

บันทึก

เรื่อง ทหารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.๒๕๒๐
(การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นองค์การของรัฐที่ได้รับ
ยกเว้นไม่ต้องเสียค่าใช้น้ำบาดาลหรือไม่)

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๓๐๑/๓๐๒๔ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมทรัพยากรธรณีได้ดำเนินการจัดเก็บค่าใช้น้ำบาดาลจากผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.๒๕๒๐ ตั้งแต่วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ เป็นต้นมา แต่เมื่อกรมทรัพยากรธรณีเรียกให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล ชำระค่าใช้น้ำบาดาลตั้งแต่วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ ถึงปัจจุบัน รวม ๕ งวด เป็นเงินทั้งสิ้น ๔,๑๕๘,๐๐๐บาท การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยอ้างว่า การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นองค์การของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดให้มีการประปาตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ ดังนั้น การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจึงไม่ต้องเสียค่าใช้น้ำบาดาลเพราะได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.๒๕๒๐ ที่กำหนดว่า “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาไฟฟ้าเพื่ออุปโภคบริโภค หรือเพื่อเกษตรกรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาล ฯลฯ” กรมทรัพยากรธรณีเห็นว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.๒๕๒๐ และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ สมควรเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลจะต้องชำระค่าใช้น้ำบาดาลหรือไม่ ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของกรมทรัพยากรธรณี จึงใคร่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

ในการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) และผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยโดยผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมได้ชี้แจงว่า การเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาลในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพมหานครนั้น ได้มีการทำมานานแล้วโดยไม่มีการควบคุมให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรของชาติและสภาพแวดล้อม จึงได้มีการ

ตราพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ขึ้นใช้บังคับ โดยมาตรา ๑๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ผู้ที่ประกอบกิจการน้ำบาดาลอันได้แก่การเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาล และการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล ต้องขอรับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี และมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ได้ยกเว้นการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้แก่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค หรือเพื่อเกษตรกรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับการเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาล เมื่อพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ใช้บังคับแล้ว กรมทรัพยากรธรณีได้แจ้งให้ผู้ที่บ่อน้ำบาดาลในเขตท้องที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ประกาศให้เป็นเขตน้ำบาดาลตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ซึ่งได้แก่ ท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานีจังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา^๔ ให้มาขอรับใบอนุญาตจากกรมทรัพยากรธรณี สำหรับกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐที่อยู่ในข่ายได้รับยกเว้นตามมาตรา ๔^๕ ถ้ายื่นคำขอรับใบอนุญาตกรมทรัพยากรธรณีจะแจ้งให้ทราบว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐที่มายื่นคำขอนั้นเป็นผู้ได้รับยกเว้นตามมาตรา ๔ หรือไม่ เมื่อพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ใช้บังคับในระยะเริ่มแรก กรมทรัพยากรธรณีมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการยกเว้นตามมาตรา ๔ ว่า จะต้องเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค หรือเพื่อเกษตรกรรมโดยตรงและจะต้องมีเครื่องจักรสำหรับเจาะน้ำบาดาลเป็นของตนเอง ขณะนี้ กระทรวง ทบวง กรม ที่ได้รับยกเว้นได้แก่ กรมอนามัย สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมทรัพยากรธรณี กรมโยธาธิการ และกรมชลประทาน ส่วนองค์การของรัฐที่ได้รับยกเว้น คือ การ

^๑มาตรา ๑๖ ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในเขตน้ำบาดาลนั้นหรือไม่เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

การขออนุญาต การอนุญาต การขอใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

การอนุญาตหรือออกใบอนุญาต รวมทั้งการไม่อนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาต จะต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับคำขอซึ่งมีรายละเอียดครบถ้วนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค หรือเพื่อเกษตรกรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาล แต่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐดังกล่าวต้องปฏิบัติตามประกาศที่ออกตามมาตรา ๖ และปฏิบัติตามมาตรา ๒๓

^๓มาตรา ๕ การกำหนดเขตท้องที่ใดให้เป็นเขตน้ำบาดาลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การเปลี่ยนแปลงเขตน้ำบาดาลหรือการยกเลิกเขตน้ำบาดาลที่ได้ประกาศกำหนดเขตไว้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๔ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ เรื่อง กำหนดเขตน้ำบาดาลและความลึกของน้ำบาดาล

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

ประปานครหลวง สำหรับการประปาส่วนภูมิภาคนั้นการดำเนินงานอยู่นอกเขตน้ำบาดาล จึงไม่ต้องขอรับใบอนุญาต แต่ถ้าได้ขยายเขตน้ำบาดาลออกไปถึงพื้นที่การดำเนินงานของการประปาส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาคก็ไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเพราะอยู่ในข่ายได้รับยกเว้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.๒๕๒๐ เท่าที่ปฏิบัติมายังไม่มีหน่วยงานของรัฐได้โต้แย้งความเห็นของกรมทรัพยากรธรณีในเรื่องที่ว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐได้อยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ

สำหรับกรณีของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยนั้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้เจาะน้ำบาดาลและนำน้ำบาดาลขึ้นมาใช้ก่อนที่พระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ จะใช้บังคับเพียงบ่อเดียว และเมื่อพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ใช้บังคับแล้วการนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลต่อกรมทรัพยากรธรณีทุกครั้งที่จะมีการเจาะและการใช้น้ำบาดาล โดยยื่นคำขอรับใบอนุญาตครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๑ ขณะนี้การนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้รับใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาล ๖ ฉบับ และใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล ๗ ฉบับ จากกรมทรัพยากรธรณี และตลอดเวลาที่ผ่านมาการนิคมอุตสาหกรรมฯ ไม่เคยโต้แย้งว่าการนิคมอุตสาหกรรมฯ อยู่ในข่ายได้รับยกเว้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ เมื่อการนิคมอุตสาหกรรมฯ ยื่นคำขอรับใบอนุญาตครั้งแรกในปี พ.ศ.๒๕๒๑ นั้น เจ้าหน้าที่ฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การนิคมอุตสาหกรรมฯ เป็นองค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๙ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕ มีวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวคือจัดหาที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรม และปรับปรุงที่ดินโดยจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกและการบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม การนิคมอุตสาหกรรมฯ จึงไม่ใช่องค์การของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคหรือเพื่อเกษตรกรรมโดยตรงอันจะทำให้ได้รับยกเว้นตามมาตรา ๔ และเพื่อความรอบคอบจึงได้หารือคณะกรรมการน้ำบาดาลซึ่งคณะกรรมการน้ำบาดาลก็เห็นชอบกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ฯ อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีจึงออกใบอนุญาตให้การนิคมอุตสาหกรรมฯ ต่อมาแม้ว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๙ ฯ จะถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติดังกล่าว

ข้อ ๒ ให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมขึ้น เรียกว่า “การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กนอ.” และให้เป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรม
- (๒) ปรับปรุงที่ดินตาม (๑) เช่น ก่อสร้างถนน ท่อระบายน้ำโรงงานหรือสิ่งติดตั้งอันจำเป็นตลอดจนจัดอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่การดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม
- (๓) ให้เช่า ให้เช่าซื้อ และขายอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรม
- (๔) ร่วมทุนกับเอกชนในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม
- (๕) ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือประโชชน์แก่การนิคมอุตสาหกรรม

ได้ระบುವัตถุประสงค์ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยไว้ในมาตรา ๖^๑ กรมทรัพยากรธรณียังมีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ แล้ว การนิคมอุตสาหกรรมฯ ไม่ใช่องค์การของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหน้าเพื่ออุปโภคบริโภคหรือเพื่อเกษตรกรรม จึงไม่อยู่ในข่ายได้รับยกเว้นตามมาตรา ๔ ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็ไม่ได้โต้แย้งหรือคัดค้านความเห็นของกรมทรัพยากรธรณีในเรื่องนี้แต่อย่างใด อนึ่ง การใช้น้ำบาดาลของโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ถ้าการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรมจะต้องใช้น้ำในขบวนการผลิตด้วย และน้ำบาดาลที่ใช้ในการอุปโภคบริโภค และในขบวนการผลิตมาจากบ่อน้ำบาดาลเดียวกัน และไม่สามารถแยกได้ว่าเป็นการใช้เพื่ออุปโภคหรือบริโภคเท่าไร ใช้ในขบวนการผลิตเท่าไร กรมทรัพยากรธรณีจะถือว่าเป็นการใช้น้ำบาดาลเพื่อธุรกิจอุตสาหกรรมและเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาลตามอัตราที่เรียกเก็บสำหรับการใช้น้ำบาดาลเพื่อธุรกิจอุตสาหกรรม แต่ถ้าโรงงานอุตสาหกรรมใดมีบ่อน้ำบาดาลสำหรับใช้เพื่อการอุปโภคบริโภคแยกต่างหากจากบ่อน้ำบาดาลที่ใช้สำหรับธุรกิจอุตสาหกรรม การเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาลก็จะแยกเก็บสำหรับบ่อน้ำบาดาลแต่ละบ่อต่างหากจากกันตามประเภทของการใช้

ผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ว่า เหตุผลที่การนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้ไปยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากกรมทรัพยากรธรณีครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๑ นั้นเป็นเพราะได้รับแจ้งจากกรมทรัพยากรธรณีให้ไปยื่นคำขอรับใบอนุญาต เพราะขณะนั้นการนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้เจาะน้ำบาดาลและนำน้ำบาดาลขึ้นมาใช้อยู่แล้ว การนิคมอุตสาหกรรมฯ เห็นว่า น้ำบาดาลเป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ และมีปริมาณจำกัดสมควรแจ้งให้กรมทรัพยากรธรณีทราบถึงการใช้น้ำบาดาลของการนิคมอุตสาหกรรมฯ และในขณะเดียวกันก็จะได้ขอความร่วมมือและความ

“มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมขึ้น เรียกว่า “การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กนอ.” และให้เป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับ กนอ.

