

ความรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการนำกลับ ของเสียอันตรายข้ามเขตแดน ที่ผิดกฎหมาย*

อำนาง วงศ์บัณฑิต**

บทคัดย่อ

ในอดีต การที่ประเทศทั้งหลายมีการพัฒนามากขึ้นทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี ทำให้มีการผลิตและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ มากขึ้นอันนำไปสู่การก่อให้เกิดของเสียมากขึ้นด้วย ของเสียเหล่านี้บางส่วนก็เป็นอันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ พืช และสิ่งแวดล้อม ทำให้รัฐต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาแล้วได้ออกกฎหมายและดำเนินมาตรการที่เข้มงวดกับการกำจัดของเสียอันตราย ประกอบกับการที่ชุมชนในประเทศที่พัฒนาแล้วมีความตื่นตัวในเรื่องดังกล่าว จึงมีการต่อต้านโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดของเสียอันตราย ทำให้ผู้ที่ก่อให้เกิดของเสียอันตรายมีความยุ่งยากมากขึ้นในการหาสถานที่กำจัดของเสียอันตรายและมีต้นทุนสูงขึ้นในการดำเนินการดังกล่าว ผู้ที่ก่อให้เกิดของเสียเหล่านี้จึงหาแหล่งกำจัดของเสียใหม่ที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า มีกฎหมายที่เข้มงวดน้อยกว่า และประชาชนต่อต้านน้อยกว่า ทำให้มีการส่งของเสียอันตรายจำนวนหนึ่งไปกำจัดในประเทศกำลังพัฒนา

เหตุการณ์ข้างต้นทำให้มีความพยายามที่จะป้องกันมิให้ประเทศที่กำลังพัฒนาเป็นที่ทิ้งของเสียอันตรายจากประเทศที่ร่ำรวยกว่า จึงได้มีการจัดทำอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการ

* Liability for Expenses in Taking back Hazardous Wastes from Illicit Transboundary Movements
บทความนี้สรุปจากรายงานวิจัยเรื่อง ความรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการนำกลับของเสียอันตรายข้ามเขตแดนที่ผิดกฎหมาย โดย
อำนาง วงศ์บัณฑิต เสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2561

** Amnat Wongbandit

ศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น.บ. (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
น.บ.ท., LL.M. New York University, Doctor of Jurisprudence, Osgoode Hall Law School, York University, Canada



เคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด ค.ศ. 1989 โดยส่งเสริมให้ลดการก่อกำเนิดของเสียและการจัดการของเสียที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมการส่งออกของเสียด้วยการให้มีการแจ้งรายละเอียดแก่รัฐผู้นำเข้าก่อนและต้องได้รับความยินยอมจากรัฐผู้นำเข้า หากของเสียที่ส่งออกไปนั้นไม่ได้รับการจัดการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในรัฐผู้นำเข้าหรือเป็นการลักลอบส่งออกของเสียที่ผิดกฎหมาย รัฐผู้ส่งออกมีพันธกรณีที่จะต้องนำของเสียนั้นกลับเว้นแต่จะหาผู้ที่รับกำจัดของเสียในต่างประเทศได้ ทั้งนี้ ผู้ก่อกำเนิดของเสียหรือผู้ส่งออกของเสียต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าว แต่หากบุคคลเหล่านั้นไม่ยอมรับผิดชอบ รัฐผู้ส่งออกก็ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแทน

เนื่องจากประเทศไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาบาเซล จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีข้างต้น และที่ผ่านมา ได้มีการลักลอบส่งออกของเสียอันตรายจากประเทศไทยไปยังประเทศอื่นทางการของประเทศไทยได้เสียค่าใช้จ่ายในการนำกลับของเสียหรือเสียค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสียดังกล่าวในต่างประเทศ โดยที่ไม่ได้มีกฎหมายภายในกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าทางการของประเทศไทยสามารถเรียกค่าใช้จ่ายดังกล่าวคืนได้จากผู้ที่ลักลอบส่งออกของเสียอันตราย ที่ผ่านมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้มาตรการทางบริหารกำหนดให้ผู้ส่งออกของเสียอันตรายต้องให้ประกันทางการเงินสำหรับค่าใช้จ่ายข้างต้นและความเสียหายที่เกิดจากของเสียอันตราย แต่มาตรการดังกล่าวนี้ไม่สามารถครอบคลุมได้ถึงการนำกลับของเสียหรือการจัดการของเสียในต่างประเทศได้ทุกกรณี การศึกษานี้จึงได้เสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ให้หน่วยงานของประเทศไทยสามารถเรียกค่าใช้จ่ายข้างต้นคืนจากผู้ส่งออกของเสียอันตรายได้

คำสำคัญ: การส่งของเสียอันตรายข้ามแดน การนำกลับของเสียอันตรายข้ามแดนที่ผิดกฎหมาย

Abstract

In the past the economic, social and technological development in many countries had led to higher production and resource use, and as a result generated more waste, part of which is harmful to human beings, animals, plants and environment. Since states, especially the developed ones, have issued laws and taken strict measures to solve this problem, and public awareness in this matter in communities in the developed countries was very high, which often led to campaigns against projects or activities generating hazardous waste, waste generators certainly encountered difficulty in finding waste disposal sites and higher costs of operation. They inevitably had to look for other places offering lower

costs, less stringent law and fewer oppositions. As a result, some hazardous waste was shipped to developing countries for disposal.

The problem mentioned earlier led to an effort to prevent developing countries from being dump sites for hazardous waste from wealthier states by concluding the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 1989. This legal instrument encourages the reduction of waste generation and the environment-friendly management of waste. It provides measures to regulate waste export through the notification system in which an import state must be first notified and give consent. In case that such waste is not managed in an environment-friendly sound manner in the import state or the waste was illicitly exported, the export state is bound to bring back that waste unless it was properly treated by a waste disposer in a foreign country. The waste generator or exporter is responsible for all costs arising therefrom, and if they refuse to make compensation, the export state must absorb the costs.

As a party to the Basel Convention, Thailand has to comply with its obligations mentioned above. So far there have been a number of illicit exports of hazardous waste from Thailand to other countries and the Thai authorities have spent their budget in bringing back such waste or disposing it in foreign countries but there is no Thai law stating clearly that the Thai authorities are entitled to exercise the right of recourse against exporters who illicitly export hazardous waste. For the time being, the Thai authorities use an administrative measure by requiring hazardous waste exporters to provide financial guarantee for expenses incurred in bringing back the illicit waste or compensating for damage. However, this measure does not comprehensively tackle all the problems. This study therefore suggests to amend the Hazardous Substance Act, 1992, to the effect that the Thai authorities are entitled to exercise their rights of recourse against hazardous waste exporters.

Keywords: transboundary movements of hazardous waste, taking back hazardous wastes from illicit transboundary movements



1. ความเป็นมาเกี่ยวกับการควบคุมของเสียอันตรายข้ามแดน

1.1 การเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนในอดีตและปัญหาที่เกิดขึ้น

ในอดีตที่ผ่านมา การที่ประเทศต่าง ๆ ได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ทำให้มีการขยายตัวของการผลิตสินค้าต่าง ๆ ขึ้นมากมาย เมื่อมีการผลิตดังกล่าว ก็เป็นเรื่องปกติที่จะมีการก่อให้เกิดของเสียมากขึ้นจากกระบวนการผลิตหรือโรงงานอุตสาหกรรม ของเสียเหล่านี้บางชนิดก็เป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ พืช ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ทำให้ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วต้องมีการตรากฎหมายและออกมาตรการต่าง ๆ ที่เข้มงวดในการจัดการหรือกำจัดของเสียดังกล่าว ขณะเดียวกันประชาชนในประเทศที่พัฒนาแล้วก็มีการตื่นตัวมากขึ้นจากอันตรายที่อาจเกิดจากการจัดการของเสียอันตราย ทำให้มีการต่อต้านโครงการจัดการของเสียอันตรายในท้องถิ่นของตน สิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดของเสียอันตรายมีความยุ่งยากและเสียค่าใช้จ่ายมากขึ้นในการดำเนินกิจการของตน เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ก่อนมีการตรากฎหมาย The Resource Conservation and Recovery Act, 1976 ต้นทุนในการฝังของเสียอันตรายหนึ่งตันเป็นเงิน 2.50 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา แต่หากเป็นการกำจัดด้วยวิธีการเผา จะต้องเสียค่าใช้จ่ายตันละ 50 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เมื่อได้มีการตรากฎหมายฉบับนี้ ทำให้ต้นทุนในการกำจัดของเสียอันตรายด้วยการฝังเพิ่มสูงขึ้นเป็นตันละ 200 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาและหากเป็นการกำจัดด้วยวิธีการเผา ต้นทุนจะเพิ่มสูงขึ้นเป็นตันละ 2,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา¹

จากตัวอย่างข้างต้น ผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดของเสียอันตรายจึงต้องหาวิธีการที่จะลดต้นทุนในการกำจัดของเสียอันตราย วิธีการอย่างหนึ่งก็คือการส่งของเสียอันตรายไปกำจัดยังประเทศที่มีต้นทุนในการกำจัดต่ำกว่า เช่นการส่งของเสียอันตรายไปกำจัดในประเทศกำลังพัฒนาที่ค่าแรงและอุปกรณ์ต่าง ๆ มีราคาถูก ขณะเดียวกันประเทศกำลังพัฒนามักไม่มีกฎหมายที่เข้มงวดเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายเพราะอาจไม่เคยเกิดปัญหาดังกล่าวหรือไม่มีประสบการณ์ในเรื่องนี้ ประกอบกับประชาชนในประเทศกำลังพัฒนายังไม่มีความตื่นตัวเกี่ยวกับอันตรายที่อาจเกิดจากการกำจัดของเสียอันตราย ในช่วงปี ค.ศ. 1986 ถึง ค.ศ. 1988 กลุ่ม Greenpeace รายงานว่ามีการส่งของเสียประมาณ 3.6 ล้านตันจากประเทศที่พัฒนาแล้วไปยังประเทศกำลังพัฒนา และในปี ค.ศ. 1988 ประเทศในแถบทวีปแอฟริกาตะวันตกได้นำเข้าของเสียอันตรายจากประเทศที่พัฒนาแล้วจำนวน 24 ล้านตัน²

หากพิจารณาจากผู้ประกอบการในประเทศที่พัฒนาแล้ว เขาย่อมเห็นประโยชน์ที่จะได้จากการส่งของเสียอันตรายไปกำจัดในประเทศกำลังพัฒนาด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และเมื่อพิจารณาจากประเทศกำลังพัฒนาในอดีตนั้น ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้จำนวนไม่น้อยได้รับ

¹ Valentina O. Okaru, "The Basel Convention: Controlling the Movement of Hazardous Wastes to Developing Countries," *Fordham Environmental Law Review*, volume 4, number 2, p.141 (2011).

