



มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาการจัดการปัญหามลพิษ  
ที่เกิดจากของเสียอันตรายในเขตเทศบาล ตำบลบ้านกลาง  
อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน

THE ENVIRONMENTAL LEGAL MEASURES: CASE STUDY  
THE POLLUTION PROBLEM MANAGEMENT ON  
HAZARDOUS WASTE WITHIN THE AREA OF  
BANN KLANG MUNICIPAL, MUANG DISTRICT,  
LAMPHUN PROVINCE

ณัฐกานต์ แสงอรุณ

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สำนักวิชานิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2556

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาการจัดการปัญหามลพิษ  
ที่เกิดจากของเสียอันตรายในเขตเทศบาล ตำบลบ้านกลาง  
อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน

THE ENVIRONMENTAL LEGAL MEASURES: CASE STUDY  
THE POLLUTION PROBLEM MANAGEMENT ON  
HAZARDOUS WASTE WITHIN THE AREA OF  
BANN KLANG MUNICIPAL, MUANG DISTRICT,  
LAMPHUN PROVINCE

ณัฐกานต์ แสงอรุณ

การศึกษาค้นคว้าโดยอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สำนักวิชานิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2556

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาการจัดการปัญหามลพิษ  
ที่เกิดจากของเสียอันตรายในเขตเทศบาล ตำบลบ้านกลาง  
อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน

THE ENVIRONMENTAL LEGAL MEASURES: CASE STUDY  
THE POLLUTION PROBLEM MANAGEMENT ON  
HAZARDOUS WASTE WITHIN THE AREA OF  
BANN KLANG MUNICIPAL, MUEANG DISTRICT,  
LAMPHUN PROVINCE

ณัฐกานต์ แสงอรุณ

การศึกษาค้นคว้าโดยอิสระนี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

2556

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าโดยอิสระ



.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ)



.....อาจารย์ที่ปรึกษา

(ดร. ชูเกียรติ น้อยนิม)



.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ھرรษา สวงวนน้อย)

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาชั้นคว่ำโดยอิสระฉบับนี้สำเร็จลงได้อย่างสมบูรณ์โดยได้รับความกรุณาและช่วยเหลือจาก อาจารย์ ดร. ชูเกียรติ น้อยฉิม ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่าในการรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาชั้นคว่ำโดยอิสระ พร้อมทั้งรับฟังและแนะนำข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในทางวิชาการให้แก่ผู้เขียนเป็นอย่างดี ทั้งยังได้ตรวจทานแก้ไขเนื้อหาในการศึกษาชั้นคว่ำโดยอิสระตั้งแต่ต้นจนสำเร็จอีกด้วย ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ และรองศาสตราจารย์ ดร. ھرรรษา สงวนน้อย เป็นอย่างสูง ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่าให้เกียรติเป็นประธานและคณะกรรมการสอบการศึกษาชั้นคว่ำโดยอิสระ ตลอดจนให้คำแนะนำต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์เพื่อการศึกษาชั้นคว่ำโดยอิสระฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นอีกด้วย

ขอขอบคุณ พระสงฆ ไชยเสส และว่าที่ร้อยตรี สมพร รุจิภิตติอังกุธร มิตรที่ได้ให้คำแนะนำข้อมูลทางด้านวิชาการ ตรวจทานเนื้อหา และภาษาในเบื้องต้น และขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลบ้านกลาง เจ้าหน้าที่ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ ส่วนประสานงานบัณฑิตศึกษาและส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่ได้อำนวยความสะดวกในการจัดทำการศึกษาชั้นคว่ำโดยอิสระเล่มนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอขอบคุณครอบครัว เพื่อนฝูงที่ได้คอยให้กำลังใจอันยิ่งใหญ่และคอยให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ด้วยดีตลอดมา และขอขอบคุณครู อาจารย์ที่คอยประสิทธิประสาทวิชาความรู้และปลูกฝังคุณธรรมความดีงามให้แก่ผู้เขียนผู้ด้วยดีเสมอมา

ท้ายที่สุดนี้ ถ้าการศึกษาชั้นคว่ำโดยอิสระฉบับนี้มีประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจประการใด ผู้เขียนขอมอบความรู้และคุณงามความดีนี้แก่มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง บิดา มารดาและครูบาอาจารย์ทั้งหลาย แต่ถ้าการศึกษาชั้นคว่ำโดยอิสระฉบับนี้มีข้อบกพร่องตรงส่วนใด ผู้เขียนขอน้อมรับความบกพร่องนั้นไว้แต่เพียงผู้เดียวและต้องขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

ณัฐกานต์ แสงอรุณ



|                                |   |
|--------------------------------|---|
| <b>Independent Study Title</b> | The Environmental Legal Measures: Case study the Pollution Problem Management on Hazardous waste within the area of Bann-Klang Municipal, Muang District, Lamphun Province. |
| <b>Author</b>                  | Nattakang Sangarun  |
| <b>Degree</b>                  | Master of Law   |
| <b>Advisory</b>                | Dr. Chukeat Niochim   |

## ABSTRACT

The objective of this thesis is to study on hazardous wastes problem management in the community through the occurring problems analysis. Furthermore, the thesis also intends to research on solutions to the problems in term of legislative measures for the hazardous wastes management in Ban Klang Municipal, Muang district, Lamphun Province. Based on the research, it shows that hazardous waste or dangerous waste in the community, are the residues or remains from the products that contain hazardous chemicals and materials, including the dangerous chemical materials that are degrading or no longer in used. In the near future, the situation of the current problems will start to worsen. The most important component that is really necessary for planning and determining the protocols for hazardous wastes management is the information on the volume and types of dangerous wastes in the different sources and also, the close observation on the problems. These will suitably and efficiently assist in preparing for the possible problems that may occur. The operation for solving the hazardous wastes problems in the community will not be successful if we did not get the cooperation from the people there. This has also helped in solving the problems as well as reducing the volume of the dangerous wastes from the sources. As a result, it has made the hazardous wastes management in the community more efficient and effective.

