวลาที่อนุญาตให้ใช้น้ำ เป็นต้น

หลักการพิจารณาการอนุญาตใช้น้ำนั้น เนื่องจากการใช้น้ำในประเทศญี่ปุ่นมักเกี่ยวพันกับกิจกรรมหลากหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นการใช้น้ำเพื่อการชลประทานเพื่อการผลิตพลังงาน เพื่อใช้ในครัวเรือน เพื่อกิจกรรมอุตสาหกรรม และเพื่อการอื่น แม้ว่า MLIT จะเป็นหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการการใช้น้ำ กำหนดอัตราค่าใช้น้ำ และการพิจารณาออกใบอนุญาตใช้น้ำ แต่ก็ไม่สามารถที่จะตรวจสอบหรือพิจารณาในเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้เฉพาะด้านได้ ดังนั้น บทบาทอีกประการของ MLIT จึงเป็นบทบาทในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่มีความรู้เฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการใช้น้ำที่มีผู้ร้องขอ เพื่อให้การพิจารณาออกใบอนุญาตการใช้น้ำเป็นไปอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม โดยวิธีการประสานความร่วมมือเช่นนั้น กฎหมาย River Law กำหนดให้สร้างระบบการขอปรึกษาหารือ (Consultation) โดย MLIT จะขอความเห็นเชิงวิชาการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นข้อพิจารณาในการอนุญาตออกใบอนุญาตใช้น้ำ<sup>50</sup>

<sup>46</sup> พีรพล เจตโรจนานนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 215 – 216.

<sup>47</sup> The River Law (Law No.167 of 1964), article 5. อ้างถึงใน พีรพล เจตโรจนานนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 216.

<sup>48</sup> พีรพล เจตโรจนานนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 217.

<sup>49</sup> Michitaro Nakai, op. cit, p. 5. อ้างถึงใน พีรพล เจตโรจนานนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 217.

<sup>50</sup> พีรพล เจตโรจนานนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 218.

ในการพิจารณาอนุญาตการใช้น้ำ MLIT มีหลักเกณฑ์ (Criteria) ที่จะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้<sup>51</sup>

(1) วัตถุประสงค์ (Purpose) ของแผนการใช้น้ำที่ผู้ร้องขอยื่นเสนอมา โดย MLIT จะพิจารณาว่าแผนการใช้น้ำมีเหตุผลหรือไม่ และมีความสอดคล้องกับนโยบายสวัสดิการสังคม ของรัฐหรือไม่ โดยแผนการใช้น้ำจำเป็นต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ยกเว้นชีวิตของความเป็นอยู่ของผู้คนโดยรวม

(2) ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Practicability) ของแผนการใช้น้ำ ซึ่ง MLIT จะประเมินปัจจัย ได้แก่ ความเหมาะสมของแผนการใช้น้ำที่ผู้ร้องขอ ความสามารถของผู้ร้องขอใช้น้ำในการที่จะดำเนินการตามแผนการใช้น้ำนั้น การประมาณการถึงปริมาณน้ำที่จำเป็นต้องถูกใช้และความสอดคล้องกันระหว่างการใช้น้ำตามแผนดังกล่าวและการใช้น้ำอื่น

(3) ความมั่นคงของน้ำที่ใช้ (Water Security) กล่าวคือ เมื่อจัดสรรน้ำไปแล้ว ยังคงเหลือปริมาณน้ำเพียงพอไว้ใช้ในกรณีฉุกเฉินหรือไม่ ยังคงเกิดความสมดุลในแหล่งน้ำอยู่หรือไม่ โดย MLIT จะคำนวณปริมาณน้ำในแหล่งน้ำที่มีอยู่ก่อนว่ามีอยู่เท่าไร จากนั้นจึงนำไปติดตามสูตรทางวิทยาศาสตร์ที่กำหนดขึ้น

(4) คำนึงถึงความเสียหายต่อสาธารณะ กล่าวคือ เมื่อจัดสรรน้ำไปแล้วต้องชั่งน้ำหนักว่าประโยชน์สาธารณะจะเสียไปหรือไม่ เช่น เวลาเกิดภาวะน้ำท่วม หรือเกิดภัยอันตรายอื่นที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

### 1.3) การชดเชยค่าเสียหายและค่าทดแทน

กฎหมาย River Law ของประเทศญี่ปุ่นระบุเอาไว้ชัดเจนว่า ทรัพยากรน้ำเป็นสมบัติ สาธารณะของประชาชนชาวญี่ปุ่น กล่าวคือ เป็นสมบัติของรัฐ (Public Property) ไม่ใช่สิทธิของเอกชน ดังนั้น การใช้ประโยชน์ การจัดสรรและการใช้น้ำ ตลอดจนการควบคุมการใช้น้ำ จะต้องกระทำโดยรัฐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐมีภาระหน้าที่โดยตรงในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำภายในประเทศ<sup>52</sup> สิทธิการใช้น้ำในประเทศญี่ปุ่นถูกแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การใช้น้ำปกติที่จะถูกควบคุมและอนุญาตโดยรัฐ และการใช้น้ำตามจารีตประเพณีที่ไม่มีการควบคุม แต่เป็นไปตามกระบวนการประเพณีของท้องถิ่น ซึ่งการอนุญาตให้มีสิทธิใช้น้ำจะเป็นอำนาจของ Ministry of Land Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT) ภายใต้ River Law ซึ่งจะถือหลักว่า ผู้ถือสิทธิในน้ำ (Water Right Holders) จะสามารถใช้น้ำได้ในปริมาณที่กำหนดแน่นอน และใช้น้ำเพื่อวัตถุประสงค์ที่ได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานรัฐ (River Administrator) เท่านั้น และเพื่อให้ได้มา

<sup>51</sup> พิรพล เจตโรจนานนท์. อ่างแล้วเชิงอรรดที่ 32. หน้า 218 – 219.

<sup>52</sup> พิรพล เจตโรจนานนท์. อ่างแล้วเชิงอรรดที่ 32. หน้า 216.

ซึ่งสิทธิในการใช้น้ำ จึงต้องมีการขอรับการพิจารณาอนุญาตจากรัฐ<sup>53</sup> โดยจะยกเว้นกรณีการใช้น้ำจารีตประเพณี (customary water right) ที่ไม่ต้องขออนุญาต<sup>54</sup>

River Law ได้แบ่งประเภทของแม่น้ำไว้ 3 ประเภท ได้แก่ Class A Rivers, Class B Rivers และ Locally Designated Rivers ในส่วนของ Class A Rivers นั้น แม่น้ำประเภทนี้หมายความรวมถึงแม่น้ำทั้งหมดซึ่งมีลุ่มน้ำขยายอาณาเขตไปมากกว่าหนึ่งจังหวัด และแม่น้ำที่มีอาณาเขตของลุ่มน้ำไม่เกินหนึ่งจังหวัดแต่มีความสำคัญต่อการอนุรักษ์พื้นดินและเศรษฐกิจของชาติตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน สาธารณูปโภค การขนส่ง และการท่องเที่ยว ได้กำหนดไว้สำหรับ Class B Rivers เป็นแม่น้ำที่มีความสำคัญต่อสาธารณชนและที่ไม่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มแม่น้ำของ Class A Rivers ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้กำหนดไว้ และแม่น้ำประเภท Locally Designated Rivers เป็นแม่น้ำที่อยู่นอกเหนือแม่น้ำที่อยู่ในประเภท Class A Rivers และ Class B Rivers เป็นไปตาม ที่ผู้นำของแต่ละเมืองหรือแต่ละหมู่บ้านได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ ผู้บริหารแม่น้ำแต่ละประเภทจะต้องจัดเตรียมแผนพื้นฐานสำหรับการบริหารจัดการแม่น้ำที่อยู่ภายในความรับผิดชอบของตนซึ่งเรียกว่า “The Fundamental River Management Policy” (เป็นแผนที่กำหนดเรื่องการบริหารจัดการแม่น้ำขึ้นพื้นฐานในระยะยาว เช่น การออกแบบเส้นทาง การขุดลอกน้ำท่วม โดยอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์) และ The River Improvement Plan” (เป็นแผนที่กำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรมไว้สำหรับเตรียมความพร้อม เช่น การก่อสร้างอุปกรณ์หรือกำหนดมาตรการเพื่อพัฒนาแม่น้ำให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดการแม่น้ำ<sup>55</sup> ด้วยเหตุที่ ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับสิทธิในการใช้น้ำ และการบริหารจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหา น้ำท่วม กฎหมายที่ออกมาเกี่ยวกับน้ำจึงมักสอดคล้องกับการเยียวยาผลกระทบที่เกิดจากน้ำ

ประเทศญี่ปุ่นในอดีตมีแนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำว่า “ตามเงื่อนไขที่สังคมยอมรับกันนั้น วัตถุที่เรียกว่าแม่น้ำลำคลอง คือวัตถุที่ประกอบด้วยทางน้ำกับน้ำที่ไหลเคลื่อนที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน” ซึ่งประเด็นที่พิจารณาว่า “ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน” นั้น คือข้อตกลงทางสังคม ซึ่งเป็นการยากที่จะหาคำนิยามหรือจำกัดความทางกฎหมาย ด้วยเพราะน้ำเป็นวัตถุที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น พื้นที่ที่ถูกกำหนดอาณาเขตไว้จึงควรจะเป็นสิ่งที่กฎหมายควบคุมได้ดีกว่าน้ำ ซึ่งมีลักษณะทางกายภาพเป็นของเหลว แนวคิดดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดกฎหมายที่ระบุ

<sup>53</sup> พีรพล เจตโรจนานนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 216.

<sup>54</sup> Michitaro Nakai, Introduction of Water Right System in Japan (Japan: NARBO Associate-Asian Development Bank Institute, n.d.), p. 2. อ้างถึงใน พีรพล เจตโรจนานนท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 216.