² *Ibid*, p.137.

ประโยชน์จากการที่ยอมรับเอาของเสียอันตรายจากประเทศที่พัฒนาแล้วมาจัดการหรือกำจัดในประเทศของตนเพราะเป็นแหล่งรายได้เงินตราต่างประเทศที่สำคัญของตน ตัวอย่างเช่นสาธารณรัฐกินี-บิสเซา (Guinea Bissau) ในทวีปแอฟริกาตะวันตกเมื่อ ค.ศ. 1988 ได้ตกลงกับนายหน้าจากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในทวีปยุโรปที่จะยอมนำเข้าของเสียอันตรายจำนวน 15 ล้านตันภายในระยะเวลา 5 ปี โดยสาธารณรัฐกินี-บิสเซาจะได้รับค่าตอบแทน 600 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาซึ่งสูงกว่ารายได้จากการส่งออกประจำปีถึง 35 เท่า แต่หลังจากถูกกดดันอย่างมากจากประเทศสมาชิกขององค์การเพื่อเอกภาพของแอฟริกา (Organization for African Unity or OAU) ประเทศกินี-บิสเซาจึงได้ยกเลิกข้อตกลงดังกล่าวในปี ค.ศ. 1989³

แม้ว่าประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับประโยชน์จากการยอมให้มีการนำเข้าของเสียอันตรายจากต่างประเทศเพื่อกำจัดในดินแดนของตน แต่การดำเนินการดังกล่าวก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศเหล่านี้ได้เช่นกัน เพราะเขาอาจไม่ทราบว่าสิ่งที่ยอมให้นำเข้ามาในประเทศตนนั้นคือของเสียอันตราย⁴ ด้วยเหตุนี้ จึงมีแนวความคิดในการต่อต้านการนำเข้าของเสียอันตรายจากประเทศที่พัฒนาแล้วไปกำจัดยังประเทศกำลังพัฒนา ขณะเดียวกัน โครงการสิ่งแวดล้อมขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Environment Program หรือ UNEP) จึงได้ผลักดันให้มีการจัดทำอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด ค.ศ. 1989 (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 1989) ซึ่งต่อไปจะเรียกว่าอนุสัญญาบาเซล

1.2 การเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนภายหลังการจัดทำอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด

แม้ว่าอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด ค.ศ. 1989 ได้มีผลใช้บังคับหลายปีแล้วโดยพยายามจะลดการก่อให้เกิดของเสียอันตรายและการเคลื่อนย้ายข้ามแดน แต่ก็ยังมีการก่อให้เกิดและการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนอยู่เนื่องจากว่าอนุสัญญานี้ไม่ได้เป็นการห้ามการก่อให้เกิดหรือการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนอย่างเด็ดขาด เพียงแต่พยายามลดการก่อให้เกิดของเสียหรือจำกัดและกำหนดหลักเกณฑ์การเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนเท่านั้น

สำนักเลขาธิการอนุสัญญาบาเซลได้ศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการเคลื่อนย้ายของเสียระหว่างกลุ่มประเทศต่าง ๆ ระหว่างปี ค.ศ. 2004 ถึง 2006 และสรุปได้ว่า การเคลื่อนย้ายของเสียส่วนใหญ่

³ *Ibid*, pp. 141-142.

⁴ Michelle M. Vilcheck, "The Controls on the Transfrontier Movement of Hazardous Waste From Developed to Developing Nations: the Goal of a "Level Playing Field," *Northwestern Journal of International Law & Business*, volume 11, issue 3, p.647 (1990).



หรือประมาณ 86% เป็นการเคลื่อนย้ายภายในกลุ่มประเทศใน Annex VII⁵ การเคลื่อนย้ายของเสียระหว่างกลุ่มประเทศนอก Annex VII มีประมาณ 9% ของของเสียทั้งหมด ส่วนการเคลื่อนย้ายของเสียระหว่างกลุ่มประเทศใน Annex VII กับกลุ่มประเทศนอก Annex VII มีประมาณ 5% ขณะเดียวกันมีแนวโน้มว่าของเสียที่เกิดขึ้นมามากจะถูกจัดการหรือบำบัดในกลุ่มประเทศฐานะทางเศรษฐกิจเดียวกันหรือใกล้เคียงกันเป็นส่วนใหญ่ เช่นของเสียส่วนใหญ่ที่เกิดในประเทศที่มีรายได้สูงในกลุ่ม OECD จะถูกบำบัดอยู่ภายในกลุ่มประเทศเหล่านี้ และของเสียส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูงจะถูกบำบัดในกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูงใน OECD และประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูงเป็นต้น⁶

นอกจากนี้ ปริมาณของเสียอันตรายที่ประเทศนอก Annex VII (นอกกลุ่ม OECD) ได้นำเข้านั้นลดลงประมาณ 45% ขณะเดียวกัน ประเทศในกลุ่มนี้ได้ส่งออกของเสียอันตรายไปยังประเทศใน Annex VII (ในกลุ่ม OECD) เพิ่มขึ้นประมาณสองเท่าในช่วงเวลาเดียวกัน จึงไม่มีสิ่งบ่งชี้ในระหว่างการศึกษาว่าได้มีการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายอย่างเป็นระบบไปยังประเทศที่มีฐานะยากจนกว่า เพียงแต่ปรากฏว่าประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างสูงเป็นผู้รองรับการนำเข้าของเสียอันตรายมากกว่าการส่งออก ประเทศอื่นนอกจากกลุ่มนี้จะมีการส่งออกของเสียอันตรายมากกว่าการนำเข้า⁷

หลังจากที่ประเทศไทยได้เป็นภาคีของอนุสัญญาบาเซลแล้ว ได้มีพันธกรณีการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและของเสียอย่างอื่นที่ถูกควบคุมด้วยให้แก่สำนักเลขาธิการอนุสัญญาบาเซล จึงมีข้อมูลการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียดังกล่าวในช่วง 10 ปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 ถึง 2016 แต่การรายงานข้อมูลดังกล่าวของประเทศไทยในบางปีก็ไม่ได้แจ้งข้อมูลปริมาณของเสียอันตรายและของเสียอื่นที่มีการเคลื่อนย้ายข้ามแดนอย่างครบถ้วน เช่นปี ค.ศ. 2007, 2012 และ 2016 จากการรายงานข้อมูล ปรากฏว่าในช่วง ค.ศ. 2008 ถึง 2011 ประเทศไทยได้มีการนำเข้าของเสียอันตรายและของเสียอย่างอื่นมากกว่าการส่งออกของเสียดังกล่าวไปประเทศอื่น แต่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีแนวโน้มที่ปริมาณการส่งออกของเสียอันตรายและของเสียอื่นมากกว่าการนำเข้า ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าในระยะหลังนี้รัฐบาลไทยมีความเข้มงวดกับการนำเข้าของเสียอันตรายและของเสียอื่นเข้ามาในประเทศมากขึ้นเพราะไม่ต้องการให้ประเทศไทยเป็นที่รองรับของเสียจากประเทศอื่น⁸

⁵ ได้แก่ประเทศที่พัฒนาแล้วในกลุ่ม OECD หรือ The Organization for Economic Co-operation and Development

⁶ Kees Wielenga, *Waste with Frontiers*, (Geneva: The Secretary General of the Basel Convention, 2010), pp. 15 and 18.

⁷ *Ibid*, p. 22.

⁸ Secretariat of the Basel Convention, "Country Profiles," accessed 14 May 2018, from <http://www.basel.int/Countries/CountryProfiles/tabid/4498/Default.aspx>.

1.3 ตัวอย่างกรณีการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามเขตแดนที่ผิดกฎหมายจากประเทศไทย

การเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนนั้นมีทั้งส่วนที่ดำเนินการโดยชอบกฎหมายและที่ผิดกฎหมาย ในที่นี้จะนำเสนอตัวอย่างการเคลื่อนย้ายข้ามแดนที่ผิดกฎหมายจากประเทศไทย

เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2553 มีการส่งออกของเสียที่เป็นโลหะ (metal residue or waste) อย่างผิดกฎหมายไปยังประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยมีรายละเอียดดังนี้ บริษัท Virol B.V. Co., Ltd. ในประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้สั่งซื้อเศษโลหะสแตนเลส (stainless steel scrap) จากบริษัท แรงค์ เมทัล (ประเทศไทย) จำกัด จังหวัดนครปฐม รวมทั้งสิ้น 22 ตูคอนเทนเนอร์ ต่อมาได้จัดส่งสินค้าดังกล่าวจากประเทศไทยไปยังท่าเรือรอตเตอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์ ครั้งที่ 1 จำนวน 4 ตูคอนเทนเนอร์ และครั้งที่ 2 จำนวน 2 ตูคอนเทนเนอร์ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 ต่อมา บริษัท Virol B.V. Co., Ltd. ได้รับตู้สินค้าจำนวน 2 ตู้แรกจากศุลกากรไปยังบริษัทฯ เมื่อเปิดตู้สินค้าพบว่า เป็นผงฝุ่นสีดำที่บรรจุในถุงขนาดใหญ่และไม่เป็นไปตามคำสั่งซื้อ บริษัทฯ จึงได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรทราบ และขอให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรเดินทางมาที่บริษัทฯ เพื่อตรวจสอบตู้สินค้าดังกล่าวและไปตรวจตู้สินค้าอีก 4 ตู้ที่เหลือ ณ ท่าเรือรอตเตอร์ดัม จากการตรวจพบว่าสินค้าในจำนวน 2 ตู้จาก 4 ตู้ที่เหลือก็ไม่เป็นไปตามคำสั่งซื้อเช่นเดียวกัน ทางบริษัทฯ จึงได้ระงับการนำเข้าตู้คอนเทนเนอร์ที่เหลืออีก 16 ตู้⁹

