

**มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอย :
ศึกษาเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐเกาหลี**
**LEGAL MEASURES FOR SOLID WASTE MANAGEMENT :
A COMPARATIVE STUDY OF THE REPUBLIC OF KOREA**

ชมพร รักษาเกียรติศักดิ์*

Chomporn Raksakiettaisak

บทคัดย่อ

การจัดการมูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของไทย การจัดการมูลฝอยในประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ครอบคลุมการจัดการมูลฝอยทั้งระบบ กฎหมายกำหนดเพียงการเก็บ ขนและกำจัดมูลฝอยซึ่งล้วนเป็นการจัดการที่ปลายเหตุ แต่มาตรการทางกฎหมายไม่ครอบคลุมการลดปริมาณมูลฝอย การใช้ซ้ำและการนำกลับมาใช้ใหม่ ดังนั้น การจัดการมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นความท้าทายต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนบทความนี้มุ่งศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีซึ่งประสบความสำเร็จในการจัดการมูลฝอย เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนวทางการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการจัดการมูลฝอยของประเทศไทยในการลดมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด การใช้ซ้ำ และการนำกลับมาใช้ใหม่

คำสำคัญ

กฎหมายการจัดการมูลฝอย, สาธารณรัฐเกาหลี, การลดมูลฝอย, การใช้ซ้ำ, การนำกลับมาใช้ใหม่

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : chomporn@gmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in Natural Resources and Environmental Law, Faculty of Law, Thammasat University. Email address : chomporn@gmail.com

ABSTRACT

Solid waste management is a serious environmental problem in Thailand. However, solid waste management is ineffective because the relevant legal measures do not cover the whole system of management. The laws cover only down-stream measures, namely waste collection and waste disposal, but provides nothing on waste minimization, reuse and recycle. Thereby, the effective solid waste management has been a challenging task for the country's sustainable development.

This thesis studies the laws of Republic of Korea, which succeeds at waste management. By a comparative law methodology, Korean and Thai legal measures are analyzed and compared in order to pave the way to improve the latter in the context of reduce, reuse and recycle.

Keywords

solid waste management law, Republic of Korea, reduce, reuse, recycle

บทนำ

ปัจจุบันการจัดการมูลฝอยเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศไทย เนื่องจากปริมาณมูลฝอยเพิ่มขึ้นทุกปี โดยในปี พ.ศ. 2558 มีประมาณ 26.85 ล้านตัน อัตราการเกิดมูลฝอยเท่ากับ 1.13 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน¹ ในขณะที่มีการนำกลับมาใช้ใหม่เพียงร้อยละ 13.97²

ในปี พ.ศ. 2557 สาธารณรัฐเกาหลีมีอัตราการนำมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ร้อยละ 58 เป็นพลังงานร้อยละ 26 ผังกลบร้อยละ 16³ โดยมีการจัดการมูลฝอยอย่างเป็นระบบเนื่องจากมีกฎหมายในการจัดการมูลฝอยตั้งแต่ลดมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดจนถึงการกำจัด จึงเห็นว่าการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยของสาธารณรัฐเกาหลีเปรียบเทียบกับประเทศไทยจะนำไปสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหาการจัดการมูลฝอยของประเทศไทยได้

1. ลำดับชั้นของการจัดการมูลฝอย (Waste Hierarchy)

ลำดับชั้นของการจัดการมูลฝอยเป็นลำดับของการดำเนินการที่พึงกระทำในการลด และจัดการมูลฝอย การดำเนินการที่ควรทำลำดับแรกคือ การป้องกันการเกิดมูลฝอยหรือลดมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด เมื่อเกิดมูลฝอยขึ้นแล้วควรนำไปใช้ซ้ำ นำกลับมาใช้ใหม่ นำไปใช้ประโยชน์เพื่อเป็นพลังงานตามลำดับ และเมื่อหลีกเลี่ยงไม่ได้จึงนำไปกำจัด ดังนั้น การจัดการมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ คือ การสร้างมาตรการต่าง ๆ มาจัดการเพื่อให้เหลือมูลฝอยไปสู่การจัดการในลำดับถัดไปลดลง⁴

¹ กรมควบคุมมลพิษ, “รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2560, จาก http://infofile.pcd.go.th/mgt/ThailandPollut2558_Final.pdf? CFID=2399873 &CFTOKEN=75477897.