<sup>55</sup> วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ยอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, พัชรี ไชยเรืองกิตติ, วราห์ แห่งพุ่ม และวรรณมณ สุกใส. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 14.

“ภาวะที่รองรับน้ำ” ขึ้นซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมน้ำอย่างลึกซึ้ง ดังนั้น กฎหมายเกี่ยวกับแม่น้ำลำธารที่ให้ความสำคัญด้านการควบคุมภัยอันเกิดจากแหล่งน้ำโดยกำหนดแนวคันกั้นน้ำ จึงเป็นกฎหมายที่อธิบายถึง “ภาวะที่รองรับน้ำ” การตีความลักษณะนี้มีผลให้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินส่วนหนึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแหล่งน้ำด้วย เพราะที่ดินที่มีแหล่งน้ำอยู่จะเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้เป็นเจ้าของแหล่งน้ำไปโดยปริยาย ผลของการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับแม่น้ำลำธารตามหลักการของภาวะที่รองรับน้ำ และการปฏิบัติตามข้อกำหนดทางกฎหมาย ทำให้แม่น้ำลำคลองกลายเป็นวัตถุที่สร้างขึ้นในแง่ของกฎหมาย<sup>56</sup> ดังนั้น ประเทศญี่ปุ่นจึงมีการดำเนินคดีทางศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าทดแทน อันเกิดจากการได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเกี่ยวกับน้ำเป็นจำนวนมาก<sup>57</sup>

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติแม่น้ำ (River Act 1964) มาตรา 48<sup>58</sup> ได้กำหนดรายละเอียดในกรณีที่เจ้าของเขื่อนเก็บกักน้ำไว้ใช้ประโยชน์ว่า เมื่อกระบวนการทำงานของเขื่อนเริ่มมีปัญหาและอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อน้ำในแม่น้ำ อันจำเป็นต้องรีบป้องกันผลร้ายแรงที่จะเกิดขึ้นได้ เจ้าของเขื่อนนั้นมีหน้าที่ต้องรายงานข้อเท็จจริงไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี นายอำเภอ หรือผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงผู้บัญชาการตำรวจที่เกี่ยวข้อง ให้ทราบล่วงหน้าก่อนที่จะดำเนินมาตรการที่จำเป็นต่อไป เพื่อแจ้งต่อสาธารณชนให้ทราบถึงภัยที่จะเกิดขึ้นนั้น โดยในการรายงานข้อเท็จจริงของเจ้าของเขื่อนนั้น ต้องรายงานเกี่ยวกับวันที่ทำการของเขื่อน ปริมาณของน้ำในแม่น้ำที่ถูกปล่อยออกมา หรือระดับน้ำขึ้นน้ำลงโดยประมาณที่เป็นผลมาจากการทำงานของเขื่อนเก็บกักน้ำดังกล่าว และในการแจ้งเตือนภัยแก่สาธารณชนเจ้าของเขื่อนต้องแจ้งด้วย

<sup>56</sup> สุนทร ลักกิตโร. (1987). แนวโน้มทางกฎหมายเกี่ยวกับแหล่งน้ำ – เปรียบเทียบจากกฎหมายของยุโรป อเมริกา และญี่ปุ่น. *วารสารไทย-ญี่ปุ่นศึกษา*, 4(4). หน้า 58.

<sup>57</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

<sup>58</sup> Article 48 River Act

Whenever the owner of a water utilization dam 48-1) deems that the operation of the dam will cause a considerable change in the condition of the river water and so it is necessary for prevention of the resulting harm, he shall in advance report the fact to the prefectural governor concerned, the heads of the cities, towns and villages concerned and the heads of the police stations concerned and take necessary steps to make it known to the public, as may be provided for in detail by Government Ordinance 48-2) 48-3). อ้างถึงใน วันดี สุชาติกุลวิทย์, ศุวงศ์ ยอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, พัชรี ไชยเรืองกิตติ, วราห์ แห่งพุ่ม และวรรณมน สุกใส. *อ่างแล้วเชิงอรธที่ 2*. หน้า 30.

วิธีการต่างๆ เช่น สัญญาเช่าเรณู กระดิ่งเตือนภัย ระบบเตือนภัย หรืออุปกรณ์ที่คล้ายคลึงกันกับที่ได้กล่าวมาแล้ว<sup>59</sup>

ประกอบกับมาตรา 22<sup>60</sup> ของกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจผู้บริหารจัดการแม่น้ำที่จะสามารถใช้ที่ดินหรือบังคับซื้อที่ดินที่จำเป็น ไม้ไฟ ไม้หรืออุปกรณ์ต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการกับปัญหาน้ำท่วมได้ และยังสามารถทำลายสิ่งก่อสร้างหรืออุปสรรคที่กีดขวางทางน้ำไหลได้ด้วยเช่นกัน อีกทั้งในมาตรา 52<sup>61</sup> ยังได้ให้อำนาจผู้บริหารจัดการแม่น้ำมีคำสั่งให้เจ้าของทำนบกั้นน้ำที่เก็บไว้ใช้ประโยชน์ดำเนินการที่จำเป็นสำหรับบริหารจัดการเขื่อนกั้นน้ำเพื่อป้องกันหรือบรรเทาปัญหาน้ำท่วมได้<sup>62</sup>

อนึ่ง ในมติของการเยียวยาฟื้นฟู พระราชบัญญัติแม่น้ำ (River Act 1964) ยังได้วางหลักว่า หากมีบุคคลใดต้องสูญเสียหรือได้รับความเสียหายจากการดำเนินการของผู้บริหารจัดการแม่น้ำในการบังคับซื้อหรือจำหน่ายทรัพย์สินของบุคคลนั้น ผู้บริหารจัดการแม่น้ำย่อมต้องชดเชยค่าเสียหายอันสมควรให้แก่บุคคลดังกล่าวนี้ด้วย สำหรับค่าสินไหมทดแทนที่ผู้บริหารจัดการแม่น้ำต้องชดเชยคืนนั้นให้เป็นหน้าที่ของผู้บริหารจัดการแม่น้ำเป็นผู้ประเมินค่าความเสียหายนั่นเอง

<sup>59</sup> วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ขอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, พัชรี ไชยเรืองกิตติ, วรार्ห่ แห่งพุ่ม และวรรณมน สุกใส. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2.. หน้า 30.

<sup>60</sup> Article 22 River Act

In case danger from floods, high tides, etc. impends, if it is of urgent necessity take steps to prevent a flood disaster or minimize damage which may be caused by it, the river administrator may, at the site, use the required land, use or compulsorily purchase earth and stone, trees and bamboo or other materials, use rolling stock and other vehicles or tools, and dispose of structures or other obstacles. etc. อ้างถึงใน วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ขอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, พัชรี ไชยเรืองกิตติ, วรार्ห่ แห่งพุ่ม และวรรณมน สุกใส. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 30.

<sup>61</sup> Article 52 River Act

In case a disaster has been caused or there is a strong probability that a disaster will be caused by floods, if the river administrator deems it of urgent necessity for preventing or minimizing the disaster, he may instruct the owner of the water utilization dam that he should, on the basis of overall consideration of the conditions of the rivers belonging to the water system, take necessary steps in connection with the operation of the dam to prevent or minimize the disaster. etc. อ้างถึงใน วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ขอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, พัชรี ไชยเรืองกิตติ, วรार्ห่ แห่งพุ่ม และวรรณมน สุกใส. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 30.

<sup>62</sup> วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ขอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, พัชรี ไชยเรืองกิตติ, วรार्ห่ แห่งพุ่ม และวรรณมน สุกใส. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 30.

และหากว่าผู้เสียหายยังไม่พอใจกับจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนนั้นอยู่ ผู้เสียหายก็สามารถยื่นคำร้องต่อ คณะกรรมการเวนคืน (Expropriation Committee) ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับชำระ ค่าสินไหมทดแทนนั้น<sup>63</sup> รายละเอียดปรากฏในมาตรา 22<sup>64</sup> ของกฎหมายดังกล่าวอีกด้วย

2) หลักการบริหารจัดการ ควบคุม และจำกัดสิทธิการใช้ทรัพยากรน้ำของราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์

ทรัพยากรน้ำในราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ถือเป็นทรัพยากรสาธารณะ ตามแนวคิด ทรัพยากรทางธรรมชาติเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยรัฐมีหน้าที่ในการบริหารจัดการอย่าง เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน อันสอดคล้องกับการที่ราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์รับรองสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งประชาชนในประเทศมี สิทธิใช้ทรัพยากรน้ำได้ตามหลักผู้ยึดถือก่อนเป็นผู้มีสิทธิ (Prior Appropriation) แต่การใช้ทรัพยากร น้ำในประเทศนั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานผู้มีหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำของรัฐด้วย<sup>65</sup>

ทั้งนี้ ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ หลายฉบับ โดยมีกฎหมายที่สำคัญดังต่อไปนี้<sup>66</sup>

<sup>63</sup> วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ยอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, พัชรี ไชยเรืองกิตติ, วราร์แห่งพุ่ม และวรรณมน สุกใส. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 31.

<sup>64</sup> Article 22 River Act

3 In case any person incurs a loss caused by compulsory purchase, use or disposal provided for in Paragraph 1, the river administrator shall compensate him for such loss as would ordinarily be incurred.

4 With regard to the compensation for loss provided for in the preceding paragraph, it is necessary that the river administrator and the person who has incurred the loss should hold a consultation on it.

