

## ปัญหากฎหมายในการจัดการและเยียวยาความเสียหายมลพิษน้ำมัน

### อันเกิดจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีป

#### ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ\*

พชชนั้น พงษ์พานิช\*\*

#### บทคัดย่อ

ในปัจจุบันการประกอบกิจการปิโตรเลียมนอกชายฝั่งมีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว อุปสงค์ที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้มีสำรวจและแสวงประโยชน์จากน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในไหล่ทวีปมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงที่จะเกิดภาวะมลพิษอันที่มาจาก การรั่วไหลของน้ำมันจนก่อความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล และมนุษย์ ความเสียหายจากการรั่วไหลน้ำมันในทะเลจะแพร่กระจายไปยังประเทศข้างเคียงโดยความเสียหายอันมีลักษณะข้ามพรมแดน ดังนั้น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982) อันถือเป็นธรรมนูญแห่งกฎหมายทะเล จึงมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นกรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศและความร่วมมือในการคุ้มครองและการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเล อย่างไรก็ตาม พันธกรณีของรัฐภาคีที่ระบุไว้ใน UNCLOS 1982 เป็นเพียงกำหนดหลักเกณฑ์อย่างกว้างๆ เพื่อให้รัฐภาคีในออกมาตรการหรือกฎหมายเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษโดยไม่ได้มีการกำหนดเป็นข้อบังคับอย่างชัดเจนว่ารัฐภาคีควรจัดการกับภาวะมลพิษดังกล่าวอย่างไร

ในส่วนอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและป้องกันมลพิษทางทะเลนั้น แม้ว่าจะมีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ภาคผนวกที่ 1 และพิธีสาร ค.ศ. 1996 ของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งเทของเสียและสารอื่น ค.ศ. 1972 แต่อย่างไรก็ดี มาตรการควบคุมป้องกันมลพิษน้ำมันบัญญัติไว้อย่างกระจัดกระจาย อีกทั้งยังพบว่าอนุสัญญาดังกล่าวมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับการจัดการมลพิษ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อรัฐภาคีในการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาทั้งสองฉบับด้วย

---

\* Problems on the Management and Compensation of Oil pollution Damage Resulting from Exploration and Exploitation on the Continental Shelf under International Law

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการค้นคว้าอิสระ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

\*\* Poschanan Pongpanich นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่รับบทความ 19 กันยายน 2566; วันที่แก้ไขบทความ 21 พฤศจิกายน 2566; วันที่ตอบรับบทความ 22 พฤศจิกายน 2566

สำหรับอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการชดใช้และเยียวยาความเสียหายจากมลพิษน้ำมันนั้น มีอนุสัญญาความรับผิดชอบทางแพ่งเพื่อความเสียหายมลพิษน้ำมันจากการแสวงหาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรพื้นดินท้องทะเล ค.ศ. 1977 อย่างไรก็ดี อนุสัญญาดังกล่าวยังไม่มีผลใช้บังคับแต่อย่างใด เนื่องจากยังมีการให้สัตยาบันไม่ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ดังนั้น บทความนี้จึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการร่างอนุสัญญาเกี่ยวกับการจัดการกับมลพิษอันเกิดจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปไว้โดยเฉพาะ ซึ่งแยกออกมาจากอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับอื่นๆ รวมถึงกลไกในการใช้มาตรการชดใช้และเยียวยาความเสียหายทำได้อย่างรวดเร็วและเหมาะสมต่อผู้ซึ่งได้รับความเสียหาย

ส่วนกฎหมายภายในของไทย จากการศึกษาวิจัย พบว่า แม้ประเทศจะมีมาตรการเกี่ยวกับการจัดการกับมลพิษน้ำมันอันเกิดจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์นอกชายฝั่งอย่างครบถ้วนแล้ว แต่ด้วยบทกฎหมายมีการบัญญัติอย่างกระจัดกระจาย ไม่เป็นเอกภาพ และยังมีส่วนที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติม อาทิเช่น การบัญญัติเขตอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการชดใช้และเยียวยาความเสียหาย พบว่ามีเฉพาะค่าเสียหายทางแพ่งเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะความเสียหายของมลพิษ อีกทั้งยังไม่มีกองทุนเพื่อความรับผิดชอบทางแพ่งจากมลพิษน้ำมันในกิจกรรมดังกล่าวด้วย ดังนั้น จึงควรมีการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งโดยเฉพาะ และจัดให้มีกองทุนเพื่อความรับผิดชอบทางแพ่งจากมลพิษน้ำมัน โดยมีลักษณะคล้ายคลึงกับข้อตกลงเกี่ยวกับความรับผิดชอบของมลพิษนอกชายฝั่ง (Offshore Pollution Liability Agreement: OPOL) กล่าวคือ หากผู้ประกอบการปิโตรเลียมต้องการขอสัมปทาน ต้องยินยอมที่จะลงนามในข้อตกลงและส่งเงินเข้ากองทุนจึงจะสามารถขอใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจได้

**คำสำคัญ:** มลพิษน้ำมัน, มลพิษจากกิจกรรมบนไหล่ทวีป, กฎหมายทะเล

### ABSTRACT

At the present time, offshore petroleum activities have rapidly been progressive. The increased demand leads to more oil and gas exploration and exploitation on the continental shelves. This may result in the risk of pollution from oil spills which cause serious damage to the marine environment and human beings. Moreover, the oil spill damage at sea can be widespread and cause transboundary pollution to the neighboring states. Thus, the United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 (UNCLOS 1982) which is the constitution of the ocean regime plays a major role as an international legal framework and mutual cooperation on prevention, control and reduction of pollution from such activities. A State Party is bound by the international obligations of the UNCLOS 1982 to implement international rules and standards on prevention and protection of the marine environment. However, it is merely broad rules and standards which are not clear how the States Parties should manage such pollution.

According to the international conventions on prevention and control of marine pollution, although there are the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973/1978 Annex I and 1996 Protocol to the 1972 Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, the measures under the mentioned conventions are not organized and consistent with the pollution management that may affect the States Parties to comply with the international obligations of both conventions.

In accordance with the compensation and remedy of oil pollution damage, there is the 1977 Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Exploration for and Exploitation of Seabed Mineral Resources. However, the convention has not come into force yet due to inadequate ratifications of the States Parties which is specified under the convention. The article suggests that it should have a specific draft convention on pollution management from the exploration and exploitation activities on the continental shelves separated from other conventions, including the speedy and appropriate mechanism and measures on the compensation and remedy of oil pollution damage to the victims of oil and gas exploration and exploitation activities.

According to Thai domestic laws, although Thailand has adequate measures related to the pollution management from the exploration and exploitation activities on the continental shelves, the provisions of law are separated, unorganized and some laws should be amended, for example, the state jurisdiction on law enforcement which is not consistent with the rules of international

law. Moreover, the measures on compensation and remedy of oil pollution damage have only the civil liability which is not consistent with the nature of pollution damage. There is no oil pollution fund for civil liability of oil pollution damage from such exploration and exploitation activities. Thus, the article suggests that the specific law on civil liability and oil pollution fund should be established similar to the Offshore Pollution Liability Agreement (OPOL). In other words, the operator, entering into the concession, must agree to sign the liability agreement and pay the amount of money specified by the agreement to the oil pollution fund for pollution management from the exploration and exploitation activities on the continental shelves.

**Keywords:** oil pollution, pollution from activities on the continental shelf, law of the sea

## 1. บทนำ

ทะเลคือแหล่งรวมสิ่งมีชีวิตมากมายมหาศาลอีกทั้งเต็มไปด้วยแหล่งทรัพยากรโดยสามารถผลิตได้ทั้งพลังงานคลื่นลมอีกทั้งสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้ นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งที่อุดมไปด้วยก๊าซธรรมชาติและน้ำมัน แต่อย่างไรก็ดีเนื่องจากความต้องการในการใช้น้ำมันในโลกล้นสูงชันอย่างรวดเร็วส่งผลให้เป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการเร่งสำรวจและแสวงหาแหล่งน้ำมันใหม่ของผู้ประกอบการบริษัทน้ำมัน ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดภาวะมลพิษอันเกิดจากน้ำมันได้ โดยแม้ว่าภาวะมลพิษจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปจะมีโอกาสเกิดขึ้นน้อยกว่าภาวะมลพิษทางทะเลชนิดอื่น ๆ หากแต่ผลกระทบนั้นก็กลับมากมายมหาศาลและร้ายแรงมากต่อการเกิดในแต่ละครั้ง อีกทั้งต้องใช้เวลาและทรัพยากรในด้านต่าง ๆ มากพอสมควรในการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลให้กลับมาเป็นดังเดิม

ปัญหาในด้านกฎหมายระหว่างประเทศนั้นจะพบว่าในปัจจุบันนั้นไม่มีอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ระบุถึงการจัดการกับมลพิษน้ำมันอันเกิดจากกิจกรรมสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปแต่อย่างใด มีเพียงอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (The United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 หรือ UNCLOS 1982) ประกอบด้วยประเทศที่เป็นภาคีทั้งหมด 168 ประเทศ รวมถึงประเทศไทยด้วย ที่เปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญแห่งกฎหมายทะเลซึ่งระบุเพียงพันธกรณีของรัฐอย่างกว้างในข้อ 192 ที่ระบุพันธกรณีของรัฐทั้งปวงในการที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยจะศึกษาพันธกรณีแหล่งมลพิษที่เกี่ยวข้อง คือ พันธกรณีในการจัดการกับมลพิษที่มาจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเล ข้อ 208 มลพิษที่มาจากมลพิษจากการทิ้งเท ข้อ 210

ในกรณีอนุสัญญาระหว่างประเทศที่อยู่ภายใต้ UNCLOS 1982 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษอันเกิดจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปนั้น จะพบว่าไม่มีอนุสัญญาที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันใดที่ระบุชัดเจนถึงการจัดการมลพิษดังกล่าวอย่างเจาะจง โดยจะมีเพียงอนุสัญญา อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือภาคผนวกที่ 1 (MARPOL 73/78 Annex I) พิธีสาร ค.ศ. 1996 ของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งของเสียและสารอื่น ค.ศ. 1972 (London Protocol 1996) โดยทั้งสองอนุสัญญาแม้ว่าจะกล่าวถึงการจัดการมลพิษอันเกิดจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีป แต่ก็ไม่ได้มีการกล่าวไว้อย่างเจาะจงและสอดคล้องกับปัญหามลพิษส่งผลให้เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้ของรัฐภาคี และสุดท้ายคืออนุสัญญาว่าด้วยความรับผิดชอบของมลพิษน้ำมันอันเกิดจากการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรพื้นดินใต้ทะเล ค.ศ. 1977 (CLEE 1977) แม้เป็นอนุสัญญาที่ระบุถึงภาวะมลพิษอันเกิดจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปอย่างเฉพาะเจาะจง แต่อนุสัญญาดังกล่าวนั้นจำนวนรัฐที่ให้สัตยาบันไม่ครบตามตามที่อนุสัญญาดังกล่าวกำหนดทำให้ CLEE 1977 ยังไม่มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน

ส่วนปัญหาในด้านกฎหมายภายในของประเทศไทย พบว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่จะนำมาควบคุมจัดการกับมลพิษน้ำมันอันเกิดจากกิจกรรมสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปยังไม่มีมาตรการครอบคลุมชัดเจนเพียงพอที่จะเป็นมาตรการที่ดีในการจัดการกับมลพิษ รวมถึงการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษได้ จึงจะต้องศึกษา

มาตรการป้องกันควบคุมตามกฎหมายของสหราชอาณาจักรและมาตรการชดใช้เยียวยาตามกฎหมายของประเทศกลุ่ม OPOL หรือข้อตกลงเกี่ยวกับความรับผิดชอบมลพิษนอกชายฝั่ง (Offshore Pollution Liability Agreement) เพื่อนำมาปรับใช้กับมาตรการออกข้อบังคับหรือกฎหมายภายในของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นมาตรฐานสากลในสถานการณ์ปัจจุบันที่ขาดแคลนตราสารระหว่างประเทศที่จัดการกับปัญหาภาวะมลพิษน้ำมันดังกล่าว

## 2. ลักษณะทั่วไปของภาวะมลพิษน้ำมันอันเกิดจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีป

ก่อนที่จะศึกษาถึงแนวทางการจัดการและเยียวยาความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีป จะต้องศึกษาลักษณะของมลพิษที่เกิดขึ้นเสียก่อนโดยจะแบ่งได้ 2 ประการคือ

### 2.1 มลพิษที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการตามปกติ

มลพิษที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการตามปกติเป็นมลพิษอันเป็นผลจากการปล่อยทิ้งมลพิษน้ำมันอันเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติการตามปกติของกระบวนการอันเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีป โดยสิ่งที่ปล่อยทิ้งออกมานั้นจะมีลักษณะแตกต่างหลากหลายทั้งชนิดและปริมาณรวมถึงความร้ายแรงอันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยมลพิษที่ปล่อยออกมาจากกระบวนการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปนั้นจะประกอบไปด้วยสารเคมีกว่า 25 ชนิด ที่ผู้ประกอบการใช้ในกระบวนการดังกล่าว เช่น สารควบคุมความเป็นกรด (Acidity control) สารกำจัดไฮโดรเจนซัลไฟด์ (Hydrogen sulphide scavenger) สารไบโอไซด์ (Biocide) สารดีมัลซิไฟเออร์ (Demulsifier) เป็นต้น<sup>1</sup> ซึ่งสารเคมีเหล่านั้นสามารถใช้ได้โดยทั่วไป โดยของเสียที่ปล่อยทิ้งออกมาในระหว่างทำการขุดเจาะอยู่นั้นจะประกอบด้วยของเหลวที่ใช้เจาะ (Drilling Fluids) โดยของเหลวดังกล่าวเป็นส่วนประกอบสำคัญของเครื่องจักรที่ใช้ในการขุดเจาะ ของเหลวเหล่านั้นส่วนใหญ่จะมาพร้อมกับไฮโดรคาร์บอนและสารลดแรงตึงผิว (Surface Active Chemicals) ส่งผลให้ของเหลวเหล่านั้นมีพิษสูงมาก ซึ่งของเหลวที่ปล่อยออกมานั้นแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ ของเหลวที่มีลักษณะน้ำมัน และของเหลวที่มีลักษณะน้ำ การใช้งานของเหลวที่มีลักษณะน้ำนั้นจะใช้งานอย่างกว้างขวางในกระบวนการขุดเจาะน้ำมัน เนื่องจากของเหลวที่ปล่อยออกมาจะไม่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม แต่ในกรณีที่มีการขุดเจาะน้ำมันนั้นไม่สามารถกระทำได้โดยการใช้ของเหลวที่มีลักษณะน้ำ ของเหลวที่มีลักษณะน้ำมันจะเข้ามาแทนที่ แต่อย่างไรก็ดีการใช้ของเหลวที่มีลักษณะน้ำมันเนื่องจากการสลายตัวเป็นไปได้อย่างยากทำให้ไม่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลเท่าใดนัก<sup>2</sup> โดยผลกระทบกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์จากปิโตรเลียมตามปกตินั้นอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลได้ในหลายทางในแต่ละขั้นตอนทั้งการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม โดยกระบวนการสำรวจที่มีขั้นตอนการขุดเจาะนั้นเป็น

<sup>1</sup> Simon Warikiyei Amaduobogha, 'Adjustment of the International Legal Regime on Regulation of Accidental Pollution from Offshore Petroleum Operations' (Thesis degree of Doctor of Philosophy University of Dundee 2015) 82.

