



## เอกสารประกอบการพิจารณา

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973  
ที่แก้ไขปรับปรุงโดยพิธีสาร ค.ศ. 1978 ภาคผนวก 5 ว่าด้วยกฎข้อบังคับ  
สำหรับการป้องกันมลพิษจากขยะบนเรือ

อ.พ. 4/2564 การประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง



อ.พ. 4/2564

การประชุมร่วมกันของรัฐสภา  
สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง

สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5730, 5740, 5750

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973  
ที่แก้ไขปรับปรุงโดยพิธีสาร ค.ศ. 1978 ภาคผนวก 5 ว่าด้วยกฎข้อบังคับ  
สำหรับการป้องกันมลพิษจากขยะบนเรือ  
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

## คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หรือหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ใช้ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

### ผู้รับผิดชอบ

นายมาณิศ อินทนิม

นางสุภาวดี ตันตระกูล

### ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นางอาริยา สุขโต

นายณัฐพงศ์ พันธุ์ไชย

นายณัฐพงศ์ พิมเสน

นางสาวสุนันท์ เจสละ

นางสาวสุพรรณิศา พรหมบุตร

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 2

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นิติกรปฏิบัติการ

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

ธันวาคม 2564

## บทสรุปสำหรับสมาชิกรัฐสภา

ปัญหามลพิษจากเรือส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาทางทะเล และการดำรงชีวิตของมนุษย์ ปัญหาที่เกิดขึ้นในทะเลโดยเฉพาะสาเหตุที่เกิดขึ้นจากเรื่อนั้น แสดงถึงสภาพปัญหาที่อยู่ในระดับระหว่างประเทศ เนื่องจากทะเลเชื่อมโยงให้นานาประเทศมีอาณาเขตที่ติดต่อกันได้ ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาทางทะเลขึ้นมา จึงอาจทำให้มีรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องมากกว่าสองรัฐขึ้นไป ดังเช่น ปัญหามลพิษจากปฏิบัติการของเรือจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย ของเสียมลภาวะน้ำมันในทะเลที่เกิดขึ้นจากเรือที่มีรัฐฝ่ายที่มีผลประโยชน์เกี่ยวกับการเดินเรือและรัฐชายฝั่ง ซึ่งเป็นรัฐฝ่ายที่ต้องการคุ้มครองและรักษาสภาพแวดล้อมทางทะเล ในน่านน้ำของตนเอาไว้ ความต้องการของรัฐชายฝั่งที่จะป้องกันน่านน้ำของตนไม่ให้เกิดมลภาวะ แต่ทั้งนี้ การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นไปเพื่อสวัสดิภาพของมนุษย์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต เนื่องจากมลพิษอันเกิดจากการปฏิบัติการของเรื่อนั้น สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกพื้นที่ทางทะเลทั้งในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐและนอกเขตอำนาจรัฐออกไป เพราะมลพิษที่เกิดจากปฏิบัติการของเรือเกิดขึ้นได้ทุกพื้นที่ทางทะเลที่เรือแล่นผ่าน จึงมีความจำเป็นต้องเกิดความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อป้องกัน ลด ควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อม

มาตรฐานระหว่างประเทศดังกล่าวอยู่ในรูปกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทางทะเลใช้ร่วมกันดังเช่น 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 ประเทศไทย ในฐานะที่เป็นภาคีของอนุสัญญาทั้งสองฉบับมีพันธกรณีที่จะต้องอนุวัติการกฎหมายภายในของตนเอง การอนุวัติการกฎหมายของประเทศไทยในประเด็นเกี่ยวกับความร่วมมือในการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการปฏิบัติการของเรือตาม UNCLOS และ MARPOL 73/78 โดยกรมเจ้าท่าได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการรองรับการอนุวัติการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ภาคผนวก 5 ว่าด้วยกฎข้อบังคับสำหรับการป้องกันมลพิษจากขยะบนเรือ (MARPOL Annex V) เพื่อกำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการเพื่อลดและป้องกันมลพิษจากเรือและแท่น โดยออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อห้ามการทิ้งขยะจากเรือและแท่น พร้อมทั้งกำหนดข้อยกเว้นให้ทิ้งขยะได้ในบางกรณีที่มีเหตุจำเป็นหรือมีเหตุสุดวิสัย และยังให้อำนาจรัฐเมืองท่าในการตรวจสอบเรือเพื่อบังคับให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ

ดังนั้น จึงเห็นชอบให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ภาคผนวก 5 ว่าด้วยกฎข้อบังคับสำหรับการป้องกันมลพิษจากขยะบนเรือ (MARPOL Annex V) ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเลของไทย

# เอกสารประกอบการพิจารณา

## สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับสมาชิกวุฒิสภา	ก
ส่วนที่ 1 สารสำคัญ	
- สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 ที่แก้ไขปรับปรุงโดยพิธีสาร ค.ศ. 1978 ภาคผนวก 5 ว่าด้วยกฎข้อบังคับสำหรับการป้องกัน มลพิษจากขยะบนเรือ	1-1
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	2-1
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณา	3-1
1. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships; MARPOL)	3-1
2. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทิ้งขยะจากเรือลงทะเล	3-3
3. รัฐที่มีอำนาจในการควบคุมดูแลเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญา	3-7
4. มาตรการทางกฎหมายไทยในการควบคุมการทิ้งขยะลงทะเล	3-8

## ส่วนที่ 1

## สรุปสาระสำคัญ

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 ที่แก้ไขปรับปรุง โดยพิธีสาร ค.ศ. 1978 ภาคผนวก 5 ว่าด้วยกฎข้อบังคับสำหรับการป้องกันมลพิษจากขยะบนเรือ<sup>1</sup>

## 1. ความเป็นมาของอนุสัญญาฯ

ทะเลเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อมนุษยชาติ การรักษาสสิ่งแวดล้อมทางทะเล จึงเป็นเรื่องอยู่ในความสนใจในประชาคมระหว่างประเทศ โดยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization: IMO) ตระหนักว่าปัญหามลพิษทางทะเลแท้จริงแล้วเกิดจากการเดินเรือเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้จึงได้จัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto: MARPOL 73/78) ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2526 ขึ้น ประกอบด้วย 6 ภาคผนวก โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีภาคผนวกที่ 1 การป้องกันมลพิษจากน้ำมัน (Annex I Regulations for the Prevention of Pollution by Oil) และภาคผนวกที่ 2 การควบคุมมลพิษจากสารเหลวมีพิษในระวางเรือ (Annex II Regulations for the Control of Pollution by Noxious Liquid Substances in Bulk) แล้ว

ปัจจุบันอนุสัญญาฯ มีรัฐภาคี จำนวน 155 ประเทศ เช่น จีน แคนาดา ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา รวมถึงประเทศในอาเซียน ได้แก่ บรูไน กัมพูชา อินโดนีเซีย มาเลเซีย เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และเวียดนาม เป็นต้น คิดเป็นสัดส่วนของกองเรือโลก (World Tonnage) ได้ร้อยละ 98.49

## 2. เหตุผลความจำเป็นในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ

การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ นี้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติที่ 5 ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร และการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเป็นการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ ทั้งมิติด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ธรรมภิบาล และความเป็นหุ้นส่วน ความร่วมมือระหว่างกันทั้งภายในและภายนอกประเทศ อย่างบูรณาการในเฉพะประเด็นหลัก เรื่อง สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจภาคทะเล และความเป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2563 (เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี) รวมถึงยังสอดคล้องกับปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการต่อต้านขยะทะเล ในภูมิภาคอาเซียนอีกด้วย

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (16 ธันวาคม 2564). ระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันอังคารที่ 21 ธันวาคม 2564. สืบค้น 16 ธันวาคม 2564 จาก <http://edoc.parliament.go.th/Meeting/MeetingViewer.aspx?id=792>

### 3. สาระสำคัญของอนุสัญญาฯ

#### 3.1 การใช้บังคับ

ภาคผนวกที่ 5 การป้องกันมลพิษจากขยะบนเรือ (MARPOL 73/78 Annex 5) ใช้บังคับกับเรือทุกประเภท

#### 3.2 ข้อกำหนด

(1) ห้ามมิให้ปล่อยทิ้งพลาสติก เชือกสังเคราะห์ อวนจับปลาสังเคราะห์ ถุงขยะพลาสติก และเก้าอี้ผลิตภัณฑ์พลาสติกจากเตาเผาขยะ และน้ำมันปรุงอาหาร

(2) การปล่อยทิ้งขยะลงในทะเลนอกพื้นที่พิเศษให้กระทำได้ในขณะที่เรืออยู่ระหว่างทางและไกลจากแผ่นดินที่ใกล้ที่สุดเท่าที่กระทำได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่าระยะทาง ดังต่อไปนี้

(2.1) ระยะ 3 ไมล์ทะเล จากแผ่นดินที่ใกล้ที่สุด สำหรับของเสียจากอาหาร ซึ่งได้ผ่านเครื่องบดปั่นแล้วและสามารถผ่านตะแกรงที่มีช่องผ่านขนาดไม่เกิน 25 มิลลิเมตร

(2.2) ระยะ 12 ไมล์ทะเล จากแผ่นดินที่ใกล้ที่สุด สำหรับของเสียจากอาหาร ที่มีได้ผ่านการบำบัดตามที่กำหนดไว้ในข้อ (2.1)

(2.3) ระยะ 12 ไมล์ทะเลจากแผ่นดินที่ใกล้ที่สุด สำหรับเศษสินค้าซึ่งไม่สามารถนำกลับมาใช้ได้อีก โดยวิธีการขนถ่ายสินค้า เศษสินค้าเหล่านี้จะต้องไม่มีองค์ประกอบของสารที่ถูกกำหนดขึ้นว่าเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ของภาคผนวกนี้

(3) เรือที่มีความยาวตลอดลำตั้งแต่ 12 เมตรขึ้นไป รวมถึงแท่นชนิดติดตั้งอยู่กับที่หรือลอยน้ำได้ ต้องแสดงป้ายประกาศ เพื่อให้ลูกเรือและผู้โดยสารทราบถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับการปล่อยทิ้งขยะ

(4) เรือที่มีขนาดตั้งแต่ 100 ตันกรอสขึ้นไป และเรือที่สามารถบรรทุกทุกคนได้ตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป รวมถึงแท่นชนิดติดตั้งอยู่กับที่หรือลอยน้ำได้จะต้องมีแผนจัดการขยะเพื่อให้ลูกเรือปฏิบัติตาม

(5) เรือที่มีขนาดตั้งแต่ 400 ตันกรอสขึ้นไปหรือสามารถบรรทุกทุกคนได้ตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป ที่เดินทางสู่ท่าเรือหรือสถานีส่งนอกชายฝั่ง ที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐบาลของอนุสัญญา รวมถึงแท่นชนิดติดตั้งอยู่กับที่หรือลอยน้ำได้ ต้องจัดให้มีบันทึกการจัดการขยะ

