สำนักงานวิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

ปัญหาในการอนุวัติการตามพันธะกรณี ในอนุสัญญาฯ ว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และพิธีสาร ค.ศ.1978 ของประเทศไทย

ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นภูมิภาคที่ประเทศไทยเราตั้งอยู่นี้ ยังไม่ปรากฏว่าข้อตกลงระดับภูมิภาค และการเตรียมการในระดับภูมิภาคยังไม่เด่นชัดมากนัก โดยทั่วไปการควบคุมและป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของโครงการสิ่งแวดล้อมสหประชาชาติ (the U.N. Environment Programme, UNEP) ในส่วนของโครงการทะเลภูมิภาค (UNEP Regional Sea Programme) โครงการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ (UNEP) เป็นหน่วยงานของสหประชาชาติ รับผิดชอบในงานด้านการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม โดยได้รับการก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1972 ตามมติที่ประชุมสหประชาชาติ ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษยชาติ ณ กรุง Stockholm ค.ศ. 1972[1] ซึ่งในเรื่องเกี่ยวกับภาวะมลพิษทางทะเลนั้น UNEP ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะสนับสนุน ส่งเสริมอนุสัญญาระหว่างประเทศและอนุสัญญาระดับภูมิภาค วางแนวทางและกระทำการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเล ตรวจสอบและประเมินสถานการณ์ภาวะมลพิษในทะเล โครงการทะเลภูมิภาคของ UNEP มีจุดมุ่งหมายที่จะเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคเพื่อควบคุมภาวะมลพิษในทะเล ซึ่งรวมถึงการวางแผนปฏิบัติการ (Action plan) และการปฏิบัติการตามแผนเกี่ยวกับการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลด้วย ซึ่งการพัฒนาความร่วมมือในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร จึงทำให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ยังประสบปัญหาในการปฏิบัติ หรือดำเนินการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางทะเลต่างจากกลุ่มประเทศทางยุโรป หรือ สหรัฐอเมริกา

5.1 ปัญหาอันเนื่องมาจากข้อจำกัดของกฎหมายที่มีอยู่

การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973 และ พิธีสาร ค.ศ. 1978 ของประเทศไทยจะมีผลทั้งในด้านการใช้อำนาจรัฐ ผลในทางปฏิบัติและหน้าที่ที่ต้องทำตามที่มีมากมายหลายประการซึ่งกฎหมายไทยอาจจะยังไม่สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาฯ

---

[1] Douglas M.Johnston, Environmental Management in the South China Sea, (Honolulu: Legal and Institutional Developments, 1982), p.22.

ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 จึงเป็นปัญหาในการปฏิบัติตามพันธะกรณีในอนุสัญญา ซึ่งปัญหาดังกล่าวมาจากสาเหตุดังต่อไปนี้

5.1.1 การขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมายในด้านการปฏิบัติ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยอาจแบ่งออกได้ดังนี้คือ กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ กฎหมายเกี่ยวกับการปกป้องสิ่งแวดล้อมทางอ้อมหรือในเชิงปฏิบัติการ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะมีวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน กล่าวคือ เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ของอาคาร การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนเพื่อควบคุมกิจการโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น หากแต่กฎหมายเหล่านี้มีบทบัญญัติบางประการที่เป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแฝงอยู่ ซึ่งกฎหมายที่ว่านี้เฉพาะในระดับพระราชบัญญัติพบว่ามีอยู่กว่า 60 ฉบับ จากโครงสร้างกฎหมายสิ่งแวดล้อมต้องเกี่ยวโยงไปถึงกฎหมายหลายฉบับ เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการใช้กฎหมายทั้งในแง่ของการดำเนินงานและการบังคับใช้ โดยในเรื่องมลพิษทางน้ำนั้นอาจเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติหลายฉบับ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลหลายองค์กร เมื่อจะมีการบังคับใช้กฎหมาย หรือ การลงโทษจึงขาดผู้รับผิดชอบหลักที่ชัดเจน ดังนั้นจึงมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจาก น้ำมัน พ.ศ.2547 เพื่อการประสานงานด้านปฏิบัติการ

ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากเรือนั้น ปรากฏอยู่ในกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 34) พ.ศ. 2551 ที่ออกโดยอาศัย พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 และ ยังมีพระราชบัญญัติ เรือไทย ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการช่วยเหลือกู้ภัยทางทะเล พ.ศ.2550 ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ยังมีความไม่เชื่อมโยงกัน เช่น การแก้ไขโดยบัญญัติและระบุสารที่เป็นอันตราย ข้อห้ามและมาตรการควบคุม และ การกำหนดโทษในการปล่อยทิ้งหรือทำให้สารที่เป็นอันตรายหรือสิ่งใด ๆ ที่มีสารที่เป็นอันตรายปนอยู่พ้นจากเรือลงสู่ทะเลไม่ว่าบริเวณใด ๆ และ อำนาจในการออกมาตรการควบคุมการปล่อยทิ้งสารที่เป็นอันตรายไว้ในพระราชบัญญัติ เรือไทย ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 ครอบคลุมเฉพาะพันธะกรณีของรัฐเจ้าของธง โดยยังไม่ครอบคลุมพันธะกรณีอื่นตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 จึงสมควรที่จะบัญญัติมาตรการควบคุม และรายละเอียดข้อห้ามไว้ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ครอบคลุมในเรื่องดังกล่าวมากกว่า และ เป็นกฎหมายแม่บทของกฎ

ข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 34) พ.ศ. 2551 ด้วย โดยให้ครอบคลุมทั้งพันธะกรณีของรัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่ง และรัฐเจ้าของท่า เพราะบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ เรือไทยฯ นั้นจะเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการจดทะเบียนเรือไทย สิทธิหน้าที่ของเรือไทย จึงไม่ค่อยเหมาะสมที่จะเอาข้อกำหนดในการควบคุมการปล่อยทิ้งสารที่เป็นอันตรายตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 ที่ต้องการจะใช้บังคับต่อทั้งเรือไทยและเรือต่างประเทศมาระบุไว้ใน พระราชบัญญัติ เรือไทยฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 อีกทั้งข้อกำหนดเพิ่มเติมที่ระบุไว้ใน พระราชบัญญัติ เรือไทย ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 ก็เป็นเพียงข้อห้ามแบบกว้าง ๆ ยังขาดมาตรการควบคุมในเชิงป้องกัน ในด้านบทลงโทษนั้น โทษปรับตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 และ พระราชบัญญัติเรือไทยก็ยังต่ำไป ซึ่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ไม่ได้มีการแก้ไขมานาน บทกำหนดโทษจึงอาจยังไม่สอดคล้องกับการฝ่าฝืนข้อกำหนดในอนุสัญญา MARPOL 73/78

