

รายงานการประชุมพิจารณารายงานผลการศึกษา
การจัดเตรียมความพร้อมในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซล ครั้งที่ 2
วันศุกร์ที่ 8 กุมภาพันธ์ 2551
ห้องประชุม 201 ชั้น 2 กรมควบคุมมลพิษ

ผู้เข้าร่วมประชุม

- | | |
|---|--|
| 1. นางปราณี พันธุมสินชัย
ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะอนุกรรมการอนุสัญญาบาเซล | ทำหน้าที่ประธาน |
| 2. นางปิยาณี ตั้งทองทวี
นักวิทยาศาสตร์ 8ว | ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม |
| 3. นางสุพรรณวษา โชติกาญจน์ ถัง
เจ้าหน้าที่การทูต 6 | ผู้แทนกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย |
| 4. นางนภาพร แดดภู
ผู้อำนวยการส่วนคดีปกครอง | ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับ
และส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย |
| 5. นายธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์
นิติกร 6ว | ผู้แทนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ |
| 6. นางสาวสรินยา ลีมวณิชสินธุ์ | ผู้แทนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ |
| 7. นางสาวสุทรวดี เริ่มคิดการ
นิติกร | ผู้แทนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ |
| 8. นายจินตพันธ์ ทังสุบุตร
นักกฎหมายกฤษฎีกา 7ว | ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา |
| 9. นายอรรคเจตต์ อภิขจรศิลป์ | ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย |
| 10. นางจิรายุ วราภรณ์
อนุกรรมการประกันภัยเบ็ดเตล็ด | ผู้แทนสมาคมประกันวินาศภัย |
| 11. นายเฉลิมศักดิ์ กาญจนวรินทร์
ที่ปรึกษาสมาคมด้านสินค้าอันตราย | ผู้แทนสมาคมผู้รับจัดการขนส่งสินค้า
ระหว่างประเทศ |
| 12. ดร. คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม
ที่ปรึกษา | ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา |
| 13. ดร.จันทรา ทองคำภา
ที่ปรึกษา | ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา |
| 14. ดร.ชโลธร แก่นสันติสุขมงคล
ที่ปรึกษา | ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา |
| 15. นายอุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์
ที่ปรึกษา | ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา |

- | | |
|---|---|
| 16. นายธีระวุฒิ เต็มสิริวัฒนกุล
ที่ปรึกษา | ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา |
| 17. นางสุณี ปิยะพันธุ์พงศ์
ผู้อำนวยการสำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย | ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ ทำหน้าที่เลขานุการ |
| 18. นางสาวธีราพร วิริฎิกร
ผู้อำนวยการส่วนของเสียอันตราย | ประธานกรรมการกำกับดูแลการ
ปฏิบัติงานของที่ปรึกษา |
| 19. นายประมวล เฉลียว
นิติกร 8ว หัวหน้าฝ่ายกฎหมายสิ่งแวดล้อม | กรรมการกำกับดูแลการปฏิบัติงาน
ของที่ปรึกษา |
| 20. นางสาวนวนุช ทองแป้น
นักวิชาการสิ่งแวดล้อม 6ว | กรรมการกำกับดูแลการปฏิบัติงาน
ของที่ปรึกษา |
| 21. นางสาวมกรร ทัพพูน
นักวิชาการสิ่งแวดล้อม 4 | กรรมการกำกับดูแลการปฏิบัติงาน
ของที่ปรึกษา |
| 22. นางวิสรดา ประเสนมุล
นักวิชาการสิ่งแวดล้อม | เจ้าหน้าที่กรมควบคุมมลพิษ |

เริ่มประชุมเวลา 15.00 น.