(6) แท่นที่ติดตั้งอยู่กับที่หรือที่ลอยน้ำต้องมีทั้งป้ายประกาศ แผนจัดการขยะ และการเก็บบันทึกการจัดการขยะ

#### 3.3 เหตุยกเว้น

เรือและแท่นสามารถปล่อยทิ้งขยะได้ตามความจำเป็นตามที่กำหนดดังต่อไปนี้

(1) การปล่อยทิ้งขยะที่จำเป็นต้องกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ในการคงไว้ซึ่งความปลอดภัยของเรือและผู้อยู่บนเรือ และเพื่อรักษาชีวิตในทะเล

(2) การปล่อยทิ้งเครื่องมือทำประมงจากเรือเพื่อป้องกันสิ่งแวดล้อมทางทะเล หรือเพื่อความปลอดภัยของเรือหรือคนประจำเรือ

(3) การปล่อยทิ้งของเสียจากอาหารจากเรือที่อยู่ระหว่างเดินทางในกรณีที่ปรากฏชัดว่าการกักเก็บของเสียจากอาหารบนเรือส่งผลให้มีความเสี่ยงต่อสุขภาพอย่างชัดเจนต่อคนบนเรือ

(4) เหตุจำเป็นนั้นยังรวมถึงการกระทำบางอย่างที่แม้มิได้กระทำโดยเจตนา ได้แก่

(4.1) การรั่วไหลของขยะที่เกิดจากอุบัติเหตุ แต่ต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังตามสมควร

(4.2) การสูญหายของเครื่องมือทำประมงโดยอุบัติเหตุ แต่ต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง

ตามสมควร

3.4 กำหนดพื้นที่พิเศษ (Special Areas) ได้แก่ บริเวณดังต่อไปนี้ พื้นที่ทะเลเมดิเตอร์เรเนียน พื้นที่ทะเลบอลติก พื้นที่ทะเลดำ พื้นที่ทะเลแดง พื้นที่อ่าว พื้นที่ทะเลเหนือ พื้นที่แอนตาร์กติก และภูมิภาคไวเตอร์แคเรียเบียน) โดยข้อกำหนดในการจัดการขยะหลากหลายประเภทจะมีความเข้มงวดมากยิ่งขึ้นในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว

#### 4. การดำเนินการที่ผ่านมา

การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ เข้าข่ายเป็นการจัดทำ “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา 178 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เนื่องจากการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ นี้มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเพื่อรองรับพันธกรณีที่อนุสัญญาฯ กำหนด โดยกรมเจ้าท่าได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่รองรับพันธกรณีตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 Annex 5 ครบถ้วนทั้งหมด ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาและผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แล้ว เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2563 รวมถึงได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย พร้อมหลักฐานการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบและส่งให้รัฐสภาพิจารณา โดยที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการในวาระที่ 1 แล้ว เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2564 ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

ส่วนขั้นตอนการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา MARPOL 73/78 Annex 5 นั้น เมื่อพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและมีผลใช้บังคับ ประเทศไทยจะดำเนินการยื่นภาคยานุวัติสารต่อองค์การทางทะเลระหว่างประเทศเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา MARPOL 73/78 Annex 5 ต่อไป

#### 5. ประโยชน์ที่ได้รับจากการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ

5.1 เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เน้นบทบาทความเป็นผู้นำของประเทศไทยในเรื่องการจัดการขยะในทะเล

5.2 ช่วยยกระดับมาตรฐานการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลของประเทศไทยให้เทียบเท่ากับมาตรฐานสากล

5.3 ช่วยลดปัญหามลพิษทางทะเลซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค

5.4 ทำให้ประเทศไทยมีกฎหมายเพื่อการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่เป็นมาตรฐานสากล โดยใช้บังคับกับเรือไทยและเรือต่างชาติ

5.5 ส่งผลให้กฎหมายภายในและการบริหารจัดการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมถึงเป็นการพัฒนาด้านวิชาการและเทคโนโลยีเกี่ยวกับการจัดการขยะในทะเล

5.6 เป็นการสร้างฐานทางกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจของรัฐในฐานะรัฐเจ้าของธงและรัฐเจ้าของเมืองท่า

5.7 เป็นการสร้างวินัย จิตสำนึก และความตระหนักรู้ให้กับพลเมืองรวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการอนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อมให้มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนตลอดไป

## ส่วนที่ 2

### บทวิเคราะห์<sup>1</sup>

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1978 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships; MARPOL) หรืออนุสัญญา MARPOL เป็นอนุสัญญาหลักขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization, IMO) ที่ครอบคลุมการป้องกันมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่เกิดจากเรือที่มีสาเหตุมาจากการปฏิบัติการ (Operation) ของเรือและจากอุบัติเหตุ (Accident) ที่เกิดขึ้นกับเรือ อนุสัญญา MARPOL นับว่าเป็นอนุสัญญาที่รวมกฎข้อบังคับที่มีจุดมุ่งหมายในการป้องกันและลดมลพิษที่เกิดขึ้นจากเรือให้น้อยที่สุด ทั้งมลพิษที่เกิดจากอุบัติเหตุและจากการปฏิบัติงานประจำ (Routine Operations) ของเรือ โดยได้กล่าวถึงมลพิษประเภทต่าง ๆ จากเรือไว้ในภาคผนวก ทั้งหมด 6 ภาคผนวก ดังนี้ (International Maritime Organization, 2019)

1. ภาคผนวกที่ 1 กฎข้อบังคับว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากน้ำมัน (Annex I : Regulations for the Prevention of Pollution by Oil)
2. ภาคผนวกที่ 2 กฎข้อบังคับว่าด้วยการควบคุมมลพิษจากของเหลวที่มีพิษในปริมาณรวม (Annex II : Regulations for the Control of Pollution by Noxious Liquid Substances in Bulk)
3. ภาคผนวกที่ 3 การป้องกันมลพิษจากสารอันตรายที่ขนส่งทางทะเลในรูปแบบหีบห่อ (Annex III : Prevention of Pollution by Harmful Substances Carried by Sea in Packaged Form)
4. ภาคผนวกที่ 4 การป้องกันมลพิษอันเกิดจากการขจัดสิ่งปฏิกูลจากเรือ (Annex IV : Prevention of Pollution by Sewage from Ships)
5. ภาคผนวกที่ 5 การป้องกันมลพิษจากขยะบนเรือ (Annex V : Prevention of Pollution by Garbage from Ships)
6. ภาคผนวกที่ 6 การป้องกันมลพิษทางอากาศจากเรือ (Annex VI : Prevention of Air Pollution from Ships)

ภาคผนวกแต่ละฉบับถือเป็นสนธิสัญญา (Treaty) ที่มีเนื้อหาสาระเป็นของตนเองแยกต่างหากจากกัน แม้จะมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกันในลักษณะเพื่อควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดจากเรือ หากประเทศใดที่ต้องการจะเข้าเป็นรัฐภาคี ประเทศนั้นต้องแสดงความยินยอมอย่างชัดแจ้งว่าจะเป็นภาคีในภาคผนวกใดเป็นรายฉบับไป

<sup>1</sup> 1. ชนะชัย เลิศสุชาตวนิช.(ม.ป.ป.). แนวทางปฏิบัติในการจัดการขยะตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ. สืบค้น 14 ธันวาคม 2564 จาก <http://www.mmtc.ac.th/mmtc2020/mmtcpublish/630414-research-garbage-management.PDF>

2. ชลธิศ รันสินโย. (2562). มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะจากปฏิบัติการของเรือเดินทะเล. สืบค้น 14 ธันวาคม 2564 จาก [http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2017/TU\\_2017\\_5701034828\\_8761\\_8653.pdf](http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2017/TU_2017_5701034828_8761_8653.pdf)

**สาระสำคัญของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ MARPOL และสาระสำคัญของภาคผนวก 5 ของอนุสัญญา MARPOL มีดังนี้**

**1. สาระสำคัญของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ MARPOL**

1) กำหนดหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศในการควบคุมและลดปัญหามลพิษทางทะเลที่เกิดจากการปฏิบัติงานตามปกติของเรือ

2) ใช้กับเรือทุกประเภท รวมถึง Hydrofoil boats, Air cushion vehicles, Submersibles, Floating craft, Fixed platforms and floating platforms - ไม่ใช้บังคับกับเรือรบ เรือช่วยรบ หรือเรือของทางราชการ ที่มีได้ใช้เพื่อการพาณิชย์ (เฉพาะภาคผนวกที่ 1 และ 2)

3) ภาคผนวกที่ 5: ว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากขยะของเรือ (Prevention of Pollution by Garbage from Ships) ใช้บังคับกับเรือทุกประเภท

4) ภาคผนวกที่ 1 และ 2 เป็นภาคผนวกบังคับ ซึ่งรัฐภาคีต้องปฏิบัติตามทันทีเมื่อเข้าเป็นภาคี สำหรับภาคผนวกที่ 3 4 5 และ 6 เป็นภาคผนวกทางเลือก ที่รัฐภาคีสามารถเลือกรับหรือไม่รับปฏิบัติก็ได้

**5) ข้อกำหนดสำคัญของอนุสัญญา MARPOL**

5.1 กำหนดหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศในการควบคุมและป้องกันการปล่อยทิ้งน้ำมัน และสารอันตรายต่าง ๆ จากเรือลงสู่ทะเล

5.2 กำหนดมาตรฐานในการออกแบบตัวเรือ การติดตั้งอุปกรณ์ในเรือ ตลอดจนการควบคุมและตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการเตรียมการของท่าเรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการรองรับของเสียจากเรือ (Reception Facilities) ตาม Port Reception Facilities - How To Do It สำหรับรองรับของเสียจากเรือ ตามภาคผนวกที่ 1 2 4 5 และ 6

5.3 สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุม ตรวจสอบและลงโทษเรือของทุกรัฐภาคีที่ละเมิดอนุสัญญา MARPOL เพื่อให้มีการดำเนินการตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ ตามอนุสัญญา MARPOL ยังประกอบด้วยข้อปฏิบัติเกี่ยวกับอุปกรณ์รองรับของเสียบนท่าเรือ (Port Reception Facilities - How To Do It) ซึ่งมีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดการของเสีย (Waste Management Strategies) ทั้งแหล่งที่มาจากบนบก (Land-generated) และที่มาจากเรือ (Ship-generated) โดยทุกท่าเรือต้องจัดเตรียมให้มีการบริการสำหรับการกำจัดของเสียที่มาจากเรืออย่างเพียงพอ ของเสียที่มาจากเรือจะรวมเป็นของเสียบนท่าเรือ และเป็นส่วนหนึ่งของของเสียรวมทั้งประเทศ โดยอนุสัญญา MARPOL กำหนดให้มีอุปกรณ์รองรับของเสียจากเรือบนท่าเรือ (Port Reception Facilities for Ships) และการปฏิบัติในการจัดการของเสียในท่าเรือ นั้น เกินกว่าขอบเขตของอนุสัญญา MARPOL

