

กฎหมายที่ควบคุม ป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษทางทะเล
จากการทิ้งของเสีย

หลังจากที่ได้ศึกษา ถึงลักษณะของการเกิดภาวะมลพิษทางทะเล โดยทั่ว ๆ ไป หลักกฎหมายและวิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ควบคุม ป้องกัน การเกิดภาวะมลพิษทางทะเลแล้ว รายละเอียดของกฎหมายและหลักเกณฑ์มาตรฐาน ที่จะใช้สำหรับการควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสีย เป็นเรื่องที่จะหยิบยกมาพิจารณากันโดยละเอียดต่อไป

กฎหมายที่ควบคุม ป้องกัน ภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสียในระดับระหว่างประเทศนั้น ปรากฏอยู่ในอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ภาค 12 ส่วนซึ่งเกี่ยวข้องกับ การควบคุมการทิ้งของเสีย ได้แก่ มาตรา 210 และ 216 ซึ่งการปฏิบัติการตามหรือตีความบทบัญญัติดังกล่าวจะต้องอาศัยบทบัญญัติทั่ว ๆ ไปในมาตราอื่น ๆ ด้วย อนุสัญญากฎหมายทะเลนี้ กำหนดขอบเขตของการควบคุม ป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสียอย่างกว้าง ๆ ส่วนรายละเอียดของหลักเกณฑ์ มาตรการนั้น ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสียและวัตถุอื่น ค.ศ.1972 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ.1978 และ 1980

ปัจจุบัน หลักกฎหมายในอนุสัญญาระหว่างประเทศ ที่ควบคุมการทิ้งของเสียลงสู่ทะเลเริ่มแพร่หลาย และมีผู้เห็นความสำคัญมากขึ้น หลายประเทศบัญญัติกฎหมายภายใน ที่สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศมากขึ้น เพื่อควบคุมการทิ้งของเสียที่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษในทะเล ซึ่งอาจนำความเสียหายมาสู่บริเวณชายฝั่งทะเลของตน หรือกระทบกระเทือนต่อการใช้ประโยชน์จากทะเลของตนและของส่วนรวมด้วย ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศ ที่มีชายฝั่งทะเลยาวทั้งทางด้านอ่าวไทยและทะเลอันดามัน ผลกระทบจากการทิ้งของเสียลงสู่ทะเล อาจอันตรายเป็นความเสียหายแก่ สภาวะแวดล้อมในทะเล หรือแก่เศรษฐกิจของประเทศได้ การศึกษาถึงหลักกฎหมายควบคุมการทิ้งของเสียลงสู่ทะเล ผลดีและผลเสียจากการปฏิบัติตามหลักดังกล่าว จึงเป็นสิ่งจำเป็น ในบทนี้จะศึกษาถึงกฎเกณฑ์รายละเอียดของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าว และกฎเกณฑ์ รายละเอียดกฎหมายภายในของไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันด้วย

3.1 กฎหมายระหว่างประเทศ

หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการควบคุม ป้องกัน การทิ้งของเสียลงสู่ทะเลโดยตรงก็คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเล เนื่องจากการทิ้งของเสียและวัตถุอื่น ค.ศ.1972 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ.1987 และ 1980 (Internatioal Convention on the prevention of marine pollution

by dumping of wastes and other matter) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า London Dumping Convention, LDC องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization, IMO) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานในหน้าที่เลขานการเกี่ยวกับอนุสัญญา โดยได้รับมอบหมายจากที่ประชุมรัฐภาคีของอนุสัญญา ครั้งที่ 1 ในเดือนธันวาคม 1975 ณ กรุงลอนดอน

คานิยามของการทิ้งเท (dumping) ตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้ง เทของ เสียและวัตถุอื่นหมายถึง

1. การเจตนาทิ้ง เทของ เสียหรือสิ่งอื่นใดจากเรือ อากาศยาน หรือสิ่งก่อสร้างอื่นใด ในทะเล

2. การเจตนาทิ้ง เรือ อากาศยาน หรือสิ่งก่อสร้างอื่นใดซึ่ง การทิ้ง เทนี้ ไม่รวมถึง

1. การทิ้ง เทของ เสียในทะเลหรือสิ่งอื่นใดที่เกิดจากการปฏิบัติงานตามปกติของเรือ อากาศยาน หรือสิ่งก่อสร้างในทะเล รวมทั้ง เครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ

แต่ถ้าหากเป็นการทิ้ง เทของ เสีย หรือสิ่งอื่นใดที่ขนส่งโดย หรือมายัง เรือ อากาศยาน หรือสิ่งก่อสร้างอย่างอื่น ๆ ในทะเลที่มีหน้าที่กำจัดของ เสีย หรือของ เสียที่เกิดจากการบำบัดของ เสียหรือวัตถุอื่นใด ที่ส่งมาตามวิธีดังกล่าว ถือว่าเป็นการทิ้ง เท

2. การทิ้ง เทสิ่งใด ๆ โดยไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อกำจัดสิ่งนั้น และการทิ้ง เทนั้นไม่ขัดต่ออนุสัญญา

นอกจากนี้การทิ้ง เทของ เสียหรือสิ่งอื่นใดที่เกิดขึ้นโดยตรง หรือเป็นผลต่อ เนื่องจากการสำรวจ และแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรแร่ธาตุ ในพื้นทะเลนอกชายฝั่ง ไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติของอนุสัญญา⁽¹⁾

ของ เสียหรือวัตถุอื่น (waste or other Matter) หมายถึง วัตถุหรือสารใด ๆ ทุกชนิด ทุกแบบ หรือทุกลักษณะ⁽²⁾

¹ Convention on the prevention of marine pollution by dumping of wastes and other matter, Article 3.1 (a) (b) (c).

² Convention on the prevention of marine pollution by dumping of wastes and other matter, Article 3.3.



สาระสำคัญของอนุสัญญา

อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้ง เทของ เสียและวัตถุอื่น มีสาระสำคัญเพื่อควบคุมและป้องกันภาวะมลพิษจากการทิ้ง เทของ เสีย และวัตถุอื่นที่เป็นพิษต่อ สภาวะแวดล้อมทางทะเล จากเรือ อากาศยาน หรือสิ่งก่อสร้างอื่นในทะเล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดสิ่งนั้น ทั้งนี้ อนุสัญญาได้แยกประเภทของ เสียหรือวัตถุอื่น ที่จะ ทิ้ง เทออกเป็น 3 ประเภท สารที่ระบุไว้ในภาคผนวกที่ 1 ห้ามนำไปทิ้ง เทลงในทะเลโดย เด็ดขาด(Black list) สารที่ระบุไว้ในภาคผนวกที่ 2 จะนำไปทิ้ง เทได้ก็ต่อเมื่อได้รับการ อนุญาตเป็นพิเศษแล้วเท่านั้น (Grey list) ส่วนสารประเภทอื่น ๆ นอกเหนือจากนี้ก่อนจะ นำไปทิ้ง เท จะต้องได้รับการอนุญาตทั่วไปเสียก่อน⁽³⁾

หลักเกณฑ์การควบคุมการทิ้ง เทของ เสียลงสู่ทะเลโดยอนุสัญญา

อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้ง เทของ เสียและวัตถุอื่น ได้วางหลักเกณฑ์การควบคุมการทิ้ง เทของ เสียลงสู่ทะเลโดย

1. ควบคุมบุคคลผู้ทิ้ง เท
2. ควบคุมวัตถุที่ทิ้ง เท
- 3.1.1 การควบคุมบุคคลผู้ทิ้ง เท

อนุสัญญากำหนดให้รัฐภาคีดำเนินการควบคุมบุคคลผู้กระทำการทิ้ง เทของ เสียลงสู่ ทะเล โดยรัฐจะต้องควบคุมการทิ้ง เทจากเรือหรืออากาศยานที่จดทะเบียนหรือชกธงของรัฐ ควบคุมการบรรทุกของ เสียที่เกิดขึ้นในรัฐ ควบคุมการทิ้ง เทในบริเวณชายฝั่งของรัฐ ซึ่งแยก พิจารณาเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1. การควบคุมการทิ้ง เทของ เสียลงสู่ทะเลโดยรัฐเจ้าของธง (Flag State)
2. การควบคุมการทิ้ง เทของ เสียลงสู่ทะเลโดยรัฐที่การบรรทุกเกิดขึ้น (Loading State)
3. การควบคุมการทิ้ง เทของ เสียลงสู่ทะเลโดยรัฐชายฝั่ง (Coastal State)

³ Norman G.Letalik, "Pollution from Dumping," The Environmental Law of the Sea. ed. Douglas M.Johnston (Switzerland:Dacmisch Mohrgmbh, 1981), p.223

3.1.1.1 การควบคุมการทิ้ง เทของ เสียลงสู่ทะเล โดยรัฐเจ้าของธง (flag state) รัฐเจ้าของธง หมายถึง รัฐที่ให้สัญชาติแก่เรือหรืออากาศยาน เรือทะเลทุกลำต้องมีสัญชาติเสมอ สัญชาติเป็นเครื่องกำหนดว่าเรือลำนั้นตกพหพันธ์อยู่กับกฎหมายของรัฐใด(4) การให้สัญชาติแก่เรือเป็นเรื่องของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่จะกำหนดกันเองว่าเมื่อไร อย่างไรจึงจะให้สัญชาติของรัฐ(5) และมีสิทธิใช้ธงของรัฐ สำหรับกฎหมายไทยนั้นได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ.2481 มาตรา 4,7 และมาตรา 8 ว่า เรือสยามหมายถึง เรือประเภทใดบ้าง(6) และ เรือสยามเท่านั้นที่มีสิทธิใช้ธงชาติสยามได้ (7) การที่อนุสัญญาได้กำหนดให้รัฐเจ้าของธงทำการควบคุมการทิ้ง เทของ เสียลงสู่ทะเลนั้น ได้แก่ รัฐจะต้องบัญญัติกฎหมายภายในและมาตรการขึ้นเพื่อควบคุมการทิ้ง เทของ เสียหรือวัตถุอันตรายจากเรือหรืออากาศยานที่จดทะเบียนในอาณาเขตหรือชกธงของรัฐ เพราะรัฐเป็นองค์กรเบื้องต้นที่สามารถ ใช้อำนาจควบคุมตามกฎหมายต่อเรือหรืออากาศยานที่ถือสัญชาติของรัฐ หลักการดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเล จากการทิ้ง เทของ เสียและวัตถุอันตราย มาตรา 7 ว่าแต่ละรัฐภาคี จะนำมาตรการที่กำหนดไว้เพื่อดำเนินการตามอนุสัญญานี้ไปใช้แก่ เรือและอากาศยานที่จดทะเบียนในอาณาเขตหรือชกธงของรัฐภาคีนั้น นอกจากนั้นอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ป้องกันการทิ้ง เทของ เสียลงสู่ทะเลอยู่ด้วยกันได้กำหนดหลักการเช่นนี้ไว้ด้วยเช่นกันในมาตรา 210 ให้รัฐจะต้องบัญญัติกฎหมาย และกฎข้อบังคับขึ้นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้ง เท และจะต้องนำมาตรการเท่าที่จำเป็นมาใช้ในการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษดังกล่าวด้วย ซึ่งกฎหมายและข้อบังคับดังกล่าวนี้จะต้องบังคับใช้โดยรัฐเจ้าของธง ต่อเรือ และอากาศยานซึ่งชกธงของรัฐ หรือจดทะเบียนภายในรัฐ

สรุปได้ว่าตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศที่ควบคุมเกี่ยวกับเรื่อง การทิ้ง เทของ เสียลงสู่ทะเล รัฐจะต้องทำการควบคุมการทิ้ง เทจากเรือและอากาศยานของรัฐ สำหรับวิธีการในการควบคุมนั้น ก็คือการออกใบอนุญาตทิ้ง เทและการจัดบันทึกข้อมูลการทิ้ง เท ซึ่งในส่วนนี้อยู่ในอำนาจของรัฐ ที่จะพิจารณากำหนดวิธีการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในรัฐและสอดคล้องกับอนุสัญญา ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของการควบคุมการทิ้ง เทของ เสียลงสู่ทะเลโดยรัฐ

4 สฐาบดี สัตตบุศย์ รศ,ดร., กฎหมายทะเล (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2524) หน้า 12.

5 เรื่องเดียวกัน หน้า 13.

6 พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 ได้กำหนดประเภทของเรือไทยไว้โดยแบ่งเป็น 1. เรือไทยซึ่งใช้ประกอบขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศโดยเฉพาะ ซึ่งกำหนดให้พื้นที่จะถือกรรมสิทธิ์ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยเป็นส่วนใหญ่ 2. เรือไทยซึ่งสามารถทำการค้าในน่านน้ำไทย 3. เรือราชนาวไทย.

7 พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 มาตรา 51.

เจ้าของธง ได้แก่ การควบคุมการเผาของเสียในทะเล (Incineration at Sea)⁽⁸⁾ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทิ้งเท (9) รัฐซึ่งเป็นเจ้าของเรือที่จะทำการบรรทุกของเสียไปทำการเผาไหม้ในทะเลหรือ รัฐซึ่งสิ่งก่อสร้างอันใดสำหรับทำการเผาของเสียในทะเลอยู่ในเขตอำนาจจะเป็นผู้ออกกฎข้อบังคับ หรือกฎหมายที่สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศนั้น เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของเรือ หรือสิ่งก่อสร้างอันใดนั้น ให้เป็นไปตามระดับมาตรฐานที่กำหนด เพื่อป้องกันภาวะมลพิษในทะเล นอกเหนือจากการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ทำการเผาของเสีย วิธีนี้ถือเป็นการป้องกันการเกิดปัญหาภาวะมลพิษทางทะเลโดยรัฐเจ้าของธง ซึ่งค่อนข้างจะได้ผล เพราะรัฐดังกล่าวสามารถตรวจสอบเรือ ว่าเหมาะสมสำหรับทำการเผาของเสียในทะเลหรือไม่ การเผาไหม้จะกระทำได้ถึงมาตรฐานที่นานาประเทศกำหนดไว้หรือไม่ ก่อนที่จะรับจดทะเบียนเรือดังกล่าว

สำหรับการควบคุมการทิ้ง เทของเสีย โดยรัฐเจ้าของธงด้วยวิธีการออกใบอนุญาตทิ้ง เทให้ในกรณีเรือหรืออากาศยานที่จดทะเบียนในอาณาเขตของรัฐ หรือชกธงของรัฐได้ทำการบรรทุกของ เสียหรือวัตถุอันใดในอาณาเขตดินแดนของรัฐอื่น ที่มีได้ เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้ง เทของเสียและวัตถุอื่นตามมาตรา 6 ของอนุสัญญานั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นกรณีที่ทำให้การปฏิบัติการตามอนุสัญญาเป็นไปได้ยาก เพราะ เมื่อเรือที่ถือสัญชาติของรัฐไปประกอบกิจการรับบรรทุกของเสีย จากอาณาเขตของรัฐอื่นไปทิ้ง เทการที่หน่วยงาน ที่มีอำนาจหน้าที่ออกใบอนุญาตทิ้ง เทของรัฐ จะทำการออกใบอนุญาตทิ้ง เทให้ในกรณีดังกล่าวย่อมเป็นการไม่สะดวก อย่างไรก็ตามการควบคุมการทิ้ง เทของเสียลงสู่ทะเลตามอนุสัญญานี้ "ทะเล" หมายถึง น่านน้ำทะเลทั้งหมด นอกเหนือจากแหล่งน้ำภายในของรัฐ ["Sea" means all marine waters other than the internal waters of States.] การทิ้ง เทของเสียลงสู่ทะเลในบริเวณใด ๆ โดยมีได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่เป็นภาคีอนุสัญญา ซึ่งกระทำโดยเรือของรัฐภาคี ย่อมเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของอนุสัญญา และขัดต่อกฎหมายภายในของรัฐภาคีอนุสัญญาด้วย ดังนั้นในกรณีดังกล่าวรัฐภาคีอนุสัญญาซึ่งเป็น

⁸ การเผาของเสียในทะเล (Incineration at Sea) หมายถึง การเผาไหม้ของเสียหรือวัตถุอื่นโดยเจตนา บนสิ่งที่ยึดไว้สำหรับการเผาไหม้ในทะเล (marine incineration facility) ซึ่งอาจเป็นเรือ แท่นลอยน้ำ หรือสิ่งก่อสร้างอย่างอื่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำลายของเสียโดยใช้ความร้อน

⁹ Douglas M. Johnson, The Environment Law of the Sea. p.223. "ปัญหาของการเผาของเสียในทะเล นั้นมิได้หยาบยขุ่นพิจารณาในปีลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้ง เทของเสียและวัตถุอื่น เมื่อ ค.ศ.1972 แต่เพิ่งได้รับความสนใจจากรัฐภาคีของอนุสัญญา ในค.ศ.1978 เพราะผลจากการเผาของเสียในทะเล นอกจากอาจก่อให้เกิดภาวะมลพิษในทะเลแล้วยังสามารถก่อให้เกิดภาวะมลพิษในบรรยากาศได้ด้วย ดังนั้นจึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขอนุสัญญาฯ โดยเพิ่มส่วนของการเผาของเสียในทะเล เข้าไปในภาคผนวกที่ 1 และที่ 2 นอกจากนี้ได้เพิ่มข้อกำหนดเพื่อควบคุมการเผาของเสียในทะเล เรียกว่า Regulations for the control of incineration of wastes and other matter at sea".

