



ประเทศไทยกับมาตรการทางกฎหมายในฐานะภาคีสมาชิกของอนุสัญญาบาเซล :
 ศึกษกรณีข้อแก้ไขภาคผนวกที่เกี่ยวข้องกับขยะพลาสติก

Thailand and Legal Measures as a Member of the Basel Convention:
 A Case study of Plastic waste Amendments

ณัฐวัฒน์ ปิยเรืองวิทย์ Natawat Piyaruengvit*

นพร โพธิ์พัฒนชัย Naporn Popattanachai**

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางมาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติตามพันธกรณีในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาบาเซล (อนุสัญญา) ตลอดจนความร่วมมือในด้านกฎหมาย หรือแนวทางปฏิบัติจากการที่อนุสัญญาฯ ได้มีการออกข้อแก้ไขภาคผนวกใหม่ โดยมีการแบ่งประเภทขยะพลาสติกจากเดิมที่ไม่ใช่ของเสียอันตราย เป็นของเสียอันตราย โดยมีการปรับปรุงแก้ไขใหม่ในภาคผนวก 2 ภาคผนวก 8 และภาคผนวก 9 อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงแก้ไขของภาคผนวกดังกล่าว นั้น มีประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณาอยู่ที่การแบ่งประเภทของขยะพลาสติก ที่ได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติใหม่สำหรับขยะพลาสติกบางประเภท ซึ่งมาตรการที่รัฐภาคีจะต้องนำมาปรับใช้และอนุวัติการกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกัน

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงแก้ไขดังกล่าว มีประเด็นเงื่อนไขในการส่งออกและนำเข้าขยะพลาสติกสำหรับขยะพลาสติกที่อยู่ภายใต้ภาคผนวก 9 ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่การส่งออกและนำเข้าของเสียในรายการที่กำหนดไว้ตามที่ระบุไว้ในรายการ B3011 ภาคผนวกที่ 9 ทำอนุสัญญาบาเซลนั้น ไม่ต้องมีการแจ้งการบอกกล่าวล่วงหน้าจากรัฐต้นทางไปยังรัฐปลายทาง (PIC: Prior Informed Consent) แต่มีเงื่อนไขว่า จะต้องเป็นการนำเข้ามาเพื่อไปใช้ในการรีไซเคิลในลักษณะการจัดการที่ดีเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และจะต้องเป็นขยะพลาสติกที่เกือบจะปราศจากการปนเปื้อน โดยคำว่าเป็นการจัดการที่ดีเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม หรือ Environmentally Sound Manner ตาม

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

ที่กำหนดนั้น ไม่ได้มีนิยามความหมายที่เป็นสากล ทำให้ต้องมีการกำหนดนิยามคำจำกัดความให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาบาเซล จึงเป็นเรื่องประเทศไทยจะต้องมีการวางมาตรการและกำหนดนิยามของคำดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติ

คำสำคัญ: ขยะพลาสติก อนุสัญญาบาเซล มาตรการทางกฎหมาย

Abstract

The purpose of this article is to study Thailand legal measures to comply with obligations as Thailand is a member of the Basel Convention (the Convention), as well as Thailand readiness in legal matters or guidelines because the Convention has issued a new annex amendment categorizing plastic waste from non-hazardous waste to hazardous waste. The revisions are included in Annex 2, Annex 8, and Annex 9. However, in the amendment of the said Annexes there is an issue that needs to be considered in the classification of plastic waste. New guidelines for certain types of plastic waste which contain measures that party states must adopt and implement laws or guidelines accordingly.

*However, in such amendments there are plastic waste export and import requirements for plastic waste covered under Annex 9, which are essentially the export and import of waste listed in Annex B3011 list 9 at the end of the Basel Convention, advance notice from a state of origin to a state of destination (PIC: Prior Informed Consent) is not required, but on condition that the plastic waste must be imported for recycling in a manner that is friendly to the environment, and it must be plastic waste that is almost free from contamination. The words that **it is good management, that is friendly to the environment, or environmentally sound manner** as defined do not have a universal definition of meaning. Therefore, Thailand definitions must be in accordance with the objectives of the Basel Convention. Thus, Thailand must put measures in place and set definitions of such terms in order to create clarity in the practice guidelines.*

Keywords : Plastic Waste, Basel Convention, Legal Measures

บทนำ

การนำเข้าขยะพลาสติกสำหรับประเทศไทยนั้น เป็นการนำเข้ามาเพื่อดำเนินการรีไซเคิล แต่แม้ว่าประเทศไทยเองจะเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาบาเซลก็ตาม ปัญหาการลักลอบการนำเข้าของเสียอันตรายรายปะปนมากับขยะพลาสติก ก็ยังคงเป็นปัญหาใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อประเทศจีนได้มีการออกประกาศมาตรการห้ามนำเข้าของเสียอันตราย โดยหนึ่งในมาตรการดังกล่าวมีการห้ามนำเข้าขยะพลาสติกอยู่ด้วยทำให้ของเสียดังกล่าวนี้ เกิดเป็นปัญหาต่อนานาประเทศ เนื่องจากการเส้นทางการส่งออกขยะพลาสติกนั้น ได้มีการเปลี่ยนถ่ายไปยังประเทศอื่น ๆ ที่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการนำเข้าของเสียที่อ่อนแอกว่า เป็นเหตุให้โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme-UNEP) ได้มีการจัดประชุมภาคีสมาชิกอนุสัญญาบาเซล สมัยที่ 14 เพื่อแก้ไขอนุสัญญา โดยได้มีการบรรลุ ข้อตกลงในการควบคุมและจำกัดการส่งออกขยะพลาสติกระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในภาคีสมาชิก 188 ประเทศทั่วโลก ย่อมมีพันธกรณีผูกพันตามข้อแก้ไขใหม่ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประเภทของเสียในภาคผนวกทำอนุสัญญา เพื่อที่จะสามารถใช้สิทธิตามกลไกทางกฎหมายระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นภาคีสมาชิกตามอนุสัญญาบาเซล ในการที่จะกำหนดมาตรการในการนำเข้าของเสียพลาสติกได้