ต่อมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ประสานกับกรมโรงงานอุตสาหกรรมในฐานะเป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจตามอนุสัญญาบาเซลของประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ว่ามีการลักลอบเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและขอให้ประเทศไทยนำตู้คอนเทนเนอร์ จำนวน 4 ตู้จากท่าเรือรอตเตอร์ดัมกลับเข้ามาในประเทศไทย แม้ว่าทางการไทยยินดีจะนำตู้สินค้านี้กลับประเทศแต่ก็ต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนในการตรวจสอบว่าเป็นการลักลอบเคลื่อนย้ายของเสียที่ฝ่าฝืนอนุสัญญาบาเซลหรือไม่ มีค่าใช้จ่ายเท่าใดในการนำของเสียอันตรายกลับมาหรือให้กำจัดของเสียในต่างประเทศ จึงทำให้มีความล่าช้าในการนำตู้สินค้ากลับประเทศไทย แม้ในปี พ.ศ. 2560 ก็ยังไม่ได้นำกลับของเสียดังกล่าว¹⁰ และยังมีประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาต่อไปอีกด้วยว่า เมื่อรัฐบาลไทยได้เสียค่าใช้จ่ายในการนำกลับตู้สินค้านี้แล้วและการกำจัดของเสียอันตรายแล้ว จะดำเนินการเรียกค่าใช้จ่ายคืนจากผู้ลักลอบส่งของเสียดังกล่าวออกนอกประเทศได้อย่างไร เพราะกฎหมายไทยไม่มีความชัดเจนในเรื่องดังกล่าวซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของการศึกษาวิจัยนี้

⁹ คณะอนุกรรมการอนุสัญญาบาเซล เอกสารการประชุมคณะอนุกรรมการอนุสัญญาบาเซล ครั้งที่ 4/2560 วันที่ 13 กรกฎาคม 2560 เอกสารประกอบการประชุมวาระที่ 3.2 (2) หน้า 9.

¹⁰ เพิ่งอ้าง

2. อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด

การที่ประเทศไทยได้เป็นภาคีอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัดนั้น ทำให้มีพันธกรณีบางประการที่ต้องปฏิบัติตามอนุสัญญา โดยมีประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

2.1 ขอบเขตการใช้บังคับของอนุสัญญา

อนุสัญญาบาเซลใช้บังคับกับของเสียอันตรายและของเสียอื่น ๆ ในกรณีของของเสียอันตรายนั้นแบ่งออกเป็นสองกลุ่มคือ ของเสียอันตรายตามอนุสัญญา กับของเสียอันตรายตามกฎหมายภายในของรัฏฐาภิบาล

ของเสียอันตรายตามอนุสัญญานั้น ข้อ 1 วรรค 1 (เอ) ระบุว่าได้แก่ของเสียอันตรายตามที่ระบุไว้ในภาคผนวก 1 ของอนุสัญญา เช่น ของเสียจากการรักษาพยาบาลทางการแพทย์ในโรงพยาบาล เป็นต้น แต่ถ้าของเสียดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะตามที่ระบุไว้ในภาคผนวก 3 เช่น ไม่ระเบิดหรือไม่เป็นพิษอย่างเฉียบพลัน เป็นต้น ของเสียนั้นไม่ถือว่าเป็นของเสียอันตรายตามอนุสัญญานี้ นอกจากของเสียอันตรายตามภาคผนวก 1 แล้ว ต่อมาได้มีการเพิ่มเติมของเสียอันตรายในภาคผนวก 8 และภาคผนวก 9 อีกด้วย

ส่วนของเสียอันตรายตามกฎหมายภายในของรัฏฐาภิบาลนั้น ข้อ 1 วรรค 1 (บี) ของอนุสัญญา ระบุว่าหมายถึงของเสียที่ไม่ได้เป็นของเสียอันตรายในภาคผนวก 1 แต่มีกฎหมายของภาคีส่งออก ผู้นำเข้าหรือผู้ถูกนำผ่านรายหนึ่งรายใดกำหนดว่าเป็นของเสียอันตราย ด้วยเหตุนี้ เมื่อรัฐใดเป็นภาคีของอนุสัญญาแล้ว ข้อ 3 วรรค 1 จึงกำหนดให้ภาคีนั้นมีหน้าที่ต้องแจ้งแก่สำนักเลขาธิการอนุสัญญาถึงของเสียอันตรายตามกฎหมายภายในของตน

สำหรับของเสียอื่น ๆ นั้น หากมีข้อบ่งชี้ของอนุสัญญาควบคุมถึงของเสียอื่นเป็นการเฉพาะ ก็ต้องเป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ของเสียอื่นตามข้อ 1 วรรค 2 ของอนุสัญญาได้แก่ที่ระบุไว้ในภาคผนวก 2 คือ ของเสียที่เก็บรวบรวมจากบ้านเรือน และกากที่เกิดจากการเผาของเสียจากบ้านเรือน ของเสียประเภทนี้ต้องได้รับการพิจารณาจากภาคีเป็นพิเศษ

มีข้อสังเกตว่า ข้อ 1 วรรค 3 และวรรค 4 ของอนุสัญญาระบุว่าของเสียดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในบังคับของอนุสัญญาคือ (1) ของเสียซึ่งก่อให้เกิดกัมมันตรังสีและอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมระหว่างประเทศอื่นซึ่งรวมทั้งตราสารระหว่างประเทศที่ใช้บังคับเฉพาะกับวัสดุกัมมันตรังสี (2) ของเสียซึ่งเกิดขึ้นจากการปฏิบัติการตามปกติของเรือและการระบายทิ้งของเสียดังกล่าวอยู่ในบังคับของตราสารระหว่างประเทศอื่น

2.2 พันธกรณีทั่วไป

ข้อ 4 ของอนุสัญญาบาเซลได้กำหนดพันธกรณีทั่วไปที่สำคัญสำหรับภาคีไว้ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อภาคีใดใช้สิทธิในการห้ามนำเข้าของเสียอันตรายหรือของเสียอื่นเพื่อมากำจัดภายในเขตอำนาจของตน ภาคีนั้นมีความหน้าที่ต้องแจ้งข้อห้ามดังกล่าวให้ภาคีอื่นทราบ เพราะภาคีอื่นจะได้ปฏิบัติตามข้อห้ามนั้นได้ถูกต้อง ในกรณีที่ภาคีใดได้มีการห้ามนำเข้าของเสียอันตรายหรือของเสียอื่น มิได้หมายความว่าภาคีอื่นสามารถส่งของเสียดังกล่าวไปยังภาคีข้างต้นได้ตามใจชอบ แต่ต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับการนำเข้าแต่ละครั้งเป็นการเฉพาะ

(2) ภาคีประกันว่าจะมีการก่อกำเนิดของเสียอันตรายและของเสียอื่นภายในรัฐของตนให้น้อยที่สุด และประกันว่ามีสิ่งอำนวยความสะดวกในการกำจัดที่เพียงพอสำหรับการจัดการของเสียอันตรายและของเสียอื่นอย่างเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องตั้งอยู่ในรัฐนั้นเท่าที่จะเป็นไปได้

(3) กำหนดให้มีการส่งข้อมูลเกี่ยวกับการเสนอขอเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและของเสียอื่นไปยังรัฐที่เกี่ยวข้องตามที่ระบุรายละเอียดไว้ในภาคผนวก 5 เอ โดยจะต้องกล่าวให้ชัดเจนถึงผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายดังกล่าวต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม และหากมีเหตุผลที่เชื่อได้ว่าของเสียอันตรายและของเสียอื่นที่นำเข้านั้นจะไม่ถูกจัดการอย่างเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ให้มีการป้องกันการนำเข้าของเสียดังกล่าว

(4) ให้ภาคีทั้งหมดถือว่าการขนย้ายข้ามแดนซึ่งของเสียอันตรายหรือของเสียอื่นเป็นอาชญากรรม โดยต้องมีการบังคับใช้กฎหมายและลงโทษผู้กระทำผิด

(5) ให้ภาคีห้ามบุคคลใด ๆ ภายในเขตอำนาจของตนทำการขนส่งหรือกำจัดของเสียอันตรายหรือของเสียอื่น เว้นแต่ว่าบุคคลนั้นจะได้รับมอบอำนาจหรืออนุญาตให้ดำเนินการดังกล่าว

(6) ให้แต่ละภาคีกำหนดว่าของเสียอันตรายหรือของเสียอื่นที่จะถูกเคลื่อนย้ายข้ามแดนจะต้องได้รับการจัดการอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในประเทศนำเข้าหรือที่อื่นใด และประกันว่าการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและของเสียอื่นจะได้รับอนุญาตต่อเมื่อ

(ก) รัฐผู้ส่งออกไม่มีความสามารถทางเทคนิคและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น และไม่มีแหล่งกำจัดที่เหมาะสมและไม่มีขีดความสามารถในการกำจัดของเสียดังกล่าวในลักษณะที่มีประสิทธิภาพและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม หรือ

(ข) ของเสียข้างต้นถูกนำไปใช้เป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมการหมุนเวียนนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ (recycling) หรือการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ (recovery) ในประเทศผู้นำเข้า

2.3 การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจและประสานงาน

เนื่องจากภาคีในอนุสัญญาบาเซลมีพันธกรณีหลายประการในการควบคุมการนำเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและของเสียอื่น ข้อ 5 ของอนุสัญญาจึงให้แต่ละภาคีแต่งตั้งหน่วยงานผู้มีอำนาจ (competent authority) และศูนย์ประสานงาน (focal point) ประเทศไทย



ได้มีการแต่งตั้งให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานผู้มิอำนาจ และให้กรมควบคุมมลพิษเป็นศูนย์ประสานงาน¹¹

2.4 การเคลื่อนย้ายของเสียข้ามแดน

ข้อ 6 ของอนุสัญญาบาเซลได้วางหลักเกณฑ์การเคลื่อนย้ายของเสียข้ามแดนระหว่างภาคีไว้ในดังนี้