5 In case no agreement can be reached by consultation under the provision of the preceding paragraph, the river administrator shall pay the person who has incurred the loss an amount of money fixed according to his own estimation. In such case, if the person is dissatisfied with the amount, he may, within thirty days from the day he receives payment of the compensation money, apply to the Expropriation Committee for a decision under the provision of Article 94 of the Land Expropriation Law 22-2) as may be provided for in detail by Government Ordinance 22-3), etc. อ้างถึงใน วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ยอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, พัชรี ไชยเรืองกิตติ, วราร์แห่งพุ่ม และวรรณมน สุกใส. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 31.

<sup>65</sup> ฉัตรวรินทร์ แก้วนิษฐ์. (2563). *มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 96.

<sup>66</sup> วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ยอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, พัชรี ไชยเรืองกิตติ, วราร์แห่งพุ่ม และวรรณมน สุกใส. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 37-38.

(1) The Constitution for the Kingdom of the Netherlands แม้รัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์จะไม่ได้มีบทบัญญัติโดยตรงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำแต่ใน Chapter 7 ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงการจัดตั้งองค์กรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำไว้คือ The Water Board นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กล่าวถึงการที่รัฐจะใช้อำนาจเวนคืนที่ดินไว้ด้วย

(2) Delta Act 1957 กฎหมายฉบับนี้บัญญัติออกมาเพื่อวัตถุประสงค์หลักในการลดทอนความเสี่ยงจากการอุทกน้ำท่วม โดยใช้วิธีการสร้างเขื่อนและการปิดปากแม่น้ำบริเวณชายฝั่งทะเลทางใต้ และเป็นกฎหมายที่ออกมารองรับการทำโครงการ Delta Project หรือ Delta Works ในบริเวณชายฝั่งทะเลทางตอนใต้ของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ โดยกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับแรกที่เปลี่ยนแปลงปัญหาการบริหารจัดการน้ำจากปัญหาระดับท้องถิ่นมาเป็นปัญหาระดับชาติ

(3) Water Management Act 1989 กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรแต่ละองค์กรในการบริหารจัดการน้ำ โดยกำหนดให้รัฐบาลส่วนกลางรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและแผนกลยุทธ์ระดับชาติ บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำบริเวณชายฝั่งทะเลและแม่น้ำในระดับชาติ (เฉพาะส่วนที่มีใช้น้ำบาดาล) กำกับดูแลหน่วยงานภายใต้บังคับบัญชา โดยที่หน่วยงานของรัฐบาลกลางที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลนโยบายในการบริหารจัดการน้ำ และการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนของจังหวัด (Province) นั้น รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายและแผนกลยุทธ์ในระดับจังหวัดและกำกับดูแลหน่วยงานภายใต้บังคับบัญชาของตน ส่วน The Water Board รับผิดชอบในการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำทั้งบนพื้นดินและน้ำบาดาล รวมทั้งการป้องกันน้ำท่วมในเขตที่ตนดูแลอยู่

(4) Water Board Act 1992 อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ รัฐสภาเนเธอร์แลนด์ได้ออกกฎหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียดขอบเขตอำนาจหน้าที่ รวมทั้งโครงสร้างและงบประมาณต่างๆ ของ Water Board นอกจากนี้ ใน Water Board Act 1992 ยังได้มีการกำหนด Project Priority Listing โดยโครงการป้องกันน้ำท่วมใดที่อยู่ในบัญชีนี้ ถือว่าเป็นโครงการที่สำคัญและสามารถของงบประมาณสนับสนุนตามกฎหมายฉบับนี้ได้

(5) Flood Defense Act 1996 กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อให้งบประมาณสนับสนุนกับโครงการป้องกันน้ำท่วมที่ไม่ได้อยู่ใน Project Priority Listing นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังได้มีการรับประกันระดับของการป้องกันน้ำท่วมในแต่ละพื้นที่และมีการกำหนดเขตพื้นที่ที่เรียกว่า “dike ring area” ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ถูกปิดล้อมไปด้วยเขื่อน โดยกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยสำหรับผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าวด้วย

(6) Water Act 2009<sup>67</sup> กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับใหม่ที่รัฐสภาเนเธอร์แลนด์บัญญัติมาเพื่อใช้ในการบริหารจัดการน้ำและการป้องกันน้ำท่วม โดยเป็นการบูรณาการร่วมกันของกฎหมายเดิมที่มีอยู่จำนวน 8 ฉบับ<sup>68</sup> เช่น Water Management Act และ Flood Defences Act สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ได้แก่การกำหนดมาตรฐานของสิ่งก่อสร้างหรือมาตรการต่างๆ (ที่จะใช้ในการป้องกันน้ำท่วมโดยใช้หลักการบูรณาการกฎหมายและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำและการป้องกันน้ำท่วม นอกจากนี้ Water Act 2009 ยังเป็นกฎหมายที่รัฐบาลเนเธอร์แลนด์บัญญัติออกมาเพื่อปรับปรุงมาตรฐานต่างๆ ในการบริหารจัดการน้ำตามกฎหมายเดิมที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับกฎของสหภาพยุโรป (EU Directive) ด้วย

### 2.1) สิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ

รัฐธรรมนูญของประเทศเนเธอร์แลนด์ไม่ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิการใช้น้ำของประชาชนเนเธอร์แลนด์เอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แม้ว่าในมิติด้านสิทธิมนุษยชนแล้วประเทศเนเธอร์แลนด์จะมีการรับรองสิทธิในน้ำก็ตาม โดยถือว่าสิทธิในน้ำเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนในประเทศต้องได้รับ<sup>69</sup>

สิทธิในการใช้น้ำในราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์อยู่ภายใต้ข้อตกลงตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป ซึ่งแนวทางของสหภาพยุโรปเป็นการคุ้มครองสิทธิในน้ำที่ผสานกับแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิในน้ำของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์จึงตั้งอยู่บนความผูกพันภายใต้อนุสัญญาต่างๆ อาทิ มาตรา 14 (2) ของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อ

<sup>67</sup> The Water Act in brief, The Netherlands. อ้างถึงใน วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ขอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนุมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, พัชรี ไชยเรืองกิตติ, วราห์ แห่งพุ่ม และววรรณมน สุกใส. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 38.

<sup>68</sup> 1. Water Management Act; 2. Surface Waters Pollution Act; 3. Marine Pollution Act; 4. Groundwater Act; 5. Act of 14 July 1904 containing provisions on land reclamation and construction of dikes; 6. Flood Defences Act; 7. Public Works Management Act (sections relating to waterways); 8. Public Works Act 1900 (sections relating to waterways). อ้างถึงใน วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ขอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนุมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, พัชรี ไชยเรืองกิตติ, วราห์ แห่งพุ่ม และววรรณมน สุกใส. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 38.

<sup>69</sup> H.F.M.W. van Rijswijk Professor of European and Dutch Water Law at the Utrecht University, The Netherlands improving the Right to Water in the Netherlands [online]. Available from <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/321271/2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.p.377-383 <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/321271/2.pdf?sequence=1&isAllowed=y> อ้างถึงใน นัตรวรินทร์ แก้วนิคย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 65. หน้า 89.



สตรีในทุกรูปแบบ ปี พ.ศ. 2522 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women 1979) ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐต้องให้การรับรองว่า “ต้องมีการจัดหาน้ำให้เหมาะสมเพียงพอต่อความเป็นอยู่สำหรับผู้หญิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับ...การจัดหาน้ำ” อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ปี พ.ศ. 2532 (Convention on the Rights of the Child 1989) ข้อ 24 (2) ที่กำหนดให้รัฐต้องต่อสู้กับโรคและกรณีการขาดสารอาหารผ่านการจัดหาอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการ และน้ำดื่มสะอาดให้เพียงพอ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (ICESCR) ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยที่ ICESCR ได้วางหลักการเกี่ยวกับสิทธิในน้ำไว้ในมาตรา 11 และมาตรา 12 ซึ่งภายใต้มาตรา 12 (1) กำหนดว่าทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงมาตรฐานสูงสุดของการมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดี หรือมาตรา 12 (2) ที่กำหนดเงื่อนไขให้รัฐภาคีภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ต้องมีการพัฒนาทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อม อุตสาหกรรม และสุขอนามัย ซึ่งตามความเห็นของคณะกรรมการสหประชาชาติของ ICESCR มาตรา 12 ไม่ได้หมายถึงเฉพาะการดูแลสุขภาพเท่านั้น แต่ยังรวมถึงปัจจัยอื่นๆ ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสุขภาพที่ดีด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 คณะกรรมการเศรษฐกิจสิทธิทางสังคมและวัฒนธรรม ได้ให้คำนิยามของสิทธิในน้ำ โดยมีความเห็นว่า “สิทธิมนุษยชนต่อน้ำทำให้ทุกคนได้รับน้ำที่เพียงพอปลอดภัย และสามารถเข้าถึงได้ มีราคาไม่แพงสำหรับการใช้ในแต่ละคน รวมถึงการใช้ภายในประเทศ โดยจำเป็นต้องมีน้ำที่ปลอดภัยและเพียงพอเพื่อป้องกันการเสียชีวิตจากการขาดน้ำ เพื่อลดความเสี่ยงของโรคที่เกี่ยวข้องกับน้ำและเพื่อการบริโภคการทำอาหาร ตลอดจนข้อกำหนดด้านสุขอนามัย”<sup>70</sup>

นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2549 สภาสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้ขอให้เอกอัครราชทูตด้านสิทธิมนุษยชนวินิจฉัยถึงขอบเขตและเนื้อหาของภาระหน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงน้ำดื่มที่ปลอดภัย และการสุขาภิบาลอย่างเท่าเทียมกัน ภายใต้เครื่องมือด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สำหรับราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ได้รับรองสิทธิในการใช้น้ำในระหว่างการประชุมคณะรัฐมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้รับรองสิทธิในการรับน้ำในฐานะสิทธิมนุษยชน ต้องมีความพร้อมในการใช้งาน มีคุณภาพ และสามารถเข้าถึงได้<sup>71</sup>

รัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ได้มีการบัญญัติถึงการบริหารจัดการน้ำไว้ในมาตรา 21 อันเป็นการที่รัฐบาลมีหน้าที่ในการดูแลความเป็นอยู่ของประเทศ รวมไปถึงการป้องกัน และปรับปรุงสิ่งแวดล้อม และในมาตรา 133 ที่เป็นการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ใน

<sup>70</sup> ฉัตรวรินทร์ แก้วนิคย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 65. หน้า 87.