โดยสาระสำคัญของข้อแก้ไขอนุสัญญาฉบับนี้ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อนำ “ขยะพลาสติก” ยกเว้นขยะพลาสติกบางประเภทที่มีลักษณะชัดเจน มากำหนดไว้ในประเภทของเสียที่ต้องถูกควบคุมภายใต้อนุสัญญาบาเซลว่าเป็น “ของเสียอันตราย” หรือ “ของเสียที่จะต้องได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ” โดยการปรับปรุงแก้ไขดังกล่าวนี้ เรียกว่าข้อแก้ไขอนุสัญญาเกี่ยวกับพลาสติก (Plastic Waste Amendments) ซึ่งสาระสำคัญของข้อแก้ไขนั้น เป็นการแบ่งประเภทพลาสติกเป็นของเสียอื่น กับของเสียอันตราย ว่าจะต้องมีกระบวนการดำเนินการอย่างไรบ้าง โดยบทความนี้จะมุ่งเน้นศึกษาถึงแนวทางและมาตรการของอนุสัญญาบาเซลในข้อแก้ไขอนุสัญญา ดังกล่าว และจะวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์ที่ข้อแก้ไขฯ ดังกล่าวกำหนดเกี่ยวกับประเภทของเสียพลาสติกใหม่ เพื่อใช้ในการกำหนดมาตรการในการนำเข้าขยะพลาสติกของประเทศไทยเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาบาเซล และให้มีความชัดเจนในการดำเนินการมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษามาตรการในการนำเข้าขยะพลาสติก รวมถึงแนวทางมาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติตามพันธกรณีในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาบาเซล
2. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และมาตรการที่เป็นข้อแก้ไขใหม่ของภาคผนวกทำอนุสัญญาบาเซล โดยวิเคราะห์ถึงผลกระทบจากการที่ประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามข้อแก้ไขที่มีการปรับปรุงใหม่ดังกล่าว

ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาอนุสัญญาบาเซล ในส่วนของมาตรการของข้อแก้ไขอนุสัญญาบาเซลใหม่ (Amendment Plastic) โดยเน้นศึกษาผลกระทบจากการที่ประเทศไทยต้องปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับบริบท และรองรับกับหลักการใหม่ของมาตรการในการนำเข้าขยะพลาสติก

วิธีการศึกษา

บทความนี้ ใช้วิธีการศึกษาหรือวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการศึกษาวิจัยผ่านการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ (Documentary Research) รวมทั้งข้อมูลที่ค้นคว้าทางอินเทอร์เน็ตของหน่วยงานรัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรเอกชนต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมุ่งศึกษาเกี่ยวกับประเด็นการนำเข้าขยะพลาสติกระหว่างประเทศ ในส่วนของข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญและผลกระทบของประเทศไทยที่สืบเนื่องมาจากการแก้ไขอนุสัญญาบาเซล โดยเฉพาะข้อแก้ไขภาคผนวกทำอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับประเภทของเสียที่เป็นพลาสติก ซึ่งเอกสารที่ใช้ในการศึกษาวิจัยนี้ ปรากฏอยู่ในทั้งรูปแบบเอกสาร บทความ วารสารทางวิชาการด้านกฎหมายต่าง ๆ และข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบถึงสิทธิและพันธกรณีตามอนุสัญญาบาเซล รวมถึงมาตรการทางกฎหมาย และผลกระทบของข้อแก้ไขอนุสัญญาบาเซลใหม่ (Amendment Plastic) ที่มีต่อประเทศไทยในทางปฏิบัติ ที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายขยะพลาสติกเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และวางมาตรการในทางปฏิบัติ เพื่อให้สอดคล้องตามพันธกรณีของอนุสัญญาบาเซล ในฐานะประเทศภาคีสมาชิก

พันธกรณีต่ออนุสัญญาบาเซล

โดยหลักการของอนุสัญญาบาเซล (อนุสัญญาฯ) นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะลดการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด รวมไปถึงลดการก่อให้เกิดของเสียอันตราย ซึ่งจะนำไปสู่การกำจัดของเสียอันตรายจากแหล่งกำเนิดให้มากที่สุด จึงนำมาซึ่งมาตรการในการจัดการการเคลื่อนย้ายเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยอนุสัญญาฯ ได้มีการกำหนดให้มีระบบการแจ้งและให้การยินยอมล่วงหน้า (Prior Informed Consent) หรือที่เรียกว่าระบบ PIC ซึ่งเป็นระบบที่ใช้ในการควบคุมการเคลื่อนย้ายของเสียอันตราย โดยการแจ้งบอกกล่าวล่วงหน้าไปยังรัฐปลายทางที่จะส่งของไป ซึ่งสาระสำคัญของกระบวนการ PIC อยู่ที่ก่อนที่จะมีการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านของเสียอันตรายไปยังประเทศอื่น ๆ จะต้องดำเนินการแจ้งขออนุญาตไปยังประเทศปลายทาง

