

บทที่ 4

ประเทศไทยกับการป้องกันมลพิษทางทะเลที่เกิดจากเรือตามอนุสัญญาป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลที่เกิดจากเรือและผลกระทบต่อกิจการพาณิชย์ในประเทศไทย

1. ความร่วมมือระหว่างประเทศในปัจจุบันของประเทศไทย

อนุสัญญาขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) ซึ่งวางข้อกำหนดเกี่ยวกับปัญหามลพิษทางทะเลนั้นมีหลายฉบับด้วยกัน แต่ อนุสัญญาที่วางหลักเกณฑ์ในการควบคุมและป้องกันเรื่องภาวะมลพิษทางอากาศจากเรือเดินทะเลโดยตรงนั้นมีเพียงฉบับเดียว คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลที่เกิดจากเรือ ค.ศ. 1973/1978 (MARPOL 73/78) ในภาคผนวกที่ 6 ซึ่งปรากฏอยู่ในรูปของพิธีสาร ค.ศ. 1997 แก้ไขเพิ่มเติม อนุสัญญา MARPOL 73/78 ว่าด้วยข้อกำหนดสำหรับการป้องกันมลพิษทางอากาศจากเรือ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทย ได้พิจารณาเข้าเป็นภาคี MARPOL เรียบร้อยแล้วและกำลังอยู่ระหว่างกระบวนการยื่นสัตยาบันสาร เข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญา MARPOL ซึ่งมีผลเพียงการรับข้อกำหนดเรื่องการควบคุมมลพิษน้ำมันและสารเคมีอันตรายเท่านั้น แต่มิได้รวมถึงลงนามรับรองพิธีสาร ค.ศ. 1997 ด้วยแต่อย่างใด

สำหรับอนุสัญญาระหว่างประเทศอื่นที่กล่าวถึงปัญหามลพิษทางอากาศโดยรวม ซึ่งรวมไปถึงปัญหามลพิษทางอากาศจากเรือเดินทะเลอื่น ๆ ได้แก่ อนุสัญญากรุงเจนีวา ว่าด้วยมลพิษทางอากาศข้ามพรมแดนระยะไกล ค.ศ. 1979 (The Convention on Long-range Transboundary Air Pollution 1979) นั้น ประเทศไทยมิได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าวเช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากอนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติของรัฐภาคีไว้ว่าจะต้องเป็นรัฐสมาชิกของคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งยุโรปเท่านั้น ด้วยเหตุนี้เองทำให้ในปัจจุบันประเทศไทยจึงยังไม่มีข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องปัญหามลพิษทางอากาศจากเรือเดินทะเลโดยตรง

2. ความเป็นหน้าของประเทศไทยเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือในการควบคุมและป้องกัน

ภาวะมลพิษจากเรือเดินทะเล

สำหรับความเป็นหน้าในปัจจุบันของประเทศไทยเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมและป้องกันภาวะมลพิษจากเรือเดินทะเลในรูปที่เป็นอนุสัญญาซึ่งมีเนื้อหารวมถึงการป้องกันมลพิษทางอากาศจากเรือ นั้น ปัจจุบันประเทศไทยกำลังอยู่ระหว่างขั้นตอนการดำเนินการพิจารณาเพื่อเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา MARPOL ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ พ.ศ. 2539 จนถึงปัจจุบัน สามารถสรุปขั้นตอนได้ ดังนี้

1. กระทรวงคมนาคมได้เสนอเรื่องขอดำเนินการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา MARPOL มายังสำนักงานเลขาธิการ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539
2. สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2540
3. คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าวโดยให้ทำการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา คือ การออกข้อบังคับว่าด้วยการตรวจเรือตาม มาตรา 163 แห่ง พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และการแก้ไข พระราชบัญญัติ เรือไทย พระพุทธศักราช 2481 เพื่อให้สามารถลงโทษเรือไทยที่ไปกระทำความผิดเกี่ยวกับมลพิษทางทะเลในน่านน้ำต่างประเทศได้
4. กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ได้เสนอร่างกฎข้อบังคับการตรวจเรือเพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งน้ำมันและสารปนน้ำมัน รวมถึงสารพิษอื่นๆจากเรือลงสู่ทะเลไปยังกระทรวงคมนาคม เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2541
5. กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้เสนอร่าง พ.ร.บ. เรือไทย (ฉบับที่...) พ.ศ. ต่อกระทรวงคมนาคม และเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2541 โดยร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้
 - 1) เพิ่มคำนิยาม ของคำว่า “สารที่เป็นอันตรายและการปล่อยทิ้ง ” ให้เป็นไปตามแนวทางของอนุสัญญา MARPOL

¹ เอกสารเผยแพร่ของ กรม การขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เรื่อง สรุปสาระสำคัญและการดำเนินการเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ. 1978. สิงหาคม 2548:3-4.

2) เพิ่มความขึ้นใหม่เป็นมาตรา 53 ทวิ แห่ง พ.ร.บ. เรือไทย พ.ศ. 2481 เพื่อห้ามมิให้ผู้ควบคุมเรือหรือเจ้าของเรือหรือผู้ใดซึ่งเป็นผู้ควบคุมหรือเจ้าของแท่นชนิดประจำหรือชนิดที่ลอยน้ำได้ปล่อยทิ้งสารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใด ๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่ลงทะเลไม่ว่าบริเวณใดอันเป็นการขัดต่ออนุสัญญา MARPOL

3) กำหนดโทษของผู้ที่ประพุดิฝ่าฝืนมาตรา 53 ทวิ ไม่ว่าจะได้กระทำในหรือนอกราชอาณาจักรให้ได้รับโทษในราชอาณาจักร

6. กระทรวงคมนาคมได้นำเรื่องเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2541 เพื่อให้รัฐมนตรีพิจารณาและนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของสภา

7. รัฐสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา MARPOL เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2542

8. พร้อมกันนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างเพิ่มเติมแก้ไข พ.ร.บ. เรือไทย ฉบับที่..... พ.ศ. ซึ่งจะใช้เป็นกฎหมายอนุวัติการตามอนุสัญญาแล้วเสร็จเมื่อ 16 กันยายน 2547

9. คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2550² ร่างพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว มีสาระสำคัญคือ กำหนดห้ามมิให้ผู้ควบคุมเรือ หรือเจ้าของเรือไทย หรือผู้ควบคุม หรือเจ้าของสิ่งก่อสร้างในทะเลทั้งที่ติดตื้นอยู่กับที่หรือที่ลอยน้ำได้ปล่อยทิ้งสารที่เป็นอันตราย หรือสิ่งใด ๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่ลงสู่ทะเล และกำหนดโทษผู้กระทำการฝ่าฝืน และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

10. ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2550 ให้ร่างพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่...) พ.ศ. สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย³ และได้มีการประกาศให้พระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน

² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, <http://www.cabinet.thaigov.go.th/cc_main/21.htm> (พฤษภาคม 2551)

³ บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, <http://library2.paliament.go.th/giventake/content_nla/m041150.pdf> (พฤษภาคม 2551)

2550 เป็นต้นไป โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 124 ตอนที่ 26 ก หน้าที 1 เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2550⁴

11. ประเทศไทยกำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการ เสนอสัตยาบันสาร เพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา MARPOL ไปยัง IMO

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา MARPOL แล้วก็ตาม แต่ก็มีผลเฉพาะเพียงการรับหลักเกณฑ์การป้องกันมลพิษน้ำมันและมลพิษจากสารเคมีอันตรายในภาคผนวกที่ 1 และ 2 เท่านั้น มิได้รวมถึงการลงนามรับรองสำหรับพิธีสาร ค.ศ. 1997 ของอนุสัญญา MARPOL ซึ่งกำหนดถึงภาคผนวกที่ 6 เรื่องการป้องกันมลพิษทางอากาศจากเรือด้วย แต่อย่างใด ดังนั้น แม้ปัจจุบันประเทศไทยจะได้ยื่นสัตยาบันสารเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา MARPOL แล้วก็ตาม แต่หลักเกณฑ์เรื่องการป้องกันมลพิษทางอากาศตามอนุสัญญาซึ่งปรากฏในพิธีสาร ค.ศ. 1997 จึงยังไม่ผลใช้บังคับแก่ประเทศไทย

3. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับภาวะมลพิษทางอากาศจากเรือในปัจจุบัน

เมื่อพิจารณากฎหมายที่มีอยู่ในประเทศไทย แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายที่สามารถนำมาใช้บังคับต่อกรณีมลพิษทางอากาศจากเรือเดินทะเลได้โดยตรงก็ตาม แต่ก็พบว่า มีกฎหมายที่นำเกี่ยวข้องกับการนี้ดังกล่าวอยู่บ้าง ซึ่งมีทั้งมาตรการเพื่อควบคุม และป้องกัน คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 เป็นต้น

3.1 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 (“พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย”)

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการเดินเรือทุกชนิดให้เป็นไปโดยความสงบเรียบร้อย และบางส่วนได้รวมถึงการควบคุมภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นในอาณาเขตน่านน้ำไทยเอาไว้

⁴ ราชกิจจานุเบกษา , < <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/026/1.pdf>> (พฤษภาคม 2551)

ด้วย โดยมีกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (กรมเจ้าท่า) เป็นผู้รับผิดชอบ กฎหมายฉบับนี้ ถือเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับต่อเรือที่เดินอยู่ภายในน่านน้ำภายในเขตอำนาจอธิปไตยของไทย โดยตรง โดยส่วนที่เกี่ยวกับการก่อกมลพิษจากเรือ อาทิเช่น

- มาตรา 9 “น่านน้ำไทย ” หมายความว่า บรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศไทย

- มาตรา 119 ห้ามมิให้ผู้ใด เท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด ททราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเงิน ตกตะกอน หรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน หกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

- มาตรา 119 ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใด เท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้ น้ำมัน และเคมีภัณฑ์หรือสิ่งใด ๆ ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันจะเป็นเหตุให้เกิดเป็นพิษต่อ สิ่งมีชีวิต หรือต่อสิ่งแวดล้อม หรืออันตรายต่อการเดินเรือในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือ ปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการแก้ไขสิ่งเป็นพิษ หรือชดใช้ค่าเสียหายนั้นด้วย