(๒) การปรับปรุงที่ดินตาม (๑) เพื่อให้บริการ ตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวก ในการทำงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม เช่น การจัดให้มีถนน ท่อระบายน้ำ โรงขจัดน้ำเสีย ไฟฟ้า และประปา เป็นต้น

(๓) การใช้เช่า ให้เช่าซื้อ และขายอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อประโยชน์แก่กิจการของนิคมอุตสาหกรรมโดยตรง

(๔) การดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กนอ.

(๕) การร่วมดำเนินงานกับบุคคลอื่นตามวัตถุประสงค์ใน (๑) (๒) หรือ (๓) รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดในห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือถือหุ้นในนิติบุคคลใด ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กนอ.

(๖) การส่งเสริมและควบคุมกิจการอุตสาหกรรมของเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ

ช่วยเหลือทางวิชาการเกี่ยวกับการเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาล การตรวจสอบความลึกของชั้นน้ำบาดาลปริมาณและคุณภาพของน้ำบาดาลที่การนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้เจาะและนำขึ้นมาใช้ด้วย ซึ่งก็ได้รับความร่วมมือจากกรมทรัพยากรธรณีเป็นอย่างดี และเนื่องจากผู้ประกอบการน้ำบาดาล(การเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาล และการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล)ไม่ว่าจะอยู่ในข่ายที่จะได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๔ หรือไม่ จะต้องปฏิบัติตามประกาศที่ออกตามมาตรา ๖^๔ และปฏิบัติตามมาตรา ๒๓^๕ สำหรับค่าใช้น้ำบาดาลนั้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าการนิคมอุตสาหกรรมฯ ไม่ต้องชำระค่าใช้น้ำบาดาลให้แก่กรมทรัพยากรธรณี เพราะการนิคมอุตสาหกรรมฯ มีหน้าที่ต้องจัดให้มีการประปาในเขตนิคมอุตสาหกรรม เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรมอันถือได้ว่าเป็นการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค ทำให้การนิคมอุตสาหกรรมฯ อยู่ในข่ายที่จะได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ การที่การนิคมอุตสาหกรรมฯ ต้องเรียกเก็บค่าบริการน้ำประปาจากผู้ประกอบอุตสาหกรรมก็เพราะว่า การส่งน้ำประปาให้โรงงานอุตสาหกรรมนั้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ ต้องวางท่อส่งน้ำประปาไปถึงโรงงานอุตสาหกรรมแต่ละโรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรม และต้องบำรุงรักษาระบบท่อส่งน้ำให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้อยู่ตลอดเวลา ซึ่งเป็นการลงทุนที่สูง จึงต้องเรียกเก็บค่าบริการและค่าบำรุงรักษาระบบจ่ายน้ำประปาจากผู้ประกอบอุตสาหกรรม ในกรณีที่การนิคมอุตสาหกรรมฯ จะต้องชำระค่าใช้น้ำบาดาลให้แก่กรมทรัพยากรธรณี ปัญหาที่จะตามมาก็คือตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การนิคมอุตสาหกรรมฯ ไม่ได้รวมค่าใช้น้ำบาดาลที่จะต้องชำระให้กรมทรัพยากรธรณีเข้าไปในค่าบริการน้ำประปาที่การนิคมอุตสาหกรรมฯ เรียกเก็บจากผู้ประกอบอุตสาหกรรมด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ การนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็จะต้องประสบปัญหาการขาดทุน หรือไม่เช่นนั้นการนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็จะต้องขึ้นราคาค่าบริการน้ำประปาที่เรียกเก็บจากผู้ประกอบอุตสาหกรรม โดยจะต้องรวมค่าใช้น้ำบาดาลเข้าไปด้วย และจะต้องเรียกเก็บย้อนหลังไปถึงวันที่การนิคมอุตสาหกรรมฯ ต้องเสียค่าใช้น้ำบาดาลให้แก่กรมทรัพยากรธรณี ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหา มาก และในขณะนี้เขตนิคมอุตสาหกรรมทุกแห่งของการนิคมอุตสาหกรรมฯ จำเป็นต้องใช้ น้ำบาดาลมากเพราะอยู่นอกพื้นที่ที่การประปาบริการน้ำถึง

“มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในทางวิชาการ สำหรับการเจาะน้ำบาดาล การเลิกเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาลแบบอนุรักษ์ การระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล การเลิกใช้บ่อน้ำบาดาล การป้องกันด้านสาธารณสุข และการป้องกันในเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ

(๒) กำหนดวิธีการให้ความคุ้มครองแก่คนงานและความปลอดภัยแก่บุคคลภายนอก

“มาตรา ๒๓ ในการเจาะน้ำบาดาล ถ้าพบโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุซากดึกดำบรรพ์ หรือแร่ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจหรือทางการศึกษาในด้านธรณีวิทยาผู้รับใบอนุญาตหรือส่วนราชการหรือองค์การของรัฐตามมาตรา ๔ ต้องรายงานให้พนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่หรือกรมทรัพยากรธรณีทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันพบ และถ้าเป็นโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ ให้กรมทรัพยากรธรณีแจ้งให้กรมศิลปากรทราบโดยด่วน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่หารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) และผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นแบ่งออกได้เป็นสามฝ่ายดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๒๑ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาล ๖ ฉบับและใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล ๗ ฉบับ จากกรมทรัพยากรธรณี และได้รับใบอนุญาตดังกล่าวแล้ว ต่อมาเมื่อได้มีกฎกระทรวงกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลต้องชำระค่าใช้น้ำบาดาลตามอัตราที่กฎกระทรวงกำหนด จึงมีปัญหาว่า การนิคมอุตสาหกรรมฯ ในฐานะเป็นผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลจะอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.๒๕๒๐ ปฏิเสธไม่ชำระค่าใช้น้ำบาดาลให้แก่กรมทรัพยากรธรณี โดยอ้างว่าพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ไม่ใช่บังคับกับการนิคมอุตสาหกรรมฯ ซึ่งเป็นองค์การของรัฐได้หรือไม่

ในปัญหานี้ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ฝ่ายหนึ่ง มีความเห็นว่ามาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ซึ่งบัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค หรือเพื่อเกษตรกรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับการเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาล แต่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐดังกล่าวต้องปฏิบัติตามประกาศที่ออกตามมาตรา ๖ และปฏิบัติตามมาตรา ๒๓” เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะและผลตามกฎหมายดังนี้

๑. เป็นบทบัญญัติที่มีได้ระบุอย่างชัดเจนว่าไม่ใช่บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรมใด หรือองค์การของรัฐใด ดังจะเห็นได้ว่าไม่ได้ระบุว่าไม่ใช่บังคับกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ฉะนั้น ถ้ามีปัญหาว่า กระทรวง ทบวง กรมหรือองค์การของรัฐใดบ้างที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ เมื่อพิจารณามาตรา ๑๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลใด ๆ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ประกอบกับมาตรา ๓๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติลงโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ คือประกอบกิจการน้ำบาดาลโดยไม่ได้รับใบอนุญาต จะเห็นได้ว่าผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวก็คืออธิบดีกรมทรัพยากรธรณีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีมอบหมาย เมื่ออธิบดีกรมทรัพยากรธรณีได้วินิจฉัยว่าการนิคมอุตสาหกรรมฯ อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ และต้องมาขอรับใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลและการนิคมอุตสาหกรรมฯ ไม่ได้แย้งในประเด็นที่ว่าตนอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ หรือไม่ แต่ยินดีปฏิบัติตามความเห็นของอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีโดยได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลพร้อมกับได้ชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาต โดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ในกรณีเช่นนี้ต้องถือว่าการนิคมอุตสาหกรรมฯ ยอมรับว่าตนอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ และเมื่อมีกฎกระทรวงกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลต้องชำระค่าใช้น้ำบาดาลการนิคมอุตสาหกรรมฯ ในฐานะผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลก็ต้องชำระค่าใช้น้ำบาดาลตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง การนิคมอุตสาหกรรม

า จะโต้แย้งว่าไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ในขณะที่มีพันธะที่จะต้องชำระค่าใช้น้ำบาดาลหาได้ไม่ เพราะถ้าโต้แย้งในประเด็นที่ว่าอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ หรือไม่ การนิคมอุตสาหกรรมฯ จะต้องโต้แย้งก่อนที่จะยื่นคำขอรับใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล

๒. บทบัญญัติมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นให้กระทรวง ทบวง กรมและองค์การของรัฐไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ คือไม่ต้องมาขอรับใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล บทบัญญัติยกเว้นดังกล่าวนี้ไม่อาจแปลความหมายว่าเป็นการห้ามปฏิบัติตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ อย่างเด็ดขาดเพราะพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ เป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นเพื่อให้มีมาตรการป้องกันอันเหมาะสมเพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน ดังจะเห็นได้จากเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ซึ่งปรากฏอยู่ที่ท้ายพระราชบัญญัติว่า “เนื่องจากในปัจจุบันนี้มีการเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาลกันอย่างกว้างขวางและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต แต่ยังไม่มีการควบคุมให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการจนปรากฏว่าแหล่งน้ำบาดาลบางแห่งเกิดขาดแคลนหรือเสียหาย ซึ่งถ้าปล่อยให้มิสภาพเช่นนี้อยู่ต่อไป อาจเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรของชาติ หรือทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษหรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สินหรือสุขภาพของประชาชน สมควรมีมาตรการป้องกันอันเหมาะสมเพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” เมื่อพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันความเสียหายต่อทรัพยากรของชาติ การทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ หรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สินหรือสุขภาพของประชาชน และเพื่อให้การป้องกันได้ผลก็จำเป็นต้องมีมาตรการควบคุมการเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาล โดยการบังคับให้มาขอรับใบอนุญาต ซึ่งจะช่วยให้กรมทรัพยากรธรณีควบคุมการเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น การที่การนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ โดยมายื่นคำขอรับใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน เพราะยอมรับรู้การที่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นตัวอย่างที่ดียิ่งกว่าการปฏิเสธไม่ยอมอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ซึ่งอาจเป็นการเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ส่วนรวมได้เพราะการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้คอยควบคุมการใช้น้ำบาดาล และเมื่อการนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้ยินยอมปฏิบัติตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ มาตั้งแต่ต้น คือการขอรับใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล การนิคมอุตสาหกรรมฯ ในฐานะผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ตลอดไป จะเลือกปฏิบัติแต่เพียงครั้ง ๆ กลาง ๆ หาได้ไม่ ฉะนั้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ ในฐานะผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลจึงผูกพันจะต้องเสียค่าใช้น้ำบาดาลให้แก่กรมทรัพยากรธรณี

อนึ่ง กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ฝ่ายที่หนึ่ง ใคร่ขอเสนอความเห็นเพิ่มเติมว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับการชำระค่าใช้น้ำบาดาลตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น โดยที่การนิคมอุตสาหกรรมฯ เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการส่งเสริมอุตสาหกรรม ถ้าการนิคมอุตสาหกรรมฯ เห็นว่าควรได้รับยกเว้นไม่ต้องชำระค่าใช้น้ำบาดาล การนิคมอุตสาหกรรมฯ อาจมี

หนังสือขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาออกกฎกระทรวงยกเว้นให้การนิคมอุตสาหกรรมฯ ในฐานะผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล ไม่ต้องชำระค่าใช้น้ำบาดาลก็ได้ เพราะมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการน้ำบาดาล มีอำนาจออกกฎกระทรวงยกเว้นค่าใช้น้ำบาดาลแก่ผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลบางประเภทในเขตน้ำบาดาลบางเขตได้ ซึ่งจะเป็นครรลองที่เหมาะสมยิ่งกว่าการนำมาตรา ๔ มาอ้างเพื่อไม่ต้องชำระค่าใช้น้ำบาดาล

สรุปแล้ว กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔ ไม่มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่ห้ามกระทรวง ทบวง กรม และองค์การของรัฐปฏิบัติตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ แต่ที่บัญญัติไม่ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม และองค์การของรัฐก็โดยพิจารณาเห็นว่าส่วนราชการและองค์การของรัฐดังกล่าวมีขีดความสามารถที่จะประกอบกิจการน้ำบาดาลได้โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหรือประชาชน แต่ถ้าเมื่อใดกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐไม่แน่ใจว่าจะประกอบกิจการน้ำบาดาลโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์มาตรฐานและวิธีการที่กรมทรัพยากรธรณีกำหนด กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐก็ชอบที่จะเข้ามาอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ โดยขอเป็นผู้รับใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล สำหรับประเด็นที่ไม่ประสงค์จะเสียค่าใช้น้ำบาดาลให้แก่กรมทรัพยากรธรณี ก็อาจดำเนินการขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกกฎกระทรวงยกเว้นค่าใช้น้ำบาดาลให้แก่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.๒๕๒๐ มาตรา ๔ ไม่ใช้บังคับแก่องค์การของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค และองค์การของรัฐที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ใช้บังคับมีแต่การประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาคเท่านั้น เมื่อได้ดูวัตถุประสงค์ของการประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.๒๕๑๐ มาตรา ๖ และพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕ แล้ว จะเห็นว่าวัตถุประสงค์ของการประปาทั้งนครหลวงและส่วนภูมิภาคเป็นเรื่องของการสำรวจจัดหาแหล่งน้ำดิบและจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา อันเป็นการให้บริการสาธารณสุขปโภค ในการจัดหาหน้าเพื่ออุปโภคบริโภค โดยเฉพาะ ต้องตามความหมายของพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.๒๕๒๐ มาตรา ๔ ที่ไม่ใช้บังคับแก่การประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาค ส่วนพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๖ (๑) (๒) มีวัตถุประสงค์ในเรื่องการจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมแล้วทำการปรับปรุงที่ดินที่ได้มานั้นเพื่อให้บริการในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ถนน ท่อระบายน้ำโรงขจัดน้ำเสีย ไฟฟ้า และประปา เป็นสิ่งจำเป็นในหลาย ๆ เรื่องย่อยที่รวมอยู่ในเรื่องใหญ่ คือการปรับปรุงที่ดินในแปลงที่ได้มีประกาศเป็นเขตอุตสาหกรรมทั่วไป หรือที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้เป็นเขตอุตสาหกรรมส่งออกและมีแผนที่กำหนดเขตไว้ท้ายประกาศหรือท้ายพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๓๖ และการปรับปรุงที่ดินในแปลงนี้ก็เพื่อการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรมเท่านั้น กรณีที่