5.1.2 ข้อจำกัดด้านโครงสร้างของกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นถึงระดับขั้นของกฎหมายซึ่งแบ่งตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ แล้วว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีแนวคิดในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมแบบแยกส่วน กล่าวคือ จะพิจารณาตามชนิดและประเภทของทรัพยากรหรือปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นกรณีไป โดยมองว่าการจัดการทรัพยากรแต่ละชนิดหรือการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภทจะมีลักษณะเป็นเอกเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปจึงมีวัตถุประสงค์และเนื้อหามุ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งแบบเบ็ดเสร็จ อาทิ เช่น กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์สัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ป่าไม้ เป็นต้น การจัดการทรัพยากรดังกล่าวจึงเป็นการมองปัญหาแต่เพียงด้านเดียวซึ่งขัดกับหลักการทางนิเวศวิทยาที่ว่าทรัพยากร ธรรมชาติแต่ละชนิดและสิ่งแวดล้อมต่างๆ มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและไม่อาจที่จะคงอยู่โดยลำพังได้ นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาขั้นพื้นฐาน หรือเป็นเพียงการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในทรัพยากร ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เท่านั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดที่มีวัตถุประสงค์เป็นการควบคุมหรือจัดการทางด้านนิเวศวิทยาอย่างเป็นระบบแต่อย่างใด ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจึงยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะกฎหมายแต่ละฉบับขาดความเชื่อมโยงกัน

ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากเรือนั้น ปรากฏอยู่ กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 34) พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นข้อกำหนดหลักของประเทศไทยที่ลงรายละเอียดเพื่อการบังคับตามข้อกำหนดของอนุสัญญา MARPOL 73/78 ก็ยังถือเป็นกฎหมายที่แยกส่วนออกมา ถึงแม้จะออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 มาตรา 163 แต่ กฎ ข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 34) พ.ศ. 2551 ก็ยังไม่เชื่อมโยงกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นๆ และอยู่ในระดับประกาศกรมเท่านั้น อีกทั้งหากพิจารณาข้อความใน มาตรา 163[2] ก็จะพบว่า กฎข้อบังคับนั้นเป็นเพียงกฎข้อบังคับที่ออกโดยกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการออกใบสำคัญ ซึ่งเท่ากับเป็นกฎเกณฑ์เพื่อการออกใบสำคัญต่างๆ ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าเป็นกฎข้อบังคับเพื่อการตรวจเรือของต่างชาติที่แล่นเข้ามาในเขตอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยว่าเรือต่างชาตินั้นปฏิบัติตามข้อกำหนดในอนุสัญญา MARPOL 73/78 หรือตามกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยหรือไม่ จึงทำให้กฎข้อบังคับเรื่องการตรวจเรือ (ฉบับที่ 34) พ.ศ. 2551 ระบุขอบเขตการบังคับใช้ต่อเรือไทย และเรืออื่นไว้เพียงน่านน้ำไทยและอาณาเขตอธิปไตยของประเทศไทยเท่านั้น แต่ประเด็นที่น่าพิจาณาก็คือ หากเรืออื่น หรือ เรือต่างชาตินั้นไม่ได้ร้องขอให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีออกใบสำคัญต่างๆให้ กรมกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจะสามารถใช้ กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือที่ออกเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการออกใบสำคัญนั้น เพื่อตรวจเรืออื่น หรือ เรือต่างชาติได้หรือไม่ เพราะไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของการออกกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือตาม มาตรา 163 ของ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456

---

[2] มาตรา 163 ให้เจ้าท่าโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจออกกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการออกใบสำคัญดังต่อไปนี้

(1) ใบสำคัญรับรองการตรวจเรือเพื่ออนุญาตให้ใช้เรือ

(2) ใบสำคัญแสดงการตรวจเรือเพื่อจดทะเบียนเรือไทย

(3) ใบสำคัญรับรองเกี่ยวกับความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล

(4) ใบสำคัญรับรองแนวน้ำบรรทุก

(5) ใบสำคัญรับรองการตรวจเรือเพื่อการอื่น ๆ

กฎข้อบังคับนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

หากมองในแง่ของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ปัจจุบัน แบ่งหน้าที่ของพระราชบัญญัติ เรือไทย ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 และ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ออกจากกันและมีสภาพบังคับต่างกัน คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ใช้บังคับต่อเรือไทย และ เรืออื่นในน่านน้ำไทยและเขตต่อเนื่อง โดยใช้รองรับพันธะกรณีของรัฐชายฝั่ง และรัฐเจ้าของท่า ซึ่งก็ขาดข้อกำหนดที่ชัดเจนเกี่ยวกับสารอันตรายและข้อจำกัดในการปล่อยทิ้งของเสีย และมาตรการป้องกันควบคุม ส่วนพระราชบัญญัติ เรือไทย ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 ใช้บังคับต่อเรือไทยในฐานะเรือที่ชักธงไทยในฐานะที่ประเทศไทยเป็น รัฐเจ้าของธง แต่ก็ครอบคลุมเพียง 2 ภาคผนวกตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 โดยในการออกใบสำคัญรับรองให้แก่เรือไทยในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐเจ้าของธง ก็ไปใช้ กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ ซึ่งออกโดยอาศัยกฎหมายฉบับอื่นจึงถือว่ายังเป็นปัญหาด้านโครงสร้างของกฎหมาย

5.1.3 ข้อจำกัดด้านทัศนคติและความเชื่อของประชาชน

ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องปลูกฝังจิตสำนึกของประชาชนให้เชื่อว่าสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องใกล้ตัวที่ทุกคนต้องร่วมกันดูแลและปกป้อง สำหรับในประเทศไทยถือว่าจิตสำนึกเรื่องสิ่งแวดล้อมยังมีไม่มากนัก แต่ก็พัฒนาและตื่นตัวมากขึ้นเป็นลำดับ