รัฐเจ้าของธง มีอำนาจที่จะลงโทษเรือหรืออากาศยานซึ่งถือสัญชาติของรัฐได้ แต่จะต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐอื่น ๆ ช่วยสอดส่องดูแล และรายงานการพบเห็นการทิ้ง เท พร้อมทั้งพยาน และหลักฐานที่จะ เชื่อถือได้ว่าเรือหรืออากาศยาน ได้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของอนุสัญญา⁽¹⁰⁾

การควบคุมการทิ้ง เทของเสียลงสู่ทะเลโดยรัฐเจ้าของธงนี้ ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นนโยบายอย่างกว้าง ๆ ของอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อให้รัฐภาคีที่รัฐร่วมมือกันป้องกันควบคุม มิให้มีการทิ้ง เทของเสียลงสู่ทะเลในทุกบริเวณ ไม่ว่าจะ เป็นเขตทะเลหลวงหรือเขตทะเลของรัฐอื่นที่มีได้เป็นภาคี ทั้งนี้ไม่ว่าของ เสียหรือวัตถุที่ถูกนำมาทิ้ง เทนั้นจะมีแหล่งกำเนิดจากที่ใด

3.1.1.2 การควบคุมการทิ้ง เทของเสียลงสู่ทะเลโดยรัฐซึ่ง การบรรทุกเกิดขึ้น (Loading State)⁽¹¹⁾ รัฐซึ่งการบรรทุกเกิดขึ้นในที่นี้หมายถึง รัฐซึ่งของ เสียหรือวัตถุอื่นใดที่จะถูกนำไปทิ้ง เทลงสู่ทะเลได้ถูกบรรจุลง เรือหรืออากาศยานอยู่ในบริเวณอาณาเขต ความรับผิดชอบของตน ตามปกติรัฐซึ่ง เป็นเจ้าของเมืองท่า(port state) จะมีกฎหมายภายในที่ควบคุมการบรรทุกสินค้าลง เรือหรืออากาศยานและการตรวจก่อนที่เรือจะออกเดินทางอยู่แล้ว การตรวจความเรียบร้อยของเรือว่าได้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ เรือนั้นมีใบสำคัญอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ในเรือครบถ้วนหรือไม่ ตามกฎหมายไทยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2525 มาตรา 21 และ 22⁽¹²⁾ การตรวจดังกล่าวเรียกว่าการตรวจปล่อยเรือ สำหรับการควบคุมการทิ้ง เทของเสียโดยรัฐซึ่งการบรรทุกเกิดขึ้นนั้น ตามบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะ มลพิษทางทะเลจากการทิ้ง เทของเสียและวัตถุอื่น ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 6 ให้หน่วยงานของรัฐภาคีคือออกใบอนุญาตทิ้ง เท เมื่อมีเจตนาที่จะนำวัตถุทิ้ง เทในทะเลโดยที่การบรรทุกสิ่งใด ๆ น้อยกว่าในอาณาเขตดินแดนของรัฐภาคี และมาตรา 7 แต่ละรัฐภาคีจะนำมาตรการที่กำหนดไว้ เพื่อดำเนินการตามอนุสัญญานี้ไปใช้แก่ เรือ และอากาศยานที่ทำการบรรทุกสารที่จะนำไปทิ้ง เท อยู่ในอาณาเขตหรือทะเลอาณาเขตของรัฐ นอกจากนี้ในอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

¹⁰ E.D. Bronw, The legal regime of hydrospace. (London: Stevens & Sons, 1971) p.205.

¹¹ Norman G.Letalik, "Pollution from Dumping," The Environmental Law of the Sea. p.223.

¹² มาตรา 21 "เรือกลที่เป็นเรือเดินทะเลและเป็นเรือไทยขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสส์ขึ้นไป เมื่อจะออกจากเขตท่าเรือใด ๆ ในน่านน้ำไทย นายเรือต้องแจ้งกำหนดออกเรือต่อเจ้าท่าก่อนออกเรือเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกชั่วโมง เพื่อให้เจ้าท่าตรวจสอบว่าปฏิบัติตามข้อกำหนดกฎหมายหรือไม่เสียก่อน เมื่อเห็นว่าถูกต้องแล้ว จึงอนุญาตให้ออกเรือได้"

มาตรา 22 "เรือกำปั่นที่ใช้เดินทะเลระหว่างประเทศซึ่งต้องมีใบสำคัญตามที่กำหนดในกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือตามมาตรา 163 เมื่อจะออกจากเขตท่าเรือใด ๆ ในน่านน้ำไทย นายเรือต้องแจ้งกำหนดออกเรือต่อเจ้าท่าก่อนออกเรือเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกชั่วโมง เพื่อให้เจ้าท่าตรวจใบอนุญาตใช้เรือและใบสำคัญดังกล่าวตลอดจนอุปกรณ์และ เครื่องมือเครื่องใช้ให้ถูกต้องและใช้การได้"

มาตรา 216 ก็ได้กำหนดไว้เช่นกันว่ากฎหมายและข้อบังคับ เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งเทต้องบังคับใช้โดยรัฐใด ๆ ซึ่งการดำเนินการบรรเทาของเสียหรือวัตถุอื่นเกิดขึ้นภายในทะเลอาณาเขตหรือ ณ ที่จอดปลายทางที่อยู่นอกฝั่งซึ่งเป็นการกำหนดเขตอำนาจการควบคุมของรัฐที่การบรรเทาเกิดขึ้นว่าจะต้องใช้กฎหมายภายในและกฎข้อบังคับของรัฐเพื่อควบคุม เรือ อากาศยาน หรือบุคคลซึ่งกระทำการอันเกี่ยวกับการบรรเทาของเสีย (Wastes Loading)⁽¹³⁾

การกำหนดให้รัฐที่การบรรเทาเกิดขึ้น เป็นผู้ควบคุมการดำเนินการบรรเทาและเป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตการทิ้ง เทนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการป้องกันและควบคุมการเกิดภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้ง เทของเสียได้เป็นอย่างดี ของเสียที่เกิดขึ้นและถูกนำมาบรรเทาลงเรือหรืออากาศยานส่วนใหญ่มักจะเป็นของเสียที่มีแหล่งกำเนิดจากภายในรัฐ หรือเป็นของเสียที่ผู้ประกอบการภายในรัฐรับเป็นผลิตภัณฑ์ของเสีย นั้น ซึ่งทั้ง 2 กรณีดังกล่าวรัฐจำเป็นต้องรับผิดชอบ ในการควบคุมกิจกรรมการกำจัดของเสีย เพื่อมิให้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษในสภาวะแวดล้อม ซึ่งอาจท่วความเสียหายต่อการใช้ประโยชน์จากสภาวะแวดล้อมของรัฐอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาวะมลพิษทางทะเลอันเกิดจากการนำของเสียดังกล่าวไปทิ้ง เทตัวอย่างของการใช้อำนาจการควบคุมของรัฐที่การบรรเทาเกิดขึ้น ซึ่งเห็นได้ชัดก็คือการนำเข้าหรือส่งออกซึ่งของเสียเพื่อนำไปปล่อยทิ้งในทะเล (Import/Export of Wastes for their disposal at sea)⁽¹⁴⁾ ซึ่งองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนา (Organization for Economic Co-Operation and Development, OECD) อันประกอบด้วยประเทศพัฒนาแล้วในยุโรป 19 ประเทศ และ ออสเตรเลีย แคนาดา ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา เป็นภาคี⁽¹⁵⁾ ได้กำหนด Decision and Recommendation on Export of Hazardous Wastes from the OECD Area ขึ้นในปี ค.ศ. 1986 เพื่อควบคุมการส่งของเสียที่เป็นอันตรายออกจากประเทศสมาชิกขององค์การ ไปยังนอกอาณาเขตการควบคุมขององค์การ เช่น ไปยังประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกขององค์การ หรือไปยังบริเวณนอกเขตอำนาจของรัฐใด ๆ เช่น ในทะเลหลวง โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประเทศผู้ส่งออกที่จะต้องตรวจตราและควบคุมการส่งออกของเสียไปสู่ปลายทางที่อยู่นอกเขต

¹³ Panat Tasneeyanond, National legislation for implementation of the Law of the Sea Convention provisions regarding protection and preservation of the marine environment. (Bangkok:SEAPOL,1978) p.18.

¹⁴ ประเทศที่ส่งของเสียออกซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประเทศต้นกำเนิดของของเสียเรียกว่า ประเทศผู้ส่งออก (Exporting country) ประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางหรือเป็นผู้ยอมรับของเสียที่ส่งมา เรียกว่าประเทศผู้นำเข้า (Import country) การนำเข้า หรือส่งออกซึ่งของเสีย เพื่อนำไปปล่อยทิ้งในทะเล (Import\Export of Wastes for their disposal at sea) เป็นการส่งของเสียที่เกิดภายในประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง เพื่อนำไปกำจัดโดยการปล่อยทิ้งลงในทะเล

¹⁵ พันส์ ทัดนียานนท์, "กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ," ใน กฎหมายสิ่งแวดล้อม. (กรุงเทพมหานคร:มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528) หน้า 404.

ของ OECD ไม่ว่าการส่งของเสียดังกล่าวออกไปนั้นจะมุ่งนำไปกำจัดโดยวิธีใด หรือแม้แต่วิธีการนำไปทิ้งทะเลสาบก็ตาม¹⁶⁾ ปัจจุบันรัฐภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสียและวัตถุอื่นกำลังร่วมมือกันเพื่อกำหนดวิธีการในการควบคุมการนำเข้าหรือส่งออกของเสีย เพื่อนำไปทิ้งทะเลสาบ โดยอาศัยบทบัญญัติของอนุสัญญาอยู่แล้ว¹⁷⁾ สำหรับรายละเอียดของเรื่องนี้จะได้เสนอไว้ในหัวข้อต่อไป

การที่อนุสัญญาได้กำหนดให้รัฐที่การบรรทุกได้เกิดขึ้น ออกใบอนุญาตการทิ้งทะเลสาบสำหรับการบรรทุกที่เกิดขึ้นในอาณาเขตของรัฐนั้น รัฐที่ออกใบอนุญาตจะต้องมีความรับผิดชอบต่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมและป้องกันการเกิดภาวะมลพิษทางทะเลเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตทะเลหลวง เพราะการออกใบอนุญาตให้ทิ้งทะเลสาบสามารถกำหนดสถานที่ทิ้งทะเลสาบของรัฐบาลที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตทิ้งทะเลสาบจะต้องพิจารณาอนุญาตให้ทิ้งทะเลสาบอย่างสมเหตุสมผลโดยไม่ถือเอากระบวนการออกใบอนุญาตเป็นประโยชน์ต่อการกำจัดของเสียที่เกิดภายในประเทศ แต่อย่างไรก็ตามการจัดบันทึกข้อมูลการทิ้งทะเลสาบและการรายงานข้อมูลดังกล่าวให้แก่องค์การทางทะเลระหว่างประเทศทราบ ก็สามารถควบคุมมาตรฐานการพิจารณาให้ออกใบอนุญาตทิ้งทะเลสาบของรัฐภาคีได้บ้าง ปัญหาของการทิ้งทะเลสาบของเสีย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอาจจะเกิดขึ้นตามนัยกรณีดังที่ได้กล่าวข้างต้นได้แก่ การทิ้งทะเลสาบของเสียที่มีกัมมันตภาพรังสีลงสู่ทะเล (Dumping radioactive wastes at sea) สารที่มีระดับกัมมันตภาพรังสีอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งรัฐภาคีอาจพิจารณาออกใบอนุญาตพิเศษให้ทิ้งทะเลสาบตามภาคผนวกที่ 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสียและวัตถุอื่นนั้น เป็นที่แน่นอนว่ารัฐภาคีย่อมจะระมัดระวังสภาวะแวดล้อมในบริเวณอาณาเขตทางทะเลของรัฐมากกว่าในบริเวณทะเลหลวง ดังนั้นในกรณีนี้จึงต้องอาศัยความรับผิดชอบต่อการอนุญาตให้ทิ้งทะเลสาบของเสียหรือสารใด ๆ ลงในทะเลหลวงของรัฐภาคีด้วย สำหรับของเสียหรือสารที่มีกัมมันตภาพรังสีซึ่งจะทิ้งทะเลสาบเล่น จะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของ International Atomic Energy Agency (IAEA) ซึ่งรายละเอียดเรื่องนี้จะเสนอไว้ในหัวข้อต่อไปเช่นกัน

3.1.1.3 การควบคุมการทิ้งของเสียลงสู่ทะเลโดยรัฐชายฝั่ง (coastal State) รัฐชายฝั่ง เป็นรัฐที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับในกรณีการทิ้งทะเลสาบได้เกิดขึ้นในทะเลอาณาเขต (territorial sea) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive

¹⁶ OECD, "Disposal of hazardous waste in marine areas outside any national jurisdiction." (London:IMO, 1986) p.2.