รัฐผู้ส่งออกต้องแจ้งหรือกำหนดให้ผู้ก่อกำเนิดหรือผู้ส่งออกแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรผ่านหน่วยงานผู้มิอำนาจของรัฐผู้ส่งออก ให้หน่วยงานผู้มิอำนาจของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบถึงการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายหรือของเสียอื่น การแจ้งดังกล่าวจะต้องมีรายการและข้อมูลรายละเอียดตามที่ระบุไว้ในภาคผนวก 5 เอ หลังจากนั้น รัฐผู้นำเข้าจะตอบผู้แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร ไม่ว่าจะเป็นการยินยอมให้มีการเคลื่อนย้ายโดยมีหรือไม่มีเงื่อนไข หรือปฏิเสธการอนุญาตให้มีการเคลื่อนย้าย หรืออาจขอข้อมูลเพิ่มเติม ทั้งนี้ รัฐผู้ส่งออกต้องไม่อนุญาตให้ผู้ก่อกำเนิดหรือผู้ส่งออกเริ่มการเคลื่อนย้ายข้ามแดนจนกว่ารัฐผู้ส่งออกจะได้รับหนังสือยืนยันว่า

- (1) ผู้แจ้งได้รับคำยินยอมเป็นหนังสือจากรัฐผู้นำเข้า และ
- (2) ผู้แจ้งได้รับการยืนยันจากรัฐผู้นำเข้าถึงความมีอยู่ของสัญญาระหว่างผู้ส่งออกและผู้กำจัด ซึ่งระบุถึงการจัดการของเสียอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ขณะเดียวกัน ภาคีต้องกำหนดให้บุคคลที่รับผิดชอบในการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายหรือของเสียอื่นลงนามในเอกสารกำกับการเคลื่อนย้ายเมื่อมีการส่งมอบหรือรับของเสียข้างต้น ภาคีต้องกำหนดด้วยว่าให้ผู้กำจัดแจ้งทั้งผู้ส่งออกและหน่วยงานที่มีอำนาจของรัฐผู้ส่งออกทราบถึงการที่ตนได้รับของเสียข้างต้นนั้น และภายในเวลาอันควร ให้แจ้งด้วยว่าการกำจัดได้เสร็จสมบูรณ์แล้วตามที่ได้ระบุไว้ในคำแจ้ง (การเคลื่อนย้ายข้ามแดน) หากรัฐผู้ส่งออกไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารเช่นนั้น ให้หน่วยงานผู้มิอำนาจของรัฐผู้ส่งออกหรือผู้ส่งออกแจ้งให้รัฐผู้นำเข้าทราบเรื่องดังกล่าว

นอกจากนี้ การเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายหรือของเสียอื่นจะต้องได้รับการประกันภัย ประกันพันทบ หรือหลักประกันอื่นตามที่กำหนดโดยรัฐผู้นำเข้าหรือรัฐผู้นำผ่านแดนซึ่งเป็นภาคี

2.5 การนำของเสียกลับรัฐผู้ส่งออก

เนื่องจากอนุสัญญาบาเซลไม่ได้ส่งเสริมให้มีการนำของเสียข้ามแดนเพื่อไปกำจัดในอีกรัฐหนึ่ง และหากจะมีการนำของเสียไปกำจัดยังอีกรัฐหนึ่ง ก็ต้องมีการทำให้มั่นใจว่าของเสียนั้นจะถูกกำจัด

¹¹ กรมควบคุมมลพิษ, คู่มือเสริมสร้างความเข้มแข็งในการควบคุมการนำเข้า-ส่งออกของเสียอันตราย (กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ, 2558), น. 69.

อย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม หากการนำของเสียเคลื่อนย้ายข้ามแดนโดยผิดกฎหมายหรือเป็นการเคลื่อนย้ายข้ามแดนโดยถูกกฎหมายแต่ของเสียมิได้ถูกจัดการอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ก็ควรจะต้องนำของเสียนั้นกลับประเทศผู้ส่งออก อนุสัญญาบาเซลจึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำของเสียกลับรัฐผู้ส่งออกในสองกรณีดังนี้

2.5.1 การนำของเสียกลับรัฐผู้ส่งออกกรณีไม่ดำเนินการให้สำเร็จตามสัญญา

ข้อ 8 ของอนุสัญญาบาเซลวางหลักเกณฑ์ว่า เมื่อการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายหรือของเสียอื่นซึ่งได้รับการยินยอมจากรัฐที่เกี่ยวข้องภายใต้บทบัญญัติของอนุสัญญานี้ ไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสมบูรณ์ตามข้อกำหนดในสัญญา รัฐผู้ส่งออกประกันว่าของเสียดังกล่าวต้องถูกนำกลับไปยังรัฐผู้ส่งออกโดยผู้ส่งออกภายใน 90 วันนับแต่เวลาที่รัฐผู้นำเข้าได้แจ้งรัฐผู้ส่งออกและสำนักเลขาธิการ หากไม่สามารถดำเนินการกำจัดของเสียนั้นอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมด้วยทางเลือกอื่น หรือนำของเสียกลับภายในช่วงเวลาอื่นตามที่รัฐที่เกี่ยวข้องจะได้ตกลงกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นี้ รัฐผู้ส่งออกและภาคีที่ถูกนำผ่านแดนต้องไม่คัดค้าน ขัดขวาง หรือป้องกันการส่งของเสียเหล่านั้นกลับไปยังรัฐผู้ส่งออก การนำของเสียกลับรัฐผู้ส่งออกในกรณีนี้มักไม่มีปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการนำของเสียกลับเพราะปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าใครเป็นผู้ส่งออกและเป็นการขอส่งออกที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ส่งออกมีแนวโน้มที่จะยินยอมนำของเสียนั้นกลับเมื่อเกิดปัญหา แต่หากไม่ยอมนำของเสียกลับ รัฐผู้ส่งออกก็มีหน้าที่ต้องนำของเสียนั้นกลับ หากรัฐผู้ส่งออกต้องเสียค่าใช้จ่ายในการนำของเสียกลับก็ไม่น่าจะมีปัญหาเรียกค่าใช้จ่ายดังกล่าวคืนจากผู้ส่งออก

2.5.2 การนำของเสียกลับรัฐผู้ส่งออกกรณีการเคลื่อนย้ายข้ามแดนผิดกฎหมาย

การเคลื่อนย้ายข้ามแดนซึ่งของเสียที่เป็นการขนย้ายที่ผิดกฎหมาย (illicit traffic) นั้น ข้อ 9 วรรค 1 ของอนุสัญญาบาเซลให้หมายถึงการเคลื่อนย้ายข้ามแดนที่

- (1) ปราศจากการแจ้งตามบทบัญญัติของอนุสัญญานี้ไปยังรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือ
- (2) ปราศจากการยินยอมตามบทบัญญัติของอนุสัญญานี้ของรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือ
- (3) มีความยินยอมจากรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งได้มาโดยการปลอมแปลง การสำแดงเท็จหรือ

กลฉ้อฉล หรือ

- (4) ไม่สอดคล้องในสาระสำคัญกับเอกสาร หรือ
- (5) เป็นผลให้มีการกำจัดของเสียอันตรายหรือของเสียอื่นอย่างง่าย ๆ (deliberate disposal) (เช่น การทิ้ง) โดยขัดต่ออนุสัญญานี้และหลักการทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ

เมื่อมีการขนย้ายที่ผิดกฎหมายซึ่งของเสีย อนุสัญญากำหนดแนวทางในการจัดการของเสียไว้ดังนี้

หากการขนย้ายที่ผิดกฎหมายเกิดจากการกระทำของผู้ส่งออกหรือผู้ก่อกำเนิดของเสีย รัฐผู้ส่งออกรับประกันว่าของเสียดังกล่าวจะถูกนำกลับรัฐผู้ส่งออกโดยผู้ส่งออกหรือผู้ก่อกำเนิดของ



เสีย หรือรัฐผู้ส่งออก (ถ้าจำเป็น) และหากเรื่องดังกล่าวเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ ของเสียนั้นจะถูกกำจัดในลักษณะที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญานี้ หมายความว่า รัฐผู้ส่งออกมีหน้าที่ต้องนำของเสียนั้นกลับหากไม่มีผู้โดยยอนำกลับ ซึ่งเป็นประเด็นหลักของปัญหาในบทความนี้ อนุสัญญาบาเซลไม่ได้ระบุว่ารัฐผู้ส่งออกจะมีสิทธิเรียกค่าใช้จ่ายในการนำกลับที่ตนเสียไปคืนจากผู้ส่งออกหรือผู้ก่อกำเนิดของเสียหรือไม่เพราะถือว่าเป็นเรื่องภายในของแต่ละรัฐ

หากการขนย้ายที่ผิดกฎหมายเกิดจากการกระทำของผู้นำเข้าหรือผู้กำจัดของเสีย รัฐผู้นำเข้ารับประกันว่าของเสียดังกล่าวจะถูกกำจัดอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมโดยผู้นำเข้าหรือผู้ก่อกำเนิดของเสีย หรือโดยรัฐผู้นำเข้า (ถ้าจำเป็น)

หากไม่สามารถระบุได้ว่าการขนย้ายที่ผิดกฎหมายนั้นเป็นความรับผิดชอบของผู้ส่งออก หรือผู้ก่อกำเนิด หรือผู้นำเข้า หรือผู้กำจัด ให้ภาคที่เกี่ยวข้องหรือภาคอื่นตามที่เหมาะสมรับประกันผ่านความร่วมมือกันว่าของเสียดังกล่าวจะถูกกำจัดอย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ภายในรัฐผู้ส่งออกหรือรัฐผู้นำเข้าหรือที่อื่นใดตามที่เหมาะสม กรณีอนุสัญญาไม่ได้กำหนดชัดเจนว่ารัฐใดจะต้องเป็นผู้รับภาระต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับภาระจากรัฐที่เกี่ยวข้อง

3. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดน

การที่ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาบาเซลนั้น จึงควรต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายฉบับใดบ้างที่สามารถนำมากำกับดูแลการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดน

3.1 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตราย แต่มีข้อสังเกตว่ากฎหมายฉบับนี้มีใช้กฎหมายเกี่ยวกับของเสียอันตรายโดยตรงเพราะเป็นกฎหมายที่ควบคุม “วัตถุอันตราย” ซึ่งหากพิจารณาทางวิชาการแล้วไม่ใช่ “ของเสียอันตราย” เพราะโดยปกติของเสียอันตรายนั้นคนทั่วไปย่อมเข้าใจว่าเป็นของที่ใช้แล้ว หรือเป็นของเสียที่เกิดจากการผลิตหรือเป็นของที่เจ้าของไม่ต้องการแล้ว อย่างไรก็ตามเนื่องจากวัตถุอันตรายมีความหมายทางเทคนิคตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้มีการใช้เทคนิคด้านกฎหมายกำหนดให้ของเสียอันตรายบางอย่าง (เช่น ของเสียอันตรายในอนุสัญญาบาเซล) เป็นวัตถุอันตราย จึงทำให้กฎหมายฉบับนี้สามารถควบคุมของเสียอันตรายได้ด้วย