เป็นปัญหาก็คือ การนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้รับอนุญาตให้ขุดเจาะและใช้น้ำบาดาลในเขตพื้นที่งานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม มิใช่การให้บริการอันเป็นสาธารณูปโภคโดยทั่ว ๆ ไป นอกจากการจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินและการปรับปรุงที่ดินดังกล่าวแล้วพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๖ (๓)(๔) (๕) และ (๖) ยังมีวัตถุประสงค์ในเรื่องอื่น ๆ อันเป็นการดำเนินธุรกิจที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของการนิคมอุตสาหกรรมฯ อีกด้วย การนิคมอุตสาหกรรมฯ จึงไม่ใช่องค์การของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคตามความหมายของพระราชบัญญัติน้ำบาดาลพ.ศ.๒๕๒๐ มาตรา ๔ ดังนั้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ ซึ่งเป็นผู้ได้ขอและได้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลจึงไม่ได้รับยกเว้นค่าใช้น้ำบาดาล เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.๒๕๒๐ ข้อ ๔ คือ เป็นการใช้น้ำบาดาลนอกพื้นที่ที่การประปาบริการน้ำถึง และเป็น (๑) การใช้น้ำบาดาลเพื่อการอุปโภคบริโภคหรือการอุปโภคหรือ (๒) การใช้น้ำบาดาลเพื่อธุรกิจหรือเกษตรกรรมที่ได้รับอนุญาตให้ใช้น้ำบาดาลไม่เกินวันละยี่สิบห้าลูกบาศก์เมตร

ฝ่ายที่สาม เห็นว่า การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นองค์การของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค จึงได้รับการยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวกับการเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาล โดยไม่ต้องอยู่ในข่ายบังคับของพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.๒๕๒๐ ตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และไม่ต้องเสียค่าใช้น้ำบาดาลให้แก่กรมทรัพยากรธรณี อนึ่ง แม้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมฯ จะได้รับใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลอยู่แล้วก็ตาม ก็หาทำให้การนิคมอุตสาหกรรมฯ มีพันธะที่จะต้องเสียค่าใช้น้ำบาดาลให้แก่กรมทรัพยากรธรณีไม่ ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. การนิคมอุตสาหกรรมฯ มีฐานะเป็นองค์การของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.๒๕๒๐ เพราะถึงแม้พระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ จะไม่ได้บัญญัติคำนิยามคำว่า “องค์การของรัฐ” ไว้ว่ามีความหมายแคไหนเพียงใดแต่ก็พึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าหมายถึงองค์การที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาที่ได้ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลและองค์การนั้นมีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม เมื่อการนิคมอุตสาหกรรมฯ เป็นองค์การที่จัดตั้งโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๙ฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล แม้อาจจะได้มีพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว และได้แก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการนิคมอุตสาหกรรมฯ ให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ยิ่งขึ้น แต่พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ ยังคงรับรองความเป็นนิติบุคคลและข้อเท็จจริงที่ว่าทุนทั้งหมดของการนิคมอุตสาหกรรมฯ มาจากรัฐบาล และประกอบกับการนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็มีได้มีฐานะเป็นกระทรวงทบวง กรม การนิคมอุตสาหกรรมฯ จึงเป็นองค์การของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ความเห็นดังกล่าวนี้เมื่อนำไปเทียบเคียงกับความหมายของคำว่า “องค์การของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.๒๕๒๐ ซึ่งได้ให้คำนิยามไว้ว่า หมายถึง “องค์การหรือวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล

ซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นและมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล” ก็จะเห็นได้ว่ามีลักษณะอย่างเดียวกัน

๒. พิจารณาวัตถุประสงค์หรือหน้าที่ของการนิคมอุตสาหกรรมฯ จะเห็นได้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมฯ มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค เพราะมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ ได้บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมขึ้น เรียกว่า “การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย”เรียกโดยย่อว่า “กนอ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับ กนอ.