### สาระสำคัญของภาคผนวก 5 ของอนุสัญญา MARPOL 73/78

โดยสาระสำคัญของภาคผนวก 5 ของอนุสัญญา MARPOL เกี่ยวข้องกับชนิดของขยะที่แตกต่างกัน และมีการจำกัดระยะห่างในการทิ้งจากฝั่ง รวมถึงวิธีการ (Manner) ในการกำจัด (Dispose) ซึ่งลักษณะที่สำคัญที่สุดของภาคผนวกนี้ คือ การกำหนดห้ามโดยบริบูรณ์ (Complete Ban) ในการทิ้งพลาสติกทุกรูปแบบ (All Form of Plastics) ลงสู่ทะเล อีกทั้งได้นิยามความหมายของคำว่าขยะ “ขยะ (Garbage)” ว่า หมายถึง ของเสียทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นของเสียจากอาหาร (Food wastes) ของเสียจากการพักอาศัย (Domestic wastes) ของเสียจากการปฏิบัติงาน (Operational wastes) พลาสติก (Plastic) เศษสินค้า (Cargo residues) ถังจากเตาเผา (Incinerator ashes) น้ำมันสำหรับประกอบอาหาร (Cooking oil) เครื่องมือประมง (Fishing gear) ซากสัตว์ (Animal carcasses) และสิ่งที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานปกติของเรือซึ่งต้องทิ้งอย่างสม่ำเสมอ หรือตามกำหนดเวลาซึ่งไม่รวมถึงน้ำมัน (Oil) สารเหลวมีพิษในระวาง (Noxious Liquid substances in bulk) สารอันตรายที่ขนส่งทางทะเลในรูปแบบหีบห่อ (Harmful substances carried by sea in package form) สิ่งปฏิกูล (Sewage) และปลาสด (Fresh fish) ที่ได้จากการทำประมง”

เมื่อพิจารณาอนุสัญญา MARPOL 73/78 และภาคผนวก 5 ของอนุสัญญา MARPOL สามารถแบ่งมาตรการควบคุมในการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะ ได้ดังนี้

#### 1. มาตรการระหว่างประเทศในการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะจากเรือเดินทะเล

การควบคุมภาวะมลพิษจากปฏิบัติการของเรือมีกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะทั่วไปตามที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)) โดยกล่าวถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปในการควบคุมภาวะมลพิษจากเรือเดินทะเลโดยเน้นที่การใช้เขตอำนาจของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973) หรือ MARPOL 73/78 ซึ่งกล่าวถึงประเภทต่าง ๆ ของภาวะมลพิษจากปฏิบัติการของเรือ

มาตรการทางกฎหมายและการบังคับให้เป็นไปตามมาตรการดังกล่าวในทางระหว่างประเทศ เพื่อควบคุมภาวะมลพิษจากปฏิบัติการของเรือ (operation of ships) เป็นไปตามหลักการใช้เขตอำนาจของรัฐ (jurisdiction of states) ทั้งตามจารีตประเพณีระหว่างประเทศและสนธิสัญญา โดยตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 กล่าวถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปในการใช้เขตอำนาจของรัฐในฐานะรัฐเจ้าของธง (flag states) ที่ให้รัฐเจ้าของธงใช้เขตอำนาจของตนเหนือเรือที่ตนอนุญาตให้ชักธงไม่ว่าเรือนั้นจะอยู่ที่ใดก็ตาม ในฐานะรัฐชายฝั่ง (coastal states) ที่ให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจเหนือเรือต่างชาติที่อยู่ในทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนตามหลักการใช้อำนาจโดยอาศัยหลักพื้นที่ (spatiality principle) หรือในฐานะรัฐเจ้าของท่าเรือ (port states) ที่มีอำนาจเหนือเรือต่างชาติที่จอดแวะที่ท่าเรือของตน แม้ว่าเรือต่างชาตินั้นจะไม่ได้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษในทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐเจ้าของท่าเรือเช่นว่านั้นก็ตาม แต่หากรัฐเจ้าของท่าเรือดังกล่าวเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาที่กำหนดให้รัฐท่าเรือมีอำนาจเหนือเรือของรัฐภาคีอื่นที่ได้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษจากเรือไม่ว่าในทะเลหลวง ทะเลอาณาเขต หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่นที่เป็นภาคีในอนุสัญญาเดียวกันก็สามารถที่จะดำเนินการสอบสวนเรือดังกล่าวได้ ทั้งนี้ จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับ

การร้องเรียนจากรัฐภาคีที่เป็นเจ้าของธงของเรือนั้น หรือจากรัฐภาคีที่ได้รับความเสียหายจากการฝ่าฝืนข้อห้ามการปล่อยทิ้งของรัฐนั้น

การออกกฎหมายและข้อบังคับ เพื่อควบคุมภาวะมลพิษอันเกิดจากปฏิบัติการของเรือของรัฐ ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลไม่ว่าในฐานะรัฐเจ้าของธง (flag states) รัฐชายฝั่ง (coastal states) และรัฐเจ้าของท่าเรือ (port states) กฎหมายและข้อบังคับนั้นต้องสอดคล้องและเป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ยอมรับกันโดยทั่วไปซึ่งได้กำหนดโดยองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือที่ประชุมทางการทูตทั่วไป โดยหลักเกณฑ์ว่าด้วยการควบคุมการปล่อยทิ้งของเสียหรือสสารจากปฏิบัติการของเรือเดินทะเลนั้นปรากฏอยู่ในอนุสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อการป้องกันภาวะมลพิษจากเรือ (Protocol of 1973 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973) หรือเรียกว่า MARPOL 73/78 ที่จัดทำโดยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization) ซึ่งกล่าวถึงรายละเอียดโดยตรงถึงมลพิษประเภทต่าง ๆ จากเรือ โดยในส่วนของขยะ (garbage) ปรากฏอยู่ในภาคผนวกที่ 5 (Annex V) แห่งอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งตามภาคผนวกที่ 5 นี้เป็นส่วนที่รัฐภาคีแห่งอนุสัญญา MARPOL 73/78 สามารถเลือกที่จะผูกพันหรือไม่ก็ได้ (optional annex)

ข้อกำหนดว่าด้วยการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะ (garbage) ตามภาคผนวกที่ 5 แห่งอนุสัญญา MARPOL 73/78 กล่าวถึงมาตรการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะจากปฏิบัติการของเรือที่กำหนดให้การกำจัดขยะบางประเภทที่สามารถกำจัดได้ แต่ต้องภายใต้เงื่อนไขตามที่กำหนดรวมไปถึงการห้ามกำจัดขยะบางประเภทไม่ว่ากรณีใด ๆ ภายใต้เงื่อนไขของพื้นที่ที่กำหนดไว้ตามนิยาม และข้อยกเว้นไม่ให้บังคับใช้ข้อจำกัดการทิ้งขยะกรณีกระทำเพื่อรักษาความปลอดภัยของเรือและบุคคลบนเรือ หรือเพื่อการช่วยชีวิตในทะเลกรณีการทิ้งเป็นผลมาจากความเสียหายของเรือและอุปกรณ์ของเรือ แต่ต้องใช้มาตรการป้องกันตามสมควรทั้งก่อนและหลังเกิดเหตุเพื่อป้องกันหรือลดการปล่อยทิ้งดังกล่าว หรือกรณีการสูญเสียวางสิ่งเคราะห์โดยอุบัติเหตุ นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงข้อกำหนดให้รัฐที่เป็นเจ้าของท่าเรือต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับขยะ และข้อกำหนดให้เรือมีหน้าที่ต้องแสดงป้ายประกาศ (placards) มีแผนจัดการขยะบนเรือ (garbage management plans) และมีบันทึกการจัดการขยะ (garbage record book) อันเป็นมาตรการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะบนเรืออย่างหนึ่งด้วย

เรือที่อยู่ในขอบเขตการบังคับใช้ MARPOL 73/78 หมายถึง เรือประเภทใด ๆ ก็ตามที่ปฏิบัติการในสิ่งแวดล้อมทางทะเล และรวมถึงเรือไฮโดรฟอยล์ (hydrofoil boats) พาหนะเบาะอากาศ (air cushioned vehicles) เรือดำน้ำ (submersibles) ยานลอยน้ำ (floating craft) และแท่นขุดเจาะทั้งแบบที่ติดกับที่ (fixed platform) และแบบลอยน้ำ (floating platforms) ซึ่งมีสิทธิจะชั่งรังของรัฐภาคีแห่ง MARPOL 73/78 หรือถึงแม้จะไม่มีสิทธิชั่งรังของรัฐภาคีแห่ง MARPOL 73/78 แต่ก็ปฏิบัติการภายใต้อำนาจของรัฐภาคีดังกล่าว แต่ไม่รวมเรือรบ กองเรือช่วยรบ (naval auxiliary) หรือเรืออื่น ๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรือดำเนินการและใช้เพียงเพื่อราชการของรัฐบาลอันไม่ใช่การพาณิชย์ เนื่องจากเป็นเรือที่มีความคุ้มกันอธิปไตย (sovereign immunity) ตามข้อ 95 และข้อ 96 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 หากแต่มีเงื่อนไขว่ารัฐเจ้าของธงที่มีความคุ้มกันอธิปไตยดังกล่าวนั้นจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมโดยไม่ทำให้การปฏิบัติการ

หรือสมรรถนะในการปฏิบัติการของเรือดังกล่าวต้องเสื่อมเสียไป เพื่อประกันว่าเรือเช่นว่านั้นกระทำในลักษณะที่สอดคล้องกับ MARPOL 73/78 ตามสมควรและเท่าที่ปฏิบัติได้

