

## ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์<sup>1</sup>

วนาลี มีคำทอง<sup>2</sup>

สินค้าที่ทำการซื้อขายกันในอดีตมีลักษณะไม่ซับซ้อน ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้บรรจุภัณฑ์ในการปกป้องสินค้ามากนัก ส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่ใช้ในการบริโภค ลักษณะบรรจุภัณฑ์เป็นวัสดุที่มาจากธรรมชาติ ทำให้ในอดีตแทบจะไม่มี การเกิดขึ้นของขยะบรรจุภัณฑ์ สำหรับการซื้อขายสินค้าหนึ่งชิ้นหรือหนึ่งอย่างในปัจจุบันนั้น สิ่ง que ผู้ซื้อได้รับ ไม่ได้มีเพียงแค่สินค้าที่ทำการซื้อขายกันแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังประกอบไปด้วยบรรจุภัณฑ์ หรือแพ็คเกจจิ้ง (Packaging) ที่ใช้ในการห่อหุ้มสินค้า โดยสินค้าหรือผลิตภัณฑ์บางชนิด นอกเหนือจากบรรจุภัณฑ์ที่อยู่ใกล้ชิดกับสินค้า (บรรจุภัณฑ์ชั้นใน) อาจมีการห่อหุ้มด้วยบรรจุภัณฑ์มากกว่าหนึ่งชั้น เพื่อประโยชน์ในการปกป้องสินค้าที่บรรจุอยู่ภายในไม่ให้ยุบ สลาย เสียรูป หรือเพื่อกองสภาพสินค้าไม่ให้ เกิดความเสียหายก่อนถึงมือผู้ซื้อ เพื่อประโยชน์ในด้านการขนส่ง หรือเพื่อสร้างความสวยงามโดดเด่นให้กับสินค้า สร้างการจดจำ ดึงดูดความสนใจให้ผู้ซื้อหยิบสินค้าขึ้นมาดูจนเกิดการซื้อ จึงทำให้ผู้ขายให้ความสำคัญกับบรรจุภัณฑ์ เพราะนอกเหนือจากประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว บรรจุภัณฑ์ยังมีส่วนสำคัญในการเพิ่มมูลค่าของสินค้าและสามารถทำให้ธุรกิจเติบโตได้

จากการศึกษาประวัติความเป็นมา ความหมาย วัตถุประสงค์ และประเภทของบรรจุภัณฑ์ การจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ ตลอดจนสถานการณ์ขยะบรรจุภัณฑ์ของประเทศไทยในปัจจุบัน พบว่าเมื่อผู้ซื้อซื้อสินค้าหรือได้รับสินค้ามาแล้ว ก็จะนำสินค้านั้นไปอุปโภคหรือบริโภคตามความประสงค์ ส่วนบรรจุภัณฑ์ที่ได้ห่อหุ้มสินค้านั้นก็จะกลายเป็นขยะทันที หรือกลายเป็นขยะหลังจากที่ผู้ซื้อได้อุปโภคหรือบริโภคสินค้าหรือผลิตภัณฑ์หมดแล้ว นอกจากนี้บรรจุภัณฑ์มักจะถูกใช้งานเพียงครั้งเดียวหลังจากนั้นจะถูกทิ้งเป็นขยะ จึงทำให้ขยะบรรจุภัณฑ์มีปริมาณมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้ว่าบรรจุภัณฑ์ในตอนแรกได้สร้างประโยชน์มากมาย แต่ในท้ายที่สุดกลับกลายเป็นปัญหา กล่าวคือมีปริมาณขยะบรรจุภัณฑ์เพิ่มมากขึ้น และไม่สามารถกำจัดได้อย่างถูกวิธี หรือไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ หากไม่มีการจัดการที่ดีและหลักรวดออกสู่สิ่งแวดล้อม จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ห่วงโซ่อาหารและมนุษย์ โดยเฉพาะจากการบริโภคสัตว์น้ำที่ปนเปื้อนไมโครพลาสติก ซึ่งเป็นเรื่องที่ทั่วโลกกำลังตื่นตัวและหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาปัญหา

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุขสมัย สุทธิบดี และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์พิเศษ ปัญญา สุทธิบดี และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะบรรจุก้นท์ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น มีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องการจัดการขยะบรรจุก้นท์อยู่หลายประการ รวมทั้งยังกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคคลไว้ไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วน เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศสามารถเติบโตเจริญก้าวหน้าต่อไป และในขณะเดียวกันต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศ และสร้างปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมตามมาในภายหลัง ซึ่งความเสียหายดังกล่าวเป็นความเสียหายที่ไม่สามารถประเมินค่าได้ เห็นควรที่จะทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการจัดการขยะบรรจุก้นท์ เพื่อหาทางแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะบรรจุก้นท์ ในประเด็นดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรกคือ ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนคัดแยกและจัดเตรียมขยะบรรจุก้นท์ให้พร้อมก่อนนำไปกำจัดหรือนำกลับมาใช้ใหม่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะในปัจจุบัน กล่าวคือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดหน้าที่ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินการจัดการขยะ อันได้แก่ หน้าที่เก็บรวบรวม ขนส่ง และกำจัดขยะ ซึ่งมีลักษณะไม่ครอบคลุมการจัดการขยะทุกขั้นตอน มุ่งเน้นไปที่การจัดการขยะที่ปลายทาง ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายหลักกำหนดหน้าที่ให้กับประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการขยะตั้งแต่ต้นทาง การไม่มีการมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคัดแยกขยะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดการขยะโดยตรง เนื่องจากมีปริมาณขยะสะสมสูงอันเกิดจากขยะที่ปะปนกันมิได้ทำการคัดแยกตามหลักวิชาการที่ถูกต้อง ทำให้การจัดการขยะไม่มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมตามมา

ปัญหาประการที่สองคือ ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีมาตรการทางกฎหมายควบคุมให้ผู้ผลิตมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบบรรจุก้นท์ที่ตนได้ผลิตขึ้น กล่าวคือ มิได้มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ผลิตออกแบบและผลิตบรรจุก้นท์ให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม หรือกำหนดให้ผู้ผลิตทำการผลิตบรรจุก้นท์จากวัสดุรีไซเคิลไว้แต่อย่างใด ผู้ผลิตได้กำไรจากการซื้อสินค้าของผู้บริโภค โดยที่มิต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการจัดการบรรจุก้นท์ที่จะกลายเป็นขยะในท้ายที่สุด เมื่อผู้ผลิตได้ผลิตบรรจุก้นท์ที่ไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม ประกอบกับการจัดการขยะที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ จะส่งผลให้ขยะบรรจุก้นท์มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ หรือย่อยสลายได้ตามธรรมชาติ ก่อให้เกิดปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อม และเกิดปัญหามลพิษอันเนื่องจากการกำจัดขยะ

ปัญหาประการสุดท้ายคือ ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ โดยที่กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ จำนวน 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาใกล้เคียงกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะแทบทุกเรื่องทั้งในกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรอง ความซ้ำซ้อนดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสน และ

ความไม่มั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ การบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่เหมือนกัน แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจบังคับใช้กฎหมายไม่เหมือนกัน โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบทางกฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยองค์กรที่มีอำนาจกำกับดูแลหลากหลาย การบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน หรือบังคับใช้กฎหมายไม่ถูกต้องบ้างอาจทำให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายถูกสอบสวนหรือลงโทษแม้จะได้กระทำไปโดยสุจริตก็ตาม

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนคัดแยกและจัดเตรียมขยะบรรจุภัณฑ์ให้พร้อมก่อนนำไปกำจัดหรือนำกลับมาใช้ใหม่ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนี้

1.1 กำหนดนิยามความหมาย คำว่า “ผู้ซึ่งก่อให้เกิดมูลฝอย” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดว่า ในพระราชบัญญัตินี้... “ผู้ซึ่งก่อให้เกิดมูลฝอย” หมายความว่า ประชาชน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารสถานประกอบการ สถานบริการ โรงงานอุตสาหกรรม ตลาด หรือสถานที่ใด ๆ ที่เป็นแหล่งกำเนิดมูลฝอย