¹⁷ IMO, "Problems relating to Import\Export of wastes for their disposal at sea, Review of existing regulation and the need for additional measure under the London Dumping Convention." (London:IMO, 1986)

economic zone) รวมถึงบริเวณเขตไหล่ทวีปของรัฐ (continental shelf)⁽¹⁸⁾ อันเป็นข้อกำหนดตามบทบัญญัติของอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 มาตรา 216 เพื่อให้ทราบถึงขอบเขตอำนาจการควบคุมการทิ้งของเรือชายฝั่ง จำเป็นต้องทราบถึง ลักษณะของ บริเวณอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่ง เสียก่อนว่าเป็นอย่างไร โดยพอจะอธิบายโดยสังเขป ได้ดังนี้

- ทะเลอาณาเขต (territorial sea) หมายถึงทะเลที่ประเทศชายฝั่ง โดยอยู่ถัดออกมาจากน่านน้ำภายในและมีความกว้างออกไปในทะเลได้ไม่เกิน 12 ไมล์ จากเส้นฐาน⁽¹⁹⁾ ในทะเลอาณาเขตรัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยในพื้นน้ำถึงห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขต ตลอดจนพื้นดินใต้ท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของทะเลอาณาเขต แต่การใช้ อำนาจอธิปไตยเหนือทะเลอาณาเขตจะต้องใช้ภายในบังคับของอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 และหลักเกณฑ์อื่น ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศตามอนุสัญญากฎหมายทะเลที่กำหนดให้เรือของรัฐอื่นสามารถใช้สิทธิแล่นผ่านโดยสุจริตในทะเลอาณาเขตได้ และรัฐชายฝั่งมีสิทธิที่จะ ออกกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุม ภาวะมลพิษในทะเลอาณาเขตของตน อันจะเกิดจากใช้สิทธิผ่านโดยสุจริตได้เช่นกันโดยกฎเกณฑ์ข้อบังคับดังกล่าว จะต้องสอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล นอกจากนี้ การที่เรือของรัฐอื่นได้เข้ามากระทำการใด ๆ

¹⁸ Panat Tasneeyanond, National legislation for implementation of the Law of the Sea Convention provisions regarding protection and preservation of the marine environment p. 18.

¹⁹ มัลลิกา พินิจจันทร์ ดร., "กฎหมายทะเล", ใน กฎหมายระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร:มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528) หน้า 297.

"น่านน้ำภายใน" สำหรับในทางภูมิศาสตร์หมายถึง บริเวณน้ำซึ่งถูกปิดกั้นหรือล้อมรอบโดยแผ่นดินของรัฐหรือรัฐตรงข้าม ซึ่งได้แก่ คลอง แม่น้ำ และทะเลปิดต่าง ๆ แต่ในทางกฎหมายทะเลแล้ว น่านน้ำภายใน หมายถึงบริเวณน้ำทะเลซึ่งอยู่ระหว่างเส้นฐานและขอบฝั่ง เช่น บริเวณท่าเรือ ตลอดจนของชายฝั่งที่เว้าแหว่งมาก ๆ ด้วย

"เส้นฐาน" คือ ตัวกำหนดจุดเริ่มของการกำหนดหรือวัดความกว้างของอาณาเขตทางทะเล ตามอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ได้แบ่งเส้นฐานออกเป็น 2 ชนิดคือ

1. เส้นฐานปกติ (Normal Baseline) คือแนวน้ำลดตลอดชายฝั่งที่ได้กำหนดไว้ในแผนที่

แต่เนื่องจากเส้นฐานปกตินี้ใช้ได้ในกรณีที่ชายฝั่งมีลักษณะราบเรียบและสม่ำเสมอเท่านั้น และเนื่องจากแนวน้ำลดในทะเลแต่ละที่ย่อมไม่เท่ากันเสมอไป ทำให้หลักเกณฑ์เส้นฐานแนวใหม่ขึ้น ได้แก่

2. เส้นฐานตรง (Straight baselines) คือ การลากเส้นตรงเชื่อมจุดที่เหมาะสมเพื่อวัดความกว้างของทะเลอาณาเขต สำหรับกรณีที่ในท้องถื่นนั้นมีแนวฝั่งทะเลที่เว้าแหว่งและตัดลึกเข้ามา หรือถ้ามีเกาะ เป็นแนวตามฝั่งทะเลในบริเวณใกล้เคียงที่ติดต่อกัน

ให้เกิดภาวะมลพิษโดยเจตนาและก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง การกระทำนั้นถือว่าเป็น
เป็นการเล่นผ่านโดยสุจริต

กล่าวโดยสรุป ในทะเลอาณาเขต รัฐมีอำนาจออกกฎหมายหรือข้อบังคับ
ขึ้นเพื่อป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลได้ โดยให้สอดคล้องกับอนุสัญญากฎหมายทะเล
ซึ่งรวมถึงกฎหมายที่ควบคุมการทิ้งสิ่งใด ๆ ลงสู่ทะเลอาณาเขตด้วย ส่วนในเขตน่านน้ำ
ภายในการออกกฎหมาย หรือข้อบังคับในเรื่องดังกล่าว ไม่ตกอยู่ในบังคับของกฎหมายระหว่าง
ประเทศ

- เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive economic zone) เป็น
บริเวณทะเลที่อยู่ติดต่อกับทะเลอาณาเขต มีความกว้างวัดจากเส้นฐานไม่เกิน 200 ไมล์
ทะเล ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะรัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยที่จะสำรวจและแสวงหาประโยชน์
จากทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งการสงวนรักษาและจัดการในทรัพยากรดังกล่าว ทั้งที่มีชีวิตและ
ไม่มีชีวิต และในเขตนี้รัฐชายฝั่งมีอำนาจที่จะคุ้มครองและสงวนรักษาสภาวะแวดล้อมในทะเล
ตามที่อนุสัญญากฎหมายทะเลกำหนดไว้⁽²⁰⁾ ซึ่งรวมถึงการควบคุมป้องกันภาวะมลพิษทางทะเล
จากการทิ้งของเสียด้วย

- เขตไหล่ทวีปของรัฐ (continental shelf) ตามความหมาย
ทางภูมิศาสตร์ หมายถึง บริเวณพื้นดินท้องทะเลที่อยู่ตรงขอบทวีปและเป็นบริเวณซึ่งพื้นดินจะ
ค่อย ๆ เอียงลาด และจะเริ่มหักมุมลงไปถึงบริเวณที่น้ำลึกโดยเฉลี่ยประมาณ 200
เมตร⁽²¹⁾ ส่วนความหมายทางกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากฎหมายทะเล มาตรา 76
นั้นหมายถึง พื้นดินท้องทะเลและใต้ผิวดินของบริเวณใต้ทะเลที่ขยายต่อออกไปจากทะเลอาณาเขต
ตลอดระยะความยาวตามธรรมชาติที่ลาดเทออกไปจากแผ่นดิน จนถึงสุดขอบของลาดทวีป
หรือถึงระยะความยาว 200 ไมล์ จากเส้นฐานซึ่งใช้กำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขต
ในกรณีที่สุดขอบลาดของทวีปลาดออกไปไม่ถึงความยาว 200 ไมล์ ในบริเวณเขตไหล่ทวีปของ
รัฐนี้ รัฐชายฝั่งมีอำนาจออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อควบคุมการทิ้งของ

สำหรับบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจาก
การทิ้งของเสียและวัตถุอันตรายนั้นได้กำหนดไว้ในมาตรา 7 ให้รัฐภาคีจะต้องใช้มาตรการที่
เหมาะสม เพื่อป้องกันและลงโทษในกรณีที่มีการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของอนุสัญญาในอาณาเขต
ของรัฐ แต่ไม่ได้มีการกำหนดเขตอำนาจการควบคุมของรัฐชายฝั่งไว้แต่อย่างใด อนุสัญญานี้กำหนด
ไว้ให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจควบคุมการทิ้งของเสียอย่างน้อยที่สุดภายในทะเลอาณาเขต (territorial
sea) แต่บริเวณอาณาเขตทางทะเลต่อจากนั้นได้ถูกปล่อยให้ให้ตกอยู่ภายใต้การกำหนดของ
อนุสัญญากฎหมายทะเลว่าจะให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจควบคุมเพียงใด⁽²²⁾ ทั้งนี้โดยได้มีการกำหนด

²⁰ UN Convention on the Law of the Sea, Article 55,56.

²¹ มัลลิกา พินิจจันทร์ ดร., "กฎหมายทะเล," หน้า 345.

²² Norman G. Leatlik, "Pollution from Dumping," p.224.

ไว้ในมาตรา 13 ให้รัฐภาคีของอนุสัญญาประมงหรือ เพื่อกำหนดลักษณะและขอบเขตสิทธิ และความรับผิดชอบของรัฐชายฝั่ง เพื่อนำอนุสัญญานี้ไปใช้ปฏิบัติต่อพื้นที่ติดต่อกันใกล้เคียงกับ ชายฝั่งของตน ภายหลังจากการประชุมกฎหมายทะเลแล้วไม่ช้ากว่าปี 1976 ซึ่งปรากฏว่า การประชุมกฎหมายทะเลนั้นมาสิ้นสุดเอาในปี ค.ศ.1982 และกำหนดให้รัฐชายฝั่งควบคุม การทิ้งเทินบริเวณทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และ เขตไหล่ทวีปของรัฐด้วย

ดังนั้น ในการประชุมรัฐภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษ ทางทะเลจากการทิ้งเทินของเสียและวัตถุอื่น ครั้งที่ 10 ค.ศ.1986 ที่ประชุมมีมติให้นำเอา เรื่องการกำหนดขอบเขตอำนาจการควบคุมของรัฐชายฝั่ง ในอนุสัญญาเข้าสู่การพิจารณาของ legal experts meeting⁽²³⁾ ซึ่งผลของกรณีดังกล่าวจะเป็นประการใดคงต้องติดตามต่อไป

การควบคุมการทิ้งเทินของเสีย หรือสิ่งอื่นใด ลงสู่ทะเลโดยรัฐชายฝั่งใน อาณาเขตทางทะเลบริเวณชายฝั่งของรัฐนั้น ผู้เขียนเห็นว่าไม่มีปัญหาที่สำคัญแต่อย่างใด เพราะ รัฐชายฝั่งย่อมใช้ความพยายามที่จะรักษาชายฝั่งของตนมิให้เกิดภาวะมลพิษขึ้นได้อยู่แล้ว

ปัญหาการบังคับใช้อนุสัญญาในการควบคุมบุคคลผู้ทิ้ง เท

จากการศึกษาลักษณะต่าง ๆ ของการควบคุมบุคคลผู้ทิ้ง เทตามบทบัญญัติของอนุสัญญา จะเห็นได้ว่า การควบคุมโดยรัฐต่าง ๆ ทั้ง 3 รัฐได้แก่รัฐเจ้าของธง รัฐที่การบรรทุกเกิดขึ้น และรัฐชายฝั่ง จะมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน และในบางกรณีอาจเกิดปัญหาอำนาจหน้าที่ในการควบคุมระหว่างรัฐด้วย ปัญหาที่เห็นว่าสำคัญควรหยิบยกมาพิจารณาได้แก่

1. ปัญหาการออกใบอนุญาตทิ้ง เทในระหว่างรัฐภาคีอนุสัญญา
2. ปัญหาการควบคุมการทิ้ง เทระหว่างรัฐที่เป็นภาคีอนุสัญญาและรัฐที่ไม่ได้เป็น ภาคีอนุสัญญา
3. ปัญหาการอนุญาตให้ทำการทิ้ง เทในเขตทะเลหลวง

1. ปัญหาการออกใบอนุญาตทิ้ง เท ในระหว่างรัฐภาคีอนุสัญญา รัฐซึ่งเป็นภาคี อนุสัญญารัฐหนึ่ง ๆ อาจจะต้องอยู่ในฐานะรัฐเจ้าของธง รัฐที่การบรรทุกเกิดขึ้น และรัฐชายฝั่ง อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลาย ๆ อย่างก็ได้ ในกรณีที่รัฐเจ้าของธง และรัฐที่การบรรทุกเกิดขึ้น ไม่ใช่รัฐเดียวกัน ผู้เขียนเห็นว่ารัฐที่จะต้องรับหน้าที่ออกใบอนุญาตทิ้ง เทเพราะสามารถควบคุม การทิ้ง เทอย่าง ได้ผลกว่าน่าจะ ได้แก่รัฐที่การบรรทุกเกิดขึ้น ตามบทบัญญัติมาตรา 6.2 (a) ของอนุสัญญา และรัฐชายฝั่งจะออกใบอนุญาตทิ้ง เทในกรณีที่การทิ้ง เทเกิดขึ้นภายในอาณาเขต ทางทะเล ของตน

²³ IMO, "Implications regarding the Law of the Sea Convention for the London Dumping Convention" Report of the Tenth Consultative Meeting. (London:IMO, 1986) p.39.

2. ปัญหาการควบคุมการทิ้ง เทระหว่างรัฐที่เป็นภาคีอนุสัญญาและรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญา ในกรณีเรือหรืออากาศยานที่ชักธงของอนุสัญญา ได้ทำการบรรทุกของเสียหรือวัตถุอันตรายอื่นจะนำไปทิ้ง เทอยู่ในดินแดนของรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญา ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 6.2 (b) ของอนุสัญญาได้กำหนดให้รัฐภาคี ซึ่งเป็นเจ้าของธงรับผิดชอบในการออกใบอนุญาตทิ้ง เทในกรณีดังกล่าว ขณะเดียวกัน ถ้าหากรัฐซึ่งการบรรทุกเกิดขึ้นที่มิได้เป็นภาคีอนุสัญญาได้บัญญัติกฎหมายภายในรัฐขึ้น เพื่อควบคุมการทิ้ง เทไว้แล้วเช่นกัน ในกรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่า อำนาจการควบคุมการทิ้ง เทควรจะตกอยู่กับรัฐที่การบรรทุกเกิดขึ้น รัฐเจ้าของธง ไม่น่าจะมีอำนาจออกใบอนุญาตทิ้ง เท โดยขัดต่อกฎหมายภายในของรัฐที่การบรรทุกเกิดขึ้น วัตถุประสงค์ในการควบคุมการทิ้ง เทของอนุสัญญามุ่งประสงค์จะป้องกันภาวะมลพิษทางทะเล ดังนั้น ถ้าหากกฎหมายภายในของรัฐที่มิได้เป็นภาคีอนุสัญญาสามารถควบคุมการทิ้ง เทได้แล้ว รัฐภาคีของอนุสัญญาไม่จำเป็นต้อง เข้าควบคุมโดยอาศัยบทบัญญัติของอนุสัญญาอีก

3. ปัญหาการอนุญาตให้ทำการทิ้ง เทในเขตทะเลหลวง ตามบทบัญญัติของอนุสัญญา มาตรา 3 คำว่า "ทะเล" หมายถึงบริเวณทะเลทั้งหมดที่ไม่ใช่น่านน้ำภายในของรัฐใด ๆ และมาตรา 6 รัฐภาคีจะต้องออกใบอนุญาตเพื่อควบคุมการทิ้ง เทของ เสียลงสู่ทะเล ผู้เขียนเห็นว่า ในกรณีที่รัฐภาคีได้ทำการพิจารณาอย่างรอบคอบตามแนวทางของอนุสัญญาแล้ว ถ้าหากเห็นสมควรอนุญาตให้ทิ้ง ของเสียหรือวัตถุใด ๆ ไปทิ้ง เทลงสู่ทะเลหลวง ก็ย่อมกระทำได้ และรัฐที่จะมีอำนาจออกใบอนุญาตทิ้ง เทในกรณีนี้ได้แก่รัฐที่การบรรทุกเกิดขึ้น

3.1.2 การควบคุมวัตถุที่ทิ้ง เท

การควบคุมวัตถุที่ทิ้ง เท ตามที่อนุสัญญาได้วางหลักเกณฑ์ไว้ สามารถแยกพิจารณาได้ โดยแยกเป็น ระบบการออกใบอนุญาตทิ้ง เท และการควบคุมวิธีการทิ้ง เท ดังนี้

3.1.2.1 ระบบการออกใบอนุญาตทิ้ง เท ตามที่อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้ง เทของ เสียและวัตถุอื่น กำหนดไว้ได้แก่

กำหนดให้รัฐภาคีทำการควบคุมการทิ้ง เทจากเรือ อากาศยาน หรือสิ่งก่อสร้างอื่นใด โดยการออกใบอนุญาตทิ้ง เท

รัฐภาคีจะต้องห้ามการทิ้ง เทของ เสียหรือวัตถุอันตราย ทุกรูปแบบและทุกสภาวะ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต ตามแนวทางที่อนุสัญญากำหนดไว้ คือ

1. ของเสียหรือวัตถุอันตรายที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 1 ของอนุสัญญาเป็นสารที่ห้ามทิ้ง เทโดยเด็ดขาด⁽²⁴⁾ (Black list)

²⁴ Convention on the prevention of marine pollution by dumping of wastes and other matter, Annex 1.