(๒) การปรับปรุงที่ดินตาม (๑) เพื่อให้บริการ ตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม เช่น การจัดให้มีถนนท่อระบายน้ำ โรงขจัดน้ำเสีย ไฟฟ้า และประปา เป็นต้น

ฯลฯ

ฯลฯ”

นอกจากการจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมตามมาตรา ๖ (๑) แล้วมาตรา ๖ (๒) ยังกำหนดให้การนิคมอุตสาหกรรมฯ ทำการปรับปรุงที่ดินดังกล่าวเพื่อให้บริการ ตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม การจัดให้มีการบริการ ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกในเขตนิคมอุตสาหกรรม เช่น ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของการนิคมอุตสาหกรรมฯ เพราะถ้าไม่มีการจัดให้มีประปาแล้วการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรมก็เป็นไปไม่ได้ ผู้ที่อยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบอุตสาหกรรม คนงาน ลูกจ้าง พนักงาน หรือครอบครัวของบุคคลดังกล่าว ตลอดจนกรรมวิธีการผลิตบางอย่างของโรงงานอุตสาหกรรมจำเป็นต้องใช้น้ำทั้งสิ้นคำว่า “อุปโภค” นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๒๕ ได้ให้ความหมายว่า “เอามาใช้ให้เกิดประโยชน์” การใช้น้ำของผู้ที่อยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมฯ และของโรงงานอุตสาหกรรมจึงถือได้ว่าเป็นการใช้ น้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค และเมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแล้วจะเห็นได้ว่าได้มีการจัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยขึ้นเมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๕ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๙ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยมีวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในข้อ ๒ ของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ใน (๑) และ (๒) ของข้อ ๒ ได้กำหนดให้การนิคมอุตสาหกรรมฯ มีหน้าที่จัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม และปรับปรุงที่ดินนั้น เช่น ก่อสร้างถนน ท่อระบายน้ำโรงงานหรือสิ่งติดตั้งอันจำเป็น ตลอดจนจัดอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่การดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม และใน (๑) และ (๒) ของข้อ ๒ ของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ก็ไม่ได้กล่าวถึง การจัดหาหรือจัดให้มีประปาแต่อย่างใด ในปี พ.ศ.๒๕๒๐ ได้มีการตราพระราชบัญญัติน้ำบาดาลขึ้นใช้บังคับ และในปี พ.ศ.๒๕๒๒ ได้มีการตราพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยขึ้นใช้บังคับ และยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๙ ฯ ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของ

การนิคมอุตสาหกรรมฯ ไว้ใน (๑) และ (๒) ว่า การนิคมอุตสาหกรรมฯ มีหน้าที่จัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม หรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการนิคมอุตสาหกรรมฯ และปรับปรุงที่ดินนั้นเพื่อให้บริการตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม เช่น การจัดให้มีถนน ท่อระบายน้ำ โรงขจัดน้ำเสีย ไฟฟ้าและประปา เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงถ้อยคำที่เปลี่ยนแปลงไปเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ในพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมฯ แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ของการแก้ไขที่จะให้การนิคมอุตสาหกรรมฯ มีหน้าที่โดยตรงในการจัดหา น้ำประปาสำหรับใช้ในเขตอุตสาหกรรมซึ่งทำให้การนิคมอุตสาหกรรมฯ อยู่ในข่ายที่จะได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ

๓. การที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ยื่นคำขอรับและได้รับใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลจากกรมทรัพยากรธรณีแล้วนั้นก็ไม่ทำให้ผลของการได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๔ ของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ต้องเปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นผู้ไม่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๔ แต่ประการใดไม่ความเป็นมาของการขอรับใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลของการนิคมอุตสาหกรรมฯ มีว่า การนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้เจาะและนำน้ำบาดาลขึ้นมาใช้ก่อนพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.๒๕๒๐ ใช้บังคับแล้วหนึ่งบ่อ เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ขึ้นใช้บังคับแล้วกรมทรัพยากรธรณีได้แจ้งให้บุคคลทุกคนรวมทั้งการนิคมอุตสาหกรรมฯ ที่มีบ่อน้ำบาดาลอยู่ในเขตน้ำบาดาลให้มาขอรับใบอนุญาตการนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล เพราะเห็นว่าตนได้ทำการเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลมาก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ และกรมทรัพยากรธรณีก็ยืนยันว่าจะต้องขอรับใบอนุญาตและในการขอรับใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาลในขณะนั้น ก็เสียเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตฉบับละ ๕๐ บาทเท่านั้น ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๒๗ กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๒๗)ฯ กำหนดอัตราค่าใช้น้ำบาดาลที่ผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลต้องชำระให้แก่กรมทรัพยากรธรณี ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็ได้โต้แย้งว่าตนได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ และแม้จนปัจจุบัน การนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็ไม่ได้ชำระค่าใช้น้ำบาดาลให้กรมทรัพยากรธรณี การโต้แย้งนี้แสดงให้เห็นว่า การนิคมอุตสาหกรรมฯ ไม่มีเจตนาจะสละการยกเว้นที่ตนได้รับตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ แต่อย่างใด