5.1.4 ความไม่เพียงพอของกฎหมาย และ กฎ ระเบียบ ในการป้องกันมลพิษจากเรือของประเทศไทย

หากพิจารณาถึงเนื้อหาสาระของกฎหมายอย่างละเอียดในแต่ละส่วนแล้ว จะพบว่าโครงสร้างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับยังขาดความสมบูรณ์และมีความบกพร่องในเนื้อหาสาระในประการที่สำคัญ เนื่องจากแนวความคิดพื้นฐานทางนิติศาสตร์ที่ยึดถือกันมาแต่เดิมในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาและชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นประการสำคัญ ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวทางในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่มีวัตถุประสงค์มุ่งไปในด้านของการป้องกันมากกว่าการแก้ไข ทั้งนี้ เนื่องจากโดยลักษณะและสภาพของปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปเป็นการยากที่จะดำเนินการแก้ไขความเสียหายให้กลับคืนดีดังเดิม หรือในบางกรณีอาจไม่สามารถแก้ไขให้คืนสภาพเดิมได้เลย เช่น การสูญสิ้นของทรัพยากรแร่ประเภทที่ใช้แล้วสิ้นเปลืองหมดไป ได้แก่ น้ำมันดิบ ถ่านหิน และดีบุก เป็นต้น นอกจากนี้โดยลักษณะของปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจะมีความเกี่ยวพันและเชื่อมโยงกับศาสตร์ในสาขาอื่นๆ อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องปรับลดช่องว่างของ

นักนิติศาสตร์และนักวิชาการในสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ ทั้งในการออกกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะร่วมกันพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมให้ดำเนินไปในแนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสมต่อไป ในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม องค์กรต่างๆ จะมีบทบาทที่สำคัญในการดำเนินการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย องค์กรเหล่านี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ องค์กรที่กำกับดูแลด้านนโยบายของชาติ และองค์กรที่รับผิดชอบด้านการปฏิบัติ จึงอาจใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายทับซ้อนกัน

เนื่องด้วยกฎหมาย หรือ กฎ ระเบียบที่ตรา หรือออกมาของประเทศไทย หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบส่วนใหญ่เป็นการมุ่งผลบังคับภายในประเทศ ไม่สอดคล้องกับการใช้บังคับต่อเรือต่างประเทศและไม่มีมาตรการในเชิงป้องกัน และส่วนใหญ่เป็นการกำหนดโทษ จึงไม่ตรงกับหลักการและข้อกำหนดในอนุสัญญา MARPOL 78/78 ทั้งหมด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ออก กฎ ระเบียบ มาใช้สำหรับเรือไทย จะเอาบังคับต่อเรือต่างประเทศเมื่อรัฐภาคีร้องขอมาก็ไม่สามารถทำได้เต็มที่เพราะอาจมีข้อกำหนดที่ไม่รัดกุม หรือ ขาดมาตรการควบคุมที่ละเอียดและชัดเจน เมื่อมีการกระทำละเมิดต่อประเทศไทยที่เป็นรัฐชายฝั่งการใช้กฎหมายของประเทศไทยไปบังคับใช้ต่อเรือที่กระทำผิดก็อาจหลวมเกินไปจนไม่สามารถเอาผิดหรือลงโทษเรือที่กระทำความผิดได้

ผลจากข้อจำกัดและความไม่พร้อมและความไม่เพียงพอของกฎหมายภายในทำให้ประเทศไทยนั้นเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา MARPOL 73/78 ได้เพียง ภาคผนวกที่ 1 และ 2 เท่านั้น แม้ว่าประเทศที่ทำการเดินเรือส่วนใหญ่จะยอมรับและผูกพันทั้ง 6 ภาคผนวกแล้ว ผลในทางปฏิบัตินั้นแม้ประเทศไทยจะยังไม่ยอมรับผูกพันตามภาคผนวกที่ 3 ถึง 6 แต่เรือไทยเมื่อเข้าเทียบท่าจอดเรือของประเทศอื่นที่เป็นภาคีส่วนใหญ่ที่ยอมรับทุกภาคผนวกแล้ว เรือที่ชักธงไทยก็ต้องถูกตรวจตามมาตรฐานของทั้ง 6 ภาคผนวกเพื่อการเข้าเทียบท่าจอดเรือและก็จำต้องมาขอให้ทางการซึ่งก็คือประเทศไทยออกใบสำคัญรับรองตามข้อกำหนดและมาตรฐานของทั้ง 6 ภาคผนวก โดยประเทศไทยก็จำเป็นที่จะต้องออกใบสำคัญรับรอง หรือ หนังสือรับรองตามมาตรฐานของภาคผนวกอื่นให้เพราะเป็นสิ่งจำเป็นในการเดินเรือระหว่างประเทศทั้งที่ยังไม่มีกฎหมายภายในมารองรับและควบคุมมาตรฐานในเรื่องดังกล่าว จึงไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศไทยแต่อย่างใดในการที่เข้าผูกพันเพียงภาคผนวกที่ 1 และ 2 ในทางกลับกันเมื่อเรือต่างประเทศเข้าเทียบท่าจอดเรือของประเทศไทย หรือ ก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลในน่านน้ำไทย ประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของท่า หรือรัฐชายฝั่ง ก็อาจยังไม่มีกฎหมายภายในรองรับในเรื่องที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 3 ถึง 6 ของอนุสัญญา MARPOL 73/78 เนื่องจากประเทศไทยยังไม่ได้เข้าผูกพันในภาคผนวกดังกล่าวจึงอาจยังไม่ปรับปรุงกฎหมายเพื่ออนุวัติการในเรื่องนั้นๆ