1.2 กำหนดหน้าที่ให้แก่ภาคครัวเรือนหรือภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการจัดการขยะอย่างชัดเจนในกฎหมาย โดยกำหนดเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในหมวด 3/1 ว่าด้วยการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยเพิ่มมาตรา 34/5 กำหนดว่า “ให้เป็นหน้าที่ของผู้ซึ่งก่อให้เกิดมูลฝอยที่จะต้องให้ความร่วมมือกับราชการส่วนท้องถิ่นในการคัดแยกมูลฝอยก่อนทิ้ง โดยอย่างน้อยให้คัดแยกมูลฝอยออกเป็น มูลฝอยที่ย่อยสลายได้ และมูลฝอยที่ย่อยสลายไม่ได้ และทิ้งลงในถุงที่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือผู้รับมอบอำนาจจากราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดจำหน่าย ตามวัน เวลา สถานที่ ที่ราชการส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ประกาศกำหนด”

1.3 กำหนดโทษปรับ อันเป็นการลงโทษเพื่อให้ผู้ฝ่าฝืนปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมโดยกำหนดเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในหมวด 6 ว่าด้วยบทกำหนดโทษ โดยเพิ่มมาตรา 58/3 กำหนดว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 34/5 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีมาตรการทางกฎหมายควบคุมให้ผู้ผลิตมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบบรรจุภัณฑ์ที่ตนได้ผลิตขึ้น เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนี้

2.1 เห็นควรออกประกาศกำหนดมาตรฐานการการผลิตบรรจุภัณฑ์ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์

อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2558 สำหรับผลิตภัณฑ์ทุกชนิดที่ใช้บรรจุภัณฑ์ โดยกำหนดให้การออกแบบและการผลิตบรรจุภัณฑ์ต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้ผู้ผลิตต้องมีสัญลักษณ์การแยกประเภทบนบรรจุภัณฑ์เพื่อความสะดวกในการนำบรรจุภัณฑ์กลับมาใช้ใหม่

2.2 ควรกำหนดหน้าที่ให้แก่ผู้ผลิตในการมีส่วนร่วมกับการจัดการขยะในกฎหมาย โดยกำหนดเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในหมวด 3/1 ว่าด้วยการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยเพิ่มมาตรา 34/6 กำหนดว่า “ให้เป็นหน้าที่ของผู้ผลิตที่จะต้องดำเนินการเรียกคืนบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วจากผู้ใช้หรือผู้บริโภคแล้วนำมารีไซเคิล โดยผู้ผลิตอาจจัดหาตัวแทนมาดำเนินการรีไซเคิล หรือจะดำเนินการรีไซเคิลเองก็ได้”

3. ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ เห็นควรควรตรากฎหมายขึ้นใหม่เป็นพระราชบัญญัติแม่บทว่าด้วยการบริหารจัดการขยะ โดยยกเลิกหมวด 3 การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และยกเลิกหมวด 3/1 การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้วนำมารวมเป็นฉบับเดียวกัน โดยกำหนดให้กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานหลักในการรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติแม่บทว่าด้วยการบริหารจัดการขยะ โดยแบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจน กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน และกระทรวงสาธารณสุข ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ในทางเทคนิคของการเก็บ ขนหรือกำจัดขยะ

## เอกสารอ้างอิง

- คำนาย อภิปรัชญาสกุล. **สินค้าและบรรจุภัณฑ์**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โฟกัสมีเดีย แอนด์ พับลิชชิง, 2557.
- ชมพร รักษาเกียรติศักดิ์. “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอย: ศึกษาเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐเกาหลี.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- ปุ่น คงเจริญเกียรติ และสมพร คงเจริญเกียรติ. **บรรจุภัณฑ์อาหาร**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แพคมเทส, 2541.
- ไพบูลย์ แจ่มพงษ์ และสิวพันธุ์ ชูอินทร์. **การจัดการขยะมูลฝอย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.
- เรียวไผ่ บุญลอย. “มาตรการทางกฎหมายในการหมุนเวียนขยะบรรจุภัณฑ์กลับมาใช้ใหม่ : ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยและต่างประเทศ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อจัดทำนโยบายสาธารณะปฏิรูประบบการจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส).** กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2563.
- อาณัติ ต๊ะปิ่นตา. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. **กฎหมายสิ่งแวดล้อม**. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557.