อนึ่ง มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.๒๕๒๐ บัญญัติให้ผู้ประกอบกิจการน้ำบาดาลต้องขอรับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี และมาตรา ๓๘ บัญญัติว่า ผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และจะริบเครื่องมือ เครื่องใช้หรือจักรกลใด ๆ ที่ได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์กระทำความผิดเสียก็ได้ ซึ่งเป็นโทษอาญา กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหาใช่เป็นกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายแพ่งธรรมดาไม่ เมื่อกฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้ประโยชน์หรือสิทธิพิเศษแก่บุคคลใด บุคคลนั้นย่อมสามารถยกประโยชน์หรือสิทธิพิเศษที่ตนได้รับตามกฎหมายขึ้นอ้างต่อผู้อื่นได้ตลอดเวลา เมื่อการนิคม

อุตสาหกรรมฯ ได้รับยกเว้นตามมาตรา ๔ การที่การนิคมอุตสาหกรรมฯ ไปขอรับใบอนุญาตเจาะ น้ำบาดาลและใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลจากกรมทรัพยากรธรณี จึงไม่กระทบกระเทือนต่อการได้รับ ยกเว้นจากการบังคับใช้ของกฎหมายตามมาตรา ๔ แต่ประการใด

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ฝ่ายที่สามจึงมี ความเห็นว่า การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นองค์การของรัฐที่ได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้ บังคับของพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ต้องชำระ ค่าใช้น้ำบาดาลให้กรมทรัพยากรธรณี

โดยที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ มีความเห็นแบ่งออกเป็นสามฝ่ายดังได้ กล่าวมาแล้วข้างต้น และการวินิจฉัยปัญหากฎหมายที่ขอหารือมาจะมีผลกระทบต่อฐานะของการ นิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และการปฏิบัติหน้าที่ของกรมทรัพยากรธรณี ฉะนั้น เพื่อ ความรอบคอบ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ จึงเห็นสมควรให้นำเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาของ ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๓ (๒)^{๑๑}แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณา ปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรม ทรัพยากรธรณี) และผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นว่าปัญหาที่ จะต้องพิจารณา คือ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นองค์การของรัฐที่อยู่ในข่ายได้รับ ยกเว้นไม่ต้องเสียค่าใช้น้ำบาดาลตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.๒๕๒๐ หรือไม่ เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.๒๕๒๐ ขึ้นใช้บังคับแล้ว จะ เห็นได้ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันความเสียหายต่อแหล่งน้ำบาดาล ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญ อย่างหนึ่งของชาติ ป้องกันการทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ หรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สินหรือ สุขภาพของประชาชน^{๑๒} มาตรา ๔^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.๒๕๒๐ ได้บัญญัติไม่ใช่

^{๑๑}ข้อ ๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่าง กฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

๑.๑๑

๑.๑๑

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่า มีปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ ประชุมใหญ่

๑.๑๑

๑.๑๑

^{๑๒}หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือเนื่องจากในปัจจุบันนี้ มี การเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาลกันอย่างกว้างขวางและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต แต่ยังไม่ มี การควบคุมให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ จนปรากฏว่าแหล่งน้ำบาดาลบางแห่งเกิดขาดแคลนหรือ เสียหายซึ่งถ้าปล่อยให้มีสภาพเช่นนี้ต่อไป อาจเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรของชาติหรือทำให้สิ่งแวดล้อม เป็นพิษหรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สินหรือสุขภาพของประชาชนสมควรมีมาตรการป้องกันอันเหมาะสม เพื่อ ประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค หรือเพื่อเกษตรกรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับการเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาล องค์การของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคในที่นี้ น่าจะหมายความถึง องค์การของรัฐที่มีหน้าที่จัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคในลักษณะที่เป็นการให้บริการอันเป็นสาธารณูปโภค เช่น การประปานครหลวง หรือการประปาส่วนภูมิภาคเท่านั้น สำหรับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยนั้นเป็นองค์การของรัฐซึ่งมีหน้าที่หลัก คือ การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม ดังปรากฏตามมาตรา ๖ (๑)^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ สำหรับหน้าที่ในการจัดให้มีการประปาที่ปรากฏตามมาตรา ๖ (๒)^{๖๗} นั้น เป็นเพียงหน้าที่ย่อยอันหนึ่งในการปรับปรุงที่ดินให้เหมาะสมที่จะจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม โดยเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างหนึ่งที่จัดให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในเขตนิคมอุตสาหกรรม หากใช้เป็นหน้าที่สำคัญหรือหน้าที่หลักของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ไม่นับ การจัดให้มีการประปาของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็เป็นการให้บริการแก่คนกลุ่มหนึ่ง คือ ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในเขตนิคมอุตสาหกรรมเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการให้บริการในลักษณะที่เป็นสาธารณูปโภค การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจึงไม่ใช่ องค์การของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค อันจะทำให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าใช้น้ำบาดาล การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจึงต้องเสียค่าใช้น้ำบาดาลให้แก่กรมทรัพยากรธรณี ดังนั้น ในปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นพ้องกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ฝ่ายที่สอง

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๔

^{๖๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๖๗}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๗)

^{๖๘}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๗)