<sup>71</sup> ฉัตรวรินทร์ แก้วนิคย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 65. หน้า 88.

การบริหารจัดการน้ำขึ้น ตลอดถึงเป็นการกำหนดกรอบการดำเนินงานในการบริหารจัดการน้ำ<sup>72</sup> อันเปรียบเสมือนกับการรับรองสิทธิด้านการใช้้ำของประชาชนภายในประเทศ โดยวางแผนการบริหารจัดการน้ำ พร้อมกับการกำกับติดตามดูแลโดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

## 2.2) การควบคุม จำกัดสิทธิ หรือระงับสิทธิของประชาชนในการใช้ทรัพยากรน้ำ

การควบคุมและการอนุญาตในการใช้น้ำของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ตั้งอยู่บนสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนภายในรัฐพึงจะต้องได้รับ และมีพื้นฐานของหลักการอนุญาตการใช้น้ำในตามหลักการ “ผู้มาก่อนมีสิทธิได้รับบริการก่อน” ซึ่งการใช้สิทธิดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลา ดังนั้น ผู้ที่สามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำได้ก่อนย่อมได้รับสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำก่อน ได้อย่างไม่จำกัดเวลาการใช้ รวมทั้งผู้มีความจำเป็นในการใช้น้ำมีสิทธิครอบครองน้ำเพื่อใช้ อย่างไรก็ตาม การบริหารการจัดการน้ำตลอดถึงการอนุญาตการใช้น้ำจะต้องคำนึงถึงช่วงเวลาที่มีปริมาณน้ำมีความขาดแคลน โดยตามกฎหมายน้ำของประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีการกำหนดรูปแบบในการอนุญาตการใช้น้ำ โดยให้หน่วยงานกลาง และหน่วยงานน้ำของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์เป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตการดำเนินการ ซึ่งรูปแบบของการอนุญาตการใช้น้ำในปัจจุบันของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายน้ำของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ มาตรา 6.4 และมาตรา 6.5 ซึ่งเป็นการกำหนดการขออนุญาตในการใช้น้ำทั้งน้ำบนผิวดิน และน้ำบาดาล (น้ำใต้ดิน) โดยการกำหนดว่าการใช้น้ำบาดาลในปริมาณมากจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานประจำจังหวัด (The Provincial Executive) ในขณะที่หากเป็นการขออนุญาตการใช้น้ำบาดาลในปริมาณน้อยต้องได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานน้ำ (The Regional Water Authority) และสำหรับการใช้น้ำบนผิวดินจะต้องได้รับอนุญาตการใช้น้ำจากหน่วยงานน้ำ (The Regional Water Authority) หรือรัฐมนตรีกระทรวงโครงสร้างพื้นฐานและการจัดการน้ำ (The Ministry of Infrastructure and Water Management) อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาที่มีภาวะขาดแคลนน้ำ การใช้น้ำตามความเหมาะสมไม่จำเป็นต้องดำเนินการขออนุญาตแต่อย่างใด สำหรับการดำเนินการขออนุญาตการใช้น้ำนั้น ผู้ประสงค์ที่จะใช้น้ำทุกประเภทต้องดำเนินการขออนุญาตโดยยื่นใบคำร้องขออนุญาตการใช้น้ำ ซึ่งสามารถยื่นได้ที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นของพื้นที่ที่ประสงค์จะมีการใช้น้ำ ภายหลังจากที่ได้รับคำร้องแล้วหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่จะนำส่งคำร้องไปยังหน่วยงานน้ำระดับท้องถิ่น<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Herman Havekes FonKoemansRafaëlLazaroms Rob Uijterlinde, Water Governance Opmeerdruckerijbv Unie Van Waters Chappen [online]. Available from <http://edepot.wur.nl/66552>. p. 14-16. อ้างถึงใน ฉัตรวรินทร์ แก้วนิคย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 65. หน้า 89.

<sup>73</sup> ฉัตรวรินทร์ แก้วนิคย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 65. หน้า 93 – 94.

สำหรับราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์มาตรการในการควบคุมการจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพยากรน้ำจะอยู่ในรูปแบบของการบริหารจัดการน้ำได้มีการดำเนินการในลักษณะการบริหารงานที่เป็นการกระจายอำนาจเช่นเดียวกันกับการบริหารราชการ โดยมีการบริหารจัดการน้ำแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย<sup>74</sup>

(1) ระดับประเทศ (National Water)<sup>75</sup> ซึ่งเป็นการบริหารจัดการน้ำในส่วนกลางที่มีรัฐบาลกลางรับผิดชอบนโยบายและมาตรการระดับชาตินอกจากนี้รัฐบาลกลางยังมีหน้าที่รับผิดชอบมาตรฐานการป้องกันน้ำท่วม

(2) ระดับจังหวัด ซึ่งเป็นการบริหารจัดการน้ำภายใต้พระราชบัญญัติจังหวัด โดยมีการกำหนดองค์กรและภารกิจของจังหวัด ทั้ง 12 จังหวัด ที่เรียกว่า “คณะกรรมการน้ำ” (Water Boards) ซึ่งคณะกรรมการน้ำ มีอำนาจหน้าที่ภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการน้ำ ในปัจจุบันราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์มีคณะกรรมการน้ำ แบ่งออกเป็น 22 คณะกรรมการตามจำนวนเขตลุ่มน้ำของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ซึ่งจำนวนลุ่มน้ำและจำนวนคณะกรรมการในแต่ละลุ่มน้ำมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะความต้องการใช้น้ำในแต่ละพื้นที่มีอัตราที่สูงขึ้น<sup>76</sup> นอกจากนี้คณะกรรมการน้ำยังมีหน้าที่กำกับดูแลรับผิดชอบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันน้ำท่วมในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ตลอดจนมีหน้าที่ประสานนโยบายของภาคส่วนต่างๆ เช่น การจัดการน้ำและที่อยู่อาศัยการอนุรักษ์ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยคณะกรรมการน้ำสามารถกำหนดนโยบายของตนเอง ทั้งนี้ ยังคงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐบาลกลางกำหนดในนโยบายระดับชาติระดับจังหวัด โดยคณะกรรมการน้ำสามารถออกกฎหมาย รวมถึงการจัดหาเงินทุน แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการน้ำต้องดำเนินงานภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ผิดชอบจากจังหวัด คณะกรรมการน้ำยังเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการแก้ปัญหาในระดับภูมิภาค การป้องกันน้ำท่วม การจัดการน้ำ และการบำบัดน้ำเสีย คณะกรรมการน้ำจึงเป็นหน่วยงานเฉพาะสำหรับการบริหารจัดการปัญหาน้ำในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค<sup>77</sup>

<sup>74</sup> ฉัตรวรินทร์ แก้วนิคย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 65. หน้า 90 – 91.

<sup>75</sup> Government of the Netherlands. *Water management in The Netherlands*. (Online). Available: <https://www.government.nl/topics/water-management/water-management-in-the-netherlands> อ้างถึงใน ฉัตรวรินทร์ แก้วนิคย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 65. หน้า 90.

<sup>76</sup> Overheid.nl. *Regional water authorities*. (Online). Available: <https://www.overheid.nl/wie-vormen-de-overheid/waterschappen> อ้างถึงใน ฉัตรวรินทร์ แก้วนิคย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 65. หน้า 90.

<sup>77</sup> Jaap de Heer Stefan Nijwening Sander De Vuyst Marleen van Rijswijk Tom Smit and Jaap Groenendijk, *Towards Intergrated Water Legislation in The Netherlands Lessons From other countries*. (Online). Available:

(3) ระดับท้องถิ่น เป็นการบริหารจัดการน้ำระดับท้องถิ่นภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาลที่กำหนดหน่วยงานและหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำของเทศบาล ซึ่งการบริหารจัดการน้ำในระดับเทศบาลคือการจัดการระบบระบายน้ำทิ้งและน้ำเสียของเทศบาลตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติน้ำและพระราชบัญญัติการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในอดีตราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ต้องประสบกับสภาวะน้ำท่วมอยู่บ่อยครั้ง เนื่องจากที่ตั้งของประเทศอยู่บริเวณ North Sea ติดกับสามเหลี่ยมปากแม่น้ำ (Delta) อันเป็นที่บรรจบกันของแม่น้ำทวีปยุโรป (European River Basin) จำนวน 4 สาย ประกอบด้วย แม่น้ำ Rhine แม่น้ำ Ems แม่น้ำ Meuse และแม่น้ำ Scheldt ส่งผลให้ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ได้รับผลกระทบจากการถูกน้ำท่วมอย่างต่อเนื่อง ชาวเนเธอร์แลนด์หรือชาวดัตช์จึงแก้ไขปัญหาน้ำท่วมด้วยการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งต้องปรับพื้นที่โดยการสูบน้ำออกจากทะเลสาบและทางน้ำต่างๆ เพื่อให้ใช้ประโยชน์ได้ นอกจากนี้ได้มีการสร้างเขื่อน ทางระบายน้ำ และสถานีสูบน้ำจำนวนมาก เพื่อป้องกันไม่ให้พื้นที่ประมาณครึ่งหนึ่งของประเทศประสบกับปัญหาอุทกภัย ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์จึงมีสิ่งก่อสร้างด้านวิศวกรรมกรรมการจัดการน้ำที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลกอยู่มากมาย<sup>78</sup> ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับน้ำของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์จึงมุ่งเน้นไปที่การบริหารจัดการน้ำและการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม การอนุญาตหรือการควบคุมการใช้น้ำของเนเธอร์แลนด์จึงต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารจัดการน้ำภายในประเทศ และการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมด้วย