<sup>2</sup> OSPAR Commission, Assessment of impacts of offshore oil and gas activities in the North-East Atlantic 2009 22-24 <[https://qsr2010.ospar.org/media/assessments/p00453\\_OA3-BA5\\_ASSESSMENT.pdf](https://qsr2010.ospar.org/media/assessments/p00453_OA3-BA5_ASSESSMENT.pdf)> สืบค้นเมื่อ 28 สิงหาคม 2565.

กระบวนการที่ก่อให้เกิดของเสียในมหาสมุทร ของเสียเหล่านั้นจะประกอบด้วยเศษหินจากการขุด (Drill cutting) โคลนจากการขุดเจาะ (Drilling muds) ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงจากโคลนมีลักษณะเป็นน้ำมันอันมีความเป็นพิษสูงเปลี่ยนมาเป็นโคลนที่มีลักษณะเป็นน้ำแทนด้วยความเข้าใจที่ว่ามีความเป็นพิษน้อยกว่า แต่ผลคือความเป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลไม่เปลี่ยนแปลงไปมากนัก สุดท้ายคือน้ำ ที่บำบัด (Produced water) เป็นน้ำที่ปนเปื้อนจากกระบวนการกลั่นน้ำมันดิบและก๊าซ โดยปริมาณของเฉลี่ยของน้ำมันต่อน้ำที่บำบัดออกมานั้นเป็นจำนวน 3:1 ส่วน ซึ่งเป็นผลให้พบจำนวนไฮโดรคาร์บอนมีจำนวนมากในมหาสมุทรแสดงให้เห็นว่ากระบวนการที่ก่อมลพิษมากที่สุดก็คือกระบวนการผลิตปิโตรเลียม ผลกระทบที่ได้จากมลพิษน้ำมันที่เกิดขึ้นจากปฏิบัติการตามปกตินี้จะทำให้ออกซิเจนในมหาสมุทรลดลง ปริมาณสารอินทรีย์เพิ่มขึ้น ปริมาณสารโลหะที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางชีวเคมี โดยทำให้เกิดสารไฮโดรเจนซัลไฟด์และแอมโมเนียเป็นจำนวนมาก

## 2.2 มลพิษที่เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุ

มลพิษที่เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุ แม้จะเป็นมลพิษน้ำมันอันเกิดขึ้นโดยมิได้ตั้งใจเช่นเดียวกับมลพิษอันเกิดขึ้นจากการปฏิบัติการตามปกติ หากแต่สิ่งที่แตกต่างกันคือการปล่อยมลพิษน้ำมันและสารเคมีโดยอุบัติเหตุจะเกิดขึ้นจากความผิดพลาดที่ไม่สามารถที่จะคาดเดาได้ โดยอาจเป็นความผิดพลาดจากเครื่องจักรอุปกรณ์ มนุษย์ ความล้มเหลวของระบบการทำงาน หรือแม้กระทั่งความเสี่ยงในการดำเนินงานเนื่องจากสิ่งแวดล้อมภายนอก ซึ่งปัจจัยความผิดพลาดลักษณะนี้จะก่อให้เกิดผลกระทบที่ร้ายแรงยิ่งกว่าผลกระทบที่เกิดจากการปล่อยมลพิษจากการปฏิบัติการตามปกติ เช่น การเผาไหม้ระเบิด เป็นต้น โดยเป็นที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรนอกชายฝั่งนั้นจะต้องใช้ความระมัดระวังในการบำรุงรักษาทั้งในเรื่องการควบคุมปัจจัยอันเกิดจากมนุษย์ เครื่องจักรที่มีความซับซ้อน ส่งผลให้งบประมาณที่ใช้กับการปฏิบัติการนอกชายฝั่งนั้นสูงตามไปด้วยซึ่งมากกว่าการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรบนบกมาก<sup>3</sup>

โดยมีปัจจัยที่หลากหลายที่จะทำให้เกิดมลพิษที่เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุ ซึ่งส่วนใหญ่นั้นจะเกิดจากความผิดพลาดของมนุษย์และความบกพร่องของเครื่องจักร กระบวนการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมนอกชายฝั่งย่อมควบคุมมากับการก่อกมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยมลพิษน้ำมันที่รั่วไหลจากกระบวนการดังกล่าวนี้เป็นไปได้อย่างมากที่จะส่งผลให้เกิดการปล่อยไฮโดรคาร์บอนอย่างมหาศาล ซึ่งสิ่งที่จะตามมาจากอุบัติเหตุการรั่วไหลของไฮโดรคาร์บอนอย่างมหาศาลนี้ก็คืออาจก่อให้เกิดการระเบิด (Blowout) เมื่อกระบวนการนั้นดำเนินในความลึกที่มากเท่าใดย่อมส่งผลให้ความเสี่ยงที่จะเกิดการระเบิดก็มากขึ้นเท่านั้น ดังเช่นในเหตุการณ์แท่นขุดเจาะน้ำมันดีฟวอเทอร์ฮอไรซอน (Deepwater Horizon) โดยบริษัท บริติชปิโตรเลียม (BP) ซึ่งตั้งบริเวณกลางอ่าวเม็กซิโกนอกชายฝั่งสหรัฐได้เกิดเหตุระเบิดเมื่อวันที่ 20 เมษายน ค.ศ. 2010 โดยสาเหตุของการระเบิดเนื่องจากกระบวนการขุดเจาะน้ำมันที่ดำเนินงานล่าช้ากว่ากำหนดถึง 5 เดือน ซึ่งหากล่าช้าเกินกว่านั้นจะทำให้ต้นทุนเสียหายมากขึ้นซึ่งในขณะเดียวกันราคาน้ำมันโลกกำลังราคาสูงขึ้น บริษัทจึงเร่งกดดันการดำเนินงานขุดเจาะอย่างเต็มที่ ทำให้ไม่คำนึงถึงความปลอดภัยในหลายปัจจัย กล่าวคือ สัญญาณรอยรั่วในหลุม ปัญหา

<sup>3</sup> Simon Warikyei Amaduobogha (เชิงอรรถ 1) 12.

แรงดันอากาศสูง และอุปกรณ์ขาดการบำรุงรักษา ผลก็คือก๊าซธรรมชาติที่ปะปนอยู่ในหลุมถูกแรงดันผลักขึ้นมาดันบนแท่นและทำปฏิกิริยากับอากาศทำให้เกิดการระเบิดขึ้นอย่างรุนแรงส่งผลให้น้ำมันดิบทะลักออกมาสู่ท้องทะเลกว่า 60,000 บาร์เรลต่อวัน และไหลทะลักอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 87 วัน ท้ายที่สุดน้ำมันทั้งหมดที่รั่วไหลสู่ทะเลมีปริมาณมากถึง 4,900,000 บาร์เรล คร่าชีวิตสัตว์น้ำไปจำนวนกว่าครึ่งแสนชีวิต<sup>4</sup>

### 3. การพิจารณาสภาพทางกฎหมายระหว่างประเทศของแท่นขุดเจาะน้ำมัน

ในประเด็นของอำนาจของรัฐในการประกอบกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีป UNCLOS 1982 ได้มีการให้อำนาจรัฐชายฝั่งให้มีสิทธิอธิปไตยเพื่อประกอบกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์นอกชายฝั่งในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone หรือ EEZ) อีกทั้งรัฐชายฝั่งยังมีสิทธิอธิปไตยในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะเพื่อจุดประสงค์ในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณดังกล่าว ดังที่ปรากฏใน ข้อ 56(1)(a) โดยรัฐจะต้องกระทำการใด ๆ โดยสอดคล้องกับ Part XII ใน UNCLOS 1982 ที่ได้ระบุถึงการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล แต่สิ่งที่น่าสนใจคือ แม้ว่า UNCLOS 1982 ข้อ 60(1) จะมีการระบุถึงสิทธิของรัฐชายฝั่งว่า

ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะรัฐชายฝั่งจะมีสิทธิแต่ผู้เดียวที่จะก่อสร้างตลอดจนอนุญาตและวางระเบียบการก่อสร้าง การปฏิบัติงานของ และการใช้

... (b) สิ่งติดตั้งและสิ่งก่อสร้างตามวัตถุประสงค์ในข้อ

(c) สิ่งติดตั้งและสิ่งก่อสร้างซึ่งอาจรบกวนการใช้สิทธิของรัฐชายฝั่ง<sup>5</sup>

โดยในกรณีของไหล่ทวีปตามข้อ 80 จะนำข้อ 60 มาบังคับใช้โดยอนุโลม แต่อย่างไรก็ดี UNCLOS 1982 ไม่ได้ให้นิยามของคำว่า “สิ่งติดตั้งและก่อสร้าง” ว่ามีลักษณะอย่างไร ทำให้จะต้องมีการตีความต่อไปว่าความหมายของ “สิ่งติดตั้งและก่อสร้าง” นั้นจะมีขอบเขตที่กว้างขวางมากน้อยเพียงใด

เมื่อก้าวถึงลักษณะพิเศษของแท่นขุดเจาะน้ำมันนอกชายฝั่งจะมีโครงสร้างที่ซับซ้อนประกอบด้วยชิ้นส่วนที่หลากหลายเพื่อที่จะให้พร้อมต่อการจัดการกับกิจกรรมการสำรวจนอกชายฝั่งที่มีความเสี่ยงสูง ซึ่งด้วยเหตุผลนี้เองส่งผลให้อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงมากและการบำรุงรักษาอุปกรณ์เหล่านั้นก็มูลค่าสูงเช่นกัน ส่งผลให้การดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์นอกชายฝั่งนั้นมักจะมาพร้อมกับความเสี่ยงและความรับผิดชอบที่สูงตามไปด้วย อุบัติเหตุอันเกิดขึ้นนั้นจะก่อมลพิษอย่างใหญ่หลวงกับทั้งต่อบุคคล ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยสิ่งที่เป็นปัญหาหลักเมื่อเกิดเหตุแล้วก็คือสาเหตุของการเกิดมลพิษน้ำมันจากกิจกรรมเหล่านั้นนั้นมีความ

<sup>4</sup> ภัคสุภา รัตนภาชน, ‘วิกฤตน้ำมันรั่วครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์: อุบัติเหตุจากความสะเพร่า สู้อยู่เรื่องทางธรรมชาติ’ (nationtv 2 กุมภาพันธ์ 2565) <<https://www.nationtv.tv/original/378862553>> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2565.

<sup>5</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) art 60(1).

<sup>6</sup> Nikolaos Giannopoulos, ‘International Law and Offshore Energy’ (European Research Council 2020) 56 <<https://tethys.pnnl.gov/sites/default/files/publications/giannopolous-2020.pdf>> สืบค้นเมื่อ 28 สิงหาคม 2565.