- มาตรา 204 ผู้ใด เท ทิ้ง หรือปล่อยน้ำมันปิโตรเลียม หรือน้ำมันที่ปนกับน้ำมันรั่วไหลด้วยประการใด ๆ ลงในเขตท่า แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จะเห็นได้ว่า พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทยเป็นกฎหมายที่วางมาตรการในเชิงป้องกัน โดยมุ่งไปที่การควบคุมมลพิษทางน้ำต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในเขตน่านน้ำภายในอำนาจอธิปไตยของประเทศไทยเป็นสำคัญ (โดยไม่รวมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลหลวง) แม้ว่าจะมีการกล่าวถึงแหล่งมลพิษจากเรือประเภทอื่นด้วยก็ตาม (เช่น มลพิษทางเสียง) แต่ก็มีได้กำหนดเกณฑ์ในการควบคุมหรือลงโทษการก่อกมลพิษทางอากาศไว้ด้วยแต่ประการใด ดังนั้น ในปัจจุบันหากประเทศไทยประสบปัญหาการก่อกมลพิษทางอากาศจากเรือแล้วก็จะยัง

ไม่อาจนำมาตรการตามกฎหมายฉบับนี้มาใช้บังคับเพื่อควบคุมและลงโทษเรือที่ก่อมลพิษทางอากาศไม่ว่าจะเป็นเรือไทยหรือเรือต่างชาติได้เลย

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาขอบเขตและสภาพบังคับของพ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทยแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับต่อเรือทุกลำที่เดินเข้ามาในน่านน้ำภายในราชอาณาจักรโดยตรง เรือแต่ละลำจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ถูกต้องด้วยมิฉะนั้นอาจได้รับโทษทางอาญาหรือเรืออาจถูกกีดกันให้ไม่สามารถเดินเข้ามายังน่านน้ำไทย หรืออาจถูกกักเรือได้ ซึ่งถือเป็นมาตรการที่ค่อนข้างเข้มงวดและแตกต่างจากกฎหมายที่ควบคุมด้านมลพิษฉบับอื่น ๆ ซึ่งเป็นเพียงมาตรการโดยอ้อมซึ่งอาจมีการลงโทษก็ต่อเมื่อเกิดผลเสียหายจากการก่อมลพิษขึ้นแล้วหรือวางเกณฑ์ควบคุมสำหรับบางประเภทกิจกรรมที่ก่อมลพิษโดยมักเน้นที่แหล่งกำเนิดจากกิจกรรมทางบกเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้เอง หากว่าได้มีการกำหนดกลไกควบคุมหรือมาตรการอื่นใดเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศต่อเรือไว้ใน พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทยด้วยแล้ว ก็น่าจะทำให้เกิดบังเกิดประสิทธิผลในการป้องกัน ควบคุม และลงโทษ แก่เรือต่าง ๆ ในทางปฏิบัติได้มากกว่าการบังคับผ่านทางกฎหมายฉบับอื่น

3.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 _____ (“พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ”)

พ.ร.บ. นี้มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบายมาตรการและแผนปฏิบัติการในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงการควบคุมมลภาวะจากแหล่งกำเนิดต่างๆ นอกจากนี้ยังได้กำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งและกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้กระทำความผิดด้วย เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีกลไกเพื่อการป้องกันและควบคุมมลพิษโดยเฉพาะจึงทำให้มีเนื้อหาค่อนข้างละเอียดจึงขอสรุปใจความพอสังเขปเพื่อง่ายแก่การทำความเข้าใจ ดังนี้⁵

3.2.1 มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

สืบเนื่องมาจากหลักการที่ว่า การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นเป้าหมายว่าคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เราประสงค์นั้นมีมาตรฐานระดับใด พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงได้กำหนดหลักการ

⁵ รศ. ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต , กฎหมายสิ่งแวดล้อม , พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550), น. 286.

ลักษณะเดียวกันไว้โดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการที่จะกำหนดมาตรฐานดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานอากาศโดยทั่วไป มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป และมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ ⁶ โดยในปัจจุบัน คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ออกประกาศควบคุมมาตรฐานคุณภาพอากาศไว้หลายฉบับด้วยกัน อาทิ

- ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2538) เรื่องกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป วันที่ 17 เมษายน 2538 ในส่วนที่เกี่ยวกับค่าก๊าซในบรรยากาศโดยทั่วไปในช่วงเวลาหนึ่งเวลาใด ซึ่งแก้ไขปรับปรุงโดยประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 24 (พ.ศ.2547) เรื่องกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป วันที่ 9 สิงหาคม 2547

- ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2538) เรื่องกำหนดมาตรฐานค่าก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ วันที่ 26 มิถุนายน 2538 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 21 (พ.ศ.2544) วันที่ 9 เมษายน 2544 กำหนดมาตรฐานเพิ่มเติมว่า ค่าเฉลี่ยความเข้มข้นของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในบรรยากาศโดยทั่วไปในเวลา 1 ชั่วโมงจะต้องไม่เกิน 0.30 ส่วนในล้านส่วน (ppm) หรือไม่เกิน 780 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์

⁶ มาตรา 32 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่อไปนี้

(1) มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำและแหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ภายในผืนแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ลุ่มแม่น้ำในแต่ละพื้นที่

(2) มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ

(3) มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล

(4) มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป

(5) มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป

(6) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ

เมตร ค่ามาตรฐานนี้แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับที่ 10 (2538) ขึ้นต้นซึ่งใช้ระยะเวลา 24 ชั่วโมงเป็นฐานในการกำหนดค่าเฉลี่ยความเข้มข้นของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์⁷

3.2.2 มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

เมื่อได้มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาในข้อ 3.2.1 แล้ว การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษเป็นวิธีการที่ช่วยทำให้คุณภาพอากาศและสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้เป็นไปตามมาตรฐานนั้น โดยตามพ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ⁸ นอกจากนี้ ตามพ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังได้กำหนดห้ามมิให้มีการนำยานพาหนะที่มีได้มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดข้างต้นมาใช้⁹ โดยหากมีการฝ่าฝืนและเจ้าหน้าที่ได้ตรวจพบก็อาจถูกสั่งห้ามนำยานพาหนะดังกล่าวมาใช้ก็โดยเด็ดขาดหรือจนกว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษ¹⁰ โดยในปัจจุบันได้มีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดอันเกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศดังนี้

⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น. 288.

⁸ มาตรา 55 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายทิ้ง การปล่อยอากาศเสีย การปล่อยของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

⁹ มาตรา 64 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ยานพาหนะใดที่จะนำมาใช้จะต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา 55

¹⁰ มาตรา 65 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

- ประกาศกระทรวงฉบับที่ 2 (2540) วันที่ 17 มิถุนายน 2540 กำหนดมาตรฐานค่าควันดำจากท่อไอเสียรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซล
- ประกาศกระทรวงฉบับที่ 3 (2540) วันที่ 23 มิถุนายน 2540 กำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียรถยนต์ที่ใช้เครื่องยนต์แก๊สโซลีน
- ประกาศกระทรวง วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2542 กำหนดมาตรฐานค่าควันขาวจากท่อไอเสียรถจักรยานยนต์
- ประกาศกระทรวง วันที่ 18 มกราคม 2544 กำหนดมาตรฐานค่าก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์และก๊าซไฮโดรคาร์บอนจากท่อไอเสียรถยนต์สามล้อใช้งาน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษไว้ตามมาตรา 55 ดังที่กล่าวมาข้างต้นเพื่อให้มาตรฐานอากาศหรือสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้เป็นไปตามมาตรฐานแล้ว แต่มาตรฐานควบคุมมลพิษตามมาตรา 55 ดังกล่าวก็ยังไม่อาจใช้บังคับกับแหล่งกำเนิดมลพิษได้ทันที แต่จะต้องมีการกำหนดประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานนั้นก่อน¹¹

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าได้มีการใช้ยานพาหนะโดยฝ่าฝืนมาตรา 64 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะนั้นโดยเด็ดขาดหรือจนกว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55

¹¹ มาตรา 68 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม การปล่อยอากาศเสีย รังสี หรือมลพิษอื่นใดที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ ก๊าซ เขม่า ฝุ่น ละออง เถ้าถ่าน หรือมลพิษอากาศ ในรูปแบบใดออกสู่บรรยากาศไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55 หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนด โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา 56 หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 58

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามวรรคหนึ่งมีหน้าที่ต้องติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดสำหรับการควบคุม กำจัด หรือขจัดมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอากาศตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เว้นแต่จะได้มีระบบ อุปกรณ์หรือเครื่องมือดังกล่าว ซึ่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ทำการ

และพ.ร.บ.ยังได้กำหนดหน้าที่บางอย่างให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดว่าจะต้องมีการควบคุมการระบายอากาศเสียหรือการก่อให้เกิดมลพิษ ในการติดตั้งระบบควบคุม กำจัด หรือลดมลพิษเหล่านั้นตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เว้นแต่จะมีระบบ เช่นว่านั้นใช้การได้อยู่แล้ว ทั้งนี้ มีข้อน่าสังเกตว่าพ.ร.บ.ฉบับนี้มีได้กำหนดบทลงโทษไว้สำหรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่ยอมติดตั้งระบบดังกล่าวเลย ซึ่งอาจมีผลทำให้กฎหมายฉบับนี้ไม่มีสภาพบังคับที่แท้จริง¹²

3.2.3 ความรับผิดชอบตามพ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ความรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้แบ่งเป็นความรับผิดชอบทางแพ่งและอาญา โดยหากว่ามีกรณีที่เกิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษแล้ว เจ้าของผู้ควบคุมมลพิษก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจนทำให้บุคคลอื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือทำให้ทรัพย์สินของรัฐหรือของผู้อื่นเสียหายแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวจะต้องมีความรับผิดชอบในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายตลอดจนต้องรับผิดชอบชดเชยค่าใช้จ่ายซึ่งรัฐได้ใช้ไปเพื่อการกำจัดมลพิษนั้นด้วยเว้นแต่จะเป็นกรณียกเว้นตามที่กำหนดไว้¹³ โดยเจ้าของหรือผู้

ตรวจสอบสภาพและทดลองแล้วเห็นว่ายังใช้การได้อยู่แล้ว เพื่อการนี้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้มีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือดังกล่าวด้วยก็ได้

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่ปล่อยหรือก่อให้เกิดเสียงหรือความสั่นสะเทือนเกินกว่าระดับมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา 55 หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา 56 หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 58 ด้วยโดยอนุโลม

¹² อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2, หน้า 296.

