



ACADEMIC FOCUS

เอกสารวิชาการ

**ร่างพระราชบัญญัติ
การเดินเรือในน่านน้ำไทย
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.
: กฎหมายเพื่อปกป้องท้องทะเล**

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ดาวน์โหลดเอกสารได้จาก
www.parliament.go.th/library



ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

: กฎหมายเพื่อปกป้องท้องทะเล

Academic Focus

สิงหาคม 2565

สารบัญ

บทนำ	1
สภาวะมลพิษที่เกิดจากการเดินเรือ	4
หลักการแก้ไขปัญหามลพิษจาก	6
การขนส่งทางทะเลระดับนานาชาติ	
ขอบเขตของภาคผนวกที่ 5	8
ข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกัน	
มลพิษจากขยะบนเรือ	
รัฐที่มีอำนาจในการควบคุมดูแล	9
เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญา	
ผลดีเมื่อจัดทำอนุสัญญา	10
ความคิดเห็นจากการศึกษา	11
มาตรการทางกฎหมายไทย	11
ในการควบคุมการทิ้งขยะลงทะเล	
บรรณานุกรม	19

บทนำ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การขนส่งทางทะเลมีความสำคัญต่อการขนส่งสินค้าและการเดินเรือระหว่างประเทศ โดยเป็นหลักสำคัญของเครือข่ายการขนส่งระหว่างประเทศ ซึ่งส่งเสริมการขยายตัวของห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) และการค้าระหว่างประเทศ ถือเป็นภาคการขนส่งที่มีความสำคัญในการสนับสนุนการค้าและการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ที่ผ่านมาน่านน้ำไทยมีมลพิษทางทะเลเกิดจากเรือมากพอสมควร อันเนื่องมาจากการปล่อยทิ้งน้ำมัน สิ่งสกปรก และอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบริเวณท่าจอดเรือของไทย ปากแม่น้ำ ชายฝั่งทะเล บางเหตุการณ์มีความรุนแรง และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลมาก ซึ่งผลกระทบของมลพิษจากเรือต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลก่ออันตรายต่อระบบนิเวศในทะเล

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในเวทีการค้าโลกสนับสนุนให้ทุกประเทศที่มีการขนส่งทางทะเลปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ประเทศไทยในฐานะที่เป็นภาคีของอนุสัญญาทั้งสองฉบับ มีพันธกรณีที่จะต้องอนุวัติการกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งในการอนุวัติการกฎหมายของประเทศไทยในประเด็นเกี่ยวกับความร่วมมือในการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการปฏิบัติการของเรือตาม UNCLOS และ MARPOL 73/78 โดยกรมเจ้าท่าได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งจะเป็นการรองรับการอนุวัติการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือภาคผนวก 5 ว่าด้วยกฎข้อบังคับสำหรับการป้องกันมลพิษจากขยะบนเรือ (MARPOL Annex V) เพื่อกำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการเพื่อลดและป้องกันมลพิษจากเรือและแท่น โดยออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อห้ามการทิ้งขยะจากเรือและแท่น พร้อมทั้งกำหนดข้อยกเว้นให้ทิ้งขยะได้ในบางกรณีที่มีเหตุจำเป็นหรือมีเหตุสุดวิสัย อีกทั้งยังให้อำนาจรัฐเมื่อทำการตรวจสอบเรือเพื่อบังคับให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำในทะเลของประเทศไทย

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

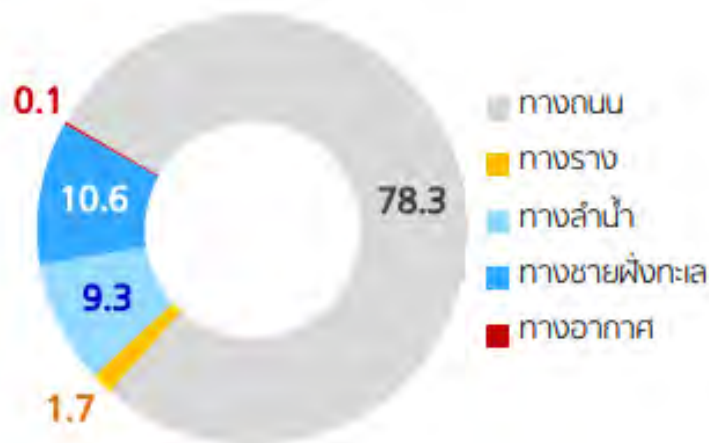
สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

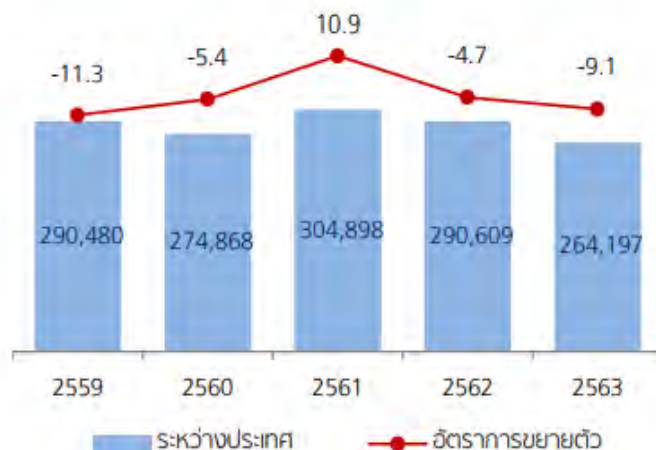
ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การขนส่งสินค้าทางทะเลมีความสำคัญต่อการขนส่งสินค้าและการเดินเรือระหว่างประเทศ โดยเป็นหลักฐานสำคัญของเครือข่ายการขนส่งระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นรูปแบบการขนส่งที่สามารถขนส่งได้คราวละมาก ๆ ทำให้ต้นทุนและค่าระวางมีราคาถูกกว่าการขนส่งรูปแบบอื่น จึงช่วยลดค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนในการส่งออกสินค้า มีความประหยัดกว่าการขนส่งทางถนน 7 เท่า และประหยัดกว่าการขนส่งทางราง 3.5 เท่า ถือเป็นภาคการขนส่งที่มีความสำคัญในการสนับสนุนการค้าและการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งภาคการขนส่งทางทะเล ถือเป็นส่วนหนึ่งภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) ภายใต้กรอบของสหประชาชาติ (United Nations) ซึ่งผู้นำประเทศต่าง ๆ ได้รับรองวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 (The 2030 Agenda for Sustainable Development) ในการประชุมสหประชาชาติระดับผู้นำเพื่อรับรองวาระการพัฒนาภายหลังปี ค.ศ. 2015

ปัจจุบันการขนส่งสินค้าทางถนนยังคงเป็นรูปแบบการขนส่งหลักของประเทศ ปี 2562 การขนส่งสินค้าทางถนน คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 78.3 รองลงมาได้แก่ การขนส่งสินค้าทางชายฝั่งทะเลและลำน้ำภายในประเทศ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 10.6 และ 9.3 ตามลำดับ ในขณะที่การขนส่งสินค้าทางรางและทางอากาศ มีสัดส่วนค่อนข้างน้อย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.7 และ 0.1 ตามลำดับ



ภาพที่ 1 สัดส่วนปริมาณการขนส่งสินค้าในประเทศ ปี 2562 (ร้อยละ)

ที่มา: รายงานโลจิสติกส์ของประเทศไทย ประจำปี 2562 (น. 13), โดย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กองยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์, 2563, สืบค้นจาก https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=10791



ภาพที่ 2 ปริมาณการขนส่งสินค้าทางน้ำ (พันตัน)

ที่มา: รายงานโลจิสติกส์ของประเทศไทย ประจำปี 2563 (น. 8), โดย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กองยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์, 2564, สืบค้นจาก https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=10791

แม้ว่าการขนส่งสินค้าทางน้ำจะมีแนวโน้มลดลง ในปี 2563 อันเนื่องมาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID 19 จึงอาจทำให้การขนส่งระหว่างประเทศมีปริมาณ 264,197 พันตัน ลดลงจาก 290,609 พันตัน ในปี 2562 หรือลดลง คิดเป็นร้อยละ 9.1 อันเนื่องมาจากการได้รับผลกระทบจากมาตรการควบคุมการนำเข้าส่งออกสินค้าของประเทศคู่ค้า รวมทั้งการขาดแคลนตู้สินค้าเปล่าของผู้ประกอบการ เนื่องจากสายการบินเรือกำหนดเส้นทางและความถี่ของการเดินเรือที่จำกัด และการตกค้างของตู้สินค้าที่ประเทศปลายทางจากสถานการณ์ที่มีการแพร่ระบาดของ COVID 19 โดยในปี 2563 ปริมาณตู้สินค้าผ่านท่าเรือแหลมฉบัง มีปริมาณ 5.60 ล้าน TEU ลดลง จาก 7.98 ล้าน TEU ในปี 2562 หรือมีลดลงคิดเป็น ร้อยละ 29.8