**Keywords:** Problem management/Hazardous waste/Waste in the community

## สารบัญ

|  | หน้า     |
|--|----------|
| กิตติกรรมประกาศ  | (3)      |
| บทคัดย่อภาษาไทย  | (4)      |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ   | (5)      |
| สารบัญตาราง  | (9)      |
| สารบัญภาพ  | (10)     |
| <b>บทที่</b>   |          |
| <b>1 บทนำ</b>  | <b>1</b> |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา                         | 1        |
| 1.2 สมมติฐานของการศึกษา                                    | 6        |
| 1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา                                | 7        |
| 1.4 ขอบเขตของการศึกษา                                      | 7        |
| 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา                                     | 8        |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา                   | 8        |
| <b>2 แนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม:</b>        |          |
| <b>กรณีการจัดการปัญหามลพิษที่เกิดจากของเสียอันตราย</b>     | <b>9</b> |
| 2.1 แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวข้องกับกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม | 9        |
| 2.2 ความหมายของของเสียอันตราย                              | 20       |
| 2.3 ประเภทของขยะ   | 24       |
| 2.4 แหล่งกำเนิดของเสียอันตราย                              | 26       |
| 2.5 หลักการจัดการของเสียอันตราย                            | 29       |

## สารบัญ (ต่อ)

|   | หน้า      |
|---|-----------|
| <b>บทที่</b>  |           |
| <b>3</b> <b>มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตราย</b>               |           |
| <b>ของประเทศไทยและต่างประเทศ</b>  | <b>32</b> |
| 3.1 มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ   | 33        |
| 3.2 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย  | 44        |
| 3.3 บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย                           | 68        |
| <b>4</b> <b>สภาพปัญหาที่เกิดจากของเสียอันตรายในเขตพื้นที่เทศบาล</b>               |           |
| <b>ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน</b>                                       | <b>71</b> |
| 4.1 บริบททั่วไปในเขตพื้นที่เทศบาล ตำบลบ้านกลาง                                    | 71        |
| 4.2 สภาพปัญหาที่เกิดจากของเสียอันตรายในเขตพื้นที่เทศบาล ตำบลบ้านกลาง              | 74        |
| 4.3 แนวทางปัจจุบันในการจัดการของเสียอันตราย<br>ในเขตพื้นที่เทศบาล ตำบลบ้านกลาง    | 81        |
| <b>5</b> <b>วิเคราะห์ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการจัดการ</b>                      |           |
| <b>ปัญหาของเสียอันตรายในเขตพื้นที่เทศบาล</b>                                      |           |
| <b>ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน</b>                                       | <b>85</b> |
| 5.1 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการของเสียอันตราย                     | 86        |
| 5.2 วิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตราย<br>ในเขตเทศบาล ตำบลบ้านกลาง | 90        |
| 5.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมาย<br>ของประเทศไทยกับต่างประเทศ             | 92        |
| 5.4 วิเคราะห์แนวทางแก้ไข และการจัดการของเสียอันตราย<br>ในเขตเทศบาล ตำบลบ้านกลาง   | 100       |

## สารบัญ (ต่อ)

|                        | หน้า |
|------------------------|------|
| บทที่                  |      |
| 6 บทสรุป และข้อเสนอแนะ | 104  |
| 6.1 บทสรุป             | 104  |
| 6.2 ข้อเสนอแนะ         | 111  |
| รายการอ้างอิง          | 114  |
| ประวัติผู้เขียน        | 121  |



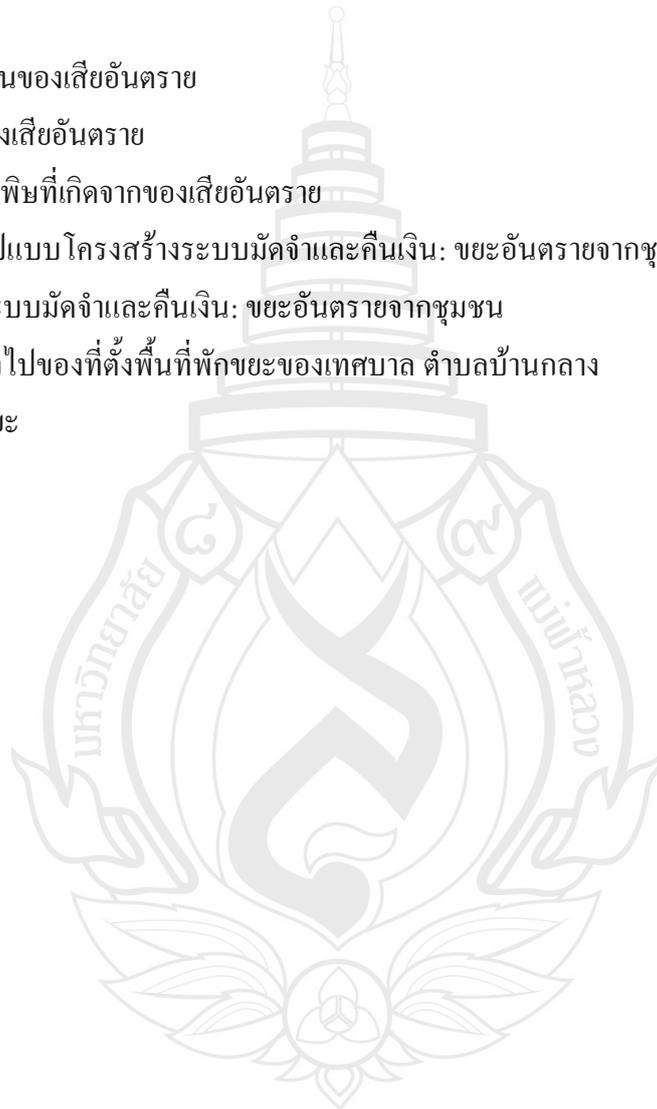
## สารบัญตาราง

| ตาราง  | หน้า |
|--|------|
| 3.1 ข้อกำหนด กฎ ระเบียบสำคัญที่เกี่ยวกับของเสียของสหภาพยุโรป (EU Directives) | 34   |
| 4.1 ปัญหาที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการร้องเรียนจากประชาชน          | 80   |
| 6.1 สรุปข้อบกพร่องและแนวทางแก้ไข   | 109  |



## สารบัญภาพ

| ภาพ   | หน้า |
|---|------|
| 2.1 แหล่งกำเนิดของเสียอันตราย                                     | 28   |
| 2.2 ตัวอย่างของเสียอันตราย  | 28   |
| 2.3 ลักษณะมลพิษที่เกิดจากของเสียอันตราย                           | 29   |
| 3.1 ข้อเสนอรูปแบบโครงสร้างระบบมัดจำและคืนเงิน: ขยะอันตรายจากชุมชน | 58   |
| 3.2 ข้อเสนอระบบมัดจำและคืนเงิน: ขยะอันตรายจากชุมชน                | 58   |
| 4.1 ลักษณะทั่วไปของที่ตั้งพื้นที่พักขยะของเทศบาล ตำบลบ้านกลาง     | 78   |
| 4.2 พื้นที่พักขยะ   | 78   |



