

อนุสัญญาบาเซลฯ และกลไกการควบคุมการส่งออกของเสียอันตราย

ความตื่นตัวตอบสนองต่อภาวะเปื้อนด้านสิ่งแวดล้อมที่เคร่งครัดของโลกอุตสาหกรรมในช่วงปี 1970s - 1980s ทำให้ประชาคมต่างต่อต้านการทิ้งขยะของเสียอันตรายในแบบ “อย่าเอามาทิ้งหลังบ้านฉัน” (NIMBY หรือ Not in my back yard) และทำให้ค่าใช้จ่ายในการกำจัดของเสียที่สูงขึ้นมาก ผู้ประกอบการบางรายจึงหาวิธีการกำจัดที่ค่าใช้จ่ายถูกกว่าในยุโรปตะวันออกและในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งความตระหนักทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนยังไม่สูงนัก และยังไม่มีความหมายด้านสิ่งแวดล้อมและกลไกบังคับใช้กฎหมายในขณะนั้น

ด้วยเหตุนี้ อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนและการกำจัดของเสียอันตราย (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) จึงถือกำเนิดขึ้น และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕

อนุสัญญาบาเซลมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑. ลดการสร้างของเสียอันตรายและสนับสนุนวิธีการบริหารจัดการของเสียอันตรายที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะกำจัดที่ใดก็ตาม
๒. จำกัดการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายผ่านข้ามแดน (transboundary movement) ยกเว้นในกรณีที่สอดคล้องกับหลักการการบริหารจัดการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
๓. จัดตั้งระบบควบคุม (regulatory system) กรณีที่อนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายของเสียผ่านข้ามแดน วัตถุประสงค์แรกปรากฏในบทบัญญัติทั่วไปที่กำหนดให้ภาคีปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานในการจัดการของเสียด้วยวิธีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (มาตรา ๔) ในขณะที่ข้อห้ามต่าง ๆ หลายประการได้บัญญัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ข้อที่สอง เช่น ของเสียต่าง ๆ ไม่สามารถ

ส่งออกไปที่
แอนตาร์กติกา
ประเทศที่ไม่ใช่ภาคี



BASEL CONVENTION

Credit: ITU

อนุสัญญาฯ หรือภาคีที่ห้ามการนำเข้าของเสีย (มาตรา ๔) อย่างไรก็ตาม ภาคีสามารถเข้าทำ ความตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีเพื่อการบริหารจัดการ ของเสียกับภาคีอื่น ๆ หรือประเทศที่ไม่ใช่ภาคีก็ได้ โดยความตกลงดังกล่าวต้องมีมาตรฐานความเป็นมิตร ต่อสิ่งแวดล้อมที่ไม่ด้อยไปกว่าอนุสัญญาบาเซลฯ (มาตรา ๑๑) ทั้งนี้ ไม่ว่าในกรณีใดก็ตามที่ไม่มีข้อห้าม การขนส่งของเสียข้ามแดนต้องกระทำด้วยวิธีที่เป็นมิตร ต่อสิ่งแวดล้อมบนหลักการการไม่เลือกปฏิบัติ และ สอดคล้องกับระบบควบคุมของอนุสัญญาฯ

ระบบควบคุมนับเป็นหลักสำคัญของอนุสัญญาบาเซลฯ ระบบดังกล่าวอาศัยการให้ความยินยอมล่วงหน้า (เช่น ทางอิเล็กทรอนิกส์ เอกสารกระดาษ แฟกซ์) โดยกำหนดให้หน่วยงานของประเทศส่งออกแจ้ง หน่วยงานของประเทศนำเข้าหรือผ่านแดนล่วงหน้า ก่อนส่งออกและต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับการเคลื่อนย้าย โดยละเอียด (Prior Informed Consent หรือ PIC) โดย PIC^๑ ประกอบด้วย ๔ ขั้นตอน ดังนี้

๑. การแจ้ง (notification)

๒. การให้ความยินยอมและการออกเอกสารสำหรับการเคลื่อนย้ายของเสีย (movement document)