ซับซ้อนมากเนื่องจากมีปัจจัยหลากหลายอย่าง ยกตัวอย่างเช่น สภาพของอุปกรณ์ที่ใช้ บุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความสัมพันธ์ของปริมาณน้ำมันดิบใต้ดินและโครงสร้างทางธรณีวิทยา<sup>7</sup>

เมื่อพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของแท่นขุดเจาะน้ำมันในทางกฎหมายระหว่างประเทศ พบว่าตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันสถานะทางกฎหมายของแท่นขุดเจาะน้ำมันในทางกฎหมายยังคงไม่มีความชัดเจนและไม่มีความนิยามที่แน่นอน ความเห็นของนักวิชาการยังถูกแบ่งเป็นหลายฝ่าย เนื่องจากที่ผู้เขียนกล่าวไปข้างต้นว่าแท่นขุดเจาะน้ำมันนั้นมีด้วยกันหลากหลายชนิดตามแต่จุดประสงค์ในการใช้งาน เมื่อจะนำมาพิจารณาสถานะทางกฎหมายนั้นจะพิจารณาแบ่งตามลักษณะของแท่นขุดเจาะน้ำมันตามความสามารถในการเคลื่อนที่ โดยสามารถแบ่งได้ใหญ่ ๆ เป็น 2 ชนิด ได้แก่

### (1) แท่นขุดเจาะน้ำมันชนิดเคลื่อนย้ายไม่ได้ (Fixed Platform)

แท่นขุดเจาะน้ำมันชนิดเคลื่อนย้ายไม่ได้จะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับสิ่งก่อสร้างตามปกติที่ก่อสร้างอยู่บนพื้นดินมาก แต่จะมีลักษณะพิเศษที่เพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะการปฏิบัติงานและสภาพแวดล้อม โครงสร้างจะมีข้อกำหนดเพิ่มเติมสำหรับพื้นที่การปฏิบัติงานขั้นต่ำไว้และจะต้องมีโครงสร้างที่แข็งแรงเพียงพอที่จะรับน้ำหนักตามที่กำหนดไว้ โดยแท่นขุดเจาะน้ำมันชนิดเคลื่อนย้ายไม่ได้จะมีลักษณะโครงสร้างที่ซับซ้อนโดยอาจมีรากฐานเป็นแท่นรองรับสามแท่นหรือจำนวนมากกว่านั้นตามความเหมาะสม<sup>8</sup> โดยลักษณะของแท่นขุดเจาะประเภทนี้จะยึดกับพื้นไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ ยกตัวอย่างเช่น แท่นขุดเจาะชนิดหอคอยสูง เป็นต้น

### (2) แท่นขุดเจาะน้ำมันชนิดที่เคลื่อนย้ายได้ (Mobile Platform)

แท่นขุดเจาะน้ำมันชนิดที่เคลื่อนย้ายได้สามารถติดตั้งอยู่บนแท่นขุดเจาะน้ำมันชนิดเคลื่อนย้ายไม่ได้หรือใช้งานเพียงลำพังได้ โดยวัตถุประสงค์ที่จะต้องสามารถเคลื่อนย้ายได้นั้นก็เพื่อให้สะดวกต่อการสำรวจขุดเจาะน้ำมัน โดยแท่นขุดเจาะน้ำมันชนิดที่เคลื่อนย้ายได้นั้นอาจสามารถลอยตัวเพียงอย่างเดียวหรือสามารถบังคับการเคลื่อนไหวได้คล้ายเรือ ซึ่งแท่นขุดเจาะน้ำมันชนิดที่เคลื่อนย้ายได้สามารถมีได้หลายรูปแบบ ยกตัวอย่างเช่น แท่นขุดเจาะน้ำมันลักษณะคล้ายแพ เรือขุดเจาะน้ำมัน เป็นต้น

โดยการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของแท่นขุดเจาะน้ำมันนั้นจะนำมาเปรียบเทียบกับเรือซึ่งมีตราสารระหว่างประเทศที่ระบุถึงการจัดการมลพิษทางทะเลอย่างชัดเจน ซึ่งสิ่งที่ต้องพิจารณานั้นคือจะสามารถจัดหมวดหมู่ของแท่นขุดเจาะน้ำมันให้เป็นหมวดหมู่เดียวกันกับเรือเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดการกับมลพิษน้ำมันอันเกิดจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์นอกชายฝั่งเช่นเดียวกับมลพิษอันมีแหล่งกำเนิดจากเรือได้เหมาะสมเพียงใด เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าลักษณะแท่นขุดเจาะน้ำมันชนิดเคลื่อนย้ายไม่ได้จะมีลักษณะที่แตกต่างกับเรือ (Ship) อย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ

<sup>7</sup> Wu Hongyan, 'Study on Related Issues of Compensation for Oil Pollution Damage by Offshore Drilling Platform' (Research Paper Master of Science World Maritime University 2015) 2

[https://commons.wmu.se/cgi/viewcontent.cgi?article=1119&context=msem\\_dissertations](https://commons.wmu.se/cgi/viewcontent.cgi?article=1119&context=msem_dissertations) สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2565.

<sup>8</sup> Hossein Esmaeili, *The Legal Regime of Offshore Oil Rigs in International Law* (Ashgate Publishing Limited 2001) 16.

ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ดังเช่นเรือ โดยมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายเมื่อเปรียบเทียบกับกันกับเรือ แตกต่างจากแท่นขุดเจาะน้ำมันชนิดเคลื่อนย้ายได้นั้นจะมีลักษณะบางอย่างที่คล้ายกันกับเรือส่งผลให้มีข้อถกเถียงเป็นอย่างมากจากผู้เชี่ยวชาญหลายฝ่ายในเรื่องของสถานะทางกฎหมายทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ<sup>9</sup>

กรณีความหมายของเรือ (Ship or Vessel) ในทั้งกฎหมายภายในของแต่ละรัฐและกฎหมายระหว่างประเทศได้ระบุอย่างตรงกันถึงลักษณะเฉพาะของเรือว่า เป็นสิ่งที่มีความสามารถในการเคลื่อนที่ได้ สามารถเดินเรือได้ โดยจะใช้ทั้งสำหรับขนส่งผู้โดยสารและสินค้าหรือทั้งขนส่งผู้โดยสารหรือสินค้าเพียงอย่างเดียวได้และสามารถบังคับทิศทางได้<sup>10</sup> และเมื่อพิจารณานิยามในทางพจนานุกรมจะพบว่า Merriam-Webster Dictionary ได้ให้นิยามของเรือไว้ว่า เครื่องยนต์เดินทะเลที่มีเสาชี้หัวเรือ (Bowsprit) และส่วนใหญ่จะมีเสากระโดงเรือ (Mast) สามเสาประกอบกัน<sup>11</sup>

โดยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับลักษณะการใช้งานของเรือ (Ship) กับแท่นขุดเจาะน้ำมัน (Oil rig) ในกรณีของวัตถุประสงค์ในการใช้งาน กล่าวคือ แม้ว่าลักษณะโครงสร้างของทั้งสองจะมีโครงสร้างที่เป็นโพลกวางลอยน้ำได้ แต่วัตถุประสงค์ในการใช้งานนั้นแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ แท่นขุดเจาะน้ำมันที่สามารถเคลื่อนย้ายได้นั้นจะมีวัตถุประสงค์ใช้เพื่อกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์จากพื้นดินใต้น้ำเป็นหลักมากกว่าที่จะใช้เพื่อล่องในมหาสมุทร ดังนั้นแม้ว่าจะเคลื่อนที่ได้แต่การเคลื่อนที่ได้ของแท่นขุดเจาะน้ำมันนั้นจะอยู่ภายใต้การควบคุมเพื่อวัตถุประสงค์ในการสำรวจและแสวงประโยชน์จากน้ำมันมากกว่าที่จะเพื่อวัตถุประสงค์ในการบรรทุกสินค้าหรือผู้โดยสาร ส่งผลให้การเคลื่อนไหวได้ของแท่นขุดเจาะน้ำมันนั้นไม่ได้มีจุดประสงค์เพื่อการขนส่งและคมนาคม หากแต่การเคลื่อนไหวนั้นเพื่อจะช่วยให้แท่นขุดเจาะน้ำมันนั้นไปอยู่ในบริเวณที่ต้องการจะปฏิบัติการดำเนินงาน แตกต่างจากจุดประสงค์ของเรือ<sup>12</sup> แต่อย่างไรก็ตามมีข้อที่น่าสังเกตคือเรือขุดเจาะ (Drilling Ship) ที่มีลักษณะแทบจะทุกอย่างคล้ายคลึงกับเรือ ทั้งในด้านโครงสร้างแต่มีลักษณะและโครงสร้างคล้ายเรือ มีความสามารถในการบังคับทิศทาง รวมถึงลักษณะอื่น ๆ แต่ก็ยังมีข้อที่ต้องพิจารณาถึงจุดประสงค์ของเรือขุดเจาะที่มีหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับการขุดเจาะน้ำมันเพียงเท่านั้นเช่นเดียวกับแท่นขุดเจาะน้ำมันชนิดอื่น ๆ ซึ่งหากจะพิจารณาว่าเรือขุดเจาะนั้นจัดอยู่ในหมวดหมู่เดียวกับเรือ เช่นนั้นแท่นขุดเจาะน้ำมันประเภทอื่น ๆ เช่นแท่นขุดเจาะน้ำมันประเภทแท่นลอยน้ำ เป็นต้น ก็อาจสามารถจัดอยู่ในหมวดหมู่เดียวกับเรือได้เช่นกัน<sup>13</sup>

ผู้เขียนเห็นว่าหากมีจัดหมวดหมู่ของแท่นขุดเจาะน้ำมันให้ไปอยู่ในจำพวกเดียวกับเรือจะส่งผลให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดการมลพิษน้ำมันอันเกิดจากแท่นขุดเจาะน้ำมัน เนื่องจากอย่างที่ได้อธิบายข้างต้นว่าแม้ลักษณะของแท่นขุดเจาะน้ำมันในบางชนิดจะมีความคล้ายคลึงกับเรือ หากแต่วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานของแท่นขุดเจาะน้ำมันนั้นแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ส่งผลให้มลพิษน้ำมันที่มีแหล่งกำเนิดที่แตกต่างกันย่อมมีลักษณะของสารประกอบ ผลกระทบ รวมถึงความต้องการในการควบคุมมลพิษที่แตกต่างกัน ผู้เขียนจึงมี

<sup>9</sup> เฟิงอ่าง 21.

<sup>10</sup> เฟิงอ่าง 41.

<sup>11</sup> 'Dictionary Definition Ship' (merriam-webster.) <<https://www.merriam-webster.com/dictionary/ship>> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2565.

<sup>12</sup> Wu Hongyan (เชิงอรธ 7) 3-4.

<sup>13</sup> Hossein Esmaeili (เชิงอรธ 8) 41.

ความเห็นว่าจะแยกหมวดหมู่ของแท่นขุดเจาะน้ำมันออกเป็นหมวดหมู่เฉพาะ โดยจะเห็นได้จากใน UNCLOS 1982 นั้นได้มีการระบุถึงข้อบทที่เฉพาะของสิ่งติดตั้งหรือสิ่งก่อสร้างทางทะเลที่สร้างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการสำรวจและแสวงประโยชน์ทางทะเลออกจากข้อบทอื่นที่เกี่ยวข้องกันกับเกาะเทียม รวมถึงเรือ<sup>14</sup> โดยการจัดทำตราสารระหว่างประเทศที่แยกเฉพาะออกมาของมลพิษน้ำมันอันเกิดจากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมจะทำให้ง่ายต่อการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของแท่นขุดเจาะน้ำมันในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับบทหมายแม่บทของกฎหมายทะเลทั้งปวงที่เรียกว่า UNCLOS 1982 ซึ่งได้ระบุไว้แล้ว ส่งผลให้ง่ายต่อการออกกฎหมายบังคับใช้ในการจัดการกับมลพิษน้ำมันจากแหล่งกำเนิดดังกล่าวอีกด้วย

#### 4. หลักเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศและมาตรการทางกฎหมายต่างประเทศ

##### 4.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

หลักเกณฑ์ทั่วไปของการจัดการมลพิษทางทะเลทั้งปวงจะปรากฏในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS 1982) เป็นอนุสัญญาแม่บทที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐภาคีในการสำรวจและแสวงประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต โดยมีรัฐภาคีอยู่กว่า 168 ประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยซึ่งได้เข้าเป็นร่วมเป็นภาคีด้วยเช่นกัน<sup>15</sup> โดยอนุสัญญาระบุถึงมาตรการหลักทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลตามข้อ 192 ซึ่งกำหนดให้รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลโดยตามข้อ 192 นั้น จะพิจารณาจากความเห็นของคณะอนุญาโตตุลาการในคดีพิพาททะเลจีนใต้ที่ได้ให้ความเห็นว่า รัฐย่อมจะต้องควบคุมแหล่งที่มาของมลพิษทางทะเลโดยรวมทั้งหมด โดยพันธกรณีทั่วไปนั้นได้ขยายกว้างไปถึงทั้งการคุ้มครอง (protection) สิ่งแวดล้อมทางทะเลจากความเสียหายในอนาคตและการรักษา (protection) ในแง่มุมของการคงไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้น (maintaining) และฟื้นฟู (improving) สิ่งมีชีวิตทางทะเลที่มีความเชื่อมโยงกัน<sup>16</sup> อีกทั้งกรณีการออกมาตรการของรัฐไม่เพียงแต่กรณีของรัฐนั้นได้ทำกิจกรรมใด ๆ ภายใต้เขตอำนาจของรัฐเองเท่านั้น แต่รวมถึงรัฐจะต้องรับประกัน (ensuring) ว่ากิจกรรมที่ทำภายใต้เขตอำนาจหรือภายในความควบคุมของรัฐนั้นจะไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล<sup>17</sup> จะเห็นได้ว่าข้อ 192 นั้นได้มีการบัญญัติไว้อย่างโดยกว้างเป็นการเปิดช่องให้ศาลและคณะอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศนั้นตีความลักษณะของ “พันธกรณีของรัฐในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล” ได้อย่างกว้างขวาง

<sup>14</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) art 56, 80, 211, 208.

<sup>15</sup> ‘United Nations Convention on the Law of the Sea’ (United Nations Treaty Collection) <[https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&\\_mtdsg\\_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&_mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en)> สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2565.

<sup>16</sup> South China Sea Arbitration (Philippines v China) Award (on Merits) of 12 July 2016 ICGJ 495 para 941.

<sup>17</sup> เติ้งอ้าง para 944.