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากในปัจจุบันการขยายตัวของเศรษฐกิจและสังคมส่งผลให้มีการผลิตสินค้าและบรรจุภัณฑ์รูปแบบต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสินค้าและบรรจุภัณฑ์ส่วนใหญ่มีการผลิตที่ซับซ้อนและใช้องค์ประกอบที่กำจัดการ อีกทั้งประชาชนไม่เห็นความสำคัญในการคัดแยกขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย ณ ชุมชนแหล่งกำเนิด เพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์อีกครั้ง จึงทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดจากการอุปโภคและบริโภคของประชาชนมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามจำนวนประชากร ไม่ว่าจะเป็นขยะมูลฝอยทั่วไป เช่น เศษกระดาษ เศษผ้า เศษสินค้า ถุงพลาสติก แก้วพลาสติกหรือพลาสติกที่เก็บกวาดจากถนนและตลาด เป็นต้น หรือแม้แต่ของเสียอันตรายจากชุมชนที่ใช้แล้ว เช่น น้ำมันหล่อลื่นที่ใช้แล้ว แบตเตอรี่รถยนต์ แบตเตอรี่โทรศัพท์เคลื่อนที่ และถ่านไฟฉาย ฯลฯ รวมทั้งขยะมูลฝอยที่ติดเชื้อ เช่น ซากหรือชิ้นส่วนของมนุษย์และสัตว์ เข็ม ใบบิดผ่าตัด กระบอกฉีดยา สำลี ผ้าก๊อซ ที่เกิดจากการตรวจวินิจฉัยทางการแพทย์และการรักษาพยาบาล ฯลฯ ทั้งนี้ขยะมูลฝอยทั่วประเทศยังคงเพิ่มขึ้นทุกปี โดยปี พ.ศ. 2555 มีขยะมูลฝอยทั่วประเทศประมาณ 16 ล้านตันหรือวันละ 43,000 ตัน โดยร้อยละ 22 เป็นขยะที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร (9,800 ตันต่อวัน) แต่มีเพียงร้อยละ 36 หรือเพียง 5.8 ล้านตันของขยะทั้งหมด ที่ได้รับการจัดการตามระบบ ส่วนที่เหลือกว่า 10 ล้านตัน ถูกกำจัดทิ้งโดยการเผา กองทิ้งในบ่อดินเก่าหรือพื้นที่รกร้างเป็นขยะคงค้าง และเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นทุกปีจากปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้นตามการบริโภค<sup>1</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดลำพูน ซึ่งเป็นจังหวัดเล็กก็มีปริมาณขยะมูลฝอยมากถึง 15-18 ตัน/วันสำหรับการคาดการณ์เกี่ยวกับของเสียอันตรายต่อสถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย ปี พ.ศ. 2556 แหล่งน้ำที่มีคุณภาพน้ำอยู่ในเกณฑ์ดีมีแนวโน้มลดลง ขณะที่แหล่งน้ำที่อยู่ในระดับพอใช้และเสื่อมโทรมกลับเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ท่าจีนตอนล่าง ท่าจีนตอนกลาง ลำตะคองตอนล่าง และเพชรบุรีตอนล่าง เนื่องจากการปนเปื้อนของ

<sup>1</sup> บริษัท เกลินิวส์ เว็บบ์ จำกัด, *คมชัดปี 54 คนไทยผลิตขยะวันละ 43.8 ล้านกิโล*, สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์

แหล่งน้ำทั้งจากแบคทีเรียกลุ่มโคลิฟอร์มหรือน้ำเสียจากชุมชน ขณะที่คุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง โดยเฉพาะอ่าวตัว ก. เสื่อมโทรมสูง เพราะต้องรับน้ำจืดจากแม่น้ำสายใหญ่ที่ไหลผ่านชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม และเกษตรกรรมหลายสาย ส่วนปัญหาขยะมูลฝอยในชุมชน ซึ่งเป็นที่กังวลอยู่นั้น ปัจจุบันพบขยะมูลฝอยทั่วประเทศ 16 ล้านตัน เทียบกับปีที่ผ่านมาลดลงราว 8 หมื่นตัน โดยกำจัดตามหลักวิชาการอย่างถูกต้องเพียง 5.8 ล้านตันเท่านั้น ที่เหลืออีกกว่า 10 ล้านตัน ถูกเผาทิ้ง ทำให้เกิดสารตกค้างในสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะน้ำใต้ดินที่ใช้อุปโภคบริโภค ซึ่งคาดว่าจะสะสมเพิ่มขึ้นทุกปีตามปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่าปริมาณขยะที่กำจัดได้มีสัดส่วนไม่ถึง 50% ของปริมาณขยะทั้งหมด<sup>2</sup> โดยของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นแบ่งได้<sup>3</sup> ดังนี้

1. ของเสียอันตรายที่เป็นกลุ่มแบตเตอรี่ หลอดไฟ และภาชนะบรรจุสารเคมี ประมาณ 340,000 ตัน
2. ของเสียอันตรายที่เป็นกลุ่มซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ประมาณ 367,000 ตัน
3. ของเสียอันตรายที่เป็นมูลฝอยติดเชื้อประมาณ 41,000 ตัน
4. ของเสียอันตรายที่เป็นสารเคมีอันตราย