### 2.3) การชดเชยค่าเสียหายและค่าทดแทน

การบริหารจัดการน้ำในราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนทั้งในมิติของการบริหารจัดการน้ำตามลักษณะภูมิศาสตร์ของประเทศ และในมิติของผลกระทบที่มีต่อบุคคลจำนวนมาก อีกทั้ง ในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ที่เกิดขึ้นทั่วโลกยังส่งผลต่อประเทศเนเธอร์แลนด์ด้วยทำให้เกิดแนวคิดที่จะวางระบบการบริหารจัดการน้ำใหม่ทั้งระบบให้ครอบคลุมถึงการป้องกันน้ำท่วม การดูแลความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากความแห้งแล้ง การรักษาคุณภาพของน้ำ ตลอดจนการไซประโยชน์ในพื้นที่ด้วย<sup>79</sup>

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (The Constitution for the Kingdom of the Netherlands) ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการบริหารกิจการน้ำไว้ในหมวด 11 โดยใน

<https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-ucwosl-2004-towards-iwl-finalreport.pdf> อ้างถึงใน ฉัตรวรินทร์ แก้วนิษฐ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 65. หน้า 91.

<sup>78</sup> วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ยอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, พัชรี ไชยเรืองกิตติ, วราห์ แห่งพุ่ม และวรรณมน สุกใส. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 33.

<sup>79</sup> ชลธิชา ต๊ะด้วงทอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 131.

มาตรา 204 กำหนดว่า ระเบียบการเกี่ยวกับการบริหารกิจการน้ำ (Waterstaat) รวมทั้งการควบคุมสูงสุดและการดูแลนั้นให้กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยคำนึงถึงบทบัญญัติทั้งหลายในหมวดนี้ มาตรา 205 กำหนดว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจควบคุมสูงสุดเหนือทุกอย่างเกี่ยวกับกิจการน้ำ โดยไม่ต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายของแผ่นดินเกี่ยวกับกิจการน้ำหรือค่าใช้จ่ายโดยวิธีอื่น มาตรา 206 กำหนดว่า จังหวัดมีอำนาจดูแลกิจการทั้งหมดเกี่ยวกับน้ำ สุขาภิบาล เขตพืด และพืดโพลเดอร์ อย่างไรก็ตาม การควบคุมกิจการบางประการอาจมอบให้เป็นของหน่วยงานอื่นได้ โดยกฎหมายจังหวัดมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงการจัดหน่วยงานและข้อบังคับของสุขาภิบาลเขตพืด และพืดโพลเดอร์ ยกเลิกสุขาภิบาลเขตพืดและพืดโพลเดอร์ และจัดตั้งเขตดังกล่าวขึ้นใหม่และกำหนดข้อบังคับสำหรับองค์การดังกล่าวเสียใหม่ได้โดยพระบรมราชานุญาต คณะกรรมการของหน่วยงานดังกล่าวมีสิทธิเสนอขอแก้ไของค์การและข้อบังคับต่อจังหวัดได้ มาตรา 207 กำหนดว่า คณะกรรมการระบายน้ำเขตพืดและพืดโพลเดอร์มีอำนาจออกกฎข้อบังคับของหน่วยงานดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานเหล่านี้ตามระเบียบการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย<sup>80</sup> อีกทั้ง ใน Chapter 7 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้บัญญัติถึงการจัดตั้งองค์กรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำไว้คือ The Water Board นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กล่าวถึงการที่รัฐจะใช้อำนาจเวนคืนที่ดินไว้ด้วย<sup>81</sup>

เนื่องจากในอดีตราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ (เคยต้องประสบกับภัยพิบัติน้ำท่วมใหญ่ การควบคุมและจำกัดสิทธิการใช้น้ำภายในประเทศจึงออกมาในรูปแบบของการบัญญัติกฎหมาย Delta Act 1957 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อลดภาวะการเสี่ยงจากการถูกน้ำท่วมโดยวิธีการสร้างเขื่อนและการปิดปากแม่น้ำบริเวณชายฝั่งทะเลทางใต้และเป็นกฎหมายที่ออกมารองรับการทำโครงการ Delta Project หรือ Delta Works ในบริเวณชายฝั่งทะเลทางตอนใต้ของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ โดยกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับแรกที่เปลี่ยนแปลงปัญหาการบริหารจัดการน้ำจากปัญหาท้องถิ่นมาเป็นปัญหาระดับชาติ<sup>82</sup> หรือกฎหมาย Flood Defense Act of 1996 ที่กำหนดให้รัฐบาลโดย Ministry of Transport, Public Works and Water Management (MinVenW) มีหน้าที่ดำเนินการใดๆ เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงการที่พื้นที่ชายฝั่งทะเลจะถูกกัดเซาะ

<sup>80</sup> ชลธิชา ต๊ะด้วงทอง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 131 – 132.

<sup>81</sup> วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ขอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, พัชรี ไชยเรืองกิตติ, วราห์ แห่งพุ่ม และวรรณมน สุกใส. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 37.

<sup>82</sup> กฤษฎา เอี่ยมละมัย. (2564). มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรแบบเชิงบูรณาการในพื้นที่นอกเขตชลประทาน: กรณีศึกษาอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี*. 12(2). หน้า 59.

หรือเกิดเหตุการณ์ใดก็ตามที่ทำให้ที่ดินชายฝั่งทะเลเคลื่อนที่เข้ามารุกกล้าพื้นที่บนบก โดยให้ใช้งบประมาณของรัฐบาลกลาง<sup>83</sup>

เมื่อการจัดการที่ดินบริเวณชายฝั่งทะเลเพื่อป้องกันการกัดเซาะที่ดินหรือการป้องกันน้ำท่วมเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือเอกชน ทั้งนี้ ในกรณีของที่ดินเอกชนรัฐก็สามารถเข้าไปบริหารจัดการได้โดยหลัก *mutatis mutandis*<sup>84</sup> กล่าวคือ หากการเปลี่ยนแปลงใดจำเป็นต้องเกิดขึ้นก็ต้องเกิด หากเป็นไปได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น แม้เอกชนจะได้รับความเสียหายหรือถูกลิดรอนอำนาจแห่งกรรมสิทธิ์เนื่องจากรัฐเข้าไปดำเนินการต่างๆ ในที่ดินของเอกชน เอกชนรายนั้นก็จำเป็นต้องยินยอมเพราะเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยกฎหมายไม่ได้มีการกำหนดให้รัฐต้องจ่ายค่าเสียหายหรือค่าชดเชยให้แก่เอกชนแต่อย่างใด ในกรณีของที่ดินเอกชน ที่รัฐมิได้เข้าไปซื้อหรือเวนคืนแต่อย่างใด กรรมสิทธิ์ยังคงเป็นของเอกชนดั้งเดิมเพียงแต่กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐเข้าไปบริหารจัดการที่ดินบริเวณชายฝั่งทะเลทั้งหมดเท่านั้น<sup>85</sup> อีกทั้ง ประชาชนเนเธอร์แลนด์ยังต้องรับผิดชอบต่อการจ่ายภาษีน้ำท่วม (Flood Tax) หมายความว่า หากบุคคลใดหรือชุมชนใดต้องการอาศัยอยู่ในบริเวณที่รัฐบาลประกาศให้เป็นพื้นที่เฝ้าระวังอุทกภัยหรือพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วม บุคคลดังกล่าวต้องเสียภาษีมากกว่าบุคคลอื่นประมาณร้อยละ 40 – 400 ยูโร หรือ 1,600 - 16,000 บาท ต่อปี เพื่อนำมาเป็นงบดูแลน้ำท่วม หากเกิดอุทกภัยรัฐบาลก็จะไม่ดูแล นอกจากกรณีฉุกเฉินร้ายแรงเท่านั้น เพราะมีการประกาศเตือนพื้นที่บริเวณนั้น ไม่สมควรอยู่อาศัย<sup>86</sup>

ทั้งนี้ ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ยังเปิดโอกาสให้องค์กรภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำ ได้แก่ Netherlands Water Partnership หรือ NWP ที่เป็นการร่วมมือระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐในการให้การสนับสนุนมาตรการต่างๆ ในการป้องกันน้ำท่วม องค์กรนี้มิได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ แต่เกิดจากความตั้งใจทำงานร่วมกันของภาครัฐและเอกชน โดยบุคคลที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของ NWP ส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรเอกชนหรือบริษัทเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับน้ำหรือระบบบริหารจัดการน้ำ เช่น บริษัทที่รับออกแบบและ

<sup>83</sup> Section 10 Subsection 1, Flood Defense Act of 1996 อ้างถึงใน อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2013). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการการกัดเซาะชายฝั่งทะเล. *BU ACADEMIC REVIEW*. 12(2). หน้า 103.

<sup>84</sup> Section 10 Subsection 2, Flood Defense Act of 1996 อ้างถึงใน อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 83. หน้า 103.

<sup>85</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 83. หน้า 103.