5.2 ปัญหาของภาครัฐ

5.2.1 อุปกรณ์เพื่อรองรับของเสียยังมีไม่เพียงพอ

กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ออกประกาศกรมที่ 329/2545 เรื่องการบริการจัดเก็บและบำบัดของเสียจากเรือ ประกาศ ณ 16 กันยายน 2545 และประกาศแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปี พ.ศ. 2548 โดยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนโดยกำหนดคุณสมบัติของบริษัทเอกชนไว้ว่าต้องได้รับอนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมให้ประประกอบกิจการโรงงานประเภท หรือ ชนิดของโรงงานลำดับที่ 101 (ประกอบกิจการปรับคุณภาพ บำบัดหรือกำจัดของเสียรวม) และ เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการในข้อ 1 ต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม และผู้ให้บริการต้องมีระบบใบกำกับการขนส่ง (Manifest System) และดำเนินการตามเงื่อนไขของใบอนุญาตประกอบกิจการ โดยให้มีบริการจัดเก็บและบำบัดของเสียจากเรือ ที่ท่าจอดเรือกรุงเทพ ท่าจอดเรือศรีราชา และท่าจอดเรือมาบตาพุด รวมถึง ท่าจอดเรือสงขลา และท่าจอดเรือภูเก็ต ซึ่งตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 รัฐภาคีต้องดำเนินการและต้องจัดให้มีทุกท่าจอดที่มีการขนถ่าย และที่จุดพักเรือ หรือ สถานีนอกชายฝั่งด้วย (Offshore Terminal) ดังนั้น ในส่วนของอุปกรณ์เพื่อรองรับของเสียนั้นประเทศไทยถือว่ายังดำเนินการได้ไม่เพียงพอ และ ไม่ครอบคลุมจุดจอดเรือที่มีการขนถ่ายน้ำมัน หรือ ของเสียตามที่อนุสัญญา MARPOL 73/78 กำหนด โดยในประเทศไทยนั้นรัฐเป็นผู้กำกับดูแลให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการ จึงอาจล่าช้าเพราะเอกชนอาจยังไม่เห็นจุดคุ้มทุน หรือ กำไรที่จะได้รับ แต่หากรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดหาก็น่าจะดีกว่าเพราะสามารถดำเนินการได้เร็ว และ ควบคุมราคาค่าบริการให้ไม่สูงมากนักและเป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปได้ เพราะหากราคาค่าบริการสูงมากผู้ประกอบการเดินเรือก็อาจเลือกที่จะไม่ทิ้งเทของเสียที่ท่าจอดเรือของไทย เก็บไว้ไปทิ้งยังประเทศข้างเคียงที่ถูกกว่าและอาจเป็นเหตุให้เกิดการรั่วไหลของน้ำมัน หรือ ของเสียที่เก็บไว้มากเกินไปลงสู่ทะเลได้

5.2.2 ปัญหาการกำหนดค่าธรรมเนียมในการถ่ายเทของเสียที่อุปกรณ์เพื่อรองรับของเสีย

รูปแบบทางการเงินทั่วไปในปัจจุบันมีรูปแบบทางการเงินต่าง ๆ ในการบริหารจัดการของเสียจากเรือ มีดังนี้

(1) ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pays Principle)

เกณฑ์การจัดเก็บค่าบริหารจัดการของเสียรูปแบบนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าผู้ก่อให้เกิดของเสียจะต้องจ่ายค่าจัดการของเสีย ดังนั้นการใช้รูปแบบ "ผู้ก่อให้เกิดของเสียเป็นผู้จ่าย" ต้องมีการดำเนินการควบคู่กับการติดตามตรวจสอบเรือและการควบคุมที่เพียงพอ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการทิ้งของเสียลงทะเลอย่างผิดกฎหมาย

(2) ฟรี – ไม่เก็บค่าธรรมเนียม (Free – of – charge – Principle)

การใช้บริการในการบริหารจัดการของเสียในท่าเรือแบบ"ฟรีโดยไม่เสียค่าบริการ" รัฐและ/หรือหน่วยงานบริหารท่าเรือที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรับและบำบัดของเสียจากเรือ

(3) เก็บภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental Levy)

โดยทั่วไปภาษีแบบนี้จะถูกเรียกเก็บรวมอยู่ในค่าธรรมเนียมเทียบท่าเรือเพื่อใช้ในการบริหารจัดการของเสีย ไม่ว่าเรือนั้นจะระบายของเสียออกจากเรือหรือไม่ก็ตาม

(4) ไม่เก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มเติม (No – Special Fee)

การบริหารจัดการของเสียจากเรือจะไม่ถูกเรียกเก็บค่าบริการใด ๆ เพิ่มจากค่าธรรมเนียมท่าเรือ โดยค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการของเสียได้รวมอยู่ในภาษีเฉพาะตามจำนวนตันกรอสของเรือที่เทียบท่า และ/ หรือ ค่าธรรมเนียมสินค้าโดยไม่ต้องแจ้งว่าเรือนั้นจะใช้บริการระบบรองรับของเสียหรือไม่ ส่วนใหญ่ท่าเรือจะกำหนดปริมาณของเสียสูงสุดที่อนุญาตให้เรือถ่ายเทที่ท่าเรือได้ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม

รูปแบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในยุโรป

รูปแบบต่าง ๆ สำหรับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากเรือ เพื่อให้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสียนั้น ได้มีการโต้แย้งกันอย่างเข้มข้นมาเป็นเวลาหลายปี ในระดับนานาชาติ โดยในยุโรปยังไม่มีการกำหนดกฎ ระเบียบทางการเงินที่เป็นระบบเดียวกันเพื่อใช้ในการจัดเก็บค่าบริการ กล่าวคือ การจัดเก็บค่าบริการนี้จะขึ้นอยู่กับแต่ละองค์กรหรือขึ้นอยู่กับแต่ละท่าเรือที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้กำหนดรูปแบบทางการเงินที่ใช้กันทั่วไปนั้นจะขึ้นอยู่กับความพอใจของเรือ และการแข่งขันของท่าเรือต่าง ๆ ตัวอย่างการจัดเก็บค่าธรรมเนียมรูปแบบต่าง ๆ ในสหภาพยุโรป เช่น

ท่าเรือในประเทศเยอรมันมีโครงการนำร่อง "ไม่เก็บค่าบริการ" และอื่น ๆ ตั้งแต่ช่วงต้นเดือนมิถุนายน พ.ศ.2531 เป็นเวลา 3 ปี โครงการนำร่องของท่าเรือในประเทศเยอรมันเป็นแบบ ฟรี- ไม่เก็บค่าธรรมเนียม (Free-of-charge-principle) คือ ไม่เรียกเก็บค่าบริการในการบริหารจัดการของเสียจากน้ำมัน น้ำปนเปื้อนน้ำมันจากเรือ โดยรัฐบาลเยอรมันและรัฐที่ตั้งอยู่ตามชายฝั่ง เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายของโครงการนี้ ในช่วงดำเนินการโครงการพบว่า มีการขอใช้ระบบบริหารจัดการของเสียเพิ่มขึ้นจากเดิม 800 เป็น 2,500 ครั้งต่อปี และยังสังเกตพบว่าผลที่ตามมาที่สังเกตได้ชัดเจนของโครงการนี้คือ ของเสียจากน้ำมันตามชายฝั่งและตามชายหาดของเยอรมันมีปริมาณลดลงอย่างเห็นได้ชัด หลังจากดำเนินโครงการนำร่องแล้วเสร็จในช่วงปลายเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2542 ท่าเรือเยอรมันได้แยกดำเนินการดังนี้