ด้านสถานการณ์ขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายในชุมชน ของปี พ.ศ. 2555 เกิดขึ้นประมาณ 16 ล้านตัน หรือ 43,000 ตันต่อวัน ลดลงจากปีที่ผ่านมาประมาณ 8 หมื่นตัน (ปี พ.ศ. 2554 มีขยะและของเสียอันตรายเพิ่มขึ้นมากกว่าปกติจากกรณีอุทกภัย) สำหรับของเสียอันตราย ผลการศึกษาของกรมโรงงานอุตสาหกรรมจากการสำรวจปริมาณกากของเสียอุตสาหกรรม สารอันตรายที่ถูกนำมาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งการสาธารณสุข เกษตรกรรม และอุตสาหกรรม ในแต่ละปีจึงมีการนำเข้าและการผลิตสารอันตรายเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากขาดมาตรการควบคุมการนำเข้าที่รัดกุม การผลิต การขนส่ง และนำไปใช้ไม่ถูกต้องแล้วจะทำให้สารอันตรายแพร่กระจายสู่สิ่งแวดล้อมหรือบางครั้งอาจเกิดอุบัติเหตุ สร้างความเสียหายต่อชีวิตและสิ่งแวดล้อมได้ โดยในปี พ.ศ. 2555 มีปริมาณที่เกิดขึ้นทั่วประเทศจำนวน 3.95 ล้านตัน คิดเป็นร้อยละ 84 ของปริมาณของเสียอันตรายทั้งหมด<sup>4</sup> ซึ่งแม้ว่าจะมีการกำกับดูแลการจัดการของเสียที่เกิดจากการ

<sup>2</sup> มุณิธิวิจิตร, สถานการณ์สิ่งแวดล้อม'56 ห่วงทุนรุกป่า-ขยะพิษ-อุตสาหกรรม, (กรุงเทพฯ: มุณิธิฯ, 2556)

<sup>3</sup> ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการ จัดทำร่างกฎหมายรองรับการดำเนินงานตามแผนแม่บทขยะมูลฝอยแห่งชาติ, รายงานฉบับสมบูรณ์, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ฯ, 2546).

<sup>4</sup> ไทยพีบีเอส, กรมควบคุมมลพิษสรุปสถานการณ์ "อากาศ-น้ำ-ขยะ" ปี'55 พื้นที่ไหนอากาศอย่างไร!, สืบค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2556, จาก <http://thaipublica.org/2013/01/the-pollution-situation-2012/>

ประกอบกิจการ โรงงานอุตสาหกรรมโดยโรงงานรับจัดการสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุ ไม่ใช่แล้วที่เป็นของเสียอันตรายทั้งประเทศกว่า 300 แห่ง ซึ่งรองรับของเสียอันตรายได้กว่า 10 ล้านตัน แต่ก็ยังพบปัญหาการลักลอบทิ้งกากของเสียเกิดขึ้นหลายครั้งในหลายพื้นที่

ด้วยเหตุผลข้างต้นตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันทำให้กรมควบคุมมลพิษได้เสนอแผนจัดการระดับชาติเพื่อการปฏิบัติตามอนุสัญญาสตอกโฮล์มว่าด้วยสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน (Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants: PoPs)<sup>5</sup> ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบต่อแผนจัดการฯ ดังกล่าว ภายใต้แผนจัดการฯ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดการสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน (Persistent Organic Pollutants: POPs) โดยมีกำหนดระยะเวลาดำเนินงานตามแผน 5 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551-2555 โดยรวมถึงจังหวัดลำพูนที่มีผู้ป่วยที่ได้รับสารพิษจากมลพิษที่มาจากรองานอุตสาหกรรมที่มีจำนวนถึง 387 โรงงาน<sup>6</sup> และเมื่อเทียบกับปัญหามลพิษที่มาจากทางอากาศและทางน้ำในจังหวัดลำพูน พบว่าปัญหาของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรมและจากบ้านเรือนที่ไม่ได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องมีอัตราที่สูงอยู่ในระดับที่ 1 โดยมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากการรั่วไหล การบำบัดหรือกำจัดของเสียอันตราย รวมทั้งการปนเปื้อนของสารอันตรายในน้ำอยู่ในระดับรองตามลำดับ เนื่องจากมีจำนวนโรงงานถึง 157 แห่ง ที่มีอัตรามลพิษสูงถึงร้อยละ 40.57 ซึ่งปัญหาขยะจากของเสียอันตรายหรือสารเคมีต่าง ๆ เป็นปัญหาใหญ่ในจังหวัดลำพูน ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพเมื่อเข้าสู่ร่างกายมนุษย์ ไม่ว่าจะโดยทางการหายใจ การรับประทาน การสัมผัสทางผิวหนัง เช่น เป็นสารก่อมะเร็ง ทำลายระบบประสาทและสมอง สะสมในตับ ไต ถูกรังสี ต่อมไทรอยด์ ก่อให้เกิดการพิการแต่กำเนิดได้<sup>7</sup> นอกจากนี้กรมควบคุมมลพิษได้รับแจ้งในปี พ.ศ. 2554

<sup>5</sup> ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาเมื่อวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2548.

<sup>6</sup> กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *การประมาณการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม*, สืบค้นเมื่อ 27 ตุลาคม 2555, จาก [http://www.pcd.go.th/info\\_serv/ipis/PollutantFormThai.cfm?query=findPollutant](http://www.pcd.go.th/info_serv/ipis/PollutantFormThai.cfm?query=findPollutant).

<sup>7</sup> จากข้อมูลของสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข ปี พ.ศ. 2550 พบว่าในประเทศไทยมีอัตราการตายจำแนกตามสาเหตุที่สำคัญในปี พ.ศ. 2550 ด้วยโรคมะเร็งและเนื้องอกทุกชนิดสูงเป็นอันดับหนึ่ง และข้อมูลของผู้ป่วยนอกด้วยโรคเนื้องอก (รวมมะเร็ง) ทั่วประเทศ พบว่ามีอัตรา 14.78 ต่อประชากรพันคน ในปี พ.ศ. 2551 สำนักระบาดวิทยา ได้รายงานไว้ว่า มีผู้ได้รับสารอันตรายทางอุตสาหกรรม 226 ราย โดยจำแนกเป็นพิษจากสารปิโตรเลียม 121 ราย พิษแก๊สและไอระเหย 43 ราย และพิษจากโลหะหนัก 62 ราย จากสถิติของกรมควบคุมมลพิษพบว่า มีอุบัติภัยจากสารเคมี (รวมถึงการลักลอบทิ้งสารเคมี) จำนวน 44 ครั้ง โดยเป็นสาเหตุจากการลักลอบทิ้งสารเคมีมากที่สุด (18 ครั้ง) รองลงมา ได้แก่ เหตุเกิดในโรงงานอุตสาหกรรมและโกดังเก็บสารเคมี (13 ครั้ง) การขนส่งสารเคมี (10 ครั้ง) กรณีอื่น ๆ อีก (3 ครั้ง) โดยมีสาเหตุจากสถานที่ฝังกลบขยะ พื้นที่ดำเนินการก่อสร้างและสถานประกอบการที่ไม่ใช่โรงงานอุตสาหกรรม จากอุบัติภัยสารเคมีที่เกิดขึ้นทำให้มีผู้เสียชีวิต 4 ราย บาดเจ็บ 254 ราย พื้นที่ที่เกิดเหตุบ่อยครั้งที่สุด ได้แก่ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ระยอง ชลบุรี และกาญจนบุรี.