ที่จะนำส่งของเสียอันตราย เพื่อให้ประเทศดังกล่าวได้มีการอนุมัติเสียก่อน โดยที่ประเทศต้นทางที่จะส่งออกนั้น จะต้องได้รับความยินยอมจากประเทศปลายทางเป็นลายลักษณ์อักษรเสียก่อน จึงจะทำการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายได้ ซึ่งในการขนส่งเคลื่อนย้ายนั้น จะต้องทำการบรรจุ ตัดฉลาก และขนส่งด้วยวิธีการตามมาตรฐานที่กำหนดในระดับสากล รวมถึงกำหนดความรับผิดชอบ หากเกิดความเสียหายขึ้นจากการขนส่งด้วย

ทั้งนี้ สาระสำคัญของอนุสัญญาบาเซล ประกอบด้วยมาตรการทางกฎหมาย เครื่องมือ และกลไกในการจัดการกับของเสียอันตรายที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ (นรากร นันทไทรภาพ, 2561 : 3-4)

1. มาตรการทางกฎหมาย เพื่อเป็นการควบคุมการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามแดนโดยการกำหนดระบบการแจ้งข้อมูลล่วงหน้า คือ

- ก่อนการนำเข้า ส่งออก และนำผ่านของเสียอันตรายไปยังประเทศอื่นนั้น ประเทศต้นทางจะต้องแจ้งรายละเอียด และขออนุญาตตามขั้นตอนจากหน่วยงานที่มีอำนาจของประเทศปลายทางหรือประเทศที่เกี่ยวข้องเสียก่อน

- ก่อนการขนส่ง รวมถึงระหว่างขนส่ง จะต้องจัดให้มีเอกสารการเคลื่อนย้ายการบรรจุหีบห่อ การตัดฉลาก และการขนส่ง ด้วยวิธีการที่กำหนดตามมาตรฐานสากล ตลอดจนต้องจัดให้มีการประกันภัย พันธบัตร หรือหลักประกันทางการเงิน รวมไปถึงความรับผิดชอบในการที่จะนำของเสียนั้นกลับภายใน 30 วัน

- หากมีการลักลอบขนย้ายอย่างผิดกฎหมาย จะต้องรับผิดชอบและชดเชยค่าเสียหายจากการเกิดอุบัติเหตุรั่วไหลและปนเปื้อน

- ไม่อนุญาตให้มีการส่งออกหรือนำเข้าของเสียอันตรายจากประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาบาเซล

2. เครื่องมือและกลไกในการจัดการของเสียอันตรายที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การพัฒนาและใช้เทคโนโลยี โดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมซึ่งจะต้องเป็นการก่อให้เกิดของเสียน้อยที่สุด การปรับปรุงเทคโนโลยีการกำจัด การพัฒนาแนวทางและหลักปฏิบัติทางวิชาการที่เหมาะสม และการถ่ายทอดเทคโนโลยี และระบบจัดการของเสียอันตราย โดยผ่านศูนย์ฝึกอบรมและถ่ายทอดเทคโนโลยีและสนับสนุนการปฏิบัติตามอนุสัญญาบาเซล

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีมาตรการทางกฎหมายและเครื่องมือกลไกในการจัดการของเสียอันตรายตามหลักการที่อนุสัญญาบาเซลวางเอาไว้ แต่จากการที่มีวัสดุประเภทพลาสติกมีการใช้แพร่หลายมากขึ้น ส่งผลให้ปริมาณขยะพลาสติกเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน จึงเกิดเป็นข้อแก้ไขอนุสัญญาเกี่ยวกับพลาสติก (Plastic Waste Amendments) ขึ้นตามมา

ข้อแก้ไขภาคผนวกอนุสัญญาบาเซลเกี่ยวกับพลาสติก (Plastic Waste Amendments)

ที่มาก่อนที่จะมีการแก้ไขบทบัญญัติอนุสัญญาในข้อแก้ไขเกี่ยวกับขยะพลาสติกนั้น เดิมอนุสัญญาบาเซลได้จัดให้ขยะพลาสติกถูกระบุอยู่ในประเภทของของเสียที่สันนิษฐานว่าเป็นของเสียอื่น (ไม่เป็นอันตราย) อย่างไรก็ตาม จากปัญหาการนำเข้าส่งออกของขยะพลาสติกที่เพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของผู้คน แม้ว่าการนำเข้านั้นจะด้วยเหตุว่าเป็นการนำเข้ามาเพื่อรีไซเคิล ตามเงื่อนไขของอนุสัญญาบาเซลก็ตาม ก็ยังพบว่ามีลักลอบนำเข้าขยะพลาสติกที่ไม่ได้มาตรฐาน มีการปนเปื้อนของเสียอื่น ทำให้สภาพของพลาสติกนั้น เป็นลักษณะของ “ของเสียอันตราย” และจากปัญหาดังกล่าวนั้น นำมาซึ่งการประชุมครั้งที่ 14 ของการประชุมใหญ่ภาคีอนุสัญญาบาเซล (COP-14) เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2562 ถึงวันที่ 10 พฤษภาคม 2562 ซึ่งได้มีการรับรองการแก้ไขภาคผนวก 2 ภาคผนวก 8 และ ภาคผนวก 9 ทำอนุสัญญาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มมาตรการในการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของขยะพลาสติก รวมถึงได้มีการชี้แจงถึงรายละเอียดขอบเขตของอนุสัญญาฯ ที่ใช้กับประเภทขยะดังกล่าว และแนวทางการพิจารณาแบ่งประเภทของขยะพลาสติกด้วย โดยมีสาระสำคัญดังนี้