เนื่องจากวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา MARPOL 73/78 คือ การควบคุมภาวะมลพิษจากเรือเป็นหลัก ดังนั้น การบังคับให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ จึงเป็นพันธกรณีของรัฐเจ้าของธงเรือ (flag states) เป็นสำคัญ ซึ่งต้องมีมาตรการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะต่อเรือที่ชักธงของตน แต่ประสิทธิภาพในการสอดส่องดูแลเรือที่ชักธงของรัฐที่ไม่อาจเป็นไปได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับปัญหาการชักธงของเรือเพื่อความสะดวก (flag of convenience) ที่เรือไม่ได้มีความเกี่ยวโยงอันแท้จริง (genuine link) จึงไม่ใช่เรื่องง่ายนักที่รัฐเจ้าของธงจะบังคับให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การให้ความสำคัญต่อบทบาทของรัฐชายฝั่ง (coastal states) และรัฐเจ้าของท่าเรือ (port states) มากขึ้นเป็นวิธีหนึ่งที่จะบรรเทาปัญหาความหละหลวมดังกล่าวได้ กล่าวคือ ในกรณีรัฐเจ้าของท่าเรือ (port state) ที่มีอำนาจสอบสวนเรือที่เข้าเทียบท่าที่ทำการฝ่าฝืนข้อห้ามการปล่อยทิ้งขยะนอกน่านน้ำภายในนอกทะเลอาณาเขต หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐนั้นได้เมื่อได้รับการร้องเรียนจากรัฐที่เกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนนั้นรวมถึงมาตรการที่กำหนดให้รัฐท่าเรือต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับขยะ (reception facilities) และในกรณีของรัฐชายฝั่ง (coastal state) ที่มีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อเรือไม่ว่าจะชักธงของรัฐนั้นหรือเรือที่ชักธงของรัฐอื่น เมื่อเรือนั้นทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ ของรัฐชายฝั่งในทะเลอาณาเขต หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

## 2. มาตรการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะจากเรือเดินทะเลโดยประเทศไทย

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 โดยมีผลบังคับใช้ต่อประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2554 และเป็นภาคีในอนุสัญญา MARPOL 73/78 แล้ว แต่สำหรับภาคผนวกที่ 5 (Annex V) ว่าด้วยเรื่องขยะ (garbage) ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี แม้ว่าภาคผนวกดังกล่าว รัฐภาคีสามารถที่จะเลือกผูกพันหรือไม่ก็ได้ (optional annexes) แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็สมควรที่จะถูกพิจารณาเป็นมาตรฐานในการออกกฎหมายหรือข้อบังคับในการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะจากปฏิบัติการของเรือเดินทะเลของประเทศไทย

ทั้งนี้ การจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมภาวะมลพิษอันเกิดจากเรือเดินทะเลโดยเฉพาะ มาตรการด้านการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะจากเรือเดินทะเลตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 รัฐเจ้าของธง (flag states) มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากเพราะเป็นมาตรการที่บังคับต่อเรือ อย่างไรก็ตาม เป็นการยากที่รัฐเจ้าของธงจะสอดส่องดูแลได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น บทบาทของรัฐชายฝั่ง (coastal states) ที่มีมาตรการทางกฎหมายภายในทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจของรัฐตนอย่างครอบคลุม และบทบาทของรัฐเจ้าของท่าเรือ (port states) ด้านการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐ การตรวจสอบเรือต่างชาติที่เข้าเทียบท่าเรือของรัฐ รวมถึงการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับขยะที่ท่าเรือจึงมีความสำคัญไม่ด้อยกว่ากัน ประเทศไทยในฐานะที่มีอาณาเขตติดต่อกับทะเลและการคมนาคมทางทะเลมีความสำคัญ จึงควรให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจัง ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 เป็นต้น ให้สอดคล้องกับการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะจากปฏิบัติการของเรือเดินทะเลตามหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

### ส่วนที่ 3

#### ข้อมูลประกอบการพิจารณา

#### อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships; MARPOL)

อนุสัญญา MARPOL เป็นอนุสัญญาหลักขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization, IMO) ที่ครอบคลุมการป้องกันมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่เกิดจากเรือ ที่มีสาเหตุมาจากการปฏิบัติการ (Operation) ของเรือและจากอุบัติเหตุ (Accident) ที่เกิดขึ้นกับเรือ อนุสัญญา MARPOL ได้นำมาใช้ตั้งแต่วันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 1973 โดยมีพิธีสาร ค.ศ. 1978 ถูกนำมาใช้เนื่องจากอุบัติเหตุน้ำมันเรือบรรทุกน้ำมัน (A Spate of Tanker Accidents) ในระหว่างปี ค.ศ. 1976 - 1977 แต่เนื่องจากอนุสัญญา MARPOL ค.ศ. 1973 ยังไม่มีผลบังคับใช้ (Not yet entered into force) พิธีสาร ค.ศ. 1978 ของอนุสัญญา MARPOL ได้กลืนรวมไปกับอนุสัญญาหลัก และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม ค.ศ. 1983 (พ.ศ. 2526) ซึ่งในปี ค.ศ. 1997 ได้มีพิธีสารถูกนำมาใช้เพื่อแก้ไขอนุสัญญา โดยมีภาคผนวกที่ 6 ใหม่ (A New Annex VI) รวมเข้าด้วยกัน และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 2005

อนุสัญญา MARPOL เป็นอนุสัญญาที่รวมกฎข้อบังคับที่มีจุดมุ่งหมายในการป้องกันและลดมลพิษที่เกิดขึ้นจากเรือให้น้อยที่สุด ทั้งมลพิษที่เกิดจากอุบัติเหตุและการปฏิบัติงานประจำ (Routine Operations) ของเรือ ประกอบด้วย 6 ภาคผนวก ดังนี้ (International Maritime Organization, 2019)

1. ภาคผนวกที่ 1 กฎข้อบังคับว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากน้ำมัน  
(Annex I: Regulations for the Prevention of Pollution by Oil)
2. ภาคผนวกที่ 2 กฎข้อบังคับว่าด้วยการควบคุมมลพิษจากของเหลวที่มีพิษในปริมาณรวม  
(Annex II: Regulations for the Control of Pollution by Noxious Liquid Substances in Bulk)
3. ภาคผนวกที่ 3 การป้องกันมลพิษจากสารอันตรายที่ขนส่งทางทะเลในรูปแบบหีบห่อ  
(Annex III: Prevention of Pollution by Harmful Substances Carried by Sea in Packaged Form)
4. ภาคผนวกที่ 4 การป้องกันมลพิษอันเกิดจากการขจัดสิ่งปฏิกูลจากเรือ  
(Annex IV: Prevention of Pollution by Sewage from Ships)
5. ภาคผนวกที่ 5 การป้องกันมลพิษจากขยะบนเรือ  
(Annex V: Prevention of Pollution by Garbage from Ships)
6. ภาคผนวกที่ 6 การป้องกันมลพิษทางอากาศจากเรือ  
(Annex VI: Prevention of Air Pollution from Ships)

ภาคผนวกแต่ละฉบับถือเป็นสนธิสัญญา (Treaty) ที่มีเนื้อหาสาระเป็นของตนเองแยกต่างหากจากกัน แม้จะมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกันก็ตามในลักษณะเพื่อควบคุมมลพิษทางทะเลที่เกิดจากเรือ หากประเทศใดที่ต้องการจะเข้าเป็นรัฐภาคี ประเทศนั้นต้องแสดงความยินยอมอย่างชัดแจ้งว่าจะเป็นภาคีในภาคผนวกใดเป็นรายฉบับไป

ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา MARPOL แล้ว (เฉพาะภาคผนวกที่ 1 และ 2 ซึ่งเป็นภาคบังคับ) และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยแล้วตั้งแต่วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551

สาระสำคัญของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ MARPOL มีดังนี้ (ชนะชัย เลิศสุชาตวนิช, 2560)

1. กำหนดหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศในการควบคุมและลดปัญหามลพิษทางทะเลที่เกิดจากการปฏิบัติงานตามปกติของเรือ

2. ใช้กับเรือทุกประเภท รวมถึง Hydrofoil boats, Air cushion vehicles, Submersibles, Floating craft, Fixed platforms and floating platforms ไม่ใช่บังคับเรือรบ เรือช่วยรบ หรือเรือของทางราชการที่มีได้ใช้เพื่อการพาณิชย์ (เฉพาะภาคผนวกที่ 1 และ 2)

3. ภาคผนวกที่ 5: ว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากขยะของเรือ (Prevention of Pollution by Garbage from Ships) ใช้บังคับกับเรือทุกประเภท

4. ภาคผนวกที่ 1 และ 2 เป็นภาคผนวกบังคับ ซึ่งรัฐภาคีต้องปฏิบัติตามทันทีเมื่อเข้าเป็นภาคี สำหรับภาคผนวกที่ 3 4 5 และ 6 เป็นภาคผนวกทางเลือก ที่รัฐภาคีสามารถเลือกรับหรือไม่รับปฏิบัติก็ได้

5. ข้อกำหนดสำคัญของอนุสัญญา MARPOL

5.1 กำหนดหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศในการควบคุมและป้องกันการปล่อยทิ้งน้ำมัน และสารอันตรายต่าง ๆ จากเรือลงสู่ทะเล

5.2 กำหนดมาตรฐานในการออกแบบตัวเรือ การติดตั้งอุปกรณ์ในเรือ ตลอดจนการควบคุมและตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการเตรียมการของท่าเรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการรองรับของเสียจากเรือ (Reception Facilities) ตาม Port Reception Facilities - How To Do It สำหรับรองรับของเสียจากเรือ ตามภาคผนวกที่ 1 2 4 5 และ 6

5.3 สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุม ตรวจสอบและลงโทษเรือของทุกรัฐภาคีที่ละเมิดอนุสัญญา MARPOL เพื่อให้มีการดำเนินการตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

5.4 สร้างความร่วมมือทางด้านวิชาการระหว่างรัฐภาคี ในด้านการพัฒนาบุคลากร การส่งเสริมการวิจัย การพัฒนาและปรับปรุงอุปกรณ์และมาตรการในการป้องกันและลดมลพิษจากเรือ

โดยสาระสำคัญของภาคผนวก 5 ของอนุสัญญา MARPOL เกี่ยวข้องกับชนิดของขยะที่แตกต่างกัน และมีการจำกัดระยะห่างในการทิ้งจากฝั่ง รวมถึงวิธีการ (Manner) ในการกำจัด (Dispose) ซึ่งลักษณะที่สำคัญที่สุดของภาคผนวกนี้คือ การกำหนดห้ามโดยบริบูรณ์ (Complete Ban) ในการทิ้งพลาสติกทุกรูปแบบ (All Form of Plastics) ลงสู่ทะเล

อีกทั้งยังได้นิยามความหมายของคำว่าขยะ “ขยะ (Garbage)” ว่าหมายถึง ของเสียทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นของเสียจากอาหาร (Food wastes) ของเสียจากการพักอาศัย (Domestic wastes) ของเสียจากการปฏิบัติงาน (Operational wastes) พลาสติก (Plastic) เศษสินค้า (Cargo residues) ถ้ำจากเตาเผา (Incinerator ashes) น้ำมันสำหรับประกอบอาหาร (Cooking oil) เครื่องมือประมง (Fishing gear) ซากสัตว์ (Animal carcasses) และสิ่งที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานปกติของเรือซึ่งต้องทิ้งอย่างสม่ำเสมอหรือตามกำหนดเวลาซึ่งไม่รวมถึง