พบว่า เกิดอุบัติเหตุขึ้นจำนวน 37 ครั้ง รวมการลัดลอบทิ้งกากของเสีย เป็นเหตุที่เกิดจากการขนส่งสารเคมี 4 ครั้ง เกิดในโรงงานอุตสาหกรรม 6 ครั้ง โกดังเก็บสารเคมี 3 ครั้ง การลัดลอบทิ้งกากของเสีย 19 ครั้ง และอื่น ๆ 5 ครั้ง เช่น สารเคมีผุดในบ้าน สารเคมีรั่วไหลในห้องปฏิบัติการ มีผู้ได้รับผลกระทบหรือบาดเจ็บ 53 ราย เสียชีวิต 1 ราย มีการร้องเรียนเรื่องมลพิษ 431 เรื่อง โดยปัญหามลพิษที่ได้รับการร้องเรียนมากที่สุด ได้แก่ มลพิษด้านอากาศ ร้อยละ 68 เสียงดังและความสั่นสะเทือน ร้อยละ 20 น้ำเสีย ร้อยละ 10 กากของเสียและสารอันตราย ร้อยละ 2 ทั้งนี้จังหวัดที่มีการร้องเรียนมากที่สุดคือ กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล<sup>8</sup> จึงนับได้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญ และต้องรีบดำเนินการแก้ไขโดยรวดเร็ว

ในปัจจุบันจังหวัดลำพูนเป็นจังหวัดที่มีขนาดเล็กที่สุดในภาคเหนือของประเทศไทย<sup>9</sup> และเป็นอีกจังหวัดหนึ่งที่มีการพัฒนาเขตนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ทั้งนี้ส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของจังหวัดเป็นอย่างมาก เพราะมีการขยายตัวในภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากจังหวัดลำพูนเป็นจังหวัดที่มีศักยภาพในการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมทั้งทางด้านภูมิประเทศ ทรัพยากร และค่าจ้างแรงงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา มีการส่งเสริมการลงทุนของจังหวัดลำพูน โดยมีโครงการที่ได้รับการอนุมัติให้ส่งเสริมการลงทุน จำนวน 27 โครงการ มีจำนวนเงินลงทุน 4,980 ล้านบาท มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 7,638 คน โดยประเภทธุรกิจที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก และเป็นโครงการขยายการลงทุนจากโครงการเดิมที่เคยได้รับการส่งเสริมการลงทุนไปแล้ว โดยในปี พ.ศ. 2545 มีมูลค่าการส่งออกประมาณ 55,667 ล้านบาท เงินลงทุนรวม 56,442 ล้านบาท การจ้างงานรวม 38,876 คน ส่วนในปีพ.ศ. 2547 มีมูลค่าการส่งออกประมาณ 64,222 ล้านบาท เงินลงทุนรวม 65,361 ล้านบาท การจ้างงานรวม 43,456 คน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของความเจริญทางอุตสาหกรรมของจังหวัดลำพูนในอนาคตอย่างไม่หยุดยั้ง และก็เป็นสาเหตุหลักอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาขยะ โดยเฉพาะขยะจากสารอันตราย มูลฝอยหรือที่เรียกกันติดปากว่า “ขยะ” นับว่ายิ่งจะกลายเป็นปัญหาของชุมชนเมือง โดยเฉพาะจังหวัดลำพูนที่มีเขตอุตสาหกรรม อีกทั้งมีจำนวนประชากรแฝงเพิ่มมากขึ้นอย่างหนาแน่นในเขตอุตสาหกรรม

ปัจจุบันนี้จังหวัดลำพูนต้องประสบกับปัญหาในการกำจัดมูลฝอยอย่างยิ่ง อีกทั้งต้องหาหนทางในการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งรีบ เพราะปัญหาขยะส่วนหนึ่งส่งผลให้เกิดมลภาวะทางอากาศ เพราะ

<sup>8</sup> กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: กรมฯ, 2551).

<sup>9</sup> จังหวัดลำพูนเป็นจังหวัดที่มีขนาดเล็กที่สุดในภาคเหนือของประเทศไทย มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 4,505.882 ตารางกิโลเมตร บริเวณที่กว้างที่สุดประมาณ 43 กิโลเมตร และยาวจากเหนือจดใต้ 136 กิโลเมตร ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นที่ราบหุบเขาและพื้นที่ภูเขา ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของจังหวัดมีที่ราบซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของที่ราบเชียงใหม่-ลำพูน มีประชากรจำนวนทั้งหมด 403,952 คน (พ.ศ. 2554), ดู กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ประกาศสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร แยกเป็นกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2554, (กรุงเทพฯ: กรมฯ, 2554).