วาระที่ 1 เรื่องประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ
ไม่มี

วาระที่ 2 เรื่องรับรองรายงานการประชุมเพื่อพิจารณารายงานผลการศึกษากิจการเตรียมความพร้อมในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซล ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2551

ฝ่ายเลขานุการฯ ได้นำเสนอรายงานการประชุมเพื่อพิจารณารายงานผลการศึกษากิจการเตรียมความพร้อมในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซล ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2551 ให้ที่ประชุมพิจารณา โดยที่ประชุมมีข้อแก้ไข ดังนี้ แก้ไขนามสกุลของนายเฉลิมศักดิ์ ผู้แทนสมาคมผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ จาก “กาญจนวารินทร์” เป็น “กาญจนวารินทร์”

มติที่ประชุม มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ ปรับแก้รายงานการประชุมฯ ครั้งที่ 1 และรับรองรายงานการประชุมฯ ตามที่แก้ไขแล้วเสร็จ

วาระที่ 3 เรื่องเพื่อพิจารณา

รายงานผลการศึกษากิจการเตรียมความพร้อมในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซลของประเทศไทย ครั้งที่ 2 (รายงานความก้าวหน้า)

ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้รายงานผลการศึกษารายงานความก้าวหน้าโครงการจัดเตรียมความพร้อมในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซลว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดใช้ความเสียหายเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด ซึ่งมีรายละเอียดประกอบด้วย ข้อเสนอแนะจากการประชุม ครั้งที่ 1 และผลการดำเนินงานตามขอบเขตการดำเนินงาน โดยแบ่งการนำเสนอเป็น 3 ส่วน คือ กฎหมาย สิ่งแวดล้อม และ เศรษฐศาสตร์ สรุปได้ดังนี้

1. รายละเอียดของพิธีสารบาเซลประกอบด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างพิธีสารอนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อม โครงสร้างของพิธีสารบาเซล วิธีการเข้าเป็นภาคี และพันธกรณีตามพิธีสารบาเซล

2. นำเสนอกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กฎหมายของ OECD กฎหมายของสหภาพยุโรป กฎหมายของสหราชอาณาจักร กฎหมายของประเทศฟินแลนด์ กฎหมายของประเทศออสเตรเลีย กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบและการชดใช้ค่าเสียหาย

3. นำเสนอผลการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมทางด้านบวกและด้านลบกรณีประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซล โดยได้วิเคราะห์จากปริมาณการนำเข้าและส่งออกของเสียอันตรายของประเทศไทย สถิติอุบัติเหตุจากของเสียอันตรายในประเทศไทย การประสานงานและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ความรู้ความเข้าใจของผู้ประกอบการต่อการจัดการ ดูแลของเสียอันตราย เทคโนโลยีและองค์ความรู้ต่อการพิสูจน์ผลกระทบของของเสียอันตรายในกลุ่ม H11 (เป็นพิษอย่างเฉียบพลันหรือเรื้อรัง) และ H12 (เป็นพิษต่อระบบนิเวศน์) ซึ่งเป็นลักษณะของของเสียอันตรายตามภาคผนวก 3 ของอนุสัญญาบาเซลที่ยากต่อการพิสูจน์ แต่ของเสียส่วนมากมีแนวโน้มที่จะมีลักษณะอันตราย 2 ประเภทนี้ ทั้งนี้ ผลกระทบด้านบวกที่คาดว่าจะเกิดขึ้น คือ ช่วยสร้างความตระหนักในการดูแล ระวัง ระมัดระวัง ในการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายของผู้ประกอบการ และผลักดันให้เกิดการลดการใช้ของเสียอันตรายในกระบวนการผลิตและอุตสาหกรรมรีไซเคิล ส่วนผลกระทบด้านลบ คือ รัฐบาลต้องรับภาระการชดใช้การเกิดความเสียหายที่มาจากการลักลอบทิ้งของเสียอันตรายมากขึ้น เพิ่มอัตราการลักลอบเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายของผู้ประกอบการที่ขาดจิตสำนึกและต้องการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบที่อาจเกิดขึ้น ความไม่พร้อมและการขาดความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล อาจนำไปสู่การแอบอ้างส่งของเสียอันตราย และประเทศไทยอาจเสียเปรียบหากประเทศคู่ค้ามิได้ลงนามในพิธีสารบาเซล

4. นำเสนอเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการชดใช้ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การประกันภัย (Insurance) พันธบัตรประกัน (Surety Bond) ตราสารทางการเงิน (Letter of Credit) การจัดตั้งกองทุน (Trust Fund) การค้ำประกันตนเอง (Self Guarantee) และการ ค้ำประกันโดยบริษัทอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับบริษัทที่ต้องการหลักประกัน (Corporate Guarantee)

5. นำเสนอผลการวิเคราะห์เบื้องต้นทางเศรษฐศาสตร์ในประเด็นการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซล โดยในเชิงหลักการ เป็นการบังคับให้ผู้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจนำต้นทุนเชิงสังคมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินกิจการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยจะมีการลดหรือปรับเปลี่ยนกิจกรรมที่ก่อของเสียอันตราย และดำเนินการขนส่งและกำจัดของเสียอันตรายด้วยความระมัดระวังมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในเชิงปฏิบัติ ข้อกำหนดของพิธีสารบาเซลมีความไม่ชัดเจนและมีข้อควรระวังหลายประการ ได้แก่ พิธีสารบาเซลกำหนดให้ความรับผิดชอบตกกับผู้มีอำนาจควบคุมของเสียในขณะที่เกิดเหตุเท่านั้น อาจเป็นช่องทางให้ผู้ก่อของเสียใช้หลักเลี่ยงความผิดได้ พิธีสารบาเซลไม่ได้บังคับให้มีการจัดหามาตรการประกันทางการเงินในกรณีความรับผิดชอบตามพื้นฐานความผิด (Fault-Based Liability) และพิธีสารบาเซลไม่มีความชัดเจนต่อกรณีความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นภายหลังกระบวนการกำจัด (Post-Disposal) สำหรับประเด็นทางเศรษฐศาสตร์ที่ต้องพิจารณา ในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซลของประเทศไทย ได้แก่ การชดเชยความเสียหายที่จำเป็นและเร่งด่วนต้องใช้เงินคลังของรัฐซึ่งอาจกระทบต่องบประมาณของประเทศ และค่าใช้จ่ายทางการค้าและการลงทุนเกี่ยวกับการขนส่งที่ต้องใช้ความระมัดระวังเพิ่มขึ้นของเอกชนอาจนำมาสู่ปัญหาสินค้าราคาแพงที่ประชาชนต้องแบกรับภาระ

ที่ประชุมมีข้อคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการศึกษาและผลการศึกษา ดังนี้

1. นายเฉลิมศักดิ์ กาญจนวรินทร์ ผู้แทนสมาคมผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ มีความเห็นให้ทบทวนลักษณะอันตรายของของเสีย รหัส H11 (เป็นพิษอย่างเฉียบพลันหรือเรื้อรัง) ในภาคผนวก 3 ของอนุสัญญาบาเซล เนื่องจากไม่สอดคล้องกับระบบสากลการจัดกลุ่มและติดฉลากเคมีภัณฑ์ (GHS) ซึ่งที่ปรึกษา ได้ชี้แจงว่าภาคผนวก 3 ของอนุสัญญาบาเซลได้กำหนดไว้เช่นนั้น จึงอาจต้องมีการทบทวนการจำแนกลักษณะอันตรายของอนุสัญญาบาเซลใหม่ และมีข้อเสนอแนะให้ที่ปรึกษาวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่า หากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซล จะมีข้อดีและข้อเสียอย่างไรสำหรับกรณีประเทศไทยเป็นผู้สร้างความเสียหายและกรณีเป็นผู้เสียหาย และหากผู้สร้างความเสียหายให้กับประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีพิธีสารบาเซล ประเทศไทยจะมีผลกระทบอย่างไร

2. นางนภาพร แดดภู ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย มีความเห็นเกี่ยวกับการประกันภัยว่า การขนส่งวัตถุอันตรายทางบกได้มีการกำหนดวงเงินประกันจำกัดไว้ที่ 30 ล้านบาท ซึ่งไม่เป็นไปตามพิธีสารบาเซล และในปัจจุบันยังไม่มีบริษัทประกันภัยรายใดรับทำประกันการขนส่งวัตถุอันตราย สำหรับการประกันภัยสิ่งแวดล้อม ถึงแม้ว่าจะสามารถซื้อประกันจากต่างประเทศได้ แต่ก็อาจไม่สามารถหาผู้รับประกันได้เช่นกัน