น้ำมัน (Oil) สารเหลวมีพิษในระวาง (Noxious Liquid substances in bulk) สารอันตรายที่ขนส่งทางทะเล ในรูปแบบหีบห่อ (Harmful substances carried by sea in package form) สิ่งปฏิกูล (Sewage) และ ปลาสด (Fresh fish) ที่ได้จากการทำประมง”

## 1. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทิ้งขยะจากเรือลงทะเล

ในส่วนของประเทศไทยได้ลงนามในภาคยานุวัติสารเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา MARPOL 73/78 ต่อดังกล่าวทางทะเลระหว่างประเทศเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2550 และมีผลบังคับใช้กับประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 แต่ในเบื้องต้นจะครอบคลุมเฉพาะข้อบังคับว่าด้วยการป้องกัน และลดมลพิษจากเรือ ภาคผนวกที่ 1 และ 2 เท่านั้น ส่วนข้อบังคับเกี่ยวกับการปล่อยทิ้งขยะจากปฏิบัติการ ของเรือจะอยู่ในภาคผนวกที่ 5 (Annex V) รัฐภาคีสามารถเลือกที่จะผูกพันหรือไม่ก็ได้ ปัจจุบันประเทศไทย กำลังอยู่ระหว่างดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าเป็นภาคีและจัดทำร่างกฎหมายเพื่ออนุวัติการ ตามภาคผนวกที่ 5

### 1.1 ขอบเขตของภาคผนวกที่ 5 ข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากขยะบนเรือ

#### 1.1.1 ประเภทของเรือ

สำหรับอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 ได้วางหลักเกณฑ์และมาตรการ เกี่ยวกับการทิ้งขยะจากเรือลงสู่ทะเล โดยกฎข้อบังคับที่ 2 กำหนดให้นำข้อกำหนดตามภาคผนวกนี้มาใช้กับ เรือทุกลำ ไม่ว่าจะเป็นเรือประเภทใดโดยมิได้มีการจำกัดประเภทของเรือ รวมทั้งเรือดำน้ำและยานพาหนะ ที่ลอยน้ำได้ และยังหมายความรวมถึงแท่นขุดเจาะที่ติดตั้งอยู่กับที่หรือลอยน้ำได้ (Fixed or Floating platforms) เว้นแต่จะมีการกำหนดเป็นอย่างอื่น

#### 1.1.2 ประเภทของขยะ

คำว่า “ขยะ” ตามภาคผนวกที่ 5 กฎข้อบังคับที่ 1.9 ได้กำหนดความหมายไว้ว่า “ขยะ” หมายถึง ของเสียจากอาหารทุกชนิด ของเสียจากที่พักอาศัย ของเสียจากการปฏิบัติงานของเรือ พลาสติกทุกชนิด เศษสินค้า ถ้ำจากเตาเผา น้ำมันปรุงอาหาร เครื่องมือการทำประมงและซากสัตว์ ที่เกิดขึ้นจากปฏิบัติงาน ตามปกติของเรือที่จะต้องถูกกำจัดอย่างต่อเนื่องหรือเป็นช่วงระยะเวลา ยกเว้นสารอื่น ๆ ซึ่งระบุไว้ในภาคผนวกอื่น ๆ ของอนุสัญญานี้ แต่ไม่รวมถึงพลาสติกและชิ้นส่วนที่เกิดจากการทำประมงในระหว่างการเดินทาง หรือที่เป็น ผลจากกิจกรรมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การขนส่งสัตว์น้ำซึ่งรวมถึงสัตว์น้ำจำพวกมีเปลือกเพื่อการนำไปไว้ ในสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และการขนส่งสัตว์น้ำจากการทำการประมงรวมถึงสัตว์น้ำ จำพวกมีเปลือกจากสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการเพาะเลี้ยงไปยังชายฝั่งเพื่อการแปรรูป

อย่างไรก็ดี ในอนุสัญญายังได้ขยายความหมายของขยะแต่ละประเภทเพิ่มเติม เช่น คำว่า “ของเสียจากอาหาร” หมายความว่า สารอาหารที่เน่าเสียแล้วหรือยังไม่เน่าเสีย รวมถึงผลไม้ ผัก ผลิตภัณฑ์จากนม สัตว์ปีก ผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์ และเศษอาหารที่เกิดขึ้นบนเรือ (กฎข้อบังคับที่ 1.8) หรือคำว่า “ของเสีย จากการปฏิบัติงาน” หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในรูปของแข็ง (รวมถึงกึ่งของเหลว) ซึ่งไม่ได้ระบุไว้ใน ภาคผนวกอื่น ๆ ที่ได้มีการรวบรวมไว้บนเรือ ในระหว่างการบำรุงรักษาและการปฏิบัติงานตามปกติของเรือ

หรือที่ใช้ในการจัดเก็บหรือผูกยึดสินค้า และให้รวมถึงสารทำความสะอาด และสารเติมแต่งในระวางสินค้า และน้ำล้างเรือ แต่ไม่รวมถึงน้ำทิ้ง น้ำท้องเรือ หรือการปล่อยทิ้งสิ่งอื่นใดในทำนองเดียวกันที่จำเป็นในการปฏิบัติงานของเรือ โดยคำนึงถึงข้อแนะนำขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (กฎข้อบังคับที่ 1.12)

## 1.2 มาตรการเกี่ยวกับการห้ามทิ้งขยะลงทะเล

กฎข้อบังคับที่ 3 ได้กำหนดหลักการสำคัญว่า ห้ามมิให้มีการปล่อยทิ้งขยะใด ๆ ลงทะเล อีกทั้งยังมีการระบุประเภทของขยะบางชนิดที่ห้ามปล่อยทิ้งเอาไว้อย่างชัดเจนในกฎข้อบังคับที่ 3.1 และ 3.3 คือ ห้ามปล่อยทิ้งพลาสติก เชือกสังเคราะห์ อวนจับปลาสังเคราะห์ ถุงขยะพลาสติก ถ้ำผลิตภัณฑพลาสติก จากเตาเผาขยะ และน้ำมันปรุงอาหาร โดยลักษณะของการปล่อยทิ้งที่จะเป็นไปตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 มาตรา 2 บทนิยาม (3) กำหนดว่าจะต้องเป็นการปล่อยทิ้ง (Discharge) จากปฏิบัติการตามปกติของเรือไม่ว่าจะเป็นจากเหตุใดก็ตาม เช่น น้ำที่ปล่อยทิ้งจากถังดับเพลิง การล้างเรือ การกำจัดสารเคมี การไหลกลับ การรั่วไหล การสูบลู เป็นต้น ซึ่งมลพิษน้ำมันจากเรือโดยประมาณร้อยละ 66 มาจากการทิ้งน้ำเสียจากการล้างถังน้ำมัน และการทิ้งน้ำดับเพลิงที่มีน้ำมันปนเปื้อนมากับเรือ แต่ไม่ใช่กรณีของการปล่อยทิ้งอันเกิดจากความตั้งใจของเจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือซึ่งเป็นเรื่อง “การทิ้งเท” (dumping)

อย่างไรก็ดี หลักการห้ามทิ้งขยะดังกล่าวมิได้หมายความว่า จะเป็นข้อยกเว้นเด็ดขาดที่ไม่สามารถทิ้งขยะลงทะเลได้ ในภาคผนวกที่ 5 ได้กำหนดถึงเงื่อนไขและข้อยกเว้นที่สามารถทิ้งขยะจากเรือลงทะเล ดังนี้

### 1.2.1 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการทิ้งขยะลงทะเล

#### ก. การทิ้งขยะจากเรือ

กฎข้อบังคับที่ 4 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การปล่อยทิ้งขยะจากเรือลงทะเล ดังนี้

(1) การปล่อยทิ้งขยะลงในทะเลให้กระทำได้ในขณะที่เรืออยู่ระหว่างทางและต้องอยู่ห่างไกลจากแผ่นดินที่ใกล้ที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่าระยะทาง ดังต่อไปนี้

(1.1) ระยะ 3 ไมล์ทะเลจากแผ่นดินที่ใกล้ที่สุด สำหรับของเสียจากอาหาร ซึ่งได้ผ่านเครื่องบดปั่นแล้วและสามารถผ่านตะแกรงที่มีช่องผ่านขนาดไม่เกิน 25 มิลลิเมตร

(1.2) ระยะ 12 ไมล์ทะเลจากแผ่นดินที่ใกล้ที่สุด สำหรับของเสียจากอาหารที่ไม่ได้ผ่านการบำบัดตามที่กำหนดไว้ใน (1.1)

(1.3) ระยะ 12 ไมล์ทะเลจากแผ่นดินที่ใกล้ที่สุด สำหรับเศษสินค้าซึ่งไม่สามารถนำกลับมาใช้ได้อีกโดยวิธีการขนถ่ายสินค้า เศษสินค้าเหล่านี้จะต้องไม่มีองค์ประกอบของสารที่ถูกกำหนดชั้นว่าเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ในตารางแนบท้าย 1 ของภาคผนวกนี้

(1.4) การปล่อยทิ้งซากสัตว์ต้องอยู่ห่างจากแผ่นดินที่ใกล้ที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยคำนึงถึงข้อแนะนำขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ

(2) ในส่วนของน้ำล้างจากระวางสินค้า ดาดฟ้าเรือ และพื้นผิวภายนอกของเรือที่ประกอบด้วยสารทำความสะอาด และสารเติมแต่ง อาจจะปล่อยทิ้งได้ แต่สารดังกล่าวจะต้องไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยคำนึงถึงข้อแนะนำขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ

(3) สินค้าเทกองที่เป็นของแข็ง ที่กำหนดนิยามไว้ในกฎข้อบังคับที่ 6/1 - 1.2 ของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล ค.ศ. 1974 (SOLAS) นอกเหนือจากธัญพืชให้ถูกกำหนดชั้นตามตารางแนบท้าย 1 ของภาคผนวกนี้ และจัดแจ้งโดยผู้ขนส่งว่าเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลหรือไม่

(4) ในกรณีที่ขณะนั้นถูกผสมรวมเข้ากับหรือปนเปื้อนกับสารอื่น ๆ ซึ่งมีข้อกำหนดในการปล่อยทิ้งที่แตกต่างกัน ให้ใช้ข้อกำหนดที่เข้มงวดมากกว่า