¹³ มาตรา 96 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.

แหล่งกำเนิดมลพิษใด ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของรัฐหรือของผู้อื่นเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิด

ครอบครองแหล่งกำเนิดดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบแม้ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายดังกล่าวจะมีได้เกิด โดยความตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อเลยก็ตาม¹⁴ และ/หรือ กรณีผู้ใดกระทำการหรือละเว้นกระทำการด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญเสียหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วก็ตามก็มีความรับผิดชอบที่จะต้องชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายนั้นเช่นกัน

สำหรับกรณีความรับผิดชอบทางอาญานั้น ตามกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้สำหรับบางความผิดโดยในส่วนของที่เกี่ยวข้องกรณีตามกฎหมายฉบับนี้น่าจะได้แก่ กรณีการฝ่าฝืนมาตรา 65 โดยใช้ยานพาหนะที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน (กรณีมีการกำหนดมาตรฐานจากแหล่งกำเนิดประเภทเรือแล้วในอนาคต) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล โดยให้กรรมการ หรือผู้จัดการของนิติบุคคล หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลต้องรับโทษตามความผิดที่นิติบุคคลกระทำด้วย¹⁵

มลพิษนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก

- (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหล หรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

¹⁴ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น. 545.

¹⁵ มาตรา 111 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการ หรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้น หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล

จากรายละเอียดพอสั่งเขปของพ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมแห่งชาติข้างต้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้มีได้มีบทบัญญัติกำหนดขอบเขตการบังคับใช้เอาไว้ชัดเจนดังกรณีพ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย ดังนั้น ในการใช้และตีความกฎหมายดังกล่าวก็จะต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไป นั่นคือ เมื่อพ.ร.บ.ดังกล่าวเป็นกฎหมายภายในของประเทศไทย ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงมีผลบังคับใช้ภายในเขตที่รัฐผู้ออกมีอำนาจอธิปไตยเท่านั้น อันได้แก่ พื้นดินที่เป็นดินแดนของประเทศไทยซึ่งย่อมรวมไปถึง พื้นดิน และพื้นน้ำซึ่งเป็นน่านน้ำภายในและทะเลอาณาเขต (12 ไมล์ทะเลนับจากชายฝั่ง) ตลอดจนใต้ดินและพื้นอากาศของพื้นที่ดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่า พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นกฎหมายที่วางกลไกในการควบคุมภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมได้ครอบคลุมทุกประเภทของมลพิษและแหล่งมลพิษได้ยิ่งกว่ากฎหมายไทยฉบับอื่นและยังมีโครงสร้างการควบคุมและป้องกันที่เป็นระบบ อาทิ เริ่มตั้งแต่การกำหนดเป้าหมายของสิ่งแวดล้อมที่ประสงค์ การกำหนดวิธีการในการควบคุมมาตรฐานเพื่อนำไปสู่เป้าหมายทางสิ่งแวดล้อมที่ตั้งไว้ ตลอดจนกระทั่งการกำหนดระบุกุ่มเป้าหมายแหล่งกำเนิดมลพิษที่ประสงค์จะควบคุมเป็นพิเศษ แต่ถึงกระนั้น หากนำมาพิจารณากับกรณีตามงานเขียนฉบับนี้ อันได้แก่ กรณีมลพิษทางอากาศจากเรือ กฎหมายฉบับนี้ก็ยังไม่อาจนำมาใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามควรเพราะแม้จะวางหลักการไว้กว้าง ๆ ในการควบคุมปัญหามลพิษทางอากาศ แต่จากสาระสำคัญที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมมาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่เป็นยานพาหนะทางบกเท่านั้น และแม้ว่าในมาตรา 64 และ 65 ของพ.ร.บ.จะได้กำหนดหลักการอย่างกว้างไว้ว่าห้ามมิให้นายานพาหนะ(ซึ่งในที่นี้รวมถึงเรือด้วย¹⁶) ที่ไม่ได้มาตรฐานมาใช้โดยหากพบว่ามีกาฝุ่นจะต้องถูกระงับการใช้โดยชั่วคราวเพื่อให้แก้ไขหรือถาวรก็ตาม แต่เนื่องจากเมื่อยังมีได้มีการกำหนดมาตรฐานควบคุมพิเศษสำหรับมลพิษทางอากาศจากแหล่งมลพิษชนิดที่เป็นเรือหรือเรือเดินทะเลไว้ ก็เท่ากับว่าในปัจจุบัน

นั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น

¹⁶ มาตรา 4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

“ยานพาหนะ” หมายความว่า รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เรือตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยและอากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

กฎหมายฉบับนี้จึงยังไม่อาจจะใช้บังคับต่อกรณีตามงานเขียนนี้ได้อยู่นั่นเอง เว้นแต่จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดแล้วในอนาคต เช่น อาจมีการกำหนดควบคุมมาตรฐานการปล่อยไอ น้ำมันดีเซล และ/หรือ การปล่อยไอเสียจากเรือเป็นพิเศษขึ้นเป็นกฎกระทรวงโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 55 เป็นต้น ซึ่งหากได้ดำเนินการกำหนดรายละเอียดแล้ว ก็น่าจะทำให้กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ได้ครอบคลุมขึ้น

สำหรับเรื่องของบทกำหนดโทษตามกฎหมายฉบับนี้ ผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดโทษที่มีความเด็ดขาดและหลากหลายทั้งความรับผิดทางแพ่งและความรับผิดทางอาญา โดยผู้เขียนเห็นว่าหากว่าพ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับนี้ได้กำหนดรายละเอียดควบคุมไปถึงกรณีตามงานเขียนนี้ด้วยเมื่อใด บทลงโทษตามที่กำหนดไว้ น่าจะช่วยส่งเสริมมาตรการที่กำหนดไว้ได้อย่างดียิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดทางอาญาตามพ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมแห่งชาตินี้มีลักษณะพิเศษที่โดดเด่นกว่ากรณีพ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย เนื่องจากได้กำหนดความรับผิดสำหรับอาญาสำหรับกรณีผู้กระทำความผิดเป็น “นิติบุคคล” เอาไว้เป็นการเฉพาะด้วย ซึ่งแม้ว่าหลักการต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ในปัจจุบันตามพ.ร.บ.นี้ส่วนใหญ่เป็นการกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมเท่านั้นและเมื่อมีการฝ่าฝืนมาตรฐานดังกล่าวก็ยังมีได้มีการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับกรณีฝ่าฝืนเลยก็ตาม ซึ่งนับได้ว่าเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง แต่ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าหากในอนาคตภายหน้ากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้เรือเดินทะเลเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศที่อยู่ภายใต้การควบคุมและกำหนดให้ผู้ที่ฝ่าฝืนจะต้องรับผิดทางอาญาด้วย ซึ่งจะมีผลทำให้กรรมการ หรือผู้จัดการของนิติบุคคล หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบร่วมกับนิติบุคคลในความผิดที่กระทำด้วย (ตามข้อกำหนดในมาตรา 111) ย่อมน่าจะช่วยให้สามารถควบคุมและลดการก่อมลพิษลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้บริหาร และ/หรือผู้ประกอบการเดินเรือซึ่งเป็นนิติบุคคลทั้งไทยและต่างชาติเมื่อตระหนักถึงโทษดังกล่าวก็น่าจะยิ่งเพิ่มความระมัดระวังและเคร่งครัดที่จะควบคุมการปล่อยไอเสียและ/หรือ สารมลพิษต่าง ๆ สู่อากาศมากยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกันผู้เขียนก็เห็นว่าการกำหนดบทลงโทษลักษณะนี้น่าจะยิ่งทำให้การควบคุมมลพิษทั้งตามพ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทยและพ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นไปในแนวทางเดียวกันและเกื้อหนุนกันยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม บทกำหนดโทษตามกฎหมายฉบับนี้ก็ยังไม่มีความชัดเจนในบางกรณี เช่น กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ยอมติดตั้งอุปกรณ์หรือระบบลดมลพิษเลย (ตามหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 68 วรรคสอง) ซึ่งมีได้มีการระบุไว้ว่าการฝ่าฝืนไม่ดำเนินการเลยจะมีผลอย่างไร โดยกำหนดโทษไว้สำหรับกรณีฝ่าฝืนนำ

พาหนะที่ไม่ได้มาตรฐานออกมาใช้เลยเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนก็เห็นว่าควรที่จะมีบทลงโทษเพื่อควบคุมไว้ อีกชั้นหนึ่งด้วย