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 กล่าวว่าวัตถุอันตรายหมายถึง วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุแก๊สมันตรึงสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง และวัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่าสิ่งใดที่มีลักษณะข้างต้นจะต้องเป็นวัตถุ

อันตรายตามกฎหมายนี้ทั้งหมด แต่มาตรา 18 วรรค 2 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม โดยความเห็นของคณะกรรมการวัตถุอันตรายสามารถออกประกาศกระทรวงโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดชื่อหรือคุณสมบัติของวัตถุอันตราย ชนิดของวัตถุอันตราย กำหนดเวลาการใช้บังคับ และหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการควบคุมวัตถุอันตรายดังกล่าว ดังนั้นสิ่งใดไม่ได้อยู่ในประกาศข้างต้น ย่อมไม่เป็นวัตถุอันตรายตามกฎหมาย เมื่อทางการต้องการจะควบคุมของเสียอันตรายใดก็สามารถประกาศให้เป็นวัตถุอันตรายตามกฎหมายนี้

มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 แบ่งวัตถุอันตรายออกเป็น 4 ชนิดคือ

(1) วัตถุอันตรายชนิดที่ 1 ได้แก่วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

(2) วัตถุอันตรายชนิดที่ 2 ได้แก่วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

(3) วัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ได้แก่วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องได้รับอนุญาต ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามกฎกระทรวง

(4) วัตถุอันตรายชนิดที่ 4 ได้แก่วัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง

ในทางปฏิบัติได้มีการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย พ.ศ. 2556 ลงวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2556¹² ระบุชื่อวัตถุอันตรายและหน่วยงานที่รับผิดชอบวัตถุอันตรายแต่ละชนิดคือ กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบเกี่ยวกับวัตถุอันตรายทางการเกษตร กรมประมงรับผิดชอบวัตถุอันตรายทางการประมง กรมปศุสัตว์รับผิดชอบวัตถุอันตรายที่ใช้กับปศุสัตว์ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยารับผิดชอบวัตถุอันตรายที่ใช้ในบ้านเรือน กรมโรงงานอุตสาหกรรมรับผิดชอบวัตถุอันตรายที่ใช้ในทางอุตสาหกรรม และกรมธุรกิจพลังงานรับผิดชอบวัตถุอันตรายที่เป็นก๊าซธรรมชาติและก๊าซปิโตรเลียมเหลว ดังนั้น ผู้ที่จะนำเข้าหรือส่งออกของเสียอันตรายที่ถูกประกาศว่าเป็นวัตถุอันตรายก็ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้แต่ละหน่วยงานจะมีประกาศของรัฐมนตรีของตนกำหนดหลักเกณฑ์การนำเข้าและส่งออกวัตถุอันตรายที่อยู่ในความรับผิดชอบ

¹² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนพิเศษ 125 ง หน้าที่ 6 วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2556 และต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขประกาศกระทรวงดังกล่าวหลายครั้งในปี พ.ศ. 2558 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนพิเศษ 41 ง หน้าที่ 12 วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2558 ในปี พ.ศ. 2559 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนพิเศษ 13 ง หน้าที่ 4 วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2560 และในปี พ.ศ. 2560 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนพิเศษ 6 ง หน้าที่ 4 วันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2561

3.2 พระราชบัญญัติการส่งออกป็นนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติการส่งออกป็นนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายได้เช่นกัน เพราะมาตรา 5 กล่าวว่า ในกรณีที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา (1) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องห้ามในการส่งออกหรือในการนำเข้า หรือ (2) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้า ด้วยเหตุนี้ หากทางการต้องการจะควบคุมการนำเข้าหรือส่งออกของเสียอันตรายชนิดใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ย่อมสามารถประกาศกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตการนำเข้าหรือส่งออกของเสียอันตรายนั้นก่อนได้ เช่น ได้มีการประกาศให้การนำเข้ามาซึ่งเศษหรือเศษตัดของที่ไม่ใช่แล้วซึ่งเป็นพลาสติกต้องขออนุญาตก่อน¹³ เป็นต้น

3.3 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญฉบับหนึ่งในการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายเพราะมีบทบัญญัติควบคุมการนำเข้าหรือส่งออกสิ่งของไปนอกราชอาณาจักรไทย แม้ว่าวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายนี้ได้แก่การควบคุมให้ผู้ที่นำเข้าหรือส่งออกสิ่งของตามที่กฎหมายนี้หรือกฎหมายเกี่ยวกับพิกัดอัตราศุลกากรกำหนดไว้ แต่ก็มีหน้าที่ในการควบคุมให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการผ่านแดนด้วย ดังเช่นมาตรา 51 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ก่อนที่จะนำของใดไปจากอารักขาของศุลกากรหรือก่อนที่จะส่งของใดออกไปนอกราชอาณาจักร ผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออกต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้ และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากร กับต้องยื่นใบขนสินค้าโดยถูกต้องและเสียอากรจนครบถ้วนหรือวางประกันไว้” ตัวอย่างเช่น หากผู้ส่งออกต้องการจะส่งสินค้าชนิดหนึ่งออกนอกราชอาณาจักร แต่ปรากฏว่าสินค้านั้นเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 4 ที่ต้องห้ามการส่งออกหรือห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พนักงานศุลกากรย่อมไม่ยอมให้ผู้ใดส่งสินค้านั้นออกไปนอกราชอาณาจักรเพราะเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 หรือหากว่าสินค้านั้นเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ที่การส่งออกจะต้องได้รับใบอนุญาตส่งออก หากผู้ส่งออกไม่สามารถแสดงใบอนุญาตส่งออกแก่กรมศุลกากรได้ พนักงานศุลกากรย่อมไม่ยอมให้มีการส่งออกสินค้านั้น เป็นต้น

¹³ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ 112) พ.ศ. 2539 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 17 ง วันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539

3.4 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มีความเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายของของเสียอันตรายข้ามแดนต่อเมื่อใช้เรือเป็นพาหนะในการขนส่งของเสียอันตราย มาตรา 189 ให้เจ้าท่าโดยอนุมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดชั้นของสิ่งของและสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายได้ จึงได้มีการออกประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 3/2555 เรื่อง การกำหนดชั้นของสิ่งของและสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายได้¹⁴ โดยมีการแบ่งสิ่งของดังกล่าวออกเป็น 9 ชั้น และในแต่ละชั้นของที่อาจเกิดอันตรายได้นั้นแบ่งเป็นชั้นย่อยลงไปอีก

มาตรา 190 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการบรรจุหีบห่อ การจัดเก็บ การจัดแยก การจัดท่าและแสดงเครื่องหมาย การจัดให้มีเอกสารที่จำเป็น และการขนถ่ายสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายขึ้นได้ในการขนส่ง ทั้งนี้ มาตรา 191 กำหนดว่า การขนถ่ายสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายได้จากเรือลำหนึ่งไปยังเรืออีกลำหนึ่ง การขนถ่ายจากเรือขึ้นบก หรือการขนถ่ายจากบกลงสู่เรือ นายเรือหรือตัวแทนเจ้าของเรือต้องแจ้งให้เจ้าท่าทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนการขนถ่าย และห้ามมิให้ขนถ่ายจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ในการส่งสิ่งของที่อาจทำให้เกิดอันตรายขึ้นได้โดยทางเรื่อนั้น มาตรา 193 กำหนดให้ผู้ส่งต้องจัดให้มีฉลากแสดงสภาพอันตรายของสิ่งของนั้นให้ชัดเจนที่หีบห่อ และต้องแจ้งเป็นหนังสือเกี่ยวกับสภาพอันตรายของสิ่งของนั้น ตลอดจนชื่อและที่อยู่ของผู้ส่งให้นายเรือทราบ ในขณะที่หรือก่อนการนำสิ่งของนั้นขึ้นเรือ

3.5 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่ได้ถูกตราขึ้นเพื่อควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของอันตราย แต่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงงานประเภทต่าง ๆ เช่น การควบคุมการปล่อยและจัดการกับของเสียที่เกิดจากโรงงานซึ่งทำให้กฎหมายนี้มีความเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนโดยทางอ้อม กล่าวคือตามมาตรา 8 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน รัฐมนตรีจึงได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535)¹⁵ ในเรื่องดังกล่าว ข้อ 13 ของกฎกระทรวงนี้วางหลักเกณฑ์การจัดการของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยแยกขยะ สิ่งปฏิกูลและวัสดุไม่ใช้แล้วจากโรงงานเป็นสองประเภทคือขยะทั่วไปกับกากอุตสาหกรรม ในกรณีของกากอุตสาหกรรมนั้นจะต้องจัดการตามข้อ 13 (3) ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

¹⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 18 ง หน้า 6 วันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2555

¹⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 108 ก หน้า 3 วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2535



อุตสาหกรรมออกประกาศกำหนดรายละเอียดในเรื่องนี้ต่อไปอีก ในทางปฏิบัตินั้นได้มีการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548¹⁶ ลงวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2548 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560¹⁷ ลงวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 ในประกาศดังกล่าวได้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว (กากอุตสาหกรรม) มีหน้าที่หลายประการ และห้ามนำสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วออกนอกโรงงานเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม

ในกรณีสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่เป็นของเสียอันตรายที่มีองค์ประกอบ หรือปนเปื้อนสารอันตราย หรือมีคุณสมบัติที่เป็นอันตราย ตามที่กำหนดในภาคผนวกที่ 2 ท้ายประกาศดังกล่าว ให้ส่งกับผู้รวบรวมและขนส่ง หรือผู้บำบัดและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วเท่านั้น ในกรณีที่ผู้ใช้บริการของผู้อื่นในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ต้องมีใบกำกับการขนส่งเมื่อมีการนำของเสียอันตรายออกนอกบริเวณโรงงานทุกครั้ง และให้แจ้งข้อมูลการขนส่งสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วทุกชนิดตามประกาศฉบับนี้ต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยการแจ้งทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ดังนั้น หากจะมีการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายจากโรงงานเพื่อข้ามแดนไปประเทศอื่นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม และในการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายนั้นต้องใบกำกับการขนส่งและต้องปฏิบัติตามมติคณะกรรมการวัตถุอันตราย เรื่อง การขนส่งวัตถุอันตรายทางบก

4. ปัญหาความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายการนำกลับของเสียอันตรายข้ามแดน และแนวทางแก้ไขปัญหา

4.1 กระบวนการขั้นตอนในการส่งออกของเสีย

ก่อนที่จะกล่าวถึงปัญหาความรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการนำกลับของเสียอันตรายข้ามแดนนั้น จำเป็นต้องทราบถึงกระบวนการขั้นตอนในการส่งออกของเสียก่อนเพราะมีความเกี่ยวข้องกัน เนื่องจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจตามอนุสัญญาบาเซลของประเทศไทย จึงควรทราบถึงกระบวนการขั้นตอนการส่งออกของเสียที่หน่วยงานนี้ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ ผู้ประสงค์จะขอส่งออกของเสียต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

(1) ผู้ส่งออกควรทำการขอหารือการส่งออกกับกรมโรงงานอุตสาหกรรมว่าของเสียที่จะส่งออกนั้นเป็นของเสียตามอนุสัญญาบาเซลหรือไม่ โดยจะต้องยื่นเอกสารหลักฐานตามที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด เช่น มีรายละเอียดผลการวิเคราะห์ของเสียที่จะส่งออก เป็นต้น

¹⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนพิเศษ 11 ง หน้า 14 วันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2549

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนพิเศษ 190 ง หน้า 143 วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2560

(2) หากของเสียข้างต้นเป็นของเสียตามอนุสัญญาบาเซล ก่อนจะส่งของเสียออกไปต้องได้รับความยินยอมจากรัฐผู้นำเข้าก่อน ด้วยเหตุนี้ ผู้ส่งออกจะต้องร้องขอให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมดำเนินการขอคำยินยอมจากรัฐผู้นำเข้าหรือรัฐที่ถูกนำผ่าน โดยจะต้องยื่นเอกสารหลักฐานตามที่กำหนด เช่น รายละเอียดผลการวิเคราะห์ของเสียที่จะส่งออก และหนังสือสัญญาประกันภัยและ/หรือหนังสือค้ำประกันทางการเงิน (รายละเอียดการชดเชยความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและการนำของเสียกลับประเทศผู้ส่งออก) เพื่อส่งให้รัฐผู้นำเข้า

(3) เมื่อรัฐผู้นำเข้าให้ความยินยอมในการนำเข้าของเสีย ผู้ส่งออกจะต้องยื่นคำขออนุญาตส่งออกของเสียต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรม

(4) เมื่อได้รับอนุญาตให้ส่งออกของเสียแล้ว หากเป็นของเสียอันตรายตามกฎหมายโรงงาน ผู้รับใบอนุญาตส่งออกยังไม่สามารถส่งของเสียอันตรายได้ทันที แต่ต้องขออนุญาตนำของเสียอันตรายออกนอกโรงงานจากอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมก่อน

(5) หลังจากนั้น ผู้รับใบอนุญาตส่งออกจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับของเสียอันตรายก่อนส่งออกต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม

(6) ในการส่งออกของเสียอันตรายนั้น ผู้ส่งออกและผู้ทำการขนส่งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการขนส่งวัตถุอันตรายที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมรับผิดชอบ เช่นต้องจัดทำใบกำกับการเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย เป็นต้น¹⁸

4.2 ปัญหาการกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจอนุญาตการส่งออกและทำหน้าที่ในการนำกลับของเสีย

4.2.1 หน่วยงานผู้มีอำนาจควบคุมการส่งออกของเสีย

ตามอนุสัญญาบาเซลนั้น ภาคี่จะต้องแต่งตั้งหน่วยงานผู้มีอำนาจ (competent authority) เพื่อทำการประสานงานและควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสีย ประเทศไทยจึงได้แต่งตั้งให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจตามอนุสัญญา แต่การกำหนดให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมหน่วยงานเดียวเป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจในการควบคุมการนำเข้าและส่งออกของเสียตามอนุสัญญาบาเซลนั้นอาจมีข้อจำกัดในการอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญานี้ เพราะกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมการนำเข้าและส่งออกวัตถุอันตรายที่ใช้ในทางอุตสาหกรรมเท่านั้น ยังมีวัตถุอันตรายอื่นที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบกำกับดูแลตามกฎหมายของกรมโรงงานอุตสาหกรรม เช่น วัตถุอันตรายที่ใช้ในบ้านเรือนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และวัตถุอันตรายที่ใช้ในการเกษตรอยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิชาการเกษตร เป็นต้น

¹⁸ กรมโรงงานอุตสาหกรรม, คู่มือการนำเข้าหรือส่งออกวัตถุอันตรายที่เป็นของเสียเคมีวัตถุ ตาม พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และของเสียอันตรายตามอนุสัญญาบาเซล (กรุงเทพมหานคร: กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2555), น. 64-91.



ปัญหาอาจเกิดขึ้นได้เมื่อมีผู้ต้องการส่งออกของเสียอันตรายตามอนุสัญญาบาเซล แต่เป็นวัตถุอันตรายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นซึ่งไม่ใช่กรมโรงงานอุตสาหกรรม เช่น อยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิชาการเกษตร หากเป็นการส่งออกวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ผู้ส่งออก ก็จะต้องขออนุญาตส่งออกจากกรมวิชาการเกษตร แม้คณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งให้กรมโรงงาน อุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจตามอนุสัญญาบาเซลก็ไม่ได้มีผลทำให้กรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุญาตการส่งออกวัตถุอันตรายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิชาการเกษตรและ หน่วยงานอื่น เมื่อผู้ส่งออกได้รับอนุญาตส่งออกวัตถุอันตรายข้างต้นจากกรมวิชาการเกษตรแล้ว ก็จะต้องส่งวัตถุอันตรายนั้นไปยังประเทศปลายทางโดยไม่ได้แจ้งให้หน่วยงานของประเทศปลายทาง ทราบก่อนว่าจะยอมให้มีการนำเข้าวัตถุอันตรายดังกล่าวหรือไม่ตามขั้นตอนที่อนุสัญญาบาเซลได้ กำหนดไว้ จึงถือว่าเป็นการฝ่าฝืนอนุสัญญานี้ และในท้ายที่สุด หากประเทศผู้นำเข้าค้นพบว่าเป็น การเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนที่ผิดกฎหมาย ก็จะขอให้ประเทศไทยต้องนำกลับของเสีย นั้น

วิธีการแก้ไขปัญหาลักษณะอย่างหนึ่งได้แก่การแต่งตั้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบวัตถุ อันตรายทั้งหมดเป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจตามอนุสัญญาบาเซลซึ่งสามารถกระทำได้ แต่อาจทำให้เกิด ความยุ่งยากแก่หน่วยงานต่างประเทศในการติดต่อประสานงานว่าควรจะต้องติดต่อหน่วยงานใดของ ประเทศไทยสำหรับวัตถุอันตรายแต่ละชนิด แต่หากจะยังคงให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็น หน่วยงานผู้มีอำนาจเพียงหน่วยงานเดียว ก็จะต้องปรับปรุงองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการ สัญญาบาเซลซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อให้มีการอนุวัติการตามอนุสัญญา บาเซล กล่าวคือ ควรจะแต่งตั้งผู้แทนหน่วยงานทั้งหมดที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลวัตถุอันตรายเป็น คณะอนุกรรมการนี้เพื่อให้มีการประสานงานกันในการปฏิบัติตามอนุสัญญาเมื่อมีการนำเข้าหรือ ส่งออกของเสียอันตราย

4.2.2 หน่วยงานที่มีหน้าที่นำกลับของเสียที่ส่งออกโดยผิดกฎหมาย

เมื่อมีการส่งของเสียอันตรายข้ามแดนโดยผิดกฎหมาย อนุสัญญาบาเซลกำหนดให้รัฐ ผู้ส่งออกนำของเสียนั้นกลับ ส่วนหน่วยงานใดของรัฐผู้ส่งออกจะมีหน้าที่นำกลับของเสียนั้นเป็นเรื่อง ภายในของแต่ละประเทศ ในกรณีของประเทศไทยนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้กรมโรงงาน อุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจตามอนุสัญญาแต่ก็ไม่ได้กำหนดให้มีหน้าที่ในการนำกลับของ เสียอันตราย อย่างไรก็ตาม จากกรณีการส่งออกของเสียอันตรายโดยผิดกฎหมายไปยังประเทศ เนเธอร์แลนด์ คณะอนุกรรมการอนุสัญญาบาเซลได้มอบหมายให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้นำ ของเสียกลับประเทศไทยหรือให้ดำเนินการกำจัดในประเทศเนเธอร์แลนด์แล้วแต่ความเหมาะสม เพราะของเสียอันตรายดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของกรมโรงงานอุตสาหกรรม หากเป็นของเสีย อันตรายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น ผู้เขียนเห็นว่าควรจะต้องมอบหมายให้หน่วยงาน ผู้รับผิดชอบของเสียนั้นเป็นผู้นำกลับหากผู้ส่งออกไม่ยอมนำกลับ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่ จะต้องแต่งตั้งผู้แทนของหน่วยงานทั้งหมดที่รับผิดชอบวัตถุอันตรายเป็นคณะอนุกรรมการอนุสัญญา บาเซลดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