ซึ่งได้แก่ (25)

ก. สารประกอบอินทรีย์ฮาโลเจน

ข. ปะการังและสารประกอบปะการัง

ค. แคดเมียมและสารประกอบแคดเมียม

ง. พลาสติกที่ย่อยสลายยากและวัสดุสังเคราะห์อื่น ๆ ที่ย่อยสลายยาก เช่น แหวน และ เชือก ซึ่งอาจจะลอยหรือแขวนอยู่ในทะเล อันอาจจะ เป็นอุปสรรคกีดขวางต่อการประมง การเดินเรือ หรือการใช้ประโยชน์จากทะเลโดยถูกต้องตามกฎหมาย

จ. น้ำมันดิบ (crude oil) น้ำมันเตา (fuel oil) น้ำมันดีเซลหนัก (heavy diesel oil) น้ำมันหล่อลื่น (lubricating oils) น้ำมันไฮดรอลิก (hydraulic fluids) และของผสมอื่น ๆ ที่มีสิ่งเหล่านี้เจือปนอยู่ ซึ่งบรรทุกในเรือโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะ

ฉ. ของเสียที่มีกัมมันตภาพรังสี อยู่ในระดับสูงหรือสารกัมมันตภาพรังสี ที่มีกัมมันตภาพรังสีอยู่ในระดับสูง ซึ่ง International Atomic Energy Agency (IAEA) พิจารณาเห็นว่า ไม่เหมาะสมที่จะทิ้งในทะเล เพราะอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์สิ่งมีชีวิตหรือสภาพแวดล้อมอื่น ๆ

ช. สารต่าง ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด (เช่น ของแข็ง ของเหลว ของกึ่งเหลว ก๊าซ หรือสิ่งมีชีวิต) ซึ่งผลิตเพื่อใช้ในสงครามเคมีและ เชื้อโรค

อนึ่งสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเล จากการทิ้ง เทของเสียและวัตถุอื่น ได้กำหนดข้อยกเว้นของสารที่ห้ามทิ้ง เทโดยเด็ดขาดตามที่ได้กล่าวมาแล้วไว้ 2 ข้อ คือ

1. ถ้าเป็นสารซึ่ง เมื่อนำไปทิ้ง เทในทะเลแล้ว จะเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วโดยขบวนการทางฟิสิกส์ เคมี หรือชีวภาพ แล้วกลายเป็นสารที่ไม่มีอันตราย ซึ่งสารเหล่านี้จะ

ก. ไม่ทำให้สิ่งมีชีวิตในทะเลที่เป็นอาหารเปลี่ยนรสชาติ

ข. ไม่เป็นอันตรายแก่สุขภาพของมนุษย์หรือสัตว์เลี้ยง

²⁵ Convention on the prevention of marine pollution by dumping of wastes and other matter, Article 4.1 (a).

2. ถ้าเป็นของเสียหรือวัตถุอันตรายที่ประกอบด้วยสารต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว เพียงเล็กน้อย (เช่น ตะกอนน้ำเสีย วัสดุที่เกิดจากการชดลอก)

การปฏิบัติการตามภาคผนวกที่ 1 ของอนุสัญญานี้มีปัญหาการตีความเกี่ยวกับข้อยกเว้นที่ 2 ข้อ ดังกล่าว ดังนั้น ใน the Tenth consultative meeting จึงได้ออก Resolution LDC. 24 (10) เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติตามข้อยกเว้นในภาคผนวกที่ 1⁽²⁶⁾ กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องออกใบอนุญาตทั่วไปหรือใบอนุญาตพิเศษ อนุญาตการทิ้งทะเลที่ 2 ประเภทดังกล่าว ทั้งนี้ โดยคำนึงถึง หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 2 หรือภาคผนวกที่ 3 ด้วย สารตามข้อยกเว้นที่ 1 ซึ่งจะนำไปทิ้งทะเล จะต้องทดสอบแล้วปรากฏว่า เมื่อทิ้งทะเลนั้นลงสู่ทะเลแล้วจะไม่ก่อให้เกิดการเป็นพิษอย่างเฉียบพลันหรือเรื้อรัง หรือสะสมอยู่ในสิ่งมีชีวิต ในระบบนิเวศทางทะเลในบริเวณที่ทิ้งทะเล ส่วนสารตามข้อยกเว้นที่ 2 ไม่ถือว่าเป็นของเสียหรือวัตถุอันตรายที่ประกอบด้วยสารในภาคผนวกที่ 1 แต่เพียงเล็กน้อยถ้าหากปรากฏว่า

- ได้มีการผสมสารในภาคผนวกที่ 1 เข้าไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการทิ้งทะเล
- มีปริมาณสารที่ทำให้การทิ้งทะเลของเสียหรือวัตถุอันตรายก่อให้เกิดผลกระทบต่อเป็นอันตราย โดยเฉพาะความคงตัวหรือการเป็นพิษอย่างช้า ๆ หรืออย่างเฉียบพลันต่อสิ่งมีชีวิตในทะเล หรือสุขภาพของมนุษย์ ไม่ว่าจะเกิดจากการสะสมอยู่ในสิ่งมีชีวิตในทะเลที่เป็นอาหารหรืออย่างอื่น ๆ
- ถ้าสารที่ผสมอยู่นั้นอยู่ในปริมาณที่สามารถที่จะทำให้ลดลงได้อีกโดยอาศัยวิธีการทางเทคนิค

2. ของเสียหรือวัตถุอันตรายที่ระบุไว้ในภาคผนวกที่ 2 นี้ ของอนุสัญญา การทิ้งทะเลจะต้องขอใบอนุญาตพิเศษ⁽²⁷⁾ (Grey list) ซึ่งได้แก่⁽²⁸⁾

ก. ของเสียที่มีสารเหล่านี้เป็นองค์ประกอบในปริมาณที่เป็นอันตราย

สารหนูและสารประกอบของสารหนู

ตะกั่วและสารประกอบของตะกั่ว

²⁶ IMO, Report of the tenth consultative meeting (London: IMO, 1986) pp. 2 - 3.

²⁷ Convention on the prevention of marine pollution by dumping of wastes and other matter, Article 4.1 (b).

²⁸ Convention on the prevention of marine pollution by dumping of wastes and other matter, Annex 2.

ทองแดงและสารประกอบของทองแดง

สังกะสีและสารประกอบของสังกะสี

สารประกอบอินทรีย์ที่มีซิลิกอนเป็นองค์ประกอบ

ไซยาไนด์

ฟลูออไรด์

สารกำจัดศัตรูพืชและผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ที่มีสารกำจัดศัตรูพืชเป็นองค์ประกอบที่ไม่รวมอยู่ในภาคผนวกที่ 1

ข. การออกใบอนุญาตให้ทิ้ง เทของเสียที่เป็นกรดและต่างในปริมาณมาก จะต้องพิจารณาด้วยว่ามีสารที่กำหนดไว้ในข้อ ก. หรือไม่ รวมทั้งสารดังต่อไปนี้ด้วย

เบอร์เลียมและสารประกอบของเบอร์เลียม

โครเมียมและสารประกอบของโครเมียม

นิกเกิลและสารประกอบของนิกเกิล

วานาเดียมและสารประกอบของวานาเดียม

ค. ตู้คอนเทนเนอร์ เศษโลหะและของเสียขนาดใหญ่อื่น ๆ ที่อาจจมนลงก้นทะเล และเป็นอุปสรรคต่อการประมงและการเดินเรือ

ง. ของเสียที่มีกัมมันตภาพรังสี หรือสารกัมมันตภาพรังสีอื่น ๆ ที่ไม่รวมอยู่ในภาคผนวกที่ 1 ในการออกใบอนุญาตให้ทิ้ง เทของเสียเหล่านี้ รัฐบาลจะต้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ International Atomic Energy Agency อย่างเคร่งครัด

3. ของเสียอื่น ๆ นอกจากที่ระบุไว้ในข้อ 1 และ 2 ก่อนการทิ้ง เทจะต้องได้รับอนุญาตทั่วไปก่อน⁽²⁹⁾

ในการพิจารณาเพื่อออกใบอนุญาตทิ้ง เทนั้นจะต้องปฏิบัติตามที่ได้กำหนดไว้ในภาค

²⁹ Convention on the prevention of marine pollution by dumping of wastes and other matter, Article 4.1 (c).

ผนวกที่ 3 (30) ซึ่งให้พิจารณาถึง

ก. คุณสมบัติและส่วนประกอบของสาร เช่น ปริมาณรวมและองค์ประกอบโดยเฉลี่ยของสารที่ทิ้ง เท รูปแบบ คุณสมบัติของสารทางกายภาพ ชีวภาพ และทางเคมี ความเป็นพิษ ความคงสภาพและการสะสมตัว ความไวต่อการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ เคมี ชีวเคมี และโอกาสความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดภัยจากพวก หอย ปลา มีคุณภาพต่ำลง

ข. คุณลักษณะของสถานที่ทิ้ง เทของ เสียและวิธีการทิ้ง เท เช่น ท่าเลที่ตั้ง ความสัมพันธ์ของท่าเลที่ตั้งกับพื้นที่ใช้ประโยชน์อื่น ๆ อัตราการทิ้ง เทต่อระยะ เวลาที่กำหนด วิธีการบรรจุหีบห่อ วิธีการเจือจาง คุณสมบัติในการแพร่กระจาย คุณสมบัติของน้ำในบริเวณที่ตั้ง เท คุณลักษณะของพื้นที่ท่องเที่ยว สภาพที่เป็นอยู่เดิมและผลกระทบที่จะเกิดจากการทิ้ง เท

ค. ผลกระทบโดยทั่วไป ๆ ไป เช่น ผลกระทบที่อาจเกิดต่อแหล่งสวยงามตามธรรมชาติ ผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในทะเล และผลกระทบที่อาจมีต่อการใช้ประโยชน์จากทะเลในด้านอื่น ๆ นอกจากนี้ ควรพิจารณาหาทางเลือกอื่น ๆ ที่อาจปฏิบัติได้ เช่น การกำจัดของเสียบนบก หรือการผ่านขบวนการเพื่อลดอันตรายก่อนนำไปทิ้ง เท

ข้อยกเว้น

ระบบการออกใบอนุญาตให้ทิ้ง เทตามอนุสัญญานี้มีข้อยกเว้นไม่นำไปใช้แก่

1. กรณีเกิดเหตุส้วมวิสัย การทิ้ง เทที่จำเป็นต่อการช่วยเหลือชีวิต กักเรือ อากาศยาน หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล ในกรณีที่เกิดเหตุส้วมวิสัยเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือเหตุอื่น ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อชีวิตมนุษย์ เรือ อากาศยาน หรือสิ่งก่อสร้างนั้น ถ้าการทิ้ง เทนั้นเป็นหนทางเดียวที่จะทำให้ผ่านพ้นอันตราย หรือเกิดความเสียหายน้อยที่สุดและหลังจากการทิ้ง เทแล้วจะต้องรายงานไปยัง IMO ทันที⁽³¹⁾

การทิ้ง เทในกรณีเกิดเหตุส้วมวิสัยนี้ ไม่จำเป็นต้องขอใบอนุญาตให้ทิ้ง เทก่อนและหลังจากที่ได้ทิ้ง เทไปแล้วจะต้องรายงานการทิ้ง เทให้ IMO ทราบทันที

2. กรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน สำหรับสารที่ได้ระบุไว้ในภาคผนวกที่ 1 ซึ่งมาตรา 4.1 (a) กำหนดห้ามทิ้ง เทโดยเด็ดขาดนั้น ในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินซึ่งจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์และไม่สามารถดำเนินการแก้ไขด้วยวิธีอื่นได้ รัฐบาลอาจจะออกใบอนุญาต

³⁰ Convention on the prevention of marine pollution by dumping of wastes and other matter, Article 4.2.

³¹ Convention on the prevention of marine pollution by dumping of wastes and other matter, Article 5.1

พิเศษให้ทั้งเทก็ได้อันนี้ก่อนการอนุญาต รัฐดังกล่าวจะต้องปรึกษากับประเทศอื่น ๆ ที่อาจได้รับผลกระทบ และ IMO เสียก่อน⁽³²⁾

3.1.2.2 การควบคุมวิธีการทิ้งเท

การใช้ระบบการออกใบอนุญาตทิ้งเทของเสียลงทะเล เลื่อนกวีพาทษวิจารณ์ว่าเป็น การทำให้การทิ้งเทของเสียลงทะเล เป็นสิ่งที่กระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ตาม หลักการของอนุสัญญาแล้ว เนื่องจากอนุสัญญา ได้ตระหนักถึงความเป็นจริงที่ว่าความ สามารถที่จะรองรับของเสีย ของทะเลมีอยู่จำกัดและได้ตั้งตามความคาดหวังในขั้นต้นไว้ ว่ารัฐภาคีจะไม่พิจารณาอนุญาตให้มการทิ้งเทของเสียหรือสิ่งอื่นใดลงสู่ทะเล โดยไม่สมเหตุ สมผล⁽³³⁾ ดังนั้น อนุสัญญาจึงได้วางหลักเกณฑ์ เพื่อควบคุมการอนุญาตให้ทิ้งเทของรัฐ โดยกำหนดให้รัฐบันทึกและรายงานข้อมูลการทิ้ง เท

การบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะ และ ปริมาณของวัตถุหรือสารใด ๆ ที่ได้อนุญาต ให้ทิ้งไปทิ้ง เท เป็นส่วนหนึ่งของระบบการออกใบอนุญาตทิ้ง เท รัฐซึ่งได้ออกใบอนุญาตทิ้ง เท สิ่งใด ๆ ลงสู่ทะเลจะต้องแจ้งรายละเอียดข้อมูลดังกล่าวไปยังองค์การทางทะเลระหว่าง ประเทศ (IMO) ในฐานะที่รัฐภาคีมีอำนาจอธิปไตยของตนเอง และอนุสัญญาได้ปล่อยให้รัฐ ภาคีพิจารณา กำหนดข้อบังคับ กฎเกณฑ์เพื่ออนุญาตการทิ้ง เทได้เองแล้ว การที่อนุสัญญาจะ เข้ามาควบคุมรายละเอียดโดยตรงย่อมไม่เหมาะสม การควบคุมวิธีการทิ้ง เทโดยวิธีนี้จึง เป็นวิธีที่สามารถกระทำได้อย่างกว้าง ๆ

รายละเอียดข้อมูลที่จะต้องแจ้งให้องค์การทราบได้แก่⁽³⁴⁾

1. หน่วยงานที่ให้อนุญาต
2. วันที่อนุญาตและวันที่หมดอายุการอนุญาต
3. ประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดของของเสียหรือวัตถุอื่น ๆ และเมืองท่าที่ทำการบรรทุก
4. คุณสมบัติเฉพาะโดยละเอียดของของเสียหรือวัตถุอื่น

³² Convention on the prevention of marine pollution by dumping of wastes and other matter, Article 5.2 (a)

³³ IMCO, "Report of permits issued in 1979." (London:IMCO, 1981) p.1.