<sup>86</sup> Delta Works โครงการป้องกันน้ำท่วมทั้งเนเธอร์แลนด์ ประเทศที่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเล. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.iurban.in.th/design/delta-works/> [4 มิถุนายน 2566]

ก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำ บริษัทที่รับบำรุงรักษาเขื่อนกั้นน้ำ บริษัทที่รับขุดดินหรือทรายในทะเลหรือแม่น้ำ บริษัทที่ผลิตและจำหน่ายน้ำดื่ม หรือบริษัทที่วางระบบการระบายน้ำเสีย เป็นต้น บทบาทหน้าที่หลักของ NWP คือ การให้ความร่วมมือแก่หน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็หน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนในการเป็นศูนย์รวมของความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันน้ำท่วม ป้องกันชายฝั่งทะเลถูกกัดเซาะและเทคโนโลยีในการบริหารจัดการน้ำ สำหรับในด้านของการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนนั้น Water Board Act 1992 ได้กำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการบริหารจัดการน้ำ โดยการเลือกตั้งตัวแทนท้องถิ่นของตนเข้าไปเป็นกรรมการใน Water Board การมีส่วนร่วมโดยวิธีนี้ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยอ้อมเพื่อทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงในการร่วมตัดสินใจในการกำหนดนโยบายหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ และต่อมา Water Act 2009 ได้มีการกำหนดหลักการให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการน้ำเพิ่มมากขึ้นด้วย<sup>87</sup>

### 3.2 หลักการและกฎเกณฑ์ของกฎหมายทรัพยากรน้ำในประเทศไทย

#### 3.2.1 หลักการพื้นฐานของสิทธิในทรัพยากรน้ำ<sup>88</sup>

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำหรือการบริหารจัดการน้ำภายในประเทศหลายฉบับ โดยที่กฎหมายที่ให้การรับรองกรรมสิทธิ์ในน้ำ อันนำมาสู่การให้อำนาจรัฐในการออกมาตรการบริหารจัดการและการกำกับดูแลนั้น ไม่ได้ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใด แต่ได้มีการรับรองกรรมสิทธิ์ในน้ำไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถจำแนกกรรมสิทธิ์ในน้ำตามกฎหมายไทยได้ 2 ลักษณะ คือ การรับรองกรรมสิทธิ์น้ำว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังที่ปรากฏตามบทบัญญัติ มาตรา 1304<sup>89</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่วางหลักของทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติแผ่นดินว่า เป็นทรัพย์สินประเภทที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือมีไว้เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ร่วมกัน ดังนั้น ทรัพยากรน้ำจึงได้รับการจัดเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่งในความหมายตามบทบัญญัติมาตรานี้ อย่างไรก็ตาม

<sup>87</sup> วันดี สุชาติกุลวิทย์, สุวงศ์ ขอดมณี, จิรวัดน์ จงสงวนดี, ฐานัญญา หนูมาศ, วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, พัชรี ไชยเรืองกิตติ, วราห์ แห่งพุ่ม และวรรณมน สุกใส. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 2. หน้า 36 - 37.

<sup>88</sup> ฉัตรวรินทร์ แก้วนิศย์. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 65. หน้า 58 – 61.

<sup>89</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายดลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

กฎหมายยังได้ให้กรรมสิทธิ์แก่เจ้าของที่ดิน ในการกักเก็บน้ำไว้ใช้ ตามมาตรา 1355<sup>90</sup> ที่เจ้าของที่ดิน ริมน้ำ หรือที่มีน้ำไหลผ่าน สำหรับการกักเก็บน้ำไว้เป็นของตน ทั้งนี้ การกักเก็บดังกล่าวจะต้อง เป็นไปอย่างสมควรแก่การใช้ และไม่ทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนจากการกักเก็บน้ำ และ ในพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถือเป็นกฎหมาย สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำที่อยู่ในเขตชลประทานด้วย<sup>91</sup> ซึ่งทรัพยากรน้ำภายใต้ การกำกับดูแลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถือเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมชลประทาน กรมชลประทาน สามารถเรียกเก็บค่าชลประทาน หรือค่าธรรมเนียมชลประทานได้ โดยจะต้องประกาศให้เป็นทาง น้ำชลประทาน<sup>92</sup> ตามมาตรา 5<sup>93</sup> ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เช่นนี้ กรรมสิทธิ์ในน้ำตาม พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 จึงมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินที่รัฐสามารถควบคุม ดูแล แทนประชาชนทุกคน เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเอกชนจะมี สิทธิใช้สอยได้มากน้อยเพียงใดนั้นต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น หากพิจารณาตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ ทรัพยากรน้ำถือเป็นทรัพย์สินของรัฐที่มีไว้เพื่อให้

<sup>90</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1355 เจ้าของที่ริมน้ำ หรือมีทางน้ำผ่าน ไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ ของตนตามสมควร ให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น

<sup>91</sup> พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 4 “การชลประทาน” หมายความว่า กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มา ซึ่งน้ำหรือเพื่อ กัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการ อุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ ในเขตชลประทานด้วย

<sup>92</sup> พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไข

มาตรา 4 “ทางน้ำชลประทาน” หมายความว่า ทางน้ำที่รัฐมนตรีได้ประกาศตามความใน มาตรา 5 ว่าเป็น ทางน้ำชลประทาน

<sup>93</sup> พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 และที่แก้ไข

มาตรา 5 เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ทางน้ำชลประทานแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ  
 ประเภท 1 ทางน้ำที่ใช้ในการส่ง ระบาย กัก หรือกั้นน้ำเพื่อการชลประทาน  
 ประเภท 2 ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคมแต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วย เฉพาะ ภายในเขตที่ได้รับ ประโยชน์จากการชลประทาน  
 ประเภท 3 ทางน้ำที่สงวนไว้ใช้ในการชลประทาน  
 ประเภท 4 ทางน้ำอันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน  
 ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าทางน้ำใดเป็นทางน้ำชลประทานและเป็นประเภทใด



ประชาชนสามารถใช้ร่วมกันและการที่เอกชนจะมีสิทธิใช้สอยอย่างน้อยเพียงใดนั้นต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม การรับรองสิทธิในน้ำอีกลักษณะได้ปรากฏรายละเอียดอยู่ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 อันถูกยกให้เป็นกฎหมายแม่บทด้านการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย ที่วางหลักเกณฑ์ในการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำสาธารณะ<sup>94</sup> โดยที่มาตรา 7<sup>95</sup> ของกฎหมายดังกล่าวได้กล่าวถึงกรรมสิทธิ์ในน้ำว่า ทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นของส่วนรวม ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการใช้หรือเก็บกักเก็บน้ำได้เท่าที่จำเป็นกับการใช้สอยและต้องไม่สร้างความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้แก่บุคคลอื่น อีกทั้งกฎหมายฉบับดังกล่าวยังกล่าวถึงการจัดให้มีองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งในระดับชาติ ระดับลุ่มน้ำและระดับองค์กรผู้ใช้น้ำซึ่งสะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชน โครงสร้างของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ประกอบด้วย 9 หมวด โดยมีการกล่าวถึงสิทธิการใช้น้ำของประชาชน การจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดสรรน้ำทั่วทั้งประเทศอย่างเป็นระบบ การใช้น้ำในภาวะน้ำแล้งและภาวะน้ำท่วม รวมถึงการอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะ<sup>96</sup> ซึ่งสอดคล้องกับระบบให้น้ำเป็นกรรมสิทธิ์ของทุกคน (Water common to everybody) เนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดว่าทรัพยากรน้ำนั้นเป็นของใคร แต่เป็นการกำหนดสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรที่สามารถให้ทุกคนเข้าถึงและใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ อันเป็นไปตามหลักการระบบให้น้ำเป็นกรรมสิทธิ์ของทุกคนที่ว่าน้ำไม่ว่าจะเป็นน้ำที่ไหลใต้ดิน หรือน้ำที่ไหลบนดินก็ตาม ทุกคนมีสิทธิเข้าถึงและใช้สอยในน้ำ<sup>97</sup>

### 3.2.2 กฎเกณฑ์ในการใช้ทรัพยากรน้ำ

โดยที่หมวด 4 ว่าด้วยการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ให้รายละเอียดด้านการจัดสรรน้ำของประเทศว่า ต้องพึงคำนึงถึงน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค การรักษา ระบบนิเวศ จาริตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม เกษตรกรรม

<sup>94</sup> กฎญา เอี่ยมละมัย, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 82, หน้า 59.

<sup>95</sup> พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

มาตรา 7 ทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นของส่วนรวม บุคคลมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในกิจกรรมหรือในที่ดินของตน โดยไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่นซึ่งอาจใช้น้ำนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง ระเบียบ หรือ ประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

<sup>96</sup> กฎญา เอี่ยมละมัย, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 82, หน้า 59.

<sup>97</sup> ฉัตรวรินทร์ แก้วนิคย์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 65, หน้า 61.

อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ทั้งนี้ การจัดลำดับความสำคัญให้เป็นไปตามที่ คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า “กนช.” กำหนด<sup>98</sup>

การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ<sup>99</sup>

(1) การใช้น้ำประเภทที่ 1 ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะ เพื่อการดำรงชีพ การอุปโภคบริโภค ในครัวเรือน การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมใน ครัวเรือนการรักษาระบบนิเวศ จาริตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม และการใช้น้ำ ในปริมาณเล็กน้อย

(2) การใช้น้ำประเภทที่ 2 ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะ เพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น

(3) การใช้น้ำประเภทที่ 3 ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะ เพื่อกิจการขนาดใหญ่ ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อขั้มลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง

โดยกฎหมายให้เอกชนมีสิทธิเข้าถึงทรัพยากรน้ำได้ แต่การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ ตามการใช้น้ำประเภทที่ 2 และ 3 ต้องกระทำภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ต้องได้รับการอนุญาตตามหลักเกณฑ์การขออนุญาตใช้น้ำแต่ละประเภทซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงาน ของรัฐ

ทั้งนี้ การบริหารจัดการน้ำภายในประเทศจะต้องยึด โยงกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมด้วย กล่าวคือ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ ทั้งมิติด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ชรรมาภิบาล และความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างกันทั้งภายในและภายนอก ประเทศอย่างบูรณาการ ใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งในการกำหนดกลยุทธ์และแผนงาน พัฒนาความมั่นคงน้ำ พลังงาน และเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดย (1) พัฒนาการจัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำทั้งระบบ เพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านน้ำของประเทศ(2) เพิ่มผลิตภาพของน้ำทั้งระบบในการใช้น้ำอย่างประหยัด รู้คุณค่า และสร้างมูลค่าเพิ่มจากการใช้น้ำให้ทัดเทียมกับระดับสากล (3) พัฒนาความมั่นคงพลังงาน ของประเทศและส่งเสริมการใช้พลังงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (4) เพิ่มประสิทธิภาพการใช้

<sup>98</sup> จุฬาพัฒน์ ช่างเกต. *บันทึกท้ายพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ จาก: [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=2517&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2517&filename=index). [9 มิถุนายน 2561]

<sup>99</sup> กฤษฎา เอี่ยมละมัย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 82. หน้า 59.