- ท่าเรือของรัฐทางเหนือของประเทศเยอรมัน คือ Schleswig – Holstein กลับไปใช้รูปแบบ ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle) ซึ่งส่งผลให้มีจำนวนและปริมาณการถ่ายเทของเสียที่ท่าเรือลดลงอย่างมีนัยสำคัญ
- เบรเมน (Bremen) ได้ใช้ระบบไม่คิดค่าธรรมเนียมเพิ่มเติม โดยคิดค่าธรรมเนียมของการเทียบท่าเรือเพิ่มร้อยละ 9 เพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสีย
- ฮัมบูร์ก (Hamburg) ได้แนะให้ใช้ระบบเงินทุนสนับสนุนจากรัฐบาลแต่ในจำนวนจำกัด (limited subsidized system) ซึ่งส่งผลให้บริมาณของเสียจากน้ำมันที่ได้รับมีปริมาณลดลงเหลือครึ่งหนึ่ง

"กลยุทธ์บอลติก" (Baltic Strategy) ตัวอย่างในประเทศเดนมาร์ค และประเทศต่าง ๆ ที่อยู่รอบทะเลบอลติกได้ตกลงร่วมกันที่จะใช้ระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมในระบบเดียวกัน (harmonized fee system) ทั้งนี้ก็เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการแข่งขันทางราคาในท่าเรือ และป้องกันการลักลอบทิ้งของเสียจากเรือลงทะลได้หลังจากการหารือกันระหว่างประเทศในแถบทะเลบอลติกจึงได้ตกลงร่วมกันที่จะให้ไม่คิดค่าธรรมเนียมเพิ่มเติม (no-special fee) ซึ่งหมายถึงท่าเรือจะจัดเก็บค่าบริการในการรับบำบัดของเสียรวมกับค่าธรรมเนียมท่าเทียบเรือ โดยจะเรียกค่าบริการรวมนี้ว่า ธรรมเนียมท่าเรือ โดยจะเรียกเก็บจากเรือทุกลำไม่ว่าเรือจะขนถ่ายของเสียลงจากเรือหรือไม่และไม่ว่าของเสียที่มาจากเรือจะมีปริมาณเท่าใดก็ตาม ทุกประเทศที่ตั้งอยู่ในแถบทะเลบอลติกได้ปฏิบัติตามระบบไม่คิดค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมแบบนี้ก็คือ จูงใจให้เรือใช้ระบบรองรับของเสียของท่าเรือแทนที่จะระบายของเสียลงทะเล ตามระเบียบของประเทศเดนมาร์ค เรือทุกลำต้องถ่ายเทของเสียที่ท่าเรือเมื่อเรือนั้นมีปริมาณของเสียเกินค่าที่กำหนด หากเรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด เรือก็จะต้องจ่ายค่าปรับ

ข้อกำหนดของยุโรป 2000/59/EC (European Directive 2000/59/EC) เกี่ยวกับระบบของเสียที่เกิดจากเรือ และสิ่งตกค้างจากสินค้าที่บรรทุกมาทางเรือเพื่อที่ใช้ระบบเดียวกันในการจัดการของเสียในสหภาพยุโรปและเพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันในการใช้ท่าเรือ สหภาพยุโรปจึงมีมติรับข้อกำหนดเกี่ยวกับท่าเรือที่ว่าจะต้องจัดระบบการจัดการของเสียสำหรับรองรับของเสียที่เกิดจากเรือและสิ่งตกค้างจากสินค้าที่บรรทุกมาทางเรือในวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมการป้องกันสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยการปรับปรุงให้มีการจัดเตรียมระบบ และการใช้ระบบบริหารจัดการของเสียจากเรือตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรปดังกล่าว ท่าเรือจะมีอิสระในการที่จะเลือกระบบการเก็บค่าธรรมเนียมของตนเอง รวมทั้งมีอิสระที่จะคิดค่าบริการจัดการของเสียรวมไว้กับค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเรือ หรือกำหนดเป็นค่าธรรมเนียมมาตรฐานใหม่ก็ได้

ข้อกำหนดดังกล่าวระบุว่า ส่งเสริมเกณฑ์ "ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย" (Polluter pays principle) โดยกำหนดว่าค่าธรรมเนียมจะต้องครอบคลุมค่าธรรมเนียมจะต้องครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสีย ซึ่งรวมถึงการบำบัดและกำจัดของเสียที่ท่าเรือ โดยสังคมจะต้องไม่มีส่วนร่วมรับผิดค่าใช้จ่ายนี้ในรูปของเงินทุนสนับสนุนจากรัฐบาล และ กำหนดให้เรือจะต้องจ่ายค่าบริการจัดการของเสียอย่างมีนัยสำคัญโดยทางอ้อม เรือนั้นจะมีการใช้บริการระบบหรือไม่ก็ตาม (อย่างมีนัยสำคัญ หมายถึง ครอบคลุมค่าใช้จ่ายบริการจัดการของเสีย)

ปัญหาของประเทศไทยคือรัฐต้องพิจารณาว่ารูปแบบการเก็บค่าธรรมเนียมแบบใดที่จะเหมาะสมกับประเทศไทย และรัฐมีเงินทุนสนับสนุนในช่วงต้นหรือไม่เพื่อให้ผู้ประกอบการเดินเรือของไทยได้มีเวลาปรับตัว

5.2.3 ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและบทลงโทษ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 นั้นครอบคลุมเพียงทะเลอาณาเขตของประเทศไทยเท่านั้น ซึ่งการบังคับใช้มาตรการป้องกันควบคุม และการกำหนดมาตรฐานการปล่อยทิ้งที่ชัดเจน แคบกว่าที่อนุสัญญา MARPOL 73/78 และ UNCLOS 1982 ให้สิทธิไว้ เป็นเพราะเนื้อหาของกฎหมายภายในยังไม่ครอบคลุมไปถึง และ ขาดกำลังเจ้าหน้าที่ในการควบคุมดูแลนอกทะเลอาณาเขต และการปรับใช้กฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่อันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปมาเป็นกฎหมายภายในเพื่อการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลที่จะใช้บังคับต่อเรือใดๆนอกทะเลอาณาเขต