โดยคณะอนุญาโตตุลาการในคดีพิพาททะเลจีนใต้ ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า ข้อ 192 ใน UNCLOS 1982 นั้นได้ระบุพันธกรณีของรัฐเป็นในลักษณะทั่วไปกว้าง ๆ โดยรายละเอียดเพิ่มเติมนั้นสามารถพิจารณาเพิ่มเติมได้จากข้อย่อยอื่น ๆ ที่ระบุใน UNCLOS Part XII ซึ่งจะรวมถึงข้อบทที่ 194<sup>18</sup> โดยในข้อ 194 กำหนดให้รัฐกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยเสริมเติมจากข้อ 192 ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น กรณีของข้อ 194(1) แห่ง UNCLOS 1982 นั้นได้บัญญัติถึงการให้รัฐใช้มาตรการใด ๆ อันสอดคล้องกับ UNCLOS 1982 เพื่อป้องกัน ลด และ ควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลไม่ว่าจะมาจากแหล่งที่มาใด ซึ่งจะเห็นว่าข้อ 194(1) นั้นมิได้จำกัดการใช้มาตรการของรัฐนั้นจะต้องใช้เพื่อการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลภาวะใดโดยเฉพาะเป็นการบัญญัติโดยเป็นลักษณะปลายเปิดทำให้รัฐพร้อมต่อการรับมือปัญหามลพิษจากแหล่งที่มาของมลพิษอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้ ต่อมาความเห็นของผู้เขียน ในข้อ 194(1) พบว่าในตอนท้ายได้ผู้บัญญัติได้ระบุถึงการใช่วิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดซึ่งมีอยู่และตามขีดความสามารถของรัฐนั้น ๆ เมื่อวิเคราะห์จากข้อความดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าอาจมีข้อเสียว่าการระบุถึงมาตรการที่ดีที่สุดของรัฐนั้นสามารถกำหนดมาตรฐานได้ยากกว่ามาตรการที่ดีที่สุดของแต่ละรัฐนั้นเป็นอย่างไร แต่อย่างไรก็ดีการระบุถึงขีดความสามารถของรัฐในการออกมาตรการของข้อ 194(1) เป็นการบัญญัติที่คำนึงถึงความสามารถทางเศรษฐกิจและทางวิทยาศาสตร์ของรัฐประเทศกำลังพัฒนา โดยจะเห็นได้ว่าความสามารถในการออกมาตรการของประเทศกำลังพัฒนากับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้นมีความแตกต่างกันอันเนื่องมาจากขีดจำกัดในด้านงบประมาณและความก้าวหน้าทางวิทยาการของแต่ละประเทศ รวมถึงในเรื่องของการบังคับมาตรการต่าง ๆ ของรัฐที่มีอำนาจและฐานะทางเศรษฐกิจนั้น ประเทศที่กำลังพัฒนาย่อมต้องการการลงทุนจากบริษัทที่ขุดเจาะน้ำมันมากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำให้การออกมาตรการในการควบคุมกิจการเกี่ยวกับการขุดเจาะน้ำมันให้เข้มงวดในประเทศกำลังพัฒนาให้เท่าเทียมกับประเทศพัฒนาแล้วย่อมมีผลดีกับบริษัทน้ำมันที่จะต้องใช้งบประมาณในการดูแลมากขึ้นโดยอาจส่งผลกระทบต่อการลงทุนในธุรกิจอันเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีป ดังนั้นจะเห็นว่าอำนาจของประเทศกำลังพัฒนาในการออกมาตรการควบคุมย่อมน้อยกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว

ต่อมาคือข้อ 194(3) นั้นจะกล่าวถึงอีกครั้งให้รัฐใช้มาตรการดังกล่าวกับแหล่งที่มาทั้งปวงของภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยในแง่ที่ข้อบทนี้ได้ระบุมานั้นจะทำให้คำนิยามของมลพิษทางทะเลภายใต้ UNCLOS 1982 ขยายกว้างไปจนครอบคลุมมลพิษทางทะเลอันเกี่ยวข้องกับการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในหลายลักษณะแตกต่างกันไป กล่าวคือ การรั่วไหลของไฮโดรคาร์บอนอันมีที่มาจากจากการปฏิบัติการตามปกติของแท่นขุดเจาะน้ำมันหรือจากอุบัติเหตุ อีกทั้งมลพิษประเภทอื่น ๆ ที่ปล่อยออกมาในหลายรูปแบบซึ่งผลลัพธ์คือทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล<sup>19</sup> รวมถึงให้รัฐใช้มาตรการในการจัดการกับมลพิษทางทะเลที่ระบุไว้เพื่อจะมุ่งลดให้มลพิษที่ระบุไว้ดังกล่าวเหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ กล่าวคือ กรณีมลพิษที่เกิดจากแหล่งที่มาบนบก<sup>20</sup> กรณีมลพิษที่เกิดจากแหล่งที่มาจากรือ<sup>21</sup> กรณีมลพิษที่เกิดจากแหล่งที่มาจากการติดตั้งและอุปกรณ์ที่ใช้ในการสำรวจและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของพื้นดินท้องทะเล

<sup>18</sup> เติ้งอ้าง para 942.

<sup>19</sup> Nikolaos Giannopoulos (เชิงอรรถ 6) 74.

<sup>20</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) art 194 (3)(a).

<sup>21</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) art 194 (3)(b).

(Seabed) และดินใต้ผิวดินทะเล (Subsoil) ตลอดจนมลพิษอันเกิดจากการปฏิบัติการโดยทั่วไปทางทะเล<sup>22</sup> จากการศึกษาข้อ 194(3) ใน UNCLOS 1982 พิจารณาแล้วจะเห็นว่า UNCLOS มุ่งหมายที่จะให้เป็นมาตรการลดมลพิษให้เหลือน้อยที่สุดแทนที่จะมุ่งหมายให้กำจัดมลพิษให้หมดสิ้นไป เนื่องจากตามปกตินั้นก็กิจกรรมอันเนื่องเกี่ยวกับแหล่งที่มาข้างต้นย่อมเป็นไปได้เลยที่จะไม่มีการก่อกมลพิษ ทำให้บัญญัติให้รัฐออกมาตรการเพื่อที่จะลดมลพิษจากแหล่งที่มาเหล่านี้ให้เหลือน้อยที่สุด ดังนั้นรัฐจึงต้องพิจารณามาตรการในการป้องกัน ลด และควบคุมกิจกรรมทุกกิจกรรมอันเกี่ยวข้องกับการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมทางทะเลเพื่อที่จะรับรองว่าจะลดมลพิษทางทะเลจากกิจกรรมดังกล่าวให้ได้

แต่อย่างไรก็ดี รัฐควรพิจารณาถึงหลักความระมัดระวัง (Due Diligence) ประกอบการใช้มาตรการตามพันธกรณีดังกล่าวด้วย แม้ว่าใน UNCLOS 1982 นั้นจะมีได้ระดับถึงแนวคิดของหลักความระมัดระวัง (Due Diligence) เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานในการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐอันเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล<sup>23</sup> แต่หลักการนี้จะไปปรากฏใน Advisory Opinion โดย Seabed Disputes Chamber of the International Tribunal for the Law of the Sea ในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบและพันธกรณีของรัฐบริเวณเขตพื้นที่ (Responsibilities and Obligations of States in the Area) โดยได้ให้ความเห็นไว้ว่า แนวคิดของความระมัดระวังนั้นไม่สามารถอธิบายได้อย่างชัดเจน ซึ่งความระมัดระวังของแต่ละรัฐนั้นแตกต่างกันไปตามปัจจัยต่าง ๆ ทำให้ “หลักความระมัดระวัง” นั้นมีได้หลากหลายลักษณะมาก โดยอาจแปรผันเมื่อวันเวลาเปลี่ยนแปลงไป การปฏิบัติของรัฐในช่วงเวลาหนึ่งอาจถือว่ามีความระมัดระวังอย่างเพียงพอ แต่ในอีกช่วงเวลาหนึ่งอาจถือว่ารัฐไม่ใช่ความระมัดระวังในการปฏิบัติอย่างเพียงพอก็ได้ ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปตามการรับรู้ทางวิทยาศาสตร์หรือเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่รัฐสามารถรับรู้ได้หรืออาจจะเปลี่ยนแปลงไปตามความเสี่ยงของกิจกรรมนั้น ๆ ก็ได้<sup>24</sup> แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีความเห็นว่าในทางปฏิบัติอาจไม่แน่นอนเท่าใดนัก เนื่องจากทั้ง UNCLOS 1982 คาดหวังเพียงให้รัฐใช้ความระมัดระวัง (Due Diligence) ในการปฏิบัติเท่านั้นเป็นผลให้รัฐอาจจะปฏิบัติโดยหละหลวมและรัฐไม่จำเป็นต้องรับประกันว่าจะไม่เกิดอันตรายในทุกกรณี รัฐใช้เพียงวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดเพื่อมุ่งเป้าไปที่การป้องกันไม่ให้เกิดก็เพียงพอแล้ว โดยผู้เขียนมีความเห็นว่าข้อบังคับระหว่างประเทศที่ใช้จัดการกับมลพิษนั้นควรจะมีการกำหนดที่ชัดเจนถึงมาตรฐานการก่อสร้าง การดำเนินงาน รวมถึงการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุอันเกิดจากความบกพร่องจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องหรือมลพิษอันมีขึ้นมากเกินความจำเป็นจากการปฏิบัติงานตามปกติ โดยที่รัฐอาจใช้ข้ออ้างได้ว่ารัฐใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอแล้วในการปฏิบัติความรับผิดชอบ

ในส่วนของการศึกษามาตรการในการออกกฎหมายและข้อบังคับของรัฐในการจัดการกับมลพิษทางทะเลจากแหล่งกำเนิดมลพิษในการจัดการกับมลพิษน้ำมันอันเกิดจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปจะพบว่าเกิดจาก 2 แหล่งที่มาคือ ภาวะมลพิษจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเล และภาวะมลพิษจากการทิ้งเท ซึ่ง UNCLOS 1982

<sup>22</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) art 194 (3)(c)(d).

<sup>23</sup> Nikolaos Giannopoulos (เชิงอรรถ 6) 72.

<sup>24</sup> ITLOS, Special Chamber, Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area, Advisory Opinion of 11 February 2011, ICGJ 449, para 117.

ได้กำหนดพันธกรณีของรัฐภาคีตามแหล่งกำเนิดมลพิษ คือ พันธกรณีในข้อ 208 เป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐภาคีในการออกกฎหมายและข้อบังคับภายในรัฐ เพื่อจัดการกับปัญหามลพิษน้ำมันอันมีแหล่งกำเนิดมาจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีป โดยในข้อ 208 (1) บัญญัติว่า ให้รัฐชายฝั่งมีหน้าที่ออกกฎหมายและข้อบังคับ (laws and regulations) เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่เกิดจากหรือเกี่ยวกับกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจของตนและที่เกิดจากเกาะเทียมสิ่งก่อสร้างและสิ่งติดตั้งภายใต้เขตอำนาจของตนตามข้อ 60 และ 80 กล่าวคือแม้ว่ารัฐชายฝั่งจะมีสิทธิในกิจกรรมบนพื้นดินภายในบริเวณเขตอำนาจของตนหรือสิทธิในส่วนของ การอนุญาตการก่อสร้างรวมถึงการใช้สิ่งติดตั้งหรือสิ่งก่อสร้างตามข้อ 60 และ 80 แล้วก็ตาม<sup>25</sup> เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการออกกฎหมายหรือข้อบังคับตามข้อ 208(1) นั้น UNCLOS 1982 ได้สงวนไว้ให้เพียงรัฐชายฝั่งเท่านั้นที่สามารถกระทำได้ ส่วนในข้อ 208(2) จะเห็นว่าคำว่า “รัฐ (States)” ที่ UNCLOS 1982 ได้ระบุนั้นมีนิยามถึงรัฐทุกรัฐไม่เพียงแต่รัฐที่ติดชายฝั่งเท่านั้นยังรวมถึงรัฐที่ไม่มีชายฝั่งด้วย โดยจะสังเกตความแตกต่างจากข้อ 208(1) ได้จากลักษณะของการปฏิบัติการตามกฎหมาย กล่าวคือ ตามข้อ 208(1) ใช้คำว่า ให้อำนาจรัฐชายฝั่ง “ออกกฎหมายและข้อบังคับ (laws and regulations)” ซึ่งเป็นกฎหมายภายในที่มีลักษณะผูกพัน (Binding National Instruments) แตกต่างจากข้อ 208 (2) ที่ให้รัฐออกมาตรการอื่น ๆ โดยจะไม่มีลักษณะผูกพันทางกฎหมาย (Nonbinding National Measures) เช่น การออกคำแนะนำ (Recommendations) การให้คำปรึกษาทางวิทยาศาสตร์หรือทางการปฏิบัติ แนวทางในการปฏิบัติ หรือ มาตรการอื่น ๆ<sup>26</sup> อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงการบัญญัติว่า “ให้รัฐใช้มาตรการอื่น ๆ เท่าที่จำเป็น” ผู้เขียนเห็นว่า จะไม่สามารถกำหนดได้ว่าเท่าที่จำเป็นจะต้องมีลักษณะใด โดยอาจจะต้องใช้วิธีพิจารณาเป็นที่ละกรณี ๆ ไป โดยการบัญญัติเช่นนี้ก็เพื่อให้รัฐแต่ละรัฐมีความยืดหยุ่นในการออกมาตรการและเป็นการสนับสนุนให้รัฐต่าง ๆ ออกมาตรการใด ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับมลพิษอันเกิดจากกิจกรรมบนพื้นดินท้องทะเลที่รัฐเห็นว่าจะมีความจำเป็น<sup>27</sup>

ต่อมาคือ พันธกรณีในข้อ 210 ระบุถึงภาวะมลพิษจากการทิ้งเทจากการดำเนินกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีป เนื่องจากเมื่อมีการดำเนินกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปย่อมจะต้องมีการปล่อยทิ้งมลพิษจากกระบวนการดังกล่าวไม่ว่าจะโดยจงใจหรือโดยมิได้ตั้งใจ สิ่งที่จะต้องศึกษาต่อมลักษณะการปล่อยทิ้งมลพิษน้ำมันจากกระบวนการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปว่าการปล่อยทิ้งมลพิษน้ำมันในลักษณะใดจึงจะเป็นการปล่อยทิ้งที่จัดอยู่ในรูปของการทิ้งเท ซึ่งเบื้องต้นจะต้องพิจารณาความหมายทั่วไปของการทิ้งเทตาม UNCLOS 1982 โดยจากการศึกษาจะเห็นได้ว่า UNCLOS 1982 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ทิ้งเท” ในข้อ 1 (1)(5)(a)(1) ว่าหมายถึง การทิ้งของเสียต่าง ๆ หรือสสารอื่นอย่างจงใจจากเรือ อากาศยาน แขนขุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล โดยการทิ้งเทนั้นจะได้เฉพาะการทิ้งของเสียหรือสสารใดโดยเจตนาเท่านั้น ซึ่งข้อ 1(1)(5)(b)(1) ได้บัญญัติไว้เพิ่มเติมว่าการทิ้งเทจะไม่รวมถึงการปล่อยของเสียโดยปฏิบัติการโดยปกติของเรือ อากาศยาน ฐานขุดเจาะ หรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่

<sup>25</sup> Koopreationsweke Beck Hart Nomos *United Nations Convention on the Law of the Sea A Commentary* (1st edn, Bloomsbury Publishing 2017) 1395.