ประเภทและขนาดของกองเรือพาณิชย์โลก ปี 2560-2562

ประเภทเรือ	ปี 2560		ปี 2561		ปี 2562		อัตราขยายตัว (%)
	1,000 เดทเวทตัน	สัดส่วนต่อกองเรือทั่วโลก (%)	1,000 เดทเวทตัน	สัดส่วนต่อกองเรือทั่วโลก (%)	1,000 เดทเวทตัน	สัดส่วนต่อกองเรือทั่วโลก (%)	
เรือบรรทุกน้ำมัน	535,700	28.8	562,035	29.2	567,533	28.7	0.98
เรือสินค้าเทกอง	795,581	42.7	818,921	42.5	842,438	42.6	2.87
เรือสินค้าทั่วไป	74,908	4.0	73,951	3.8	74,000	3.7	0.07
เรือคอนเทนเนอร์	245,759	13.2	253,275	13.1	265,668	13.4	4.89
เรืออื่น ๆ	210,455	11.3	218,002	11.3	226,854	11.5	4.06
รวมกองเรือโลก	1,862,340	100.0	1,926,183	100.0	1,976,491	100.0	2.61

ที่มา: UNCTAD Review of Maritime Transport 2019

ทั้งนี้ ในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ปริมาณการขนส่งทางทะเลของโลกมีการขยายตัว 4 เท่า โดยส่วนของ Container segment นั้น ขยายตัวเร็วกว่า GDP โลกถึง 2.5 เท่า และบริการในสาขานี้มีการขยายตัวค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในส่วนของสายการบินเรือ เรือบรรทุกรถยนต์ เรือท่องเที่ยว (Cruise) เรือบรรทุกขนาดใหญ่ และตู้เย็นคอนเทนเนอร์ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 50 ของปริมาณการจราจรในการขนส่งทางทะเลทั้งหมด

สภาวะมลพิษที่เกิดจากการเดินเรือ

การขนส่งทางน้ำไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำหรือทะเลมีแนวโน้มขยายตัวในอัตราสูง ทั้งการขนส่งน้ำมันหรือสินค้าอื่น เนื่องจากเป็นวิธีสะดวกและประหยัดค่าใช้จ่าย โดยสังเกตได้จากสถิติจำนวนเรือขนส่งสินค้าขนาดใหญ่เข้ามาที่ท่าเรือกรุงเทพฯ จำนวน 4,377 เที่ยวเรือ ในปี 2564 (การทำเรือแห่งประเทศไทย, 2565) ในขณะที่ความถี่และความถี่ในการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศไทยก็เพิ่มขึ้นด้วย โดยในปี 2564 มีการนำเข้าน้ำมันดิบกว่า 50,092 ล้านลิตร (กรมธุรกิจพลังงาน, 2564) ซึ่งปริมาณมากกว่าร้อยละ 90 นำเข้าจากต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศในแถบตะวันออกกลาง การขนส่งน้ำมันของประเทศไทยใช้เรือบรรทุกขนาดระวาง 500-10,000 ตันตัน ขนส่งจากโรงกลั่นหรือคลังน้ำมันไปยังคลังน้ำมันย่อยตามแนวชายฝั่งทะเล โดยมีความหนาแน่นในบริเวณแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างและบริเวณอ่าวไทยตอนในชายฝั่งศรีราชา จังหวัดชลบุรี ทั้ง 2 บริเวณนี้ เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงในการเกิดน้ำมันรั่วไหล โดยสาเหตุอันดับแรกของน้ำมันที่รั่วไหลมาจากการปฏิบัติงานตามปกติในเรือ ไม่ว่าจะเป็นการล้างท้องเรือที่ทำให้มีกากขยะ น้ำเสีย กากวัสดุ และการปล่อยน้ำมันผสมน้ำลงทะเล ดังปรากฏตามท่าเรือในประเทศไทย เมื่อเรือสินค้าจากต่างประเทศหรือเรือชายฝั่งเข้ามาจอดเทียบท่าและขนถ่ายสินค้าเป็นเวลาหลายวันก็จะมีการถ่ายน้ำมันเครื่องหรือทำความสะอาดเรือ แต่โดยกฎข้อห้ามของท่าเทียบเรือที่มีให้ทิ้งสิ่งสกปรกและน้ำมันลงในน้ำเรือเหล่านี้จึงเก็บน้ำท้องเรือที่ผสมน้ำมันที่จะต้องสูบทิ้งที่ยังทิ้งไม่ได้ จนกระทั่งเรือเข้าสู่อ่าวไทยหรือพอสันดอนแม่น้ำเจ้าพระยา ก็จะระบายของเสียทุกอย่างที่เก็บไว้ในท้องเรือลงสู่ทะเล จึงพบเห็นได้ว่ามีคราบน้ำมันติดอยู่ตามชายฝั่งต้นอ่าวของไทยเสมอ ๆ (นลิน ญาณศิริ, สรจักร เกษมสุวรรณ, และเปี่ยมศักดิ์ เมนะเศวต, ม.ป.ป.)

การกำจัดของเสียออกจากเรือไม่จำเป็นต้องปล่อยลงสู่ทะเล เพราะสามารถกำจัดได้โดยวิธีอื่น อาทิ การติดตั้งอุปกรณ์ในเรือ เพื่อกำจัดสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้หรือการติดตั้งโรงรองรับและกำจัดของเสียจากเรือ (reception facilities) ที่ท่าเรือ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้มีการบังคับให้เจ้าของเรือหรือแท่น ต้องติดตั้งอุปกรณ์หรือเครื่องใช้เกี่ยวกับการกำจัดขยะและของเสียเพื่อป้องกันมิให้ก่อมลพิษทางทะเล (ร่างมาตรา 120/41 ถึงร่างมาตรา 120/46) นอกจากนี้ สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดมลพิษทางทะเล ที่จะต้องเฝ้าระวังและหามาตรการสกัดยั้ง คืออุบัติเหตุทางทะเล ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะ คือ

(1) อุบัติเหตุเรือชนกัน เรือเกยตื้น หรือไฟไหม้ การเกิดอุบัติเหตุของเรือเช่นนี้อาจทำให้เกิดน้ำมันปริมาณมากรั่วไหลลงสู่ทะเล ซึ่งอุบัติเหตุดังกล่าวอาจเกิดในน่านน้ำของประเทศอื่น และก่อผลกระทบต่อมายังประเทศไทย เช่น อุบัติเหตุเรือชนกันรุนแรงในช่องแคบมะละกา นอกจากนี้ ในน่านน้ำไทยได้เกิดอุบัติเหตุประเภทนี้หลายครั้งทั้งในทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป

(2) อุบัติเหตุจากการขนถ่ายสินค้า ทำให้น้ำมันหรือสารเคมีปนเปื้อนลงสู่ทะเล ในปัจจุบันได้ปรากฏเหตุการณ์พบน้ำมันในทะเลและบริเวณปากแม่น้ำเสมอ ซึ่งมีปริมาณน้ำมันไหลลงทะเลเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

ที่ผ่านมา บริเวณน่านน้ำไทยพบว่ามีมลพิษทางทะเลเกิดจากเรือมากพอสมควร อันเนื่องมาจากการปล่อยทิ้งน้ำมัน สิ่งสกปรก และอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบริเวณท่าจอดเรือของไทย ปากแม่น้ำ ชายฝั่งทะเลบางเหตุการณ์มีความรุนแรง และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลมาก แต่บางรายมีความรุนแรงน้อย ซึ่งขึ้นอยู่กับปริมาณของเสียและน้ำมันที่ไหลลงสู่ทะเล ซึ่งผลกระทบของมลพิษจากเรือต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลก่ออันตรายต่อระบบนิเวศในทะเล เพราะสัตว์น้ำอาจจะดูดซึมเอาน้ำมันที่รั่วไหลลงสู่ทะเลนี้เข้าสู่ร่างกายแล้วเกิดอาการมีเนมา ไม่สามารถเคลื่อนไหวหรือออกหาอาหารได้ ระบบการหายใจล้มเหลว และเสียชีวิตในที่สุด คราบน้ำมันเหนียวเหนอะหนะทำให้ปริมาณออกซิเจนในน้ำลดลง การถ่ายเทออกซิเจนระหว่างอากาศกับน้ำเกิดขึ้นไม่ได้ ซึ่งจะขัดขวางการเจริญเติบโตและการแพร่พันธุ์ของพืชน้ำที่เป็นอาหารของสัตว์น้ำ เป็นเหตุให้สัตว์น้ำในบริเวณดังกล่าวลดจำนวนลงตามไปด้วย ส่วนคราบน้ำมันที่ถูกพัดพาเข้าสู่ฝั่งก็ทำให้เกิดความสกปรกและทำลายความสวยงามของชายหาด อีกทั้งน้ำมันมีความหนืดสูง เมื่อไปเกาะติดตามตัวสัตว์ซึ่งจะทำให้สัตว์เหล่านั้นไม่สามารถเคลื่อนที่และยังชีพได้ตามปกติ จึงอาจทำให้นักทะเลหรือสัตว์บางชนิดสูญพันธุ์ได้ ในด้านผลกระทบต่อมนุษย์เกิดจากสารโพลีไซคลิกอะโรมาติกไฮโดรคาร์บอน (Polycyclic Aromatic Hydrocarbons; PAHs) ที่มีอยู่ในน้ำมันสะสมในตัวสัตว์ทะเล เมื่อมนุษย์ที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นบริโภคสัตว์เหล่านั้นเข้าไปก็จะทำให้เจ็บป่วย นอกจากนี้ สัตว์ทะเลที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นก็จะมีกลิ่นและรสของน้ำมันซึ่งไม่เหมาะแก่การบริโภค (นลิน ญาณศิริ, สรจักร เกษมสุวรรณ, และ เปี่ยมศักดิ์ เมนะเสวต, ม.ป.ป.)