ซึ่งรวมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร ประกอบกับบทลงโทษในการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลของประเทศไทยสำหรับอัตราโทษปรับยังต่ำกว่าประเทศข้างเคียง ซึ่งในกรณีที่เรือจำต้องปล่อยสารปนเปื้อนน้ำมัน หรือ สารที่เป็นอันตราย อาจจะทำให้เกิดการเลือกที่จะปล่อยทิ้งสารนั้นในเขตอำนาจของประเทศไทยที่มีบทลงโทษต่ำกว่า

5.3 ปัญหาของผู้ประกอบการเดินเรือจากการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา MARPOL 73/78 ของประเทศไทย

5.3.1 ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงเรือ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าอนุสัญญา MARPOL 73/78 นั้นมีมาตรการควบคุมทั้งการปฏิบัติงานบนเรือ (Operation Control) และ โครงสร้างและมาตรฐานของอุปกรณ์บนเรือ (Ship's Structure and Equipment) ดังนั้นเมื่อมีการควบคุมถึงโครงสร้างและอุปกรณ์บนเรือ จึงมีเรื่องค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงเรือสำหรับเรือเก่าเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ในส่วนของประเทศไทยผู้ประกอบการส่วนใหญ่เป็นเรือเก่าก็ยังไม่สามารถจะปฏิบัติตามข้อกำหนดในเรื่องโครงสร้างของเรือและอุปกรณ์ได้ในทันทีเพราะใช้ต้นทุนสูง เช่น การปรับปรุงโครงสร้างเรือต้องใช้เงินไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท และการติดตั้งเครื่องกรองน้ำมันก่อนปล่อยทิ้งจากเรือ (Oil Filtering Equipment) นั้นก็มูลค่าตั้งแต่ 1 แสนบาทขึ้นไป ดังนั้นผู้ประกอบการจึงขอให้มีข้อยกเว้นหรือบทเฉพาะกาลในเบื้องต้นเพื่อยืดระยะเวลาบังคับใช้ ในเรื่องโครงสร้างเรือ และ อุปกรณ์ที่กำหนดสำหรับเรือเก่าออกไปก่อน ซึ่งการระบุข้อยกเว้นไว้ใน กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ นั้นต้องใช้ความระมัดระวังไม่ให้เกิดความไม่ยุติธรรมต่อผู้ที่ต้องถูกบังคับตามกฎหมาย หรือความไม่เท่าเทียมกันเมื่อเทียบกับกฎหมายของประเทศภาคีสมาชิกอื่น

5.3.2 ขาดความรู้และความชำนาญการในการปฏิบัติงาน

เนื่องจากอนุสัญญา MARPOL 73/78 มีข้อกำหนดเรื่อง มาตรการควบคุม และขั้นตอนการปฏิบัติการบนเรือ ที่เจ้าหน้าที่ประจำเรือต้องมีความเชี่ยวชาญ และสามารถดำเนินการตามข้อกำหนด รวมถึงต้องเข้าใจขั้นตอน ในการปฏิบัติงาน การจดบันทึกต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้ประกอบการเดินเรือจึงต้องจัดให้มีการฝึกอบรม เจ้าหน้าที่ประจำเรือซึ่งอาจต้องขอความช่วยเหลือจากภาครัฐ ซึ่งภาครัฐเองสามารถขอความช่วยเหลือในระดับประเทศได้ตามข้อกำหนดในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ ค.ศ.1958 (IMO

Convention)[3] หรือในอนุสัญญา MARPOL 73/78 ใน Article 17 ซึ่งให้ภาคีสมาชิกสามารถแจ้งต่อองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ ผ่าน UNEP ไปยังองค์กรระหว่างประเทศเพื่อขอความช่วยเหลือทั้งด้าน เทคนิค อุปกรณ์ และบุคลากร[4] มาช่วยเหลือและพัฒนาความรู้ และให้ความช่วยเหลือประเทศภาคีสมาชิกในด้านที่ขาดความพร้อมได้

5.4 การแก้ไขปัญหาเพื่อให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามพันธะกรณีตามอนุสัญญา MARPOL 73/78

5.4.1 การจัดให้มีอุปกรณ์เพื่อรองรับของเสียให้เพียงพอ

ตามข้อกำหนดในอนุสัญญา MARPOL 73/78 ทางการต้องกำกับดูแลให้มีอุปกรณ์เพื่อรองรับของเสียทุกท่าจอดเรือที่มีการขนถ่ายและที่จุดพักเรือ หรือ สถานีนอกชายฝั่ง (Offshore Terminal) ด้วย โดยระดับและรูปแบบการให้บริการในการจัดการของเสียจากเรือที่ท่าเรือแต่ละแห่งก็เป็นปัญหาเช่นกัน เพราะท่าเรือแต่ละแห่งจะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ขนาดและจำนวนเรือที่ใช้บริการท่าเรือ ปริมาณของเสียแต่ละประเภทของแต่ละท่าเรือ ที่ตั้งของอุปกรณ์เพื่อรองรับของเสีย และวิธีการดำเนินการจัดการของเสียของแต่ละท่าเรือ เป็นต้น ดังนั้นระดับและรูปแบบการให้บริการในการจัดการของเสียจากเรือที่ท่าเรือแต่ละแห่ง นอกจากข้อเสนอแนะจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีแล้ว จะขึ้นกับการตัดสินใจของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลท่าเรือด้วยเพื่อที่จะกำหนดรูปแบบการให้บริการที่ดีที่สุดที่ไม่กระทบกับธุรกิจการประกอบการท่าเรือ และต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ใช้บริการท่าเรือประกอบด้วย เช่น ประเภทของอุปกรณ์เพื่อรองรับของเสียควรเป็นประเภทติดตั้งอยู่กับที่ (ถังกักเก็บของเสีย) หรือแบบเคลื่อนที่ได้ (เรือเก็บขยะ หรือรถบรรทุก เป็นต้น) และความเป็นไปได้ในการร่วมมือกันลงทุนติดตั้ง โดยการกำหนดระดับและรูปแบบการให้บริการในการจัดการของเสียจากเรือจะคำนึงถึงความคุ้มทุนในการติดตั้งอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการจัดการของเสีย และไม่ขัดแย้งกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในการจัดการของเสีย

ปัญหาการเลือกระดับและรูปแบบการให้บริการควรคำนึงว่าจะไม่เป็นสาเหตุให้เรือเกิดการล่าช้าโดยต้องมีการกำหนดแผนการปฏิบัติงานของผู้ให้บริการจัดการของเสียให้รัดกุม ซึ่งหมายความว่าผู้ให้บริการในการจัดการของเสียต้องรักษาเวลาในการมารับของเสียจากเรือเมื่อมี

---

[3] MARPOL 73/78 Articles 2 and 3

[4] MARPOL 73/78 Article 17

การแจ้งเวลาที่เรือจะเข้าเทียบท่า และประเภทเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จะนำมาใช้ควรจะเหมาะสมกับประเภทของเรือที่ต้องการจะถ่ายเทของเสีย ซึ่งในบางกรณีรูปแบบการให้บริการที่ผู้ใช้บริการท่าเรือต้องการเลือกใช้อาจจะไม่คุ้มค่ากับการลงทุน ซึ่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีและหน่วยงานที่รับผิดชอบท่าเรือควรมีการตัดสินใจร่วมกันเพื่อให้มีผลกระทบต่อการใช้บริการท่าเรือน้อยที่สุด

ปัญหาการกำหนดค่าธรรมเนียม เนื่องจากภาคผนวกของอนุสัญญา MARPOL 73/78 กำหนดให้ประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญา MARPOL 73/78 จะต้องจัดเตรียมอุปกรณ์เพื่อรองรับของเสียจากเรือให้ เพียงพอเพื่อให้เรือสามารถขนถ่ายของเสียลงจากเรือได้เมื่อเรือเข้าเทียบท่า อย่างไรก็ดีในอนุสัญญา MARPOL 73/78 ไม่ได้ระบุรายละเอียดว่า เมื่อเรือเข้าเทียบท่า เรือจะต้องขนถ่ายของเสียจากน้ำมันหรือไม่ หรือเรือมีอิสระที่จะเลือกท่าเทียบเรือที่จะขนถ่ายของเสียออกจากเรือได้ นอกจากนี้ อนุสัญญา MARPOL 73/78 ยังไม่มีข้อบังคับเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสีย ดังนั้นรูปแบบทางการเงินจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการทิ้งของเสียของเรือ โดยการกำหนดค่าธรรมเนียมจะต้องมั่นใจว่าจะสามารถเก็บค่าธรรมเนียมจากเรือได้ โดยจะต้องไม่มากจนเกินไปจนทำให้เรือไม่ต้องการถ่ายเทของเสียที่ท่าเรือโดยลักลอบทิ้งของเสียลงทะเลโดยไม่ถูกต้อง แต่ค่าธรรมเนียมจะต้องเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสียทุกขั้นตอน ซึ่งตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 ท่าเรือมีอิสระในการที่จะเลือกระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียม โดยท่าเรือมีอิสระที่จะรวมค่าธรรมเนียมอยู่ในค่าเทียบท่าเรือ หรือกำหนดค่าธรรมเนียมจัดการของเสียในมาตรฐานใหม่ก็ได้

5.4.2 การออกมาตรการช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบการเดินเรือ

แนวทางแก้ไขปัญหาด้านการปฏิบัติตามข้อกำหนดในอนุสัญญา MARPOL 73/78 ของผู้ประกอบการเดินเรือมีหลายแนวทางเช่น การออกมาตรการผ่อนผัน หรือข้อยกเว้นทางด้านกฎหมาย ให้แก่เรือที่มีอยู่แล้ว โดยใน ข้อ 21.7 ของกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 34) พ.ศ. 2551 ของประเทศไทย ก็ระบุข้อยกเว้นไว้หลายประการให้แก่เรือที่เดินเรืออยู่น่านน้ำไทย โดยมีระยะเวลาที่ผ่อนผันให้ค่อนข้างมาก เพื่อชลอการบังคับใช้ในเรื่องการต่อสร้างและการปรับปรุงโครงสร้างเรือแก่ผู้ประกอบการเดินเรือในประเทศ แต่ก็ต้องมีการตรวจตราไม่ให้เกิดการก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลโดยเคร่งครัดด้วย เพราะหากเกิดมลพิษทางทะเลแผ่ขยายไปยังน่านน้ำของประเทศใกล้เคียง ทางการของไทยในฐานะรัฐภาคี และ รัฐเจ้าของธง ก็ต้องดำเนินลงโทษเรือนั้นตามที่รัฐภาคีร้องขอ

การออกมาตรการช่วยเหลือทางด้านการเงิน เช่น ควรที่จะมีการลดภาษีนำเข้าสำหรับเครื่องมือ อุปกรณ์บนเรือเหล่านี้ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการเดินเรือในการปฏิบัติตามข้อกำหนดในอนุสัญญา MARPOL 73/78 ได้โดยเร็ว หรือ การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในถ่ายเทของเสียไปบำบัดที่ท่าจอดเรือ หรือ สถานีนอกชายฝั่งในอัตราที่ถูก และมีจำนวนจุดของอุปกรณ์เพื่อรองรับของเสียมากพอตามชายฝั่ง ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการเดินเรือไม่ต้องลงทุนปรับปรุงหรือติดตั้งอุปกรณ์บำบัดของเสียต่างๆ บนเรือ โดยไม่ต้องทำการบำบัดสารปนเปื้อนน้ำมัน หรือของเสียบนเรือ แต่เก็บไว้รอถ่ายลงอุปกรณ์เพื่อรองรับของเสียที่รัฐจัดไว้ให้ตามจุดต่างๆ

5.4.3 การจัดหากำลังเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจตราและควบคุมให้ทั่วถึง