<sup>26</sup> เพิ่งอ้าง 1396.

<sup>27</sup> เพิ่งอ้าง 1396.

มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล แต่อย่างไรก็ดีการทิ้งเหยงรวมถึงของเสียหรือสสารอันเกิดจากการบำบัดของเสียจากเรือ ฐานชุด เจาหรือสิ่งก่อสร้างที่มนุษย์สร้างขึ้น ข้อ 210(1) แห่ง UNCLOS บัญญัติถึงพันธกรณีให้รัฐออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อ ป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลอันมีแหล่งที่มาจากการทิ้งเท ซึ่งจะสังเกตได้ว่าพันธกรณีในการออกกฎหมาย และข้อบังคับนั้นรัฐทั้งปวงสามารถที่จะกระทำได้ แต่อย่างไรก็ดีในเรื่องของการออกมาตรการใด ๆ นั้นไม่ใช่รัฐสามารถออก มาตรการอื่น ๆ ได้ก็ได้โดยไม่มีข้อจำกัด หากแต่ ในข้อ 210(2) ได้ระบุให้รัฐออกมาตรการแต่มาตรการอื่น ๆ เท่าที่จำเป็น เพื่อควบคุมมลพิษที่มาจาก การทิ้งเท ไม่เพียงเท่านั้นข้อ 210(3) ระบุอีกว่ารัฐจะต้องออกกฎหมาย ข้อบังคับและมาตรการ เพื่อรับประกันว่าจะไม่มีการทิ้งเทโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจรัฐ

ส่วนในบทบาทของรัฐชายฝั่งจะบัญญัติไว้ตามข้อ 210(5) กล่าวคือ หากมีการทิ้งเทในบริเวณทะเลอาณาเขต เขต เศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปในเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งใด ๆ จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐชายฝั่งนั้น ๆ เป็นการล่วงหน้า อีกทั้งให้รัฐชายฝั่งมีสิทธิในการออกกฎหมาย มาตรการหรือข้อบังคับใด ๆ เพื่อมุ่งหมายให้ควบคุมมลพิษทางทะเลอันมี แหล่งที่มาจากการทิ้งเท โดยให้อำนาจรัฐไม่เพียงแต่ออกมาตรการควบคุมเท่านั้น หากแต่ยังให้รัฐมีอำนาจในการอนุญาต ให้มีการทิ้งได้ โดยรัฐชายฝั่งจะต้องมีการพิจารณากับรัฐอื่น ๆ ด้วย การที่ต้องบัญญัติในลักษณะนี้เนื่องจากการอนุญาตให้ มีการทิ้งเทนั้นมลพิษอันเกิดจากการทิ้งเทไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเพียงรัฐชายฝั่งเท่านั้นหากแต่ยังส่งผลกระทบต่อรัฐข้างเคียง ด้วย

แต่อย่างไรก็ดี พันธกรณีของรัฐภาคีที่ระบุไว้ใน UNCLOS 1982 เป็นเพียงกำหนดหลักเกณฑ์อย่างกว้างๆ เพื่อให้ รัฐภาคีในออกมาตรการหรือกฎหมายเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษโดยไม่ได้มีการกำหนดเป็นข้อบังคับอย่างชัดเจน ว่ารัฐภาคีควรจะปฏิบัติกับภาวะมลพิษดังกล่าวอย่างไร เป็นเหตุผลให้จะต้องศึกษาเพิ่มเติมถึงอนุสัญญาที่อยู่ภายใต้ UNCLOS 1982 ประกอบด้วยอนุสัญญาเหล่านี้ดังที่จะกล่าวต่อไปในบท 5.2 เป็นต้นไป

#### 4.2 หลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาความรับผิดชอบทางแพ่งเพื่อความปลอดภัยมลพิษน้ำมันจากการแสวงหาและใช้ ประโยชน์ทรัพยากรพื้นดินท้องทะเล ค.ศ. 1977 (CLEE 1977)

อนุสัญญาความรับผิดชอบทางแพ่งเพื่อความปลอดภัยมลพิษน้ำมันจากการแสวงหาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรพื้นดิน ท้องทะเล ค.ศ. 1977 (CLEE 1977) มีสาระสำคัญในการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ปฏิบัติการในการก่อมลพิษจาก กิจกรรมการแสวงหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพื้นดินท้องทะเลและกำหนดให้ผู้ประกอบการปิโตรเลียมทางทะเล จะต้องทำประกันหรือจัดเตรียมหลักประกันทางการเงิน ส่วนในเรื่องของความรับผิดชอบตามอนุสัญญาจะเป็นลักษณะความรับ ผิดอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงเจตนา หรือความประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษ โดยมีการกำหนด เพดานความรับผิดของผู้ก่อมลพิษในอนุสัญญาด้วย โดยได้อนุสัญญามีต้นแบบมาจากอนุสัญญา CLC 1969 ที่ประสบ ความสำเร็จมาแล้วในการจัดการกับความรับผิดชอบทางแพ่งจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือบรรทุกน้ำมัน แต่อย่างไรก็ดี CLEE

1977 ยังไม่มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน<sup>28</sup> โดยขอบเขตในด้านเนื้อหานี้ CLEE 1977 ได้กำหนดให้ผู้ปฏิบัติการของสิ่งติดตั้งดังกล่าวในเวลาที่เกิดเหตุจะต้องรับผิดชอบอันเกิดจากการก่อความเสียหายของมลพิษอันเกิดจากเหตุการณ์ดังกล่าว ซึ่งผู้ปฏิบัติการ (Operator) หมายถึง บุคคลใด ๆ ไม่ว่าจะมีใบอนุญาตหรือไม่ ที่ได้รับการรับรองว่าเป็นบุคคลผู้ปฏิบัติการตามกฎหมายของรัฐที่ควบคุม หรือในกรณีไม่มีการรับรองว่าผู้ใดเป็นผู้ปฏิบัติการ ให้หมายถึงบุคคลที่ทำหน้าที่ควบคุมกิจกรรมทั้งหมดเกิดขึ้นในสิ่งติดตั้งนั้น ๆ ส่วนความเสียหายอันเกิดจากมลพิษ (Pollution Damage) นิยามถึงความสูญเสียหรือเสียหายอันเกิดจากการปนเปื้อนของมลพิษน้ำมันอันเป็นผลจากการรั่วไหลหรือการปล่อยมลพิษน้ำมันจากสิ่งติดตั้ง ซึ่งความเสียหายอันเกิดจากมลพิษรวมไปถึงค่าใช้จ่ายที่เสียไปกับมาตรการป้องกัน (Preventive Measure) และครอบคลุมไปถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันเกิดจากมาตรการป้องกันนั้น ส่วนนิยามของสิ่งติดตั้ง (Installation) จะครอบคลุมถึงสิ่งติดตั้งทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นสิ่งติดตั้งที่ติดตั้งอยู่กับที่ หรือสิ่งติดตั้งที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ อีกทั้งยังรวมถึงแท่น ถังกักเก็บน้ำมัน ท่อลำเลียง หรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ในบริเวณใต้น้ำ ซึ่งใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการสำรวจ แสวงประโยชน์ บำบัด จัดเก็บ การส่งหรือป้องกันการควบคุมการไหลของน้ำมันดิบจากพื้นดินท้องทะเล (Seabed) หรือดินใต้ผิวดิน (Subsoil) จากข้อนี้แสดงให้เห็นว่านิยามของสิ่งติดตั้งตามอนุสัญญานี้ครอบคลุมสิ่งติดตั้งในอุตสาหกรรมโดยรวมทั้งหมด ไม่ได้มีการแบ่งแยกเป็นหน่วยเล็ก ๆ แต่อย่างไร ในเรื่องชนิดของมลพิษน้ำมันตามนิยามของ CLEE 1977 จะรวมถึงน้ำมันดิบ (Crude Oil) และก๊าซธรรมชาติที่เป็นของเหลว ไม่ว่าจะเป็นลักษณะรูปแบบใด หรือไม่ว่าจะมีน้ำมันหรือของเหลวดังกล่าวผสมอยู่ด้วยก็ตาม โดยขอบเขตของการบังคับใช้ในด้านพื้นที่ โดยใน CLEE 1977 ได้กำหนดถึงขอบเขตในการบังคับใช้ในพื้นที่ความเสียหายอันเกิดจากมลพิษที่ (a) เป็นผลมาจากเหตุการณ์ที่เกิดบริเวณที่พ้นจากแนวน้ำลงต่ำ (Low water-line) ของชายฝั่งในบริเวณของสิ่งติดตั้งอันอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐควบคุม (Controlling State) และ (b) มีความเสียหายเกิดขึ้นในอาณาเขตของรัฐ รวมถึงน่านน้ำภายใน และทะเลอาณาเขตของรัฐภาคี หรือในบริเวณที่เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดให้รัฐนั้นมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรทางธรรมชาตินั้น และเพื่อที่จะมีมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดหรือเกิดความเสียหายให้น้อยที่สุด โดยคำนิยามว่ารัฐควบคุม (Controlling State) ในอนุสัญญาจะหมายถึงรัฐภาคีในอนุสัญญาที่ใช้สิทธิอธิปไตยกับกิจกรรมอันมีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจและแสวงประโยชน์ทรัพยากรบริเวณพื้นดินท้องทะเล (Seabed) หรือดินผิวดิน (Subsoil) หรือเหนือบริเวณที่สิ่งติดตั้งนั้นได้ติดตั้งอยู่ หากในกรณีที่สิ่งก่อสร้างกับครอบคลุมบริเวณพื้นที่ของรัฐภาคีมากกว่าหนึ่งรัฐ รัฐเหล่านั้นจะต้องตกลงกันว่ารัฐใดจะเป็นรัฐควบคุมตามอนุสัญญา และในกรณีที่ต้องการเรียกร้องค่าเสียหาย สามารถนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลที่มีเขตอำนาจภายใต้รัฐใด ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษตามอนุสัญญา หรือรัฐที่สิ่งติดตั้งที่เป็นแหล่งกำเนิดของมลพิษนั้นได้ตั้งอยู่<sup>29</sup> ในเรื่องการกำหนดความรับผิดตามอนุสัญญา พบว่า CLEE 1977 จะเป็นลักษณะความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) เนื่องจากในอนุสัญญามีการกำหนดให้ผู้ปฏิบัติการจะต้องรับผิด โดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงเจตนา หรือความประมาท

<sup>28</sup> '1977 Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Exploration for and Exploitation of Seabed Mineral Resources' (National University of Singapore) <<https://cil.nus.edu.sg/database/cil/1977-convention-on-civil-liability-for-oil-pollution-damage-resulting-from-exploration-for-and-exploitation-of-seabed-mineral-resources/>> สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2565.

<sup>29</sup> Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Exploration for and Exploitation of Seabed Mineral Resources (CLEE 1977) art 11.

เงินเล่าของบุคคลนั้น<sup>30</sup> โดยถ้าหากมีมลพิษน้ำมันอันมีแหล่งกำเนิดจากสิ่งติดตั้งมากกว่าหนึ่งแห่ง หรือหากขณะระหว่างเกิดมลพิษนั้นมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปฏิบัติการ ผู้ปฏิบัติการทั้งหมดนั้นต้องรับผิดชอบกันสำหรับความเสียหายอันแบ่งแยกไม่ได้<sup>31</sup> แตกต่างจากความรับผิดตามกฎหมายแพ่ง ความรับผิดตาม CLEE 1977 จะเป็นความรับผิดที่มีการจำกัดความรับผิด (Limited Liability) กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติการจะรับผิดไม่เกิน 30 ล้าน SDR และเมื่อพ้นห้าปีนับจากวันที่อนุสัญญาได้เปิดให้ลงนามให้ปรับเป็น 40 ล้าน SDR เว้นแต่หากพิสูจน์ได้ว่าผู้ปฏิบัติการจงใจโดยทราบข้อเท็จจริงว่ามลพิษดังกล่าวจะก่อความเสียหายอย่างไร บุคคลนั้นจะไม่สามารถจำกัดความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นได้<sup>32</sup> โดยเพื่อความครอบคลุมของความรับผิดอันมีกับผู้ปฏิบัติการ CLEE 1977 ได้กำหนดให้ผู้ปฏิบัติการจะต้องมีการทำประกันความเสียหายหรือจัดเตรียมหลักประกันทางการเงิน (Financial Security) จำนวนเงินไม่ต่ำกว่า 22 ล้าน SDR และเมื่อพ้นห้าปีนับจากวันที่อนุสัญญาได้เปิดให้ลงนามให้ปรับเป็น 35 ล้าน SDR<sup>33</sup>

เนื่องจากความเห็นที่ไม่ลงตัวกันของแต่ละประเทศอันเนื่องมาจากการให้อิสระในกำหนดเขตความรับผิด<sup>34</sup> และอนุสัญญาไม่ได้มีการกำหนดถึงกลไกของกองทุนอันมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กรณีและผู้เสียหายไม่สามารถได้รับการชดเชยจากผู้ก่อมลพิษหรือจำนวนเงินค่าเสียหายที่ได้รับการชดเชยไม่เพียงพอกับความเสียหายดังเช่น กรณีของ CLC 1969 ซึ่งภายหลังได้มีการจัดทำ Fund Convention 1992 เพื่อใช้ในการแก้ปัญหานี้ อย่างไรก็ตามแม้ว่า CLEE 1977 จะไม่มีการบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน หากแต่ในบางประเทศยังคงมีกลไกที่ทดแทนอนุสัญญาซึ่งเรียกว่า Offshore Pollution Liability Agreement (OPOL) โดยจะเป็นลักษณะกองทุนน้ำมันที่ได้รับเงินทุนจากบริษัทน้ำมันที่เป็นสมาชิกเพื่อที่จะใช้เยียวยาความเสียหายจากมลพิษน้ำมันจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์ปิโตรเลียมในทะเล<sup>35</sup> ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงต่อไป

<sup>30</sup> E.D. Brown, *Sea-bed Energy and Minerals: The International Legal Regime*, (Volume 1, Martinus Nijhoff Publish Company 1992) 434.