² เฟิงอ้วง

³ Ministry of Strategy and Finance, Waste Resources Management and Utilization Policies of Korea, (Sejong-si, 2016), pp. 24-25.

⁴ UNEP, Guidelines for national waste management strategies (2013), p.19-20.



ภาพที่ 1 ลำดับชั้นการจัดการมูลฝอย, UNEP, "Municipal solid waste: Is it garbage or gold?," Retrieved on September 5, 2017, from https://na.unep.net/geas/getUNEPPageWithArticleIDScript.php?article_id=105

2. การเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยของสาธารณรัฐเกาหลีกับประเทศไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายหลักที่ใช้ในการจัดการมูลฝอย คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 กฎหมายดังกล่าวมุ่งเน้นการจัดมูลฝอยอย่างถูกสุขลักษณะ ส่วนสาธารณรัฐเกาหลีมีกฎหมายในการจัดการมูลฝอย คือ Waste Control Act 2007 ซึ่งมุ่งเน้นการจัดการมูลฝอยอย่างอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และ Act of Promotion of Saving and Recycling of Resources 2002 ส่งเสริมการนำมูลฝอยมาใช้ซ้ำ นำกลับมาใช้ใหม่และการใช้ประโยชน์ สำหรับประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายในการใช้ประโยชน์เป็นพลังงานและการกำจัดมูลฝอยอยู่แล้ว จึงเปรียบเทียบเฉพาะการลดมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด การใช้ซ้ำ และการนำกลับมาใช้ใหม่

2.1 การลดมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด

2.1.1 การเก็บค่าธรรมเนียมการทิ้งมูลฝอยตามปริมาณ

สาธารณรัฐเกาหลีมีมาตรการในการลดมูลฝอยโดยการเก็บค่าธรรมเนียมการทิ้งมูลฝอยตามปริมาณ⁵ โดยมีวิธีการหลักคือ การทิ้งโดยใช้ถุงขยะซึ่งทำให้ประชาชนต้องเสียค่าธรรมเนียมการทิ้งมูลฝอยตามปริมาตรของถุง กฎหมายไทยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บขน และกำจัดมูลฝอยตามปริมาณ แต่ในทางปฏิบัติเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราคงที่จึงไม่ส่งเสริมให้ประชาชนลดปริมาณมูลฝอย

2.1.2 การควบคุมบรรจุภัณฑ์

สาธารณรัฐเกาหลีมีกฎหมายห้ามใช้วัสดุบางประเภทเป็นบรรจุภัณฑ์⁶ กำหนดมาตรฐานจำกัดพื้นที่ว่างและวิธีหีบห่อ เพื่อลดมูลฝอยที่เกิดจากบรรจุภัณฑ์ขนาดใหญ่หรือหีบห่อหลายชั้นเกินจำเป็น⁷ และการกำหนดให้ลดการใช้เรซินสังเคราะห์⁸ แต่กฎหมายไทยไม่มีมาตรการในการควบคุมบรรจุภัณฑ์

2.1.3 การควบคุมผลิตภัณฑ์ประเภทใช้แล้วทิ้ง

สาธารณรัฐเกาหลีมีกฎหมายห้ามผู้ประกอบการให้บริการผลิตภัณฑ์ประเภทใช้แล้วทิ้งโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ยกเว้นผลิตภัณฑ์ที่สามารถย่อยสลายได้ตามธรรมชาติ⁹ แต่กฎหมายไทยไม่มีมาตรการดังกล่าว

2.1.4 ค่าธรรมเนียมมูลฝอย (Waste Charges)

สาธารณรัฐเกาหลีมีกฎหมายเก็บค่าธรรมเนียมมูลฝอยจากผลิตภัณฑ์ วัสดุ และบรรจุภัณฑ์ที่นำกลับมาใช้ใหม่ยาก หรือกำจัดยาก¹⁰ เพื่อให้ครอบคลุมต้นทุนในการกำจัดและเป็นการสร้างแรงจูงใจในการลดมูลฝอยที่นำกลับมาใช้ใหม่ยากหรือกำจัดยาก แต่กฎหมายไทยไม่มีมาตรการดังกล่าว

2.2 การใช้ซ้ำ

2.2.1 การคัดแยกมูลฝอย

สาธารณรัฐเกาหลีมีกฎหมายกำหนดให้ผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ตามที่กำหนดต้องแสดงสัญลักษณ์การแยกประเภทมูลฝอย¹¹ เพื่ออำนวยความสะดวกในการคัดแยกมูลฝอย และยกเว้นค่าธรรมเนียมการทิ้งมูลฝอยสำหรับมูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่¹² ประเทศไทยมีมาตรฐาน

⁵ Waste Control Act 2007, Article 14 (5)

⁶ Ministry of Strategy and Finance, *supra* note 3, p.73-75.

⁷ Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources 2002, Article 9 (1)

⁸ *Ibid.*

⁹ Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources 2002, Article 10 (1)

¹⁰ Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources 2002, Article 12 (1)

¹¹ Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources 2002, Article 14

¹² *supra* note 3, p.40-46.

อุตสาหกรรมซึ่งเป็นมาตรฐานไม่บังคับสำหรับพลาสติก และไม่ยกเว้นค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยสำหรับมูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่

2.2.2 การตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกในการใช้ซ้ำ

กฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีกำหนดให้ผู้ปกครองท้องถิ่นต้องจัดตั้งและดำเนินการ ศูนย์อำนวยความสะดวกในการใช้ซ้ำ เพื่อส่งเสริมการแลกเปลี่ยนสินค้ามือสอง และนำมูลฝอย ขนาดใหญ่ที่สามารถใช้ซ้ำได้มาขาย อย่างน้อยหนึ่งแห่งในเขตอำนาจของตน ทั้งนี้ ต้องจัดให้มี และดำเนินการศูนย์ดังกล่าวเพิ่มหนึ่งแห่งเมื่อมีประชากรมากกว่า 200,000 คน โดยอาจให้ เอกชนดำเนินการแทนได้¹³ แต่กฎหมายไทยไม่มีมาตรการดังกล่าว

2.2.3 การมัดจำบรรจุภัณฑ์

กฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีกำหนดให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าผลิตภัณฑ์ตามที่กำหนดต้อง ขายในราคารวมมัดจำบรรจุภัณฑ์และคืนเงินมัดจำเมื่อนำบรรจุภัณฑ์มาคืน¹⁴ ผู้ประกอบธุรกิจบาง รายในประเทศไทยจำหน่ายน้ำอัดลมแบบมัดจำขวดแก้ว แต่กฎหมายไทยไม่มีมาตรการดังกล่าว

2.3 การนำกลับมาใช้ใหม่

2.3.1 การขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต

กฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีกำหนดให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้ามีหน้าที่นำกลับมาใช้ใหม่ โดยต้องจ่ายเงินสมทบธุรกิจการนำกลับมาใช้ใหม่ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มเป็นบริษัทของผู้ผลิตซึ่งมี หน้าที่นำกลับมาใช้ใหม่¹⁵ แต่กฎหมายไทยไม่มีมาตรการดังกล่าว

2.3.2 การนำรายได้จากการดำเนินการที่เกี่ยวข้องมาสนับสนุนการนำกลับมาใช้ใหม่

นอกจากค่าธรรมเนียมการทิ้งมูลฝอยแล้ว กฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีกำหนดให้ รัฐบาลท้องถิ่นนำรายได้จากการขายมูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่ และการปรับทางปกครองมาตั้ง บัญชีพิเศษเพื่อสนับสนุนการนำกลับมาใช้ใหม่¹⁶ และมีรายได้จากค่าธรรมเนียมมูลฝอย (Waste Charges) และค่าธรรมเนียมการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycling Dues) ซึ่งเก็บจากผู้ที่ไม่ปฏิบัติ หน้าที่ในการนำกลับมาใช้ใหม่ โดยเงินดังกล่าวต้องนำมาใช้ในการจัดการมูลฝอยและการนำ กลับมาใช้ใหม่¹⁷ ประเทศไทยเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยโดยราชการส่วน ท้องถิ่นไม่มีรายได้อื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอย

3. มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทย

จากการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของทั้งสองประเทศ ผู้เขียนขอเสนอ มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

¹³ Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources 2002, Article 13-2

¹⁴ Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources 2002, Article 15-2

¹⁵ Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources 2002, Article 16, 27

¹⁶ Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources 2002, Article 13-3

¹⁷ Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources 2002, Article 20

3.1 การเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยตามปริมาณ

มาตรการนี้เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้ประชาชนลดปริมาณมูลฝอย เหมาะสมที่จะปรับใช้ในประเทศไทย ในพื้นที่ชุมชนเมือง โดยให้ประชาชนต้องชำระค่าธรรมเนียมผ่านการซื้อถุงขยะตั้งแต่ก่อนที่จะทิ้งมูลฝอยเป็นการแก้ไขปัญหาการวัดปริมาณมูลฝอยและการเก็บค่าธรรมเนียมไม่ทั่วถึง อย่างไรก็ตาม อาจเกิดปัญหาการทิ้งมูลฝอยผิดกฎหมายและอาจทำให้มีการหลีกเลี่ยงค่าธรรมเนียมโดยลักลอบทิ้งมูลฝอยในบริเวณต่าง ๆ ซึ่งปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ด้วยการตรวจสอบและลงโทษอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม การกำหนดวิธีการโดยเฉพาะอาจทำให้เกิดความไม่ยืดหยุ่น และส่งผลกระทบให้ท้องถิ่นที่จัดการมูลฝอยอย่างมีประสิทธิภาพด้วยวิธีการอื่นไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ จึงเห็นว่าควรออกกฎหมายกระทรวงตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดวิธีการนี้เป็นวิธีการหนึ่งที่ท้องถิ่นเลือกใช้ได้ และสนับสนุนให้ท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นชุมชนเมืองแต่ยังประสบปัญหาในการจัดการมูลฝอยเลือกใช้วิธีการนี้

3.2 การยกเว้นค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่

การจัดการมูลฝอยของสาธารณรัฐเกาหลีประสบความสำเร็จจากปัจจัย 2 ประการ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เมื่อรัฐไม่สามารถเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการมูลฝอยให้แก่ประชาชน รัฐสามารถให้ประชาชนร่วมมือในการจัดการมูลฝอยโดยการคัดแยกมูลฝอยแทนการขึ้นค่าธรรมเนียมกล่าวคือให้ความร่วมมือทางแรงงานเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการจัดการมูลฝอย¹⁸ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ เช่นเดียวกัน โดยอาศัยอำนาจมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ออกกฎกระทรวงยกเว้นค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนคัดแยกมูลฝอย

3.3 การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย

เมื่อเปลี่ยนวิธีการจัดการมูลฝอยโดยกำหนดให้ประชาชนต้องทิ้งมูลฝอยโดยใช้ถุงขยะซึ่งเก็บค่าธรรมเนียมตามปริมาณ และกำหนดให้คัดแยกมูลฝอย ในช่วงแรกจะเกิดปัญหาประชาชนไม่มีความเข้าใจในการคัดแยกมูลฝอย หรือไม่ทิ้งมูลฝอยใส่ถุงที่กำหนด ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่สามารถสร้างความรู้ความเข้าใจ และตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง จึงควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายโดยการให้รางวัลส่วนแบ่งของค่าปรับจากการแจ้งการทิ้งมูลฝอยโดยผิดกฎหมาย

¹⁸ Kim Jung-Hoon, "Sustainable urban waste management system in Metropolitan Seoul, South Korea," *The Sustainable City III*, p. 719 (Southampton : WIT Press, 2004)

นอกจากนี้ ควรมีมาตรการเสริมโดยตั้งอาสาสมัครซึ่งมีหน้าที่ให้คำแนะนำคนในชุมชนเกี่ยวกับการทิ้งมูลฝอย การคัดแยกมูลฝอย รวมถึงช่วยตรวจสอบการทิ้งมูลฝอยผิดกฎหมาย¹⁹

3.4 การควบคุมบรรจุภัณฑ์

การควบคุมบรรจุภัณฑ์ทำให้เกิดการลดมูลฝอยตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมบรรจุภัณฑ์โดยลดจำนวนหีบห่อและพื้นที่ว่างในบรรจุภัณฑ์ส่งผลให้มีการใช้วัสดุเพื่อเป็นบรรจุภัณฑ์น้อยลงซึ่งเป็นการลดต้นทุนให้แก่ผู้ผลิตและลดมูลฝอยที่เกิดจากบรรจุภัณฑ์เกินจำเป็นได้ในเวลาเดียวกัน และไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชน มาตรการนี้จึงเหมาะสมที่จะใช้ในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับการลดมูลฝอยที่จะเพิ่มเติมเรื่องการควบคุมบรรจุภัณฑ์ได้ เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ. ศ. ร่างดังกล่าวกำหนดให้มีผลิตภัณฑ์ควบคุม²⁰ โดยกำหนดให้ผู้ผลิตต้องจัดทำแผนการจัดการผลิตภัณฑ์ควบคุมเสนอต่อกรมควบคุมมลพิษ โดยในแผนต้องกำหนดวิธีการลดปริมาณขยะ และการดำเนินการอื่นตามหลักเกณฑ์ที่กรมควบคุมมลพิษกำหนด²¹ ดังนั้น กรมควบคุมมลพิษสามารถกำหนดการจำกัดพื้นที่ว่างในบรรจุภัณฑ์และการหีบห่อโดยให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ควบคุมทำแผนการในเรื่องดังกล่าว และแผนการดังกล่าวเป็นเงื่อนไขในการอนุญาตของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอนุญาตการจัดตั้งโรงงานหรือการผลิตผลิตภัณฑ์นั้น²² ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงสามารถกำหนดการควบคุมบรรจุภัณฑ์ได้

3.5 การควบคุมผลิตภัณฑ์ประเภทใช้แล้วทิ้ง

การห้ามผู้ประกอบการให้บริการผลิตภัณฑ์ประเภทใช้แล้วทิ้งโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายเป็นการสร้างแรงจูงใจในการลดมูลฝอย และส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจต่อผู้ประกอบการและประชาชนน้อยเนื่องจากประชาชนสามารถเลือกเปลี่ยนพฤติกรรมตนเองเพื่อหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายได้

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ. ศ. ไม่มีมาตรการในการควบคุมผลิตภัณฑ์ประเภทใช้แล้วทิ้ง จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวควรมีบทบัญญัติในการควบคุมผลิตภัณฑ์ประเภทใช้แล้วทิ้งด้วย โดยบัญญัติว่า

"มาตรา .. ห้ามผู้ประกอบการตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้บริการผลิตภัณฑ์ประเภทใช้แล้วทิ้งโดยไม่คิดค่าบริการ"

ส่วนหลักเกณฑ์ เงื่อนไขว่าจะใช้บังคับกับผู้ประกอบการใดควรกำหนดในกฎกระทรวง

¹⁹ Jeong Hoi-Seong, "Citizen Involvement in the Environmental Policy Process in Korea," 11 *The Good Society* 46, p.53 (November 2002).

²⁰ มาตรา 50 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ. ศ.

²¹ มาตรา 52 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ. ศ.

²² มาตรา 55 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ. ศ.

3.6 ค่าธรรมเนียมมูลฝอย (Waste Charges)

การเก็บค่าธรรมเนียมมูลฝอยจากผู้ผลิตมูลฝอยที่กำลังจัดขาก เป็นพิษ หรือนำกลับมาใช้ใหม่ไม่ได้เป็นมาตรการที่เหมาะสมกับประเทศไทย เนื่องจากเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยผู้ผลิตซึ่งเป็นผู้ที่ทำให้เกิดภาระในการจัดการและกำจัดมูลฝอยต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้น และสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตเปลี่ยนไปผลิตผลิตภัณฑ์ที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการกำจัด หรือนำกลับมาใช้ใหม่ได้ นอกจากนี้ ประชาชนอาจเลือกบริโภคสินค้าอื่นที่มีลักษณะเดียวกันแต่ก่อให้เกิดมูลฝอยน้อยลง แต่มีข้อเสีย คือ ผู้ผลิตอาจผลักภาระมาให้ผู้บริโภคโดยการกำหนดราคาสินค้าสูงขึ้นอันเป็นผลกระทบต่อประชาชนโดยอ้อม

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ. ศ. ไม่มีมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมมูลฝอย จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวควรกำหนดเรื่องค่าธรรมเนียมมูลฝอยด้วย โดยอาจบัญญัติในลักษณะเดียวกับสาธารณรัฐเกาหลี ดังนี้

“มาตรา .. เพื่อควบคุมการเกิดขยะ รัฐมนตรีอาจเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า เพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะจากผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ซึ่งมีส่วนประกอบที่นำกลับมาใช้ใหม่ได้ยากหรือจะก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการมูลฝอยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ส่วนรายละเอียดของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า ผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ที่จะต้องถูกบังคับใช้กฎหมายให้กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น

3.7 สัญลักษณ์การแยกประเภทมูลฝอย

ประเทศไทยควรมีกฎหมายกำหนดสัญลักษณ์ในการแยกประเภทมูลฝอยซึ่งจะส่งผลให้คัดแยกมูลฝอยได้ง่าย อันเป็นการส่งเสริมการนำกลับมาใช้ใหม่ได้ ปัจจุบันมีการแสดงสัญลักษณ์ประเภทพลาสติกโดยเป็นมาตรฐานอุตสาหกรรมไม่บังคับ และไม่มีสัญลักษณ์ของมูลฝอยประเภทอื่น เมื่อพิจารณามาตรฐานบังคับตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 พบว่า มาตรฐานดังกล่าวมีขึ้นเพื่อความปลอดภัย หรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดแก่ประชาชน หรือแก่กิจการอุตสาหกรรมหรือเศรษฐกิจของประเทศ²³ มิได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การจัดการมูลฝอย หรือการนำกลับมาใช้ใหม่ จึงใช้บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดมาตรฐานบังคับในการแสดงสัญลักษณ์การแยกประเภทมูลฝอยไม่ได้ เพราะไม่ตรงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ. ศ. มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสัญลักษณ์ในการคัดแยกมูลฝอยซึ่งกำหนดให้ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการบริหารจัดการขยะแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหน้าที่ของผู้ก่อให้เกิดขยะในเรื่องกำหนดให้ผลิตภัณฑ์ลักษณะใดที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าต้องมีฉลากหรือคำอธิบาย ข้อเสนอแนะในการคัดแยก

²³ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511

ผลิตภัณฑ์²⁴ ดังนั้น รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการจึงออกกฎกระทรวงกำหนดให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าแสดงฉลากหรือคำอธิบายเกี่ยวกับสัญลักษณ์การแยกประเภทมูลฝอยได้

3.8 การตั้งศูนย์วัสดุรีไซเคิลชุมชน

เนื่องจากราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการมูลฝอยในพื้นที่จึงมีบทบาทในการใช้ซ้ำมูลฝอย โดยการตั้งศูนย์รีไซเคิลชุมชน มีหน้าที่นำมูลฝอยมาซ่อมแซมหรือตกแต่งให้อยู่ในสภาพดีขึ้นเพื่อนำกลับมาขายอีกครั้ง หรือรวบรวมมูลฝอยที่ยังใช้ได้มาขายต่อ ซึ่งช่วยลดมูลฝอยที่จะต้องนำไปฝังกลบและสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ²⁵ นอกจากนี้ ยังมีบทบาทในการรับซื้อมูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่เพื่อส่งเสริมการนำกลับมาใช้ใหม่ด้วย ราชการส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้ดำเนินการศูนย์รีไซเคิลชุมชนและประสบความสำเร็จในการลดปริมาณมูลฝอยในชุมชนแล้ว²⁶ ผู้เขียนจึงเห็นว่าราชการส่วนท้องถิ่นควรจัดให้มีศูนย์รีไซเคิลชุมชนเพื่อส่งเสริมการใช้ซ้ำและการนำกลับมาใช้ใหม่อย่างต่อเนื่อง

เมื่อพิจารณากฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอยอยู่แล้ว และราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจนำมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปใช้หรือหาประโยชน์ได้²⁷ ดังนั้น กฎหมายไทยจึงให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการตั้งศูนย์วัสดุรีไซเคิลชุมชนได้เนื่องจากการกำจัดและนำมูลฝอยที่ได้มาใช้ประโยชน์

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังคงขาดมาตรการทางกฎหมายในการลดปริมาณมูลฝอยจากแหล่งกำเนิด การใช้ซ้ำ และการนำกลับมาใช้ใหม่ เมื่อเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐเกาหลีแล้วพบว่า สาธารณรัฐเกาหลีมีมาตรการทางกฎหมายกำกับจัดการมูลฝอยทั้งระบบ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการจัดการมูลฝอยของประเทศไทย ดังนี้

มาตรการระยะสั้น ซึ่งมุ่งเน้นการดำเนินการในด้านนโยบายและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองที่มีอยู่ในปัจจุบัน ควรใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ให้ประชาชนลดปริมาณมูลฝอยและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรบริโภค โดยเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บขนและกำจัดมูลฝอยตามปริมาณจริง สร้างแรงจูงใจในการคัดแยกมูลฝอยโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมสำหรับมูลฝอย

²⁴ มาตรา 38 แห่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ. ศ.

²⁵ Western Cape Government, "Waste minimization guideline for municipalities," p.27-28, Retrived on April 15, 2018, from https://www.westerncape.gov.za/eadp/sites/default/files/your-resource-library/Municipal%20Waste%20Minimisation%20Guidelines_2015_JUNE.pdf

²⁶ กรมควบคุมมลพิษ, "ความสำเร็จในการจัดการมลพิษของประเทศไทย," สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2561, จาก http://www.pcd.go.th/info_serv/pol_suc_recycle_center.html

²⁷ มาตรา 34/1 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

นำกลับมาใช้ใหม่ การตั้งอาสาสมัครในชุมชนช่วยเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการจัดการและคัดแยกมูลฝอย และตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้ ควรมีนโยบายให้ราชการส่วนท้องถิ่นตั้งศูนย์วัสดุรีไซเคิลชุมชน โดยมีหน้าที่ส่งเสริมการใช้ซ้ำและการนำกลับมาใช้ใหม่ และราชการส่วนท้องถิ่นควรมีมาตรการเสริมในการสร้างความตระหนักถึงปัญหาในการจัดการมูลฝอยให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง

มาตรการระยะยาว ประเทศไทยควรผลักดันให้มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการบริหารจัดการขยะ แม้ว่าปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะแห่งชาติ พ.ศ. จะไม่ได้รับการพิจารณาต่อไป เนื่องจากมีการแก้ไขพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. แต่ร่างดังกล่าวมีแนวคิดที่น่าสนใจ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ครอบคลุมตั้งแต่การลดมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดจนถึงการกำจัด อย่างไรก็ตาม ร่างดังกล่าวควรเพิ่มเติมบทบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ประเภทใช้แล้วทิ้งและการเก็บค่าธรรมเนียมมูลฝอย (Waste Charges)

บรรณานุกรม

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมควบคุมมลพิษ. "ความสำเร็จในการจัดการมลพิษของประเทศไทย." http://www.pcd.go.th/info_serv/pol_suc_recyclecenter.html, 24 กรกฎาคม 2561.

_____. "รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย." http://infofile.pcd.go.th/mgt/ThailandPollut2558_Finalpdf?CFID=2399873&CFTOKEN=75477897, 14 พฤษภาคม 2560.

BOOKS

Korea Research Institute for Human Settlements. Waste Resources Management and Utilization Policies of Korea. Sejong-si, 2016. UNEP. Guidelines for national waste management strategies, 2013.

Kim Jung-Hoon. "Sustainable urban waste management system in Metropolitan Seoul, South Korea." The Sustainable City III, Southampton : WIT Press, 2004.

JOURNAL ARTICLES

Jeong Hoi-Seong. "Citizen Involvement in the Environmental Policy Process in Korea." 11. The Good Society 46. (November 2002) : p.53.

ELECTRONICS MEDIA

UNEP. "Municipal solid waste: Is it garbage or gold?." https://na.unep.net/geas/getUNEPPageWithArticleIDScript.php?article_id=105, September 5, 2017.

Western Cape Government. "Waste minimization guideline for municipalities." https://www.westerncape.gov.za/eadp/sites/default/files/your-resource-library/Municipal%20Waste%20Minimisation%20Guidelines_2015_JUNE.pdf, April 15, 2018.