

การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร

ภัทรกร สีเนหา¹

วันที่รับบทความ: 10 กันยายน 2569

วันที่แก้ไขบทความ: 26 กันยายน 2569

วันที่ตอบรับบทความ: 27 กันยายน 2569

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรของไทย และหาแนวทางแก้ไขเพื่อพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรให้เป็นระบบและยั่งยืนต่อไป โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการเก็บข้อมูลจากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัย พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร อาทิ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีปัญหาโครงสร้างของกฎหมายที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่าง “ขยะอุตสาหกรรม” และ “ขยะชุมชน” ส่งผลให้ซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรที่ใช้แล้วกลายเป็นขยะมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน ซึ่งไม่มีบทลงโทษหรือกลไกควบคุมที่เข้มงวดเท่าขยะอุตสาหกรรม และโครงสร้างที่เน้นการตั้งรับที่ปลายทางโดยให้ท้องถิ่นและประชาชนจัดการ โดยไม่มีบทบัญญัติใดที่นำหลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (EPR) ที่ให้ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบในการเก็บคืนผลิตภัณฑ์ของตนเองมาบังคับใช้ นอกจากนี้ กฎหมายยังมีปัญหาบทนิยามที่มีความกำกวมและไม่ได้ครอบคลุมซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรอย่างชัดเจนและเจาะจง ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ผู้บริโภคห้ามทิ้งซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรที่ควบคุมและให้นำส่งช่องทางที่กฎหมายกำหนด และบังคับให้ผู้ผลิตมีหน้าที่รับคืนซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรและนำซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรที่รับคืนนั้นไปทำลายหรือกำจัดด้วยวิธีที่ถูกต้องและปลอดภัยตามมาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร และการไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ อปท. จัดตั้งศูนย์รับคืนซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร ดังนั้น แนวทางการแก้ไขการจัดการเชิงระบบตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง จึงควรมีการผลักดันการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน พ.ศ. (กฎหมาย EPR) หรือร่างกฎหมายการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรโดยเฉพาะขึ้นมา มีการจัดตั้งกองทุนบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรที่เก็บจากผู้ผลิต มีระบบมัดจำ-คืนเงิน มีการตั้งจุดรับทิ้งที่เข้าถึงง่ายของร้านเคมีเกษตรและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการบังคับและส่งเสริมมาตรฐาน Triple Rinsing และการเชื่อมโยงกับมาตรฐาน GAP ให้กับเกษตรกร และการจัดทำระบบขนส่งเฉพาะและการทำลายซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรด้วยความร้อนสูง

คำสำคัญ: ซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร; ขยะอันตรายทางการเกษตร; หลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

¹นักวิชาการอิสระ

18/340 หมู่ 4 ตำบลมหาสวัสดิ์ อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดนครปฐม 73170, ประเทศไทย

ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: tiger_lee2000@hotmail.co.th

Development of Legislation on the Management of Agrochemical Packaging Waste

Phattharaporn Sineha¹

Received: September 10, 2026

Revised: September 26, 2026

Accepted: September 27, 2026

Abstract

This research article aims to study legal problems concerning the management of agrochemical packaging waste in Thailand and to identify solutions for developing laws on agrochemical packaging waste management in a systematic and sustainable manner. The study employed qualitative research methods by collecting data through documentary research and in-depth interviews, and analyzing the data using content analysis techniques. The findings revealed that laws related to agrochemical packaging waste management, such as the Public Cleanliness and Orderliness Act B.E. 2535, the Public Health Act B.E. 2535, and the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2535, have structural problems that create a gap between “industrial waste” and “municipal waste”. As a result, used agrochemical packaging becomes toxic or hazardous municipal solid waste, which is subject to neither penalties nor control mechanisms as stringent as those applicable to industrial waste, and the legal structure emphasizes end-of-pipe responses by assigning management responsibilities to local authorities and the public, without any provision enforcing the principle of Extended Producer Responsibility (EPR), under which producers are required to take responsibility for collecting their own products. In addition, the laws have problems with ambiguous definitions that do not clearly and specifically cover agrochemical packaging waste, the absence of provisions prohibiting consumers from discarding controlled agrochemical packaging waste and requiring them to deliver it through legally designated channels, and the absence of provisions requiring producers to take back agrochemical packaging waste and properly and safely destroy or dispose of the returned agrochemical packaging waste in accordance with prescribed standards. There are also problems concerning the powers and duties of local administrative organizations (LAOs) in managing agrochemical packaging waste, as well as the absence of provisions requiring LAOs to establish agrochemical packaging waste collection centers. Therefore, systematic solutions for management from upstream to downstream should include promoting the enactment of the Draft Sustainable Packaging Management Act B.E. (EPR law) or a specific law on agrochemical packaging waste management, establishing an agrochemical packaging fund financed by producers, implementing a deposit-refund system, establishing easily accessible collection points at agrochemical retailers and local administrative organizations, as well as enforcing and promoting the Triple Rinsing standard and linking it with GAP standards for farmers, and establishing a dedicated transportation system and destroying agrochemical packaging waste through high-temperature treatment.

Keywords: Agrochemical Packaging Waste; Hazardous Agricultural Waste; Extended Producer Responsibility

Type of Article: Research Article

¹Independent Scholar

18/340 Moo 4, Maha Sawat, Phutthamonthon, Nakhon Pathom 73170, Thailand

Corresponding Author Email: tiger_lee2000@hotmail.co.th

บทนำ

ปัจจุบันผลกระทบของซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรถือเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขในระดับวิกฤตเฉียบ ที่ยังไม่ได้รับความสนใจหรือจัดการอย่างเป็นระบบเท่าที่ควร แม้ว่าไทยจะเป็นประเทศเกษตรกรรมที่มีการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและปุ๋ยในปริมาณสูงมากในแต่ละปี แต่มาตรการจัดการขยะอันตรายจากต้นทางประเภทนี้ยังคงมีช่องว่างทางกฎหมายขนาดใหญ่ เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่เน้นควบคุมความสะอาด ความเป็นระเบียบ และเหตุรำคาญทั่วไป โทษปรับต่ำเกินไป และไม่ได้แยกหมวดหมู่ขยะอันตรายทางทางการเกษตรไว้ชัดเจน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายกับเกษตรกรที่ทิ้งหรือเผาขวดเคมีในที่ดินส่วนบุคคลได้ เพราะตรวจจับยากและกระทบต่อคะแนนเสียงในพื้นที่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติกว้าง ๆ เกี่ยวกับมลพิษ แต่ขาดอนุบัญญัติที่ระบุเจาะจงถึงมาตรฐานและวิธีการจัดการซากภาชนะบรรจุสารเคมีอันตรายภาคสนาม ส่งผลให้ขาดการบูรณาการงบประมาณกองทุนสิ่งแวดล้อมมาสนับสนุนระบบโลจิสติกส์จัดเก็บขยะเคมีเกษตรในระดับฐานรากอย่างต่อเนื่อง ส่วนกฎกระทรวงการจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน พ.ศ. 2563 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2567 และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2566 ผลักภาระให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นผู้จัดการ แต่ออกกฎหมายในลักษณะขอความร่วมมือและแนะแนวทางมากกว่าการบังคับใช้เชิงรุก ส่งผลให้ อปท. ส่วนใหญ่ขาดศักยภาพ อบต. ขนาดเล็กไม่มีงบประมาณเพียงพอในการจ้างบริษัทเอกชนขนส่งขยะอันตรายไปเผาทำลายที่อุณหภูมิสูง (ค่าทำลายต่อตันสูงมาก) ขยะจึงถูกกองทิ้งไว้ที่ศูนย์กำจัดขยะของท้องถิ่น อีกทั้งประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2565 เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติ (guideline) ไม่ใช่กฎหมายภาคบังคับ ไม่มีสภาพบังคับทางอาญาหรือทางปกครองหากไม่ปฏิบัติตาม ส่งผลให้ อปท. นำไปปฏิบัติจริงได้ยาก เพราะขาดแรงจูงใจให้เกษตรกรนำขยะมาส่ง (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ส่วนบุคคล) ที่จะต้องมีการศึกษาปัญหากฎหมายและแนวทางแก้ไขเพื่อพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรให้ครอบคลุมทั้งระบบต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรของไทย
2. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขเพื่อพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยนำแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (circular economy) แนวคิด 3R (Reduce, Reuse, Recycle) แนวคิดการมีส่วนร่วมของภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดการขยะ (public private partnership) หลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้บริโภค (Extended Consumer Responsibility--ECR) (กรมควบคุมมลพิษ, 2566) หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle--PPP) (Ruhland, 2024) หลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility--EPR) (กรมควบคุมมลพิษ, 2566; สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2567; สุจิตรา วาสนาดำรงดี และ ปณต มโนมัยวิบูลย์, 2558; Product Stewardship Institute, n.d.; The United Nations Environment Programme, n.d.) ร่างพระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน พ.ศ. (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2568) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กฎกระทรวงการจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน พ.ศ. 2563 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2567 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2566 และประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2565 รวมทั้งมาตรฐาน “ล้าง 3 ครั้ง” (triple rinsing) (Environmental Protection Agency, 2025) มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์เพื่อพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร โดยการนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร มาทำการวิเคราะห์ควบคู่กับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง โดยพิจารณาจากคุณสมบัติผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่จะต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์โดยตรงในเรื่องการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร โดยแบ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญออกเป็น 5 กลุ่ม จำนวน 18 คน ประกอบด้วย (1) กลุ่มหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม กรมวิชาการเกษตร กรมโรงงานอุตสาหกรรม องค์การปกครองท้องถิ่น จำนวน 7 คน (2) กลุ่มผู้ผลิต นำเข้า หรือผู้จำหน่ายเคมีภัณฑ์เกษตร จำนวน 2 คน (3) กลุ่มผู้บริโภค (เกษตรกร) จำนวน 2 คน (4) กลุ่มโรงงานรีไซเคิล/รับซื้อของเก่า จำนวน 2 คน (5) กลุ่มนักกฎหมายสิ่งแวดล้อม/นักวิชาการ จำนวน 5 คน ได้แก่ ตุลาการศาลปกครอง อธิบดีรองปลัดกรุงเทพมหานคร อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และมหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต ทั้งนี้ การสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างที่สร้างขึ้นจากการสังเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และผ่านการตรวจสอบโดยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คนแล้วก่อนนำไปเก็บข้อมูลจริง และเมื่อได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ครบถ้วนแล้ว จึงนำข้อมูลที่ได้ไปทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาต่อไป

ผลการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบประเด็นปัญหาทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ รวมทั้งแนวทางแก้ไขและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร 7 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาโครงสร้างของกฎหมายการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร

1.1 ช่องว่างระหว่าง “ขยะอุตสาหกรรม” กับ “ขยะชุมชน”: เนื่องจากกฎหมายไทยถูกออกแบบออกมาโดยแยกฝั่ง “ภาคอุตสาหกรรม” (ควบคุมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535) และ “ภาคชุมชน” (ควบคุมโดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535) ออกจากกันอย่างเด็ดขาด ส่งผลให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายขนาดใหญ่ให้กับ “ภาคเกษตรกรรม” ที่ทำให้ปัญหาซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรไม่ได้ถูกนิยามว่าเป็น “กากอุตสาหกรรม” เพราะไม่ได้เกิดในโรงงาน และไม่ใช่ว่า “ขยะชุมชน” ทั่วไป เพราะมีความเป็นพิษสูง ทำให้ไม่มีกลไกการจัดเก็บและบำบัดที่ถูกต้องปลอดภัย รวมทั้งกลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มักไม่มีศักยภาพหรือโรงงานเฉพาะทางในการบำบัดขยะพิษเหล่านี้เหมือนฝั่งอุตสาหกรรม หรือแม้แต่ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2566 ควบคุมของเสียที่เกิดขึ้น “ภายในโรงงานอุตสาหกรรม” เท่านั้น เมื่อเคมีภัณฑ์เกษตรถูกจำหน่ายไปให้เกษตรกรและถูกนำไปใช้ในพื้นที่การเกษตร ซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรเหล่านี้จะหลุดจากบทนิยาม “ขยะอุตสาหกรรม” ทันที และกลายสภาพเป็น “มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน” ตามกฎกระทรวงการจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน พ.ศ. 2563 (ข้อ 2)

1.2 ขาดกฎหมายแม่บทด้านความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตตลอดวงจรบรรจุภัณฑ์ (Extended Producer Responsibility--EPR): กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรของไทยทุกฉบับเน้นการตั้งรับที่ปลายทางให้ท้องถิ่นและประชาชนจัดการ แต่ไม่มีบทบัญญัติใดเลยที่บังคับให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จำหน่ายเคมีภัณฑ์การเกษตรต้องรับผิดชอบในการเก็บคืนบรรจุภัณฑ์ของตนเอง ส่งผลให้รายได้และกำไรตกเป็นของเอกชน แต่ภาระค่าใช้จ่ายในการกำจัดหรือทำลายขยะที่เป็นพิษตกเป็นของภาครัฐและภาษีประชาชน

2. ปัญหาความครอบคลุมของบทนิยามในกฎหมายการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรในปัจจุบัน

การใช้กฎหมายในปัจจุบัน ใช้ “การตีความแบบอนุโลม” เพื่อให้เข้าพวก แต่ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่มองเห็นซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรเป็น “ประเภทขยะเฉพาะ” ที่มีความอันตรายสูงและต้องการแนวทางจัดการที่แตกต่างจากขยะพิษทั่วไปในเมือง (เช่น หลอดไฟ หรือถ่านไฟฉาย) และเมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์และการตีความทางกฎหมาย บทนิยามในปัจจุบัน “มีความกำกวม และไม่ครอบคลุมซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรอย่างชัดเจนและเจาะจง” โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.1 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 “มูลฝอย”: ไม่ครอบคลุมอย่างสิ้นเชิง เพราะบทนิยามคำว่า “มูลฝอย” มุ่งเน้นไปที่ขยะครัวเรือน ขยะอินทรีย์ และขยะรีไซเคิลทั่วไป (เศษกระดาษ เศษอาหาร ขยะพลาสติก/ภาชนะที่ใส่อาหาร) ไม่มีมิติของขยะอันตรายหรือสารเคมีปนเปื้อน หรือมีข้อความใดที่สื่อหรือครอบคลุมถึง “ภาชนะบรรจุสารเคมีอันตราย สารพิษ หรือวัตถุอันตรายทางการเกษตร” เลย ทั้งนี้ ผลกระทบทางกฎหมายและการปฏิบัติหากไม่ปรับปรุง (1) ช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย: เมื่อนิยามไม่ชัดเจน เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจไม่มีอำนาจเต็มที่ในการเข้าไปเอาผิดหรือออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุม “ซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร” โดยใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นฐาน (2) ขัดแย้งกับหลักการคัดแยกขยะยุคใหม่: กฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นเรื่อง “ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย” (มองในมิติความสกปรก รกรุงรัง) แต่ซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรต้องการการจัดการในมิติ “ความปลอดภัยและพิษวิทยา” ดังนั้น เพื่อให้บทนิยามมีความทันสมัยและครอบคลุมทั้งระบบ ควรพิจารณาปรับปรุงใน 2 แนวทาง ดังนี้ แนวทางที่ 1: เพิ่มเติมข้อความในบทนิยามเดิมให้ครอบคลุมขยะอันตราย “มูลฝอย” หมายความว่า ...ขยะพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ภาชนะบรรจุสารเคมี วัตถุอันตราย หรือสิ่งปฏิกูล เถ้า มูลสัตว์...” และแนวทางที่ 2: แยกบทนิยาม “มูลฝอยอันตราย” ออกมาเป็นอีกหนึ่งบทนิยาม และควรเพิ่มบทนิยามคำว่า “มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน” หรือ “มูลฝอยอันตรายทางการเกษตร” แยกออกมาต่างหากในมาตรา 4 เพื่อสะท้อนถึงซากภาชนะบรรจุสารเคมีกำจัดศัตรูพืช ปุ๋ยเคมี หรือวัตถุอันตราย โดยระบุให้ชัดเจน เพื่อให้อำนาจท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติจัดเก็บและปรับผู้ที่ทิ้งขว้างได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