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในเวทีการค้าโลกสนับสนุนให้ทุกประเทศที่มีการขนส่งทางทะเลปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภูมิภาคของอนุสัญญาและประเทศคู่ค้าของภูมิภาคในปัจจุบัน ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าวเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และกำลังพัฒนากฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพน้ำในทะเลของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณอ่าวไทยตอนในและอ่าวไทยฝั่งตะวันออก

ผลกระทบภายนอกเชิงลบจากการขนส่งสินค้าทางทะเลในบริบทของการขนส่งทางทะเลในบทความนี้ หมายถึง “มลพิษ” ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของเรือเดินทะเล และอุบัติเหตุที่เกิดจากเรือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีเรือบรรทุกน้ำมันที่ขนส่งระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นเรือที่มีขนาดใหญ่มาก ส่วนใหญ่มีขนาดมากกว่า 60,000 เดทเวทตัน และอาจมีขนาดใหญ่มากกว่า 200,000 เดทเวทตัน ซึ่งในการปฏิบัติงานของเรือบรรทุกน้ำมันจำเป็นต้องมีการบรรทุกหรือขนถ่ายน้ำมันที่ท่าเรือ การทำความสะอาดระวางบรรทุกน้ำมัน ตลอดจนบริเวณ

ผาระวางเพื่อชะล้างคราบน้ำมัน กิจกรรมเหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุให้น้ำมันปนเปื้อนกับน้ำทะเล นอกจากนี้อุบัติเหตุของเรือบรรทุกน้ำมันเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สร้างผลกระทบภายนอกเชิงลบอย่างร้ายแรงต่อระบบนิเวศทางทะเลเป็นบริเวณกว้าง ตลอดจนส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวอีกด้วย (International Maritime Organization [IMO], 2014; United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], 2013) ผลจากการรั่วไหลของน้ำมันในทะเลก่อให้เกิดความเสียหายกับสิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์จำนวนมาก เนื่องจากคราบน้ำมันในทะเลจะทำให้พืชใต้ทะเล ไม่ได้รับแสงแดดและอากาศ จึงไม่สามารถสังเคราะห์แสงได้ เมื่อพืชน้ำซึ่งเป็นอาหารหลักในห่วงโซ่อาหารตาย จะทำให้สัตว์อื่นขาดอาหารในการดำรงชีวิตและล้มตาย นอกจากนี้ คราบน้ำมันยังสร้างความสูญเสียแก่ธุรกิจท่องเที่ยว ถึงแม้ว่าจะใช้กระบวนการทางเคมีในการกำจัดคราบน้ำมันในทะเลแล้ว คราบน้ำมันบางส่วนก็จะยังคงหลงเหลืออยู่และต้องปล่อยให้อยู่สลายไปเองตามธรรมชาติ ซึ่งกระบวนการตามธรรมชาติอาจต้องใช้เวลาอันยาวนานหลังจากย่อยสลายหมดไป ระบบนิเวศยังต้องใช้เวลาอันยาวนานในการฟื้นฟูทั้งชนิดหิน หาดทราย ตลอดจนปะการังให้กลับสู่สภาพเดิม (เฉลิมพงษ์ เสนารักษ์, 2557)

นอกจากมลพิษจากน้ำมันแล้ว เรือขนส่งสินค้าระหว่างประเทศยังมีของเสียประเภทอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดมลพิษในระบบนิเวศ เช่น ขยะจากเรือ น้ำเสียจากกิจกรรมต่าง ๆ บนเรือ สารเคมีอันตราย ของเหลวเป็นพิษ และก๊าซพิษที่เกิดจากกระบวนการเผาไหม้ของเครื่องยนต์เรือ เป็นต้น ซึ่งของเสียทั้งหมดนี้ล้วนแล้วแต่เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดมลพิษร้ายแรงในหลายประเทศ

หลักการแก้ไขปัญหามลพิษจากการขนส่งทางทะเลระดับนานาชาติ

สำหรับวิธีการหลักในการแก้ไขปัญหามลพิษภายนอกเชิงลบจากการขนส่งทางทะเลระดับนานาชาติ คือ การใช้อำนาจรัฐในการควบคุมมลพิษจากการให้บริการของเรือขนส่งสินค้าและท่าเรือ โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายภายในประเทศ (National law) และอนุสัญญาระหว่างประเทศ (Convention) ซึ่งจะขอยกตัวอย่างกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้ในการควบคุมมลพิษจากกิจกรรมการขนส่งทางทะเล ซึ่งมีผลบังคับใช้ร้อยละ 99 กับกองเรือพาณิชย์โลก ได้แก่ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ (MARPOL 73/78) กล่าวคือ ย้อนไปในช่วงศตวรรษที่ 19 มลพิษจากการปฏิบัติงานของเรือบรรทุกน้ำมันสร้างผลกระทบร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลในหลายประเทศเป็นอย่างมาก ในปี พ.ศ. 2497 (1954) ประเทศอังกฤษจึงจัดให้มีการประชุมเพื่อยกร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเลจากน้ำมัน (International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า “OILPOL” ซึ่งอนุสัญญานี้จัดว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขปัญหามลพิษภายนอกเชิงลบในยุคแรก ๆ ของกิจการขนส่งทางทะเล โดยห้ามไม่ให้ทิ้งน้ำเสียจากการทำความสะอาดถังระวางเรือที่มีน้ำมันปนเปื้อนลงทะเล ในระยะต้องห้ามและในพื้นที่ที่กำหนด โดยให้มีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นกรณีพิเศษ (Special Area) (IMO, 2014) ต่อมาในปี พ.ศ. 2510 (1967) เกิดอุบัติเหตุครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ในยุคนั้น คือ เรือบรรทุกน้ำมันชื่อว่า ทอร์รี่ แคนยอน (Torrey Canyon) เกยตื้นในขณะที่แล่นเข้าสู่ช่องแคบอังกฤษ จนเป็นเหตุให้น้ำมันดิบจำนวน 120,000 ตัน รั่วไหลลงสู่ทะเลทำให้พื้นที่ในระยะ 80 กิโลเมตร จากชายฝั่งของประเทศฝรั่งเศส

และ 190 กิโลเมตร จากฝั่งทางตอนใต้ของประเทศอังกฤษถูกปนเปื้อนด้วยน้ำมัน คราบน้ำมันปกคลุมท้องทะเลกว่า 700 ตารางกิโลเมตร สัตว์ทะเลตายเป็นจำนวนมาก เช่น นกทะเล สัตว์น้ำและพืชน้ำขนาดเล็ก ฯลฯ (IMO, 2014) ด้วยเหตุนี้องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ จึงจัดให้มีการประชุมเพื่อหารือเรื่องการยกระดับมาตรการควบคุมมลพิษให้เข้มงวดมากกว่าเดิม จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2516 (1973) ได้มีการยกฐานะอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ (MARPOL) ขึ้น ซึ่งพัฒนาต่อยอดมาจากอนุสัญญา OILPOL ที่เคยใช้อยู่เดิม ในช่วงที่อนุสัญญา MARPOL ยังไม่มีผลบังคับใช้ เกิดอุบัติเหตุเรือบรรทุกน้ำมันจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ในปี พ.ศ. 2521 (1978) องค์การทางทะเลระหว่างประเทศจึงจัดให้มีการประชุมด้านความปลอดภัยของเรือบรรทุกน้ำมันและการป้องกันมลพิษ (Conference on Tanker Safety and Pollution Prevention: TSPP) โดยเน้นในเรื่องการปฏิบัติการเรือและการออกแบบเรือ มาตรฐานระหว่างประเทศอยู่ในรูปกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลเพื่อใช้ร่วมกัน เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1978 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 as Modified by the Protocol of 1978: MARPOL 73/78) หรือเรียกโดยย่อว่า UNCLOS และ MARPOL 73/78 ประเทศไทยในฐานะที่เป็นภาคีของอนุสัญญาทั้งสองฉบับมีพันธกรณีที่จะต้องอนุวัติการกฎหมายภายในของตนเอง ซึ่งในการอนุวัติการกฎหมายของประเทศไทยในประเด็นเกี่ยวกับความร่วมมือในการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการปฏิบัติการของเรือตาม UNCLOS และ MARPOL 73/78 โดยกรมเจ้าท่าได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเป็นการรองรับการอนุวัติการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ภาคผนวก 5 ว่าด้วยกฎข้อบังคับสำหรับการป้องกันมลพิษจากขยะบนเรือ (MARPOL Annex V) เพื่อกำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการเพื่อลดและป้องกันมลพิษจากเรือและแทน โดยออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อห้ามการทิ้งขยะจากเรือและแทน พร้อมทั้งกำหนดช้อยกเว้นให้ทิ้งขยะได้ในบางกรณีที่มีเหตุจำเป็นหรือมีเหตุสุดวิสัย อีกทั้งยังให้อำนาจรัฐเมืองท่าในการตรวจสอบเรือเพื่อบังคับให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ

ในส่วนของประเทศไทยได้ลงนามในภาคยานุวัติสารเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา MARPOL 73/78 ต่อองค์การทางทะเลระหว่างประเทศเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2550 และมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 โดยอนุสัญญา MARPOL 73/78 ประกอบด้วย 6 ภาคผนวก ได้แก่

- ภาคผนวกที่ 1 ข้อบังคับว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากน้ำมัน
- ภาคผนวกที่ 2 ข้อบังคับว่าด้วยการควบคุมมลพิษจากของเหลวที่มีพิษในปริมาตรรวม
- ภาคผนวกที่ 3 ข้อบังคับสำหรับการป้องกันมลพิษจากสารอันตรายที่ขนส่งทางทะเลในรูปแบบหีบห่อ
- ภาคผนวกที่ 4 ข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษอันเกิดจากการขจัดสิ่งปฏิกูลจากเรือ
- ภาคผนวกที่ 5 ข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากขยะบนเรือ
- ภาคผนวกที่ 6 ข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางอากาศจากเรือ

ซึ่งการบังคับใช้เบื้องต้นจะครอบคลุมเฉพาะข้อบังคับว่าด้วยการป้องกันและลดมลพิษจากเรือภาคผนวกที่ 1 และ 2 เท่านั้น ส่วนข้อบังคับเกี่ยวกับการปล่อยทิ้งขยะจากปฏิบัติการของเรือจะอยู่ในภาคผนวกที่ 5 (Annex V) รัฐภาคีสามารถเลือกที่จะผูกพันหรือไม่ก็ได้ ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ระหว่างดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่..) พ.ศ. เพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าเป็นภาคีและเพื่ออนุวัติการตามภาคผนวกที่ 5

ขอบเขตของภาคผนวกที่ 5 ข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากขยะบนเรือ

ประเภทของเรือ

สำหรับอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 ได้วางหลักเกณฑ์และมาตรการเกี่ยวกับการทิ้งขยะจากเรือสู่ทะเล โดยกฎข้อบังคับที่ 2 กำหนดให้นำข้อกำหนดตามภาคผนวกนี้มาใช้กับเรือทุกลำ ไม่ว่าจะเป็นเรือประเภทใดโดยมิได้มีการจำกัดประเภทเรือ รวมทั้งเรือดำน้ำและยานพาหนะที่ลอยน้ำได้ และยังหมายความรวมถึงแท่นขุดเจาะที่ติดตรึงอยู่กับที่หรือลอยน้ำได้ (Fixed or Floating platforms) เว้นแต่จะมีการกำหนดเป็นอย่างอื่น

ประเภทของขยะ

คำว่า “ขยะ” ตามภาคผนวกที่ 5 กฎข้อบังคับที่ 1.9 ได้กำหนดความหมายไว้ว่า “ขยะ” หมายถึงของเสียจากอาหารทุกชนิด ของเสียจากที่พักอาศัย ของเสียจากการปฏิบัติงานของเรือ พลาสติกทุกชนิด เศษสินค้า ถ้ำจากเตาเผา น้ำมันปรุงอาหาร เครื่องมือการทำประมงและซากสัตว์ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานตามปกติของเรือที่ต้องถูกกำจัดอย่างต่อเนื่องหรือเป็นช่วงระยะเวลา ยกเว้นสารอื่น ๆ ที่ระบุไว้ในภาคผนวกอื่นของอนุสัญญาฉบับนี้ แต่ไม่รวมถึงพลาสติกและชิ้นส่วนที่เกิดขึ้นจากการทำประมงในระหว่างการเดินทาง หรือที่เป็นผลจากกิจกรรมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การขนส่งสัตว์น้ำซึ่งรวมถึงสัตว์น้ำจำพวกมีเปลือกเพื่อการนำไปไว้ในสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และการขนส่งสัตว์น้ำจากการทำประมง รวมถึงสัตว์น้ำจำพวกมีเปลือกจากสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการเพาะเลี้ยงไปยังชายฝั่งเพื่อการแปรรูป

ทั้งนี้ ในอนุสัญญายังได้ขยายความหมายของขยะแต่ละประเภทเพิ่มเติม เช่น คำว่า “ของเสียจากอาหาร” หมายความว่า สารอาหารที่เน่าเสียหรือยังไม่เน่าเสีย จากผลไม้ ผัก ผลิตภัณฑ์จากนม สัตว์ปีก ผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์ และเศษอาหารที่เกิดขึ้นบนเรือ (กฎข้อบังคับที่ 1.8) หรือคำว่า “ของเสียจากการปฏิบัติงาน” หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในรูปของแข็ง (รวมถึงกิ่งของเหลว) ซึ่งไม่ได้ระบุไว้ในภาคผนวกอื่น ๆ ที่ได้มีการรวบรวมไว้บนเรือ ในระหว่างการบำรุงรักษาและการปฏิบัติงานตามปกติของเรือ หรือที่ใช้ในการจัดเก็บหรือผูกยึดสินค้าและให้รวมถึงสารทำความสะอาด สารเติมแต่งในระวางสินค้าและน้ำล้างเรือ แต่ไม่รวมถึงน้ำทิ้งน้ำห้องเรือ หรือการปล่อยทิ้งสิ่งอื่นใดในทำนองเดียวกันที่จำเป็นในการปฏิบัติงานของเรือ โดยคำนึงถึงข้อแนะนำขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (กฎข้อบังคับที่ 1.12) (วรรณา เจริญพลภาชัย, ม.ป.ป.)

รัฐที่มีอำนาจในการควบคุมดูแลเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญา

บทบาทของรัฐภาคีที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การดูแลทั้งตัวเรือและพื้นที่ในทะเลที่มีการทิ้งขยะเกิดขึ้น ซึ่งโดยหลักแล้วสถานะของรัฐภาคีจะแยกออกเป็น 3 สถานะ ได้แก่ สถานะของความเป็นรัฐเจ้าของธง (Flag State) สถานะของความเป็นรัฐเจ้าของท่าเรือ (Port State) หรือสถานะของความเป็นรัฐชายฝั่ง (Coastal State) โดยรัฐภาคีใดที่มีภูมิประเทศติดทะเลก็ย่อมมีทั้งสามสถานะ แต่ถ้าหากรัฐใด สภาภูมิประเทศไม่ติดทะเล ก็จะมีสถานะเพียงรัฐเจ้าของธงและรัฐเจ้าของท่าเรือ ซึ่งสถานะทั้งสามประการย่อมนำมาซึ่งสิทธิและหน้าที่ของรัฐภาคีในการใช้อำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยเหนือเรือและพื้นที่ทางทะเลตามกฎหมายเกณฑ์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA 1982: UNCLOS) ที่กำหนดไว้แตกต่างกัน

โดยทั่วไปรัฐภาคีผู้ที่มีอำนาจในการควบคุมดูแลการปฏิบัติตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 ได้แก่ รัฐซึ่งเรือดังกล่าวชักรธงหรือรัฐเจ้าของธง (Flag State) และรัฐเจ้าของท่าเรือ (Port State)

กรณีของรัฐเจ้าของธงย่อมมีอำนาจเหนือเรือที่ชักรธงของตน หากเรือที่ชักรธงกระทำความผิดหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญา ไม่ว่าจะเรือจะก่อเหตุขึ้น ณ ที่ใด รัฐเจ้าของธงย่อมสามารถดำเนินคดีกับเรือดังกล่าวได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าการฝ่าฝืนเช่นนั้นเกิดขึ้น ณ ที่ใดหรือไม่ต้องคำนึงว่าภาวะมลพิษที่เกิดจากการฝ่าฝืนนั้นได้เกิดขึ้นหรือพบว่าเกิดขึ้น ณ ที่ใด ซึ่งสิทธิและหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงปรากฏอยู่ในอนุสัญญา UNCLOS (ข้อ 217) เว้นแต่รัฐเจ้าของธงจะร้องขอให้รัฐเมืองท่าดำเนินคดีแทน (UNCLOS ข้อ 218)