มีการแก้ไขบัญชีรายชื่อ A (List A) หรือ ภาคผนวก 8 ซึ่งได้มีการบัญญัติรายการประเภทใหม่ คือ A3210 ขึ้น โดยในรายละเอียดขอบเขตของขยะพลาสติกที่ได้มีการกำหนดเพิ่มขึ้นมานั้น บทบัญญัติให้สันนิษฐานว่าเป็น “ของเสียอันตราย” โดยตัวอย่างขององค์ประกอบที่เป็นอันตรายที่อาจพบในขยะพลาสติกจนกลายเป็นของเสียอันตราย ได้แก่ การใช้จำพวกสารเติมแต่งเพื่อการใช้งานต่าง ๆ ได้แก่ สารประกอบตะกั่ว (ใช้เป็นสารให้ความร้อนหรือแสง) และสารประกอบบอร์กาโนแฮโลเจน (เช่น สารประกอบอินทรีย์ที่ใช้แฮโลเจน ซึ่งใช้เป็นสารหน่วงไฟ) ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติกำหนดประเภทตามคุณสมบัติดังกล่าวเป็นของเสียอันตราย ของเสียที่จัดอยู่ในบัญชีรายชื่อดังกล่าว จึงต้องอยู่ภายใต้กระบวนการขั้นตอนของระบบการแจ้งและให้การยินยอมล่วงหน้าก่อนที่จะมีการเคลื่อนย้าย (PIC)

ซึ่งกระบวนการขั้นตอนแจ้งการบอกกล่าวล่วงหน้า นั้น จะต้องเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นก่อนการอนุญาตให้มีการดำเนินกิจกรรม เพื่อให้รัฐสามารถทราบได้ว่า กิจกรรมดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายข้ามพรมแดนอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดว่ากิจกรรมใดเข้าลักษณะที่จะต้องมีการประเมินความเสี่ยง โดยอาจพิจารณาจากประเภทของเชื้อเพลิงพลังงาน สถานที่ตั้ง และสารเคมีที่ใช้ในกิจกรรม เพื่อให้รัฐจะได้ประเมินความเสี่ยง และกำหนดวิธีการในการป้องกันได้อย่างเหมาะสม (จตุรนต์ ธีระวัฒน์, 2565 : 72)

สำหรับการแก้ไขบัญชีรายชื่อ B (List B) หรือภาคผนวก 9 นั้นได้มีการกำหนดรายการประเภทใหม่ คือ B3011 แทนที่รายการ B3010 (ของเสียประเภทพลาสติกที่เป็นของแข็ง) ที่มีอยู่

เดิม และได้มีการกำหนดถึงประเภทของขยะพลาสติกที่ให้สันนิษฐานว่าเป็น “ของเสียไม่อันตราย” โดยมีสาระสำคัญ คือ ได้มีการกำหนดประเภทรายการขยะพลาสติกใหม่ เป็นรายการที่เกี่ยวข้องกับรายการ Y48 ในภาคผนวก 2 และรายการ A3210 ในภาคผนวก 8 ซึ่งขยะพลาสติกตามรายการ B3011 ใหม่ นี้ ยังคงไว้ในประเด็นสำคัญเดิม คือจะต้องเป็นของเสียที่ถูกกำหนดให้นำกลับมาใช้ใหม่ด้วย “วิธีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” และ “เกือบจะปราศจากการปนเปื้อนจากของเสียประเภทอื่น”

เมื่อพิจารณาจาก Plastic Waste Amendments ที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขขึ้นใหม่นั้น ประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกของอนุสัญญาฯ ย่อมมีพันธกรณีผูกพันต่ออนุสัญญาตามที่กำหนดไว้ข้อ 18 ว่าด้วยเรื่อง การรับเอาและแก้ไขภาคผนวก โดยอนุสัญญาข้อดังกล่าวกำหนดไว้ว่า “เว้นแต่จะเป็นกรณีอย่างอื่นในพิธีสารหรือเกี่ยวกับภาคผนวกของพิธีสาร การรับเอาและมีผลบังคับใช้ของภาคผนวกที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ หากรัฐภาคีใดไม่สามารถยอมรับภาคผนวกเพิ่มเติมของอนุสัญญา รัฐภาคีนั้นต้องแจ้งแก่ผู้เก็บรักษาสัตยาบันเป็นลายลักษณ์อักษรภายใน 6 เดือน นับแต่วันที่ผู้เก็บรักษามีหนังสือแจ้งการรับเอาผู้เก็บรักษาเอา หากสิ้นสุดเวลา 6 เดือน นับแต่วันที่ผู้เก็บรักษาได้มีหนังสือเวียนให้ทราบ ภาคผนวกต้องมีผลใช้แก่ภาคีที่ทั้งปวงของอนุสัญญานี้ โดยที่มีพันธกรณีผูกพันทุกรัฐภาคี” ดังนั้นแล้ว ข้อแก้ไขภาคผนวกอนุสัญญาบาเซลเกี่ยวกับพลาสติกดังกล่าว จึงย่อมมีผลผูกพันภาคีสมาชิกทันที หากสิ้นสุดระยะเวลา 6 เดือนนับแต่ได้มีหนังสือเวียนให้ทราบ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย

ผลการศึกษา

1. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคำว่า “การจัดการที่ดีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม”

เมื่อมาพิจารณาถึงข้อแก้ไขอนุสัญญาบาเซลที่เกี่ยวกับพลาสติกแล้วนั้น จากข้อเท็จจริงของข้อแก้ไขอนุสัญญาฯ จะเห็นได้ว่าขยะพลาสติกบางประเภท ก็ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของขั้นตอนกระบวนการ PIC โดยได้มีการกำหนดประเภทของเสียดังกล่าว ตามที่ระบุไว้ในรายการ B3011 ภาคผนวกที่ 9 ทำอนุสัญญาบาเซล โดยเป็นของเสียที่ไม่อันตราย ซึ่งการที่จะไม่อยู่ภายใต้ขั้นตอนของกระบวนการ PIC นอกจากจะต้องอยู่ในประเภทรายการขยะพลาสติกดังกล่าวแล้วนั้น จะต้องเป็นการนำเข้าส่งออก โดยเป็นการนำไปใช้เพื่อการรีไซเคิลในลักษณะที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และจะต้องเป็นขยะพลาสติกที่เกือบจะปราศจากการปนเปื้อนและขยะประเภทอื่น ๆ

ทำให้สิ่งที่ต้องพิจารณาในประเด็นต่อมาคือ เรื่องของการจำกัดนิยามของคำว่า “การจัดการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” นั้น อย่างไรก็ตามจะถือได้ว่าเป็นการจัดการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งยังไม่มีแนวทางหรือข้อตกลงร่วมกันอย่างชัดเจนว่าการจัดการที่ดีนั้นเป็นอย่างไร มีเพียง “แนวทางทางเทคนิคในการระบุตัวตนและสิ่งแวดล้อม” หรือ Guidance Document on the Preparation of

Technical Guidelines for the Environmentally Sound Management of Wastes Subject to the Basel Convention ซึ่งเป็นเหมือนแนวทางแนะนำการปฏิบัติอย่างหนึ่งในการรีไซเคิลขยะพลาสติกเพื่อให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ได้เป็นข้อตกลงที่ชัดเจน หรือเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศและหากพิจารณาจากข้อแก้ไขของอนุสัญญาบาเซลใหม่เกี่ยวกับพลาสติก ที่ได้มีการกำหนดให้ของเสียตามภาคผนวกที่ 9 (List B) นั้น จะต้องเป็นของเสียที่จะนำไปรีไซเคิล และจะต้องได้รับ “การจัดการที่ดี” หรือ Environmentally Sound Manner ซึ่งการจัดการที่ดีนั้น ต้องเป็นการจัดการเกี่ยวกับกระบวนการรีไซเคิล จึงมีประเด็นให้พิจารณาต่อว่าคำว่า “การจัดการที่ดี” หรือ Environmental sound manner ตามที่ข้อแก้ไขอนุสัญญาฯ ระบุไว้นั้น ในบริบทของอุตสาหกรรมการรีไซเคิล ควรมีคำจำกัดความหรือนิยามอย่างไร

เมื่อพิจารณาจากอนุสัญญาบาเซลเอง ที่ได้มีการนิยามคำว่า การจัดการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ไว้ในข้อ 2 (8) โดยวางหลักเอาไว้ว่า “การจัดการของเสียอันตรายหรือของเสียอื่นที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม” หมายถึง “การดำเนินการตามขั้นตอนในทางปฏิบัติ เพื่อรับรองว่าของเสียอันตรายหรือของเสียอื่นจะได้รับการจัดการที่ดี ในลักษณะอันเป็นการคุ้มครองสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ต่อผลกระทบด้านลบที่อาจเป็นผลมาจากของเสียดังกล่าว” จะเห็นได้ว่า นิยามดังกล่าวในอนุสัญญาบาเซล มีคำว่า “การจัดการที่ดี” (managed in a manner) อยู่เช่นเดียวกัน

โดยจากการสืบค้น พบว่าในการประชุมโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติแผนปฏิบัติการเมดิเตอร์เรเนียน (UNEP/MED WG.462/7) “การประชุมระดับภูมิภาคว่าด้วยการรายงานการปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งจากกิจกรรมแหล่งที่มาบนบกและตัวชีวิตที่เกี่ยวข้อง” เป็นการประชุมเกี่ยวกับโครงการ Horizon 2020 ซึ่งเป็นโครงการระดมทุนของสหภาพยุโรปสำหรับการวิจัยและนวัตกรรม โดยใช้ระยะเวลา 7 ปี (ค.ศ. 2014 ถึง ค.ศ. 2020) ในวาระการประชุมที่ 7 : โครงการประเมิน Horizon 2020 : เรื่องการประเมินผล แผนปฏิบัติการระดับชาติและการดำเนินการตามแผนระดับภูมิภาค นั้น ได้มีการกล่าวถึง IND 6.3: Industrial hazardous waste disposed in environmentally sound manner เอาไว้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า Shared Environmental Information System (SEIS)