³⁴ IMO, "Special Permit issued for the disposal of waste at sea." (London:IMO, 1987) p.2.

และขบวนการที่ก่อให้เกิดของเสียหรือวัตถุนั้นขึ้นมา



5. รูปแบบ สถานะ ของของเสียที่จะนำไปทิ้ง เท
6. ปริมาตรรวม
7. ความถี่ของการทิ้ง เท
8. องค์ประกอบทาง เคมีของของเสียหรือวัตถุนั้น
9. คุณสมบัติของของเสียหรือวัตถุ
10. วิธีการบรรจุหีบห่อ
11. วิธีการทิ้ง เท
12. วิธีดำเนินการและสถานที่ที่จะทำความสะอาดถังบรรจุของเสีย
13. สถานที่ทิ้ง เท

การแจ้งรายละเอียดข้อมูลไปยัง IMO นั้น The First Consultative Meeting ของรัฐภาคีได้กำหนดให้รัฐภาคีแจ้งให้องค์การทราบทันทีที่มีการออกใบอนุญาตพิเศษให้ทิ้ง เท และแจ้งรายละเอียดการอนุญาตให้ทิ้ง เทโดยทั่ว ๆ ไปเป็นประจำทุก ๆ ปี เมื่อองค์การได้รับข้อมูลดังกล่าวแล้ว จะจัดทำรายงานการอนุญาตให้ทิ้ง เทประจำปี ซึ่งรายงานดังกล่าวได้เริ่มจัดทำตั้งแต่ปี ค.ศ. 1976 เป็นต้นมา

3.2 มาตรการพิเศษที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของอนุสัญญา

เนื่องจากในหัวข้อที่ 3.1 กฎหมายระหว่างประเทศนั้น ผู้เขียนได้เข้าถึงลักษณะของการกำจัดของเสียด้วยวิธีต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการทิ้ง เทของเสียลงสู่ทะเล ได้แก่

1. การเผาของเสียในทะเล (Incineration at Sea)
2. การทิ้ง เทของเสียที่มีกัมมันตภาพรังสีลงสู่ทะเล (Dumping radioactive wastes at sea)
3. การนำเข้าหรือส่งออกของเสียเพื่อนำไปปล่อยทิ้งในทะเล (Import\Export of wastes for their disposal at sea)

วิธีการกำจัดของเสียดังกล่าวเป็นวิธีการกำจัดของเสียในทะเล ซึ่งต้องใช้เทคโนโลยีในการกำจัดและการควบคุมเป็นพิเศษ และเกี่ยวข้องกับขอบเขตของอนุสัญญา LDC การเผาของเสียในทะเล และการทิ้งของเสียที่มีกัมมันตภาพรังสีลงสู่ทะเล ได้ตกอยู่ในขอบข่ายการควบคุมของอนุสัญญา LDC แล้ว ส่วนการนำเข้าหรือส่งออกของเสียเพื่อนำไปปล่อยไปปล่อยทิ้งในทะเลนั้น ปัจจุบันรัฐภาคีอนุสัญญา LDC กำลังพยายามนำเอาบทบัญญัติของอนุสัญญาเข้าควบคุมอยู่ อย่างไรก็ตาม การกำจัดของเสียทั้ง 3 วิธี ไม่เคยปรากฏในประเทศไทย และยังไม่ได้ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ โดยสังเขปดังนี้

3.2.1. การเผาของเสียในทะเล (Incineration at Sea) หมายถึง การเผาไหม้ของเสียหรือวัตถุอื่นโดยเจตนา บนสิ่งที่จัดไว้สำหรับการเผาไหม้ในทะเล (marine incineration facility) ซึ่งอาจจะเป็นเรือ แท่นลอยน้ำหรือสิ่งก่อสร้างอย่างอื่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำลายของเสียโดยใช้ความร้อน⁽³⁵⁾

การนำของเสียไปเผาในทะเลหรือมหาสมุทรนั้น ได้นิยมกระทำกันมานานแล้วในทวีปยุโรป นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1969 ทั้งนี้ เนื่องจากสถานที่สำหรับการกำจัดของเสียหรือทำการเผาของเสียบนบกมีจำกัด ไม่เพียงพอกับจำนวนของเสียที่มีอยู่ หรือไม่เหมาะสมที่จะทำการเผาของเสียบางชนิด⁽³⁶⁾ ของเสียที่นิยมนำไปเผาในทะเล มักเป็นของเสียที่เป็นของเหลว เช่น waste oils, chlorinated และ non chlorinated solvents, organic liquids⁽³⁷⁾ ของเสียเหล่านี้ เป็นของเสียที่เป็นอันตราย (hazardous waste) บางชนิดก็มีพิษ (toxic) ด้วย การเผาในทะเลเป็นวิธีการกำจัดของเสียที่พัฒนาขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงการนำของเสียดังกล่าวไปทิ้งลงสู่ทะเลโดยตรง เรือที่ใช้สำหรับการเผาของเสียในทะเลเรียกว่า Incineration vessel ซึ่งสามารถทำการบรรทุกของเสียไปเผาในทะเล บริเวณที่ห่างไกลจากประชากรและทำการเผาของเสียในเรือนี้ได้ ผลจากการเผาไหม้ จะเกิดก๊าซซึ่งจะปนเปื้อนบรรยากาศเหนือบริเวณที่เผาไหม้ และบริเวณใกล้เคียง ดังนั้น จึงได้มีการศึกษาถึงวิธีการลด และป้องกัน ควบคุม การเกิดภาวะมลพิษเนื่องจากการดำเนินการดังกล่าว

อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสีย และวัตถุอื่น (LDC) ก็ได้มีข้อกำหนดควบคุมการเผาของเสียในทะเล ด้วยโดยการเพิ่มเติมเรื่องการเผาของเสียในทะเลเข้าไว้ในภาคผนวกที่ 1 และภาคผนวกที่ 2 ในปี ค.ศ. 1978 นอกจากนี้

³⁵ Regulation for the control of incineration of wastes and other matter at sea, Regulation 1.

³⁶ Joint LDC\OSCOM Group of Experts on Incineration at sea, "Ocean Incineration: Its role in managing hazardous waste." (London: IMO, 1987) p. 15.

³⁷ Ibid. p.1.

ยังได้เพิ่มข้อกำหนดเพื่อควบคุมการเผาของเสียในทะเลไว้ เรียกว่า Regulations for the control of incineration of wastes and other matter at sea ทั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่า การเผาของเสียในทะเลเป็นวิธีการกำจัดของเสียที่มีสารเป็นพิษสูง เสี่ยงต่อการก่อให้เกิดภาวะมลพิษในทะเลและในบรรยากาศ ซึ่งอาจจะ เป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้ประโยชน์จากทะเลตามกฎหมาย⁽³⁸⁾

อนุสัญญา LDC ได้กำหนดให้ใช้วิธีการเผาของเสียในทะเล เป็นวิธีการกำจัดของเสียชั่วคราว จนกว่าจะมีการค้นพบเทคโนโลยีการกำจัดของเสียที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมที่เหมาะสมกว่านี้ และก่อนที่รัฐภาคีอนุสัญญารัฐใดจะอนุญาตให้กระทำการเผาของเสียในทะเล จะต้องพิจารณาว่าสามารถจะ เลือกใช้วิธีการเผาไหม้แบบใดหรือไม่⁽³⁹⁾ ทั้งนี้ เพราะการเผาของเสียแบบก ถ้าหากเป็นวิธีการที่ปฏิบัติได้แล้วควรจะกระทำมากกว่า การนำไปเผาในทะเล เพราะสามารถควบคุมการเผาไหม้ได้ง่ายทั้งจากผู้ทำการเผา ผู้ควบคุมจากหน่วยราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสภาวะแวดล้อม การนำของเสียไปเผาในทะเลนั้น เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงระหว่างการขนส่ง และระหว่างการดำเนินการเผาไหม้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดภาวะมลพิษทางทะเลได้ร้ายแรง นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการทำความสะอาดอุปกรณ์การเผาไหม้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาภาวะมลพิษในทะเลได้เช่นกัน⁽⁴⁰⁾

การอนุญาตให้เผาของเสียในทะเลจะกระทำได้โดย การออกใบอนุญาตพิเศษ และการออกใบอนุญาตทั่วไป

การเผาของเสียหรือวัตถุอื่นตามที่ระบุไว้ในภาคผนวกที่ 1 ข้อ 1 (สารประกอบอินทรีย์ฮาโลเจน) ข้อ 5 (น้ำมันดิบ น้ำมันเตา น้ำมันดีเซลหนัก น้ำมันหล่อลื่น น้ำมันไฮดรอลิค และของผสมอื่น ๆ ที่มีสิ่งเหล่านี้เจือปนอยู่) และสารที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 2 จะต้องได้รับการอนุญาตเป็นพิเศษ⁽⁴¹⁾

การเผาของเสียหรือวัตถุอื่นนอกเหนือจากนี้ จะต้องได้รับการอนุญาตโดยทั่วไป

³⁸ Amendments to annexes to the convention on the prevention of marine pollution by dumping of wastes and other matter concerning incineration at sea.

³⁹ Regulations for the control of incineration of wastes and other matter at sea, Regulation 2 (2).

⁴⁰ Joint LDC\OSCOM Group of experts on incineration at sea, "Incineration at sea - comments Submitted by Denmark." (London:IMO, 1987) p.2.

⁴¹ Regulations for the control of incineration of wastes and other matter at sea, Regulation 2 (3).

นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดวิธีดำเนินการและการตรวจสอบสำหรับการเผาไหม้ไว้ใน Part 2 ของ Regulations ด้วย สำหรับการเผาสารจากสารประกอบอินทรีย์ฮาโลเจนและสารกัมมันตรังสีและผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ที่มีสารกัมมันตรังสีเป็นองค์ประกอบ ที่ไม่รวมอยู่ในภาคผนวกที่ 1 สำหรับสารอื่น ๆ นอกเหนือจากนี้ให้รัฐที่เป็นผู้ออกใบอนุญาตให้เผาในทะเล ออกข้อกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการเผาไหม้โดยคำนึงถึงแนวทางที่ได้มีการกำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

ปัจจุบัน ถึงแม้จะยังไม่มีการใช้วิธีการเผาของเสียในทะเลเป็นวิธีการกำจัดของเสียในประเทศไทยก็ตาม แต่เนื่องจากแนวโน้มของการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศของเสียจากการอุตสาหกรรม ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอาจจำเป็นต้องใช้วิธีการกำจัดดังกล่าว นอกจากนี้ การส่งของเสียจากต่างประเทศเข้ามากำจัด โดยวิธีการเผาไหม้ในทะเลอาจมีบริเวณเขตประเทศไทยก็อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต ดังนั้น ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมกิจกรรมดังกล่าวจึง เป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษาอย่างยิ่ง

3.2.2. การทิ้งของเสียที่มีกัมมันตภาพรังสีลงสู่ทะเล (Dumping radioactive wastes at sea)

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเล จากการทิ้งของเสียและวัตถุอื่น ได้กำหนดห้ามมิให้มีการทิ้ง เศษหรือของเสียที่มีกัมมันตภาพรังสีอยู่ในระดับสูงลงสู่ทะเลไว้ในภาคผนวกที่ 1 ข้อ 6 และควบคุมการทิ้งของเสียที่มีกัมมันตภาพรังสีหรือสารกัมมันตภาพรังสีอื่น ๆ ที่ไม่รวมอยู่ในภาคผนวกที่ 1 ลงสู่ทะเล โดยการให้ออกใบอนุญาตพิเศษเพื่อการทิ้ง ซึ่งได้กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 2 ทั้งนี้ หน่วยงานระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการให้คำแนะนำว่า เศษหรือของเสียที่มีกัมมันตภาพรังสีชนิดใด ไม่เหมาะสมที่จะนำไปทิ้งในทะเลเพราะอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ สิ่งมีชีวิต หรือสภาวะแวดล้อม รวมทั้งวิธีการ แนวทางการพิจารณาอนุญาต การทิ้งเศษหรือของเสียที่มีกัมมันตภาพรังสี ได้แก่ International Atomic Energy Agency (IAEA)

International Atomic Energy Agency (IAEA) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานระดับโลก ในปี ค.ศ. 1958 และมีบทบาทในการเป็นแกนนำในการร่วมมือระหว่างประเทศและการปรับนโยบาย เกี่ยวกับการใช้พลังงานนิวเคลียร์ของชาติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน⁴² ปัจจุบัน ปัญหาการทิ้งกากกัมมันตรังสีเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากจากเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทะเล เพื่อการทิ้งแหล่งเหล่านี้ทั้งในระดับโลก และระดับภูมิภาคโดยการทำข้อตกลงระหว่างประเทศ การควบคุมในระดับโลกเกี่ยวกับการทิ้งเศษดังกล่าวนี้ ได้ถูกกำหนดไว้ใน อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสียและวัตถุอื่น นั่นเอง

⁴² Douglas M. Johnston, "The Environmental Law of the Sea: Historical Development," The Environmental Law of the Sea, p.30.