4.3 ปัญหาความล่าช้าในการนำกลับของเสียหรือกำจัดของเสีย

ตามข้อ 9 วรรคสอง ของอนุสัญญาบาเซลนั้น เมื่อมีการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียที่ผิดกฎหมาย รัฐผู้ส่งออกรับประกันว่าจะมีการนำกลับของเสียมายังประเทศตนหรือมีการกำจัดของเสียในรัฐผู้นำเข้าภายใน 30 วันนับแต่รัฐผู้ส่งออกได้รับแจ้งการเคลื่อนย้ายข้ามแดนที่ผิดกฎหมายหรือภายในระยะเวลาอื่นที่รัฐเกี่ยวข้องจะตกลงกัน เมื่อนำระยะเวลาดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในกรณีที่มีการส่งของเสียที่เป็นโลหะที่ผิดกฎหมายไปท่าเรือรอตเตอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2553 นั้น แต่ยังไม่ได้มีการนำกลับของเสียมายังประเทศไทยหรือตกลงกับประเทศเนเธอร์แลนด์ให้มีการกำจัดของเสียในประเทศเนเธอร์แลนด์แม้ในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งถือว่าเป็นการดำเนินการที่ล่าช้ามากเพราะใช้เวลาไม่น้อยกว่า 6 ปี การดำเนินการนำกลับของเสียล่าช้าย่อมไม่เป็นผลดีต่อประเทศไทยเพราะอาจถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในอนุสัญญาบาเซลได้ นอกจากนี้ การที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ต้องเก็บรักษาของเสียดังกล่าวไว้เพื่อการนำกลับหรือกำจัดต่อไปก็ต้องมีค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาเช่นกัน ซึ่งส่วนนี้ประเทศไทยต้องรับผิดชอบ ดังนั้น เมื่อมีเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นอีก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยจะต้องรีบดำเนินการแก้ไขปัญหาให้เป็นไปตามอนุสัญญาบาเซล

4.4 ปัญหาในการเรียกค่าใช้จ่ายคืนในการนำกลับของเสีย

4.4.1 ไม่มีกฎหมายกล่าวถึงการเรียกคืนค่าใช้จ่ายในการนำกลับของเสีย

เมื่อหน่วยงานของประเทศไทยได้นำกลับของเสียอันตรายที่ถูกส่งออกโดยผิดกฎหมายแล้วหรือให้มีการจัดการของเสียในต่างประเทศเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาบาเซล มีคำถามว่าหน่วยงานนั้นจะมีสิทธิเรียกค่าใช้จ่ายทั้งหมดคืนจากผู้ส่งออกหรือไม่ หากก่อนการส่งออกหน่วยงานราชการได้เรียกให้ผู้ส่งออกรวบรวมประกันทางการเงินหรือทำสัญญาว่าจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าว ก็จะไม่มีปัญหาใดเกิดขึ้น แต่หากเป็นการส่งออกที่ผิดกฎหมายอาจไม่ได้มีการรวบรวมประกันหรือทำสัญญาประกันดังกล่าว จึงต้องพิจารณากฎหมายที่มีอยู่ว่าจะเรียกร้องค่าใช้จ่ายคืนได้หรือไม่

(1) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พบว่าในกฎหมายนี้ไม่ได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดว่าหากมีการส่งออกวัตถุอันตรายอย่างผิดกฎหมายแล้วทำให้ต้องมีการนำวัตถุอันตรายกลับมาในประเทศไทย ผู้ที่ส่งออกหรือผู้ก่อกำเนิดวัตถุอันตรายจะต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการนำกลับหรือค่าใช้จ่ายในการกำจัดวัตถุอันตรายในต่างประเทศหากมีผู้ยอมรับกำจัดวัตถุอันตรายนั้นในต่างประเทศ

มีประเด็นที่ควรพิจารณาว่าจะมีการออกกฎหมายลำดับรองภายใต้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ส่งออกหรือผู้ก่อให้เกิดของเสียหรือวัตถุอันตรายเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการนำกลับของเสียมายังประเทศไทยได้หรือไม่หากเป็นการส่งออก



ที่ผิดกฎหมาย หรือให้เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการกำจัดของเสียในต่างประเทศได้หรือไม่หากรัฐผู้นำเข้ายินยอมให้ดำเนินการดังกล่าว เพราะกฎหมายนี้กำหนดว่าการขออนุญาตนำเข้าและส่งออกวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือหากเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 2 ก็ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบกำหนด ผู้เขียนเห็นว่าการออกกฎกระทรวงหรือการกำหนดหลักเกณฑ์โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ผู้ส่งออกหรือผู้กักกักเนิดของเสียต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในลักษณะดังกล่าวไม่น่าจะกระทำได้เพราะเกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 กล่าวไว้ เพราะกฎหมายนี้เพียงแต่ให้ออกกฎหมายลำดับรองในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขออนุญาตนำเข้าหรือส่งออกหรือการแจ้งเกี่ยวกับการนำเข้าหรือส่งออกวัตถุอันตรายเท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้มีการออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องรายละเอียดเกี่ยวกับความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการนำกลับหรือการกำจัดของเสีย

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อความในวรรคก่อนก็คือ จะมีความเป็นไปได้ในทางกฎหมายหรือไม่ที่จะมีการออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการควบคุมการส่งออกวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ผู้ยื่นขออนุญาตการส่งออกต้องจัดทำประกันกับทางราชการหรือจัดหาหลักประกันทางการเงินว่า ถ้าทางราชการต้องเสียค่าใช้จ่ายในการนำกลับวัตถุอันตรายหรือค่าใช้จ่ายในการกำจัดวัตถุอันตรายดังกล่าวในต่างประเทศเพราะเป็นการส่งออกที่ผิดกฎหมายให้ทางราชการสามารถหักเงินจากหลักประกันนั้นหรือให้ผู้ส่งออกต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามเอกสารที่ได้ตกลงกันไว้กับทางราชการ ผู้เขียนเห็นว่าอาจตีความได้สองแนวทางคือ แนวทางที่หนึ่งอาจเห็นว่าการออกกฎกระทรวงในลักษณะดังกล่าวสามารถกระทำได้เพราะเป็นการกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งในการขออนุญาตการส่งออกและเป็นเรื่องที่มีเหตุผลเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ส่งออกกระทำการอย่างผิดกฎหมายและต้องรับผิดชอบต่อผลของการกระทำของเขา รวมทั้งป้องกันมิให้ทางราชการต้องรับภาระในค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการกระทำของผู้ส่งออก ส่วนการตีความแนวทางที่สองอาจเห็นว่าการออกกฎกระทรวงเช่นนี้ไม่น่าจะกระทำได้เพราะเกินขอบเขตที่มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติอันตราย พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ กล่าวคือ การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวมีเนื้อหาคล้ายกับการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ส่งออกต่อการกระทำของเขาซึ่งน่าจะเป็นประเด็นที่แตกต่างจากการกำหนดเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตและการพิจารณาออกใบอนุญาต จากความที่พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ไม่มีความชัดเจนในประเด็นนี้ การออกกฎกระทรวงในลักษณะข้างต้นจึงมีความเสี่ยงที่อาจถูกตีความว่าเป็นการออกกฎหมายลำดับรองที่เกินขอบเขตที่พระราชบัญญัติได้วางแนวทางไว้

(2) พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า

พ.ศ. 2522

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงการกำหนดให้ผู้ส่งออกนั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการนำกลับของเสียหรือค่าใช้จ่ายในการกำจัดของเสียในต่างประเทศ แต่เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้ว อาจมีกลไกบางประการในกฎหมายนี้ที่อาจนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง

กล่าวคือ มาตรา 7 กำหนดว่าการส่งออกหรือนำเข้าสินค้าที่ต้องขออนุญาตตามมาตรา 5 (2) นั้น รายละเอียดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงได้มีการออกกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ส่งออกไปนอกและนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2555¹⁹ โดยข้อ 5 กำหนดว่า “ในกรณีที่สินค้าใดมีความจำเป็นต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือเอกสารหรือหลักฐาน ในการขออนุญาตส่งออกหรือนำเข้าเป็นการเฉพาะอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศ หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด” ข้อความดังกล่าวนี้อาจเปิดโอกาสให้กระทรวงพาณิชย์ออกระเบียบกำหนดเงื่อนไขในการขออนุญาตส่งออกของเสียอันตรายตามอนุสัญญาบาเซลได้ว่าผู้ส่งออกอาจต้องจัดหาหลักประกันหรือรับประกันว่าจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายหากหน่วยงานราชการต้องนำกลับของเสียนั้นหรือต้องเสียค่าใช้จ่ายในการกำจัดของเสียในต่างประเทศ การออกระเบียบในลักษณะดังกล่าวก็เพื่อเป็นการปฏิบัติตามอนุสัญญาบาเซล

อย่างไรก็ดี แนวทางการแก้ไขปัญหาก็กล่าวมาในวรรคก่อนก็มีข้อจำกัด เพราะกระทรวงพาณิชย์มิได้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงในการอนุมัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาบาเซล และจะเป็นการทำให้กระทรวงพาณิชย์ต้องแบกรับภาระหนักเกินควรในการต้องคอยกำกับดูแลการส่งออกของเสียอันตรายหรือวัตถุอันตรายที่กระทรวงนี้ไม่ได้มีความรู้ความชำนาญและไม่ได้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแล นอกจากนี้ กรณีที่เป็นการส่งออกโดยผิดกฎหมายนั้น อาจไม่ได้มีการวางหลักประกันหรือรับประกันสำหรับการรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายข้างต้นแต่อย่างใด

(3) พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 แล้วพบว่าไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดว่าผู้ส่งออกของเสียอันตรายตามอนุสัญญาบาเซลจะต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในกรณีที่หน่วยงานราชการต้องนำกลับของเสียนั้นหรือค่าใช้จ่ายในการกำจัดของเสียนั้นในต่างประเทศ ในกรณีที่เป็นการส่งออกของเสียอันตรายอย่างผิดกฎหมาย

แต่ก็มีบทบัญญัติบางมาตราที่อาจนำมาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ในระดับหนึ่ง กล่าวคือมาตรา 7 บัญญัติว่า

“อธิบดีอาจเรียกให้ผู้นำเข้า ผู้ส่งของออก หรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการศุลกากร ให้ประกันอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อรับรองว่าจะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการศุลกากร

การให้ประกันตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด”

¹⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 129 ตอนที่ 127 ก หน้า 18 วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2555