ในส่วนของความเป็นรัฐเจ้าของท่าเรือตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 ได้กำหนดให้รัฐเจ้าของท่าเรือต้องทำให้มั่นใจว่าท่าเรือหรือท่าเทียบเรือต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับขยะ (Port Reception Facilities) (กฎข้อบังคับที่ 8.1) และรัฐเมืองท่ายังมีอำนาจในการเข้าตรวจสอบเรือที่เทียบท่าอยู่ในเขตเมืองท่า ในกรณีมีเหตุขัดแย้งอันเชื่อได้ว่านายเรือหรือลูกเรือไม่คุ้นเคยกับวิธีการป้องกันมลพิษจากขยะของเรือ รัฐภาคีต้องดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าเรือต้องไม่ออกเดินทางจนกว่าจะได้รับ การแก้ไขให้เป็นไปตามข้อกำหนด (กฎข้อบังคับที่ 9.1) ตรวจสอบบันทึกการจัดการขยะของเรือ หรือสมุดปุมเรือ ในกรณีที่พบการสูญหายโดยอุบัติเหตุหรือการปล่อยทิ้งเครื่องมือทำการประมง ซึ่งก่อให้เกิดการคุกคามต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลหรือการเดินทางเรือ จะต้องรายงานไปยังรัฐเจ้าของธงและรัฐชายฝั่ง กรณีที่การสูญหายหรือการปล่อยทิ้งเกิดขึ้นในน่านน้ำที่เป็นเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งด้วย (กฎข้อบังคับที่ 10.6) ซึ่งการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐเจ้าของท่าตามที่ปรากฏในภาคผนวกที่ 5 ก็สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญา UNCLOS ข้อ 218 ที่รัฐเจ้าของท่าสามารถตรวจสอบเรือที่เข้าเทียบท่าได้และหากมีหลักฐานยืนยันก็สามารถทำการสอบสวนและดำเนินคดีในส่วนที่เกี่ยวกับการปล่อยทิ้งสิ่งใด ๆ จากเรือลงทะเลที่เป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าวได้

ในฐานะของการเป็นรัฐชายฝั่ง แม้ว่าในภาคผนวกที่ 5 จะไม่ได้กำหนดไว้โดยตรงถึงบทบาทของความเป็นรัฐชายฝั่ง แต่หากมีการปล่อยทิ้งขยะจากเรือต่างประเทศลงนอกเขตท่าเรือหรือนอกน่านน้ำภายในทะเลอาณาเขต หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งอาจขอตรวจสอบข้อสนเทศ

หรือเอกสารหลักฐานจากเรื่อนั้นก่อน หากพบหลักฐานชัดเจนว่าเรือลำใดกระทำผิดในเขตเศรษฐกิจจำเพาะรัฐชายฝั่งอาจดำเนินคดีกับเรื่อนั้นได้ (UNCLOS ข้อ 220 วรรคห้า)

ผลของเรือที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในภาคผนวกที่ 5 เช่น มีการทิ้งขยะลงทะเลโดยไม่ผ่านเครื่องบดปั่นหรือทิ้งขยะลงในพื้นที่ที่ไม่สามารถทิ้งได้ หรือเรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการจัดการขยะ เช่น ไม่มีป้ายประกาศ หรือไม่มีแผนจัดการขยะ ในภาคผนวกที่ 5 มิได้กำหนดถึงมาตรการลงโทษกรณีที่มีการทิ้งขยะจากเรือลงทะเลโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในอนุสัญญา หรือกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการจัดการขยะแต่อย่างใด กรณีย่อมต้องเป็นเรื่องที่รัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องไปออกกฎระเบียบภายใน รวมถึงมาตรการลงโทษในเรื่องดังกล่าวเอง ซึ่งในกรณีของประเทศไทย การยกเว้นกฎหมายเพื่ออนุวัติการตามภาคผนวกที่ 5 นอกเหนือจากการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการเกี่ยวกับการห้ามทิ้งขยะจากเรือลงทะเลแล้ว ก็จะต้องออกแบบเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่า และรัฐชายฝั่ง รวมถึงมาตรการลงโทษในกรณีที่เรือไทยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในอนุสัญญา และกรณีที่เรือต่างประเทศได้กระทำผิดในพื้นที่ทะเลที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยของไทยด้วย

ผลดีเมื่อจัดทำอนุสัญญา

การอนุวัติการตามภาคผนวกที่ 5 เป็นการจัดการเรื่องการทิ้งของเสีย ขยะ น้ำทิ้งลงสู่ทะเล ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นกับสถานะแวดล้อมและสิ่งมีชีวิตในทะเลมาโดยตลอด ส่งผลเสียต่อคุณภาพชีวิต สัตว์น้ำ ทรัพยากรชายฝั่งและทรัพยากรทางทะเล ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางทะเล น้ำทะเลเสื่อมคุณภาพ และยังสร้างความเสียหายต่อพืชและสัตว์ที่อาศัยในทะเลและบริเวณ ชายฝั่ง ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นย่อมส่งผลย้อนกลับมายังมนุษย์ในด้านต่าง ๆ เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อ เศรษฐกิจ การท่องเที่ยว สุขภาพ หรืออาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งทางสังคม

มลพิษทางทะเล จึงหมายถึงการที่มนุษย์นำเอาสิ่งต่าง ๆ ลงสู่สิ่งแวดล้อมในทะเล เช่น น้ำเสีย ขยะไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม เมื่อการกระทำนั้นก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งมีชีวิต และก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ หรือเป็นการกระทำที่ทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมในทะเลเสื่อมลง ซึ่งเรื่องดังกล่าวไม่ใช่ปัญหาของรัฐเจ้าของธง เจ้าของท่า หรือเจ้าของน่านน้ำเท่านั้น แต่จะต้องเป็นความร่วมมือกันในระดับนานาชาติเพื่อปกป้องทรัพยากรทางทะเลให้คงอยู่สืบไป แม้ว่าโลกใบนี้กว่า 3 ใน 4 ประกอบไปด้วยมหาสมุทร พบว่าปัญหามลพิษทางทะเลมากมาย ล้วนมาจากกิจกรรมและการกระทำของมนุษย์ทั้งสิ้น กลุ่มมรดกโลก กลุ่มนักเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมได้ออกมาเตือนในหลาย ๆ เรื่องด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัจจัยสำคัญในการก่อตัวของวิกฤติภาวะโลกรวนหรือการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่อยู่รอบตัวเรา แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็ไม่เคยลดลง จากผลการสำรวจภาวะมลพิษทางทะเลที่เกิดขึ้น (Springnews, 2565) ในประเทศไทย Thailand Development Research Institute (TDRI) ได้สำรวจและบันทึกสถิติขยะที่พบในทะเลจากการ Big Cleaning ในปี 2020 ซึ่งเป็นที่น่าตกใจว่าประเทศของเรามีขยะอย่างน้อยประมาณ 1.03 ตันถูกทิ้งในทะเลทุกปี ประเภทขยะที่พบมากที่สุด คือ เศษพลาสติกร้อยละ 12, กล่องโฟมร้อยละ 10, พลาสติกห่ออาหาร (Food wrappers) ร้อยละ 8, ถุงพลาสติกร้อยละ 8, ขวดแก้วร้อยละ 7, ขวดพลาสติกร้อยละ 7 และหลอดร้อยละ 5

มหาสมุทรและทะเล มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสิ่งมีชีวิตบนโลก ไม่ว่าจะเป็นวัฏจักรฝน น้ำดื่ม ภูมิอากาศ ชายฝั่ง รวมถึงแหล่งอาหารและกิจกรรมต่าง ๆ ล้วนเกี่ยวข้องกับมหาสมุทรและทะเล ด้วยเหตุนี้ การบริหารจัดการดูแลรักษาทรัพยากรในมหาสมุทรและทะเลจึงมีความซับซ้อนและมีความเกี่ยวข้องกับ มิติสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม กฎระเบียบและกฎหมายระหว่างประเทศ ในส่วนของประเทศไทยมีพื้นที่ทะเล และชายฝั่งที่มีอาณาเขตติดต่อกับน่านน้ำสากล และประเทศไทยเองนั้นก็ยังมีแหล่งท่องเที่ยวทางทะเล ที่สวยงาม อันเป็นจุดหมายของนักเดินทางจากทั่วทุกมุมโลก มีจุดท่องเที่ยวทางน้ำมากมาย อีกทั้งติดอันดับ แหล่งท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวต่างชาติอยากมาเยือนมากที่สุดในโลก (ประอรพิต กัษรวิวัฒนา, 2561) ทำให้ การท่องเที่ยวเป็นกุญแจสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย ดังนั้น การดูแลรักษาทรัพยากรทางทะเล จึงเป็นวาระแห่งชาติและต้องมีกฎหมายในการดูแลเพื่อให้ทรัพยากรท่องเที่ยวทะเลฟื้นฟูกลับสู่ความสมบูรณ์ รวมถึงปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ ครอบคลุมทุกมิติด้านการพัฒนา เพื่อสร้างความยั่งยืน ของทรัพยากรทางทะเลไทยให้คงอยู่ต่อไปในอนาคต (สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.)