พลังงานโดยลดความเข้มข้นของการใช้พลังงาน และ (5) พัฒนาความมั่นคงด้านการเกษตรและอาหารของประเทศและชุมชน ในมิติปริมาณ คุณภาพ ราคาและการเข้าถึงอาหาร<sup>100</sup>

การบริหารจัดการน้ำภายในประเทศต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ที่ให้ความสำคัญในการจัดหาแหล่งน้ำ และพัฒนาระบบชลประทานมาโดยตลอด เพื่อตอบสนองต่อความต้องการใช้น้ำของประเทศ ทั้งด้านอุปโภค บริโภค ด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และการรักษาระบบนิเวศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลให้ความต้องการใช้น้ำเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการเกิดปัญหาภัยธรรมชาติที่รุนแรงเพิ่มมากขึ้น เช่น ปัญหาอุทกภัย ภัยแล้ง ปัญหาการชะล้างพังทลายของดินในพื้นที่ลาดชัน และดิน โคลนถล่ม ซึ่งเป็นผลจากการตัดไม้ทำลายป่าและพื้นที่ป่าต้นน้ำทรุดโทรม ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในพื้นที่ต้นน้ำ ปัญหาน้ำเน่าเสียที่เกิดจากชุมชน เกษตรกรรม และอุตสาหกรรม โดยปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงขึ้นและกระทบต่อประชาชน เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ<sup>101</sup>

### 3.2.3 กฎเกณฑ์ในการจัดการ ควบคุม การใช้ทรัพยากรน้ำ

เนื่องจากประเทศไทยได้กำหนดสิทธิในการใช้น้ำไว้ให้เอกชนมีสิทธิเข้าถึงทรัพยากรน้ำ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรได้ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 43<sup>102</sup> ให้การรองรับสิทธิของประชาชน โดยให้ประชาชนมีสิทธิในการใช้สอยน้ำ อันเป็นหนึ่งในทรัพยากรทางธรรมชาติ รวมทั้งมีสิทธิในการจัดการ และบำรุงรักษา ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ เพื่อใช้ประโยชน์ที่ถูกรองรับไว้ นี้ ยังได้เป็นแนวทางในการดำเนินการที่ทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำมีความสอดคล้องกับสิทธิดังกล่าว

<sup>100</sup> สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://drive.google.com/file/d/12scnWUn0XxmgoxpJ\\_b1CrLILbkMqATaF/view](https://drive.google.com/file/d/12scnWUn0XxmgoxpJ_b1CrLILbkMqATaF/view) [10 มิถุนายน 2566]

<sup>101</sup> สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. *แผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://pmpd.onwr.go.th/wp-content/uploads/2019/12/%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%A1%E0%B9%88%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%AF%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B320-%E0%B8%9B%E0%B8%B5.pdf> [10 มิถุนายน 2566]

<sup>102</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ซึ่งเป็นไปตามหลักการของสิทธิในการใช้น้ำของระบบการอนุญาต (Permit System) ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ แต่เพื่อให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างเหมาะสม และเป็นธรรม รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการในการแทรกแซงผ่านกฎหมายในการควบคุมการใช้ทรัพยากร<sup>103</sup>

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้ด้วยในมาตรา 26<sup>104</sup> วรรคแรก บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” ดังนั้น การที่รัฐจะออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและจำกัดสิทธิการใช้น้ำของประชาชนชาวไทย รัฐจำต้องปฏิบัติต่อประชาชนภายใต้ข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้อง และยุติธรรมด้วย

ความยุติธรรม (Justice) เป็นแนวคิดนามธรรม ดังนั้น ความยุติธรรมจึงเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ในความคิดมากกว่ามีรูปร่างทางกายภาพที่ชัดเจน หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างกัน มนุษย์จะไม่สามารถหาข้อยุติได้อย่างยุติธรรม มนุษย์จึงต้องร่วมกันยกอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับความยุติธรรมและด้านอื่นๆ ให้แก่รัฐ แนวคิดเกี่ยวกับการส่งมอบอำนาจให้แก่อำนาจรัฐให้เกิดความยุติธรรมนี้ ได้กลายเป็นรากฐานสำคัญที่กำกับหน้าที่ของรัฐ และในทางกลับกันก็กลายเป็นรากฐานทางสิทธิธรรม (Legitimacy) ของรัฐที่จะใช้ “กฎหมาย” ในการตัดสินใจพิพาททั้งปวงให้เกิดความยุติธรรมที่เป็นรูปธรรมและเป็นสากลยิ่งขึ้น<sup>105</sup>

สำหรับในส่วนของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ของประเทศไทย มาตรา 1339 และมาตรา 1355 ได้บัญญัติถึงสิทธิในการใช้น้ำไว้ว่า เจ้าของที่ดินที่อยู่สูงกว่า และเจ้าของที่ดินที่อยู่

<sup>103</sup> นัทรวิรินทร์ แก้วนิศย์. อ่างแล้วเชิงจรรดที่ 65. หน้า 61.

<sup>104</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

<sup>105</sup> เบ็ญจ งามอรุณ โชติ. (2556). *ความยุติธรรม คำพิพากษา ปัญหาสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: เปนไท. หน้า 13 - 14.

ริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่าน<sup>106</sup> มีสิทธิในการกักน้ำ หรือชักน้ำเอาไว้ใช้ได้ตามที่จำเป็น นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ยังได้บัญญัติว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งมีน้ำพุ เกิดขึ้นหรือมีน้ำไหลผ่านตามธรรมชาติ ไม่ว่าบนดินหรือใต้ดิน ย่อมมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำนั้นได้ เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในที่ดินของตน และไม่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่บุคคลอื่น สะท้อนให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานของบทบัญญัติดังกล่าวที่มาจากแนวคิดระบบเจ้าของที่ดินริมฝั่ง (Riparian right system) ที่เป็นระบบดั้งเดิมตั้งแต่สมัยโรมันโบราณ แต่ก็เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าหลักการดังกล่าวนำมาซึ่งปัญหาความไม่เสมอภาค และความไม่เป็นธรรม เนื่องจากการใช้น้ำตามที่จำเป็นตามกฎหมายกำหนดไว้ นั้นไม่สามารถนำมาเป็นหลักในการจัดสรรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพได้ เพราะในความเป็นจริงแล้วผู้ใช้น้ำทุกคนล้วนเห็นว่าการใช้น้ำของตนเป็นสิ่งที่จำเป็น จึงทำให้เกิดปัญหาความขาดแคลนน้ำต่อผู้ใช้น้ำที่อยู่ท้ายน้ำ<sup>107</sup>

ตัวอย่างการควบคุม จำกัดสิทธิ การเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 43<sup>108</sup> วางหลักการกรณีการใช้น้ำประเภทที่สอง ว่า ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น ต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่ทรัพยากรน้ำสาธารณะนั้นตั้งอยู่<sup>109</sup> หรือในมาตรา 52 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังให้รายละเอียดว่า ในกรณีที่การใช้น้ำตามใบอนุญาตเป็นเหตุให้เกิดผลกระทบต่อความสมดุลของทรัพยากรน้ำ สาธารณะในลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้อง หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำหยุดการใช้น้ำไว้เป็นการชั่วคราว

<sup>106</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1355 เจ้าของที่ดินริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่าน ไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามควร ให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น

<sup>107</sup> นิตยสาร นิตยสาร แก้วนิคย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 65. หน้า 62 - 63.