2.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4 “มูลฝอย”: ครอบคลุมแบบกำกวมและมีช่องว่าง แม้จะมีคำว่า “มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน” แต่วิธีคิดนี้จำกัดอยู่แค่คำว่า “จากชุมชน” ซึ่งในทางปฏิบัติทำให้เกิดข้อถกเถียงว่า ซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร ที่เกษตรกรทิ้งหรือเผลอยู่กลางไร่ กลางนา หรือบนภูเขาที่ห่างไกล (พื้นที่การเกษตร ไม่ใช่พื้นที่อยู่อาศัยของชุมชน) จะนับเป็นขยะจากชุมชนได้หรือไม่ เนื่องจากเจตนารมณ์ดั้งเดิมของคำว่า จากชุมชน มักมุ่งเน้นไปที่ขยะครัวเรือน (เช่น ถ่านไฟฉาย หลอดไฟ ขวดน้ำยาล้างห้องน้ำ) ขัดกับลักษณะของซากเคมีเกษตรที่เป็นขยะจาก “ภาคการผลิต/ภาคเกษตรกรรม” และคำว่า “เศษวัตถุ” ยิ่งกว้างเกินไป แม้จะครอบคลุมขวดหรือบรรจุภัณฑ์ได้ แต่ไม่ได้เจาะจงถึงคุณลักษณะความร้ายแรงของภาชนะที่ปนเปื้อนสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่เป็นวัตถุอันตราย อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดการขยะพิษเหล่านี้ได้ แต่ในความเป็นจริงกลับมีอุปสรรคสำคัญ (1) ขาดการเชื่อมโยงกับ “ต้นทาง” (ผู้ผลิต): กฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุม กัก ขน และกำจัด (เน้นปลายทาง) แต่ไม่มีอำนาจใด ๆ ไปบังคับหรือจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากบริษัทเคมีภัณฑ์ที่เป็นผู้ผลิตซากขยะเหล่านี้ได้เลย และ (2) การขาดโครงสร้างพื้นฐานรองรับ: ต่อให้กฎหมายบอกว่า อปท. ต้องจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษ แต่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่ได้ให้งบประมาณสนับสนุน อปท. ขนาดเล็กในต่างจังหวัดจึงไม่มีสถานีขนถ่ายขยะอันตรายที่ได้มาตรฐาน และไม่มียางพาราพอที่จะจ้างรถเฉพาะกิจขนขวดเคมีไปทำลายอย่างถูกวิธี ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาความกำกวมและปิดช่องว่างทางกฎหมาย ควรมีการปรับปรุงถ้อยคำในบทนิยามให้เกิดความชัดเจน โดยปรับเปลี่ยนข้อความในตอนท้าย ดังนี้ “...และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นอันตรายจากชุมชน และซากบรรจุภัณฑ์วัตถุอันตรายทางการเกษตร” โดยเหตุผลที่ต้องระบุเพิ่ม เพื่อลบข้อจำกัดคำว่า “จากชุมชน” ออกไป และเป็นการให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานสาธารณสุขและท้องถิ่นอย่างเด็ดขาดชัดเจนในการเข้าไปตรวจสอบ แนะนำ และควบคุมการทิ้งหรือเผาสากบรรจุภัณฑ์เคมีในพื้นที่การเกษตรได้อย่างเต็มภาคภูมิ โดยไม่ต้องกังวลเรื่องการตีความสิทธินอกเขตชุมชน

2.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 “มลพิษ”: ครอบคลุมในเชิงหลักการกว้าง ๆ ภายใต้อำนาจ “มลพิษ” และ “วัตถุอันตราย” แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่มีกลไกในภาคสนามที่ลงลึกไปถึงระดับพฤติกรรมหรือการทิ้งขยะของเกษตรกรรายย่อย โดยในทางทฤษฎีถือว่าครอบคลุมและเพียงพอแล้ว มีความยืดหยุ่นและกว้างขวางพอที่จะนับรวม “ซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร” ได้ทันที โดยไม่ต้องแก้ไขตัวบทนิยาม เนื่องจาก (1) มีการระบุถึง “วัตถุอันตราย” และ “สิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น” ซึ่งตรงกับลักษณะของขวดหรือซองที่มีเศษซากสารเคมีเกษตรเกาะติดอยู่ (2) มีข้อความว่า “ที่ถูกลบออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ” ซึ่งครอบคลุมทั้งกรณีทิ้งเกษตรกรโยนทิ้งในไร่ นา (แหล่งกำเนิด) หรือสารพิษที่หลุดรอดแพร่กระจายไปในดินและน้ำเรียบร้อยแล้ว (3) ระบุถึงผลกระทบต่อ “สุขภาพอนามัยของ

ประชาชน” และ “คุณภาพสิ่งแวดล้อม” ซึ่งสอดคล้องกับภัยของสารเคมีเกษตร อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่แท้จริงไม่ใช่บทนิยาม แต่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ แม้บทนิยามจะครอบคลุม แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ฉบับนี้ กลับไม่สามารถนำมาใช้จัดการซากบรรจุก๊าซเคมีเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากอุปสรรคทางกฎหมาย และการปฏิบัติ ดังนี้ (1) การตีความคำว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษ”: ตามแนวปฏิบัติทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมไทย มักจะมุ่งเน้นไปที่ แหล่งกำเนิดขนาดใหญ่ที่เด่นชัด เช่น โรงงานอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้า หรือบ่อบำบัดน้ำเสียรวม แต่สำหรับ “แปลงเกษตรกรรม ของเกษตรกรรายย่อย” มีลักษณะเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษแบบกระจายตัว (non-point source pollution) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ยัง ไม่มีกลไกหรือนิยามกฎหมายที่เข้ามาควบคุม ตรวจสอบ หรือเฝ้าระวังได้อย่างเป็นรูปธรรม และ (2) ขาดการเชื่อมโยงไปสู่มาตรการ เชิงรุก (เช่น หลัก EPR): แม้กฎหมายจะนิยามว่าซากบรรจุก๊าซเคมีเกษตร คือ มลพิษ แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขาดเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (economic instruments) หรือกฎหมายลำดับรอง ที่สามารถบังคับให้ผู้ผลิตสารเคมีต้องรับผิดชอบ “มลพิษ” ที่เกิดจากบรรจุก๊าซของตนหลังการใช้งาน ดังนั้น สำหรับบทนิยาม มาตรา 4 ของกฎหมายฉบับนี้ ไม่จำเป็นต้องปรับปรุง แต่สิ่งที่ต้องทำ คือ การออกกฎกระทรวงหรือประกาศคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพิ่มเติม โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 13 (9) เพื่อกำหนดให้พื้นที่เกษตรกรรมที่มีการใช้สารเคมีเข้มข้น มีมาตรการควบคุมสิ่งตกค้างจากบรรจุก๊าซ หรือระบุให้ “ซากบรรจุก๊าซเคมีเกษตร” เป็น “วัตถุอันตรายที่ต้องได้รับการจัดการควบคุมเป็นพิเศษ” เพื่อให้กลไกทางกฎหมายทำงานได้จริง

จากการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่า ควรมีการบัญญัติบทนิยามคำว่า “ซากบรรจุก๊าซเคมีเกษตร” ไว้เป็นการ เฉพาะอย่างยิ่ง เนื่องจากการทำเช่นนี้จะเป็นการเจริญรอยตามโมเดลความสำเร็จของการเพิ่มบทนิยามคำว่า “ซากยานยนต์” ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เพื่อให้อำนาจเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นจัดการกับรถยนต์เก่าที่จอดทิ้งกีดขวางทางสาธารณะได้อย่างเด็ดขาด ในทำนองเดียวกัน การสร้างบทนิยามเฉพาะ สำหรับขยะเคมีเกษตร จะช่วยปลดล็อกข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายปลายทางทั้งหมด ดังนั้น แนวทางการร่างบทนิยามที่ เหมาะสม ควรมีการบัญญัติบทนิยามนี้ไว้ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือใส่ไว้ในร่างพระราชบัญญัติการจัดการบรรจุก๊าซอย่างยั่งยืน พ.ศ. (กฎหมาย EPR) โดยมีถ้อยคำที่ครอบคลุม ดังนี้ “ซากบรรจุก๊าซเคมีเกษตร” หมายความว่า ภาชนะ ถัง ของ ขวด กล่อง หรือ สิ่งห่อหุ้มใด ๆ ที่ทำจากพลาสติก แก้ว โลหะ หรือวัสดุอื่นใด ซึ่งเคยใช้ในการบรรจุสารเคมีกำจัดศัตรูพืช สารป้องกันกำจัดโรค พืช สารกำจัดวัชพืช สารควบคุมการเจริญเติบโตของพืช หรือปุ๋ยเคมี ที่เสร็จสิ้นการใช้งานแล้ว หรือที่ไม่ใช้ประโยชน์แล้ว และให้ หมายรวมรวมถึงชิ้นส่วนหรือเศษซากของบรรจุก๊าซดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในทางปฏิบัติหากมีบทนิยาม เฉพาะนี้: (1) ให้อำนาจ อปท. อย่างชัดเจน: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท./เทศบาล) จะสามารถออก “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ที่ระบุบทลงโทษ (ปรับ) เกษตรกรที่เผา ผีกลบ หรือทิ้ง ซากบรรจุก๊าซเหล่านี้ในพื้นที่เกษตรกรรมได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ต้องกังวลเรื่องการตีความสิทธินอกเขตชุมชนอีก (2) เป็นฐานในการบังคับใช้หลัก EPR และระบบมัดจำ: เมื่อขยะประเภทนี้มี ชื่อและบทนิยามในกฎหมาย รัฐจะสามารถออกกฎกระทรวงต่อยอดบังคับให้ผู้ผลิตสารเคมีจัดตั้ง “ระบบเรียกคืน” ซากบรรจุก๊าซเหล่านี้ตามกฎหมายได้ทันที และ (3) คัดแยกซากบรรจุก๊าซเคมีเกษตรออกจากขยะชุมชนทั่วไป: ทำให้เกิดกระบวนการ คัดแยก โลจิสติกส์การขนส่ง และโรงงานทำลาย (เตาเผาอุณหภูมิสูง) ที่เป็นช่องทางเฉพาะ ไม่ไปปะปนกับกองขยะเทศบาล ทั่วไปที่ขี้เถ้าแฉะอาจแอบเก็บไปรีไซเคิลอย่างผิดวิธี

3. ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ผู้บริโภคห้ามทิ้งซากบรรจุก๊าซเคมีเกษตรที่ควบคุม และให้นำส่งช่องทางที่ กฎหมายกำหนด ได้แก่ ร้านค้าและศูนย์รับคืนซากบรรจุก๊าซเคมีเกษตร

จากการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นด้วยอย่างยิ่งในเชิงหลักการ แต่ในทางปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ต้องไม่ใช่ ยาวางด้านมาตรการบังคับเพียงอย่างเดียว แต่ต้องขับเคลื่อนควบคู่ไปกับสิ่งจูงใจทางเศรษฐศาสตร์และระบบรองรับที่สะดวก หากวิเคราะห์อย่างรอบด้าน การออกกฎหมายบังคับให้ “ผู้บริโภค” (ซึ่งในที่นี้หมายถึง เกษตรกร) ห้ามทิ้งขว้างและต้องส่งคืน ตามช่องทาง มีข้อดี ข้อจำกัด และข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ ดังนี้ (1) ข้อดีและการยกระดับการจัดการ: (1.1) อุดช่องว่างปัญหา ปลายทางได้อย่างเบ็ดเสร็จ: การออกกฎหมายระบุห้ามทิ้งและบังคับส่งคืน ถือเป็นการตัดทางเลือกในการ “เผาในที่โล่ง” หรือ

“ฝังกลบใต้ดิน” ของเกษตรกรอย่างเป็นรูปธรรม (1.2) เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน (shared responsibility): เป็นการดึงผู้บริโภคเข้ามาอยู่ในระบบปิด (closed-loop system) สอดรับกับหลักการเศรษฐกิจหมุนเวียน (circular economy) และเติมเต็มห่วงโซ่หลังจากที่ฝั่งผู้ผลิตโดนบังคับด้วยหลัก EPR (1.3) ช่วยปกป้องสิ่งแวดล้อมและระบบรีไซเคิลทั่วไป: เมื่อมีกฎหมายกำหนดช่องทางส่งคืนเฉพาะ (ร้านค้าและศูนย์รับคืน) ชากาษณะพิษเหล่านี้จะไม่หลุดรอดไปปะปนกับขยะเทศบาล หรือร้านรับซื้อของเก่าทั่วไปที่ไม่มีอุปกรณ์ป้องกัน (2) อุปสรรคและข้อจำกัดในทางปฏิบัติที่แท้จริง: หากกฎหมายมีแค่ “บทลงโทษ” บังคับว่าห้ามทิ้งและต้องขนรับนำมาส่งคืน โดยไม่มีกลไกอื่นรองรับ กฎหมายฉบับนี้จะกลายเป็น “กฎหมายที่ไร้สภาพบังคับจริง” (unenforceable law) ด้วยเหตุผล ดังนี้ (2.1) ต้นทุนแฝงของเกษตรกร: แปลงเกษตรส่วนใหญ่อยู่ห่างไกลจากตัวเมือง การบังคับให้เกษตรกรต้องเก็บรวบรวมขยะเคมีแล้วแบกใส่รถเดินทางมาคืนที่ร้านค้าหรือศูนย์รับคืน เป็นการเพิ่มภาระค่าเดินทางและเวลาทำงานของพวกเขา (2.2) การตรวจจับและเอาผิดทำได้ยากมาก: เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถเข้าไปสอดส่องในไร่นาเนื้อที่หลายสิบล้านไร่ได้ตลอดเวลา เกษตรกรอาจเลือกที่จะลักลอบแอบฝังกลบหรือแอบเผาในช่วงกลางคืนเหมือนเดิมเพื่อความสะดวก (2.3) ภาระที่ตกกับร้านค้าเคมีเกษตร: ร้านค้ารายย่อยในชุมชนอาจปฏิเสธหรือต่อต้าน เนื่องจากไม่มีพื้นที่จัดเก็บขยะอันตรายที่ปลอดภัย (กลัวกลิ่นสารเคมีฟุ้งกระจายในร้าน หรือกลัวอันตรายต่อสุขภาพตนเอง) (3) ข้อเสนอแนะที่ทำไมให้กฎหมายนี้บังคับใช้ได้จริง: เพื่อให้กฎหมายนี้สัมฤทธิ์ผล ประเทศไทยควรออกแบบกฎหมายให้มี “สิ่งจูงใจคู่ขนานไปกับบทลงโทษ” ตามแนวทางดังนี้ (3.1) เปลี่ยนหน้าที่ให้เป็น “ผลประโยชน์” ด้วยระบบมัดจำ (deposit-refund): กฎหมายต้องระบุว่าเมื่อเกษตรกรนำซากบรรจุภัณฑ์มาส่งคืนที่ร้านค้า จะต้องได้รับเงินมัดจำคืนทันที (เช่น ขวดละ 5-10 บาท ที่บวกไว้ตอนซื้อ) หรือได้รับแต้มสะสมเพื่อใช้เป็นส่วนลดในการซื้อปุ๋ย/ยาในครั้งถัดไป เงินตัวนี้จะเปลี่ยนมุมมองของเกษตรกรจาก “ขยะที่เป็นภาระ” ให้กลายเป็น “ของมีค่าที่ต้องเก็บมาคืน” (3.2) รองรับมาตรฐาน “ล้าง 3 ครั้ง” (triple rinsing): กฎหมายควรกำหนดเงื่อนไขว่า บรรจุภัณฑ์ที่จะนำมาคืนและได้เงินมัดจำ จะต้องผ่านการล้าง 3 ครั้ง และเจาะรู/เหยียบแบนมาแล้วเท่านั้น เพื่อให้มั่นใจว่าร้านค้าหรือศูนย์รับคืนจะปลอดภัยจากกลิ่นสารเคมีเข้มข้น และง่ายต่อการขนส่ง (3.3) สนับสนุนอุดหนุนฝั่งร้านค้าและศูนย์รับคืน: รัฐต้องใช้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมหรือภาษีเคมีเกษตรมาสนับสนุนการสร้างตู้รับภัยจัดเก็บขยะอันตรายที่ได้มาตรฐานให้กับร้านค้าที่เป็นจุดรับคืน และมีค่าบริการจัดการ (handling fee) ตอบแทนให้แก่ร้านค้าตามจำนวนขวดที่รวบรวมได้ เพื่อลดแรงต่อต้านจากภาคธุรกิจ ทั้งนี้ มาตรการนี้เป็นแนวทางที่ถูกต้องและหลายประเทศที่พัฒนาแล้วเลือกใช้ แต่หัวใจสำคัญ คือ ต้องไม่มองเกษตรกรเป็นผู้ร้ายที่ต้องคอยจับผิด แต่ต้องมองเขาเป็นผู้ร่วมขับเคลื่อนระบบ โดยสร้างจุดรับคืนที่สะดวกและให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากับแรงที่เขาเสียไปในการเก็บรวบรวมมาคืน

4. ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จำหน่าย มีหน้าที่รับคืนซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร และนำซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรที่รับคืนนั้นไปทำลายหรือกำจัดด้วยวิธีที่ถูกต้องและปลอดภัยตามมาตรฐานที่กำหนด

ผลจากการสัมภาษณ์เห็นว่าทางออกเดียวที่เป็นรูปธรรมที่สุดในการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน คือ การออกบทบัญญัติบังคับให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จำหน่าย มีหน้าที่รับคืนซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร และนำซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรที่รับคืนนั้นไปทำลายหรือกำจัดด้วยวิธีที่ถูกต้องและปลอดภัยตามมาตรฐานที่กำหนด เพราะเป็นการเปลี่ยนทิศทางการจัดการขยะพิษจากเดิมที่เป็นระบบ “ตั้งรับที่ปลายทาง” (ผลักภาระให้ท้องถิ่นและเกษตรกร) ไปสู่ระบบ “ควบคุมที่ต้นทาง” มาตรการนี้ คือ การนำหลักการ EPR มาบัญญัติเป็นกฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ประเทศพัฒนาแล้วทั่วโลกใช้จัดการขยะอันตรายและขยะบรรจุภัณฑ์ หากวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของทั้ง 3 กลุ่มภายใต้กฎหมายนี้ จะพบความท้าทายและแนวทางในทางปฏิบัติที่ต้องพิจารณา ดังนี้ (1) วิเคราะห์บทบาทและผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมาย: (1.1) ผู้ผลิตและผู้นำเข้า (ต้นต่อผู้สร้างขยะ): (ก) มุมมอง: กลุ่มนี้มีกำลังทรัพย์ เทคโนโลยี และข้อมูลสูตรเคมีที่ดีที่สุด จึงสมควรเป็นผู้รับผิดชอบหลักในค่าใช้จ่ายการขนส่งและการทำลาย (เตาเผาอุณหภูมิสูง) (ข) ผลเชิงบวกทางอ้อม: กฎหมายนี้จะบีบให้ผู้ผลิตหันมา “ออกแบบบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น” เช่น ลดความหนาของพลาสติกโดยที่ยังทนสารเคมีได้หรือเปลี่ยนไปใช้บรรจุภัณฑ์ที่รีไซเคิลได้ง่ายขึ้นเพื่อลดต้นทุนค่าทำลายของตัวเอง (1.2) ผู้จำหน่าย/ร้านค้าเคมีเกษตร (มดงานในพื้นที่): (ก) มุมมอง: ร้านค้า คือ จุดยุทธศาสตร์ที่ใกล้ชิดเกษตรกรที่สุดเหมาะสมที่สุดในการทำหน้าที่เป็น “จุดรับคืน (drop-off point)” (ข) ความท้าทายในทางปฏิบัติ: ร้านค้าส่วนใหญ่เป็นตึกแถวหรือร้านค้าขนาดเล็กในชุมชนกฎหมายต้องระบุให้ชัดเจนว่า ร้านค้ามีหน้าที่เพียงเป็น “จุดผ่าน/จุดรวบรวมชั่วคราว” โดยผู้ผลิต