จากความในมาตรา 7 วรรคหนึ่ง อาจตีความได้ว่าอธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจออกประกาศกำหนดให้ผู้ส่งออกให้ประกันว่าจะปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการส่งออก เช่น ให้ผู้ส่งออกของเสียอันตรายตามอนุสัญญาบาเซลที่เป็นวัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตรายต้องให้ประกันว่าหากปรากฏว่าเป็นการส่งออกโดยผิดกฎหมายซึ่งวัตถุอันตรายและเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องนำกลับของเสียนั้นหรือต้องเสียค่าใช้จ่ายในการกำจัดของเสียในต่างประเทศ ผู้ส่งออกจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าว แต่ก็มีข้อสงสัยว่าอธิบดีกรมศุลกากรยินดีที่จะออกประกาศในลักษณะเช่นนี้หรือไม่ เพราะอาจจะมีข้อเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมศุลกากรโดยตรง ไม่เหมือนกับการออกประกาศให้ผู้ส่งออกให้ประกันว่าจะชำระอากรขาออกซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมศุลกากรโดยตรง นอกจากนี้ กรมศุลกากรมิใช่หน่วยงานผู้มีอำนาจหรือศูนย์ประสานงานตามอนุสัญญาบาเซล และไม่มีผู้เชี่ยวชาญและไม่ได้กำกับดูแลเกี่ยวกับของเสียอันตรายหรือวัตถุอันตราย

4.4.2 การแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติ

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ก่อนที่จะมีส่งออกของเสียไปยังรัฐผู้นำเข้า ผู้ส่งออกจะต้องร้องขอให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมส่งหนังสือแจ้งรัฐผู้นำเข้าเพื่อขอความยินยอมก่อน ทั้งนี้ จะมีการให้ผู้ขออนุญาตส่งออกส่งหนังสือสัญญาประกันภัย หรือหนังสือค้ำประกันทางการเงินสำหรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากของเสียหรือการนำกลับของเสียนั้น แต่การกำหนดดังกล่าวไม่ได้เป็นการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 แต่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารซึ่งไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจทางบริหารในลักษณะนี้ก็มีสภาพบังคับได้จริงในทางปฏิบัติ เพราะหากผู้ส่งออกไม่ยอมยื่นหนังสือดังกล่าว กรมโรงงานอุตสาหกรรมก็จะไม่ยื่นหนังสือไปถึงหน่วยงานของรัฐผู้นำเข้าเพื่อขอความยินยอมในการส่งของเสียไปยังรัฐผู้นำเข้า ผลที่ตามมาก็คือ จะไม่มีความยินยอมจากรัฐผู้นำเข้า และจะทำให้ผู้ส่งออกไม่สามารถส่งของเสียไปยังรัฐผู้นำเข้าได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้ส่งออกจึงยินยอมที่จะจัดหาหนังสือประกันภัยหรือหนังสือค้ำประกันทางการเงินข้างต้นให้แก่กรมโรงงานอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ดี การให้ผู้ส่งออกจัดหาหนังสือประกันภัยหรือหนังสือค้ำประกันทางการเงินให้แก่กรมโรงงานอุตสาหกรรมข้างต้นเพื่อให้ผู้ส่งออกต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการนำกลับของเสียที่ส่งออกโดยผิดกฎหมายนั้นมีข้อจำกัดบางประการในการแก้ไขปัญหาคือ

(1) การเรียกร้องให้ผู้ส่งออกจัดหาหนังสือประกันภัยหรือหนังสือค้ำประกันทางการเงินให้แก่กรมโรงงานอุตสาหกรรมใช้บังคับได้เฉพาะผู้ที่ส่งของเสียอันตรายหรือวัตถุอันตรายที่อยู่ในการกำกับดูแลของกรมโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เท่านั้น ในความเป็นจริงอาจมีการส่งออกของเสียอันตรายหรือวัตถุอันตรายตามกฎหมายนี้แต่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นก็ได้ เช่น กรมวิชาการเกษตรและสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เป็นต้น

(2) แบบของหนังสือประกันภัยหรือหนังสือค้ำประกันทางการเงินที่ผู้ส่งออกต้องยื่นให้แก่กรมโรงงานอุตสาหกรรมนั้นไม่ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ส่งออกจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการกำจัดของเสียอันตรายในต่างประเทศหรือไม่ หากกรมโรงงานอุตสาหกรรมตกลงกับหน่วยงานของต่างประเทศให้กำจัดของเสียในต่างประเทศแทนการนำกลับมาประเทศไทย

(3) การเรียกร้องให้ผู้ส่งออกจัดหาหนังสือประกันภัยหรือหนังสือค้ำประกันทางการเงินข้างต้นไม่สามารถนำมาใช้กับผู้ส่งออกที่สำแดงรายการเท็จ กล่าวคือหากผู้ส่งออกแสดงรายการเป็นเท็จว่าสิ่งที่ขออนุญาตส่งออกไม่ได้เป็นวัตถุอันตรายที่ต้องขออนุญาตส่งออกตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตรายและไม่ได้เป็นของเสียตามอนุสัญญาบาเซล แต่เมื่อส่งออกของไปถึงรัฐผู้รับแล้วจึงปรากฏข้อเท็จจริงว่าสิ่งนั้นเป็นของเสียตามอนุสัญญาบาเซลที่ประเทศไทยมีพันธกรณีในการนำกลับ ทำให้ไม่มีกลไกทางกฎหมายที่จะบังคับให้ผู้ส่งออกนั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการนำกลับของเสีย

(4) แม้จะมีการเรียกร้องให้ผู้ส่งออกจัดหาหนังสือประกันภัยหรือหนังสือค้ำประกันทางการเงินข้างต้น แต่หากจำนวนเงินที่รับประกันในหนังสือนั้นมีไม่เพียงพอกับความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือไม่พอกับค่าใช้จ่ายในการนำของเสียกลับประเทศไทย ก็ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้ผู้ส่งออกของเสียนั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกินวงเงินตามหนังสือประกันภัยหรือหนังสือค้ำประกันทางการเงินนั้น

4.4.3 การเสนอแก้ไขกฎหมายให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการนำกลับของเสีย

เพื่อแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายในการนำของเสียอันตรายซึ่งเป็นวัตถุอันตรายกลับมายังประเทศไทยหรือค่าใช้จ่ายที่ประเทศไทยต้องรับผิดชอบในการจ้างให้มีการกำจัดของเสียอันตรายในต่างประเทศอันเนื่องมาจากการส่งออกของเสียอย่างผิดกฎหมาย ควรจะต้องมีการบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนว่าผู้ส่งออกของเสียดังกล่าวต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายดังกล่าว

มีประเด็นว่าควรจะนำบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ส่งออกข้างต้นไปไว้ในกฎหมายฉบับใด ระหว่างพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการส่งออกป้อนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ผู้เขียนเห็นว่าควรจะนำไปบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เนื่องจากการส่งออกวัตถุอันตรายที่มีหน่วยงานรับผิดชอบกำกับดูแลเรื่องเป็นการเฉพาะอยู่แล้วและที่ผ่านมาก็ได้ใช้กฎหมายนี้เป็นกฎหมายหลักในการควบคุมการนำเข้าและส่งออกวัตถุอันตราย ส่วนกฎหมายอื่นที่เหลืออีกสองฉบับนั้น แม้จะมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการนำเข้าและส่งออกเช่นกันแต่เป็นการใช้กับสินค้าทั่วไป และกระทรวงพาณิชย์และกรมศุลกากรที่บังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับนั้นไม่ได้มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษในการกำกับดูแลวัตถุอันตรายหรือของเสียอันตราย

ร่างบทบัญญัติกำหนดความรับผิดชอบของผู้ส่งออกวัตถุอันตรายข้างต้นนั้น ผู้เขียนเสนอให้เป็นมาตรา 63/1 โดยบัญญัติว่า



“ผู้ส่งออกวัตถุดิบทรายโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือบทบัญญัติของกฎหมายนี้หรือกฎหมายระหว่างประเทศ ต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานราชการได้จ่ายไปในการนำวัตถุดิบทรายนั้นกลับเข้ามาในประเทศหรือในการกำจัดวัตถุดิบทรายดังกล่าวในต่างประเทศ

ให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้ผู้ส่งออกจัดให้มีการประกันภัยหรือหลักประกันทางการเงินสำหรับการรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานราชการได้จ่ายไปในการนำวัตถุดิบทรายนั้นกลับเข้ามาในประเทศหรือในการกำจัดวัตถุดิบทรายดังกล่าวในต่างประเทศในวาระก่อน”

มีข้อสังเกตว่า ร่างมาตรา 63/1 ไม่ได้กำหนดความรับผิดชอบของผู้ส่งออกวัตถุดิบทรายเพียงอย่างเดียว แต่ให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงที่รับผิดชอบวัตถุดิบทรายแต่ละชนิดสามารถออกกฎกระทรวงวางหลักเกณฑ์ให้มีการจัดหาประกันภัยหรือวางหลักประกันก่อนการส่งออกวัตถุดิบทรายว่า หากมีเหตุที่ต้องนำกลับวัตถุดิบทรายหรือต้องกำจัดวัตถุดิบทรายในต่างประเทศ หน่วยงานราชการที่ต้องออกค่าใช้จ่ายในเรื่องนั้นไปสามารถเรียกเงินคืนได้จากหลักประกันดังกล่าว

5. สรุปและข้อเสนอแนะ

การที่ประเทศไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาบาเซล จึงต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำของเสียอันตรายกลับประเทศไทยหากมีการส่งของเสียอันตรายนั้นไปยังรัฐอื่นโดยผิดกฎหมาย หรืออาจให้มีการจัดการของเสียดังกล่าวในต่างประเทศ โดยปกติแล้วค่าใช้จ่ายในเรื่องดังกล่าวควรจะเป็นความรับผิดชอบของผู้ที่ส่งออก แต่หากบุคคลดังกล่าวไม่ยอมรับผิดชอบหรือหาตัวไม่พบ ก็ย่อมเป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการของประเทศไทยหรือรัฐผู้ส่งออกที่ต้องดำเนินการ และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว หน่วยงานดังกล่าวก็ควรมีสิทธิเรียกค่าใช้จ่ายคืนจากผู้ส่งออก แต่ปรากฏว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ไม่ได้มีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจน จึงอาจทำให้เกิดปัญหาการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวได้ ด้วยเหตุนี้ จึงควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวัตถุดิบทราย พ.ศ. 2535 ให้ผู้ส่งออกของเสียที่ผิดกฎหมายจะต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการนำของเสียกลับประเทศไทยหรือค่าจัดการของเสียดังกล่าวในต่างประเทศ