สำหรับความรับผิดชอบทางแพ่งนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ความรับผิดชอบทางแพ่งซึ่งกำหนดให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งเป็นต้นเหตุของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายจะต้อง รับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายและ/หรือชดใช้ค่าใช้จ่ายต่อรัฐในการขจัดมลพิษ ด้วยนั้น มีลักษณะที่กำหนดไว้ค่อนข้างกว้างโดยมิได้เจาะจงว่าหมายถึงแหล่งกำเนิดมลพิษใดเป็นพิเศษซึ่งน่าจะสามารรถตีความรวมถึงเรือเดินทะเลด้วยได้ ตลอดจนมีลักษณะเป็นความรับผิด เครื่องครัดโดยไม่ต้องพิจารณาว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดนั้นจะได้ตั้งใจหรือประมาท เลินเล่อหรือไม่ ซึ่งน่าจะทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเรือเดินทะเลทั้งไทยและต่างชาติ จะต้องเพิ่มความระมัดระวังและเคร่งครัดในการปล่อยสารมลพิษทางอากาศกันมากขึ้น โดยหาก ว่าได้มีการแก้ไขรายละเอียดของกฎหมายให้ชัดเจนว่าให้เรือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ควบคุมด้วย แล้วผู้กระทำฝ่าฝืนก็จะต้องรับโทษทางอาญานอกเหนือจากการชดใช้ความรับผิดชอบทางแพ่งตาม มาตรา 96 ดังกล่าวด้วย ซึ่งหลักการนี้มีข้อดีคือ ทำให้รัฐสามารถที่จะเรียกร้องค่าเสียหายกรณีเรือ ต่างชาติที่ก่อมลพิษในประเทศไทยได้ แต่หลักการดังกล่าวก็มีข้อบกพร่องอยู่ที่กรณีการรั่วไหลหรือ แพร่กระจายดังกล่าวจะต้องก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นจริงแก่ชีวิต ร่างกาย และสุขภาพ อนามัยของบุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลหรือรัฐเท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงกรณีที่มีมลพิษก่อให้เกิด ความเสียหายต่อ “สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด” ด้วย ดังนั้น หากผู้ใดได้รับความเดือดร้อนรำคาญ จากมลพิษที่รั่วไหลหรือแพร่กระจายดังกล่าวโดยไม่ถึงกับเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย และ สุขภาพอนามัยแล้ว ก็ไม่อาจจะเรียกร้องตามกฎหมายฉบับนี้ได้จะต้องไปเรียกร้องเอาตามหลัก กฎหมายว่าด้วยละเมิดตามปรกติ

โดยสรุปแล้วปัจจุบันประเทศไทยก็ยังไม่สามารถที่จะใช้พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมแห่งชาติใน การควบคุมบังคับต่อกรณีการก่อมลพิษทางอากาศจากเรือเดินทะเลได้อย่างเต็มที่นักเพราะยังมิได้ มีการกำหนดรายละเอียดให้แหล่งมลพิษจากเรือเป็นแหล่งมลพิษที่ควบคุม แม้ว่าจะกฎหมายฉบับ นี้จะมีกระบวนการและกลไกที่ค่อนข้างพร้อมในการสนับสนุนและแก้ไขปัญหาดังกล่าวอยู่แล้วก็ ตาม โดยหากปัจจุบันเกิดกรณีเรือไทยหรือเรือต่างชาติก่อมลพิษทางอากาศจนทำให้เป็นที่เสียหาย แก่ประชาชนหรือประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยในฐานะของรัฐ และ/หรือ ประชาชนที่ได้รับความ เสียหายก็กระทำได้เพียงเรียกร้องให้ผู้ก่อมลพิษดังกล่าวรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อชดใช้ค่าเสียหาย แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน และ/หรือ ค่าใช้จ่ายแก่รัฐสำหรับค่าใช้จ่ายจริงที่ได้ใช้เพื่อการขจัดมลพิษ นั้นตามมาตรา 96 ของพ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยหากว่าเป็นกรณีที่นอกเหนือจากความ

เสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินแล้วก็เป็นเรื่องที่จะต้องไปว่ากล่าวกันตามหลักเรื่องละเมิดตามหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กันอีกส่วนหนึ่ง

3.3 พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 (“พ.ร.บ.การค้าน้ำมันเชื้อเพลิง”)

พ.ร.บ.นี้มีขึ้นเพื่อควบคุมการค้า การขนส่ง คุณภาพและมาตรฐานของน้ำมันเชื้อเพลิง ตลอดจนการป้องกันและแก้ไขการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงรวมทั้งกำหนดมาตรการลงโทษ โดยพ.ร.บ.นี้เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาและยังกำหนดมาตรการทางปกครองที่ให้รัฐสามารถดำเนินการต่อผู้ฝ่าฝืนตามที่กฎหมายให้อำนาจได้ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมตามปกติ ก่อน โดยบทบัญญัติที่น่าจะเกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษทางอากาศมีดังนี้

- มาตรา 3 “ผู้ค้าน้ำมัน ” หมายความว่า ผู้กระทำการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง โดยซื้อนำเข้ามาในราชอาณาจักร หรือได้มาไม่ว่าประการใดเพื่อจำหน่าย และให้หมายความรวมถึงผู้กลั่นหรือผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงด้วย แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงผู้ได้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

- มาตรา 25 อธิบดีมีอำนาจกำหนดลักษณะและคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อใช้บังคับทั่วราชอาณาจักร ทั้งนี้ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นจะกำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะแต่ท้องที่หนึ่งท้องที่ใดหรือหลายท้องที่ได้ตามที่เห็นสมควรหรือจะกำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดหนึ่งชนิดใดต้องแจ้งลักษณะและคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อขอความเห็นชอบ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนด ในการนี้จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับความเห็นชอบต้องปฏิบัติตามได้ การกำหนดตามวรรคหนึ่งให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยกำหนดวันเริ่มมีผลใช้บังคับไว้ด้วย

ห้ามมิให้ผู้ค้าน้ำมันจำหน่ายหรือมีไว้เพื่อจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีลักษณะหรือคุณภาพแตกต่างไปจากที่อธิบดีประกาศกำหนดหรือให้ความเห็นชอบ หรือที่ยังมิได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีหรือได้รับความเห็นชอบแล้ว แต่ผู้ได้รับความเห็นชอบยังมีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในวรรคหนึ่ง ถ้ามีเหตุอันควรซึ่งไม่สามารถปฏิบัติตามนั้นได้ อธิบดีจะผ่อนผันให้เป็นการชั่วคราวก็ได้

ความในวรรคสามมิให้ใช้บังคับแก่การจำหน่ายหรือมีไว้เพื่อจำหน่ายน้ำมันหล่อลื่นใช้แล้วหรือสิ่งหล่อลื่นใช้แล้ว ซึ่งผู้ค้าน้ำมันไม่ได้จำหน่ายไปอย่างน้ำมันหล่อลื่นหรือสิ่งหล่อลื่น

- มาตรา 48 ผู้ค้าน้ำมันผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 25 วรรคสาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

- มาตรา 49 ผู้ใดกระทำการปลอมปนน้ำมันเชื้อเพลิง หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันทำให้ลักษณะหรือคุณภาพของน้ำมันเชื้อเพลิงแตกต่างไปจากที่อธิบดีประกาศกำหนด หรือให้ความเห็นชอบตามมาตรา 25 วรรคหนึ่ง เพื่อจำหน่าย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้กระทำการปลอมเป็นผู้อค้าน้ำมันตามมาตรา 7 ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 10 ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 11 หรือผู้ขนส่งน้ำมันตามมาตรา 12 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

โดยทั่วไปพ.ร.บ.ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงนี้มิได้กำหนดขอบเขตการบังคับใช้เอาไว้เช่นเดียวกับ พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดังนั้น ในการใช้และตีความกฎหมายนี้ก็จะต้องเป็นไปตามหลักของการใช้และตีความกฎหมายภายในทั่วไป นั่นคือ มีบังคับใช้ภายในเขตอธิปไตยของรัฐผู้ออกกฎหมายนั้น อันได้แก่ พื้นดินที่เป็นดินแดนของประเทศไทยซึ่งรวมตลอดถึง พื้นดินและพื้นน้ำอันเป็นน่านน้ำภายในและทะเลอาณาเขต (12 ไมล์ทะเลนับจากชายฝั่ง) ตลอดจนใต้ดินและพื้นอากาศของพื้นที่ดังกล่าว

ซึ่งแม้ว่าวัตถุประสงค์หลักของการออกกฎหมายฉบับนี้จะมีได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการควบคุมมลพิษหรือปกป้องสิ่งแวดล้อมเช่นกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น แต่การกำหนดวางหลักเกณฑ์ควบคุมคุณภาพของน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดที่ผู้ค้านำไปจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคตามกฎหมายฉบับนี้ให้ต้องเป็นไปตามที่อธิบดีกำหนดและห้ามจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดที่แตกต่างหรือฝ่าฝืนจากที่กำหนด ก็นับได้ว่ามีส่วนช่วยส่งเสริมมาตรการป้องกันมลพิษทางอากาศจากเรือด้วยอีกทางหนึ่ง เพราะสารมลพิษหลักที่ได้จากเรือ ก็คือ สารมลพิษจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงบนเรือ และ/หรือ ไอระเหยของน้ำมันดีเซลในการทำงานของเครื่องยนต์เรือนั่นเอง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการควบคุมมาตรฐานของน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายฉบับนี้น่าจะช่วยลดและบรรเทาการก่อมลพิษทางอากาศจากเรือให้ลดน้อยลงได้ เพราะการควบคุมคุณภาพของเชื้อเพลิงจัดเป็นการควบคุมและป้องกันที่ต้นเหตุของปัญหาประการหนึ่ง โดยหากเราสามารถควบคุมให้เรือใช้น้ำมันเชื้อเพลิงที่สะอาดขึ้น สารมลพิษที่ออกมาจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงนั้นก็ย่อมจะน้อยลงด้วย อีกทั้งผู้เขียนยังเห็นว่า หากเรือไทยใช้น้ำมันเชื้อเพลิงที่ได้มาตรฐานซึ่งลดปริมาณกำมะถันและสารอันตรายตามที่กำหนดไว้ ควบคุมไปกับการตรวจเช็คอุปกรณ์และติดตั้งระบบควบคุมเพื่อลดมลพิษด้วยแล้ว ก็น่าจะทำให้เรือไทยลดการถูกกักหรือตั้งข้อกีดกันทางสิ่งแวดล้อมลงจนจะเข้า

ไปยังเมืองท่าที่วางมาตรการควบคุมมลพิษทางอากาศจากเรือเอาไว้ได้ แม้ว่าขณะนี้ประเทศไทย จะยังมีได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาด้านนี้ก็ตาม

ในปัจจุบันได้มีการออกประกาศของอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานโดยอาศัยอำนาจตาม

พ.ร.บ.ฉบับนี้เพื่อควบคุมคุณภาพของน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำไปใช้ในเรือเดินทะเลอยู่บ้าง คือ

- ป ระกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง กำหนดลักษณะและคุณภาพของน้ำมัน เตา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548

โดยตามประกาศฉบับนี้ได้กำหนดให้น้ำมันเตามีลักษณะและคุณภาพตามมาตรฐานที่

กำหนดตามรายละเอียดแนบท้ายประกาศดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ประกาศฉบับนี้ได้กำหนด