ต้องส่งรถมารับขยะออกไปตามรอบเวลาที่กำหนด เพื่อไม่ให้เกิดกลิ่นสารเคมีสะสมจนเป็นอันตรายต่อสุขภาพของร้านค้าและชุมชนรอบข้าง (2) ปัจจัยความสำเร็จเพื่อให้กฎหมายนี้บังคับใช้ได้จริง: เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้ไม่เป็นเพียง “เสือกระดาษ” และไม่เกิดการต่อต้านจากภาคธุรกิจจนบังคับใช้ไม่ได้ควรมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประเด็นสนับสนุน (2.1) การจัดตั้ง “องค์กรตัวแทนผู้ผลิต” (PRO--Producer Responsibility Organization): ในทางปฏิบัติ บริษัทเคมีเกษตรแต่ละแห่งไม่จำเป็นต้องวิ่งรอกไปเก็บขวดของตัวเอง แต่กฎหมายควรเปิดช่องให้บริษัทต่าง ๆ ร่วมกันลงขันตั้งองค์กรกลาง (PRO) ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการระบบโลจิสติกส์ จัดหาถังนิรภัยให้ร้านค้า และว่าจ้างโรงงานปูนซีเมนต์หรือเตาเผาอุณหภูมิสูงในการทำลายขยะร่วมกัน ซึ่งประหยัดต้นทุน (economy incentives) (2.2) กลไกทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจูงใจ (economic incentives): รัฐควรให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายที่ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างดีเยี่ยมและอาจนำระบบ “ค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการ” (handling fee) กฎหมายชดเชยให้ร้านค้าย่อยตามจำนวนบรรจุภัณฑ์ที่รวบรวมได้เพื่อเปลี่ยนความรู้สึกรู้สึกจาก “การโดนบังคับ” ให้เป็น “ส่วนหนึ่งของธุรกิจ” (2.3) ต้องใช้ควบคู่กับระบบมัดจำ (deposit refund system): กฎหมายฝั่งผู้ผลิตจะเดินหน้าไม่ได้เลยถ้าไม่มีขวดกลับคืนมา ดังนั้น กฎหมายฝั่งผู้ผลิตนี้ต้องเชื่อมโยงกับการบังคับให้มีระบบการคืนเงินมัดจำแก่เกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรยอมแบกขวดมาคืนที่ร้านค้า เป็นการเติมเต็มห่วงโซ่ให้สมบูรณ์ ดังนั้น การแก้กฎหมายบังคับผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จำหน่าย เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (polluter pays principle) ซึ่งจะช่วยลดภาระงบประมาณแผ่นดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำจัดขยะอันตรายได้อย่างมหาศาล และเปลี่ยนประเทศไทยให้เข้าสู่ระบบเกษตรกรรมที่ปลอดภัยและยั่งยืนอย่างแท้จริง

5. ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร

บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เช่น อบต. และเทศบาล ในปัจจุบัน ถือเป็นหัวใจสำคัญในทางปฏิบัติ แต่กำลังตกอยู่ในภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออก เนื่องจากกฎหมายปัจจุบัน (เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงการจัดการมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน พ.ศ. 2563) มอบอำนาจหน้าที่ให้ อปท. เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดการขยะอันตรายจากชุมชน แต่ในความเป็นจริง อปท. ส่วนใหญ่ขาดศักยภาพ โครงสร้างพื้นฐานและงบประมาณในการจัดการขยะที่มีความจำเพาะสูงและอันตรายมากอย่างซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร หากวิเคราะห์แยกมิติต่าง ๆ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ อปท. จะพบประเด็นสำคัญ ดังนี้ (1) ขอบจำกัดของอำนาจหน้าที่ในปัจจุบัน (ปัญหาและอุปสรรค) (1.1.) ขอบเขตอำนาจจำกัดเฉพาะพื้นที่สาธารณะ: อปท. มีอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ในการดูแลพื้นที่สาธารณะ ท้องถนน หรือแหล่งน้ำ ชุมชน แต่ไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบหรือจับปรับเกษตรกรที่ทำการแอบเผาหรือฝังกลบซากบรรจุภัณฑ์เคมีในที่ดินส่วนบุคคล (ไร่นาของตนเอง) เว้นแต่จะเกิดเหตุรำคาญหรือเพลิงไหม้ลุกลาม ซึ่งทำให้การควบคุมต้นทางทำไม่ได้จริง (1.2) ภาระงบประมาณที่สูงเกินตัว: การกำจัดขยะทั่วไปใช้การฝังกลบหรือเทกองได้ (ต้นทุนต่ำ) แต่การกำจัดจากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรต้องส่งไปเผาในเตาเผาอุตสาหกรรมเฉพาะซึ่งมีค่าจัดการและค่าขนส่งต่อตันที่สูงมาก อบต. ขนาดเล็กที่มีพื้นที่เกษตรกรรมหนาแน่นจึงไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะแบกรับค่าใช้จ่ายนี้ ขยะอันตรายจึงถูกกองทิ้งไว้ในศูนย์กำจัดขยะของท้องถิ่นโดยไม่มีการบำบัด (1.3) ขาดการบูรณาการกับหน่วยงานภาคเกษตร: อปท. มีหน้าที่เก็บขยะ แต่ไม่มีหน้าที่หรือความเชี่ยวชาญในการเดินสายให้ความรู้ด้านวิชาการเกษตร (เช่น การสอนล้าง 3 ครั้ง) ซึ่งหน้าที่นี้เป็นของกรมส่งเสริมการเกษตร ทำให้เกิดการทำงานแบบต่างคนต่างทำ (2) แนวทางการปรับบทบาทหน้าที่ของ อปท. ที่เหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหานี้ อปท. ไม่ควรทำหน้าที่เป็น “ผู้แบกรับภาระปลายทางเพียงผู้เดียว” แต่ควรเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ตามแนวทาง ดังนี้ (2.1) เปลี่ยนหน้าที่จาก “ผู้จ่ายค่าทำลาย” เป็น “ผู้กำกับดูแลและอำนวยความสะดวกในพื้นที่”: เมื่อมีการใช้กฎหมาย EPR บังคับผู้ผลิต/ผู้นำเข้า มีหน้าที่ในการจ่ายเงินค่าทำลายขยะ ส่วน อปท. มีหน้าที่สนับสนุนพื้นที่ตั้งจุดรวบรวม (drop-off point) หรือศูนย์รับขยะอันตรายประจำตำบลที่มีขีด ปลอดภัย (2.2) ใช้อำนาจออก “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” เชิงรุก: อปท. ควรใช้ประโยชน์จากอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ระบุเงื่อนไขเฉพาะ เช่น กำหนดให้ร้านค้าเคมีเกษตรในพื้นที่ต้องขึ้นทะเบียนเป็นจุดรับคืน และห้ามไม่ให้มีการนำขยะเคมีเกษตรมาทิ้งปะปนกับขยะทั่วไปในถังขยะของเทศบาล (2.3) บูรณาการร่วมกับกลุ่มอาสาสมัคร: อปท. สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนงบประมาณแก่ อสม. (อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน) หรืออาสาสมัครท้องถิ่นรักษ์โลก (อถล.) ในการออกตรวจ

แนะนำและผลักดันให้เกิดมาตรฐาน “ล่าง 3 ครั้ง” ในระดับครัวเรือน ดังนั้น ในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ “ด่านหน้า” ที่ใกล้ชิดปัญหาที่สุด แต่อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายส่วนกลางมอบให้ในปัจจุบันเป็นลักษณะ “การโยนภาระโดยไม่มีอาวุธ” (ให้อำนาจหน้าที่แต่ไม่ให้งบประมาณและเครื่องมือจัดการ) ทางออก คือ ต้องลดบทบาทการเป็นผู้ขนส่งไปทำลายของ อบต. ลง แล้วให้ผู้ผลิตเป็นผู้รับผิดชอบหลักตามระบบ EPR โดยมี อบต. ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุม คัดกรอง และสนับสนุนเชิงพื้นที่แทน จึงจะสามารถแก้ไขปัญหานี้ในระดับท้องถิ่นได้จริง

6. ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตั้งแต่เทศบาลเมืองขึ้นไป) จัดตั้งศูนย์รับคืนซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร

ผลจากการสัมภาษณ์เห็นว่าควรออกบทบัญญัติบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตั้งแต่เทศบาลเมืองขึ้นไป) จัดตั้งศูนย์รับคืนซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร แต่ต้อง “จำกัดขอบเขตและกำหนดเงื่อนไขสนับสนุนอย่างชัดเจน” ไม่เช่นนั้นกฎหมายนี้จะกลายเป็นภาระที่ทำได้จริงในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ การระบุเจาะจงให้ “เทศบาลเมืองขึ้นไป” ซึ่งหมายรวมถึงเทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จัดตั้งศูนย์รับคืน มีข้อวิเคราะห์และแนวทางการออกแบบกฎหมายที่เหมาะสม ดังนี้ (1) เหตุผลที่เห็นด้วยทำไมต้องบังคับเทศบาลเมืองขึ้นไป: (1.1) มีความพร้อมด้านศักยภาพและโครงสร้างพื้นฐาน: เทศบาลเมืองขึ้นไปเป็น อบต. ขนาดใหญ่ มีงบประมาณ มีบุคลากรเจ้าพนักงานสาธารณสุข และมีระบบโลจิสติกส์การเก็บขนขยะที่เข้มแข็งกว่า อบต. หรือเทศบาลตำบลขนาดเล็ก (1.2) เป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์เชื่อมต่อ (hub & spoke): แม้พื้นที่เกษตรกรรมส่วนใหญ่จะอยู่ในเขต อบต. แต่ร้านค้าเคมีเกษตรรายใหญ่ มักตั้งอยู่ในเขตเมืองหรือเขตเทศบาลเมือง การให้เทศบาลเมืองเป็น “ศูนย์รับคืนหลัก” (hub) เพื่อรวบรวมขยะจากจุดรับทิ้งย่อย ๆ (spoke) ในชุมชนโดยรอบ ถือเป็นยุทธศาสตร์การจัดการขนส่งขยะอันตรายที่ถูกต้องตามหลักโลจิสติกส์ (2) แนวทางการออกกฎหมายและการดำเนินงาน: หากจะออกกฎหมายบังคับ ไม่ควรสั่งการลอย ๆ แต่ต้องกำหนดในกฎหมายลำดับรองหรือข้อบังคับให้ชัดเจนใน 3 ประเด็นหลัก คือ (2.1) ไม่จำเป็นต้องสร้างตึกใหม่ แต่ให้ใช้พื้นที่เดิมที่ปลอดภัย: กฎหมายต้องระบุให้ชัดเจนว่า “ศูนย์รับคืน” ไม่จำเป็นต้องลงทุนสร้างอาคารใหม่ราคาแพง แต่สามารถเป็นพื้นที่ปิดเฉพาะ (dedicated secure zone) ภายในศูนย์กำจัดขยะเดิมของเทศบาล หรือสถานีขนถ่ายขยะ (transfer station) ที่มีอยู่แล้วโดยต้องมีลักษณะมิดชิด มีหลังคากันแดดกันฝน พื้นคอนกรีตกันสารเคมีรั่วซึมลงดิน และมีระบบรักษาความปลอดภัยไม่ให้คนนอกหรือชาเล้งแอบเข้าไปขนย้าย (2.2) เชื่อมโยงงบประมาณสนับสนุนจากหลัก EPR (ผู้ผลิตร่วมจ่าย): กฎหมายต้องระบุว่า ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างระบบจัดเก็บนิรภัย และค่าขนส่งจากศูนย์รับคืนนี้ไปสู่วางงานทำลาย (เตาเผาอุณหภูมิสูง) ต้องได้รับการอุดหนุนเงินจากกองทุน EPR ของบริษัทผู้ผลิตเคมีเกษตร ไม่ใช่ให้เทศบาลแบกรับค่าใช้จ่ายจากเงินภาษีท้องถิ่น 100% (2.3) ทำหน้าที่เป็นศูนย์คัดกรองตามมาตรฐานล่าง 3 ครั้ง: ศูนย์นี้ต้องทำหน้าที่ปฏิเสธบรรจุภัณฑ์ที่ยังมีน้ำยาเคมีเข้มข้นหลงเหลืออยู่ โดยจะรับคืนเฉพาะขวดที่เกษตรกรหรือร้านค้าย่อยผ่านกระบวนการล่าง 3 ครั้ง และเจาะรู/บดแบนมาแล้วเท่านั้น เพื่อความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่เทศบาลในการจัดเก็บและขนย้าย อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตและข้อพึงระวังที่ต้องระบุในกฎหมาย เนื่องจากพื้นที่ของเทศบาลเมือง เทศบาลนคร หรือกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เมืองหนาแน่นสูง (urban area) ที่มีพื้นที่เกษตรกรรมน้อยกว่าเขต อบต. ขยะเคมีเกษตรจึงอาจจะไม่ได้เกิดขึ้นในเขตเทศบาลเมืองโดยตรง ดังนั้น กฎหมายเชื่อมโยงข้อนี้จะต้องเปิดช่องให้เทศบาลเมือง สามารถทำข้อตกลงร่วมกัน (MOU) หรือบูรณาการข้ามเขตปกครอง กับ อบต. โดยรอบได้ เพื่อให้ อบต. ขนาดเล็กสามารถขนขยะอันตรายทางการเกษตรมาฝากส่งที่ “ศูนย์รับคืน” ของเทศบาลเมืองได้ ซึ่งจะทำให้ระบบนี้ทำงานได้อย่างคุ้มค่าและครอบคลุมทั้งระบบในระดับจังหวัด

7. ปัญหาความจำเป็นในการมีกฎหมายการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรโดยเฉพาะ

ผลจากการสัมภาษณ์เห็นว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรโดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันถูกออกแบบแยกส่วนและเน้นตั้งรับที่ปลายทาง ไม่สามารถแก้ปัญหาขยะพิษในภาคเกษตรกรรมที่มีความจำเพาะสูงได้ การมีกฎหมายเฉพาะจะช่วยสร้างระบบปิดที่ปลอดภัยและบังคับใช้ได้จริง โดยมีข้อเสนอ ดังนี้ (1) ระดับของกฎหมายที่เหมาะสม: กฎหมายนี้ควรอยู่ในระดับ “พระราชบัญญัติ” เท่านั้น (เช่น ร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรและการจัดการอย่างยั่งยืน พ.ศ.) เนื่องจากต้องการกลไกที่สามารถ สร้างพันธกรณีข้าม