เนื่องจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบของประเทศไทย คือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ซึ่งมีกำลังคนจำกัด การจัดหากำลังเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจตราและควบคุมให้ทั่วถึงจึงเป็นไปได้ยาก ทำให้ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายของไทยในเรื่องการควบคุมและป้องกันมลพิษจากเรือครอบคลุมแค่ทะเลอาณาเขตของประเทศไทย ต่างจากสหรัฐอเมริกาซึ่งมี หน่วยงานดูแลชายฝั่งของสหรัฐฯ (U.S. Coast Guard) เพื่อรองรับหลักการดังกล่าว ซึ่งมีกำลังคนมากพอในการสอดส่องดูแลครอบคลุมในทะเลที่สหรัฐอเมริกามีเขตอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย กรณีของประเทศไทยอาจขอกำลังตำรวจน้ำ หรือ หน่วยลาดตระเวณตามชายฝั่งกองทัพเรือให้ช่วยตรวจสอบ และสอดส่องการกระทำผิด หรือ การฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายไทยเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางทะเล โดยอาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมอาจแต่งตั้งหน่วยงานอื่นให้เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในการใช้อำนาจในการควบคุมและตรวจสอบตามกฎหมายด้วย

5.4.4 การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ

รัฐต้องออกกฎหมายเพื่อสร้างความชัดเจนในการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการป้องกันมลพิษจากเรือของไทย นอกจากปัญหาทางโครงสร้างตามที่กล่าวมาแล้ว ควรหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาความไม่สอดคล้องของกฎหมายไทยด้วยเช่นกัน

5.4.4.1 สร้างความเป็นเอกภาพด้านโครงสร้างและเนื้อหาของกฎหมาย

กฎ ที่ใช้บังคับ โดยมากอยู่ในรูปของ กฎ ข้อบังคับ ของกรม กอง ไม่สามารถสร้างความเป็นเอกภาพได้ ควรบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติ หรือ พระราชกำหนด หรือแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 หรือพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 เพื่อให้กฎหมายไทยมีความชัดเจน สามารถบังคับลงโทษได้จริง และอยู่ในรูปแบบที่ต่างประเทศยอมรับปฏิบัติตาม โดยมาตรการในเชิงควบคุมและป้องกันมลพิษจากเรือทุกลำควรไปอยู่ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และในส่วนของมาตรฐานของโครงสร้างเรือของไทยเพื่อรองรับมาตรการป้องกันมลพิษจากเรือ ควรจะไปอยู่ในพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 เมื่อมีการขอจดทะเบียนเรือตามกฎหมายไทย

ส่วนในเรื่องเนื้อหาของกฎหมายของประเทศไทยนั้น ก็ควรสร้างมาตรการในเชิงควบคุมป้องกันในกฎหมายไทย ไม่ใช่เน้นเฉพาะเรื่องของการกำหนดบทกำหนดโทษ ว่าห้ามกระทำการปล่อยสารที่เป็นอันตราย หากกระทำต้องรับโทษ เป็นการป้องกันที่ปลายเหตุ ยังไม่มีมาตรการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดเหตุเป็นมลพิษในเชิงป้องกัน และยังขาดมาตรฐานของการปฏิบัติการ อุปกรณ์เครื่องมือ มาตรฐานของเสียที่สามารถปล่อยได้ในภาคผนวกที่ 3, 4, 5 และ 6 ของอนุสัญญา MARPOL 73/78 ซึ่งปัจจุบันมาตรการส่วนใหญ่ก็ยังไม่อยู่ในรูปพระราชบัญญัติ หรือ พระราชกำหนด จะถูกระบุไว้ในประกาศของกรม กองที่เกี่ยวข้องแต่ก็ยังไม่ครอบคลุมมาตรการป้องกัน และพันธะกรณีในฐานะ รัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่ง และรัฐเจ้าของท่า ที่ระบุไว้ในอนุสัญญา MARPOL 73/78 อย่างครบถ้วน จึงควรตรา หรือ ปรับปรุงกฎหมาย เพื่อระบุมาตรฐานการควบคุมและป้องกันไว้ในตัวกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือ พระราชกำหนด เพื่อสร้างความตื่นตัวให้ผู้ประกอบการเดินเรือ และ เพิ่มอัตราโทษปรับในการก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลจากเรือเพื่อให้ผู้ประกอบการเดินเรือระมัดระวังมากยิ่งขึ้นไม่ให้เกิดการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยอาจอ้างอิงตามอัตราโทษปรับใน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

5.4.4.2 สร้างเครือข่ายในการควบคุม ดูแล และบังคับใช้กฎหมาย

สร้างเครือข่ายหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อไปบังคับใช้กฎหมาย และให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไปทำการควบคุม ดูแล เพราะหากบัญญัติการบังคับใช้กฎ หรือมาตรการป้องกันอยู่ในรูปแบบกฎของกรมใดกรมหนึ่ง ย่อมไม่สามารถชักจูงให้ กรม กอง หรือหน่วยงานในสังกัดอื่นมา

ให้ความร่วมมือ หรือ ปฏิบัติตามได้ คงใช้เฉพาะในกรมที่ออกกฎนั้นเท่านั้น โดยหากข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเลอยู่ในพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายหลักของประเทศไทยที่ครอบคลุมหลายหน่วยงาน ประเทศไทยก็จะมีกำลังเจ้าหน้าที่มากขึ้นที่จะตรวจตรา ควบคุม และบังคับใช้กฎหมาย และสามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดอย่างทั่วถึง และ การตรวจสอบการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นซึ่งจะทำให้การบังคับใช้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญา MARPOL 73/78 อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตรวจสอบเรือทุกลำได้อย่างทั่วถึงตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ เพื่อให้การป้องกันมลพิษจากเรือสามารถบังคับใช้ได้จริง อย่างเช่น สหรัฐอเมริกาก็ได้มีการตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญา MARPOL 73/78 ชื่อว่า กฎหมายป้องกันมลพิษจากเรือ (The Act to Prevent Pollution from Ships[5]- APPS) และ The Merchant Shipping (Pollution) Act 1995 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2006 โดยสำหรับ The Merchant Shipping (Pollution) Act 2006 นั้นตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อรองรับการยอมรับและบังคับใช้ ภาคผนวกที่ 4 ของอนุสัญญา MARPOL 73/78 โดยดึงหน่วยงานและองค์กรระดับประเทศมาเข้าร่วมและร่วมกันควบคุม ดูแล ปัญหามลพิษทางทะเล จึงทำให้สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดใน MARPOL 73/78 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

[5] จาก http://en.wikipedia.org/wiki/MARPOL_73/78

I24672221