ลักษณะภูมิประเทศของจังหวัดส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูง จึงเป็นสาเหตุในการระบายตัวของอากาศไม่ดี ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพกาย สุขภาพจิต และที่สำคัญสร้างปัญหามลภาวะทางอากาศตามมาอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่ของเทศบาลตำบลบ้านกลาง<sup>10</sup> อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน ที่เป็นตำบลขนาดเล็กแต่มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ผลเสียหรืออันตรายเกี่ยวกับขยะหรือของเสียต่าง ๆ จึงเกิดผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในตำบลนี้และตำบลใกล้เคียง และแม้ว่าจังหวัดลำพูนมีการตั้งศูนย์กำจัดขยะ 1 แห่ง เป็นของกลุ่มองค์กรบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง ร่วมกับ 3 เทศบาลตำบล และ 11 องค์กรบริหารส่วนตำบล พื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน แต่ในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2547 ที่ผ่านมา จังหวัดลำพูนมีปัญหาด้านไม่มีพื้นที่ในการกำจัดขยะมูลฝอย ทั้งนี้เนื่องจากเทศบาลต่าง ๆ ได้หมดสัญญาจ้างบริษัทเอกชนที่รับกำจัดขยะ ทางเทศบาลลำพูนจึงได้นำขยะไปกำจัดที่สถานกำจัดขยะเหมืองจิ้วสวนมุกดา ตำบลเหมืองจิ้ว อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน แทน ซึ่งเป็นสถานกำจัดขยะแบบฝังกลบที่ถูกหลักสุขาภิบาล นอกจากนั้นมีการคัดแยกขยะอินทรีย์ไปทำเป็นปุ๋ยหมักและน้ำ EM ส่วนกระดาษ ขวดพลาสติก เศษแก้ว ถูกแยกไปยัง โรงเก็บขยะรีไซเคิล ขยะที่เหลือนำไปเข้าเตาเผาขยะ ซึ่งมี 2 เตาเผาสามารถกำจัดขยะได้วันละ 5 ตัน/เผา ขยะที่เหลือบางส่วนได้จ้างบริษัทเอกชนทำการฝังกลบที่สถานกำจัดขยะเหมืองจิ้ว สวนมุกดา ตำบลเหมืองจิ้ว อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน และยังพบว่าเตาเผาขยะอยู่ในพื้นที่ทรุดโทรม ตัวปล่อยควันที่เตาเผาชำรุดทั้ง 4 ปล่อง ทำให้เปลวไฟและควันพุ่งออกมาข้างนอก เป็นอันตรายต่อเจ้าหน้าที่ และทำให้เกิดมลภาวะ นอกจากนี้ สายพานที่ลำเลียงขยะก็หมดอายุ และจากเหตุผลที่กล่าวมานี้ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง

<sup>10</sup> ลักษณะทางภูมิศาสตร์ทั่วไปของตำบลบ้านกลางในปัจจุบัน มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 18 ตารางกิโลเมตร อยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองลำพูน ประมาณ 10 กิโลเมตร อาณาเขตทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลมะเขือแจ้ อำเภอเมืองลำพูน ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลศรีบัวบาน และตำบลป่าสัก อำเภอเมืองลำพูน ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลศรีบัวบาน อำเภอเมืองลำพูน ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลเหมืองง่า และตำบลเวียงของ อำเภอเมืองลำพูน ตำบลบ้านกลางประกอบด้วยหมู่บ้านจำนวน 12 หมู่บ้าน คือ หมู่ 1 บ้านพญาผาบ หมู่ 2 บ้านท่าล้อ-ศรีคำ หมู่ 3 บ้านขี้เหล็ก หมู่ 4 บ้านต้นป่าฝ้าย หมู่ 5 บ้านศรีชุม หมู่ 6 บ้านสิงห์เค็ง หมู่ 7 บ้านร่องสาว หมู่ 8 บ้านแม่ยาก หมู่ 9 บ้านกลาง หมู่ 10 บ้านประตู่โจง หมู่ 11 บ้านหอชัย และหมู่ 12 บ้านแจ่มพัฒนา ประชากรตามทะเบียนราษฎรทั้งสิ้น 8,809 คน แยกเป็นเพศชาย 4,169 คน เพศหญิง 4,640 คน ครีวเรือน 8,833 หลัง ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย ธุรกิจส่วนตัว รับข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และเกษตรกรรม และเทศบาลตำบลบ้านกลาง ได้รับการจัดตั้งและยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเทศบาลตำบล เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2550, คู่มือสำนักงานเทศบาลตำบลบ้านกลาง, ข้อมูลพื้นฐานตำบล, สืบค้นเมื่อ 31 ตุลาคม 2555, จาก <http://www.banklanglp.go.th/index.php/2012-06-22-15-39-21>

จากปัญหาข้างต้นที่เกิดขึ้นของเทศบาลตำบลบ้านกลาง ทำให้มีการศึกษาวิจัยถึงแนวทางและมาตรการทางกฎหมาย<sup>11</sup> ของประเทศไทยที่เหมาะสมสำหรับการจัดการปัญหามลพิษที่เกิดจากของเสียอันตรายที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมและของชุมชน โดยจะทำการศึกษาถึงมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อที่จะทราบประสิทธิภาพในการจัดการกับของเสียอันตรายที่เกิดจากซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว รวมทั้งจะใช้ข้อมูลจากสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอแนะให้มีการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการของเสียอันตราย กฎหมายที่เสนอแนะเป็นกฎหมายที่นำเอามาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการของเสียอันตราย เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่ประชาชนในการแยกทิ้งของเสียอันตรายจากซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วออกจากขยะมูลฝอยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่อจัดการของเสียอันตรายจากซากผลิตภัณฑ์หรืออุตสาหกรรมที่ใช้แล้ว ซึ่งนับวันจะเพิ่มปริมาณและจะกลายเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบรุนแรงต่อระบบนิเวศและสุขภาพของประชาชนในอนาคต จึงควรมีการจัดทำกฎหมายเพื่อจัดการของเสียอันตรายจากซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ซึ่งเป็นของเสียอันตรายที่เกิดจากการบริโภคของชุมชน โดยใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาเสริมมาตรการบังคับและมาตรการทางสังคม อันได้แก่ การสร้างความรู้และความเข้าใจให้แก่ประชาชน เกี่ยวกับของเสียอันตรายจากซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วของชุมชนที่ควรอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายนี้ นอกจากนี้ จะมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและตระหนักต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน และภาครัฐควรมีการจัดกระบวนการเปิดพื้นที่ฐานสาธารณะ และเวทีเสวนาให้กับทุกภาคส่วนได้เข้ามาให้ข้อคิดเห็นและหาทางออกรวมทั้งเสนอมาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดการของเสียอันตรายและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

## 1.2 สมมติฐานของการศึกษา

บทบัญญัติทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหามลพิษที่เกิดจากของเสียอันตรายของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจนและครอบคลุมเพียงพอที่จะนำไปปรับใช้ได้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหามลพิษที่เกิดจากของเสียอันตรายในเขตเทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน นับวันจะมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น เห็นควรที่จะ

<sup>11</sup> ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช 2474 พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 เป็นต้น. ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการ จัดทำร่างกฎหมายรองรับการดำเนินงาน ตามแผนแม่บทขยะมูลฝอยแห่งชาติ.

ทำการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาหมลพิษจากของเสียอันตราย มาปรับใช้ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเทศบาลปัจจุบันและอนาคตของเทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน รวมทั้งของประเทศไทยด้วย

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.3.1 เพื่อศึกษาแนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมกับการจัดการปัญหาหมลพิษที่เกิดจากของเสียอันตราย

1.3.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาของเสียอันตรายของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.3.3 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาหมลพิษในปัจจุบันที่เกิดจากการจัดการของเสียอันตรายในเขตเทศบาล ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน

1.3.4 เพื่อศึกษาร่างแนวทางมาตรการทางกฎหมายในการจัดการของเสียอันตรายในเขตเทศบาล ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษานี้ มุ่งศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาการจัดการปัญหาหมลพิษที่เกิดจากของเสียอันตราย รวมถึงศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาของเสียอันตราย ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาของเสียอันตรายของประเทศไทยและต่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น ศึกษาสภาพปัญหาการจัดการของเสียอันตราย ตลอดจนศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดการของเสียอันตรายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อเป็นการจัดการปัญหาหมลพิษที่เกิดจากของเสียอันตรายในชุมชน และเพื่อเสนอแนะแนวทางให้ชุมชนมีการแยกประเภทของเสียอันตรายออกจากขยะมูลฝอยทั่วไปก่อนทิ้ง

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิจัยนี้ จะใช้วิธีการค้นคว้า และรวบรวมข้อมูล โดยการศึกษาจากเอกสารเป็นหลักหรือที่เรียกว่า Documentary Research คือเป็นการศึกษาจากวิทยานิพนธ์หรือวิจัยที่เกี่ยวข้อง ความสำเร็จ ความล้มเหลวที่มีปรากฏของการใช้กฎหมายในประเทศไทย ตลอดจนตัวอย่างที่แสดงถึงผลสำเร็จของการบังคับใช้กฎหมายที่ปรากฏในกรณีของต่างประเทศ รายงานการวิจัย เอกสารทางวิชาการ บทความที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทั้งหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสังแวดล้อม ว่าด้วยการจัดการปัญหามลพิษที่เกิดจากของเสียอันตรายที่มีอยู่ในประเทศไทย และในเขตพื้นที่เทศบาลในปัจจุบัน ระเบียบ ข้อบังคับ และรายงานการประชุมที่เกี่ยวข้อง จากแหล่งข้อมูลทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงข้อเสนอต่าง ๆ และวิธีแก้ไขและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดการของเสียอันตรายในชุมชนในปีต่อปี และเมื่อมีจำนวนเพิ่มขึ้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีวิธีการอย่างไรบ้างที่จะดำเนินการแก้ไข และการวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎระเบียบเพิ่มเติมที่มีนอกเหนือจากกฎหมายที่มีอยู่ โดยศึกษาความเป็นไปได้และความสอดคล้องกับปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

1.6.1 ทราบถึงแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการจัดการของเสียอันตรายในเขตเทศบาล ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน

1.6.2 ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาการจัดการของเสียอันตรายในชุมชนของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.6.3 ทราบถึงสภาพปัญหาการจัดการของเสียอันตราย โดยการสำรวจพื้นที่ในเขตเทศบาล ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน

1.6.4 ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหา และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดการของเสียอันตรายในชุมชนเทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: กรณีการจัดการปัญหามลพิษที่เกิดจากของเสียอันตราย

ในปัจจุบันการอุปโภคและบริโภคของครัวเรือน กิจกรรมพาณิชยกรรมและการให้บริการต่าง ๆ ในชุมชน ประชาชนส่วนใหญ่มักทิ้งของเสียอันตรายจากชุมชนปะปนไปกับขยะมูลฝอยทั่วไป และจะเป็นการเก็บรวบรวมไปกำจัดโดยวิธีการฝังกลบรวมกันในสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยทั่วไปของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามยังไม่มีระบบป้องกันการปนเปื้อนของสารอันตรายจากของเสียอันตรายจากชุมชนเหล่านั้นสู่ห่วงโซ่อาหารและสิ่งแวดล้อม และอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ สาเหตุของปัญหาที่สำคัญเกิดจากประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในผลกระทบจากการปนเปื้อนของสารพิษต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชน ยังไม่มีระบบและเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นในการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชนอย่างถูกหลักวิชาการ อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะมาควบคุมและกำกับดูแลอย่างเป็นรูปธรรม

จากหัวข้อการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาการจัดการปัญหามลพิษที่เกิดจากของเสียอันตรายในเขตเทศบาล ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน ได้มีแนวคิดที่สำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหามลพิษที่เกิดจากของเสียอันตราย เนื่องด้วยสาเหตุที่สภาพอากาศเป็นสภาพแวดล้อมที่อยู่รอบ ๆ ตัวเรา ดังนั้น โดยพื้นฐานในทางกฎหมายของประเทศส่วนใหญ่จะพิจารณาความสัมพันธ์หรือวางรากฐานระหว่างสภาพอากาศ สิ่งแวดล้อมกับกฎหมายในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

#### 2.1 แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

##### 2.1.1 แนวคิด และวิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

ก่อนปี พ.ศ. 2518 ประเทศไทยมิได้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ก็มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายแต่ละฉบับมี

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในบางเรื่อง ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับโรงงานก็มีบทบัญญัติให้อำนาจกระทรวงอุตสาหกรรมรับผิดชอบดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดจากการประกอบกิจการโรงงานด้วย กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขก็มอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานท้องถิ่นรับผิดชอบปัญหาสิ่งแวดล้อมบางลักษณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญและการจัดการมูลฝอยสิ่งปฏิกูล กฎหมายเกี่ยวกับการเดินเรือและการรักษาแม่น้ำลำคลองก็มีบทบัญญัติห้ามการทิ้งสิ่งต่าง ๆ ลงในแม่น้ำลำคลองอันเป็นอุปสรรคต่อการคมนาคมทางน้ำ กฎหมายว่าด้วยประมงก็มีบทบัญญัติการก่อให้เกิดอันตรายแก่สัตว์น้ำที่จับ เป็นต้น ส่วนในเรื่องของการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติก็มีกฎหมายสำหรับทรัพยากรธรรมชาติแต่ละประเภทไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ทรัพยากรดินและแร่ธาตุต่าง ๆ และหากมีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นและจำเป็นต้องมีการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ที่ก่อความเสียหาย ก็ฟ้องเรียกค่าเสียหายกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟ้องตามกฎหมายว่าด้วยละเมิด

ประเทศไทยได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงเป็นครั้งแรก คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518<sup>12</sup> ซึ่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่รับผิดชอบเรื่องสิ่งแวดล้อมในภาพรวมทั้งหมด ขณะเดียวกันกฎหมายและหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในแต่ละเรื่องอยู่เดิมนั้นยังคงทำหน้าที่ต่อไป คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีได้มีอำนาจเพียงพอที่จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535<sup>13</sup> โดยมีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมทั้งยกเลิกสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยได้ก่อตั้งหน่วยงานใหม่ 3 หน่วยงานขึ้น เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยตรงคือ 1) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2) กรมควบคุมมลพิษ และ 3) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม แม้ว่ากฎหมายฉบับใหม่นี้จะมีได้

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 92, ตอนที่ 40, (19 กุมภาพันธ์ 2518), 19.