โดยจุดเริ่มต้นของ SEIS นั้น เกิดจากการประชุมระดับรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปครั้งที่ 7 ณ เมือง Astana ค.ศ. 2011 โดยการประชุมดังกล่าว ได้มีการตัดสินใจที่จะพัฒนาระบบข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่ใช้ร่วมกันในสหภาพยุโรป (UNECE, 2020) จึงเกิดเป็น SEIS ขึ้นมา ซึ่งระบบข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมที่ใช้ร่วมกันนั้น เป็นแนวคิดที่สนับสนุนในหลักการที่ออกแบบมาเพื่อให้แน่ใจว่า ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมนั้นจะได้รับการจัดระเบียบอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

เท่าที่จะเป็นไปได้ รวมไปถึงการลงทุนที่จัดสรรให้กับกระบวนการติดตาม และรวบรวมข้อมูล อันจะนำไปสู่ผลประโยชน์สูงสุดที่เป็นไปได้ในแง่ของการใช้งานทำจากข้อมูลผลลัพธ์ (UNEP, 2020) โดยในระบบข้อมูลดังกล่าวของ SEIS นั้น ได้มีการกำหนดตัวบ่งชี้ (Indicator) เอาไว้ คือ Industrial Emissions Indicator เป็นค่าชี้วัดทางอุตสาหกรรมที่วิจัยโดย ICF ที่เป็นองค์กรด้านการให้คำปรึกษา โดยเป็นรายงานการวิจัยภายใต้สัญญาฉบับ European Commission DG Environment ซึ่งก็คือ IND 6.3: Industrial hazardous waste disposed in environmentally sound manner ที่ได้กล่าวไปข้างต้น โดยตัวบ่งชี้ดังกล่าว ได้มีการกำหนดนิยามของคำว่า environmentally sound manner เอาไว้ว่า “เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนปฏิบัติทั้งหมดเพื่อให้แน่ใจว่าจะมีการรวบรวมขนส่ง และกำจัดของเสีย (รวมถึงการดูแลสถานที่ภายหลังการกำจัด) ในลักษณะที่จะปกป้องสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมจากผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจากของเสียดังกล่าว” จะเห็นได้ว่า นิยามความหมายนั้น มีความสอดคล้องกันกับนิยามของ การจัดการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมตามข้อ 2 (8) ของอนุสัญญาบาเซล โดยนิยามตาม Industrial Emissions Indicator เองยังได้กำหนดแนวทางการดำเนินการที่รวมถึง การดูแลสถานที่ภายหลังการกำจัดด้วย จึงเห็นว่า ควรมีการกำหนดนิยามของการจัดการที่ดีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจน และเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของการนำเข้าของเสียมาเพื่อการรีไซเคิลในเชิงของการดำเนินการอุตสาหกรรม

ส่วนกรณีของคำว่า “แทบจะปราศจากการปนเปื้อน” นั้น เนื่องจากในแต่ละประเทศมีการกำหนดหลักเกณฑ์ของเศษพลาสติกที่จะนำเข้ามาแบบปราศจากการปนเปื้อนที่แตกต่างกันออกไป เพราะคำว่า “ปราศจากการปนเปื้อน” นั้น การระบุความหมายว่าอย่างไรจะถือว่าเป็น “การปนเปื้อน” ของขยะพลาสติกที่นำมารีไซเคิลได้ ด้วยยังคงมีความคลุมเครือในอนุสัญญาอยู่อีกทั้งยังไม่ได้มีการกำหนดอัตราการปนเปื้อนที่ยอมรับได้อย่างเป็นทางการ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการส่งออกของประเทศนิวซีแลนด์เองไม่ได้ระบุเกณฑ์ในการปนเปื้อน ซึ่งโดยหลักแล้วการที่จะส่งออกสินค้าใด หากประเทศผู้รับได้ประกาศเกณฑ์การปนเปื้อน ผู้ส่งออกเพียงแต่จะต้องปฏิบัติตาม และมีคุณสมบัติเทียบเท่าหรือดีกว่าของประเทศปลายทางผู้รับเท่านั้น ซึ่งอาจเป็นความลึกลับในเชิงของการตรวจสอบและการรายงานที่เป็นมาตรฐาน หมายความว่าไม่มีข้อมูลจำกัดเกี่ยวกับประเภทของเศษพลาสติกที่ส่งออกและอัตราการปนเปื้อน ซึ่งเมื่อนำมาพิจารณาจะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศเองมีการกำหนดเกณฑ์ที่ต่างกันออกไป เช่น การปนเปื้อนของจีนก่อนการห้ามนำเข้าขยะพลาสติกคือ 0.5% ซึ่งภายหลังจากที่ประเทศจีนออกมาตรการไม่รับขยะเข้ามาในราชอาณาจักร ทำให้ ณ ขณะนี้อัตราการปนเปื้อนถูกกำหนดใหม่เหลือเพียง 0% ในขณะที่ประเทศในแถบอาเซียน อย่างประเทศอินโดนีเซียมีเกณฑ์การปนเปื้อนอยู่ที่ 2% (BAN, 2021)

2. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคำว่า “แทบจะปราศจากการปนเปื้อน”

ในส่วนของคำว่า “ปราศจากการปนเปื้อน” ว่าควรมีมาตรฐานวัดแบบใดอย่างไร เนื่องจากในแต่ละประเทศนั้นได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของเศษพลาสติกที่จะนำเข้ามาแบบปราศจากการปนเปื้อนที่แตกต่างกันออกไปนั้น ได้มี Compilation of National and International Specifications Related to “Almost Free from Contamination and Other Types of Wastes” and “Almost Exclusively” for Shipments of Plastic Waste Destined for Recycling (UNEP, 2021) ซึ่งเป็นเอกสารที่รวบรวมข้อกำหนดระดับชาติและนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับนิยามคำว่า “เกือบจะปราศจากการปนเปื้อนและของเสียประเภทอื่น ๆ” และสำหรับการขนส่งขยะพลาสติกที่มุ่งสู่กระบวนการรีไซเคิล โดยเอกสารดังกล่าว เป็นเอกสารข้อมูลที่น่าเชื่อถือจัดทำโดยภาคีและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการตอบแบบสอบถามในหัวข้อนี้ที่ออกโดยสำนักเลขาธิการอนุสัญญาบาเซล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมที่ดำเนินการภายใต้กรอบความร่วมมือด้านขยะพลาสติก

ซึ่งจากการที่มีเอกสารที่รวบรวมข้อมูลของนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับการวางมาตรการของคำว่าเกือบจะปราศจากการปนเปื้อนและของเสียประเภทอื่น ๆ ทำให้เห็นได้ว่าแต่ละประเทศเองมีการกำหนดนิยามหรือหลักเกณฑ์ของการปนเปื้อนที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากอนุสัญญาบาเซลไม่ได้มีการกำหนดคำจำกัดความ และอัตราการปนเปื้อนเอาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจจะเป็นการทำให้ประเทศที่มีอำนาจการต่อรองทางการค้าสูงกว่า สามารถที่จะกำหนดอัตราการปนเปื้อนในลักษณะใดก็ได้ ในขณะที่ประเทศที่มีอำนาจการต่อรองทางการค้าที่ด้อยกว่า อาจไม่สามารถทำได้เท่าใดนัก ข้อสังเกตคือ การส่งออกของเสียเพื่อนำไปรีไซเคิลยังประเทศปลายทางนั้น เป็นการใช้เกณฑ์มาตรการของประเทศปลายทางผู้รับ กล่าวคือ การจะส่งออกขยะไปเพื่อทำการรีไซเคิลนั้น ผู้ส่งออก (ประเทศต้นทาง) เพียงแค่ต้องมีคุณสมบัติเกณฑ์ในการปนเปื้อนที่เทียบเท่า หรือดีกว่าของประเทศปลายทาง (ผู้รับ) เท่านั้น ซึ่งอาจนำไปสู่ความลักลั่นในเชิงของการเคลื่อนย้ายของเสียเพื่อไปรีไซเคิลได้

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการกำหนดหลักเกณฑ์อัตราการปนเปื้อนในเบื้องต้นก็ยังคงมีความจำเป็นอยู่ เพื่อให้หน่วยงานภายในมีการบังคับควบคุมการนำเข้าของเสียได้อย่างชัดเจน ประกอบกับการจำแนกประเภทของเสีย โดยอาศัยพิกัดอัตราศุลกากร เพื่อแบ่งประเภทของที่ปนเปื้อนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ก็มีความสำคัญอย่างมากในการคัดกรองระหว่างของเสียที่มีการปนเปื้อน กับของเสียที่ปราศจากการปนเปื้อน ก่อนที่จะนำเข้ามาในราชอาณาจักร เนื่องจากตามประกาศกระทรวงพาณิชย์นั้น เป็นการนำเข้ามาในราชอาณาจักรตามพิกัดอัตราศุลกากร 39.15 ซึ่งอำนาจในการอนุญาตนำเข้า เป็นของอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม และผู้อำนวยการสำนักควบคุมวัตถุอันตราย ซึ่งผู้มีอำนาจอนุญาต จะต้องพิจารณาประเภทของขยะพลาสติกที่ปรับปรุงแก้ไขใหม่ ประกอบกับการทำหลักเกณฑ์ในการอนุญาตการนำเข้า (กรมโรงงานอุตสาหกรรม, 2561)