ความคิดเห็นจากการศึกษา

(1) รัฐบาลควรมีการตั้งศูนย์สำหรับการจัดการขยะจากระบบขนส่งสินค้าทางทะเล เตรียมการสร้าง โรงรองรับและกำจัดของเสียอันเนื่องมาจากมลพิษจากการปฏิบัติงาน เพื่ออำนวยความสะดวกรองรับขยะ จากเรือสินค้าที่เข้ามาในเขตพื้นที่จอดทอดสมอเรือ ตามปกติของเรือมีแนวโน้มว่าจะมีจำนวนมากขึ้น และมีการใช้เรือในการขนส่งสินค้ากันมากขึ้น สืบเนื่องจากวิกฤตราคาน้ำมันที่สูงอย่างต่อเนื่อง

(2) การเข้าเป็นภาคีในภาคผนวกที่ 5 ภาคีรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีแนวปฏิบัติ ตามพันธกรณีอย่างเคร่งครัด และสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม

(3) ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและการบริหารจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่เป็น มาตรฐานสากล

มาตรการทางกฎหมายไทยในการควบคุมการทิ้งขยะลงทะเล

ปัญหาเรื่องการทิ้งขยะลงทะเล จากการสำรวจบทบัญญัติกฎหมายไทยในปัจจุบัน พบว่า ประเทศไทย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำหลายฉบับด้วยกัน ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 และพระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แต่ปัญหา คือ กฎหมายส่วนใหญ่บังคับใช้เฉพาะในเขต ราชอาณาจักรไทยเท่านั้น มีเพียงกฎหมาย 2 ฉบับที่สามารถใช้บังคับแม้ว่าจะเป็นการกระทำนอกเขต ราชอาณาจักรไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 และพระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทิ้งขยะลงทะเลอันเกิดจากเรือ นั้น จะเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 (มาตรา 53/1) และพระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการห้ามทิ้งขยะลงน้ำ (มาตรา 119 และมาตรา 119 ทวิ)

พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481

พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 สาระสำคัญจะอยู่ที่ระบบการจดทะเบียนเรือไทย และการควบคุมเรือไทยเป็นหลัก แต่การจะนำเรือไปใช้ก็ต้องมีใบอนุญาตใช้เรือโดยกำหนดตามประเภท และเงื่อนไขการใช้เรือซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ด้วย โดยเรือลำดังกล่าวจะต้องชั่งธงของประเทศที่เรือนั้นจดทะเบียนเพียงประเทศเดียว กรณีที่เรือไทยไปกระทำ ความผิด ณ ที่แห่งใดไม่ว่าจะอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักรไทย ประเทศไทยย่อมสามารถดำเนินคดีกับเรือ ที่จดทะเบียนเป็นเรือไทยได้เสมอ

สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการทิ้งขยะจากเรือ นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 มิได้กำหนดถึงความหมายของ "ขยะ" เอาไว้โดยตรง แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 5 ได้กำหนดถึง "สารที่เป็นอันตราย" หมายความว่า น้ำมันหรือสารอื่นใดซึ่งเมื่อปล่อยทิ้งลงสู่ทะเลแล้วอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งมีชีวิต ในทะเล หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อความงามตามธรรมชาติ หรือรบกวนการใช้ประโยชน์อื่น ๆ อันชอบ ด้วยกฎหมายจากทะเลตามที่อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีประกาศกำหนด

ส่วนมาตรา 53/1 แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้ดังนี้

"มาตรา 53/1 ห้ามมิให้ผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือไทยปล่อยทิ้งหรือทำให้สารที่เป็นอันตราย หรือสิ่งใด ๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่พ้นจากเรือลงสู่ทะเลไม่ว่าบริเวณใด ๆ เกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด ในมาตรา 53/2 ทั้งนี้ ไม่ว่าด้วยเหตุใด เว้นแต่เป็นการปล่อยทิ้งจากการสำรวจ การแสวงหาประโยชน์หรือ จากกระบวนการเกี่ยวกับทรัพยากรแร่บนพื้นท้องทะเลนอกชายฝั่ง หรือเป็นการปล่อยทิ้งเพื่อวัตถุประสงค์ ในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์อันชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการลดหรือการควบคุมมลพิษ

การปล่อยทิ้งตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงการรั่ว การกำจัด การหก การซึม การสูบ การแพร่กระจาย หรือการเทสารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใด ๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่ด้วย

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่ผู้ควบคุมหรือเจ้าของสิ่งก่อสร้างในทะเลทั้งที่ติดตั้งอยู่กับที่ หรือที่ลอยน้ำได้ ซึ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียม หรือสนับสนุนการสำรวจหรือผลิต ปิโตรเลียมหรือการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในทะเลด้วย"

ในส่วนของบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา 53/1 ข้างต้นเป็นไปตามมาตรา 68/9 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระ ราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 พ.ศ. 2561 ดังนี้

"มาตรา 68/9 ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 53/1 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกิน หนึ่งแสนสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการกำจัดหรือแก้ไขสาร ที่เป็นอันตราย ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วย

ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามมาตรา 53/1 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจรวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด แล้วให้ส่งพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อดำเนินคดีต่อไป

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้ดำเนินการกำจัดหรือแก้ไขสารที่เป็นอันตรายและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วยตนเองในเวลาใกล้เคียงกับเหตุที่เกิดขึ้นแล้ว ให้ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษและไม่ต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายตามวรรคหนึ่ง"

อย่างไรก็ดี สาระสำคัญของมาตรา 53/1 มุ่งเน้นไปที่การควบคุมการปล่อยทิ้งสารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใด ๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่ ดังที่ปรากฏตามเจตนารมณ์ในการใช้บังคับพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เพื่อร่วมมือกับนานาประเทศในการป้องกันมลพิษในทะเลอันเนื่องมาจากการปล่อยทิ้งสารที่เป็นอันตรายจากเรือหรือจากสิ่งก่อสร้างในทะเล ทั้งที่ติดตรึงอยู่กับที่หรือที่ลอยน้ำได้ ในขณะที่อนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 วัตถุประสงค์ที่ปล่อยทิ้ง ลงทะเลจะหมายถึง "ขยะ" ซึ่งในความหมายของขยะและประเภทของขยะ ตามที่กำหนดไว้ในกฎข้อบังคับที่ 1.9 ของภาคผนวกที่ 5 หมายถึง บรรดาของเสียจากอาหารของเสียจากที่พักอาศัย ของเสียจากการปฏิบัติงานของเรือ พลาสติก เศษสินค้า น้ำมันปรุงอาหาร ซากสัตว์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานตามปกติของเรือ เท่ากับว่ามาตรา 53/1 แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 มิได้บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 โดยตรง

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของมาตรา 119 และเพิ่มมาตรา 119 ทวิ ขึ้นในปี พ.ศ. 2535 โดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ดังนี้

"มาตรา 119 ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ เป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

มาตรา 119 ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้น้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใด ๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์กัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย"

ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ได้ปรากฏอยู่ในบทนิยามคำว่า "น่านน้ำไทย" หมายความว่า "บรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทย และในกรณีตามมาตรา 17 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ มาตรา 120 มาตรา 121 มาตรา 133 มาตรา 204 และมาตรา 220 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ให้หมายความรวมถึงน่านน้ำที่อยู่ในเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทยด้วย" เท่ากับว่าขอบเขตของน่านน้ำไทย ในกรณีที่เป็นมาตรา 119 และมาตรา 119 ทวิ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการทิ้งของเสียลงน้ำโดยตรง ย่อมขยายไปถึงทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องด้วย

แม้ว่ามาตรา 119 และมาตรา 119 ทวิ จะขยายออกไปถึงเขตต่อเนื่องด้วยผลของนิยามคำว่า "น่านน้ำไทย" แต่ทั้งสองมาตราจะครอบคลุมถึงกรณีการทิ้งขยะจากเรือลงทะเลด้วยหรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาจากสิ่งของหรือของเสียที่ทิ้งลงน้ำแล้ว โดยที่มาตรา 119 ระบุถึง "หิน กรวด หวาย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ" ส่วนมาตรา 119 ทวิ ระบุถึง "น้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใด ๆ" กรณีของสิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ จะถือว่าเป็นขยะด้วยหรือไม่นั้น พบว่า มีการให้ความหมายที่แตกต่างกัน โดย "สิ่งปฏิกูล" (Sewage) หมายถึง สิ่งและของเสียอื่นใดที่ระบายออกจากโถส้วมและโถปัสสาวะ สิ่งที่ระบายออกจากสถานที่ทางการแพทย์บนเรือ เช่น ห้องอนามัยหรือห้องพยาบาล โดยผ่านทางอ่างล้าง ท่อล้าง ทางระบายน้ำที่ติดตั้งอยู่ในสถานที่ดังกล่าว สิ่งที่ระบายออกจากบริเวณกักสัตว์มีชีวิต และน้ำเสียอื่นใดซึ่งปนกับสิ่งต่าง ๆ ข้างต้น ซึ่งจะสอดคล้องกับอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 4 ข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษอันเกิดจากการขจัดสิ่งปฏิกูลจากเรือ ส่วน "ขยะ" ตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 5 ได้กำหนดถึงประเภทของขยะเอาไว้อย่างชัดเจน