ยกเว้นให้น้ำมันเตาสําหรับใช้กับเรือเดินทะเลนั้นอาจมีลักษณะและคุณภาพไม่เป็นไปตาม

รายละเอียดที่กำหนดไว้ก็ได้ เพียงแต่ให้ผู้ค้าน้ำมันจะต้องแจ้งถึงลักษณะและคุณภาพที่ไม่เป็นไป

ตามประกาศเพื่อขอรับความเห็นชอบต่อไป (ตามข้อ 7 (1) ของประกาศฉบับดังกล่าว) ซึ่งจะเห็นได้

ว่า การควบคุมคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงที่ใช้ในเรือเดินทะเลในประเทศไทยนั้นไม่ค่อยเข้มงวดและ

จริงจังเท่าที่ควรโดยจะพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป มิได้กำหนดมาตรฐานของส่วนผสมของน้ำมัน

เชื้อเพลิงไว้ล่วงหน้าเช่นน้ำมันเชื้อเพลิงกรณีอื่น ด้วยเหตุนี้จึงอาจทำให้น้ำมันเตาที่ใช้ในเรือ

เดินทะเลซึ่งจำหน่ายโดยผู้ค้าน้ำมันแต่ละรายมีส่วนผสมในรายละเอียดที่แตกต่างกันได้ ซึ่งแม้

พ.ร.บ.นี้จะมีโทษทางอาญากำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันที่จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่แตกต่างไปจากที่

ได้รับอนุญาต แต่เนื่องจากไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนจึงทำให้การหวังผลข้างเคียงทางด้านสิ่งแวดล้อม

จากมาตรการควบคุมคุณภาพเชื้อเพลิงตามกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าว

ได้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยจึงยังไม่มีมาตรการควบคุมมาตรฐานของน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเรือ

เดินทะเลที่แน่นอน

กล่าวโดยสรุป ภาพรวมของกฎหมายไทยยังไม่มีมาตรการป้องกันและควบคุม

การปล่อยมลพิษทางอากาศจากเรือเดินทะเล ไม่ว่าจะมาตรการทางอาญาหรือทางปกครองในการ

เข้าควบคุมตรวจเรือไทยหรือเรือต่างชาติหรือมาตรฐานตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยมีเพียง

มาตรการเรียกช่องทางแพ่งเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจริงแล้วและการป้องกันทางอ้อมที่บังคับต่อ

ผู้ค้าน้ำมันเกี่ยวกับคุณภาพของน้ำมันเชื้อเพลิงที่จะนำมาจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคเท่านั้น แต่

มาตรการที่กล่าวมาทั้งสองประการก็ยังมีจุดอ่อนนั่นคือจะยังไม่สามารถดำเนินการใด ๆ เพื่อป้องกัน

ก่อนที่เรือดังกล่าวจะก่อมลพิษได้เลย อาทิ การเข้าตรวจเรือเพื่อตรวจดูอุปกรณ์เพื่อการลดมลพิษ

ทางอากาศหรือการยับยั้งหรือบังคับให้เรือดังกล่าวติดตั้งอุปกรณ์หรือหาวิธีการเพื่อลดมลพิษก่อน

เข้าเทียบท่า เป็นต้น เพียงแต่จะต้องรอให้มีความเสียหายเกิดขึ้นจริงก่อนแล้วเท่านั้นจึงจะเรียก

ค่าเสียหายได้ อีกทั้งมาตรการทางอ้อมเกี่ยวกับมาตรฐานน้ำมันก็ยังไม่มีความที่แน่นอนมีเพียง การพิจารณามาตรฐานเป็นกรณีไปสำหรับผู้ค้าน้ำมันแต่ละรายเท่านั้น

4. ข้อจำกัดบางประการของกฎหมายไทย

4.1 ขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างจำกัด

เนื่องจากปัญหามลพิษทางอากาศไม่ว่าเกิดจากแหล่งกำเนิดใดก็ตามจัดได้ว่าเป็น ปัญหาที่มีลักษณะข้ามพรมแดน (Transfrontier Pollution) ซึ่งผลของการก่อมลพิษในดินแดน อาณาเขตของรัฐหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อรัฐข้างเคียงอื่นได้ แต่การบังคับใช้กฎหมายภายในของ ประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นพ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย หรือพ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม แห่งชาตินั้นมีขอบเขตจำกัดเฉพาะดินแดนอาณาเขตและน่านน้ำที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย เท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงการก่อมลพิษที่เกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือเขตทะเลหลวงหรือ ทะเลอาณาเขตของรัฐอื่นที่แพร่กระจายเข้ามาในประเทศไทย จึงทำให้ไม่อาจเรียกร้องให้รับผิดชอบ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายไทยได้

4.2 กฎหมายไทยที่มีอยู่เดิมแม้มีหลักการดีอยู่แล้ว แต่ไม่ได้ผลเท่าที่ควรเนื่องจากไม่มีการ กำหนดรายละเอียดเพื่อให้สามารถปรับใช้หรือนำไปปฏิบัติหรือควบคุมปัญหาได้ในความเป็นจริง

จากที่กล่าวมาแล้วในข้อ 3 จะเห็นได้ว่ากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องทั้งพ.ร.บ.การเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และพ.ร.บ.การค้าน้ำมันเชื้อเพลิง ล้วนแต่มีหลักการ และกลไกทางกฎหมายที่ดีอยู่แล้วเพียงแต่ไม่สามารถที่จะนำมาปรับใช้ได้หากมีการก่อมลพิษทาง อากาศขึ้นจากเรือเดินทะเลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทยซึ่งน่าจะเป็น กฎหมายหลักที่ใช้ในการป้องกันและควบคุมการก่อมลพิษทางอากาศจากเรือไทยและเรือ ต่างชาติได้ดีที่สุดก็ไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะดำเนินการต่อปัญหานี้ ซึ่งหากจะให้กฎหมายทั้งสาม ฉบับครอบคลุมถึงปัญหามลพิษทางอากาศจะต้องรอให้มีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติม หรือประกาศ หลักเกณฑ์เพิ่มเติมเสียก่อนเพราะกฎหมายทั้งสามฉบับกำหนดวงหลักการกว้างๆที่ครอบคลุม เฉพาะการก่อมลพิษบางชนิดและบางแหล่งกำเนิดเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกำหนด รายละเอียดใด ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการก่อมลพิษทางอากาศจากเรือเลย และแม้ว่าจะมี

การเปิดช่องให้กำหนดเพิ่มเติมใหม่ได้โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายทั้งฉบับไว้ในตัวกฎหมายดังกล่าวด้วย แต่หากเกิดปัญหาขึ้นในปัจจุบันการรอให้กำหนดหลักเกณฑ์ และ/หรือ เสนอแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้ครอบคลุมปัญหาดังกล่าวก่อนน่าจะไม่ทันแก่การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

4.3 มาตรการควบคุมมลพิษตามกฎหมายไทยที่มีอยู่เดิม มุ่งไปที่การควบคุมเฉพาะแหล่งกำเนิดทางบกและมลพิษทางน้ำที่เกิดจากเรือเท่านั้น

เนื่องจากมลพิษที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมนั้นอาจเกิดได้หลายชนิดและมาจากหลากหลายแหล่งกำเนิด แต่หลักการตามกฎหมายทั้งจากพ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทยและพ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้นมุ่งไปที่การก่อกมลพิษทางน้ำจากเรือ และการก่อกมลพิษทางอากาศจากยานพาหนะทางบกเท่านั้น จึงให้ปัจจุบันกฎหมายไทยยังไม่ครอบคลุมการก่อกมลพิษทางอากาศจากเรือเดินทะเลเลย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากประเทศไทยประสงค์ที่จะมุ่งส่งเสริมด้านการนำเข้าและส่งออกเพื่อให้ประเทศไทยพัฒนาไปเป็นศูนย์กลางทางพาณิชย์และการเดินเรือแล้ว ก็ควรที่จะใส่ใจแก้ปัญหามลพิษข้างเคียงที่เกิดมาจากการเดินเรือด้วย ทั้งนี้ เพื่อเตรียมมาตรการเพื่อปกป้องสุขภาพอนามัยของประชากรและทรัพยากรของประเทศควบคู่ไปกับการส่งเสริมความเจริญทางการค้าชักนำเงินเข้าประเทศด้วย หากว่าประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ใด ๆ ป้องกันและควบคุมด้านนี้เลยจะทำให้ประเทศไทยถูกเอารัดเอาเปรียบทางสิ่งแวดล้อมโดยไม่อาจเรียกร้องเอาจากผู้กระทำได้เลย

4.4 มาตรการมีอยู่เดิมและใช้ได้ตามกฎหมายไทยเน้นไปที่ความรับผิดชอบแพ่งและการลงโทษกรณีฝ่าฝืนมากกว่าการป้องกันและยังไม่มีความเด็ดขาด

จากที่กล่าวมาแล้วว่าปัจจุบันยังไม่มีมาตรการตามกฎหมายไทยที่จะใช้จัดการกับปัญหามลพิษทางอากาศจากเรือได้ จะมีก็แต่เพียงการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งกรณีเกิดความเสียหายขึ้นจริงแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัยและทรัพย์สินอันเนื่องจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษขึ้นแล้วตามพ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมแห่งชาติเท่านั้นซึ่งถือว่าเป็นการลงโทษภายหลังจากการก่อกมลพิษขึ้นแล้วมิใช่มาตรการในการป้องกัน อีกทั้งแม้ว่าในอนาคตจะได้มีการแก้ไขกฎหมายทั้งสามฉบับอัน ได้แก่ พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และพ.ร.บ.การค้าน้ำมันเชื้อเพลิง ให้ครอบคลุมแล้วก็ตาม ผู้เขียนก็เห็นว่ามาตรการที่วางไว้เดิมส่วนใหญ่ของกฎหมายดังกล่าวมุ่งเน้นไปที่การลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืนปล่อยมลพิษแล้วเป็นสำคัญ โดย