ดังนั้นแล้ว ควรกำหนดให้หน่วยงานกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีหน้าที่รับผิดชอบการปรับปรุงแก้ไขประเภทของขยะพลาสติก ที่เป็นของเสียอันตรายตามรายการภาคผนวกใหม่ของบาเซลให้ชัดเจน รวมถึงกรมศุลกากรที่จะต้องมีการปรับปรุงพิกัดอัตราศุลกากร 39.15 ใหม่ เนื่องจากปัญหาด้านการจัดการนั้น เกี่ยวเนื่องกันกับการกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร 39.15 ที่กำหนดประเภทของเศษพลาสติกที่สามารถนำเข้ามาในราชอาณาจักรได้ตามเงื่อนไข แต่จากปัญหาที่พบคือ มีการสำแดงพิกัดอัตราศุลกากรเป็นเท็จ และพบการลักลอบนำเข้าขยะพลาสติกประเภทอื่นที่อาจถือเป็นของเสียอันตรายได้ เข้ามาปะปนกับเศษพลาสติกที่สำแดงการนำเข้า จึงเป็นปัญหาในเชิงของการจัดการจำแนกประเภทพิกัดอัตราศุลกากรและการตรวจสอบของกรมศุลกากร โดยจะต้องมีการดำเนินการจำแนกพิกัดประเภท 39.15 ให้ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินการตรวจสอบสินค้าที่เข้ามาในราชอาณาจักรมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงเห็นว่ากระทรวงอุตสาหกรรม ในฐานะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลการดำเนินการด้านอุตสาหกรรม ควรมีการกำหนดอัตราการปนเปื้อนที่เหมาะสม และประกาศออกเป็นหลักเกณฑ์ในการนำเข้าของเสียที่ปราศจากการปนเปื้อนเพื่อให้เกิดความชัดเจน และสอดคล้องกับแนวทางของอนุสัญญาบาเซลต่อไป

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กล่าวโดยสรุป การปรับปรุงแก้ไขอนุสัญญาบาเซลที่เกี่ยวกับพลาสติกนั้น เป็นการปรับปรุงแก้ไขประเภทของขยะพลาสติกใหม่ที่มีการกำหนดประเภทขยะพลาสติกจากเดิมที่เป็นของเสียอื่นกลายเป็นของเสียที่อันตราย โดยสาระสำคัญของการปรับปรุงแก้ไขมีดังนี้

1. เพื่อเป็นแก้ไขปัญหาการลักลอบนำเข้าส่งออกขยะพลาสติกที่มีการปนเปื้อนของเสียออกจากขยะพลาสติกประเภทที่ใช้ในการรีไซเคิลได้
2. การปรับปรุงแก้ไข ได้มีการกำหนดมาตรการสำหรับประเภทของของเสียที่แตกต่างกันออกไป ประเด็นที่จะต้องพิจารณา คือของเสียที่ไม่ต้องทำการแจ้งการบอกกล่าวล่วงหน้า (PIC) นั้นควรที่จะต้องมีการวางมาตรการ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการในส่วนของนิยามความหมายของ “การจัดการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” และ “แทบจะปราศจากการปนเปื้อน”

ทั้งนี้ จากการศึกษาผู้เขียนได้แบ่งข้อเสนอแนะออกเป็นดังนี้

1. กรณีการจัดการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการดำเนินการทางอุตสาหกรรมในการนำเข้าของเสียพลาสติกมาเพื่อการรีไซเคิล เห็นควรกำหนดนิยาม โดยอาศัยหลักการจัดการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมของอนุสัญญาบาเซล ตามข้อ 2 (8) ประกอบกับ นิยามของคำว่า environmentally sound manner ที่กำหนดเอาไว้ใน IND 6.3: Industrial hazardous

waste disposed in environmentally sound manner โดยเสนอให้มีการกำหนดนิยามใน “การจัดการที่ดีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” หมายถึง:

“การดำเนินการตามขั้นตอนในทางปฏิบัติทั้งหมด เพื่อรับรองว่าของเสียอันตรายหรือของเสียอื่นจะได้รับการรวบรวม ขนส่ง และกำจัดของเสีย รวมถึงการดูแลสถานที่ภายหลังการกำจัด ในลักษณะอันเป็นการคุ้มครองสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ต่อผลกระทบด้านลบที่อาจเป็นผลมาจากของเสียดังกล่าว”

2. สำหรับการพิจารณาคำจำกัดความของคำว่า “แทบจะปราศจากการปนเปื้อน” เป็นอย่างไรนั้น เนื่องจากอนุสัญญาไม่มีนิยามของคำดังกล่าว ประกอบกับไม่ได้กำหนดอัตราการปนเปื้อนที่เป็นสากลเอาไว้ เห็นว่า ควรกำหนดให้กระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการที่จะกำกับดูแลการดำเนินการด้านอุตสาหกรรม เป็นผู้กำหนดอัตราการปนเปื้อนที่เหมาะสม และประกาศออกเป็นหลักเกณฑ์ในการนำเข้าของเสียที่ปราศจากการปนเปื้อน ให้เกิดความชัดเจน และสอดคล้องกับแนวทางที่อนุสัญญาบาเซลกำหนด อีกทั้งเสนอแนะให้กรมศุลกากรควรมีการกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร 39.15 ที่กำหนดประเภทของเศษพลาสติกใหม่ให้ชัดเจน เพื่อการจำแนกประเภทและตรวจสอบของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรได้ดียิ่งขึ้น

รายการอ้างอิง

บทความจากวารสารและหนังสือ

จตุรนต์ ธีระวัฒน์. (2565). *อาจารย์บุชา*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ 1.

นรากร นันทไตรภพ. (2561). *ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการนำเข้าขยะอิเล็กทรอนิกส์*. สำนักวิชาการ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

หนังสือจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม ที่ อก 0302/15240 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2561

แหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

- World Customs Organization Organisation mondiale des douanes. (December 2020) . *New international rules for import and export of plastic waste come into effect on 1 January 2021*. Retrieved February 20, 2021. from <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/december/new-international-rules-for-import-and-export-of-plastic-waste-come-into-effect-on-1-january-2021.aspx>