อย่างไรก็ดี ในภาคผนวกที่ 5 กฎข้อบังคับที่ 1.14 ยังได้กำหนดถึงพื้นที่พิเศษ (special areas) หมายถึง พื้นที่ที่พิจารณาจากลักษณะทางด้านสมุทรศาสตร์ ด้านนิเวศวิทยา และคุณลักษณะเฉพาะของการสัญจรในพื้นที่นั้น จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์บังคับเป็นพิเศษเพื่อป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากขยะ โดยอาจเป็นพื้นที่ที่มีการไหลเวียนของน้ำต่ำ หากมีการทิ้งขยะในบริเวณดังกล่าวจะเกิดการสะสมและทำให้น้ำเสียได้ง่าย หรือเป็นบริเวณที่มีการสัญจรทางน้ำหนาแน่น ส่วนพื้นที่ใดจะเป็นพื้นที่พิเศษนั้นย่อมเป็นไปตามที่องค์การทางทะเลระหว่างประเทศประกาศกำหนด ซึ่งปัจจุบันได้มีการประกาศเขตพื้นที่พิเศษ 8 แห่ง ได้แก่ พื้นที่ทะเลเมดิเตอร์เรเนียน พื้นที่ทะเลสาบบอลติก พื้นที่ทะเลดำ พื้นที่ทะเลแดง พื้นที่บริเวณตะวันตกเฉียงเหนือของอ่าวเปอร์เซีย พื้นที่ทะเลเหนือ พื้นที่แอนตาร์กติก และภูมิภาคไวเตอร์แคเรียเบียน โดยรายละเอียดเกี่ยวกับเขตของพื้นที่พิเศษต่าง ๆ ในอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 จะระบุพิภักเอาไว้อย่างชัดเจน ส่วนระยะในการทิ้งขยะในเขตพื้นที่พิเศษ เนื่องจากเป็นที่ที่มีความอ่อนไหวและอาจได้รับผลกระทบจากมลพิษจากขยะได้ง่าย กฎข้อบังคับที่ 6 ของภาคผนวกที่ 5 จึงได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการทิ้งขยะไว้แตกต่างจากพื้นที่ทะเลทั่วไป

#### ข. การทิ้งขยะจากแท่นที่ติดตรึงอยู่กับที่หรือที่ลอยน้ำได้

กฎข้อบังคับที่ 5 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการทิ้งขยะจากแท่นดังนี้

(1) โดยหลักคือห้ามมิให้ปล่อยทิ้งขยะใด ๆ จากแท่นชนิดติดตรึงอยู่กับที่หรือที่ลอยน้ำได้ ซึ่งใช้ในการสำรวจ แสวงประโยชน์ และการดำเนินการนอกชายฝั่งที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติใต้ทะเล รวมถึงจากเรือขนานข้างหรือเรือที่อยู่ภายในระยะ 500 เมตรจากแท่นนั้นด้วย

(2) ให้ปล่อยทิ้งของเสียจากอาหารลงสู่ทะเลจากแท่นชนิดติดตรึงอยู่กับที่หรือที่ลอยน้ำได้ ซึ่งตั้งอยู่เกินกว่า 12 ไมล์ทะเลนับจากแผ่นดินที่ใกล้ที่สุด รวมถึงจากเรือขนานข้างหรือเรือที่อยู่ภายในระยะ 500 เมตรจากแท่นนั้น เมื่อขยะดังกล่าวได้ผ่านเครื่องบดบั่นแล้วและสามารถผ่านตะแกรงที่มีช่องผ่านขนาดไม่เกิน 25 มิลลิเมตรได้

#### 1.3 ท่าเรือหรือท่าเทียบเรือต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับขยะ (Reception Facilities)

ในกรณีที่เรือมีขยะเกิดขึ้นแต่มิได้ทิ้งลงทะเลหรือไม่สามารถทิ้งลงทะเลได้ กฎข้อบังคับที่ 8 ได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดให้มี Reception Facilities ในท่าเรือหรือท่าเทียบเรือ (Terminal) ซึ่งกรมเจ้าท่าได้แปลว่า “สิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับขยะ” ซึ่งประกอบไปด้วย พื้นที่รองรับขยะ วัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือสำหรับการจัดการขยะ ระบบการคัดแยกขยะและการจัดการขยะแต่ละประเภท และต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ขยะเกิดการรั่วไหลหรือส่งกลิ่นไม่พึงประสงค์ โดยไม่ก่อให้เกิดความล่าช้าแก่เรือโดยไม่มีเหตุอันควร

และเป็นไปตามความต้องการของเรือที่ปฏิบัติงานในบริเวณนั้น เท่ากับว่าหากเรือไม่ทิ้งขยะลงทะเลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดแล้วก็ต้องนำขยะกลับมาทิ้งที่ท่าเรือที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับขยะเท่านั้น ซึ่งในส่วนของตัวเรือที่ทิ้งเองก็ต้องจัดให้มีที่รองรับขยะเช่นกัน เช่น มีภาชนะหรือมีถังสำหรับเก็บขยะ หรือมีระวางเรือสำหรับรองรับขยะ แต่หากเรือมิได้เข้าเทียบท่าเรือก็จำเป็นต้องถ่ายขยะลงในเรือที่มีไว้สำหรับรองรับหรือจัดเก็บขยะโดยเฉพาะหรือที่เรียกว่าเรือรับขยะ ซึ่งในอนุสัญญา MARPOL ภาคผนวกที่ 5 มิได้กล่าวถึงเรือรับขยะเอาไว้โดยตรง แต่ในกรณีประเทศไทย ทางปฏิบัติของกรมเจ้าท่าก็มีเรือประเภทนี้อยู่แล้ว โดยเรือรับขยะดังกล่าวก็ต้องมีภาชนะหรือวัสดุอุปกรณ์ในการจัดเก็บขยะไว้ด้วย

#### 1.4 ข้อกำหนดมาตรฐานที่เรือและแท่นต้องปฏิบัติ

กฎข้อบังคับที่ 10 ได้วางข้อกำหนดมาตรฐานเพื่อให้เรือและแท่นต้องปฏิบัติตาม โดยแบ่งแยกตามขนาดของเรือ ดังนี้

(1) เรือที่มีความยาวตลอดลำตั้งแต่ 12 เมตรขึ้นไป ต้องแสดงป้ายประกาศเพื่อให้ลูกเรือและผู้โดยสารทราบถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับการทิ้งขยะ ทั้งนี้ ป้ายประกาศต้องเขียนด้วยภาษาที่ใช้ปฏิบัติงานของคนประจำเรือ และหากเรือต้องเดินทางไปยังท่าเรือหรือท่าจอดเรือนอกฝั่งของรัฐภาคีอื่น ต้องมีภาษาอังกฤษ ฝรั่งเศส และสเปนด้วย

(2) เรือที่มีขนาดตั้งแต่ 100 ตันกรอสขึ้นไป และเรือที่สามารถบรรทุกคนได้ตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป จะต้องมีแผนจัดการขยะเพื่อให้ลูกเรือปฏิบัติตาม โดยแผนจัดการขยะต้องอธิบายถึงกระบวนการในการรวบรวม การจัดเก็บ การจัดการและการทิ้ง รวมทั้งการใช้อุปกรณ์บนเรือ และต้องกำหนดตัวผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามแผน ซึ่งแผนจัดการขยะดังกล่าวต้องเป็นไปตามคำแนะนำที่องค์การทางทะเลระหว่างประเทศกำหนด และเขียนด้วยภาษาที่ใช้ปฏิบัติงานของคนประจำเรือ

(3) เรือที่มีขนาดตั้งแต่ 400 ตันกรอสขึ้นไปหรือสามารถบรรทุกคนได้ตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป ที่เดินทางสู่ท่าเรือหรือท่าจอดเรือนอกฝั่ง ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐภาคีอื่น ต้องจัดให้มีบันทึกการจัดการขยะ ไม่ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของปูมเรือหรือเอกสารอื่น โดยการปล่อยทิ้งแต่ละครั้งต้องบันทึกลงในบันทึกการจัดการขยะ และลงนามในวันที่มีการเผาหรือทิ้งขยะโดยผู้รับผิดชอบให้กระทำด้วยภาษาอังกฤษ ฝรั่งเศส หรือสเปน และอาจบันทึกเป็นภาษาราชการของรัฐซึ่งเรือนั้นชักรงอยู่ ซึ่งใช้เป็นภาษาหลักในกรณีเกิดข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้ง

(4) แท่นชนิดติดตั้งอยู่กับที่หรือลอยน้ำได้จะต้องจัดให้มีทั้งป้ายประกาศแผนจัดการขยะ และบันทึกการจัดการขยะ ในลักษณะเดียวกับกรณีเรือ

รัฐภาคีอาจยกเว้นข้อกำหนดสำหรับบันทึกการจัดการขยะ สำหรับเรือที่บรรทุกคนโดยสาร 15 คนหรือมากกว่า ที่ใช้ในการเดินทางเป็นเวลาหนึ่งชั่วโมงหรือน้อยกว่า และแท่นชนิดติดตั้งหรือที่ลอยน้ำได้ (กฎข้อบังคับที่ 10.4)

## 2. รัฐที่มีอำนาจในการควบคุมดูแลเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญา

บทบาทของรัฐภาคีที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การควบคุมดูแลทั้งในแง่ตัวเรือหรือพื้นที่ในทะเลที่มีการทิ้งขยะเกิดขึ้น ซึ่งโดยหลักแล้วสถานะของรัฐภาคีจะแยกออกเป็น 3 สถานะด้วยกัน ได้แก่ สถานะของความเป็นรัฐเจ้าของธง (Flag State) สถานะของความเป็นรัฐเจ้าของท่าเรือ (Port State) หรือสถานะของความเป็นรัฐชายฝั่ง (Coastal State) โดยรัฐภาคีใดที่มีภูมิประเทศติดทะเลก็ย่อมมีทั้งสามสถานะ แต่ถ้าหากรัฐใดสภาพภูมิประเทศไม่อยู่ติดทะเลก็จะมีสถานะเพียงรัฐเจ้าของธงและรัฐเจ้าของท่าเรือ ซึ่งสถานะทั้งสามประการย่อมนำมาซึ่งสิทธิและหน้าที่ของรัฐภาคีในการใช้อำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยเหนือเรือและพื้นที่ทางทะเลตามกฎเกณฑ์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA 1982: UNCLOS) ที่กำหนดไว้แตกต่างกัน

โดยทั่วไปแล้ว รัฐภาคีผู้มีอำนาจในการควบคุมดูแลการปฏิบัติตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 ได้แก่ รัฐซึ่งเรือดังกล่าวชักธงหรือรัฐเจ้าของธง (Flag State) และรัฐเจ้าของท่าเรือ (Port State)