3. นายจินตพันธ์ ทังสุบุตร ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีข้อเสนอแนะให้ที่ปรึกษาจัดทำ Cost Benefit Analysis ของการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซลอย่างละเอียด สำหรับใช้ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจะรวมถึง Compliance cost ที่ภาครัฐต้องใช้ในการติดตามตรวจสอบการเป็นไปตามกฎหมายหรือข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง และค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการ ทั้งนี้ ฝ่ายเลขานุการฯ ได้ชี้แจงว่า ที่ปรึกษาจะต้องจัดทำเอกสารสรุปสำหรับเสนอคณะรัฐมนตรีซึ่งต้องมีวิเคราะห์สำหรับคณะรัฐมนตรีด้วย

4. นางสุพรรณวษา โชติคุณาน ถัง ผู้แทนกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย มีความเห็นว่าการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซล ไม่ได้เข้ามาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ด้วยเหตุผลเรื่องการมีผลต่องบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญตามที่ที่ปรึกษาระบุ เนื่องจากหากตีความเช่นนั้นอนุสัญญา/พิธีสารทุกฉบับย่อมมีผลกระทบต่อบริษัททั้งสิ้น แต่เห็นว่าน่าจะเข้าข่ายมาตรา 190 วรรค 2 เนื่องจากพิธีสารบาเซลต้องมีการออกกฎหมายมารองรับ โดยขณะนี้กระทรวงต่างประเทศ โดยกรมสนธิสัญญาและกฎหมายอยู่ระหว่างการยกร่างพระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า การจัดทำโครงสร้างกฎหมายเพื่อรองรับพิธีสารบาเซล อาจพิจารณาตัวอย่างจากการดำเนินการเกี่ยวกับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage: CLC) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำลังอยู่ในระหว่างการยกร่างกฎหมายอนุวัติการเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ ทั้งนี้ ที่ปรึกษาควรจัดทำตารางเปรียบเทียบข้อกำหนดของพิธีสาร กฎหมายที่มีอยู่ และกฎหมายที่ต้องจัดทำ เพื่อจะได้ทราบว่าต้องมีการปรับแก้/เพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องใดบ้าง

5. นายธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์ ผู้แทนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ มีข้อเสนอแนะว่าการรับผิดชอบของรัฐควรมีการระบุรายการความรับผิดชอบ ค่าใช้จ่าย และแหล่งเงินไว้ด้วย เนื่องจากเงินคงคลังมีข้อจำกัดในการใช้จ่าย

6. ประธานฯ ขอให้ที่ปรึกษาเสนอทางเลือก เช่น ให้สัตยาบัน และไม่ให้สัตยาบันแต่มีการออกกฎหมายมารองรับ เป็นต้น พร้อมทั้งวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียของแต่ละทางเลือก นอกจากนี้ ขอให้ที่ปรึกษาทบทวนการใช้ศัพท์บัญญัติในรายงานให้ถูกต้องและเหมือนกันทั้งฉบับ ให้ที่ปรึกษาตรวจสอบความครบถ้วนของเนื้อหาในรายงานเนื่องจากพบว่าในหน้า 25 มีประโยคขาดหายไป ให้ที่ปรึกษานำตารางที่แสดงไว้ใน powerpoint presentation มาใส่ไว้ในรายงานด้วย รวมทั้งให้ตรวจสอบข้อมูลที่ประชุมมีข้อสงสัย เช่น เรื่องการกำหนดลักษณะอันตรายที่ไม่สอดคล้องกับระบบ GHS และให้ที่ปรึกษาดำเนินการเพิ่มเติมและ/หรือแก้ไขรายงานตามความเห็นและข้อเสนอแนะของที่ประชุม

มติที่ประชุม เห็นชอบกับรายงานการศึกษาการจัดเตรียมความพร้อมในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสารบาเซลของประเทศไทย ครั้งที่ 2 (รายงานความก้าวหน้า) โดยมอบหมายให้ที่ปรึกษานำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของที่ประชุมไปใช้ในการดำเนินการศึกษาขั้นต่อไป

เลิกประชุมเวลา 16.30 น.

นางสาวธีราพร วิริวุฒิก
นางสาวนุช ทองแป้น
ผู้จัดรายงานการประชุม

นางสุณี ปิยะพันธุ์พงศ์
ผู้ตรวจรายงานการประชุม