บทบาทของ IMO และ IAEA เกี่ยวกับการควบคุมการทิ้งเศษสารกัมมันตภาพรังสี และของเสียที่มีกัมมันตภาพรังสีลงสู่ทะเล อาจจะถูกพิจารณาได้ดังนี้

ก. การจัดทำบัญชีการเข้าสู่สภาวะแวดล้อมทางทะเลของสาร หรือของเสียที่มีกัมมันตภาพรังสีจากทุกแหล่งกำเนิด

ของเสียที่มีกัมมันตภาพรังสีหรือสารกัมมันตภาพรังสีอื่น ๆ ที่เข้าสู่สภาวะแวดล้อมทางทะเล มิได้มีแหล่งกำเนิดมาจากการทิ้งเพียงอย่างเดียว ของเสียและสารดังกล่าว อาจเข้าสู่สภาวะแวดล้อมทางทะเลได้จากแหล่งกำเนิดต่าง ๆ เช่น⁽⁴³⁾

1. การทิ้งเศษของเสียที่มีกัมมันตภาพรังสีอยู่ในระดับต่ำลงสู่ทะเล
2. การปล่อยทิ้งของเสียที่มีสารกัมมันตภาพรังสีเจือปนลงสู่ทะเล โดยเรือที่ใช้พลังงานนิวเคลียร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรือรบ
3. การหกออกจากเรือที่ใช้พลังงานนิวเคลียร์ เมื่อเรืออับปาง
4. การระบายออกทางชายฝั่งทะเล
5. การระบายลงสู่ทะเลโดยผ่านแม่น้ำสายต่าง ๆ
6. การตกตะกอนลงมาจากบรรยากาศ
7. การชะล้างจากผิวน้ำดิน
8. การปล่อยออกจากการขุดค้นแสวงหาประโยชน์จากหินแร่บางชนิด

ของเสียที่มีกัมมันตภาพรังสีเหล่านี้จะสะสมอยู่ในสภาวะแวดล้อมของทะเล ซึ่งก่อนหน้านี้จะมีการควบคุมการทิ้งเศษสารดังกล่าวลงสู่ทะเล ยังไม่มีการรวบรวมรายงานไว้ว่า สารจากแหล่งต่าง ๆ เหล่านี้ถูกปล่อยเข้าสู่สภาวะแวดล้อมทางทะเลในปริมาณเท่าใด หลังจากการประชุมเพื่อปรึกษาหารือของรัฐบาลคืออนุสัญญา LDC ครั้งที่ 9 (The Ninth Consultative Meeting) ได้กำหนด Resolution LDC 21 (9) เรียกร้องให้มีการจัดทำ และรักษาไว้ซึ่งบัญชีแสดงการเข้าสู่สภาวะแวดล้อมทางทะเลของของเสียที่มีกัมมันตภาพรังสีจากทุกแหล่งกำเนิด ซึ่ง International Atomic Energy Agency (IAEA) ได้รับมาดำเนินการ โดยเสนอให้มีการขันทะเบียนการทิ้งเศษของเสียที่มีกัมมันตภาพรังสีลงสู่

⁴³ IMO, "Inventory of radioactive wastes from all sources entering the marine environment." (London:IMO, 1986) p.3.

ทะเล โดย IAEA จะเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลของปริมาณการปลดปล่อยสารกัมมันตภาพรังสีจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางพลเรือน วัตถุประสงค์ในการจดทะเบียนนี้ เพื่อแสดงให้เห็นสาธารณชนได้มีโอกาสทราบถึงการทิ้งทะเล การจดทะเบียนจะเป็นเครื่องมือที่กักกันเห็นยารังการทิ้งทะเลของเสีย ในปริมาณที่มากกว่าที่จะยอมรับได้ นอกจากนี้ก็ยังเป็นประโยชน์ในแง่เป็นข้อมูลสำหรับนักวิทยาศาสตร์ ที่จะใช้พิจารณาตรวจสอบผลกระทบของสารกัมมันตภาพรังสีต่อมนุษย์และสภาวะแวดล้อมอีกด้วย(44)

ข. บทบาทของ IAEA ในฐานะหน่วยงานระหว่างประเทศที่มีขอบข่ายงานเกี่ยวกับการควบคุม การปนเปื้อนเข้าสู่สภาวะแวดล้อมของสารกัมมันตภาพรังสีได้ออกข้อแนะนำเกี่ยวกับการทิ้งทะเลของเสียที่มีกัมมันตภาพรังสีทะเล เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ตามอนุสัญญาะหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเล จากการทิ้งทะเลของเสียและวัตถุอื่น ข้อแนะนำได้ออกมาแล้ว เช่น IAEA Safety Series No. 65 และ IAEA Safety Series No. 78 ในปีค.ศ. 1986 ในข้อแนะนำดังกล่าวจะกำหนดปริมาณสูงสุดของสารกัมมันตภาพรังสีที่จะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นอันตราย และปริมาณที่น้อยที่สุดที่อนุญาตให้ทิ้งทะเลได้ ผลกระทบของสารกัมมันตภาพรังสีต่อสัตว์ทะเล การตรวจตราสถานการณ์การปนเปื้อนของสารกัมมันตภาพรังสี เป็นต้น

การควบคุมการทิ้งทะเลของเสียหรือสารที่มีกัมมันตภาพรังสีตามอนุสัญญา LDC ได้รับความร่วมมือจากองค์การระหว่างประเทศหลายหน่วยงาน เช่น the Nuclear Energy Agency (NEA) of the Organization for Economic Co-operation and development (OECD) อีกด้วย โดยควบคุมเฉพาะการทิ้งทะเลจากประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การ ตัวแทนของ NEA จะควบคุมดูแลตั้งแต่การบรรจุหีบห่อและการขนบรรทุกในเรือเรือที่จะนำของเสียดังกล่าวไปทิ้งทะเลโดยจะต้องมีคุณสมบัติตามที่ NEA กำหนด (Recommended Operation Procedures for Sea Dumping of Radioactive waste, OECD\NEA) นอกจากนี้ยังตรวจตราว่าได้มีการทิ้งทะเลตรงตามสถานที่ที่กำหนดไว้หรือไม่ด้วย(45)

ปัญหาที่เกี่ยวกับการควบคุมการทิ้งทะเลหรือของเสีย ที่มีกัมมันตภาพรังสีลงสู่ทะเล ซึ่งยังเป็นที่ยังกันอยู่ในเวลานี้ และยังไม่อาจหาข้อยุติได้ก็คือ การฝัง (emplacemant) สารที่มีกัมมันตภาพรังสีอยู่ในระดับสูงไว้ใต้พืทะเลจะกระทำได้หรือไม่ รัฐบาลหลายรัฐ ต่างก็เห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการขัดต่อพันธสัญญาของอนุสัญญา LDC เพราะคำว่า "disposal at sea" ที่เขียนไว้ในคำนิยามของคำว่า "dumping" นั้นรวม

44 IMO, "Register of Radioactive waste Inputs into the sea," (London:IMO, 1986) p.2.

45 IMCO, "Report by the Nuclear Energy Agency (NEA) of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) on the radioactive waste sea disposal operations carried out in 1981." (London:IMCO, 1981)p.4.

ถึงการฝัง (emplacement) ลงในพื้นทะเลด้วย⁴⁶ และไม่ควรมีการฝัง (emplacement) สารที่มีกัมมันตภาพรังสีอยู่ในระดับสูง ลงในพื้นทะเลแม้จะเป็นการฝังเพื่อการทดลองก็ตาม แต่ก็มีรัฐภาคีบางรัฐเห็นว่า การฝัง (emplacement) เพื่อการทดลองศึกษาถึงผลกระทบ และความเป็นไปได้ในการใช้ชีวิตการดังกล่าวเพื่อเป็นทางเลือกในการกำจัดของเสียสำหรับอนาคต น่าจะกระทำได้ ตามบทบัญญัติมาตรา 3.1 (b) ข้อ 2 ของอนุสัญญา LDC⁴⁷ ได้แก่การทิ้ง โดยไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อกำจัดสิ่งนั้น และถ้าหากได้มีการทดลองวิจัยพบเทคโนโลยีที่สามารถ จะกระทำ การ emplacement โดยไม่กระทบต่อสภาวะแวดล้อม และมีการปรับแก้โลก ของอนุสัญญา LDC จนสามารถกระทำ การ emplacement ได้โดยไม่ขัดต่ออนุสัญญาแล้ว ก็ย่อม จะกระทำ การ emplacement ในพื้นทะเลได้⁴⁸

สำหรับในประเทศไทยนั้น จากรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม ของประเทศไทย โดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ปรากฏว่า ปริมาณสาร กัมมันตภาพรังสี ถูกนำเข้ามาใช้ในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยนำมาใช้ในทางการ แพทย์ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการวิจัยเพื่อการศึกษาและพบว่าปริมาณการแพร่ กระจายของสารกัมมันตภาพรังสีในน้ำทะเลด้วย สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ เป็น หน่วยงานของทางราชการ ที่ทำการศึกษาวิจัยการแพร่กระจายของกัมมันตภาพรังสี ใน สิ่งแวดล้อม และบริหารจัดการกัมมันตภาพรังสีที่เกิดจากการใช้ภายในประเทศ ปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่ประสบกับปัญหาการขจัดกากกัมมันตภาพรังสี แต่อันตรายจากการแพร่กระจาย ของกัมมันตภาพรังสีในสภาวะแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทะเลเป็นเรื่องที่สมควรจะ ต้องป้องกันมิให้เกิดขึ้นได้ เพราะจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงและขจัดได้ยาก ดังนั้นประเทศไทยจึงควรให้ความสำคัญต่อปัญหาการทิ้ง เทของ เสียหรือวัตถุอันตรายที่มีกัมมันตภาพ รังสีลงสู่ทะเลเป็นอย่างยิ่ง

3.2.3 การนำเข้าหรือส่งออกซึ่งของเสียเพื่อนำไปปล่อยทิ้งในทะเล

(Import\Export of Wastes for their disposal at sea)

ปัญหาการกำจัดของเสีย ซึ่งเกิดจากกิจการอุตสาหกรรมเป็นปัญหา ใหญ่สำหรับประเทศอุตสาหกรรมทั่วโลก วิธีการและสถานที่กำจัดของเสียที่ขึ้นอยู่กับแต่เดิมอาจ

⁴⁶ IMO, "Draft resolution proposed by Argentina, Brazil, Canada, Chile, Cuba, Denmark, Dominican Republic, Finland, Federal Republic of Germany, Iceland, Ireland, Mexico, Nauru, Norway, Panama, Spain and Sweden." (London:IMO, 1986) p.2.

⁴⁷ IMO, "Disposal into the sea-bed of high-level radioactive wastes Note by the Secretariat." (London:IMO, 1986) p.2.

⁴⁸ IMO, "Draft resolution proposed by France, Japan, the Netherlands, Switzerland, United Kingdom and the United States." (London:IMO, 1986) p.3.

จะไม่เพียงพอที่จะสนองความต้องการของประเทศอุตสาหกรรมบางประเทศ หรือ ในบางกรณีปัญหาทางกฎหมายและการควบคุมรักษาสภาพแวดล้อมภายในประเทศ ก็เป็นอุปสรรคสำหรับการกำจัดของเสียภายในประเทศที่เป็นต้นกำเนิดของของเสียด้วย ปัจจุบัน ปรากฏวิธีการกำจัดของเสียหลากหลายชั้น เช่น นอกจากการนำไปทิ้งเทินทะเล การนำของเสียไปเผาในทะเลแล้ว ยังปรากฏว่า มีการส่งออกไปกำจัดนอกประเทศอีกด้วย ประเทศที่ส่งของเสียออกไปซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นประเทศต้นกำเนิดของของเสียด้วย เรียกว่าประเทศผู้ส่งออก (Exporting country) ประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางหรือเป็นผู้ยอมรับของเสียที่ส่งมา เรียกว่า ประเทศผู้นำเข้า (Importing country) นอกจากนี้ ยังมีประเทศที่ของเสียดังกล่าวถูกขนส่งข้ามพรมแดน เรียกว่า ประเทศที่ของเสียผ่าน (Transit country) การส่งของเสียที่เกิดภายในประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งนั้นอาจมีวัตถุประสงค์ในการจัดการของเสียด้วยวิธีการต่าง ๆ กัน เช่น การนำไปหมักเวียนเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น (recycling) การนำไปบำบัด (treatment) หรือการนำไปกำจัด (final disposal) เป็นต้น

การส่งของเสียที่เป็นอันตราย (hazardous wastes) จากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง เพื่อนำไปกำจัดนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาภาวะมลพิษในสภาวะแวดล้อมได้ ถ้าหากประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางของการขนส่งของเสียนั้นไม่ได้เป็นภาคีของข้อตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ป้องกัน ควบคุมการเกิดมลพิษในสภาวะแวดล้อมเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะ ดังนั้น จึงมีองค์การระหว่างประเทศหลายองค์การให้ความสนใจเรื่องนี้ เช่น Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), European Economic Community (EEC) และ United Nations Environment Programme (UNEP) เป็นต้น โดยเฉพาะ OECD ได้กำหนด Decision and Recommendation on Export of Hazardous Wastes from the OECD Area ขึ้นในปี ค.ศ. 1986 เพื่อควบคุมการส่งของเสียที่เป็นอันตรายออกจากประเทศสมาชิกขององค์การไปยังนอกอาณาเขตการควบคุมขององค์การ เช่น ไปยังประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกขององค์การ หรือไปยังบริเวณนอกเขตอำนาจของรัฐใด ๆ เช่น ในทะเลหลวง โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประเทศผู้ส่งออกที่จะต้องตรวจตรา และควบคุมการส่งออกของเสียไปสู่ปลายทางที่อยู่นอกเขตของ OECD รวมทั้งจะต้องกำหนดกลไกที่ประกันได้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลมีอำนาจห้ามการส่งออกนั้นได้ด้วย การส่งของเสียไปยังประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกของ OECD จะต้องได้รับความยินยอมจากประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางของของเสียนั้นก่อน และจะต้องส่งไปยังสถานที่สำหรับการกำจัดของเสียในประเทศนั้นโดยตรง นอกจากนี้ ยังได้ให้ข้อเสนอแนะทางปฏิบัติไว้ให้ประเทศสมาชิกด้วยว่า ประเทศที่ส่งออกของเสีย ควรจะจัดให้มีการทำข้อตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายกับประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของ OECD เกี่ยวกับเรื่องการส่งของเสียไปยังประเทศนั้น ๆ และควรปฏิบัติตามมาตรฐานที่ OECD เสนอแนะ การที่ OECD ได้เข้ามาควบคุมการส่งของเสียออกไปยังอาณาเขตที่ไม่อยู่ในอำนาจของรัฐใด ๆ เช่น ในทะเลหลวง ก็เพราะได้ตระหนักถึงพื้นที่ของรัฐที่จะต้องร่วมมือกันป้องกัน และรักษาสภาพแวดล้อมทางทะเล ตามที่ได้มีการ

กำหนดไว้ในอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ.1982 (UNCLOS) มาตรา 192⁽⁴⁹⁾

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเล จากการทิ้งของเสียและวัตถุอื่น (LDC) ก็เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศระดับโลกที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการควบคุมการส่งออกหรือนำเข้าของเสียเพื่อการกำจัดเช่นกัน โดยเฉพาะการส่งออกหรือนำเข้าของเสียเพื่อนำไปทิ้งทะเลหรือเผาไหม้ในทะเล (sea disposal) การส่งออกของเสียจากประเทศที่เป็นภาคีสัญญา LDC เพื่อนำไปกำจัดในหรือโดยประเทศที่มีได้เป็นภาคีสัญญา หรือการส่งออกของเสียออกจากประเทศที่มีกฎหมายควบคุม รักษาภาวะแวดล้อมอย่างเคร่งครัดไปกำจัดยังประเทศที่ย่อนการควบคุม ทั้งนี้ อาจจะมีเพื่อเหตุผลทางด้าน เศรษฐศาสตร์ เทคโนโลยี หรือเหตุผลอื่น ๆ ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหามลพิษในสภาวะแวดล้อมได้ บทบัญญัติของอนุสัญญา LDC ที่กำหนดให้รัฐภาคีควบคุมการทิ้งของเสีย รวมทั้งการเผาของเสียในทะเล จากเรือที่จดทะเบียนหรือชกธงของรัฐและควบคุมการทิ้งรวมทั้งการเผาของเสียในทะเลบริเวณเขตอำนาจของรัฐ อาจจะนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการควบคุมการส่งออกหรือนำเข้าของเสียเพื่อการกำจัดมิให้ก่อปัญหามลพิษทางทะเลได้ ปัจจุบัน ประเทศภาคีสัญญาร่วมมือกันเพื่อกำหนดวิธีการในการควบคุม ป้องกัน ปัญหาดังกล่าวโดยอาศัยอนุสัญญา LDC อยู่⁽⁵⁰⁾

จากรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย พ.ศ. 2529 รายงานว่า ในระยะ 7-8 ปี ที่ผ่านมามีประเทศไทยประสบกับปัญหามลพิษจากสารเคมีที่ตกส่งหรือนำเข้ามาทั้งค้างไว้ในโกดัง เก็บสินค้าของการท่าเรือแห่งประเทศไทยหลายครั้งโดยส่วนใหญ่ถูกส่งเข้ามาจากประเทศสิงคโปร์ กากสารเคมีดังกล่าวถูกนำมาระมาทิ้งไว้ที่ประเทศไทยเนื่องจาก มาตรการในการควบคุมการส่ง หรือขนส่งสารเคมีเข้ามาภายในราชอาณาจักรยังมีจุดบกพร่องไม่รัดกุมเพียงพอ ซึ่งจุดจากรายงานดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยควรจะสนใจปรับปรุงมาตรการและกฎหมายที่ควบคุม เกี่ยวกับเรื่องนี้ให้รัดกุมและทันต่อเหตุการณ์ และเป็นที่น่าพิจารณาต่อไปอีกด้วยว่า สถานการณ์ดังกล่าวอาจจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับลักษณะของการนำเข้า หรือส่งออกของเสียเพื่อนำไปกำจัดในประเทศอื่นด้วย

3.3 กฎหมายภายในของประเทศไทย

กฎหมายภายในของประเทศไทยที่บัญญัติถึงการควบคุมการทิ้งทะเลต่าง ๆ ลงสู่ทะเลได้แก่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 119 ซึ่งแก้ไข

⁴⁹ OECD, "Disposal of hazardous waste in marine areas outside any national jurisdiction" (London:IMO, 1986) p.2.

⁵⁰ IMO, "Problems relating to the Import\Export of wastes for their disposal at sea, Review of existing regulation and the need for additional measure under the London Dumping Convention." (London:IMO, 1986.)

เพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 50 บัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใด เท หุ้ง หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ รวมทั้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันเป็นเหตุให้เกิดการตื้นเขิน หรือตกตะกอน หรือทำให้แม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยสกปรกเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิต หรือเป็นอันตรายแก่ การเดินเรือ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพัน บาท และต้องชดเชยเงินค่าใช้จ่ายที่เจ้าท่าต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย"

และมาตรา 121 ซึ่งแก้ไขโดย พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า "เมื่อมีเรือไทย เรือต่างประเทศหรือสิ่งอันใดจมลงหรืออยู่ในสภาพที่ อาจเป็นอันตรายแก่การเดินเรือในน่านน้ำไทย ให้เจ้าของหรือตัวแทนเจ้าของหรือสิ่งอันใดนั้น จัดทำเครื่องหมายแสดงอันตรายโดยพลัน ด้วยเครื่องหมายตามที่เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานผู้มี หน้าที่เห็นสมควร สำหรับเป็นที่สังเกตในการเดินเรือทั้ง เวลากลางวันและ เวลากลางคืน จนกว่าเจ้าของหรือตัวแทนเจ้าของเรือหรือสิ่งอันใดนั้นจะได้ กู้ รื้อ ขน ท้าย หรือกระทำ การ อย่างหนึ่งอย่างใดแก่เรือ หรือสิ่งอันใดซึ่งจมลงหรืออยู่ในสภาพที่อาจเป็นอันตรายแก่การ เดินเรือออกจากที่นั้นเรียบร้อยแล้ว ซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่เจ้าท่า กำหนด

ถ้ามิได้จัดทำเครื่องหมายแสดงอันตราย หรือ กู้ รื้อ ขน ท้าย หรือกระทำการ อย่างหนึ่งอย่างใดให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่เจ้าท่ากำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าท่าหรือ เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่มีอำนาจจัดทำเครื่องหมายแสดงอันตราย หรือ กู้ รื้อ ขน ท้าย หรือ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแก่เรือหรือสิ่งอันใด และทรัพย์สินอยู่ในเรือหรือสิ่งอันใด ให้พ้น จากสภาพที่อาจเป็นอันตรายแก่การเดินเรือ โดยเรียกค่าใช้จ่ายจากเจ้าของเรือหรือตัวแทน เจ้าของเรือหรือสิ่งอันใดนั้น

ถ้าเรือไทย เรือต่างประเทศหรือสิ่งอันใดตามวรรคหนึ่ง มีสิ่งซึ่งก่อหรืออาจก่อให้เกิด มลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ให้เจ้าของหรือตัวแทนเจ้าของเรือหรือสิ่งอันใดนั้น ขจัดหรือป้องกันมลพิษ ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่เจ้าท่ากำหนด หากไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่มีอำนาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อขจัด หรือป้องกัน มลพิษนั้นได้ โดยเรียกค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือตัวแทนเจ้าของเรือหรือสิ่งอันใดนั้น

ในกรณีที่เจ้าของหรือตัวแทนเจ้าของเรือ หรือสิ่งอันใดไม่ยอมชดเชยค่าใช้จ่าย ตามวรรคสองหรือวรรคสาม ภายในระยะเวลาที่เจ้าท่ากำหนดตามวรรคแรกหรือไม่ ปรากฏตัวเจ้าของหรือตัวแทนเจ้าของเรือหรือสิ่งอันใดนั้น ให้เจ้าท่าด้วยความเห็นชอบของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมนำเรือ หรือสิ่งอันใดและทรัพย์สินที่อยู่ในเรือหรือสิ่งอันใดนั้น ออกขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่น..."

บทบัญญัติมาตรา 119 เป็นบทบัญญัติเพียงมาตราเดียวของพระราชบัญญัตินี้ที่มีวัตถุประสงค์

ในการควบคุมการทิ้งของเสียลงสู่ทะเลโดยตรง โดยมีสาระสำคัญห้ามมิให้ผู้ใดทิ้ง หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ รวมทั้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงใน ทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขินหรือตกตะกอนหรือสกปรกเป็นพิษต่อสิ่ง มีชีวิตหรือเป็นอันตรายแก่การเดินเรือ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก เจ้าท่า หากฝ่าฝืนต้องได้ รับโทษตามที่บัญญัติไว้

ส่วนมาตรา 121 นั้น มิได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการห้ามทิ้งของเสียลงสู่ทะเล แต่ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของเจ้าของหรือตัวแทนเจ้าของเรือ หรือสิ่งอื่นใดที่จมลง หรืออยู่ ในสภาพที่อาจเป็นอันตรายแก่การเดินเรือในน่านน้ำไทย หรืออาจก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ให้ดำเนินการกู้ รื้อ ขน ทุลาย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเสีย โดยไม่ ปล่อยบละเลย ทั้งไว้ในสภาพเช่นนั้น

ตามบทบัญญัติทั้งสองมาตรา ดังกล่าว คำว่า

"น่านน้ำไทย" หมายความว่าบรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทย (51)

"เจ้าท่า" หมายความว่าอธิบดีกรมเจ้าท่า หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย (52)

เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายไทย แสดงให้เห็นแนวความคิดในการป้องกัน และ ควบคุมมิให้เกิดภาวะมลพิษจากการทิ้ง เทเฉพาะบริเวณทะเลชายฝั่งของประเทศไทย ซึ่ง เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งเท่านั้น การพิจารณาถึงหลักการใช้อำนาจของรัฐตามแนวทางที่ ได้ใช้กับกฎหมายระหว่างประเทศจึง ไม่อาจนำมาใช้ได้ ดังนั้นการพิจารณาจึงจะพิจารณา ตามกลไกของพระราชบัญญัติ และปัญหาทางกฎหมาย

กลไกของพระราชบัญญัติฯ ที่ใช้ควบคุมการทิ้ง เท ได้แก่

1. การขออนุญาตทิ้ง เท พระราชบัญญัติฯ กำหนดว่า ก่อนการทิ้ง เทสิ่งใด ๆ ลงในทะเลเขตน่านน้ำไทย จะต้องขออนุญาตจาก "เจ้าท่า" ก่อน สำหรับอำนาจในการ พิจารณาอนุญาตให้ทิ้ง เทนั้น อธิบดีกรมเจ้าท่าได้มอบหมายให้แก่ กองตรวจการขนส่งทางน้ำ และสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หลักกฎหมายของไทยได้ กำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิจารณาอนุญาตการทิ้ง เท ตามที่กฎหมายระหว่าง ประเทศยึดถือด้วยเช่นกัน เพียงแต่หน่วยงานที่รับผิดชอบคือกรมเจ้าท่า มิได้บัญญัติหน้าที่เฉพาะ ด้านนี้เท่านั้น และไม่ถือว่าเป็นงานหลักของกรม

51 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2525 มาตรา 3.

52 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2525 มาตรา 3.

สารที่ห้ามมิให้ตั้ง เท่าก่อนได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ตามที่พระราชบัญญัติฯ กำหนดไว้
ได้แก่

- หิน กรวด ทราย ดิน โคลน
- อับเฉา
- สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ
- น้ำมัน
- เคมีภัณฑ์

ตามทางปฏิบัติ กรมเจ้าท่าไม่เคยอนุญาตให้ผู้ใดตั้งแหล่งต่าง ๆ ดังกล่าวลงใน
ทะเลเขตน่านน้ำไทย

2. การแก้ไขจัดภาวะมลพิษโดยเจ้าท่า ในกรณีที่มีผู้ตั้งแหล่งต่าง ๆ ดังกล่าว
ดังที่กำหนดไว้ และก่อให้เกิดภาวะมลพิษในทะเลเขตน่านน้ำไทย พระราชบัญญัติกำหนดให้กรม
เจ้าท่ามีหน้าที่ในการจัดสิ่งเหล่านี้ และเรียกให้ผู้ผ่านชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่เจ้าท่าต้อง
เสียไปเพื่อการดังกล่าว

3. การแก้ไข ป้องกันความเสียหายโดยผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษ ในกรณีที่มี
เรือหรือสิ่งอื่นใดจมลง อันอาจเป็นอันตรายแก่การเดินทางเรือในเขตน่านน้ำไทย หรือมีสิ่งอันก่อ
ให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติกำหนดให้เจ้าของหรือตัวแทนเจ้าของเรือหรือสิ่งอื่น
ใดนั้น มีหน้าที่ป้องกันและจัดอันตรายหรือภาวะมลพิษนั้นก่อน ทั้งนี้ ถ้าหากไม่มีผู้กระทำการ
ดังกล่าวจึงให้เป็นหน้าที่ของเจ้าท่า ที่จะดำเนินการแล้วเรียกค่าใช้จ่ายจากผู้ต้องรับผิดชอบ

4. การลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืน พระราชบัญญัติได้กำหนดโทษปรับและกำหนดให้
ชดใช้เงินค่าใช้จ่ายให้แก่เจ้าท่า ไว้สำหรับในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดห้ามตั้งแหล่งใด ๆ ลง
ในทะเลเขตน่านน้ำไทย

3.4 ปัญหากฎหมายในการควบคุม ป้องกัน และแก้ไขภาวะมลพิษทางทะเลเนื่องจากการตั้งเท ของเสียในประเทศไทย

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ได้ถูกตราขึ้นมาใช้นานแล้วตั้งแต่ พ.ศ.2456
แม้จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางมาตราโดยตลอด ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
การควบคุมการทิ้งเทของเสียลงสู่ทะเลนั้นถูกจัดให้อยู่ใน ภาคที่ 1 หมวดที่ 6 ข้อบังคับเบ็ดเตล็ด
ว่าด้วยการทิ้งอับเฉาลงในลำแม่น้ำ เขตท่า หรือในท่าเลทอดสมจอดเรือ และว่าด้วยเรือที่
เป็นอันตรายลง ฯลฯ. บทบัญญัติในมาตรา 119 ซึ่งได้กล่าวถึงรายละเอียดมาแล้วได้รับการ
การบัญญัติขึ้นมาใหม่ เพื่อทดแทนบทบัญญัติเดิมในปี พ.ศ.2515 โดยประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ 50 ส่วนมาตรา 121 ได้รับการบัญญัติขึ้นมาใหม่ เพื่อทดแทนบทบัญญัติเดิมในปี พ.ศ.2522
โดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 15) พ.ศ.2522 ถึงแม้จะได้รับการ
บัญญัติขึ้นมาใหม่ เพื่อทดแทนของเดิม แต่บทบัญญัติที่ออกมาใหม่นี้ก็ไม่ได้เปลี่ยนแนวความคิด

โครงสร้าง หรือกลไกในการควบคุมการทิ้งของเสียลงสู่ทะเลให้แตกต่างจากเดิม ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการทิ้งทะเลในประเทศไทยจึงปรากฏขึ้นหลายประการ คือ

3.4.1 บทบัญญัติที่กำหนดไว้ยังไม่สามารถควบคุม ป้องกันการทิ้งทะเลสิ่งใด ๆ ลงสู่ทะเลอันอาจก่อให้เกิดภาวะมลพิษทางทะเลอย่างได้ผล เนื่องจาก

- ขาดมาตรการควบคุม พระราชบัญญัติฯ มาตรา 119 กำหนด "ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้ง ...ลงในทะเลภายในน่านน้ำไทย... เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า..." เป็นการห้ามมิให้มีการทิ้งทะเลไม่ว่าจากแหล่งกำเนิดใด ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วแต่ตอนต้นแหล่งกำเนิดของภาวะมลพิษทางทะเลมีอยู่หลายประเภท เช่น ภาวะมลพิษอันมีแหล่งกำเนิดจากแผ่นดิน ภาวะมลพิษจากเรือ หรือภาวะมลพิษจากการทิ้งทะเลโดยตรง ทั้งนี้โดยกฎหมายปล่อยให้เป็นการอนุญาตของเจ้าท่าที่จะจัดหามาตรการในการควบคุมตนเอง ในทางปฏิบัติ การควบคุมการทิ้งของเสียจากแหล่งกำเนิดแต่ละชนิดต้องใช้วิธีการควบคุมที่แตกต่างกันที่จะให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบควบคุมทั้งในทางปฏิบัติและการออกระเบียบมาตรการในการควบคุมให้ได้ผลทั้งหมดย่อมเป็นไปได้ยาก และโดยที่กรมเจ้าท่ามีลักษณะงานที่จะต้องปฏิบัติหลายอย่างหลายประเภท ดังนั้นในการควบคุมการทิ้งของเสียหรือสิ่งใด ๆ ลงในทะเลในเขตน่านน้ำไทย กรมเจ้าท่าจึงเพียงแต่กำหนดระเบียบแนวทางปฏิบัติสำหรับเจ้าพนักงานให้เป็นไปตามกฎหมายไว้ใน ข้อ 31 ของระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยการรักษาแนวฝั่งน่านน้ำไทย พ.ศ.2526 ว่า

"ภายในน่านน้ำไทย ผู้ใดจะทิ้งสิ่งใด ๆ ที่อาจจะเป็นการทำให้เกิดการดินเขินหรือตะกอนหรือสกปรกเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตหรือเป็นอันตรายแก่การเดินเรือ เช่น หิน ดิน กรวดทราย น้ำมัน ฯลฯ ทั้งลงในน่านน้ำไทย ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าก่อน

31.1 การทิ้งทะเลไม่ทำให้ร่องน้ำทางเรือเดินเสื่อมเสียไปด้วยประการใด ๆ และไม่เป็นเหตุให้เกิดความไม่สะดวกแก่การจราจรทางน้ำด้วย