โดยจะมีลักษณะทางกายภาพและแหล่งที่มาที่แตกต่างออกไปจากสิ่งปฏิกูล ฉะนั้น สิ่งปฏิกูล น้ำมัน เคมีภัณฑ์ และสิ่งอื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 119 และมาตรา 119 ทวิ จึงไม่อาจนับว่าเป็นขยะได้

เมื่อพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์ มาตรา 119 กำหนดว่าการทิ้งสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวอันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรก ส่วนมาตรา 119 ทวิ กำหนดว่าอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ ในขณะที่วัตถุประสงค์ตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 รัฐภาคีย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการอนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ส่วนขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐภาคีแต่ละรัฐย่อมเป็นไปตามอนุสัญญา UNCLOS ภาค 12 การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ข้อ 193 โดยกำหนดให้รัฐมีสิทธิอธิปไตยที่จะแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตน ตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและตามหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ข้อ 194 รัฐใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลไม่ว่าจากแหล่งที่มาใด และข้อ 56 รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยในการสำรวจและการแสวงประโยชน์ การอนุรักษ์ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น การปฏิบัติตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 รัฐภาคีที่อยู่ในฐานะรัฐชายฝั่งย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะที่อยู่ในความดูแลของตนด้วย ดังจะเห็นได้ว่า บริบทตามกฎหมายไทยในแง่ของพื้นที่ทางทะเลบัญญัติไม่ครอบคลุมไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เนื่องจากนิยามคำว่า "น่านน้ำไทย" ตามพระราชบัญญัติ

การเดินทางเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ขยายถึงแค่ทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องเท่านั้น ฉะนั้น ในมุมมองของการนำกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันไปปรับใช้เพื่อรองรับในเรื่องนี้ จึงไม่เพียงพอ และไม่อาจขยายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้

จึงสรุปได้ว่า มาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการเดินทางเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แม้จะบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามทิ้งของเสียเอาไว้ก็ตาม แต่การทิ้งของเสียดังกล่าวจะต้องเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรก ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างจากอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 ส่วนมาตรา 119 ทวิ ก็ไปเน้นหนักที่น้ำมันและเคมีภัณฑ์ ก็ไม่อาจตีความว่าสามารถรองรับการปฏิบัติตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 ได้เช่นกัน

จากประเด็นดังกล่าว ปัญหาจึงอยู่ที่บทบัญญัติกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่อาจรองรับอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 ได้ ซึ่งการเสนอแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติก็ต้องใช้ระยะเวลา ในการดำเนินการนานพอสมควร ในปัจจุบันกรมเจ้าท่าในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการดำเนินการ เกี่ยวกับการควบคุม ตรวจตรา และปราบปรามเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยเรือไทย และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง การดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการอันเป็น ความผิดและดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านสภาพแวดล้อมทางน้ำที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า จึงต้องใช้ช่องทางในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับการปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว โดยกฎหมาย ลำดับรองที่กรมเจ้าท่าเคยประกาศใช้จนถึงปัจจุบัน มีดังนี้

(1) กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการตรวจเรือ เพื่อป้องกันมลพิษจากขยะ พ.ศ. 2559

กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือฉบับนี้ ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 163 แห่งพระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มุ่งเน้นที่การควบคุมตัวเรือเป็นสำคัญ โดยเจ้าท่าและ เจ้าพนักงานตรวจเรือมีอำนาจตรวจเรือและออกใบสำคัญรับรองการตรวจเรือในเรื่องต่าง ๆ ว่าจะต้องมีอุปกรณ์ และเครื่องใช้ประจำเรือให้เป็นไปตามมาตรฐานในเรื่องดังกล่าว

สาระสำคัญของกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือฉบับนี้ พบว่าเป็นการนำข้อกำหนดจาก ภาคผนวกที่ 5 มากำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของบทบังคับตัวเรือ ก็มีการกำหนดถึงขนาดเรือ ซึ่งรวมถึงแท่น ทั้งประเภทลอยน้ำได้และแท่นอยู่กับที่ซึ่งใช้ในการสำรวจ แสงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ใต้ทะเล ข้อปฏิบัติที่เรือประเภทต่าง ๆ ต้องดำเนินการในการจัดการขยะ เช่น เรือที่มีความยาวตลอดลำ ตั้งแต่ 12 เมตรขึ้นไป รวมถึงแท่นลอยน้ำและแท่นอยู่กับที่ต้องมีป้ายประกาศโดยอธิบายถึงข้อกำหนด เกี่ยวกับการทิ้งขยะ เรือที่มีขนาดตั้งแต่ 100 ตันกรอสขึ้นไป และเรือที่บรรทุกคนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป รวมถึง แท่นลอยน้ำและแท่นอยู่กับที่ต้องมีแผนจัดการขยะ (ข้อ 6 และข้อ 7) และเรือที่มีขนาดตั้งแต่ 400 ตันกรอส ขึ้นไป และเรือที่บรรทุกคนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป ซึ่งเดินทางไปยังท่าเรือหรือท่าเทียบเรือนอกฝั่งที่อยู่ภายใต้ เขตอำนาจของรัฐภาคีอื่น ต้องมีบันทึกการจัดการขยะ (ข้อ 8) และข้อกำหนดในการทิ้งขยะลงทะเล (ข้อ 10)

กฎข้อบังคับฉบับนี้มีความพิเศษตรงที่ได้กำหนดความหมายของคำว่า "ขยะ" ไม่ได้มีขอบเขตรองรับเฉพาะอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงภาคผนวกอื่น ๆ ด้วย เพราะหมายรวมถึง สารเหลวมีพิษในระวาง สารอันตรายที่ขนส่งทางทะเลในรูปแบบหีบห่อและสิ่งปฏิกูลด้วย

(2) ระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการรับรองผู้ให้บริการจัดเก็บและบำบัดของเสียจากเรือประเภทยะและกากของเสียต่าง ๆ พ.ศ. 2560

เหตุผลในการออกระเบียบฉบับนี้ปรากฏอยู่ในคำปรารภของระเบียบว่าเป็นการออกมาเพื่อรองรับกับภารกิจของกรมเจ้าท่าที่มีหน้าที่ในการดูแลความปลอดภัยในการคมนาคมและการสัญจรทางน้ำ ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ป้องกันและปราบปรามการลักลอบทิ้งของเสียในแหล่งน้ำสาธารณะและทะเลในน่านน้ำไทยและเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งออกโดยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1978 ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี ประกอบกับกรมเจ้าท่าได้ออกกฎข้อบังคับการตรวจเรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการตรวจเรือเพื่อป้องกันมลพิษจากขยะ พ.ศ. 2559 จึงทำให้มีการจัดการขยะจากเรือเป็นไปอย่างเหมาะสมตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ ว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1987 ภาคผนวกที่ 5

สาระสำคัญของระเบียบนี้จะมุ่งเน้นที่การควบคุมดูแลผู้ให้บริการจัดเก็บและบำบัดของเสียจากเรือโดยมีการกำหนดนิยามคำว่า "ขยะ" (Garbage) ประเภทของขยะ และความหมายของขยะประเภทต่าง ๆ (พบว่าประเภทของขยะตามระเบียบฉบับนี้มีขอบเขตครอบคลุมถึงอนุสัญญา MARPOL ภาคผนวกอื่น ๆ ด้วย) คุณสมบัติของผู้ขอหนังสือรับรองเป็นผู้ให้บริการจัดเก็บและบำบัดของเสียจากเรือประเภทขยะและกากของเสียต่าง ๆ ซึ่งจะแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ 1. ประเภท ผู้จัดเก็บและกำจัดขยะจากเรือเอง และ 2. ประเภทผู้จัดเก็บและขนส่งของเสียประเภทขยะจากเรือเพื่อนำไปกำจัด