^๑ ในหลาย ๆ ประเทศ เอกสารเกี่ยวกับ PIC ยังคงใช้กระดาษ และ ส่งผ่านไปรษณีย์ โทรสาร หรืออีเมล ซึ่งเป็นภาระในการบริหารจัดการ ขั้นตอนต่าง ๆ ใช้เวลานาน มีต้นทุนสูง และเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมาย ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการบริหารจัดการกลไกสนับสนุนการ บังคับใช้และการปฏิบัติตามอนุสัญญาบาเซล (Committee Administering the Mechanism for Promoting Implementation and Compliance) จึง



๓. การเคลื่อนย้ายของเสียข้ามแดน

๔. การยืนยันว่าได้กำจัดของเสียแล้ว

ในกรณีที่มีการเคลื่อนย้ายของเสียกระทำโดยผิดกฎหมาย เช่น ไม่ได้ได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร จากประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งหมด (มาตรา ๖ และ ๗) หรือไม่สามารถกระทำได้จนเสร็จสิ้นตามที่คาดไว้ อนุสัญญาฯ กำหนดให้ประเทศที่เกี่ยวข้องต้อง รับผิดชอบด้วยการกำจัดของเสียเหล่านั้นด้วยวิธีที่ ปลอดภัย โดยอาจนำของเสียนั้นกลับเข้ามาในประเทศ ที่เป็นต้นกำเนิดหรือวิธีอื่น ๆ (มาตรา ๘ และ ๙)

นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้ภาคีสถา ปรภาพร่วมมือ ตั้งแต่การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับ ประเด็นการใช้บังคับอนุสัญญาฯ ตลอดจนการให้

เสนอแนะให้ใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์แทน เพื่อยกระดับการบังคับใช้ และการปฏิบัติตามมาตรา ๖ โดยในการประชุมครั้งล่าสุดระหว่างวันที่ ๒๔ เมษายน - ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ประเทศภาคีร้องขอให้สำนัก เลขาธิการจัดเตรียมเอกสารปูแนวทางสู่การใช้วิธีอิเล็กทรอนิกส์ในการ หนังสือแจ้งและเอกสารการขนส่ง

ความช่วยเหลือทางเทคนิค โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่ประเทศกำลังพัฒนา (มาตรา ๑๐ และ ๑๓) โดยสำนักเลขาธิการมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกและสนับสนุนความร่วมมือเหล่านี้

ประการสุดท้าย อนุสัญญาบาเซลฯ กำหนดให้จัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมและถ่ายทอดเทคโนโลยีในระดับภูมิภาคและระดับภูมิภาคย่อยสำหรับการบริหารจัดการของเสียอันตรายและของเสียอื่น ๆ และการลดการสร้างขยะของเสียอันตราย โดยคำนึงถึงความต้องการในภูมิภาคและภูมิภาคย่อย (มาตรา ๑๔)

เป็นเรื่องควรทราบว่า ในประเทศไทยกรมควบคุมมลพิษเป็นผู้ดูแลอนุสัญญาบาเซล และในระดับนานาชาติมีกระบวนการบูรณาการความร่วมมือกับอนุสัญญา Rotterdam ว่าด้วยกระบวนการแจ้งข้อมูล

สารเคมีล่วงหน้า สำหรับสารเคมีอันตรายและสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์บางชนิดในการค้าระหว่างประเทศ และอนุสัญญาสตอกโฮล์มว่าด้วยสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน

จะเห็นได้ว่า การควบคุมการส่งของเสียข้ามแดนจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับศุลกากรซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ชายแดนที่มีภารกิจในการควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้าและการปกป้องสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในบทความต่อไปในจดหมายข่าวฉบับนี้ จะขอยกตัวอย่างกรณีศึกษาของสหภาพยุโรปในการนำอนุสัญญาบาเซลฯ มาใช้บังคับร่วมกับกฎหมายของสหภาพยุโรป รวมทั้งบทบาทของศุลกากรในการบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว

อ้างอิง

Secretariat of the Basel Convention. *Overview*. <http://www.basel.int/TheConvention/Overview/tabid/1271/Default.aspx>.

Accessed 15 June 2018.

Secretariat of the Basel Convention. *Electronic Approaches for Notification and Movement Documents*.

<http://www.basel.int/Implementation/Controllingtransboundarymovements/eapproachesfornotificationandmovement/Overview/tabid/7375/Default.aspx>. Accessed 15 June 2018.

ดาวน์โหลดอนุสัญญาบาเซล ได้ที่ <http://infofile.pcd.go.th/haz/BASEL.pdf?CFID=1165239&CFTOKEN=99782723>