มีการป้องกันก่อนเกิดการปล่อยมลพิษเพียงบางกรณีเท่านั้น แต่ก็มีลักษณะการลงโทษที่ไม่เด็ดขาด อาทิ ตามพ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ถ้าหากว่าในอนาคตมีการแก้ไขให้เรือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่ควบคุมด้านมลพิษทางอากาศแล้ว เรือก็จะต้องมีหน้าที่ติดตั้งระบบกลั่นกรองมลพิษทางอากาศเพื่อให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนดด้วย แต่ตามพ.ร.บ.ดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดไว้ให้ชัดเจนเด็ดขาดว่าหากไม่ดำเนินการติดตั้งเลยจะมีผลเป็นเช่นไร เป็นต้น ส่วนกรณีพ.ร.บ.การค้าน้ำมันเชื้อเพลิงก็เป็นเพียงมาตรการที่บังคับโดยตรงต่อผู้ค้าน้ำมัน ซึ่งก็ได้แก่ ผู้ค้าน้ำมันที่รัฐสามารถตรวจสอบได้เท่านั้น หากว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองเรือน้ำมันเชื้อเพลิงที่ไม่ได้มาตรฐานหรือน้ำมันเถื่อนซึ่งรัฐไม่อาจตรวจสอบได้มาใช้ ก็อาจก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศร้ายแรงได้เพราะสารพิษต่าง ๆ ที่ผสมอยู่ในน้ำมันดังกล่าวไม่ได้รับการควบคุม เช่นนี้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเรือก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใด ๆ ทั้งสิ้นต่อการกระทำดังกล่าวเพราะไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว

4.5 มาตรการตามกฎหมายที่มีอยู่ไม่สอดคล้องเป็นระบบเท่าที่ควร

หากประสงค์จะให้การป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางอากาศจากเรือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้วก็ควรมีการวางกลไกทางกฎหมายไว้อย่างเป็นระบบ นั่นคือ เริ่มจากการกระบวนการป้องกันก่อนที่เรือจะเดินทางเข้ามาในประเทศไทย และ/หรือ ตรวจสอบว่าเรือดังกล่าวมีระบบควบคุมมลพิษก่อนปล่อยทิ้งหรือไม่ ตลอดจนเรือดังกล่าวมีการปล่อยทิ้งตามมาตรฐานหรือไม่ หากฝ่าฝืนก็มีการควบคุมลงโทษ และ/หรือ ให้หากทางแก้ไขตามสมควร อีกทั้งมีการควบคุมเชื้อเพลิงเพื่อให้ปริมาณมลพิษน้อยลงและหามาตรการส่งเสริมอื่นๆ เป็นต้น แต่ปัจจุบันกลไกที่มีอยู่และใช้ได้ในปัจจุบันกลับมีเพียงการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งกรณีเกิดผลความเสียหายขึ้นจริงและการควบคุมคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งเป็นเพียงมาตรการเสริมในการลดมลพิษทางอากาศเท่านั้น โดยที่ไม่มีกระบวนการป้องกันก่อน และ/หรือ หลังจากทีเรือนั้นจะเข้ามายังประเทศไทยหรือก่อความเสียหายเลย ซึ่งหากว่ามีการกำหนดทั้งกระบวนการป้องกันและควบคุมก่อนการเกิดมลพิษ กระบวนลงโทษต่อผู้กระทำผิดฝ่าฝืนก่อนมลพิษและมาตรการเสริมดังกล่าวแล้ว ก็น่าทำให้กฎหมายมีความเข้มงวดและเกิดประสิทธิผลได้ดียิ่ง

5. ผลกระทบและข้อพิจารณาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การควบคุมมลพิษทางอากาศจากเรือ กับประเทศไทยและกิจการพาณิชย์นาวีของประเทศไทย

5.1 ผลกระทบในกรณีที่ประเทศไทยมิได้รับรองหลักเกณฑ์การป้องกันมลพิษทางอากาศตาม พิธีสาร ค.ศ. 1997 ของอนุสัญญา MARPOL

5.1.1 เกิดผลเสียต่อเรือไทยในการเดินเรือเข้าไปปฏิบัติการหรือเทียบท่ายังเมืองท่าของรัฐของภาคี เนื่องจากปัจจุบันหลายรัฐซึ่งเป็นผู้ค้าสำคัญของไทย ซึ่งเรือไทยจำเป็นต้องแวะเข้าไปเทียบท่ายังท่าเรือของรัฐเหล่านั้นอยู่บ่อยครั้ง เช่น สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น จีน เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ เป็นต้น ได้ตกลงลงนามเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาและตกลงลงนามรับรองข้อกำหนดเรื่องมลพิษทางอากาศจากเรือเดินทะเลเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ารัฐภาคีเหล่านี้จะต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายและหลักเกณฑ์ภายในประเทศของตนเพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาด้วย อาทิ การเพิ่มข้อกำหนดเกี่ยวกับเอกสารผ่านเมืองท่าให้มากขึ้นกว่าเดิม โดยการขอเรียกตรวจใบสำคัญรับรองระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางอากาศ หรือการเพิ่มข้อกำหนดในการตรวจเรือ เป็นต้น โดยผลที่ตามมาก็คือภาระของเรือไทยที่จะต้องถูกตรวจจากหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดตลอดจนจัดหาหลักฐานในการทำงานเดียวกันเพื่อให้เรือของตนไม่เสียเวลาการตรวจเรือหรือการถูกกักเรือ ตลอดจนยังอาจก่อภาระแก่รัฐบาลไทยในอันที่จะต้องดำเนินการช่วยเหลือเรือไทยที่ถูกกักหรือจัดเตรียมเอกสารหลักฐานในการทำงานเดียวกับเอกสารที่รัฐเจ้าของเมืองท่าเรียกกรองซึ่งรับรองโดยรัฐบาลเพื่ออำนวยความสะดวกแก่เรือไทยในการไปติดต่อประสานงานผ่านเมืองท่าต่างๆ ได้สะดวกยิ่งขึ้น และแม้ว่ารัฐบาลไทยจะได้แก้ปัญหาด้วยการเข้าไปให้ความช่วยเหลือเรือไทยที่ถูกกักหรือแก้ไขกระบวนการติดขัดต่างๆ ด้วยการรับรองเอกสารการตรวจเรือชนิดใหม่เพื่อการป้องกันมลพิษทางอากาศโดยเฉพาะ แต่กรณีดังกล่าวก็เป็นการออกเอกสารเป็นการภายในเท่านั้นซึ่งก็อาจเป็นปัญหาอยู่เช่นเดิม เพราะอาจไม่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศเท่ากับใบรับรองระหว่างประเทศซึ่งรัฐทั้งหลายเป็นชอบให้ใช้ร่วมกันตามอนุสัญญา

5.1.2 อาจส่งผลให้เพิ่มภาระหน้าที่แก่ประเทศไทยในการตรวจเอกสารต่าง ๆ ขณะที่เรือผ่านเมืองท่าของไทยให้ขึ้นได้ หากมีแนวโน้มว่ารัฐสมาชิกตามความตกลงในเรื่องการควบคุมเรือของรัฐเจ้าของเมืองท่า (Port State Control) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีร่วมอยู่ด้วย (ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยเป็นภาคีของบันทึกความเข้าใจกรุงโตเกียวว่าด้วยการควบคุมเรือในเมืองท่าในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก : Memorandum of Understanding on Port State Control in the Asia-Pacific

Region หรือ Tokyo MOU) ซึ่งได้ตกลงเข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญา MARPOL และรับรองหลักเกณฑ์เรื่องการป้องกันมลพิษทางอากาศตามพิธีสาร ค.ศ. 1997 เป็นส่วนใหญ่และได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และเพิ่มเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมลพิษทางอากาศสำหรับการควบคุมเรือในเขตเมืองท่าของตน ซึ่งก็อาจนำไปสู่การเพิ่มเติมเอกสารหลักฐานของแต่ละเมืองท่าที่จะต้องตรวจให้เพิ่มเติมมากขึ้น ประเทศไทยในฐานะที่เป็นภาคีหากว่ามีเสียงส่วนใหญ่มีการเพิ่มเติมเอกสารให้ต้องตรวจเพิ่มขึ้นก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงหน้าที่ดังกล่าวได้เช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากความตกลงดังกล่าวนี้มีแนวคิดร่วมกันเพื่อความสะดวกในแก่รัฐเจ้าของเมืองท่าต่าง ๆ ว่า หากเรือได้ถูกตรวจเอกสาร ณ เมืองท่าใดแล้วตามรายการที่กำหนดครบถ้วนก็ให้สามารถผ่านเมืองท่าต่างๆ ซึ่งเป็นภาคีด้วยเลยโดยไม่จำเป็นต้องตรวจเอกสารใหม่ทั้งหมดอีก

5.1.3 ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างกฎเกณฑ์การควบคุมทางสิ่งแวดล้อมของรัฐภาคีของอนุสัญญากับหลักเกณฑ์ของประเทศไทยซึ่งถือว่าค่อนข้างหลวมเมื่อเทียบกับหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญา อันอาจนำไปสู่การถูกเอาเปรียบจากเรือต่างชาติต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในที่สุด เนื่องจากเมื่อประเทศไทยไม่มีมาตรการที่จะไประงับปัญหาหรือจัดการแก่ผู้ก่อมลพิษแล้ว เรือต่างชาติก็อาจไม่เคร่งครัดต่อการป้องกันสิ่งแวดล้อมเมื่อเดินทางเข้ามายังเขตน่านน้ำของประเทศไทยเท่ากับการเดินเข้าไปเขตเมืองท่าของรัฐภาคี