<sup>31</sup> Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Exploration for and Exploitation of Seabed Mineral Resources (CLEE 1977) art 5.

<sup>32</sup> Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Exploration for and Exploitation of Seabed Mineral Resources (CLEE 1977) art 6.

<sup>33</sup> Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Exploration for and Exploitation of Seabed Mineral Resources (CLEE 1977) art 8.

<sup>34</sup> Nikita Scicluna, 'A Legal Discussion on the Civil Liability for Oil Pollution Damage resulting from Offshore Oil Rigs in the light of the recent Deepwater Horizon incident' (A Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the award of the Degree of Master of Laws IMO International Maritime Law Institute 2011) 49-50.

<sup>35</sup> Sharmini Murugason, 'Cross-Border Pollution from Offshore Activities' (2011) Standard Bulletin: Offshore Special Edition 3 <<https://www.standardclub.com/fileadmin/uploads/standardclub/Documents/Import/publications/bulletins/split-articles/2011/1557899-cross-border-pollution-from-offshore-activities.pdf>> สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2565.

#### 4.3 หลักเกณฑ์ตามพิธีสารค.ศ. 1996 ของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งเทของเสียและสสารอื่น ค.ศ.1972 (London Protocol 1996)

พิธีสาร ค.ศ. 1996 ของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมลพิษทางทะเลเนื่องจากการทิ้งเทของเสียและสสารอื่น ค.ศ. 1972 (London Protocol 1996) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐไม่ว่าจะโดยเฉพาะตัวหรือโดยความร่วมมือกันปกป้องและควบคุมการเกิดมลพิษอันเกิดขึ้นจากการทิ้งเทของเสียและสสารอื่น ไม่ว่าต้นกำเนิดมลภาวะทางทะเลจะมาจากแหล่งใด โดยรัฐจะต้องใช้มาตรการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยตามความสามารถทางวิทยาศาสตร์ ทางเทคนิค และทางเศรษฐกิจของรัฐนั้น เพื่อที่จะป้องกัน ลด และกำจัดมลพิษอันเกิดจากการทิ้งเท หรือการเผาของเสียและสสารอื่นในทะเล<sup>36</sup> นิยามของคำว่า “การทิ้งเท (dumping)” ที่ระบุใน London Protocol 1996 ว่าการทิ้งเทนั้นจะต้องเป็นการปล่อยทิ้งอย่างจงใจ แต่การทิ้งเทตาม London Protocol 1996 จะไม่รวมถึงการกำจัดของเสียหรือสสารอื่นลงสู่ทะเลอันสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติการตามปกติของเรือ อากาศยาน แท่นขุดเจาะหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเล<sup>37</sup> ทั้งนี้ การละทิ้งหรือการรื้อถอนแท่นลอยน้ำหรือโครงสร้างอื่นที่มนุษย์สร้างขึ้นในทะเลเพื่อความมุ่งประสงค์เดียวในการทิ้งอย่างจงใจ (deliberate disposal) จะถือว่าเป็นการทิ้งเทตาม London Protocol 1996<sup>38</sup> แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาจะพบว่า เนื้อความใน London Protocol 1996 อาจจะยากต่อการนำมาบังคับใช้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคี ยกตัวอย่างเช่น พิธีสารได้นิยามความหมายของ “เรือและอากาศยาน” ให้รวมถึงยานชนิดใด ๆ ก็ตามที่แล่นในน้ำหรือลอยในอากาศทุกประเภท<sup>39</sup> อันจะทำให้ครอบคลุมถึงเรือขุดเจาะน้ำมัน แท่นขุดเจาะน้ำมันชนิดลอยน้ำหรือแท่นขุดเจาะน้ำมันที่เคลื่อนไหวได้ชนิดอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ดี หากเรือขุดเจาะน้ำมันได้มีการกอมลพิษในลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เรือขุดเจาะน้ำมันปล่อยมลพิษน้ำมันอันเกิดจากการเดินเครื่องยนต์ของเรือ หรือเรือขุดเจาะน้ำมันอยู่ในระหว่างการสำรวจขุดเจาะน้ำมันแล้วเกิดการปล่อยมลพิษน้ำมันออกมา เช่นนี้จะสามารถนิยามทั้งสองกรณีว่าเป็นการทิ้งจากปฏิบัติการตามปกติของเรือ ทำให้ไม่สอดคล้องกับนิยามการทิ้งตาม London Protocol 1996 ได้หรือไม่

ต่อมาผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าใน London Protocol 1996 ได้ระบุถึงการทิ้งหรือการเก็บของเสียหรือวัสดุอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นโดยตรงจาก หรือที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจ การใช้ประโยชน์ และกระบวนการผลิตทรัพยากรแร่ใต้ทะเลจะไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติของพิธีสาร<sup>40</sup> กล่าวคือ การทิ้งเทลักษณะดังที่กล่าวข้างต้นพิธีสารไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นหรือไม่เป็นการทิ้งเทตามพิธีสาร หากแต่พิธีสารเลือกที่จะไม่กล่าวถึงการทิ้งเทในลักษณะดังกล่าวซึ่งระบุเพียงว่าไม่อยู่ภายใต้

<sup>36</sup> 1996 Protocol to the Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (London Protocol 1996) art 2.

<sup>37</sup> 1996 Protocol to the Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (London Protocol 1996) art 4.2.1.

<sup>38</sup> 1996 Protocol to the Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (London Protocol 1996) art 1.4.1.4.

<sup>39</sup> 1996 Protocol to the Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (London Protocol 1996) art 1.6.

<sup>40</sup> 1996 Protocol to the Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (London Protocol 1996) art 1.4.3.

พิธีสาร โดยจากการศึกษาในบทข้างต้นปล่อยมลพิษน้ำมันจากกิจกรรมสำรวจและใช้ประโยชน์บนไหล่ทวีปมีลักษณะที่แตกต่างจากแหล่งมลพิษประเภทเรือที่สามารถระบุชี้ว่าการปล่อยทั้งหมดในลักษณะใดเป็นการปฏิบัติตามปกติ ซึ่งทั้งใน London Protocol 1996 และ UNCLOS 1982 ก็ไม่ได้บัญญัติในเรื่องนี้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด<sup>41</sup>

ส่วนนิยามของคำว่า “ของเสียหรือสารอื่น” นั้น London Protocol 1996 ได้ให้ความหมายว่าวัสดุ และสารชนิด รูปแบบและประการใด<sup>42</sup> จะเห็นได้ว่าเป็นการให้นิยามที่กว้างและไม่ระบุรายละเอียดใด ๆ อย่างชัดเจน ซึ่งไม่จำกัดเพียงของเสียที่อาจเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลเท่านั้น หากแต่เพียงเป็นการทิ้งสิ่งใดก็ตามโดยผู้ที่มีเจตนาให้ลงสู่ทะเลก็เพียงพอแล้วที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของ London Protocol 1996 โดยมลพิษอันเกิดจากกิจกรรมสำรวจและใช้ประโยชน์บนไหล่ทวีปนั้นแม้โดยหลักจะเป็นน้ำมันดิบหรือสารชนิดใด ๆ ก็ตามที่ประกอบด้วยน้ำมันดิบ แต่ก็ยังมีสารชนิดอื่นที่ปะปนมากับกระบวนการดังกล่าว เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่ามลพิษดังกล่าวอาจเข้าตามนิยามของคำว่า “ของเสียหรือสารอื่น” ใน London Protocol 1996 ได้ ด้วยความไม่ชัดเจนของสนธิสัญญานี้เองอาจส่งผลให้เป็นอุปสรรคในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากกิจกรรมการสำรวจและใช้ประโยชน์บนไหล่ทวีปของรัฐภาคี

#### 4.4 หลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ภาคผนวกที่ 1 (MARPOL 73/78 Annex I)

โดยแม้ว่าอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ภาคผนวกที่ 1 (MARPOL 73/78) ตามชื่ออนุสัญญาจะมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมลพิษทางทะเลที่เกิดจากเรือ แต่เมื่อศึกษาจะพบว่าตามบทหลักของ MARPOL 73/78 ได้กำหนดนิยามของเรือว่า ยานพาหนะไม่ว่าประเภทใดก็ตามที่ปฏิบัติการในทะเลรวมทั้งเรือดำน้ำและยานพาหนะที่ลอยน้ำได้ รวมถึงแท่นขุดเจาะที่ติดตั้งอยู่กับที่หรือลอยน้ำได้<sup>43</sup> ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการระบุเช่นนี้จะทำให้ยากต่อการกำหนดสถานะทางกฎหมายของแท่นขุดเจาะน้ำมัน เนื่องจากแท่นขุดเจาะน้ำมันสามารถมีได้หลายลักษณะ อีกทั้งจะพบความไม่สอดคล้องกันของข้อความในบทหลักและภาคผนวก กล่าวคือ ในบทหลักของ MARPOL 73/78 กำหนดว่าการปล่อยทั้งหมดตามนิยามของ MARPOL 73/78 จะไม่รวมถึงการปล่อยสารอันตรายโดยตรงที่เกิดขึ้นจากการสำรวจการแสวงหาผลประโยชน์และการแปรรูปทรัพยากรแร่ธาตุในพื้นที่ใต้ทะเลนอกชายฝั่ง<sup>44</sup> หากแต่ใน Annex I กลับมีการกำหนดข้อบังคับตามภาคผนวกให้บังคับใช้กับการควบคุมการปล่อยมลพิษน้ำมันอันเกิดจากแท่น สิ่งก่อสร้าง อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องการผลิต หรือจัดเก็บน้ำมันอันเกิดจากกิจกรรมการสำรวจและใช้ประโยชน์บนพื้นดินท้องทะเล<sup>45</sup> ซึ่งการกำหนดที่

<sup>41</sup> นัยน์พร ขุนจันทร์, ‘ความเป็นไปได้ของประเทศไทยในการเข้าร่วมเป็นภาคีพิธีสาร 1996 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันภาวะมลพิษทางทะเล จากการทิ้งของเสียและสารอื่น’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559) 8-9.

<sup>42</sup> 1996 Protocol to the Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (London Protocol 1996) art 1.8.

<sup>43</sup> MARPOL 73/78 Annex I.

<sup>44</sup> International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL 73/78) art 2(3)(a).

<sup>45</sup> International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL 73/78) art 2(3)(b).

มีความขัดแย้งกันเช่นนี้เองจะทำให้การปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคีเกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐภาคีในการอนุวัติหรือบังคับใช้กฎหมายภายในรัฐนั้น โดยผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นการบัญญัติตามบทหลักของ MARPOL 73/78 นั้นมีลักษณะที่กว้างจนเกินควร เนื่องจากอันที่จริงนั้นลักษณะภายนอกหรือวัตถุประสงค์ในการใช้งานของเรือกับแท่นขุดเจาะน้ำมันยังมีความแตกต่างกันมากพอสมควรและการบัญญัติโดยการนำข้อบังคับที่ใช้กับเรือมาปรับใช้กับกิจกรรมการสำรวจและใช้ประโยชน์บนพื้นดินท้องทะเลอาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้อาจเกิดอุปสรรคต่อรัฐภาคีในการอนุวัติกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาได้ เห็นควรว่าให้กำหนดลักษณะของแท่นขุดเจาะแยกจากเรือให้ชัดเจน

## 5. มาตรการทางกฎหมายภายในของต่างประเทศ

ในด้านของมาตรการป้องกันควบคุมจะศึกษาจากกฎหมายของสหราชอาณาจักร โดยสหราชอาณาจักรเป็นหนึ่งในประเทศที่ให้ความสำคัญกับมลพิษน้ำมันอันเกิดจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปมากที่สุด โดยสหราชอาณาจักรได้มีการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก โดยมีหน่วยงานที่ควบคุมดูแลจำนวนมาก อาทิเช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม (Department of Industry) กรมพลังงาน (Department of Energy) หน่วยงานตรวจสอบมลพิษแห่งสหราชอาณาจักร (Her Majesty's Inspectorate of Pollution) หน่วยงานแหล่งน้ำแห่งชาติ (National Water Authority) รวมถึงหน่วยงานอื่น ๆ อีกจำนวนมาก โดยหลักการของสหราชอาณาจักรเพื่อใช้ในการออกข้อบังคับกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้นคือ การออกข้อบังคับโดยรัฐบาล (Government Regulation) และการออกใบอนุญาตในกิจกรรมใด ๆ เป็นการเฉพาะ (Licensing of Specific Activities)<sup>46</sup>

ในส่วนของการออกข้อบังคับโดยรัฐบาล (Government Regulation) มาตรการทางกฎหมายกรณีการปล่อยมลพิษน้ำมันจะปรากฏในกฎหมายที่เรียกว่า Prevention of Oil Pollution Act 1971 พบว่ามีมาตรการทางกฎหมายกรณีการปล่อยมลพิษน้ำมันจะอยู่ในกฎหมายที่เรียกว่า Prevention of Oil Pollution Act 1971 ซึ่งมาตราที่ระบุถึงการปล่อยมลพิษน้ำมันอันเกิดจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปอย่างชัดเจนปรากฏใน section 3 ระบุว่า โดยเป็นการปล่อยมลพิษที่นอกจากทางเรือ การปล่อยมลพิษน้ำมัน หรือการปล่อยสิ่งอื่นใดที่มีน้ำมันเจือปนอยู่ด้วย โดยการปล่อยมลพิษนั้นเป็นผลมาจากกระบวนการสำรวจบริเวณพื้นดินท้องทะเล (Seabed) และพื้นใต้ผิวดินทะเล (Subsoil) รวมถึงกิจกรรมการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติอื่น ๆ ในบริเวณที่ถูกกำหนด<sup>47</sup> ซึ่งระบุชัดเจนว่าจะไม่นำไปบังคับใช้กับมลพิษจากเรือ โดยสอดคล้องกับธรรมชาติของลักษณะการปล่อยมลพิษน้ำมันจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปที่แตกต่างจากเรือ โดยเขตอำนาจในพื้นที่นั้นกฎหมายจะบังคับใช้ตั้งแต่น้ำมันภายใน ทะเลอาณาเขต รวมไปถึงการปล่อยมลพิษจากท่อส่งน้ำมันและมลพิษอันเกิดจากการแสวงประโยชน์ในพื้นที่บริเวณที่ถูกกำหนด (Designated Area)<sup>48</sup> อีกทั้ง มาตรการป้องกันควบคุมในด้านการออกใบอนุญาต (Licenses) จะปรากฏใน Petroleum Act 1998 ซึ่งผู้ประกอบการที่ต้องการขอใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของผู้ประกอบการซึ่งจะปรากฏใน

<sup>46</sup> Zhiguo Gao, *Environmental Regulation of Oil and Gas* (Kluwer Law International Ltd 2009) 33.

<sup>47</sup> Prevention of Oil Pollution Act 1971 section 3(1)(b).

<sup>48</sup> Prevention of Oil Pollution Act 1971 section 1, 2, 3.

The Petroleum Licensing (Production) (Seaward Areas) Regulations เช่น กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจะต้องขอความยินยอมจากรัฐก่อนที่จะมีการขุดเจาะหรือละทิ้งบ่อขุดเจาะปิโตรเลียม<sup>49</sup> เป็นต้น

ส่วนในเรื่องของการออกใบอนุญาต (Licenses) ซึ่งเป็นระบบของสหราชอาณาจักรที่ผู้ประกอบการจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจเพื่อจะสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในราชอาณาจักรได้ โดยการขออนุญาตของผู้ประกอบการนั้นจะปรากฏใน Petroleum Act 1998 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดอำนาจของรัฐบาลในการออกใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับปิโตรเลียมและกำหนดเงื่อนไขทั่วไปในการออกใบอนุญาต โดยกฎหมายได้มอบอำนาจให้ Oil and Gas Authority (OGA) ทำหน้าที่ออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการในการสำรวจและใช้ประโยชน์จากปิโตรเลียม<sup>50</sup>

ต่อมาเป็นมาตรการชดเชยเยียวยาจะศึกษาจากมาตรการทางกฎหมายของประเทศกลุ่ม OPOL หรือเรียกว่า ข้อตกลงเกี่ยวกับความรับผิดชอบมลพิษนอกชายฝั่ง (Offshore Pollution Liability Agreement) ซึ่งข้อตกลงนี้เกิดขึ้นจากความล้มเหลวในการบังคับใช้ CLEE 1977 โดยยังคงมีบางประเทศที่เห็นความสำคัญและนำเอากลไกของ CLEE 1977 มาปรับใช้ โดยสถานะของ OPOL นั้นไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายหากแต่เป็นโครงการที่แต่ละประเทศจะต้องการเข้าร่วมก็สามารถเข้าร่วมได้ โดยประเทศที่ยอมรับและนำข้อตกลง OPOL ไปใช้จะเรียกว่า รัฐที่ถูกกำหนด (Designated State) ประกอบไปด้วย อังกฤษ เยอรมัน ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ ไอร์แลนด์เหนือ เดนมาร์ก กรีนแลนด์ สาธารณรัฐไอร์แลนด์ ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ เกาแมน และหมู่เกาะแฟโร<sup>51</sup> โดยอุตสาหกรรมนอกชายฝั่ง (Offshore Facility) นั้นจะครอบคลุมถึงหลุมขุดเจาะ สิ่งติดตั้งใด ๆ ทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นประเภทยึดติดแน่นหรือเคลื่อนย้ายได้ ซึ่งได้นำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงประโยชน์ ผลิต จัดเก็บ หรือเคลื่อนย้ายน้ำมันจากพื้นดินใต้ทะเลหรือพื้นดินใต้ดินทะเล<sup>52</sup> ซึ่งลักษณะการชดเชยค่าเสียหายต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบนั้นมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับ CLC 1992 กล่าวคือมีการจำกัดความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ โดยกรณีของ OPOL นั้นจะอยู่ที่ไม่เกิน 250,000 USD ต่อเหตุการณ์หนึ่งครั้ง<sup>53</sup> หากความเสียหายที่เกินไปกว่านั้นจะมีลักษณะการจ่ายจากกองทุนคล้ายกับ Fund Convention 1992 โดยเงินจากกองทุนจะเรียกเก็บมาจากบริษัทผู้ประกอบการน้ำมันที่อยู่ภายในรัฐที่เป็นรัฐที่ถูกกำหนด (Designated State) ในข้อตกลงนี้ ซึ่งในการขออนุญาตประกอบธุรกิจน้ำมันของผู้ประกอบการที่อยู่ในรัฐที่เป็นบริเวณที่ถูกกำหนดนั้นจะต้องลงนามใน OPOL ทุกกรณี ไม่เช่นนั้นจะไม่สามารถขออนุญาตประกอบธุรกิจน้ำมันในรัฐเหล่านั้นได้<sup>54</sup>

<sup>49</sup> The Petroleum Licensing (Production) (Seaward Areas) Regulations 2008 Clause 19.

<sup>50</sup> 'Petroleum Act 1998' (IEA) <<https://www.iea.org/policies/8910-petroleum-act-1998>> สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2566.

<sup>51</sup> Offshore Pollution Liability Agreement (OPAL) section 4.

<sup>52</sup> Offshore Pollution Liability Agreement (OPAL) section 8A.

<sup>53</sup> Offshore Pollution Liability Agreement (OPAL) Clause IV section A.

<sup>54</sup> Sharnini Murugason (เชิงอรธ 35) 2.

## 6. มาตรการทางกฎหมายภายในของประเทศไทย

### 6.1 มาตรการตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

พระราชบัญญัตินี้จะบังคับใช้ได้กับเรือทุกชนิดโดยอาจรวมถึงเรือที่ใช้สำหรับขุดเจาะ โดยระบุถึงขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการปล่อยทิ้งน้ำมันปิโตรเลียมในมาตรา 204 ระบุให้ผู้ใดเท ทิ้ง หรือปล่อยให้ น้ำมันปิโตรเลียม หรือน้ำมันที่ปนกับน้ำรั่วไหลด้วยประการใด ๆ ลงในเขตท่า แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ซึ่งจะพบว่ากฎหมายไม่ได้มีการระบุถึงโทษของบุคคลผู้ควบคุมดูแลซึ่งอาจเป็นผู้ออกคำสั่งให้มีการปล่อยทิ้งน้ำมันปิโตรเลียม โดยขอบเขตพื้นที่ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติจะครอบคลุมถึงตั้งแต่น่านน้ำภายใต้อธิปไตยของไทยไปจนถึงเขตต่อเนื่อง<sup>55</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาตาม UNCLOS 1982 พบว่าเขตต่อเนื่องนั้นขยายเขตอำนาจเพียง 24 ไมล์ทะเลจากเส้นฐาน<sup>56</sup> ทำให้ขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัตินี้จะไม่ครอบคลุมถึงสิ้นสุดเขตเศรษฐกิจจำเพาะและขอบนอกของไหล่ทวีป ทำให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ในบริเวณดังกล่าวที่อยู่นอกเหนือจากเขตต่อเนื่องได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของไทยในฐานะรัฐภาคี UNCLOS 1982

### 6.2 มาตรการตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

เป็นกฎหมายที่กำหนดข้อบังคับในการให้สัมปทานเพื่อประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับปิโตรเลียมในประเทศไทย และกำหนดเงื่อนไขทั่วไปในการให้อนุญาตให้สัมปทาน ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติได้มีการกำหนดหน้าที่ของผู้รับสัมปทานว่าต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่ออนุรักษทรัพย์ากรมีชีวิตในทะเลโดยปราศจากเหตุอันสมควร<sup>57</sup> แต่กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดชัดเจนว่าเหตุสมควรมันจะต้องเป็นลักษณะอย่างไร ซึ่งอาจทำให้ยากต่อการใช้ดุลพินิจ ส่วนการกำหนดขอบเขตพื้นที่ในการบังคับใช้ พบว่าบัญญัติไว้ในมาตรา 4 โดยให้นิยามของคำว่า ราชอาณาจักร หมายถึงถึงเขตไหล่ทวีปที่เป็นสิทธิของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไปและตามสัญญาต่างประเทศด้วย โดยการบัญญัติเช่นนี้อาจครอบคลุมในแง่ของการปฏิบัติตามพันธกรณีในข้อ 208 แห่ง UNCLOS 1982 ที่กำหนดให้รัฐชายฝั่งออกกฎหมายหรือข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษจากกิจกรรมบริเวณพื้นดินท้องทะเลไปจนถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือบริเวณสุดไหล่ทวีป แต่อย่างไรก็ดี การบัญญัติเช่นนี้จะขัดแย้งกับ UNCLOS 1982 ซึ่งไม่ได้กำหนดให้เขตไหล่ทวีปเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และรัฐไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยดังเช่นน่านน้ำภายใน หรือทะเลอาณาเขตของรัฐนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าเขตไหล่ทวีปนั้นเป็นอย่างเดียวกับราชอาณาจักร ผู้เขียนเห็นว่าอาจเป็นการบัญญัติกฎหมายภายในโดยขัดกับ UNCLOS 1982

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 3.

<sup>56</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS 1982) art 33(2).

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 74.

### 6.3 มาตรการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการสิ่งแวดล้อมในทุกชนิด เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่จัดการสิ่งแวดล้อมแบบรอบด้าน ทั้งมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ เสียง และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ โดยนอกจากนี้ยังใช้หลักเศรษฐศาสตร์ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักผู้ก่อมลพิษต้องจ่าย (Polluter Pays Principle) โดยในพระราชบัญญัตินี้ได้ระบุถึงการชดเชยความเสียหายทางแพ่งของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไว้ หากมลพิษนั้นก่อให้เกิดความเสียหายกับบุคคลอื่น<sup>58</sup> เมื่อพิจารณาถึงมาตรา 96 จะพบว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งในกรณีนี้คือแท่นขุดเจาะน้ำมันหากมีเหตุอันทำให้น้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเล ผู้ครอบครองหรือเจ้าของนั้นจะต้องมีหน้าที่ชดเชยค่าเสียหายแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษน้ำมันจากการสำรวจและแสวงประโยชน์ดังกล่าวในความเสียหายแต่อย่างไรก็ดี การพิจารณาถึงจำนวนเงินค่าเสียหายที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องชดเชย จะต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายแพ่งในเรื่องค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิด โดยจะปรากฏในมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

**มาตรา 438** ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์ และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น<sup>59</sup>

หากแต่ค่าเสียหายทางแพ่งนั้นจะเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงฐานะเดิมให้มากที่สุดตามที่เป็นอยู่ในขณะนั้น อันจะไม่รวมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นในอนาคตที่เป็นผลเกี่ยวเนื่องมาจากการก่อมลพิษ ซึ่งไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของความเสียหายอันเกิดมลพิษน้ำมันที่ส่งผลกระทบเป็นเวลานานมิใช่ชั่วขณะเดียว ทำให้ในภายหลังจากเกิดเหตุอาจมีความเสียหายที่เกิดขึ้นภายหลัง อาทิเช่น ค่าเสียหายทางเศรษฐกิจ เป็นต้น อีกทั้งแม้ว่าในพระราชบัญญัติจะระบุถึงกองทุนสิ่งแวดล้อมโดยวัตถุประสงค์ของกองทุนมีเพียงใช้ในการกำจัด บำบัดน้ำเสีย รวมถึงของเสียอื่น ๆ หรือเป็นเงินสนับสนุนช่วยเหลือการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>60</sup> ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเสียหายต่อบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษน้ำมันแต่อย่างใด แตกต่างจากกรณีของ OPOL ที่จะชดเชยความเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบทันที ส่วนเงินกองทุนจะมาจากบริษัทผู้ประกอบการน้ำมัน โดยบริษัทผู้ประกอบการน้ำมันที่อยู่ภายใต้ประเทศที่ตกลงเข้าโครงการ OPOL จะต้องยอมรับข้อตกลงและส่งเงินเข้ากองทุนจึงจะสามารถขอใบอนุญาตประกอบกิจกรรมการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมได้

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96.

<sup>59</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 23.

ในกรณีของกองทุนสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ระบุว่า

**มาตรา 23** เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

- (1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือและ เครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย
- (2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืมเพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบ กำจัดน้ำเสียหรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น
- (3) ให้เอกชนกู้ยืมในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้
- (4) เป็นเงินช่วยเหลือหรืออุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (5) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน<sup>61</sup>

แม้ว่าจะเป็นกองทุนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบรอบด้าน ทั้งมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ เสียง และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ แต่เมื่อศึกษาจากกฎหมายพบว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมมีการกำหนดวัตถุประสงค์การใช้เงินกองทุนในแง่ของการกำจัด บำบัดน้ำเสีย รวมถึงของเสียอื่น ๆ หรือเป็นเงินช่วยเหลือหรืออุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร หรือกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่กองทุนสิ่งแวดล้อมไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการชดเชยความเสียหายต่อบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษ แตกต่างจากกรณีของ OPOL ที่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากน้ำมันอันมีแหล่งกำเนิดจากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าประเทศไทยอาจนำแนวปฏิบัติของสหราชอาณาจักรมาปรับใช้กับกรณีการชดเชยค่าเสียหาย โดยอาจทำเป็นสัญญาที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับ OPOL ให้ผู้รับสัมปทานต้องส่งเงินเข้ากองทุนเสียก่อนจึงจะสามารถรับสัมปทานในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเขตอำนาจของประเทศไทยได้ และระบุวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าชดเชยเยียวยา หรือฟื้นฟูความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ความรับผิดชอบแต่อย่างใด ซึ่งแนวทางการปฏิบัตินั้นอาจทำได้โดยแก้ไขโดยเพิ่มวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 23 หรือจัดทำเป็นพระราชบัญญัติกองทุนน้ำมันโดยเฉพาะ เพื่อเป็นหลักประกันว่าหากมีการก่อมลพิษอันจะส่งผลกระทบต่อประชาชน จะมีการชดเชยเยียวยาความเสียหายอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม แต่อย่างไรก็ดี อาจต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อราคาน้ำมันในอนาคตที่อาจจะสูงขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าอาจนำเงิน

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 23.

ภาษีปิโตรเลียม ค่าภาคหลวง หรือเงินอื่นๆที่รัฐได้จากเอกชนที่รับสัมปทานมาสมทบในกองทุนดังกล่าวได้ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน

#### 6.4 มาตรการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ.

2560

พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายอนุวัติของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งสำหรับความเสียหายจากมลพิษของน้ำมัน ค.ศ. 1992 หรือ CLC 1992 ที่ไทยได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินั้น คือ จะใช้บังคับกับความเสียหายที่เกิดขึ้นภายนอกตัวเรือจากการปนเปื้อนที่มีผลมาจากการรั่วไหลหรือปล่อยทิ้ง น้ำมันจากเรือ ไม่ว่าจะเกิดขึ้น ณ ที่ใด รวมถึงค่าชดเชยความเสียหายของสิ่งแวดล้อมและการสูญเสียผลประโยชน์จากความเสียหายของสิ่งแวดล้อม<sup>62</sup> โดยรวมถึงมีการจัดทำพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายอนุวัติการของ Fund Convention 1992 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการชดเชยเยียวยาจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 แต่ไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทน หรือค่าสินไหมทดแทนที่ได้รับไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง<sup>63</sup> แม้ว่าพระราชบัญญัติทั้งสองจะสามารถบังคับใช้กับได้เพียงกับความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือบรรทุกน้ำมันเท่านั้นไม่รวมถึงมลพิษน้ำมันจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีป แต่ก็สามารถนำมาศึกษาเพื่อเป็นต้นแบบในการนำแนวทางของพระราชบัญญัติปรับใช้ในการชดเชยค่าเสียหายมลพิษน้ำมันจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้ พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 เป็นพระราชบัญญัติที่มีมาตรการเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือให้สอดคล้องกับอนุสัญญา CLC 1992 ที่ไทยได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา ในกรณีของเขตอำนาจพระราชบัญญัติจะบังคับใช้ถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ<sup>64</sup> นับว่าเป็นไปตามพันธกรณีของรัฐภาคีใน UNCLOS 1982 อีกทั้งยังขยายเขตอำนาจคำพิพากษาของศาลในประเทศไทยให้สามารถบังคับคดีได้กับรัฐภาคีในอนุสัญญา โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติจะเป็นการกำหนดให้เจ้าของเรือบรรทุกน้ำมันในขณะเกิดเหตุจะต้องรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict liability) และจะต้องจัดหาประกันภัยหรือหลักประกันทางการเงินจำนวนไม่น้อยกว่าที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ เพื่อให้เพียงพอต่อความเสียหาย<sup>65</sup> โดยพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 จะใช้บังคับกับความเสียหายที่เกิดขึ้นภายนอกตัวเรือจากการปนเปื้อนที่มีผลมาจากการรั่วไหลหรือปล่อยทิ้งน้ำมันจากเรือ ไม่ว่าจะเกิดขึ้น ณ ที่ใด รวมถึงค่าชดเชยความเสียหายของสิ่งแวดล้อมและการสูญเสีย

<sup>62</sup> อริยพร โพธิ์ใส, 'ความรับผิดเพื่อความเสียหายอันเกิดมลพิษน้ำมัน' (2556) จุลินิติ 151

<[https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub\\_Jun/11aU/all41.pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/11aU/all41.pdf)> สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2565.

<sup>63</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 มาตรา 5(1)(ข).

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 มาตรา 15.

ผลประโยชน์จากความเสียหายของสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้จะรวมถึงค่าเสียหายสำหรับมาตรการป้องกันด้วย<sup>66</sup> กล่าวคือ ไม่เพียงแต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงในขณะเกิดเหตุเท่านั้น แต่ความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ยังรวมถึงความเสียหายทางเศรษฐกิจและค่าเสียหายสำหรับมาตรการป้องกันอันเป็นผลกระทบมาจากภาวะมลพิษน้ำมันด้วย

โดยแม้ว่าอนุสัญญาจะมีการจำกัดความรับผิดของเจ้าของเรือ แต่เพื่อจะคุ้มครองและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษควบคู่กันไป จึงมีการจัดทำพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายอนุวัติการเพื่อให้สอดคล้องกับ Fund Convention 1992 ที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี พระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการชดเชยเยียวยาจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย กรณีบุคคลผู้ได้รับความเสียหายอาจไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทน หรือค่าสินไหมตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่ได้รับ อีกทั้งข้อจำกัดประการสำคัญ คือ พระราชบัญญัติทั้งสองจะใช้บังคับกับมลพิษน้ำมันที่บรรทุกบนเรือในลักษณะสินค้า หรือน้ำมันในถังน้ำมันเชื้อเพลิงของเรือเท่านั้น<sup>67</sup> ซึ่งจะไม่สามารถใช้บังคับกับมลพิษน้ำมันอันเกิดจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีป เนื่องจากในแง่ของอนุสัญญาอันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติทั้งสองนั้นไม่ได้ใช้บังคับกับปัญหามลพิษน้ำมันจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีป แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติทั้งสองนี้สามารถเป็นรากฐานสำคัญในการเป็นตัวอย่างเพื่อปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยในการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปต่อไป

## 7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบันในด้านกฎหมายระหว่างประเทศ แม้จะมีตราสารระหว่างประเทศที่นับว่าเป็นธรรมเนียมของกฎหมายทะเลในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทั้งมีชีวิตและไม่มีชีวิตทางทะเลอย่าง UNCLOS 1982 แต่อนุสัญญาดังกล่าวนั้นกำหนดเพียงหลักเกณฑ์ของรัฐภาคีในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้เป็นแนวทางกว้างๆ เท่านั้น ส่วนอนุสัญญาที่อยู่ภายใต้ UNCLOS 1982 กล่าวคือ CLEE 1977 London Protocol 1996 และ MARPOL 73/78 Annex I แม้เป็นอนุสัญญาที่มีการกล่าวถึงการจัดการมลพิษน้ำมันอันเกิดจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีป แต่เป็นการระบุไว้อย่างกระจัดกระจาย ข้อบังคับในบางข้อไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของมลพิษน้ำมัน รวมถึงมีบางข้อที่ยังคงเป็นข้อถกเถียงกันระหว่างรัฐ ส่งผลให้ยากต่อการที่รัฐภาคีจะนำข้อบังคับเหล่านั้นไปปฏิบัติในมาตรการ หรือกฎหมายภายในของตน ทำให้รัฐภาคีอาจบกพร่องในการปฏิบัติตามพันธกรณีตาม UNCLOS 1982 อันเกี่ยวกับการจัดการมลพิษน้ำมันอันเกิดจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปได้ ส่วนในด้านกฎหมายภายในของไทยในพระราชบัญญัติส่วนใหญ่จะพบปัญหา

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 มาตรา 3(1)(2).

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ. 2560 มาตรา 3.

ขอบเขตอำนาจในการบังคับใช้ทางพื้นที่ โดยส่วนมากการบังคับใช้กฎหมายจะไม่ครอบคลุมไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีป ทำให้ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีของ UNCLOS 1982 อาจบ่งพร่องในการปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญา อีกทั้งยังพบปัญหาในการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งที่จะยังไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของมลพิษน้ำมันจากกิจกรรมการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีป รวมถึงขาดกลไกกองทุนเยียวยาความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน ทำให้ไทยอาจขาดประสิทธิภาพในการชดเชยค่าเสียหายต่อบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษน้ำมันดังกล่าว

### 7.1 ข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศ

(1) ผู้เขียนเห็นควรให้มีการจัดทำอนุสัญญาที่กำหนดมาตรการหรือข้อบังคับที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการกับมลพิษน้ำมันอันเกิดจากกิจกรรมสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปรวมอยู่ในอนุสัญญาเดียวกัน เพื่อความสะดวกของรัฐภาคีในการปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญา

(2) ผู้เขียนเห็นควรมีการจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษน้ำมันจากการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปที่อาจมีลักษณะคล้ายคลึงกับ CLEE 1977 โดยแก้ไขข้อความในอนุสัญญาให้เท่าทันสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมและเทคโนโลยีที่มีความก้าวหน้าขึ้นในปัจจุบัน และควรจัดทำอนุสัญญาควรนำกลไกการชดเชยค่าเสียหายโดยกองทุนระหว่างประเทศประกอบด้วย

(3) ในด้านการจัดทำอนุสัญญา ผู้เขียนเห็นว่าเนื่องจากในแต่ละรัฐมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องของความเข้มงวดของมาตรการ ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี รวมถึงความสามารถในการปฏิบัติตามพันธกรณีไม่ว่าจะประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนา จึงอาจส่งผลให้เกิดความยุ่งยากในการที่จะจัดทำอนุสัญญาใดอนุสัญญาหนึ่งขึ้นได้ ดังนี้ เพื่อให้การจัดทำอนุสัญญาดังกล่าวสามารถเป็นไปได้อย่างราบรื่น เห็นควรที่จะให้มีการประชุมระหว่างประเทศโดยรับฟังความคิดเห็นของตัวแทนของทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศที่กำลังพัฒนา และประเทศที่แตกต่างกันในด้านลักษณะของภูมิศาสตร์ ความสามารถทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อที่จะหาจุดกึ่งกลางหรือข้อสรุปร่วมกันทั้งในเรื่องของเขตอำนาจของรัฐในการออกกฎหมายหรือมาตรการที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญา ลักษณะของมลพิษน้ำมันที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลภายใต้อนุสัญญาดังกล่าวด้วย อาทิ ในการจัดทำอนุสัญญากำหนดมาตรการควบคุมมลพิษน้ำมัน อาจกำหนดโดยให้รัฐใช้เทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อลดหรือควบคุมการปล่อยมลพิษให้น้อยที่สุด หรือในการจัดทำอนุสัญญามาตรการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากมลพิษ อาจมีการกำหนดให้มีการชดเชยความเสียหายสูงสุด กำหนดจำนวนหลักประกัน หรือกำหนดกลไกที่เหมาะสมต่อสถานการณ์เงินเพื่อที่อาจเกิดขึ้นได้ เป็นต้น

### 7.2 ข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายภายในของประเทศไทย

(1) ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติที่บังคับใช้กับกิจกรรมสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปควรระบุในกฎหมายว่าขอบเขตพื้นที่บังคับใช้จะต้องครอบคลุมตั้งแต่น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะไปจนถึงสุด

ขอบนอกบริเวณไหล่ทวีป โดยไม่นิยามว่าเขตที่อยู่นอกทะเลอาณาเขตนั้นนับว่าเป็นราชอาณาจักรเพื่อให้เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

(2) ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขกฎหมายในการกำหนดความรับผิดชอบของบุคคลผู้ควบคุมการปฏิบัติงานในกระบวนการสำรวจและแสวงประโยชน์บนไหล่ทวีปให้จะต้องรับผิดชอบ ไม่เพียงแต่บุคคลที่กระทำการปล่อยมลพิษน้ำมันเพื่อสร้างความกระตือรือร้นในการดูแลรักษาสิ่งก่อสร้างหรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องไม่ให้เกิดการก่อมลพิษ

(3) กรณีของมาตรการชดเชยเยียวยา กฎหมายไทยควรมีการระบุถึงการชดเชยความเสียหายทางเศรษฐกิจเพิ่มเติม และจะต้องบัญญัติถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตด้วย นอกเหนือจากค่าเสียหายตามกฎหมายลักษณะละเมิดที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และควรมีการจัดตั้งกองทุนน้ำมันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการชดเชยค่าเสียหายต่อบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษอย่างเหมาะสมและรวดเร็ว และกำหนดให้ผู้ประกอบการขอสัมปทานจะต้องเข้าโครงการที่มีลักษณะคล้ายกับ OPOL แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยอยู่ในฐานะของประเทศกำลังพัฒนาที่จะต้องพึ่งพาการลงทุนจากบริษัทน้ำมันต่างชาติประเทศไทยจึงยอมมีฐานะในการต่อรองที่แตกต่างจากสหราชอาณาจักร ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสีย ทั้งอำนาจในการต่อรองของประเทศอย่างถ่วงก่อนที่จะมีการดำเนินการ