31.2 การทิ้งต้องกระทำโดยมิให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างตามริมฝั่งของลำน้ำตอนนั้น ๆ

31.3 การทิ้งต้องไม่ทำความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น

31.4 กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น เช่น จำนวน หรือขนาดของสิ่งที่จะทิ้ง ฯลฯ และมีแผนที่สั่งเซบประกอบด้วย

31.5 วัสดุที่จะทิ้งหรือพื้นที่ที่จะทิ้งและการอนุญาตให้ทิ้งวัสดุใด ๆ ให้พิจารณาตามบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางทะเลจากการทิ้งวัสดุเหลือใช้และสิ่งอื่น ๆ (The Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Water and other matter) ตามภาคผนวกแนบท้ายระเบียบนี้" ซึ่งระเบียบกรมเจ้าท่าใช้เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติของเจ้าพนักงานเท่านั้น ไม่อาจบังคับ

บุคคลภายนอกได้ เพราะไม่มีการให้อำนาจไว้ในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ

- ซาดแนวทางและวิธีการในการพิจารณาให้อนุญาต มาตรา 119 กำหนดประเภทของสิ่งต่าง ๆ ที่ห้ามมิให้มีการทิ้งลงในทะเลเขตน่านน้ำไทยไว้อย่างหยาบ ๆ ว่ามี "...หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ รวมทั้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์..." และให้เจ้าท่ามีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ทิ้งเทได้ ซึ่งจากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาให้อนุญาตหลายประการ เช่น จะอนุญาตให้ทิ้งเตสารประเภทใดบ้าง โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาภาวะมลพิษ ในปริมาณเท่าใด การทิ้งจะต้องกำหนดสถานที่ทิ้ง เทไว้หรือไม่ และจะอนุญาตให้มีการทิ้ง เทได้บ่อยครั้งเพียงใด เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ หากไม่มีการบัญญัติไว้ เป็นกฎเกณฑ์อย่างแน่ชัดแล้วก็ยากที่ข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่จะตัดสินใจได้ เพราะการตัดสินใจให้อนุญาต หากก่อให้เกิดภาวะมลพิษขึ้น ก็จะมีปัญหาตามมาอีกมากมาย ประกอบกับหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาอนุญาตการทิ้ง เทนั้นก็มีได้มีบุคคลากรที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อพิจารณาอนุญาตโดยตรง ซึ่งควรจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับประเภทของสาร คุณสมบัติและผลกระทบจากการทิ้ง เทสิ่งใด ๆ ลงในทะเลอีกด้วย ปัญหาในการพิจารณาให้อนุญาตจึง เป็นปัญหาใหญ่สำหรับ "เจ้าท่า" ดังนั้นจึงได้มีการกำหนดคำแนะนำในการอนุญาตให้ทิ้งสิ่งของลงในน้ำไว้ในภาคผนวกที่ 1 ของระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยการรักษาแนวฝั่งน่านน้ำไทย พ.ศ. 2526 ดังนี้

ผนวก 1

คำแนะนำในการอนุญาตให้ทิ้งสิ่งของลงในน้ำ

- ก. วัสดุเหลือใช้หรือวัสดุอื่น ๆ ต่อไปนี้ ห้ามอนุญาตให้ทิ้งลงในน้ำโดยเด็ดขาด
1. สารประกอบออกแกนโนฮาโลเจน
 2. พรอทและสารประกอบพรอท
 3. แคลเซียมและสารประกอบแคลเซียม
 4. พลาสติกหรือวัสดุสังเคราะห์ที่คงทน เช่น ด้ายยาสและเชือก ซึ่งอาจลอยอยู่ใกล้ผิวน้ำหรือในน้ำ อันเป็นผลกระทบกระเทือนถึงการประมง การเดินเรือ หรือการประกอบกิจการอื่น ๆ
 5. น้ำมันดิบ น้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันดีเซลหนัก น้ำมันหล่อลื่น หรือวัสดุใด ๆ ที่มีสิ่ง เหล่านี้เป็นอยู่

6. สารที่มีกัมมันตภาพรังสี สารชีวะ

7. วัสดุซึ่งผลิตขึ้นเพื่อการสงครามทางชีวะและ เคมี

วัสดุดังกล่าวนี้ ไม่รวมถึงสารซึ่ง เมื่อทิ้งลงน้ำแล้วก็จะปราศจากอันตรายลงโดยเร็ว ไม่ว่าจะ เป็นทางกายภาพ, เคมี หรือชีวะ นอกจากจะทำให้องค์กายพาทงทะเลซึ่งรับประทานได้หมดรส หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์หรือสัตว์เลี้ยง

ข. สิ่งต่อไปนี้ ให้พิจารณาอนุญาตให้ทิ้งลงในทะเลได้เป็นราย ๆ ไป เมื่อมีกรณีฉุกเฉิน หรือไม่ก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ และเห็นว่าไม่มีทางอื่นที่ดีกว่า แต่ห้ามมิให้อนุญาตทิ้งลงในแม่น้ำ ลำคลอง, บึง, อ่างเก็บน้ำ, ทะเลสาบ โดยเด็ดขาด

1. อาเซนิค ตะกั่ว ทองแดง สังกะสี สารประกอบของธาตุเหล่านี้

2. สารประกอบออกแกนไนซิลิคอน

3. ฟลูออไรด์

4. โซเดียมไนต์

5. ยาฆ่าแมลง และผลพลอยได้จากการผลิต

6. เบริลเลียม โครเมียม นิกเกิล วานาเดียม และสารประกอบของธาตุเหล่านี้ ซึ่งมีจำนวนมาก

7. ภาชนะ เศษโลหะ และวัสดุชิ้นใหญ่ ๆ ซึ่ง เมื่อจมสู่พื้นท้องทะเลอาจเป็นอุปสรรคต่อการประมงหรือการเดินเรือ

ค. หัวข้อที่ต้องนำมาพิจารณาในการอนุญาตให้ทิ้งวัสดุเหลือใช้ หรือวัสดุอื่น ๆ ลงในทะเล

1. คุณสมบัติและส่วนประกอบของวัสดุนั้น ได้แก่

1.1 ปริมาณและส่วนประกอบของวัสดุที่จะอนุญาตให้ทิ้งต่อปี

1.2 รูปแบบ เช่นของแข็ง ของเหลวชั้น ของเหลว หรือของที่มีสภาพเป็นก๊าซ

1.3 คุณสมบัติทั้งทาง

- กายภาพ เช่น การละลาย และความแน่น
- เคมีและชีวเคมี เช่น ความต้องการออกซิเจน
- ชีวะ เช่น มีเชื้อไวรัส แบคทีเรีย ยีสต์ พาราสิต

1.4 ความเป็นพิษ

1.5 ความคงทน ทั้งทางกายภาพ เคมี และชีว

1.6 การสะสม การเปลี่ยนแปลงทางชีว ของสารชีวหรือการเกิดตะกอน

1.7 ความไวต่อการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ ทางกายภาพทางเคมี และทางชีวเคมีรวมทั้งการมีปฏิกิริยาต่อสารละลายจากสิ่งที่มีชีวิต และไม่มีชีวิต

1.8 โอกาสที่จะก่อให้เกิดความสกปรกหรือการเปลี่ยนแปลงอื่นๆ ซึ่งทำให้ราคาของทรัพยากรทางทะเล ลดลง

2. คุณสมบัติของพื้ และวิธีการทิ้ง

2.1 ความลึก ความลึก ระยะทางจากฝั่ง ความห่างไกลจากสถานที่เพาะเลี้ยงกุ้ง ปลา หอย หรือทรัพยากรอื่น ๆ

2.2 อัตราการทิ้งต่อระยะเวลา

2.3 วิธีการบรรจุหีบห่อ และภาชนะ

2.4 ความเงื่อนงำ ซึ่งขึ้นอยู่กับวิธีการปล่อยทิ้ง

2.5 คุณสมบัติในการแพร่กระจาย เช่น ผลของกระแส น้ำขึ้นลงและลม

2.6 คุณสมบัติของน้ำ เช่นอุณหภูมิ ความเป็นกรดด่าง ความเค็ม ความเป็นชนของน้ำ ปริมาณของออกซิเจน ไนโตรเจน

2.7 ลักษณะของพื้ท้องทะเล

2.8 สิ่งของซึ่งถูกทิ้งไว้เดิม

2.9 มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์เพียงพอในการที่จะประกอบการพิจารณาอนุญาตหรือไม่

3. การพิจารณาโดยทั่วไป และสภาพการ

- 3.1 ผลซึ่งอาจกระทบต่อทัศนียภาพ เช่น การลอยหรือถูกพัดไปติดฝั่ง, ความขุ่นของน้ำ, กลิ่น, การเปลี่ยนสี และการเกิดฟอง
- 3.2 ผลซึ่งอาจเกิดต่อสิ่งมีชีวิต เช่น ปู, ปลา, หอย, หรือพืช
- 3.3 ผลซึ่งอาจกระทบต่อการใช้ทะเลด้านอื่น ๆ เช่น ทำให้คุณภาพของน้ำซึ่งใช้ในทางอุตสาหกรรมเสียไป สิ่งก่อสร้างใต้น้ำเกิดสนิมผุกร่อน, สิ่งลายน้ยขัดขวางการเดินทางเรือ, การประมง และการรักษาสภาพของพื้นที่แห่งใดแห่งหนึ่งไว้ เพื่อการศึกษาทางวิทยาศาสตร์
- 3.4 หนทางซึ่งอาจจัดสิ่งเหล่านี้ได้บนฝั่ง หรือกรรมวิธีที่จะลดความเป็นอันตรายก่อนทิ้งลงในทะเล

คำแนะนำดังกล่าว กำหนดขึ้นตามแนวทางของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสียและวัตถุอื่น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว กรมเจ้าท่าไม่เคยอนุญาตให้ผู้ใดทิ้งของเสียต่าง ๆ ดังกล่าวลงในเขตน่านน้ำไทยเลย แต่ก็ได้หมายความว่าเมื่อเจ้าท่ามิได้อนุญาตให้มีการทิ้งของเสียต่าง ๆ ลงสู่ทะเลตามบทบัญญัติมาตรา 119 เลยแล้วจะไม่มี การทิ้งของเสียต่าง ๆ ลงสู่ทะเลโดยไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดตามขั้นตอนของกฎหมายปรากฏอยู่มากดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการออกใบอนุญาตให้ทิ้งของเสียตามข้อสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งของเสียและวัตถุอื่น ได้วางหลักไว้แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า การปฏิบัติ การพิจารณาอนุญาตให้ทิ้งของเสียลงสู่ทะเลตามแนวทางของอนุสัญญาจะสะดวกแก่หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่รับผิดชอบมากกว่า เพราะมีความชัดเจนแน่นอน การใช้ดุลพินิจสามารถใช้ได้ภายในขอบเขตของอนุสัญญา

พระราชบัญญัติฯ มาตรา 119 ห้ามมิให้ทิ้งของเสียต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ลงในทะเลภายในน่านน้ำไทยเท่านั้น ซึ่งกรณีนี้ "น่านน้ำไทย" หมายถึง บริเวณน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทย ซึ่งน่าจะ ได้แก่ บริเวณน่านน้ำชายฝั่ง และทะเลอาณาเขตของประเทศไทย ส่วนจะรวมไปถึงบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยหรือไม่ นั้นขึ้นอยู่กับว่า เราจะสามารถถือได้ว่าเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยหรือไม่ แต่ไม่ว่าจะถือเป็นอย่างใดก็ตาม การควบคุมการทิ้งของเสียภายในน่านน้ำไทยจะให้ผลในการป้องกันการเกิดภาวะมลพิษทางทะเลอันจะทำความเสียหายแก่บริเวณชายฝั่งทะเล และเศรษฐกิจของ

ประเทศไทยได้เพียงส่วนเดียวเท่านั้น เพราะถึงแม้การทิ้งระเบิดจะกระทำในเขตทะเลหลวง ภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นก็อาจจะถูกกระแสพัดพาเข้ามาในเขตน่านน้ำไทยได้ เช่นเดียวกัน กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันของไทย ไม่อาจควบคุมการทิ้งระเบิดของเสียหรือสิ่งอื่นใดไปทิ้งในทะเลหลวงได้ ลักษณะการควบคุมยังเป็นการใช้อำนาจของรัฐชายฝั่งเพียงอย่างเดียว

3.4.2 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ได้ตราขึ้นใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2456 ซึ่งตรงกับ ค.ศ. 1913 ดังที่ได้เคยกล่าวถึงมาแล้วว่า กฎหมายคุ้มครองสภาวะแวดล้อมทางทะเลเพิ่งจะพัฒนาและเป็นที่รู้จักกันไม่นานมานี้เอง ในยุคที่ตราพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยขึ้น ยังไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมการทิ้งระเบิดของเสียลงสู่ทะเล บัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ จึงไม่ได้ตราขึ้นเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายระหว่างประเทศฉบับใด ๆ แม้ในการปรับปรุงแก้ไข มาตรา 119 ในปี พ.ศ. 2515 (ค.ศ. 1972) ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาร่างอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งระเบิดของเสียและวัตถุอื่น บทบัญญัติที่ได้กำหนดขึ้นใหม่ก็มิได้มีหลักการหรือแนวความคิดเกี่ยวข้องกับอนุสัญญานับตั้งกล่าวแต่อย่างใด

3.4.3 ด้วยเหตุที่กฎหมายที่ควบคุมการทิ้งสิ่งใด ๆ ลงสู่ทะเลของไทยได้ถูกบัญญัติขึ้นใช้มานานแล้ว ปัจจุบันสถานการณ์ของประเทศเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม การพัฒนาประเทศมีแนวโน้มเข้าสู่การอุตสาหกรรม ของเสียหรือวัตถุที่เหลือใช้จากการอุตสาหกรรมมีจำนวนมากขึ้น ประเทศใกล้เคียงของเราก็เช่นเดียวกัน บางประเทศที่มีแผ่นดินจำกัด หรือมีกฎหมายควบคุม ป้องกันสภาวะแวดล้อมเคร่งครัด ย่อมจะหาหนทางที่จะกำจัดของเสียที่เพิ่มมากขึ้นทุกวัน ๆ โดยวิธีที่มีผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมของประเทศตนเองน้อยที่สุด หากประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการทิ้งระเบิดของเสียลงสู่ทะเลแล้ว ของเสียและวัตถุอื่น ๆ ทั้งจากภายในประเทศและจากต่างประเทศจะถูกนำมาทิ้งในทะเลบริเวณใกล้เคียงน่านน้ำไทย ภาวะมลพิษที่อาจเกิดขึ้นได้จะทำความเสียหายให้แก่ประเทศไทยอย่างแน่นอน การควบคุมการทิ้งสิ่งใด ๆ ลงในทะเลหลวงจะกระทำได้ประการเดียวคือ โดยการร่วมมือกันระหว่างประเทศ ดังเช่น การกำหนดอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเลจากการทิ้งระเบิดของเสียและวัตถุอื่น และการปฏิบัติการตามอนุสัญญา สำหรับกฎหมายภายในของประเทศไทยเรานั้นก็ถึงเวลาที่จะต้องเปลี่ยนแปลงปรับปรุง เพื่อให้ทันกับสถานการณ์ของโลกแล้วเช่นกัน