นอกจากกฎหมายที่กรมเจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่โดยตรงแล้ว ในปัจจุบันยังมีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานอื่นดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมการทิ้งขยะลงทะเลด้วย ได้แก่ พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งการทำเรือแห่งประเทศไทย โดยการทำการทำเรือแห่งประเทศไทยได้ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับในเรื่องดังกล่าว แต่เป็นการควบคุมเรือสินค้าที่เข้ามาเทียบท่าหรือจอดในบริเวณการทำเรือแห่งประเทศไทย ได้แก่ ข้อบังคับว่าด้วยระเบียบความปลอดภัยในการใช้ท่าเรือบริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการท่าเรือ พ.ศ. 2494 และประกาศการทำเรือแห่งประเทศไทยเรื่องห้ามทิ้งน้ำมัน น้ำปนน้ำมัน เคมีภัณฑ์ น้ำเสีย อับเฉา หรือสิ่งเป็นพิษอันตราย รวมถึงขยะ สิ่งปฏิกูล หรือขยะอันตรายในแม่น้ำ หรือทะเลในอาณาบริเวณการทำเรือแห่งประเทศไทย แต่ก็ครอบคลุมพื้นที่เฉพาะทะเลในอาณาบริเวณการทำเรือแห่งประเทศไทยเท่านั้น ไม่อาจใช้บังคับครอบคลุมไปยังพื้นที่บริเวณอื่นได้ ในบริบททางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการทิ้งขยะจากเรือลงในทะเล พบว่ามาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมเพียงพอที่จะปฏิบัติให้สอดคล้องกับอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 ได้ โดยมีอุปสรรคและข้อติดขัดในประเด็นต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายในแง่ของพื้นที่

เนื่องจากกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ มาตรา 119 และมาตรา 119 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ก็มีขอบเขตการบังคับใช้แค่ทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง อีกทั้งวัตถุประสงค์ของมาตรา 119 และมาตรา 119 ทวิ มีความแตกต่างจากที่กำหนดในอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 ในแง่ของการควบคุมตัวเรือในพระราชบัญญัติเรือไทย พระพุทธศักราช 2481 ซึ่งจำกัดเพียงแค่การควบคุมดูแลเรือที่จดทะเบียนเป็นเรือไทยเท่านั้น ไม่อาจครอบคลุมไปถึงเรือต่างประเทศที่เดินเรือเข้ามาในเขตน่านน้ำที่อยู่ในความรับผิดชอบของประเทศไทย ในแง่ของประเภทขยะหรือของเสีย ตามที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและไม่ทันต่อยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น ประเทศไทยจะต้องเตรียมความพร้อมในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา MARPOL ภาคผนวกที่ 5 โดยมอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการจัดทำภาคยานุวัติสาร (Instrument of Accession) เพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือต่อไป ทั้งนี้ เพื่อยกระดับมาตรฐานในการควบคุมการทิ้งขยะจากเรือลงทะเลให้เป็นไปตามหลักสากล และเพื่อนำมาซึ่งการบรรลุเป้าหมายในการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลอันเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ

ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. เป็นการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 โดยเพิ่มในส่วน (ข/3) ว่าด้วยการทิ้งขยะในทะเล ในหมวดที่ 6 ข้อบังคับเบ็ดเตล็ดของภาค 1 ข้อบังคับทั่วไป ทั้งนี้ เมื่อมีผลใช้บังคับแล้วมีข้อสังเกตดังนี้

1. ย่อมไม่ก่อให้เกิดภาระแก่เรือไทยและเรือต่างประเทศเกินสมควร
2. ส่งผลดีต่อประชาชนที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองเรือไทย ซึ่งเป็นหลักประกันได้ประการหนึ่งว่าการจัดการขยะของเรือไทยเป็นไปตามมาตรฐานขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ กิจการพาณิชย์นาวีและการเดินเรือของประเทศไทยเป็นไปตามมาตรฐานสากล
3. สามารถเดินเรือในทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศดังกล่าวได้อย่างสะดวกและปลอดภัย ไม่ต้องถูกหน่วงเรือเพื่อตรวจสอบจากต่างประเทศ และยังเป็นภาระระดับมาตรฐานของเรือไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล
4. ทำให้กองเรือไทยมีความน่าเชื่อถือ เพิ่มขีดความสามารถเรือไทยในการแข่งขันระหว่างประเทศ และเป็นมาตรการป้องกันและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลของประเทศไทย
5. เมื่อเกิดเหตุมลพิษจากขยะประชาชนและสิ่งแวดล้อมได้รับการคุ้มครองและเยียวยา
6. กฎหมายนี้ก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเรือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแทนนายเรือ ผู้ควบคุมเรือ คนประจำเรือ ผู้ที่อยู่ในเรือ ผู้จัดการแทน ผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในแทน โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองเรือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแทน นายเรือ ผู้ควบคุมเรือ คนประจำเรือ ผู้ที่อยู่ในเรือ ผู้จัดการแทน ผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในแทน มีหน้าที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการขยะ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานสากล

7. ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ เนื่องจากผลกระทบจากการลักลอบทิ้งขยะในทะเลโดยไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลเป็นอันตรายแก่การเดินเรือ โดยเฉพาะขยะชิ้นใหญ่และแข็งซึ่งอาจโดนเรือหรือใบพัดเรือได้รับความเสียหายและก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งมีชีวิตและสิ่งแวดล้อมทางน้ำอย่างมาก ขยะที่เป็นพลาสติกและขยะมีพิษ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและนักท่องเที่ยวที่ใช้และบริโภคทรัพยากรทางทะเลซึ่งจะมีผลเสียหายต่อการคมนาคม ทรัพยากรทางน้ำ การท่องเที่ยว และเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ การปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางน้ำ และการแก้ไขปัญหาขยะในทะเลซึ่งปัจจุบันถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางน้ำของประเทศไทยจึงกำหนดโทษทางอาญาไว้เพื่อป้องกันการกระทำผิดและผลกระทบจากการฝ่าฝืนกฎหมายอันจะส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสภาพแวดล้อม ประชาชน และเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น จึงสมควรกำหนดโทษทางอาญาสำหรับร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อให้ได้สัดส่วนกับผลประโยชน์ที่อาจเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายหรือให้ผู้คิดที่จะฝ่าฝืนกฎหมายเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะละเมิดกฎหมาย

จัดทำโดย

นางอาริยา สุขโต

วิทยาการชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5741

บรรณานุกรม

- กระทรวงพลังงาน กรมธุรกิจพลังงาน. (2565). **ปริมาณการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง**. สืบค้น 11 พฤษภาคม 2565 จาก https://www.doeb.go.th/info/data/datadistribution/y_import.xls
- การทำเรือแห่งประเทศไทย. (2564). **ปริมาณเรือ สินค้า และตู้ ผ่านท่าเรือกรุงเทพ ปีงบประมาณ 2564**. สืบค้น 11 พฤษภาคม 2565 จาก <http://www.port.co.th/cs /internet/internet/สถิติรายปี.html>
- เฉลิมพงษ์ เสนารักษ์. (มกราคม-มิถุนายน 2557). ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยผลกระทบภายนอกเชิงลบ และการขนส่งทางทะเล. **วารสารเศรษฐศาสตร์และกลยุทธ์การจัดการ**, 1(1), 101-111.
- นลิน ญาณศิริ, สรจักร เกษมสุวรรณ, และ เปี่ยมศักดิ์ เมณะเสวต. (ม.ป.ป.). **แหล่งที่มาของมลพิษทางทะเลในอ่าวไทย**. สืบค้น 11 พฤษภาคม 2565 จาก <https://www.healthcarethai.com/มลพิษทางทะเล/>
- ประอรพิต กัษฐ์วัฒนา. (16 สิงหาคม 2564). **เปิดมุมมอง ‘กรมเจ้าท่า’ กับการดันศักยภาพ การขนส่งทางน้ำของไทย ให้ไปไกลได้อีก**. สืบค้น 21 กรกฎาคม 2565 จาก <https://www.salika.co/2021/08/16 /opportunity-in-water-transport-of-thailand/>
- วรรณา เจริญพลนภชัย. (ม.ป.ป.). **มาตรการทางกฎหมายไทยในการควบคุมการทิ้งขยะลงทะเล**. สืบค้น 30 มีนาคม 2565 จาก <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act13470.pdf>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ. (ธันวาคม 2564). **เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่..) พ.ศ.** . สืบค้น 11 พฤษภาคม 2565 จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/589755>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). **รายงานโลจิสติกส์ของประเทศไทย ประจำปี 2561**. สืบค้น 12 พฤษภาคม 2565 จาก https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=9359
- _____. (2563). **รายงานโลจิสติกส์ของประเทศไทย ประจำปี 2562**. สืบค้น 11 พฤษภาคม 2565 จาก https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=10791
- _____. (2564). **รายงานโลจิสติกส์ของประเทศไทย ประจำปี 2563**. สืบค้น 12 พฤษภาคม 2565 จาก https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=11803
- _____. (ม.ป.ป.). **เป้าหมายที่ 14 อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเล และทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน**. สืบค้น 20 กรกฎาคม 2565 จาก <https://sdgs.nesdc.go.th/เกี่ยวกับ-sdgs/เป้าหมายที่-14-อนุรักษ์แล/>