กระทรวง บังคับภาคเอกชน จัดตั้งกองทุน และกำหนดบทลงโทษทางอาญา (จำคุกและปรับเงินจำนวนสูง) ซึ่งกฎหมายระดับกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวงไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะทำได้ หลังจากมีพระราชบัญญัติแม่บทแล้ว จึงค่อยออกกฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายละเอียดในแนวปฏิบัติอีกที (2) โครงสร้างเนื้อหาที่กฎหมายควรมีครอบคลุมทั้งระบบ: เพื่อให้เกิดการจัดการแบบปิด (closed loop system) กฎหมายต้องประกอบด้วยหมวดสำคัญ ดังนี้ (2.1) หมวดบทนิยาม: กำหนดบทนิยาม “ซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตร” และ “มาตรฐานการล้าง 3 ครั้ง” ให้ชัดเจน (2.2) หมวดความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (EPR): บังคับให้ผู้ผลิต/นำเข้าต้องรับผิดชอบซากบรรจุภัณฑ์ของตน (2.3) หมวดการจัดตั้งกองทุนและการเงิน: การจัดเก็บค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมจากผู้ผลิต และระบบมัดจำ-คืนเงิน (deposit-refund) (2.4) หมวดระบบโลจิสติกส์และการทำลาย: มาตรฐานการจัดเก็บของร้านค้า ศูนย์รับคืนท้องถิ่น และการเผาทำลายด้วยอุณหภูมิสูง (2.5) หมวดบทกำหนดโทษ: มาตรการลงโทษผู้ฝ่าฝืนในแต่ละลำดับขั้น (3) หน่วยงานใดควรเป็นหน่วยงานหลัก (เจ้าภาพ) ในการจัดการ: ควรเป็น “คณะกรรมการร่วมระดับชาติ” โดยมีหน่วยงานหลักและบทบาทประสานงาน ดังนี้ (3.1) ด้านนโยบายและควบคุมมลพิษ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (โดยกรมควบคุมมลพิษ) ทำหน้าที่ออกหลักเกณฑ์ กำกับดูแลโรงงานทำลาย และขับเคลื่อนหลัก EPR (3.2) ด้านโลจิสติกส์และการจัดเก็บในพื้นที่: กระทรวงมหาดไทย (โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) กำกับดูแล อบท. และศูนย์รับคืนหลัก (3.3) ด้านเครือข่ายร้านค้าและเกษตรกร: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ บูรณาการผ่านระบบทะเบียนเกษตรกร และมาตรฐาน GAP (4) ใครบ้างที่มีหน้าที่ในการจัดการและจัดการอย่างไร: กฎหมายต้องกระจายหน้าที่ให้ทุกภาคส่วนในห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ปฏิบัติตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน: (4.1) ผู้ผลิต/ผู้นำเข้า: (ก) ต้องลงทะเบียนปริมาณการผลิต/นำเข้าบรรจุภัณฑ์ในแต่ละปี (ข) ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กองทุนตามสัดส่วนยอดขาย (1.3) ต้องสนับสนุนงบประมาณ/ระบบรถขนส่งขยะอันตรายไปทำลาย (4.2) ผู้จำหน่าย (ร้านค้า): (ก) ต้องเป็นจุดรับคืนซากบรรจุภัณฑ์จากเกษตรกร (ข) ต้องจัดทำระบบบัญชีรับคืนเพื่อจ่ายเงินมัดจำคืนให้เกษตรกร (ค) ต้องจัดเก็บขยะในตู้รีไซเคิลเฉพาะที่มีติดชัดเจนของผู้ผลิตมารับไปทำลาย (4.3) ผู้บริโภค (เกษตรกร): (ก) ห้ามทิ้งขว้าง ฝังกลบ หรือเผาในที่โล่งเด็ดขาด (ข) ต้องทำความสะอาดบรรจุภัณฑ์ด้วยวิธีล้าง 3 ครั้ง ทันทีหลังใช้ (ค) ต้องเจาะรูหรือทำลายสภาพ ไม่ให้ใช้ซ้ำได้อีก แล้วนำมาส่งคืนที่ร้านค้าเพื่อรับเงินมัดจำ (4.4) อบท. (เทศบาล/อบต.): (ก) เทศบาลเมืองขึ้นไปต้องจัดตั้ง “ศูนย์รับคืนหลัก” เพื่อเป็นจุดพักขยะอันตราย (ข) อบต. สนับสนุนจุดทิ้งขยะและตรวจสอบไม่ให้ขยะเคมีปะปนกับขยะทั่วไป (5) มาตรการในการลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนควรเป็นอย่างไร: มาตรการลงโทษต้องมีความเหมาะสมตามสัดส่วนของเจตนาและปริมาณความรุนแรงของมลพิษ ดังนี้ (5.1) สำหรับผู้ผลิต/ผู้นำเข้า (บทลงโทษสูงสุด): หากไม่เข้าร่วมระบบ EPR หรือแจ้งยอดบรรจุภัณฑ์เท็จ มีโทษปรับทางแพ่งและอาญาสูง (เช่น ปรับ 500,000-1,000,000 บาท หรือปรับตามสัดส่วนของบรรจุภัณฑ์ที่ไม่นำกลับเข้าระบบ) และอาจถูกระงับใบอนุญาตนำเข้าหรือขึ้นทะเบียนสารเคมี (5.2) สำหรับร้านค้า/ผู้จำหน่าย: หากปฏิเสธการรับคืนขวดหรือจัดเก็บขยะอันตรายไม่ได้มาตรฐานจนรั่วซึม มีโทษปรับทางปกครอง (เช่น ปรับ 10,000-5,000,000 บาท) และหากทำผิดซ้ำอาจโดนพักใช้ใบอนุญาตขายปุ๋ย/วัตถุอันตรายทางการเกษตร (5.3) สำหรับเกษตรกร/ผู้บริโภค (เน้นมาตรการจูงใจและลงโทษทางอ้อม): (ก) มาตรการทางสังคม/เศรษฐกิจ: หากแอบเผา ฝังกลบ หรือทิ้งขว้าง จะถูกระงับการต่ออายุใบรับรองมาตรฐาน GAP หรือตัดสิทธิการเข้าร่วมโครงการช่วยเหลือ-อุดหนุนราคาพืชผลจากรัฐบาล (ข) มาตรการทางกฎหมาย: หากตรวจพบความผิดซึ่งหน้า มีโทษปรับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (ปรับไม่เกิน 2,000-5,000 บาท)

การอภิปรายผล

จากผลจากการศึกษาดังกล่าว แม้ว่าผลจากการสัมภาษณ์จะเห็นว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรโดยเฉพาะอย่างยิ่ง แต่มีผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อสังเกตว่า หากมองในมุมกลับและพิจารณาอย่างรอบคอบ เหตุผลที่ประเทศไทย “ไม่ควรออกกฎหมายการจัดการซากบรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรโดยเฉพาะเฉพาะแยกออกมาต่างหาก” ไม่ใช่เพราะปัญหานี้ไม่สำคัญ แต่เกิดจากข้อกักรวลงในเชิงโครงสร้างนิติศาสตร์และการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นเหตุผลหลักได้ดังนี้ (1) ปัญหากฎหมายเฟ้อ (inflation of laws) และความซ้ำซ้อน: ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะออกพระราชบัญญัติใหม่

ทุกครั้งเมื่อเกิดปัญหาเฉพาะเรื่อง ซึ่งในทางปฏิบัติการมีกฎหมายเฉพาะย่อย ๆ มากเกินไปจะสร้างความสับสน เนื่องจาก (1.1) ชะยะในประเทศมีหลายประเภท หากเราออกพระราชบัญญัติแยกสำหรับบรรจุกัญท์เคมีเกษตร ในอนาคตรัฐก็ต้องออกพระราชบัญญัติซากเครื่องใช้ไฟฟ้า พระราชบัญญัติบรรจุกัญท์พลาสติกส่งส่งอาหาร (deliver) หรือพระราชบัญญัติซากยางรถยนต์ แยกกันไปอีกนับสิบฉบับ (1.2) การมีกฎหมายย่อยจำนวนมากทำให้เกิด “ความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่” (overlap) และสร้างความสับสนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในการปฏิบัติตาม (2) ทางออกที่ดีกว่าควรใช้กฎหมายกลางที่ครอบคลุม (framework law): แนวทางสากลในปัจจุบันจะไม่นิยมออกกฎหมายแยกตามรายสินค้า แต่จะใช้ “ร่างพระราชบัญญัติการจัดการบรรจุกัญท์อย่างยั่งยืน” หรือ “พระราชบัญญัติการบริหารจัดการขยะหมุนเวียนและการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ (EPR framework law)” ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทฉบับเดียวที่ครอบคลุมขยะบรรจุกัญท์ทุกประเภทในประเทศ (2.1) ภายใต้กฎหมายแม่บทนี้ รัฐสามารถออก “กฎกระทรวง” หรือ “อนุบัญญัติ” แยกย่อยรายละเอียดสินค้าได้ (เช่น หมวดพลาสติกทั่วไป หมวดขยะอิเล็กทรอนิกส์ และหมวดบรรจุกัญท์เคมีเกษตร) (2.2) วิธีนี้จะช่วยให้กลไกการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม การจัดตั้งองค์กรกลาง (PRO) และระบบโลจิสติกส์ภาพรวมของประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่แยกส่วนกระจายตัว (3) อุปสรรคในการบังคับใช้จริงกับเกษตรกรรายย่อย: การมีพระราชบัญญัติเฉพาะมักมาพร้อมกับบทลงโทษที่รุนแรง แต่ในบริบทสังคมไทย การบังคับใช้กฎหมายอาญากับเกษตรกรรายย่อยนับล้านคนในพื้นที่ห่างไกลทำได้จริงในทางปฏิบัติ (3.1) เจ้าหน้าที่รัฐไม่มีกำลังพลเพียงพอที่จะไปตรวจตราตามไร่นา (3.2) การไล่จับปรับเกษตรกรที่เดือดร้อนทางเศรษฐกิจอยู่แล้วจะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งทางมวลชนและการเมือง ทำให้สุดท้ายกฎหมายฉบับนี้ก็จะกลายเป็น “เสือกระดาษ” ที่ไม่มีใครบังคับใช้จริง (4) การใช้กลไกตลาดและมาตรฐานภาคสมัครใจมีประสิทธิภาพมากกว่า: การแก้ปัญหาบรรจุกัญท์เคมีเกษตรอาจไม่จำเป็นต้องรอพระราชบัญญัติใหม่ที่ต้องใช้ระยะเวลาในการร่างและผ่านสภานานหลายปี แต่สามารถใช้มาตรการอื่นที่เห็นผลเร็วกว่า เช่น (4.1) การยกระดับเงื่อนไขมาตรฐานการค้าบังคับผ่านกลไกตลาด เช่น กำหนดให้ไม่ได้รับเทรด (ห้ามส่งออกสินค้า) หรือผู้ส่งออกรายใหญ่ รับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรที่ผ่านการรับรองมาตรฐาน GAP (ซึ่งมีข้อกำหนดเรื่องการส่งคืนขวดเคมี) เท่านั้น กลไกนี้จะบีบให้เกษตรกรปรับตัวโดยที่รัฐไม่ต้องใช้กฎหมายไล่จับ (4.2) การปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่: แยกร่างและเพิ่มหมวดหมู่ “ขยะอันตรายทางการเกษตร” เข้าไปในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งมีโครงสร้างคณะกรรมการและเจ้าพนักงานควบคุมอยู่แล้วในทุกจังหวัด จะประหยัดงบประมาณแผ่นดินและรวดเร็วกว่าการตั้งกฎหมายใหม่ทั้งหมด ดังนั้น การ “ไม่ควรมีกฎหมายเฉพาะ” ไม่ได้หมายความว่าให้ปล่อยปละละเลยปัญหานี้ แต่เสนอให้เปลี่ยนวิธจากการออกพระราชบัญญัติบรรจุกัญท์เคมีเกษตรแบบเดี่ยว ๆ ไปเป็นการผลักดันพระราชบัญญัติ EPR แม่บทของประเทศ ที่คุมขยะทุกประเภท แล้วใช้อनुบัญญัติย่อยสั่งการควบคุมไปกับการใช้กลไกตลาดและมาตรฐานการรับซื้อผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งจะเกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติที่จับต้องได้มากกว่า