5.1.4 อาจส่งผลกระทบต่อสภาพลักษณะของประเทศไทยด้านความน่าเชื่อถือและความรับผิดชอบต่อสังคมโลกเกี่ยวกับสภาวะแวดล้อมของมนุษย์ตามปฏิญญาสากลและกฎหมายระหว่างประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่ทั่วโลกกำลังตื่นตัวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาโลกร้อน (global warming) ซึ่งมีรายงานวิจัยมากมายนำเสนอถึงผลกระทบที่น่าสะพรึงกลัวของปัญหาดังกล่าวในระยะยาวและปัญหาหมอกพิษทางอากาศจากเรือก็เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่กระตุ้นให้ปัญหาโลกร้อนเห็นผลเร็วยิ่งขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ก็อาจทำให้นานาประเทศโดยเฉพาะรัฐมหาอำนาจทางเศรษฐกิจหิบบยกประเด็นนี้ขึ้นเป็นข้อกีดกันทางการค้าในลักษณะที่มีใช้มาตรการทางพิกัดอัตราภาษีศุลกากรแก่ประเทศไทยได้ โดยการกล่าวอ้างว่าประเทศไทยไม่ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมของโลกจึงประสงค์วางนโยบายจะลดการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทยหรือยกเลิกสิทธิพิเศษทางการค้าต่าง ๆ (GPS-Generalized System of Preferences) แก่ประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในทำนองเดียวกับกรณีพิพาททางการค้ากึ่งระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาอ้างว่าประเทศไทยไม่ให้ความสนใจที่จะวางนโยบายป้องกันและสงวนรักษาเตาทะเลซึ่งมักได้รับผลกระทบจากการจับกุ้งและได้นำกรณีดังกล่าวมาตั้ง

เป็นข้อกีดกันทางการค้ากึ่งที่มาจากประเทศไทยและลดการให้สิทธิพิเศษทางการค้าแก่ประเทศไทย

5.1.5 หากประเทศไทยยังคงไม่มีหลักเกณฑ์ในการป้องกันและควบคุมเรื่องการก่อมลพิษทางอากาศจากเรือไม่ว่าจะเป็นต่อเรือที่มาก่อมลพิษในประเทศไทยเองแล้วแพร่กระจายไปทำความเสียหายยังรัฐข้างเคียงอื่น หรือต่อเรือของประเทศไทยที่จะเดินทางไปเทียบท่าของรัฐอื่น และอาจก่อมลพิษ ณ เมื่อนั้นแล้ว ก็อาจนำไปสู่การเกิดความรับผิดชอบระหว่างรัฐได้ ทำนองเดียวกับการเกิดข้อพิพาทระหว่างแคนาดาและสหรัฐอเมริกา ที่ประเทศสหรัฐอเมริกามี การปล่อยทิ้งสารไนโตรเจนออกไซด์ (NO_x) ในปริมาณสูงมากและส่งผลกระทบต่อประเทศแคนาดา จนทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศในปี 1927 ก็ได้

5.1.6 ทำให้เอกชนไทย เช่น เจ้าของเรือ ผู้เช่าเรือ มาใช้ในการขนส่งตามสัญญา Charter Party หรือ ผู้ประกอบการขนส่งทางทะเล และ/หรือ ผู้ประกอบธุรกิจพาณิชย์อื่น ๆ สูญเสียรายได้ และค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็นเพราะการตรวจเรือซึ่งอาจทำให้เกิดการล่าช้า หรือเสียเวลาของเรือตลอดจนอาจต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ควบคุมของรัฐภาคีของอนุสัญญาซึ่งเป็นเจ้าของเมืองท่า

5.2 ผลดีและผลเสียในกรณีประเทศไทยรับรองหลักเกณฑ์การป้องกันมลพิษทางอากาศตามพิธีสาร ค.ศ. 1997 ของอนุสัญญา MARPOL

5.2.1 ผลต่อภาครัฐ

ผลดี:

(1) อนุสัญญา MARPOL และพิธีสาร ไม่มีค่าใช้จ่ายหรือเงินสมทบใด ๆ ในการลงนามรับรองเข้าเป็นภาคี

(2) ทำให้ประเทศไทยมีหลักเกณฑ์มาตรฐานเพื่อใช้เป็นแนวทางในการควบคุมการปล่อยมลพิษทางอากาศจากเรือเดินทะเลเป็นกรณีเฉพาะ ตลอดจนมีมาตรฐานเพื่อการป้องกันและลดการปล่อยมลพิษทางอากาศจากเรือที่มีประสิทธิภาพในระยะยาว โดยเมื่อใช้ร่วมกับมาตรการควบคุมสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมของประเทศไทยตามพ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทยที่เน้นมลพิษทางน้ำจากเรือ และตามพ.ร.บ.สิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งเน้นไปที่แหล่งมลพิษทางบกเป็นส่วนใหญ่ย่อมเป็นเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งเสริมและสงวนรักษาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไปอีก

(3) ประเทศไทยสามารถใช้สิทธิปฏิเสธเรือหรือกักเรือต่างชาติที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาฯ ให้เข้าเทียบท่าได้เช่นเดียวกับที่เรือไทยอาจเคยได้รับการปฏิบัติในทำนองเดียวกัน ณ เมืองท่าอื่น โดยนับว่าเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันสิ่งแวดล้อมของประเทศและสุขภาพของประชากรในรัฐ ซึ่งทำให้ประเทศไทยไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบทางสิ่งแวดล้อมจากเรือต่างชาติอีกต่อไป

(4) ทำให้กลไกในการควบคุมและป้องกันการก่อมลพิษทางอากาศจากเรือในประเทศไทยเป็นระบบมากยิ่งขึ้น เนื่องจากผลของการเป็นภาคีทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยสามารถอาศัยสิทธิตามอนุสัญญาในการตรวจเรือต่างประเทศที่เข้ามายังน่านน้ำไทยว่าได้มีการติดตั้งอุปกรณ์หรือมีมาตรฐานการปล่อยทิ้งและมาตรฐานการควบคุมมลพิษทางอากาศอื่นถูกต้องหรือเป็นไปตามที่กำหนดแล้วหรือไม่ โดยหากว่าตรวจพบเรือที่กระทำการฝ่าฝืนหรือดำเนินการไม่ถูกต้องแล้วประเทศไทยก็สามารถที่จะ ปฏิเสธมิให้เรือ ดังกล่าวเข้าเทียบ ท่า ตลอดจนอาจดำเนินการกักเรือต่างประเทศ ที่มีสภาพของเรือหรืออุปกรณ์ของเรือไม่เป็นไปตามที่อนุสัญญา กำหนด หรือสั่งให้เรือดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหรือติดตั้งอุปกรณ์หรือระบบเพื่อการลดมลพิษให้ถูกต้องเหมาะสมเสียก่อนเข้าเทียบท่า มาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ นับได้ว่าเป็นมาตรการในการป้องกันก่อนที่จะเกิดการก่อมลพิษหรือผลร้ายของมลพิษขึ้นซึ่งหากนำไปรวมกับกลไกที่มีอยู่เดิมตามกฎหมายไทยซึ่งมักเน้นไปที่การลงโทษเมื่อเกิดการก่อมลพิษขึ้นแล้วก็จะย่อมจะทำให้กระบวนการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากเรือของประเทศไทยเป็นไปอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(5) ทำให้ประเทศไทยโดยกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีสามารถออกไปสำคัญรับรองระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางอากาศ (IAPP Certificate) ซึ่งเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศได้ อันจะ ทำให้เรือไทยเป็นที่ยอมรับและได้รับความสะดวกในการเข้าหรือออก ณ เมืองท่าต่างประเทศโดยการแสดง IAPP Certificate ณ เมืองท่าดังกล่าว

(6) เป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือของประเทศไทยที่มีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมของโลกซึ่งจะเป็นการลดข้ออ้างเพื่อกีดกันทางการค้าจากรัฐอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ

(7) เป็นการพัฒนามาตรฐานเรือไทยให้ได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้น

ผลเสีย

(1) ก่อภาระค่าใช้จ่ายแก่ประเทศในการสร้างที่รองรับ สารมลพิษหรือเตรียมเทคโนโลยีเพื่อใช้สำหรับการกักเก็บหรือขจัดสารมลพิษให้เพียงพอแก่เรือในบริเวณท่าเรือและคูเรือ

ต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อการลดมลพิษทางอากาศและเทคโนโลยีอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมให้ใช้พลังงานจาก
ชายฝั่งแทนการใช้พลังงานจากเครื่องยนต์เรือ

(2) เพิ่มภาวะและความยุ่งยากให้แก่รัฐเกี่ยวกับการตรวจเรือซึ่งเดิมกฎข้อบังคับ
สำหรับการตรวจเรือของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีนั้นก็มีการตรวจที่หลากหลายและ
ละเอียดมากอยู่แล้ว หากมีการออกกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือเพิ่มเติมกรณีป้องกันมลพิษ
ทางอากาศขึ้นมาอีกก็เท่ากับเป็นการเพิ่มภาระแก่เจ้าหน้าที่ให้มีมากขึ้น

(3) สร้างภาระแก่ภาครัฐในการอบรมและเตรียมบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจ
ข้อกำหนดของอนุสัญญาเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามอนุสัญญาได้อย่างถูกต้องครบถ้วน ทั้งนี้
เนื่องจากข้อกำหนดตามอนุสัญญาในหลายเรื่อง เช่น การควบคุมการปล่อยก๊าซไนโตรเจนออกไซด์
ซึ่งกำหนดให้ต้องมีรายละเอียดทางเทคนิคในการตรวจสอบต่าง ๆ ตาม The NO_x Code เป็นต้น
นั้น มีความซับซ้อนจึงจำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้เป็นอย่างดีทั้งในด้านปฏิบัติและ
พื้นฐานทางทฤษฎีในด้านที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะด้านวิศวกรรมศาสตร์เพื่อที่จะได้ตีความและทำ
ความเข้าใจข้อกำหนด ตลอดจนดูแลและควบคุมให้เรือปฏิบัติตามข้อกำหนดได้ถูกต้องแม่นยำ

5.2.2 ผลต่อภาคเอกชน

ผลดี :

การรับรองหลักการดังกล่าวตามอนุสัญญาถือได้ว่าเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของ
เรือไทย โดยทำให้เรือไทยได้รับความสะดวกยิ่งขึ้นในการผ่านเข้าออก ณ เมืองท่าต่างประเทศ
เนื่องจากรัฐบาลไทยสามารถออกใบสำคัญรับรองระหว่างประเทศซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับนานา
ประเทศและเป็นไปตามมาตรฐานของอนุสัญญา จึงทำให้เรือไทยซึ่งได้มาตรฐานในการตรวจจน
ได้รับใบรับรองดังกล่าวแล้วก็ไม่ต้องเสียเวลาถูกตรวจสอบหรือถูกกัก ณ เมืองท่าของรัฐภาคีอีก
โดยเพียงแสดงเอกสาร IAPP Certificate ดังกล่าวก็จะสามารถลดปัญหาการล่าช้าเสียเวลาเรือ
ตลอดจนลดภาระค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการตรวจหรือถูกกักเรือ

ผลเสีย :

(1) ก่อภาระค่าใช้จ่ายให้แก่เจ้าของเรือ เนื่องจากหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคี
ของอนุสัญญาแล้วก็จะทำให้เจ้าของหรือผู้ประกอบการธุรกิจขนส่งทางทะเลมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติให้
ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาหลายประการด้วยกัน อาทิ ดำเนินการการติดตั้ง เครื่องยนต์
เรือโดยเฉพาะเครื่องยนต์ดีเซลให้สอดคล้องและมีค่าการปล่อยก๊าซมลพิษต่าง ๆ ให้น้อย
เป็นไปตามมาตรฐานของอนุสัญญา ติดตั้งระบบเพื่อการลดมลพิษทางอากาศที่ได้มาตรฐาน

ตลอดจนต้องคอยตรวจเช็คและปรับปรุงอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ได้มาตรฐานอยู่เสมอด้วย ซึ่งเหล่านี้ล้วนเป็นการก่อภาระค่าใช้จ่ายแก่ภาคเอกชนทั้งสิ้น

(2) ก่อภาระหน้าที่เพิ่มเติมบางประการแก่คนเรือซึ่งเป็นผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่บางประการตามอนุสัญญา เช่น ต้องเก็บรักษาตัวอย่างน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิดที่ใช้ในเรือเดินทะเลไว้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจเมื่อถูกเรียกตรวจ ต้องจัดเก็บและรักษาเอกสารไว้บนเรือเพิ่มเติมจากเดิมที่ต้องมีการเก็บรักษาเอกสารหลายชนิด (เช่น สมุดปั๊มเรือ สมุดบันทึกน้ำมัน) เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถเรียกตรวจได้อยู่แล้วให้มากยิ่งขึ้นไปอีก เช่น บันทึกการขนส่งน้ำมันดิบ (The Bunker delivery note) สมุดบันทึกเครื่องยนต์เรือ (The Engine Record Book) และบันทึกทางเทคนิค (Technical File) เป็นต้น

6. ข้อเสนอแนะในกรณีที่ประเทศไทยจะพิจารณารับรองหลักเกณฑ์เรื่องการป้องกันมลพิษทางอากาศจากเรือตามอนุสัญญา MARPOL ในพิธีสาร ค.ศ. 1997

6.1 สำหรับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยที่มีอยู่เดิมเพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์เรื่องการป้องกันมลพิษทางอากาศตามอนุสัญญา MARPOL ซึ่งปรากฏในพิธีสาร ค.ศ. 1997 นั้น ผู้เขียนเห็นว่ากลไกตามกฎหมายไทยที่มีอยู่เดิมนั้น ยังคงมีเพียงพอที่จะนำมาแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับการอนุวัติการตามหลักเกณฑ์ของ MARPOL ดังกล่าวได้โดยไม่ต้องตรากฎหมายขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะแต่ประการใด โดยเห็นว่ารัฐบาลอาจดำเนินการได้สองแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 ผู้เขียนเห็นว่าขอบเขตการใช้บังคับที่มีอยู่เดิมตามพ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทยดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 3 นั้นซึ่งมีขอบเขตการใช้บังคับต่อการก่อมลพิษในน่านน้ำไทยโดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นสิ่งก่อสร้างหรือเรือสัญชาติใดนั้น มีขอบเขตการใช้บังคับที่เพียงพออยู่แล้ว เพียงแต่ยังขาดหลักการควบคุมต่อแหล่งมลพิษทางอากาศซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามกฎหมายดังกล่าวนำไปใช้เป็นฐานอำนาจในการดำเนินการบังคับต่อเรือ แทนหรือแทนชุดเจาะ หรือสิ่งอื่นใดที่ปฏิบัติการฝ่าฝืนภายในน่านน้ำไทยได้

ดังนั้น เพื่อให้การออกกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ เกี่ยวกับการตรวจและควบคุมเรือ การป้องกันมลพิษทางอากาศให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพิธีสาร ค.ศ. 1997 ของอนุสัญญา MARPOL ในภายหน้าเป็นไปโดยชอบและสมบูรณ์ รัฐบาลจึงอาจแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับหลักที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ เสียก่อนเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงข้อโต้แย้งซึ่งอาจมีขึ้นในภายหน้าได้ว่ากฎหมาย

ลำดับรองในเรื่องการตรวจเรือเพื่อการควบคุมมลพิษทางอากาศจากเรือนั้นมีได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย ทั้งนี้ อาจเพิ่มเติมหลักการห้ามหรือควบคุมมิให้เรือและ/หรือ แท่นหรือแท่นขุดเจาะ และ/หรือ ยานพาหนะหรือสิ่งประดิษฐ์ที่ใช้ทางน้ำอื่นใดดำเนินการปล่อยทิ้งไอเสีย สารพิษ และ/หรือสารมลพิษใดๆ โดยเด็ดขาดหรือโดยฝ่าฝืนต่อมาตรการควบคุมขึ้นเป็นมาตราใหม่ เช่น มาตรา 119 ตริ ของพ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามแนวทางนี้มีข้อข้ออยู่ที่ยังอาจดำเนินการได้ไม่คล่องตัวเพราะการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัตินั้นทำได้ยาก

แนวทางที่ 2 เพื่อความคล่องตัวในการนำไปใช้ปฏิบัติงานและแก้ไขรายละเอียดตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญา MARPOL ซึ่งอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้อีกในภายหน้าแล้ว รัฐบาลอาจเลือกดำเนินการเลือกออกหลักเกณฑ์การป้องกันมลพิษทางอากาศจากเรือตามพิธีสาร ค.ศ. 1997 ดังกล่าวโดยจัดทำในรูปของกฎหมายลำดับรอง เช่น ข้อบังคับการตรวจเรือ โดยไม่ต้องทำการแก้ไขเพิ่มเติมพ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทยซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินการดังกล่าวก็ได้ แต่ทั้งนี้ มีข้อพิจารณาว่าอาจเกิดข้อโต้แย้งในภายหลังได้ว่า การออกกฎหมายลำดับรองดังกล่าวมิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพ.ร.บ.ดังกล่าวได้ เนื่องจากตามพ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทยนั้นมิได้มีการกำหนดให้การปล่อยไอเสีย หรือสารมลพิษจากเรือสู่ชั้นบรรยากาศภายในน่านน้ำไทยจะต้องได้รับการควบคุมหรือเป็นความผิด

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าในกรณีที่ประเทศไทยมีเวลาในการเตรียมการเพื่ออนุวัติการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่มากนัก เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญา ตลอดจนเพื่อความรวดเร็วในการนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้บังคับในทางปฏิบัติและเพื่อความยืดหยุ่นในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาโดยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศในอนาคตแล้ว รัฐบาลควรเลือกที่จะอนุวัติการโดยการออกเป็นกฎหมายลำดับรองตามแนวทางที่ 2 ทั้งนี้ เนื่องจากที่ในอดีตประเทศไทยก็เคยออกกฎหมายลักษณะดังกล่าวมาแล้วเช่นเดียวกัน อาทิเช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดคราบน้ำมัน พ.ศ. 2538 เป็นต้น ซึ่งก็ไม่พบปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงน่าจะสามารรถดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวสำหรับการอนุวัติการหลักเกณฑ์การป้องกันมลพิษทางอากาศตามอนุสัญญา MARPOL นี้ได้เช่นกัน

6.2 นอกเหนือไปจากการดำเนินการลดมลพิษตามหลักการของอนุสัญญาแล้ว รัฐบาลอาจส่งเสริมและรณรงค์นโยบายอื่น ๆ เพิ่มเติมเพื่อลดการใช้เครื่องยนต์ดีเซล และ/หรือ น้ำมันดีเซลเรือที่มีค่ากำมะถันปริมาณสูง อาทิ ลดภาษีนำเข้าเครื่องยนต์เรือ และ/หรือ อุปกรณ์อะไหล่ต่างที่ใช้กับพลังงานทดแทนชนิดอื่น อีกทั้งยังอาจกำหนดมาตรการส่งเสริมด้วยการให้สิทธิพิเศษให้บริษัทเดินเรือที่จะต่อสร้างเรือใหม่หรือที่จะนำเรือมาขึ้นทะเบียนเรือใหม่ หากว่าเรือที่ต่อสร้างใหม่หรือนำมาขึ้นทะเบียนเรือใหม่ดังกล่าวเป็นเรือเดินทะเลชนิดที่ใช้เครื่องยนต์เรือประเภทที่ใช้กับพลังงานอื่นที่สะอาดกว่าการใช้เชื้อเพลิงดีเซลเรือที่มีค่ากำมะถันเข้มข้นตามปกติแล้ว ก็ให้ผู้ประกอบการดังกล่าวได้รับสิทธิพิเศษเพิ่มเติมได้ อาทิ อาจนำค่าปรับปรุงหรือต่อสร้างในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเครื่องยนต์เรือชนิดดังกล่าวมาหักลดหย่อนภาษีได้ตามสัดส่วนที่รัฐบาลจะเห็นสมควรโดยไม่เกินร้อยละที่กำหนดก็ได้ พร้อมกันนี้ รัฐบาลอาจสรรหามาตรการอุดหนุนเพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตและพยุगरาคาเชื้อเพลิงสำหรับเรือเดินทะเลชนิดอื่นซึ่งให้พลังงานบริสุทธิ์กว่าเชื้อเพลิงดีเซลปกติ เช่น น้ำมันดีเซลชนิดกำมะถันต่ำ ไบโอดีเซล หรือก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น ให้ถูกกว่าเชื้อเพลิงดีเซลเรือชนิดดั้งเดิมที่เป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจูงใจแก่เจ้าของเรือ ผู้ประกอบการขนส่ง และผู้ประกอบการทางทะเลทั้งหลายให้หันมาใช้พลังงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้นควบคู่ไปกับการใช้มาตรการทางกฎหมายดังที่กล่าวมาข้างต้นด้วย