<sup>108</sup> พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

มาตรา 43 การใช้น้ำประเภทที่สองต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ หรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล แล้วแต่กรณี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่ทรัพยากรน้ำสาธารณะนั้นตั้งอยู่

<sup>109</sup> จุฬาลงกรณ์ ช่างเกตุ. *บันทึกท้ายพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=2517&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2517&filename=index). [9 มิถุนายน 2561]

และให้ผู้รับใบอนุญาตการใช้น้ำดำเนินการตามความจำเป็นเพื่อแก้ไขหรือระงับเหตุแห่งผลกระทบดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด<sup>110</sup>

ทั้งนี้ การควบคุม จำกัดสิทธิ การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำยังสามารถกระทำได้ โดยการออกกฎหมายในมิติของการอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะได้อีกด้วย ดังเช่น มาตรา 74<sup>111</sup> ของกฎหมายดังกล่าวที่กล่าวถึงรายละเอียดการอนุรักษ์แหล่งต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ชุ่มน้ำ ว่า กนช. มีอำนาจพิจารณาว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ชุ่มน้ำสมควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำสาธารณะ ให้ กนช. มอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาดำเนินการให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อมิให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ หรือพัฒนาทรัพยากรน้ำ

<sup>110</sup> พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

มาตรา 52 ในกรณีที่ใช้ตามใบอนุญาตเป็นเหตุให้เกิดผลกระทบต่อความสมดุลของทรัพยากรน้ำสาธารณะในกลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้อง หรือก่อให้เกิดผลกระทบอย่างสำคัญต่อประโยชน์สาธารณะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วแต่กรณีมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับใบอนุญาตการใช้น้ำหยุดการใช้น้ำตามใบอนุญาตไว้เป็นการชั่วคราว และให้ผู้รับใบอนุญาตการใช้น้ำดำเนินการตามความจำเป็นเพื่อแก้ไขหรือระงับเหตุแห่งผลกระทบดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด

<sup>111</sup> พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

มาตรา 74 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อมิให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์หรือพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะให้เป็นไปโดยเหมาะสมได้

หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่กำหนดในกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งจะกำหนดให้เรื่องใดเรื่องหนึ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไปทุกท้องที่ หรือให้ใช้บังคับเฉพาะท้องที่ใดท้องที่หนึ่งก็ได้

ในกรณีที่มิใช่กฎกระทรวง ประกาศ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือกฎหมายอื่นกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณเดียวกันหรือในเรื่องเดียวกันขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ให้บังคับตามกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งเว้นแต่กฎกระทรวง ประกาศ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งออกตามกฎหมายดังกล่าวจะมีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่สำคัญยิ่งกว่า

สาธารณะให้เป็นไปโดยเหมาะสม<sup>112</sup> และมาตรา 75<sup>113</sup> ยังให้สิทธิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวง ประกาศบังคับใช้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่นนั้นต่อไปได้ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจะต้องไม่มี ผลกระทบหรือได้รับความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ โดยการกำหนดค่าทดแทนหรือค่าชดเชยตามมาตรา 75 นั้น กฎหมายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

### 3.2.4 การชดเชยค่าเสียหายและค่าทดแทน

เดิมก่อนที่ประเทศไทยจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมทรัพยากรน้ำ สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พยายามเสนอหลักการของกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ และร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... ซึ่งที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

<sup>112</sup> จุฬาลงกรณ์ ช่างเกตุ. *บันทึกท้ายพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=2517&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2517&filename=index). [9 มิถุนายน 2561]

<sup>113</sup> พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

มาตรา 75 เมื่อได้มีกฎกระทรวงตามมาตรา 74 ใช้บังคับแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างหรือขัดกับข้อกำหนดในกฎกระทรวงนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป แต่ถ้าการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวมีผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข และภายในระยะเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดได้ แต่ถ้าการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นต้องขาดประโยชน์ในการใช้ที่ดินหรือได้รับความเสียหายให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหาย แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยความเสียหาย แต่ยังคงมีสิทธิได้รับค่าทดแทนการขาดประโยชน์ในการใช้ที่ดิน

การกำหนดค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหายตามวรรคสอง ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหายตามวรรคสองไม่ยินยอมตกลงหรือไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหาย ให้นำความในมาตรา 69 และมาตรา 70 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ได้พิจารณารับหลักการแล้ว อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาคั้งดังกล่าวได้รับเสียงคัดค้านจากหน่วยงานภาคประชาชน เนื่องจากประชาชนมีความกังวลว่า น้ำจะเปลี่ยนจากเป็นสมบัติสาธารณะไปเป็นของรัฐ ทำให้รัฐมีอำนาจบริหารจัดการน้ำแบบเบ็ดเสร็จ และจะทำลายการใช้น้ำในรูปแบบจารีตประเพณีของท้องถิ่น โดยมีการสร้างองค์กรผู้ใช้น้ำขึ้นมาใหม่<sup>114</sup> แต่ประเทศไทยยังคงประสบกับปัญหาการบริหารจัดการน้ำอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เพื่อเป็นการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้าถึงทรัพยากรน้ำ และเพื่อให้ทุกภาคส่วนของหน่วยงานรัฐสามารถดำเนินการบริหารจัดการน้ำได้โดยสอดคล้องกันในทุกมิติอย่างสมดุลและยั่งยืน ประเทศไทยจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 อย่างไรก็ตามการออกกฎหมายฉบับดังกล่าวมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการบริหารจัดการน้ำแต่เพียงอย่างเดียว รายละเอียดยังได้ครอบคลุมไปตลอดจนถึงการควบคุม จำกัดสิทธิ การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรน้ำของประชาชน และการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการด้วยเช่นกัน เช่น การให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้งและภาวะน้ำท่วมตามมาตรา 67<sup>115</sup> ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง และภาวะน้ำท่วม พนักงานเจ้าหน้าที่อาจใช้ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างของบุคคลใดๆ เพื่อก่อสร้าง วางสิ่งของ สูบน้ำหรือระบายน้ำผ่านหรือเข้าไปในที่ดิน หรือติดตั้งอุปกรณ์ใดๆ โดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือ

<sup>114</sup> ศิริชนก วิริยเพื่อกุล. *กฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรน้ำ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=42028&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=42028&filename=index). [9 มิถุนายน 2566]

<sup>115</sup> พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

มาตรา 67 ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้งและภาวะน้ำท่วม พนักงานเจ้าหน้าที่อาจใช้ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างของบุคคลใด ๆ เพื่อก่อสร้าง วางสิ่งของ สูบน้ำหรือระบายน้ำผ่านหรือเข้าไปในที่ดิน หรือติดตั้งอุปกรณ์ใด ๆ โดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวันก่อนวันที่จะมีการดำเนินการ ทั้งนี้ต้องแสดงวัตถุประสงค์และลักษณะของการใช้ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างและวันเวลาที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างด้วย

ในกรณีฉุกเฉินเพื่อแก้ไขภาวะน้ำแล้งและภาวะน้ำท่วม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าใช้ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างเพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าแต่ต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างทราบในโอกาสแรกที่สามารถกระทำได้

ในการใช้ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างตามมาตรานี้ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบกำหนดค่าทดแทนการใช้ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างตามความจำเป็นแก่กรณีและในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างจากการใช้ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้าง ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นตามความเหมาะสม ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยนายกรัฐมนตรี



ผู้ครอบครองที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างทรบถล่มหน้าไม่น้อยกว่าสามวันก่อนวันที่จะมีการดำเนินการได้ โดยในการใช้ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างตามมาตรา 74 ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบกำหนดค่าทดแทนการใช้ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างตามความจำเป็นแก่กรณี และในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างจากการใช้ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้าง ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยนายกรัฐมนตรี

ทั้งนี้ หากพิจารณาการจำกัดสิทธิในมรดกของการอนุรักษ์และการพัฒนาทรัพยากรน้ำ สาธารณะ ตามมาตรา 74<sup>116</sup> ของกฎหมายดังกล่าว กรณีกล่าวถึงรายละเอียดการอนุรักษ์แหล่งต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ชุ่มน้ำ ว่า กนช. มีอำนาจพิจารณาว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารหรือพื้นที่ชุ่มน้ำ สมควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำสาธารณะ ให้ กนช. มอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาดำเนินการให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อมิให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ หรือพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะให้เป็นไปได้โดยเหมาะสม<sup>117</sup> และมาตรา 75<sup>118</sup> ยังให้สิทธิให้เจ้าของหรือ

<sup>116</sup> พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

มาตรา 74 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อมิให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์หรือพัฒนาทรัพยากรน้ำสาธารณะให้เป็นไปได้โดยเหมาะสมได้

หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินที่กำหนดในกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งจะกำหนดให้เรื่องใดเรื่องหนึ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไปทุกท้องที่ หรือให้ใช้บังคับเฉพาะท้องที่ใดท้องที่หนึ่งก็ได้

ในกรณีที่มีกฎกระทรวง ประกาศ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือกฎหมายอื่นกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในบริเวณเดียวกันหรือในเรื่องเดียวกันขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ให้บังคับตามกฎหมายกระทรวงตามวรรคหนึ่งเว้นแต่กฎกระทรวง ประกาศ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งออกตามกฎหมายดังกล่าวจะมีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่สำคัญยิ่งกว่า

<sup>117</sup> จุฬาลงกรณ์ ช่างเกตุ. *บันทึกท้ายพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=2517&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2517&filename=index). [9 มิถุนายน 2561]

<sup>118</sup> พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

มาตรา 75 เมื่อได้มีกฎกระทรวงตามมาตรา 74 ใช้บังคับแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างหรือขัดกับข้อกำหนดในกฎกระทรวงนั้น

ผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวง ประกาศบังคับใช้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปได้ แต่อย่างไรก็ตามการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวจะต้องไม่มีผลกระทบหรือได้รับความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ โดยการกำหนดค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาตรา 75 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าทดแทนหรือค่าชดเชยตามมาตรา 75 ยังมีได้มีการประกาศใช้ ซึ่งในวรรคท้ายของมาตรา 75 ยังได้กล่าวต่อไปอีกว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหายตามวรรคสองไม่ยินยอมตกลงหรือไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหาย ให้นำความในมาตรา 69 และมาตรา 70 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” กล่าวคือ หากผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนไม่พอใจในจำนวนค่าทดแทนที่ตนได้รับ ก็จะสามารรถดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลได้

---

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงตามมาตรา 75 ใช้บังคับและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป แต่ถ้าการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวมีผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำสาธารณะ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือถึงเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข และภายในระยะเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดได้ แต่ถ้าการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นต้องขาดประโยชน์ในการใช้ที่ดินหรือได้รับความเสียหายให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหาย แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยความเสียหาย แต่ยังคงมีสิทธิได้รับค่าทดแทนการขาดประโยชน์ในการใช้ที่ดิน

การกำหนดค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหายตามวรรคสอง ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหายตามวรรคสองไม่ ยินยอมตกลงหรือไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนหรือค่าชดเชยความเสียหาย ให้นำความในมาตรา 69 และมาตรา 70 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม