

มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดค่าธรรมเนียมการจัดเก็บซากอิเล็กทรอนิกส์และ อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในชุมชน

Legal Measures for Setting Fees in the Community Management of Electronic Waste and Equipment

ชัยยงค์ ตากิมนอก¹ สุขสมัย สุทธิบัติ² วัชรเนติวานิชย์³
Chaiyong takimnok¹ Suksmai Sutthibodee² Watchara Neitivanich³

Received: January 8, 2024

Revised: February 23, 2024

Accepted: March 4, 2024

บทคัดย่อ

การจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในชุมชนเป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งในด้านอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนจริง ขาดมาตรฐานกลาง และไม่มีกลไกติดตามหรือบังคับใช้ที่ชัดเจน การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าธรรมเนียมการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทย เปรียบเทียบกับระบบของต่างประเทศ และเสนอแนวทางปรับปรุงให้มีความเหมาะสมและยั่งยืน ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีระบบผู้ผลิตเป็นผู้รับผิดชอบ (Extended Producer Responsibility: EPR) ที่ชัดเจน ทำให้ภาระค่าใช้จ่ายตกอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน โดยอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ขาดมาตรการบังคับใช้และบทลงโทษที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังไม่มีระบบติดตามและประเมินผล ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ เช่น สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐประชาชนจีน (ไต้หวัน) มีการนำหลักผู้ผลิตเป็นผู้รับผิดชอบ (Extended Producer Responsibility: EPR) มาใช้ร่วมกับการจัดตั้งองค์กรกลาง ระบบติดตามครบวงจร และการกำหนดค่าธรรมเนียมตามประเภทและปริมาณซากอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการอย่างยั่งยืน ดังนั้น ประเทศไทยควรปรับปรุงกฎหมายโดยกำหนดให้ผู้ผลิตมีหน้าที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ จัดตั้งระบบติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ กำหนดค่าธรรมเนียมให้สะท้อนต้นทุนจริงและปรับปรุงเป็นระยะ พร้อมทั้งพัฒนาโครงสร้าง

¹ วัชรเนติวานิชย์, นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
Acting cap, Doctoral Student in Laws, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University,
Email: Chaiyongtakimnok@gmail.com

² รองศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
Associate Professor, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

³ อาจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
Lecturer, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

พื้นฐานด้านการไร้เชื้อเพลิง ส่งเสริมความร่วมมือทุกภาคส่วน และสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ระบบการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยมีความยั่งยืนและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

คำสำคัญ : ซากอิเล็กทรอนิกส์, ค่าธรรมเนียม, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, ผู้ผลิตเป็นผู้รับผิดชอบ

Abstract

The management of electronic waste (e-waste) and electronic equipment in communities is a statutory duty assigned to local administrative organizations under the Public Health Act B.E. 2535 (1992) and related legislation. However, the current fee collection system faces several limitations, including rates lower than the actual management costs, the absence of standardized national criteria, and the lack of clear monitoring and enforcement mechanisms. This study aims to analyze the legal measures governing fee determination for e-waste management in Thailand, compare them with systems in other countries, and propose suitable and sustainable improvements. The findings reveal that Thailand does not have a clear Extended Producer Responsibility (EPR) system, resulting in the financial burden falling on local authorities and the public. The prescribed fee rates do not reflect actual costs, there is a lack of effective enforcement measures and penalties, and no comprehensive monitoring and evaluation system is in place. In contrast, jurisdictions such as the European Union, Japan, the Republic of Korea, the Federal Republic of Germany, and the Republic of China (Taiwan) have adopted EPR principles alongside the establishment of centralized management organizations, integrated tracking systems, and fee structures based on the type and quantity of e-waste, which collectively enhance the sustainability of waste management systems. Therefore, it is recommended that Thailand revise its legal framework to mandate producer responsibility for e-waste management costs, establish an effective monitoring and evaluation system, set fee rates that reflect actual costs with periodic adjustments, develop recycling infrastructure, promote multi-sector collaboration, and create economic incentives to ensure a sustainable e-waste management system that aligns with international standards.

Keywords: E-waste, Fees, Environmental Law, Local Administrative Organizations, Extended Producer Responsibility (EPR)

บทนำ

การจัดการขยะในชุมชนได้ถูกกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กียังไม่ได้ดำเนินการจัดการขยะชุมชนได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม จนส่งผลให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดของการจัดการและการกำจัดขยะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งกำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน เช่น มีขยะมูลฝอยตกค้างอยู่เป็นจำนวนมาก สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกต้องตามหลักวิชาการไม่เพียงพอ(กรมควบคุมมลพิษ: 2565) เมื่อกฎหมายกำหนดให้การกำจัดขยะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นฐานที่มาของอำนาจในการจัดการขยะมูลฝอยที่สำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยนั้น กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (นคร/เมือง/ตำบล) และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษในเขตพื้นที่ เช่น การกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย กรณีการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ การป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษ ซึ่งคาบเกี่ยวระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เกี่ยวข้องต้องร่วมดำเนินการ หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ เช่น การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียร่วมการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแห่งชาติ: 2563)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยรวมถึงของเสียอันตรายจากชุมชน ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 กฎกระทรวงการจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน พ.ศ. 2563 กฎหมายที่รวบรวมไว้นี้จะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภาคสนาม ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ในการปฏิบัติงานด้านการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชน โดยกฎหมายหลักที่สำคัญในการใช้การกำจัดซากอิเล็กทรอนิกส์ คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายจะกำหนดตั้งแต่การเตรียมความพร้อมการแยกทิ้ง การเก็บรวบรวม การขนส่งเพื่อนำไปบำบัดและกำจัดส่งผลให้การบริหารจัดการซากขยะในชุมชน แต่เมื่อศึกษาแล้วพบว่า กฎหมายที่บังคับใช้มีข้อบกพร่องส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพบข้อบกพร่องของกฎหมายในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการบริหารจัดการขยะ

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 20(4) เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลอื่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา 63 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และไม่เกินอัตราโดยการจำกัดซากอิเล็กทรอนิกส์มีค่าบริหารจัดการที่สูง กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บทุกแห่งเก็บค่าธรรมเนียมจากบ้านเรือนในอัตราคงที่ไม่เกิน 40 บาทต่อเดือน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งเลือกที่จะไม่เก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชน

เลย เนื่องจาก ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน ทำให้การกำหนดค่าธรรมเนียมที่กำหนดไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการขยะมูลฝอยทั่วไป

จากการศึกษาข้อมูลข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความท้าทายที่สำคัญในการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ในระดับท้องถิ่น แม้ว่ากฎหมายจะได้กำหนดให้การจัดการขยะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่ยังคงพบข้อจำกัดทางกฎหมายและข้อบกพร่องในเรื่องการจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่ไม่เพียงพอต่อต้นทุนการบริหารจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ที่มีความซับซ้อนสูง ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่เป็นผลจากการขาดแคลนทรัพยากรและเทคโนโลยีที่เหมาะสมเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการออกแบบระบบค่าธรรมเนียมที่ไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเลือกที่จะไม่เก็บค่าธรรมเนียมหรือกำหนดในอัตราต่ำเพื่อลดภาระประชาชน ส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างรายได้และค่าใช้จ่ายในการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การศึกษาและพัฒนาแนวทางการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ที่เหมาะสมและยั่งยืน โดยใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์การคลังสาธารณะและประสบการณ์จากต่างประเทศมาเป็นแนวทาง จึงเป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วนที่จะช่วยยกระดับการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ในท้องถิ่นของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ซึ่งการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในระดับชุมชนของประเทศไทย โดยมุ่งพิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อจำกัดของกรอบกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ตลอดจนเปรียบเทียบกับแนวทางการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและกลไกทางกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การพัฒนาระบบการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน

แนวคิดทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยเป็นเครื่องมือหลักในการสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปจัดหาบริการสาธารณะและพัฒนาพื้นที่ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แนวคิดการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (Local Tax Principle) จึงมีบทบาทสำคัญในการสร้างความสมดุลระหว่างการให้บริการสาธารณะและการจัดเก็บรายได้ในระดับท้องถิ่น

การออกแบบระบบภาษีท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพควรพิจารณาลักษณะของฐานภาษีที่เหมาะสม โดยฐานภาษีของท้องถิ่นควรมีลักษณะคงที่และไม่เคลื่อนย้ายได้ง่าย เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เนื่องจากการจัดเก็บภาษีดังกล่าวเป็นการจัดเก็บจากคนในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ใช่จากคนนอกพื้นที่ ทั้งนี้ หากมีการเปลี่ยนแปลงฐานภาษีจะก่อให้เกิดภาระโดยตรงกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น อัตราการจัดเก็บภาษีสามารถแตกต่างกันไปตามคุณภาพของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้ เช่น เทศบาลขนาดใหญ่ในเขตเมืองอาจจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในอัตราที่สูงกว่าเทศบาลในเขตที่ยังไม่เจริญ เนื่องจากมีการจัดบริการสาธารณะให้มากกว่าและมีมาตรฐานที่สูงกว่า

หลักการย่อยในการกำหนดภาษีท้องถิ่น

1. หลักผลประโยชน์ (Benefit Principle)

หลักผลประโยชน์เป็นแนวคิดที่กำหนดให้ผู้เสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมได้รับผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะในท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น เจ้าของบ้านและที่ดินขนาดใหญ่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐบาลท้องถิ่นมากกว่าคนที่ไม่มีที่ดินหรือที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ในทางปฏิบัติ เงินภาษีที่จัดเก็บได้จะถูกนำไปใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น การสร้างหรือซ่อมแซมถนน การสร้างสะพาน การวางท่อระบายน้ำ การจัดการระบบไฟฟ้า และการจัดการระบบประปา นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถใช้เงินงบประมาณช่วยเหลือผู้ประสบภัยในกรณีที่เกิดภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม พายุ หรือไฟไหม้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อการช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กระทรวงมหาดไทย: 2562) เมื่อพิจารณาหลักผลประโยชน์ในบริบทของการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ จะเห็นได้ว่า ประชาชนหรือครัวเรือนที่มีการใช้และทิ้งสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ในปริมาณมาก ย่อมได้รับประโยชน์โดยตรงจากการมีระบบจัดเก็บ ขนส่ง และกำจัดซากอิเล็กทรอนิกส์ที่มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน ไม่ว่าจะเป็นการลดความเสี่ยงด้านสุขภาพ การป้องกันการปนเปื้อนของสารอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม หรือการรักษาคุณภาพชีวิตในชุมชน ดังนั้น การกำหนดให้ผู้ใช้หรือผู้ก่อให้เกิดซากอิเล็กทรอนิกส์มีส่วนร่วมในการชำระค่าธรรมเนียมตามระดับการใช้บริการหรือปริมาณของเสียที่เกิดขึ้น จึงสอดคล้องกับหลักผลประโยชน์และสะท้อนความเป็นธรรมในการจัดสรรภาระค่าใช้จ่ายของระบบบริการสาธารณะ การนำหลักผลประโยชน์มาปรับใช้ในการกำหนดค่าธรรมเนียมการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะช่วยให้การจัดเก็บค่าธรรมเนียมมีเหตุผลทางกฎหมายและเศรษฐศาสตร์รองรับอย่างชัดเจน อีกทั้งยังเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความยอมรับของประชาชนต่อมาตรการดังกล่าว และสนับสนุนการพัฒนากระบวนการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนในระดับชุมชน

2. หลักความสามารถในการเสียภาษี (Ability-to-Pay Principle)

หลักความสามารถในการเสียภาษีกำหนดให้ผู้มีความสามารถในการเสียภาษีมากควรเสียภาษีอากรมากกว่าผู้มีความสามารถน้อย โดยความสามารถในการเสียภาษีอาจพิจารณาจากรายได้ ทรัพย์สิน หรือการใช้จ่ายของผู้เสียภาษี หลักการนี้แบ่งออกเป็นสองมิติ คือ ความเป็นธรรมในแนวนอน (Horizontal Equity) ซึ่งหมายถึงผู้มีความสามารถในการเสียภาษีเท่ากันควรเสียภาษีอากรเท่ากัน และความเป็นธรรมในแนวตั้ง (Vertical Equity) ซึ่งหมายถึงผู้มีความสามารถในการเสียภาษีต่างกันควรเสียภาษีต่างกัน (อนุรักษ์ พันธุมธธา: 2553)

3. หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)

หลักนี้กำหนดให้ผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้รับผิดชอบในความเสื่อมโทรมจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User Pays Principle) ตัวอย่างการประยุกต์ใช้ เช่น การให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้ค่าน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และก๊าซธรรมชาติในเขตจังหวัด การจัดเก็บจะดำเนินการจากหัวจ่ายของสถานีบริการน้ำมัน จึงเป็นภาษีที่ผู้ใช้เชื้อเพลิงเป็นผู้จ่าย กล่าวคือ ผู้ใช้เชื้อเพลิง (ผู้ซื้อ) เป็นผู้ก่อมลพิษ จึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบด้านต้นทุนการผลิตสินค้า (น้ำมันหรือก๊าซธรรมชาติ) ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมภายในจังหวัดด้วย (ปิยะมิตร ณ นคร: 2552) เมื่อพิจารณาหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในบริบทของการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ จะเห็นได้ว่าการก่อให้เกิดของเสียไม่ได้จำกัดอยู่เพียงขั้นตอนการใช้หรือการทิ้งของประชาชนเท่านั้น หากแต่เริ่มต้นตั้งแต่กระบวนการออกแบบ การผลิต การนำเข้า

และการจำหน่ายสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ ดังนั้น การนำหลักดังกล่าวมาปรับใช้จึงควรเชื่อมโยงกับแนวคิดความรับผิดชอบต่อที่ขยายออกไปของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) ซึ่งเป็นแนวคิดที่กำหนดให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าสินค้ามีหน้าที่ร่วมรับผิดชอบต่อการจัดการซากของผลิตภัณฑ์ตลอดวงจรชีวิตของสินค้า การบูรณาการหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเข้ากับแนวคิด EPR ในระบบกฎหมายไทย จะช่วยกระจายภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ออกจากประชาชนผู้บริโภคเพียงฝ่ายเดียว และเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์มีส่วนร่วมในการชำระค่าธรรมเนียมหรือจัดตั้งกองทุนเพื่อรองรับต้นทุนการเก็บรวบรวม บำบัด และกำจัดซากอิเล็กทรอนิกส์อย่างเหมาะสม กลไกดังกล่าวไม่เพียงสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายสิ่งแวดล้อมเท่านั้น หากยังเป็นแนวทางสำคัญในการส่งเสริมการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาระบบการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนในระยะยาว

4. หลักความเป็นอิสระในการบริหารด้านการคลังท้องถิ่น (Local Fiscal Autonomy)

หลักความเป็นอิสระในการบริหารด้านการคลังท้องถิ่นเป็นหลักการให้อิสระและความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณรายได้-รายจ่ายของตนเองตามกรอบวินัยการเงินการคลังหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องตามหน้าที่และภารกิจ ความเป็นอิสระด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหัวใจหลักของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอิสระด้านการคลัง จำเป็นต้องประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ท้องถิ่นต้องมีสัดส่วนรายได้ที่ชัดเจนและเพียงพอต่อการใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ ท้องถิ่นต้องสามารถกำหนดรายการใช้จ่ายงบประมาณที่เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่นของตนเองได้ และการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นต้องมีประสิทธิภาพ (สมศักดิ์ กิตติเกษม: 2559) เมื่อพิจารณาหลักความเป็นอิสระด้านการคลังท้องถิ่นในบริบทของการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ จะเห็นได้ว่าภารกิจดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะที่มีต้นทุนสูงและแตกต่างกันไปตามลักษณะพื้นที่ เช่น ปริมาณขยะอิเล็กทรอนิกส์ โครงสร้างพื้นฐานในการจัดเก็บและกำจัด ระยะทางในการขนส่ง และความพร้อมด้านเทคโนโลยี ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีอำนาจและความยืดหยุ่นในการกำหนดและปรับอัตราค่าธรรมเนียมการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ให้สอดคล้องกับต้นทุนที่แท้จริงในพื้นที่ของตน มากกว่าการใช้อัตราค่าธรรมเนียมแบบเหมารวมในระดับประเทศ การเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมได้อย่างเหมาะสมและปรับเปลี่ยนตามสภาพเศรษฐกิจและต้นทุนที่เปลี่ยนแปลง จะช่วยลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง และเสริมสร้างความรับผิดชอบต่อที่ของท้องถิ่นเอง ขณะเดียวกันยังช่วยให้ระบบการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์มีความต่อเนื่อง มีเสถียรภาพทางการเงิน และสามารถพัฒนาไปสู่ความยั่งยืนในระยะยาว อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจและหลักความเป็นอิสระในการบริหารด้านการคลังท้องถิ่นอย่างแท้จริง

มาตรการทางกฎหมายการกำหนดค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บซากอิเล็กทรอนิกส์ชุมชนในประเทศไทย

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการบริหารจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยมาตรา 20(4) ให้ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วน ตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้ กำหนดอัตรา

ค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลอื่นที่ ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้ ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดใน กฎกระทรวง ทั้งนี้ การจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยราชการส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการให้ ถูกต้องด้วยสุจริตลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา 63 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออก ข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียมตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และไม่เกินอัตราที่กำหนดใน กฎกระทรวง แสดงได้ว่าราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหาร ส่วน ตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายกำหนดให้เก็บ ค่าธรรมเนียมที่แตกต่างกัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งเลือกที่ไม่เก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชน เนื่องจาก ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน ส่งผลให้การ กำหนดค่าธรรมเนียมที่กำหนดไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการขยะมูลฝอยทั่วไป ส่งผลต่อการจัดการซาก อีเล็กทรอนิกส์ขาดประสิทธิภาพและเกิดปัญหาการตกค้างในชุมชน เนื่องจาก การบริหารจัดการซาก อีเล็กทรอนิกส์ต้องใช้ค่าใช้จ่ายจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวในบริบทของการจัดการซาก อีเล็กทรอนิกส์ พบว่ากฎหมายปัจจุบันยังมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญ กล่าวคือ พระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535 มิได้จำแนกหรือกำหนดให้ “ซากอีเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์อีเล็กทรอนิกส์” เป็น ประเภทของมูลฝอยที่มีลักษณะเฉพาะ แตกต่างจากขยะมูลฝอยทั่วไป ทั้งในด้านองค์ประกอบของสาร อันตราย ความซับซ้อนของกระบวนการจัดการ และต้นทุนในการเก็บรวบรวม ขนส่ง และกำจัดที่สูงกว่า ขยะทั่วไปอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้การนำบทบัญญัติทั่วไปว่าด้วยการจัดการมูลฝอยมาใช้กับซาก อีเล็กทรอนิกส์ยังไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางปฏิบัติ องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจัดการขยะในลักษณะเหมารวม โดยมีได้ แยกอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับซากอีเล็กทรอนิกส์โดยเฉพาะ อีกทั้งในบางพื้นที่ ผู้บริหารองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นเลือกที่จะไม่จัดเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชนเลย เพื่อหลีกเลี่ยงการเพิ่มภาระค่าใช้จ่าย ส่งผล ให้รายได้จากค่าธรรมเนียมไม่เพียงพอต่อการรองรับต้นทุนที่แท้จริงของการบริหารจัดการซาก อีเล็กทรอนิกส์ ซึ่งต้องใช้ทรัพยากร เทคโนโลยี และงบประมาณในระดับสูง ปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การ จัดการที่ขาดประสิทธิภาพ เกิดการตกค้างของซากอีเล็กทรอนิกส์ในชุมชน และเพิ่มความเสี่ยงต่อสุขภาพ และสิ่งแวดล้อมในระยะยาว

ข้อจำกัดของกฎหมายในลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนารอบ กฎหมายให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของซากอีเล็กทรอนิกส์มากยิ่งขึ้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการพิจารณา แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือออกกฎหมายลำดับรองเฉพาะด้าน เพื่อกำหนดให้ซากอีเล็กทรอนิกส์ เป็นประเภทของของเสียที่ต้องได้รับการจัดการเป็นการเฉพาะ ทั้งในด้านมาตรฐานการจัดการและการ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง อันจะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบการ จัดการซากอีเล็กทรอนิกส์ในระดับชุมชน และเพิ่มน้ำหนักให้กับข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการคลังท้องถิ่น และกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยอย่างครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

มาตรการทางกฎหมายการกำหนดค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บซากอิเล็กทรอนิกส์ชุมชนในต่างประเทศ

กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ที่สำคัญมีดังนี้

สหภาพยุโรปกำหนดกฎหมาย EU WEEE Directive (2012/19/ Directive 2012/19/EU on Waste Electrical and Electronic Equipment) โดยใช้หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) กฎหมายกำหนดให้ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเก็บรวบรวม การบำบัด การนำกลับมาใช้ใหม่ และการกำจัดซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ เมื่อนำผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เข้าสู่ตลาดผู้ผลิตต้องวางเงินค้ำประกัน และจัดตั้งระบบการรวบรวมคืนซากผลิตภัณฑ์โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายจากผู้บริโภค (European Commission: 2012)

ประเทศญี่ปุ่นได้ตรากฎหมาย Law for the Recycling of Specified Kinds of Home Appliances (Home Appliance Recycling Law – SHARL) ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2541 (ค.ศ. 1998) และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) เพื่อกำกับการจัดการซากเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์โดยเฉพาะ กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้บริโภคต้องชำระค่าธรรมเนียมการรีไซเคิลเมื่อทิ้งผลิตภัณฑ์ โดยอัตราค่าธรรมเนียมแตกต่างกันตามประเภทและขนาดของสินค้า ขณะเดียวกันผู้ผลิตหรือผู้นำเข้ามีหน้าที่รับผิดชอบในการรีไซเคิลผลิตภัณฑ์ของตนเอง จัดตั้งศูนย์รวบรวมและรีไซเคิล และดำเนินการระบบติดตามการขนส่งและการรีไซเคิลอย่างเป็นระบบ กรอบกฎหมายดังกล่าวสะท้อนการบูรณาการหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและแนวคิดความรับผิดชอบต่อที่ขยายออกไปของผู้ผลิต (EPR) ได้อย่างชัดเจน และเป็นตัวอย่างสำคัญของการกระจายภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์อย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ (Ministry of Economy, Trade and Industry (METI) : 2001)

สหพันธ์รัฐเยอรมนีได้ตรากฎหมาย Act Governing the Sale, Return and Environmentally Sound Disposal of Electrical and Electronic Equipment (ElektroG) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 เพื่อกำกับการจัดการซากเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ตามแนวคิดความรับผิดชอบต่อที่ขยายออกไปของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเก็บรวบรวม รีไซเคิล และกำจัดซากผลิตภัณฑ์ของตนเอง อีกทั้งต้องจดทะเบียนกับหน่วยงานกลาง รายงานปริมาณการจำหน่ายและการรีไซเคิลอย่างต่อเนื่อง และปฏิบัติตามเป้าหมายการรีไซเคิลที่กฎหมายกำหนด กฎหมายปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายของสหภาพยุโรป โดยการแก้ไขล่าสุดคือ ElektroG3 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2022 และเพิ่มความเข้มงวดด้านการจดทะเบียนผู้ผลิต การรายงานข้อมูล และการควบคุมการไหลของซากอิเล็กทรอนิกส์ ระบบดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Stiftung Elektro-Altgeräte Register (Stiftung EAR) ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการบริหารระบบจดทะเบียนผู้ผลิต การจัดสรรภาระการเก็บรวบรวม และการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย กลไกดังกล่าวช่วยให้การจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ของเยอรมนีมีความเป็นระบบ โปร่งใส และมีประสิทธิภาพสูง (Kunz, N. C., Mayers, K., & Van Wassenhove, L. N. : 2018)

สาธารณรัฐเกาหลีได้ตรากฎหมาย Act on the Resource Circulation of Electrical and Electronic Equipment and Vehicles ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 เพื่อกำกับการจัดการซากเครื่องใช้ไฟฟ้า อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ และยานยนต์ ตามแนวคิดความรับผิดชอบที่ขยายออกไปของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าต้องชำระค่าธรรมเนียมการรีไซเคิล เข้าสู่กองทุนกลางสำหรับการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ พร้อมทั้งปฏิบัติตามเป้าหมายการรีไซเคิลรายปี ที่รัฐกำหนด ระบบดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Korea Resource Circulation Service Agency (KORA) ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารจัดการระบบรีไซเคิล การจัดสรรภาระค่าใช้จ่าย การติดตามและรายงานผลการดำเนินงานของผู้ผลิตอย่างครบวงจร กลไกนี้ช่วยให้การจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ของสาธารณรัฐเกาหลีมีความเป็นระบบ โปร่งใส และสามารถควบคุมประสิทธิผลของนโยบายได้อย่างชัดเจน (Ministry of Environment, Republic of Korea : 2008)

สาธารณรัฐประชาชนจีน (ไต้หวัน) ได้ตรากฎหมาย Waste Disposal Act of the Republic of China (Taiwan) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 เพื่อกำกับการจัดการของเสีย รวมถึงซากเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้นำระบบ 4-in-1 Recycling Program มาใช้เป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ตามแนวคิดความรับผิดชอบที่ขยายออกไปของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) ระบบ 4-in-1 Recycling Program เป็นระบบบูรณาการที่ประกอบด้วย (1) ประชาชนผู้บริโภค (Consumers) ซึ่งมีหน้าที่คัดแยกและส่งมอบซากผลิตภัณฑ์ (2) ผู้ประกอบการรีไซเคิลหรือผู้เก็บรวบรวมขยะ (Recyclers/Collectors) ที่ทำหน้าที่รวบรวมและนำซากเข้าสู่กระบวนการรีไซเคิล (3) รัฐบาลท้องถิ่น (Local Governments) ซึ่งมีบทบาทในการกำกับดูแลและสนับสนุนการดำเนินงาน และ (4) กองทุนรีไซเคิล (Recycling Fund) ซึ่งจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ผลิตและผู้นำเข้าตามประเภทและน้ำหนักของผลิตภัณฑ์ เพื่อนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ ระบบดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Environmental Protection Administration (EPA Taiwan) และมีระบบติดตาม ตรวจสอบ และรายงานผลที่เป็นมาตรฐาน ส่งผลให้การจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ของไต้หวันมีความเป็นระบบ โปร่งใส และมีประสิทธิภาพสูง (Environmental Protection Administration, Taiwan : 2001)

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ เห็นได้ว่าประเทศต่างๆ ล้วนใช้หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) เป็นหลักในการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ผลิตในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ มีการจัดตั้งองค์กรกลางในการบริหารจัดการ และมีระบบการติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพประเทศไทยควรพิจารณานำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและระบบการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

อภิปรายผล

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ เห็นได้ว่าประเทศต่างๆ ล้วนใช้หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) เป็นหลักในการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ผลิต ในการจัดการซากผลิตภัณฑ์มีการจัดตั้งองค์กรกลางในการบริหารจัดการ และมีระบบการติดตามและ ประเมินผลที่มีประสิทธิภาพประเทศไทยควรพิจารณานำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและระบบ การจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ตารางเปรียบเทียบเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมบริหารจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยและต่างประเทศ

ประเด็น	ประเทศไทย	สหภาพยุโรป	ประเทศญี่ปุ่น	สาธารณรัฐเกาหลี	สหพันธรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐประชาชนจีน (ไต้หวัน)
กฎหมายที่ใช้บังคับ	พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กฎกระทรวงการจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน พ.ศ. 2563	EU WEEE Directive (2012/19/EU)	Specified Home Appliances Recycling Law หรือ SHARL	ElektroG (Electrical and Electronic Equipment Act)	Act for Resource Recycling of Electrical and Electronic Equipment and Vehicles	Waste Disposal Act 2001
หลักการจัดเก็บ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บจากประชาชนโดยตรง	ผู้ผลิตรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดตามหลัก EPR	ผู้บริโภคจ่ายค่าธรรมเนียมเมื่อทิ้งผลิตภัณฑ์	ผู้ผลิตรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามหลัก EPR	ผู้ผลิตจ่ายเข้ากองทุนจัดการ	ผู้ผลิตและผู้นำเข้าจ่ายเข้ากองทุน
อัตราค่าธรรมเนียม	อัตราตามราชการท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม	ตามต้นทุนการจัดการจริง	ตามประเภทและขนาดผลิตภัณฑ์	ตามสัดส่วนการผลิต	ตามประเภทและปริมาณผลิตภัณฑ์	ตามประเภทและน้ำหนักผลิตภัณฑ์
ผู้รับผิดชอบหลัก	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ผู้ผลิต	ผู้ผลิตและผู้บริโภค	ผู้ผลิต	ผู้ผลิต	ผู้ผลิตและผู้นำเข้า

ประเด็น	ประเทศไทย	สหภาพยุโรป	ประเทศญี่ปุ่น	สาธารณรัฐเกาหลี	สหพันธ์รัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐประชาชนจีน (ไต้หวัน)
การบริหารจัดการ	กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น	ระบบรวมศูนย์ผ่านองค์กรกลาง	ระบบติดตามแบบครบวงจร	หน่วยงานกลางควบคุม	องค์กรกลางบริหารกองทุน	ระบบกองทุนและติดตามผล
การติดตามและประเมินผล	ไม่มีระบบติดตามที่ชัดเจน	มีระบบติดตามและรายงานผล	มีระบบติดตามการขนส่งและรีไซเคิล	ระบบรายงานและติดตามผลโดยหน่วยงานกลาง	มีการกำหนดเป้าหมายและติดตามผลรายปี	มีระบบติดตามและควบคุมที่มีประสิทธิภาพ

จากตารางเปรียบเทียบพบว่า ประเทศไทยมีข้อจำกัดในหลายด้านกฎหมายในประเทศไทยไม่มีการกำหนดค่าธรรมเนียมเดียวกันทำให้ประเทศไทยไม่มีระบบ “ผู้ผลิตเป็นผู้รับผิดชอบ” (Extended Producer Responsibility: EPR) ที่ชัดเจน และการขาดระบบการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่ประเทศอื่นๆ มีระบบการจัดการที่ครบวงจรและมีประสิทธิภาพมากกว่า ซึ่งประเทศไทยควรพิจารณานำแนวทางเหล่านี้มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศ

กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ที่สำคัญมีดังนี้

สหภาพยุโรป ตรากฎหมาย EU WEEE Directive (2012/19/EU) โดยใช้หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) ซึ่งกำหนดให้ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการเก็บรวบรวม การบำบัด การนำกลับมาใช้ใหม่ และการกำจัดซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ ผู้ผลิตต้องวางเงินค้ำประกันเมื่อนำผลิตภัณฑ์เข้าสู่ตลาด และจัดตั้งระบบการรวบรวมคืนซากผลิตภัณฑ์โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายจากผู้บริโภค

ประเทศญี่ปุ่นตรากฎหมาย Home Appliance Recycling Law (HARL) ซึ่งกำหนดให้ผู้บริโภคต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการรีไซเคิลเมื่อทิ้งผลิตภัณฑ์ โดยอัตราค่าธรรมเนียมจะแตกต่างกันตามประเภทและขนาดของผลิตภัณฑ์ ในขณะที่ผู้ผลิตมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการรีไซเคิลผลิตภัณฑ์ของตนเอง โดยจัดตั้งศูนย์รวบรวมและรีไซเคิล รวมถึงมีระบบติดตามการขนส่งและการรีไซเคิลที่มีประสิทธิภาพ (Terazono et al.: 2006)

สหพันธ์รัฐเยอรมันตรากฎหมาย ElektroG (Electrical and Electronic Equipment Act) ซึ่งกำหนดให้ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ของตน โดยผู้ผลิตต้องจดทะเบียนกับหน่วยงานกลางและรายงานปริมาณการจำหน่ายและการรีไซเคิล อีกทั้งยังมีการจัดตั้งระบบการเก็บรวบรวมแยกต่างหากและกำหนดเป้าหมายการรีไซเคิลที่ชัดเจน (Sander et al.: 2007)

สาธารณรัฐเกาหลี บัญญัติกฎหมาย Act for Resource Recycling of Electrical and Electronic Equipment and Vehicles โดยกำหนดให้ผู้ผลิตต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการรีไซเคิลเข้ากองทุนสำหรับการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ มีการกำหนดเป้าหมายการรีไซเคิลรายปี และมีระบบการจัดการแบบครบวงจร รวมถึงมีการจัดตั้งองค์กรกลางในการบริหารจัดการ (Ministry of Environment Korea: 2008)

สาธารณรัฐประชาชนจีน (ไต้หวัน) กำหนดระบบ 4-in-1 Recycling Program ซึ่งกำหนดให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการรีไซเคิลเข้ากองทุน โดยมีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามประเภทและน้ำหนักของผลิตภัณฑ์ และมีระบบการติดตามและควบคุมที่มีประสิทธิภาพ (Environmental Protection Administration Taiwan: 2001)

ผลการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศด้านการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์สะท้อนให้เห็นว่า ระบบกฎหมายของประเทศไทยยังมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางของสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น สหพันธรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐประชาชนจีน (ไต้หวัน) โดยเฉพาะในประเด็นการกระจายความรับผิดชอบ การออกแบบกลไกทางการคลัง และโครงสร้างสถาบันที่รองรับการบังคับใช้กฎหมาย

ประการแรก ในด้านการกระจายความรับผิดชอบ พบว่าประเทศที่มีระบบการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ที่มีประสิทธิภาพ ล้วนยึดหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) เป็นแกนกลางของระบบกฎหมาย โดยกำหนดให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้ารับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเก็บรวบรวม รีไซเคิล และกำจัดซากผลิตภัณฑ์ตลอดวงจรชีวิตสินค้า ในทางตรงกันข้ามกฎหมายไทยยังคงมุ่งให้ภาระหลักตกอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนผ่านระบบค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยไม่มีการเชื่อมโยงความรับผิดชอบของผู้ผลิตอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้ภาระต้นทุนไม่สอดคล้องกับแหล่งกำเนิดของของเสีย

ประการที่สอง ในมิติของโครงสร้างสถาบัน ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์มีการจัดตั้งองค์กรกลางเฉพาะด้าน ทำหน้าที่จดทะเบียนผู้ผลิต บริหารกองทุน กำหนดเป้าหมายการรีไซเคิล และติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง โครงสร้างดังกล่าวช่วยลดภาระของรัฐบาลท้องถิ่นและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ขณะที่ประเทศไทยยังขาดองค์กรกลางในลักษณะเดียวกัน ทำให้ภารกิจการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์กระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน และตกอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ เทคโนโลยี และบุคลากร

ประการที่สาม ผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงช่องว่างของกฎหมายไทยในการกำหนดค่าธรรมเนียมและการบังคับใช้ กล่าวคือ อัตราค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้ถูกจำกัดด้วยเพดานตามกฎหมายกระทรวง ซึ่งไม่สอดคล้องกับต้นทุนที่แท้จริงของการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ที่มีความซับซ้อนสูง อีกทั้งกฎหมายยังขาดมาตรการบังคับหรือบทลงโทษที่ชัดเจน ทั้งต่อกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จัดเก็บค่าธรรมเนียม และกรณีที่ประชาชนไม่ชำระค่าธรรมเนียม ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ การที่กฎหมายไทยยังไม่จำแนกซากอิเล็กทรอนิกส์ออกจากมูลฝอยทั่วไปอย่างชัดเจน ทำให้การนำบทบัญญัติทั่วไปมาใช้ไม่สามารถรองรับลักษณะเฉพาะของของเสียประเภทนี้ได้เหมาะสม แตกต่างจากกฎหมายต่างประเทศที่กำหนดให้ซากอิเล็กทรอนิกส์เป็นของเสียเฉพาะประเภท พร้อมทั้งกำหนดมาตรฐานการจัดการและกลไกทางการคลังที่แตกต่างจากขยะทั่วไป

จากผลการอภิปรายดังกล่าว สามารถสรุปนัยเชิงนโยบายได้ว่า การปรับปรุงระบบกฎหมายของประเทศไทยควรมุ่งไปที่การตรากฎหมายเฉพาะด้านการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ โดยกำหนดหลัก EPR อย่างชัดเจน จัดตั้งองค์กรกลางเพื่อบริหารจัดการและติดตามผล และปรับระบบค่าธรรมเนียมให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง พร้อมทั้งเสริมสร้างกลไกการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แนวทางดังกล่าวจะช่วยลดภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มความเป็นธรรมในการกระจายภาระค่าใช้จ่าย และยกระดับประสิทธิภาพของระบบการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลในระยะยาว

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

การกำหนดค่าธรรมเนียมในการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์เป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและความยั่งยืนของระบบการจัดการ โดยปัจจุบันพบว่ายังไม่มีข้อกำหนดค่าธรรมเนียมที่เป็นมาตรฐานในการจัดเก็บและกักจัด ทำให้แต่ละพื้นที่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่แตกต่างกัน ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการคำนวณค่าธรรมเนียม และขาดการพิจารณาถึงประเภทและปริมาณของซากอิเล็กทรอนิกส์อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ พบปัญหาในระบบการกักเก็บค่าธรรมเนียมที่ไม่สะท้อนต้นทุนการจัดการที่แท้จริง ขาดความเป็นธรรมระหว่างผู้ก่อให้เกิดซากอิเล็กทรอนิกส์ ไม่มีระบบการติดตามและตรวจสอบการชำระค่าธรรมเนียมที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงขาดมาตรการบังคับสำหรับผู้ที่ไม่ชำระค่าธรรมเนียมตามกำหนด อีกปัญหาสำคัญ คือ การขาดกลไกในการนำรายได้จากค่าธรรมเนียมมาพัฒนาระบบการจัดการอย่างยั่งยืน ไม่มีการจัดสรรรายได้เพื่อพัฒนาระบบการจัดการอย่างเป็นระบบ ขาดแผนการใช้จ่ายที่ชัดเจนและโปร่งใส และไม่มีการนำรายได้มาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยีที่จำเป็น การแก้ไขปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องมีการกำหนดค่าธรรมเนียมมาตรฐานที่สะท้อนต้นทุนจริง สร้างระบบการกักเก็บที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม พัฒนากลไกการบริหารจัดการรายได้ที่โปร่งใส และจัดทำแผนการพัฒนาระบบการจัดการที่ยั่งยืน รวมถึงสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการกำหนดและจัดเก็บค่าธรรมเนียม ซึ่งจะช่วยให้มีรายได้เพียงพอในการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความเป็นธรรม สามารถพัฒนาระบบการจัดการให้ทันสมัยและยั่งยืน ลดภาระงบประมาณของภาครัฐในระยะยาว และสร้างแรงจูงใจในการลดการสร้างขยะอิเล็กทรอนิกส์

ดังนั้น การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยควรตั้งอยู่บนหลักต้นทุนที่แท้จริงและหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของระบบปัจจุบันที่ภาระค่าใช้จ่ายตกอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนเป็นหลัก โดยสามารถเสนอแนวทางดังต่อไปนี้ 1. ควรกำหนดให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์มีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในกฎหมายของสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น เยอรมนี เกาหลีใต้ และไต้หวัน แนวทางดังกล่าวช่วยกระจายภาระต้นทุนออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน และสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เอื้อต่อการรีไซเคิล อันสอดคล้องกับผลการอภิปรายผลที่ชี้ให้เห็นช่องว่างของกฎหมายไทยด้านการกระจายความรับผิดชอบ

2. ควรกำหนดให้ผู้ผลิตมีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการซากอิเล็กทรอนิกส์เป็นรายปี ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยยื่นแบบแจ้งและชำระค่าธรรมเนียมภายในเดือนมกราคมของทุกปี ซึ่ง

สอดคล้องกับรอบปีงบประมาณของภาครัฐ และเอื้อต่อการวางแผนงบประมาณและการจัดการระบบตลอดปี รวมทั้งสอดคล้องกับแนวปฏิบัติด้านการรายงานของกฎหมายต่างประเทศ

เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ. (2565). รายงานสถานการณ์การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายจากชุมชนของประเทศไทย ปี 2565. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- กระทรวงมหาดไทย. (2562). ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2562. โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแห่งชาติ. (2563). การกระจายอำนาจและการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักเลขาธิการวุฒิสภา.
- อนุรักษ์ พันธเมธา. (2553). ทฤษฎีภาษีอากรและการคลังสาธารณะ. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ปิยะมิตร ณ นคร. (2552). หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อม. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สมศักดิ์ กิตติเกษม. (2559). ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- Environmental Protection Administration, Taiwan. (2001). *Waste Disposal Act of the Republic of China (Taiwan)*. Taipei: Government of the Republic of China (Taiwan).
- European Commission. (2012). Directive 2012/19/EU on Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE). Official Journal of the European Union.
- Kunz, N. C., Mayers, K., & Van Wassenhove, L. N. (2018). *Stakeholder views on extended producer responsibility and the German WEEE system*. *Journal of Industrial Ecology*, 22(4), 834–845.
- Ministry of Economy, Trade and Industry (METI). (2001). Home Appliance Recycling Law (Law No. 97 of 1998). Tokyo: Government of Japan.
- Ministry of Environment, Republic of Korea. (2008). Act on the Resource Circulation of Electrical and Electronic Equipment and Vehicles. Seoul: Government of the Republic of Korea
- Terazono, A., Murakami, S., Abe, N., Inanc, B., Moriguchi, Y., Sakai, S. I., ... & Hirakawa, T. (2006). Current status and research on e-waste issues in Asia. *Journal of Material Cycles and Waste Management*, 8(1), 1-12.
- Sander, K., Schilling, S., Tojo, N., van Rossem, C., Vernon, J., & George, C. (2007). The Producer Responsibility Principle of the WEEE Directive. European Commission DG Environment.
- Environmental Protection Administration Taiwan. (2001). Waste Disposal Act. EPA Taiwan
- Ministry of Environment Korea. (2008). Act for Resource Recycling of Electrical and Electronic Equipment and Vehicles. MOE Korea.