ข้อเสนอแนะ

การจัดการซากบรรจุกัญท์เคมีเกษตรให้ถูกต้องและปลอดภัยครอบคลุมทั้งระบบในประเทศไทย ไม่สามารถพึ่งพาแค่จิตสำนึกของเกษตรกรได้ แต่จำเป็นต้องสร้าง “ระบบนิเวศการจัดการขยะอันตราย” (eco-system) ที่มีกฎหมายรองรับและกลไกตลาดขับเคลื่อน โดยถอดบทเรียนจากโมเดลที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศ (เช่น ระบบ Crop Life ของออสเตรเลียหรือยุโรป) แนวทางการจัดการเชิงระบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ควรแบ่งออกเป็น 4 เสาหลัก ดังนี้ (1) เสากฎหมายและผู้ผลิต: ขับเคลื่อนด้วยหลัก EPR และระบบมัดจำภาครัฐต้องเลิกใช้ระบบขอความร่วมมือ แล้วเปลี่ยนมาใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับ: (1.1) ประกาศใช้กฎหมาย EPR: บังคับให้บริษัทผู้ผลิตและผู้นำเข้าสารเคมีเกษตร ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บและทำลายซากบรรจุกัญท์ของตนเองตามสัดส่วนยอดขาย (1.2) ตั้งกองทุนบรรจุกัญท์เคมีเกษตร: จัดเก็บค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมจากผู้นำเข้า/ผู้ผลิต เพื่อนำเงินไปสนับสนุนระบบโลจิสติกส์ในการขนส่งขยะอันตรายในชนบท (1.3) ระบบมัดจำ-คืนเงิน (deposit-refund system): บวกเงินมัดจำ (เช่น 5-10 บาทต่อขวด) ไปกับราคาสินค้า เมื่อเกษตรกรใช้หมดแล้วนำขวดมาคืนที่ร้านตัวแทนจำหน่าย จะได้เงินมัดจำคืน วิธีนี้จะเปลี่ยนขยะพิษให้มีมูลค่าทันที (2) เสากลไกชุมชนและร้านค้า: จุดรับทิ้งที่เข้าถึงง่าย (drop-off points) การสั่งให้เกษตรกรแยกขยะจะไม่สำเร็จ หากพวกเขาไม่มีที่ทิ้งที่ปลอดภัยใกล้

บ้าน: (2.1) ร้านเคมีเกษตรคือจตุรรับคืน (retailer take-back): กำหนดให้ร้านค้าที่ขายสารเคมีเกษตร (ซึ่งมีอยู่ทุกอำเภอ/ตำบล) เป็นจตุรรับคืนบรรจุกภัณฑ์ที่ใช้แล้ว โดยร้านค้าจะได้สิทธิประโยชน์ทางภาษีหรือ ค่าตอบแทนในการบริหารจัดการ (2.2) จตุรรวบรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: อบต. หรือเทศบาล ต้องจัดตั้ง “ศูนย์รณรงค์ขยะอันตรายทางการเกษตร” ในชุมชนที่มีลักษณะมิดชิด มีหลังคากันฝน และระบบล็อก เพื่อป้องกันการขโมยไปขายซาเล้งทั่วไป (3) เสาเกษตรกร: มาตรฐานล้าง 3 ครั้ง และสิทธิประโยชน์ ต้องเปลี่ยนพฤติกรรมเกษตรกรตั้งแต่ต้นทางด้วยการให้ความรู้และสิ่งจูงใจ: (3.1) บังคับ/ส่งเสริมมาตรฐานล้าง 3 ครั้ง: เกษตรกรต้องล้างบรรจุกภัณฑ์ทันทีที่ใช้หมด 3 ครั้ง โดยเน้นล้างกลับลงในถังพ่นยาเพื่อใช้ประโยชน์ (ไม่ทิ้งลงดิน) จากนั้นทำการเจาะรูหรือเหยียบให้แบน เพื่อส่งสัญญาณว่าขวดนี้ผ่านการล้างแล้ว และป้องกันการนำกลับมาใช้ซ้ำ (3.2) เชื่อมโยงกับมาตรฐาน GAP (Good Agricultural Practices): กำหนดให้การจัดการจากบรรจุกภัณฑ์อย่างถูกต้อง เป็นหนึ่งในเงื่อนไขหลักในการได้รับใบรับรองมาตรฐาน GAP หากเกษตรกรรายใดเผาหรือทิ้งขว้าง จะถูกยึดหรือไม่ได้ต่ออายุใบรับรอง ซึ่งจะกระทบต่อการส่งออกและราคาขาย (4) เสาปลายทาง: การขนส่งและทำลายอย่างถูกวิธี (4.1) ระบบขนส่งเฉพาะ (hazardous waste logistics): การขนส่งซากบรรจุกภัณฑ์ที่รวบรวมได้จาก ชุมชน ต้องใช้รถขนส่งขยะอันตรายที่มีการควบคุมความปลอดภัย ไม่ปะปนกับขยะทั่วไป (4.2) การทำลายด้วยความร้อนสูง (co-processing in cement kilns): ส่งซากบรรจุกภัณฑ์ไปยังเตาเผาอุตสาหกรรมเฉพาะหรือเตาเผาผลิตปูนซีเมนต์ที่มีอุณหภูมิสูงกว่า 1,200 องศาเซลเซียส ซึ่งเป็นอุณหภูมิที่สามารถทำลายโครงสร้างโมเลกุลของสารเคมีและพลาสติกได้อย่างสมบูรณ์ โดยไม่ก่อให้เกิดสารก่อมะเร็ง (dioxins) เหมือนการเผาในที่โล่ง หากประเทศไทยสามารถบูรณาการทั้ง 4 เสาเข้าด้วยกัน จะสามารถเปลี่ยนขยะอันตรายที่เคยแพร่กระจายอยู่ในสิ่งแวดล้อม ให้กลับเข้ามาอยู่ในระบบปิดที่ควบคุมได้ 100% เมื่อวิเคราะห์กฎหมายและประกาศต่าง ๆ ที่ระบุมา ทั้งในระดับพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง และประกาศของหน่วยงาน จะพบว่า กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมและไม่เพียงพอในการจัดการซากบรรจุกภัณฑ์เคมีเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังมีปัญหาในช่องว่างทางกฎหมาย (gap) และอุปสรรคในทางปฏิบัติอย่างรุนแรง

เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ. (2566). *แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565-2570)*.
- สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. (2567). “EPR” วางแผน-ปรับตัว-รับมือ ก่อนกฎหมายบังคับใช้ปี 2570. ค้นจาก <https://www.fti.or.th/Articles/details?id=47>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2568). ร่าง พ.ร.บ. การจัดการบรรจุกภัณฑ์อย่างยั่งยืน พ.ศ. (ครั้งที่ 2). ค้นจาก https://law.go.th/listeningDetail?survey_id=NDk0MkRHRQV9MQVdfRIJPTIRFTkQ=
- สุจิตรา วาสนาดำรงดี และปณต มโนมัยวิบูลย์. (2558). *แนวคิดในการจัดทำร่างกฎหมายจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์*. ค้นจาก <https://hsm.chula.ac.th/news/แนวคิดร่างกมขยะอิเล็กทรอนิกส์.pdf>
- Environmental Protection Agency. (2025). *Compliance & enforcement: Waste publications*. ค้นจาก <https://www.epa.ie/publications/compliance--enforcement/waste/triple-rinse-guide-for-empty-pesticide-and-dairy-hygiene-containers.php>
- Product Stewardship Institute. (n.d.). *What is Extended Producer Responsibility (EPR)?* Retrieved from <https://productstewardship.us/what-is-epr>
- Ruhland, K. (2024). *Explainer: What is the polluter pays principle and how can it be used in climate policy?* Retrieved from <https://earth.org/explainer-what-is-the-polluter-pays-principle-and-how-can-it-be-used-in-climate-policy>
- The United Nations Environment Programme. (n.d.). *Extended producer responsibility*. Retrieved from <https://www.unep.org/ietc/what-we-do/extended-producer-responsibility>