กรณีของรัฐเจ้าของธงย่อมมีอำนาจเหนือเรือที่ชักธงของตน หากเรือที่ชักธงกระทำความผิดหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญา ไม่ว่าจะเรือจะก่อเหตุขึ้น ณ ที่ใด รัฐเจ้าของธงย่อมสามารถดำเนินคดีกับเรือดังกล่าวได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าการฝ่าฝืนเช่นว่านั้นเกิดขึ้น ณ ที่ใดหรือไม่ต้องคำนึงถึงว่าภาวะมลพิษที่เกิดจากการฝ่าฝืนนั้นได้เกิดขึ้นหรือพบว่าเกิดขึ้น ณ ที่ใด ซึ่งสิทธิหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงปรากฏอยู่ในอนุสัญญา UNCLOS (ข้อ 217) เว้นแต่รัฐเจ้าของธงจะร้องขอให้รัฐเมืองท่าดำเนินคดีแทน (UNCLOS ข้อ 218)

ในส่วนของความเป็นรัฐเจ้าของท่าเรือ ตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 ได้กำหนดให้รัฐเจ้าของท่าเรือต้องทำให้มั่นใจว่าท่าเรือหรือท่าเทียบเรือต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับขยะ (Port Reception Facilities) (กฎข้อบังคับที่ 8.1) และรัฐเมืองท่ายังมีอำนาจในการเข้าตรวจสอบเรือที่เทียบท่าอยู่ในเขตเมืองท่า ในกรณีที่มีเหตุขัดแย้งอันเชื่อได้ว่านายเรือหรือลูกเรือไม่คุ้นเคยกับวิธีการป้องกันมลพิษจากขยะจากเรือ รัฐภาคีต้องดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าเรือต้องไม่ออกเดินทางจนกว่าจะได้รับการแก้ไขให้เป็นไปตามข้อกำหนด (กฎข้อบังคับที่ 9.1) ตรวจสอบบันทึกการจัดการขยะของเรือ หรือสมุดปูมเรือ ในกรณีที่พบการสูญหายโดยอุบัติเหตุหรือการปล่อยทิ้งเครื่องมือทำการประมง ซึ่งก่อให้เกิดการคุกคามต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลหรือการเดินทางเรือ จะต้องรายงานไปยังรัฐเจ้าของธงและรัฐชายฝั่งกรณีที่มีการสูญหายหรือการปล่อยทิ้งเกิดขึ้นในน่านน้ำที่เป็นเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งด้วย (กฎข้อบังคับที่ 10.6) ซึ่งการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐเจ้าของท่าตามที่ปรากฏในภาคผนวกที่ 5 ก็สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญา UNCLOS ข้อ 218 ที่รัฐเจ้าของท่าสามารถตรวจสอบเรือที่เข้าเทียบท่าได้และหากมีหลักฐานยืนยันก็สามารถทำการสอบสวนและดำเนินคดีในส่วนที่เกี่ยวกับการปล่อยทิ้งสิ่งใด ๆ จากเรือลงทะเลที่เป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าวได้

ในฐานะของการเป็นรัฐชายฝั่ง แม้ว่าในภาคผนวกที่ 5 จะไม่ได้กำหนดไว้โดยตรงถึงบทบาทของความเป็นรัฐชายฝั่ง แต่หากมีการปล่อยทิ้งขยะจากเรือต่างประเทศลงนอกเขตท่าเรือหรือน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต หรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งอาจขอตรวจสอบข้อสนเทศหรือเอกสาร

หลักฐานจากเรื่อนั้นก่อน หากพบหลักฐานชัดเจนว่าเรือใดทำผิดในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รัฐชายฝั่งอาจดำเนินคดีกับเรื่อนั้นได้ (UNCLOS ข้อ 220 วรรคห้า)

ผลของการที่เรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในภาคผนวกที่ 5 เช่น มีการทิ้งขยะลงทะเลโดยไม่ผ่านเครื่องบดปั่นหรือทิ้งขยะลงในพื้นที่ที่ไม่สามารถทิ้งได้ หรือเรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการจัดการขยะ เช่น ไม่มีป้ายประกาศ หรือไม่มีแผนจัดการขยะในภาคผนวกที่ 5 มิได้กำหนดถึงมาตรการลงโทษกรณีที่มีการทิ้งขยะจากเรือลงทะเลโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในอนุสัญญา หรือกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการจัดการขยะแต่อย่างใด กรณีย่อมต้องเป็นเรื่องที่รัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องไปออกกฎระเบียบภายใน รวมถึงมาตรการลงโทษในเรื่องดังกล่าวเอง ซึ่งในกรณีของประเทศไทย การยกร่างกฎหมายเพื่ออนุวัติการตามภาคผนวกที่ 5 นอกเหนือจากการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการเกี่ยวกับการห้ามทิ้งขยะจากเรือลงทะเลแล้ว ก็จะต้องออกแบบเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐเจ้าของธง รัฐเจ้าของท่า และรัฐชายฝั่ง รวมถึงมาตรการลงโทษในกรณีเรือไทยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในอนุสัญญา และกรณีเรือต่างประเทศได้กระทำผิดในพื้นที่ทะเลที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยของไทยด้วย

### 3. มาตรการทางกฎหมายไทยในการควบคุมการทิ้งขยะลงทะเล

ปัญหาเรื่องการทิ้งขยะลงทะเล จากการสำรวจบทบัญญัติกฎหมายไทยในปัจจุบัน พบว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำหลายฉบับด้วยกัน ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แต่ปัญหาคือกฎหมายส่วนใหญ่บังคับใช้เฉพาะในเขตราชอาณาจักรไทยเท่านั้น มีเพียงกฎหมาย 2 ฉบับที่สามารถใช้บังคับแม้ว่าจะเป็นการกระทำนอกเขตราชอาณาจักรไทยก็ตาม ได้แก่ พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทิ้งขยะลงทะเลอันเกิดจากเรื่อนั้น จึงขอกกล่าวถึงกฎหมาย 2 ฉบับที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 มาตรา 53/1 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการห้ามทิ้งขยะลงน้ำ โดยปรากฏอยู่ในมาตรา 119 และมาตรา 119 ทวิ

#### 1. พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481

พระราชบัญญัติเรือไทยฯ สาระสำคัญจะอยู่ที่ระบบการจดทะเบียนเรือไทยและการควบคุมเรือไทยเป็นหลัก แต่การจะนำเรือไปใช้ก็ต้องมีใบอนุญาตใช้เรือโดยกำหนดตามประเภทและเงื่อนไขการใช้เรือ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ด้วย โดยเรือลำดังกล่าวจะต้องชั่งธงของประเทศที่เรื่อนั้นจดทะเบียนเพียงประเทศเดียว กรณีที่เรือไทยไปกระทำความผิด ณ ที่แห่งใดไม่ว่าจะอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักรไทย ประเทศไทยย่อมสามารถดำเนินคดีกับเรือที่จดทะเบียนเป็นเรือไทยได้เสมอ

สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการทิ้งขยะจากเรือนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติเรือไทยฯ มิได้กำหนดถึงความหมายของ “ขยะ” เอาไว้โดยตรง แต่ในปี พ.ศ. 2550 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 5 ได้กำหนดถึง “สารที่เป็นอันตราย” ให้หมายความถึง น้ำมันหรือสารอินโด ซึ่งเมื่อปล่อยทิ้งลงสู่ทะเลแล้วอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ และสิ่งมีชีวิตในทะเล หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อความงามตามธรรมชาติ หรือรบกวนการใช้ประโยชน์อื่น ๆ อันชอบด้วยกฎหมายจากทะเลตามที่อธิบดีกรมเจ้าท่าประกาศกำหนด

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

“มาตรา 53/1 ห้ามมิให้ผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือไทยปล่อยทิ้งหรือทำให้สารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใด ๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่พ้นจากเรือลงสู่ทะเลไม่ว่าบริเวณใด ๆ เกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในมาตรา 53/2 ทั้งนี้ ไม่ว่าด้วยเหตุใด เว้นแต่เป็นการปล่อยทิ้งจากการสำรวจการแสวงหาประโยชน์หรือจากกระบวนการเกี่ยวกับทรัพยากรแร่บนพื้นท้องทะเลนอกชายฝั่ง หรือเป็นการปล่อยทิ้งเพื่อวัตถุประสงค์ในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์อันชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการลดหรือการควบคุมมลพิษ

การปล่อยทิ้งตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงการรั่ว การกำจัด การหก การซึม การสูบ การแพร่กระจายหรือการเท สารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใด ๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่ด้วย

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่ผู้ควบคุมหรือเจ้าของสิ่งก่อสร้างในทะเลทั้งที่ติดตั้งอยู่กับที่หรือที่ลอยน้ำได้ ซึ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียม หรือสนับสนุนการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมหรือการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในทะเลด้วย”

ในส่วนของบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนมาตรา 53/1 เป็นไปตามมาตรา 67/1 ซึ่งเพิ่มโดยพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ดังนี้

“มาตรา 67/1 ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 53/1 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือจำคุกไม่เกินสามปี หรือทั้งปรับทั้งจำ และต้องชดใช้เงินสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการกำจัดหรือแก้ไขสารที่เป็นอันตราย ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วย

ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามมาตรา 53/1 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจรวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด แล้วให้ส่งพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดำเนินคดีต่อไป

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้ดำเนินการกำจัดหรือแก้ไขสารที่เป็นอันตรายและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วยตนเองในเวลาใกล้เคียงกับเหตุที่เกิดขึ้นแล้ว ให้ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษและไม่ต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายตามวรรคหนึ่ง”

อย่างไรก็ดี สารสำคัญของมาตรา 53/1 มุ่งเน้นไปที่การควบคุมการปล่อยทิ้งสารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใด ๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่ ดังที่ปรากฏตามเจตนารมณ์ในการใช้บังคับพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เพื่อร่วมมือกับนานาชาติในการป้องกันมลพิษในทะเลอันเนื่องมาจากการปล่อยทิ้ง

สารที่เป็นอันตรายจากเรือ หรือจากสิ่งก่อสร้างในทะเล ทั้งที่ติดตรึงอยู่กับที่หรือที่ลอยน้ำได้ ในขณะที่อนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 วัตถุที่ปล่อยทิ้งลงทะเลจะหมายถึง “ขยะ” ซึ่งในความหมายของขยะและประเภทของขยะตามที่กำหนดไว้ในกฎข้อบังคับที่ 1.19 ของภาคผนวกที่ 5 หมายถึงบรรดาของเสียจากอาหารของเสียจากที่พักอาศัย ของเสียจากการปฏิบัติของเรือ พลาสติก เศษสินค้า น้ำมันปรุงอาหาร ซากสัตว์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานตามปกติของเรือ เท่ากับว่ามาตรา 53/1 แห่งพระราชบัญญัติเรือไทยฯ มิได้บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 โดยตรง

## 2. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ 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 อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอนหรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

มาตรา 119 ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้น้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใด ๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายเหล่านั้นด้วย”

ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ได้ปรากฏอยู่ในบทนิยามคำว่า “น่านน้ำไทย” หมายความว่า “บรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทย และในกรณีตามมาตรา 17 มาตรา 119 มาตรา 119 ทวิ มาตรา 120 มาตรา 121 มาตรา 133 มาตรา 204 และมาตรา 220 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ให้ความหมายรวมถึงน่านน้ำที่อยู่ในเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทยด้วย” เท่ากับว่าขอบเขตของน่านน้ำไทย ในกรณีที่เป็นมาตรา 119 และมาตรา 119 ทวิ ซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจของเสียลงน้ำโดยตรง ย่อมขยายไปถึงทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องด้วย

แม้ว่ามาตรา 119 และมาตรา 119 ทวิ จะขยายออกไปถึงเขตต่อเนื่องด้วยผลของนิยามคำว่า “น่านน้ำไทย” แต่ทั้งสองมาตราจะครอบคลุมถึงกรณีการทิ้งขยะจากเรือลงทะเลด้วยหรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาจากสิ่งของหรือของเสียที่ทิ้งลงน้ำแล้ว โดยที่มาตรา 119 ระบุถึง “หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ” ส่วนมาตรา 119 ทวิ ระบุถึง “น้ำมันและเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใด ๆ” กรณีของสิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ จะถือว่าเป็นขยะด้วยหรือไม่นั้น พบว่ามีการให้ความหมายที่แตกต่างกัน โดย “สิ่งปฏิกูล”

(Sewage) หมายถึง สิ่งและของเสียอื่นใดที่ระบายออกจากโถส้วมและโถปัสสาวะ สิ่งที่ระบายออกจากสถานที่ทางการแพทย์บนเรือ เช่น ห้องอนามัยหรือห้องพยาบาล โดยผ่านทางอ่างล้าง ท่อล้าง ทางระบายน้ำที่ติดตั้งอยู่ในสถานที่ดังกล่าว สิ่งที่ระบายออกจากบริเวณกักสัตว์มีชีวิต และน้ำเสียอื่นใดซึ่งปนกับสิ่งต่าง ๆ ข้างต้น ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 4 ข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษอันเกิดจากการขจัดสิ่งปฏิกูลจากเรือ ส่วน “ขยะ” ตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 5 ได้กำหนดถึงประเภทของขยะเอาไว้ อย่างชัดเจนโดยจะมีลักษณะทางกายภาพและแหล่งที่มาที่แตกต่างออกไปจากสิ่งปฏิกูล ฉะนั้นสิ่งปฏิกูล น้ำมันและเคมีภัณฑ์ และสิ่งอื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 119 และมาตรา 119 ทวิ จึงไม่นับว่าเป็นขยะได้

เมื่อพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์ มาตรา 119 กำหนดว่าการทิ้งสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวอันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นขึ้น ตกตะกอนหรือสกปรก ส่วนมาตรา 119 ทวิ กำหนดว่าอาจจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ ในขณะที่วัตถุประสงค์ตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 รัฐภาคีย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการอนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ส่วนขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐภาคีแต่ละรัฐย่อมเป็นไปตามสัญญา UNCLOS ภาค 12 การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ข้อ 193 โดยกำหนดให้รัฐมีสิทธิอธิปไตยที่จะแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของตนตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและตามหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ข้อ 194 รัฐใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลไม่ว่าจากแหล่งที่มาใด และข้อ 56 รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยในการสำรวจและการแสวงหาประโยชน์ การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น การปฏิบัติตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 รัฐภาคีที่อยู่ในฐานะรัฐชายฝั่งย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะที่อยู่ในความดูแลของตนด้วย ดังจะเห็นได้ว่า บริบทตามกฎหมายไทยในแง่ของพื้นที่ทางทะเลบัญญัติไม่ครอบคลุมไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เนื่องจากนิยามคำว่า “น่านน้ำไทย” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ขยายถึงแค่ทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องเท่านั้น ฉะนั้น ในมุมมองของการนำกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันไปปรับใช้เพื่อรองรับในเรื่องนี้ จึงไม่เพียงพอและไม่อาจขยายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้

จึงสรุปได้ว่า มาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ แม้จะบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามทิ้งของเสียเอาไว้ก็ตาม แต่การทิ้งของเสียดังกล่าวจะต้องเป็นเหตุให้เกิดการตื่นขึ้น ตกตะกอนหรือสกปรก ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างจากอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 ส่วนมาตรา 119 ทวิ นั้นเน้นหนักที่น้ำมันและเคมีภัณฑ์ ก็ไม่อาจตีความว่าสามารถรองรับการปฏิบัติตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 ได้เช่นกัน

จากประเด็นดังกล่าว ปัญหาจึงอยู่ที่บทบัญญัติกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่อาจรองรับอนุสัญญา MARPOL 73/78 ภาคผนวกที่ 5 ได้ ซึ่งการเสนอแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติก็ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนานพอสมควร ในปัจจุบันกรมเจ้าท่าในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุม ตรวจสอบ และปราบปรามเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยเรือไทย และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง การดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิด และดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านสภาพแวดล้อมทางน้ำที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม จึงต้อง

ใช้ช่องทางในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับการปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว โดยกฎหมายลำดับรองที่กรมเจ้าท่าเคยประกาศใช้จนถึงปัจจุบัน มีดังนี้

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

กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือฉบับนี้ ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 163 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ มุ่งเน้นที่การควบคุมตัวเรือเป็นสำคัญ โดยเจ้าท่าและเจ้าพนักงานตรวจเรือมีอำนาจตรวจเรือและออกใบสำคัญรับรองการตรวจเรือในเรื่องต่าง ๆ ว่าจะต้องมีอุปกรณ์และเครื่องใช้ประจำเรือให้เป็นไปตามมาตรฐานในเรื่องดังกล่าว

สาระสำคัญของกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือฉบับนี้ พบว่า เป็นการนำข้อกำหนดจากภาคผนวกที่ 5 มากำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของบทบังคับตัวเรือ ก็มีการกำหนดถึงขนาดเรือ ซึ่งรวมถึงแท่นทิ้งประเภทลอยน้ำได้และแท่นอยู่กับที่ซึ่งใช้ในการสำรวจ แสงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติใต้ทะเล ข้อปฏิบัติที่เรือประเภทต่าง ๆ ต้องดำเนินการในการจัดการขยะ เช่น เรือที่มีความยาวตลอดลำตั้งแต่ 12 เมตรขึ้นไป รวมถึงแท่นลอยน้ำและแท่นอยู่กับที่ต้องมีป้ายประกาศโดยอธิบายถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับการทิ้งขยะ เรือที่มีขนาดตั้งแต่ 100 ตันกรอสขึ้นไปและเรือที่บรรทุกทุกคนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป รวมถึงแท่นลอยน้ำและแท่นอยู่กับที่ ต้องมีแผนจัดการขยะ (ข้อ 6 และข้อ 7) และเรือที่มีขนาดตั้งแต่ 400 ตันกรอสขึ้นไปและเรือที่บรรทุกทุกคนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไปซึ่งเดินทางไปยังท่าเรือหรือท่าเทียบเรือนอกฝั่งที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐภาคอื่น ต้องมีบันทึกการจัดการขยะ (ข้อ 8) และข้อกำหนดในการทิ้งขยะลงทะเล (ข้อ 10)

**(2) ระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการรับรองผู้ให้บริการจัดเก็บและบำบัดของเสียจากเรือประเภทขยะและกากของเสียต่าง ๆ พ.ศ. 2560**

เหตุผลในการออกระเบียบฉบับนี้ปรากฏอยู่ในคำปรารภของระเบียบว่าเป็นการออกมาเพื่อรองรับกับการกิจของกรมเจ้าท่าที่มีหน้าที่ในการดูแลความปลอดภัยในการคมนาคมและการสัญจรทางน้ำ ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ป้องกันและปราบปรามการลักลอบทิ้งของเสียในแหล่งน้ำสาธารณะและทะเลในน่านน้ำไทย และเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งออกโดยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1978 ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี ประกอบกับกรมเจ้าท่าได้ออกกฎข้อบังคับการตรวจเรือ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการตรวจเรือเพื่อป้องกันมลพิษจากขยะ พ.ศ. 2559 เพื่อให้มีการจัดการขยะจากเรือเป็นไปอย่างเหมาะสมตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1978 ภาคผนวกที่ 5

สาระสำคัญของระเบียบนี้จะมุ่งเน้นที่การควบคุมดูแลผู้ให้บริการจัดเก็บและบำบัดของเสียจากเรือ โดยมีการกำหนดนิยามคำว่า “ขยะ” (Garbage) ประเภทของขยะ และความหมายของขยะประเภทต่าง ๆ (พบว่าประเภทของขยะตามระเบียบฉบับนี้มีขอบเขตครอบคลุมถึงอนุสัญญา MARPOL ภาคผนวกอื่น ๆ ด้วย) คุณสมบัติของผู้ขอหนังสือรับรองเป็นผู้ให้บริการจัดเก็บและบำบัดของเสียจากเรือประเภทขยะและ

กากของเสียต่าง ๆ ซึ่งจะแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ 1. ประเภทผู้จัดเก็บและกำจัดขยะจากเรือเอง และ 2. ประเภทผู้จัดเก็บและขนส่งของเสียประเภทขยะจากเรือเพื่อนำไปกำจัด

นอกจากกฎหมายที่กรมเจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่โดยตรงแล้ว ในปัจจุบันยังมีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานอื่นดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมการทิ้งขยะลงทะเลด้วย ได้แก่ พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งการทำเรือแห่งประเทศไทย โดยการทำเรือแห่งประเทศไทยได้ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับในเรื่องดังกล่าวแต่เป็นการควบคุมเรือสินค้าที่เข้ามาเทียบท่าหรือจอดในบริเวณการทำเรือแห่งประเทศไทย ได้แก่ ข้อบังคับว่าด้วยระเบียบความปลอดภัยในการใช้ท่าเรือ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการท่าเรือ พ.ศ. 2494 และประกาศการทำเรือแห่งประเทศไทย เรื่อง ห้ามทิ้งน้ำมัน น้ำปนน้ำมัน เคมีภัณฑ์ น้ำเสีย อับเฉา หรือสิ่งเป็นพิษอันตราย รวมถึงขยะ สิ่งปฏิกูล หรือขยะอันตรายในแม่น้ำ หรือทะเลในอาณาบริเวณการทำเรือแห่งประเทศไทย แต่ก็ครอบคลุมพื้นที่เฉพาะทะเลในอาณาบริเวณการทำเรือแห่งประเทศไทยเท่านั้น ไม่อาจใช้บังคับครอบคลุมไปยังพื้นที่บริเวณอื่นได้



สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2244 2070-2

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

Tel. 0 2244 2070-2

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร