

REACH เรื่องของใคร ?

รดาวรรณ ศิลปโภชากุล

คำสำคัญ สารเคมี, ข้อมูลสารเคมี, REACH, สหภาพยุโรป

การปนเปื้อนและตกค้างสะสมของสารเคมีในสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมเป็นอย่างมาก และแผ่ขยายวงกว้างขึ้นเรื่อย ๆ ในสภาวะปัจจุบันที่ใช้ระบบการค้าเสรีเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจ เพราะระบบการค้าเสรีเป็นตัวเร่งให้สินค้าแพร่กระจายได้ง่ายและกว้างขวาง การควบคุมสินค้าให้ปลอดภัยจากสารเคมีจึงเป็นเรื่องสำคัญ และต้องมีการจัดการเพื่อควบคุมการผลิตและการใช้สารเคมีอย่างเหมาะสม จึงจะช่วยให้คุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การป้องกันปัญหาและความเสียหายเพราะสารเคมี โดยไม่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม ต้องอาศัยการประเมินความปลอดภัยของเคมี เพื่อกำหนดมาตรการลดความเสี่ยงต่ออันตรายได้อย่างเหมาะสมตามความจำเป็น จึงจะช่วยให้จัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การควบคุมจำกัดการห้ามใช้สารเคมีเพื่อระงับเหตุเสียแต่แรก รวมถึงการส่งเสริมให้มีการใช้สารเคมีอย่างถูกวิธีเพื่อป้องกันอันตรายจากการที่ต้องสัมผัสสาร และกำหนดแนวทางและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากแพร่กระจายของสารเคมี แต่การประเมินความปลอดภัยของเคมีจึงเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก เพราะต้องทำการศึกษาทดลองหลายอย่างและใช้เวลานาน ทำให้มีสารเคมีจำนวนมากยังไม่ได้ทำการศึกษาทดลองเพื่อประเมินความปลอดภัย ด้วยเหตุนี้สหภาพยุโรปจึงได้ออกกฎหมายบังคับให้มีการเสนอข้อมูลเกี่ยวกับสารเคมีให้พิจารณาก่อนการผลิตและใช้สารนั้น เพื่อเร่งผู้ประกอบการให้ทำการศึกษาค้นคว้าทดลองแทนภาครัฐที่ไม่สามารถรับภาระนี้ต่อไปได้ โดยอาศัยหลักการที่ว่าผู้ประกอบการเป็นผู้ผลิตและใช้สารเคมี และได้รับประโยชน์จากการผลิตและการใช้สารเคมีนั้น จึงควรที่จะเป็นผู้ที่รับภาระนี้

กฎหมายที่วันนี้ คือ กฎหมายควบคุมสารเคมีของสหภาพยุโรป (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Registration, Evaluation, Authorization and Restrictions of Chemicals.) หรือ ระเบียบ REACH นั้นเอง ระเบียบนี้ประกอบด้วยกระบวนการจดทะเบียนการประเมินและการอนุญาตให้ผลิตและจำหน่ายสารเคมีภายในสหภาพยุโรป

กฎหมายนี้กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องจดทะเบียน โดยยื่นเสนอข้อมูลเกี่ยวกับคุณสมบัติและพิษของสารเคมี รวมถึงรายงานการประเมินความปลอดภัยของสารเคมีให้เจ้าหน้าที่ใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาตให้ผลิตหรือใช้ผลิตสารเคมี โดยใช้ปริมาณสารเคมีที่ผู้ประกอบการแต่ละรายนำเข้าสู่ตลาดของสหภาพยุโรปทั้งในรูปของสารเคมี เคมีภัณฑ์ และสารเคมีในผลิตภัณฑ์ รวมถึงคุณสมบัติของสารนั้นเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการตามข้อกำหนดของระเบียบ นอกจากการจดทะเบียนแล้วในระเบียบยังกำหนดให้ผู้ประกอบการในห่วงโซ่

อุปทาน (Supply chain) ของสารเคมีแต่ละตัว ต้องส่งต่อข้อมูลคุณสมบัติและวิธีป้องกันอันตรายของสารเคมี รวมถึงลักษณะการใช้และโอกาสที่จะสัมผัสเมื่อใช้สารเคมี (Exposure scenario) ให้แก่กันด้วยเอกสารข้อมูลความปลอดภัย (Safety Data Sheet, SDS) ของสารเคมีนั้น

สภาและคณะมนตรีสหภาพยุโรป มีมติให้เริ่มบังคับใช้ระเบียบ REACH เป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2007 และกำหนดให้ต้องแสดงความจำนงขอจดทะเบียนสารเคมีล่วงหน้า (Pre-registration) ต่อองค์การกลาง(Central Agency) ภายใน 6 เดือน ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2008 ถึง 1 ธันวาคม 2008 มิฉะนั้นจะต้องการจดทะเบียนทันทีเมื่อพ้นกำหนดเวลา หากไม่ดำเนินการจะไม่สามารถจำหน่ายสินค้าที่มีสารเคมีที่อยู่ในข่ายต้องจดทำเบียน แต่ยังมีได้ดำเนินการ (No Data No Market) ผู้ส่งออกของไทยจึงต้องรีบจดทะเบียนสารเคมี แต่เนื่องจากระเบียบ REACH กำหนดให้ผู้ส่งสินค้าเข้าไปขายต้องตั้งตัวแทนในสหภาพยุโรปเป็นผู้ดำเนินการตามข้อกำหนดแทน และระเบียบ REACH มีสาระสำคัญหลายประการและซับซ้อน หากไม่มีความรู้ความเข้าใจชัดเจน อาจทำให้การดำเนินธุรกิจในสหภาพยุโรปมีปัญหาและอุปสรรค และก่อให้เกิดความเสียหายได้ เพราะ

1. ระเบียบ REACH กำหนดไว้ว่าตัวแทนต้องมีถิ่นพำนักอยู่ในสหภาพยุโรป และต้องมีความรู้ความเข้าใจถูกต้องชัดเจน ทั้งทางด้านวิทยาศาสตร์ที่เกี่ยวข้องและสาระของข้อกำหนดและวิธีปฏิบัติของระเบียบ REACH เพื่อให้สามารถดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับข้อกำหนดต่าง ๆ รวมทั้งการจัดการความเสี่ยง แทนผู้ประกอบการได้อย่างทันท่วงทีในกรณีที่ได้รับแจ้งให้ดำเนินการ แต่ระเบียบ REACH ไม่มีระบบรับรองบุคคลที่สามารถเป็นตัวแทนได้ การหาตัวแทนที่มีคุณภาพและเชื่อถือได้จึงเป็นเรื่องยากและเสี่ยง เพราะตรวจสอบได้ยาก
2. การจดทะเบียนจะต้องเสนอข้อมูลเกี่ยวกับ การประเมินความปลอดภัยของสารเคมีให้พิจารณา แต่การประเมินความปลอดภัยนี้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงและใช้เวลานานในการศึกษาค้นคว้าทดลอง และต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคและวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้ยังต้องใช้ข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้า เช่น สูตร ส่วนผสม และวิธีการผลิต ด้วยการที่ต้องให้ข้อมูลตัวแทนเพื่อดำเนินการ จึงมีความเสี่ยงที่ข้อมูลจะรั่วไหลได้ง่าย นอกจากนี้ข้อมูลการประเมินความปลอดภัยของสารเคมีบางตัว เป็นข้อมูลที่บุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ (Public available) โดยไม่ต้องเสียเงิน แต่ผู้ประกอบการโดยเฉพาะรายย่อยของไทยส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในเรื่องระบบสารสนเทศสารเคมี จึงไม่สามารถหาข้อมูลได้เอง และอาจต้องจ่ายเงินค่าข้อมูลโดยไม่จำเป็น
3. ระเบียบ REACH กำหนดให้มีการใช้ข้อมูลร่วมกัน (Data sharing) ระหว่างผู้จดทะเบียนสารเคมีตัวเดียวกัน และสารหนึ่ง ๆ ควรมีการจดทะเบียนเพียงครั้งเดียว (One substance One registration OSOR) ผู้ยื่นจดทะเบียนสารเคมีเดียวกันจึงควรร่วมกันจดทะเบียน (Consortium formation) แต่ระเบียบ REACH เปิดช่องให้เจ้าของข้อมูล และผู้จดทะเบียนที่มีศักยภาพในด้านการดำเนินการมากกว่าผู้อื่นใน

กลุ่มที่ยื่นจดทะเบียนสารเดียวกันสามารถปฏิเสธ การขอใช้ข้อมูล หรือ การร่วมจดทะเบียนได้ ซึ่งเท่ากับเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายใหญ่สามารถจัดผู้ประกอบการรายย่อยที่เป็นคู่แข่งทางการค้าได้ เพราะเมื่อไม่มีข้อมูลก็ไม่สามารถจดทะเบียนได้ ทำให้ไม่ได้รับอนุญาตให้ขายสินค้านั้นได้ ดังนั้น ผู้ประกอบการรายย่อยจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วย การค้าที่เป็นธรรม (Competition Law) เพื่อให้สามารถป้องกันตัวเองจากการเอาเปรียบนี้ได้


4. ข้อมูลการค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับความปลอดภัย และการประเมินความเสี่ยงของสารที่ต้องใช้ในการจดทะเบียน นอกจากจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ระเบียบกำหนดไว้แล้ว ยังต้องพิจารณาจากข้อมูลอื่น ๆ เช่น คุณสมบัติและความเป็นพิษของสาร รวมถึงลักษณะและโอกาสที่ผู้ใช้จะต้องสัมผัสกับสารนั้นด้วย แต่ผู้ประกอบการของไทยส่วนใหญ่โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายย่อย ไม่มีความรู้เฉพาะทางเทคนิคเหล่านี้ จึงอาจทำให้ผู้ประกอบการต้องเสียค่าใช้จ่ายและเวลาในการค้นคว้าทดลอง หรือซื้อข้อมูลโดยไม่จำเป็น
5. การนำสินค้าเข้าสู่ตลาดสหภาพยุโรป ต้องอ้างอิงข้อมูลสารเคมีและการจดทะเบียนสารเคมีที่ใช้ผลิตและยังคงเหลืออยู่ในสินค้านั้น ทำให้เกิดการผูกขาดการขายสารเคมีที่จำเป็นต้องใช้ในการผลิตโดยผู้ผลิตสารเคมีรายใหญ่ เพราะผู้ประกอบการรายย่อยไม่สามารถจดทะเบียนได้เอง และอาจต้องซื้อสิทธิใช้ข้อมูลการจดทะเบียนเพื่อส่งต่อให้ลูกค้าที่อยู่ปลายน้ำด้วย มิฉะนั้นจะไม่สามารถขายสินค้าได้
6. ระเบียบ REACH เกี่ยวกับการอนุญาตและจำกัดการใช้สารเคมีอันตราย ทำให้ผู้ประกอบการจำเป็นต้องปรับสูตรและอาจรวมถึงเทคโนโลยีการผลิต และในกรณีที่ใช้สารทดแทน ผู้ประกอบการต้องเสนอแผนการประเมินความปลอดภัยของสารทดแทนให้พิจารณาก่อน ผู้ประกอบการจึงจำเป็นต้องมีการวิจัยและพัฒนาสารทดแทนและแสวงหาเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับการใช้วัตถุดิบใหม่ด้วย

ผู้ประกอบการไทยจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องชัดเจนเรื่องเงื่อนไขต่าง ๆ และระเบียบปฏิบัติของกฎหมายนี้ ทั้งนี้โดยได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ ในเรื่องต่อไปนี้คือ

1. การให้ความช่วยเหลือในด้านข้อมูลข่าวและความเคลื่อนไหวเรื่องระเบียบ REACH และให้คำแนะนำในการคัดเลือกตัวแทน
2. การให้การช่วยเหลือด้านกฎหมายการค้า และป้องกันการกีดกันทางการค้าของบรรษัทข้ามชาติ เพราะมีศักยภาพสูงในการจดทะเบียนสารเคมี
3. การให้คำปรึกษาแนะนำด้านเทคนิคและวิทยาศาสตร์ และจัดเตรียมปัจจัยที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการตามข้อกำหนดของระเบียบ เช่น ข้อมูลสารเคมี ห้องปฏิบัติการวิเคราะห์ทดสอบ

เพราะเงื่อนไขและข้อกำหนดของระเบียบ REACH มีหลายมิติ ผู้ประกอบการจึงจะสามารถแข่งขันกับคู่แข่งทางค้าในตลาดร่วมยุโรปได้ องค์กรหนึ่งองค์กรใดจะดำเนินการช่วยเหลือผู้ประกอบการโดยลำพังเป็นเรื่องยาก เพราะแต่ละองค์กรมีความชำนาญเฉพาะทาง การเชื่อมโยงความรู้ความชำนาญของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกันจะเป็นประโยชน์การกำหนดแนวทาง การให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการไทยอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกัน และสามารถช่วยเหลือผู้ประกอบการไทยได้อย่างทันกาลและมีประสิทธิภาพ

การพัฒนาเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริมการค้าและอุตสาหกรรม ควบคู่ไปกับผู้ประกอบการ ให้มีความรู้ความเข้าใจถึงเงื่อนไขและข้อกำหนดของ REACH ในมิติต่าง ๆ และเรื่องที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามข้อกำหนด จะทำให้ทุกฝ่ายสามารถกำหนดบทบาทหน้าที่ของตน เพื่อลดปัญหาอุปสรรคและบรรเทาความเสียหายจากผลกระทบของระเบียบ REACH ได้อย่างเหมาะสม ในขณะที่เดียวกัน อาจช่วยสร้างโอกาสใหม่ ๆ ทางการค้าให้กับประเทศไทยได้ด้วย

สำหรับผู้สนใจศึกษาค้นคว้าเนื้อหาของระเบียบ REACH และรายงานการศึกษาผลกระทบด้านต่าง ๆ ตลอดจนแนวทางปฏิบัติของข้อกำหนดในระเบียบ สามารถค้นหาเอกสารเหล่านี้ได้ในเว็บไซต์  url: <http://siweb.dss.go.th/reach/>

สำนักหอสมุดและศูนย์สารสนเทศวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

โทร 0-2201-7295

e-mail radawarn@dss.go.th

26 เมษายน 2550