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 139, ตอนที่ 37, (4 เมษายน 2535), 1.

ยกเลิกกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ แต่ก็มักมีกลไกหลายอย่างที่จะช่วยทำให้หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมกับหน่วยงานอื่นสามารถทำงานร่วมกันในลักษณะที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม

### 2.1.2 แนวคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม

แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right to the Environment)<sup>14</sup> ได้ปรากฏขึ้นพร้อมกับการพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีวิวัฒนาการเมื่อไม่นานมานี้ อันเป็นผลมาจากความวิตกกังวลของมนุษยชาติต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมว่าอาจจะต้องสูญสลายลงไปเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ ประกอบกับการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างใหญ่หลวง ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นที่มาของแนวความคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมควรถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ (common heritage of mankind)” และถือเป็นหน้าที่ของทุก ๆ คนที่ต้องร่วมมือกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ให้ดำรงอยู่กับมนุษย์ตลอดไป ทั้งนี้เพื่อที่มนุษย์จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสมทั้งในปัจจุบันและอนาคต<sup>15</sup>

สำหรับแนวคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>16</sup> ได้บัญญัติรับรองแนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 66 ที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน” ซึ่งหมายความว่า แต่ละท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นย่อมมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้มาตรา 67 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับชุมชนและรัฐในการคุ้มครองส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิต จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับรองสิทธิของชุมชนและปัจเจกบุคคลในการที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีสะอาด ปราศจากมลพิษ โดยบัญญัติอยู่ในหมวด 3 ซึ่งเป็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย สิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องให้การรับรองและให้ความคุ้มครอง

<sup>14</sup> น้าแท้ มีบุญส้าง, การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action) และการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2550), 57-63.

<sup>15</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), 26.

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124, ตอนที่ 47 ก, (24 สิงหาคม 2550), 1, ต่อไปในวิทยานิพนธ์นี้จะเรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550”.

การควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ได้อาศัยแนวคิดทางคณิตศาสตร์ที่ว่า ด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมและได้อาศัยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น จึงถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในอันที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี เหมาะสมและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้น การให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนจึงควรขยายความรวมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ได้อาศัยและใช้ประโยชน์อยู่ด้วย สิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ถือเป็นสิทธิของปัจเจกชนทุก ๆ คนที่จะมีส่วนร่วมในการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นไว้ด้วยเช่นกันแนวความคิดในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นกระบวนการแปรรูปจารีตประเพณีวิถีชีวิตของท้องถิ่นให้กลับกลายเป็นแนวความคิดที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกล่าวอ้างสร้างความชอบธรรมในสิทธิการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ในภาคเหนือชาวบ้านจะปกป้องสิทธิของตนเองผ่านการณรงค์เพื่อให้รัฐรับรองสิทธิตามกฎหมายของชาวบ้านในการจัดการป่าชุมชน ทั้งนี้เพราะชาวบ้านมองการมีส่วนร่วมของตนในกระบวนการผลักดันให้ออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนว่าเป็นการต่อสู้ของท้องถิ่นในการพิทักษ์สิทธิของตนเองในกระบวนการดังกล่าว ชาวบ้านสามารถนำเอาคดีของท้องถิ่นที่ว่าด้วยสิทธิการใช้มายืนยันได้อย่างหนักแน่นมากขึ้น ตามนัยที่ว่า ผู้ดูแลและใช้ประโยชน์ทรัพยากรใดก็ตามสมควรเป็นผู้มีสิทธิในทรัพยากรนั้น トラบเท่าที่เขาไม่ได้ใช้อย่างทำลายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน และเมื่อเขายุติการใช้ทรัพยากรนั้นแล้วทรัพยากรดังกล่าวก็จะกลับคืนไปเป็นทรัพยากรของส่วนรวมตามเดิม<sup>17</sup> ดังนั้นเมื่อมีการกระทำใด ๆ ที่เป็นการส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันมีลักษณะจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ย่อมจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและคุณภาพชีวิตของชุมชนและปัจเจกบุคคล ชุมชนหรือปัจเจกบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะดำเนินการเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐเข้าดำเนินการยุติการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือการปล่อยมลพิษนั้น และในกรณีเช่นนี้อาจถือได้ว่าประชาชนหรือปัจเจกชนเป็นผู้เสียหายและถูกโต้แย้งสิทธิแล้ว แม้จะยังไม่ปรากฏความเสียหายอย่างชัดเจน เพราะถือเป็นการละเมิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว หากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการหรือละเลยล่าช้าจนอาจเกิดความเสียหาย บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อตนเองโดยการใช้มาตรการทางกฎหมายฟ้องคดีต่อศาลหรืออาจจำเป็นต้องปกป้องสิทธินั้นด้วยตัวเอง โดยการกระทำใด ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นการป้องกันและยับยั้งความเสียหายนั้นได้ด้วยตนเอง

<sup>17</sup> อานันท์ กาญจนพันธ์, มิติชุมชน: วิถีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจและการจัดการทรัพยากร, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544), 265.

จากแนวคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมดังกล่าว สรุปได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นการกระทำใดที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของบุคคล ประชาชนหรือชุมชนอย่างแน่นอน และ ไม่ว่าจะจะเป็นบุคคลใดก็ตามย่อมมีสิทธิปกป้องหรือป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อคุณภาพชีวิตของตนเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดความเสียหายก่อนแต่อย่างใดหรือมีสิทธิที่จะกระทำได้เลยแม้ความเสียหายนั้นจะยังไม่ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนก็ตาม

### 2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับผู้เสียหายทางสิ่งแวดล้อม

แนวคิดของผู้เสียหายทางสิ่งแวดล้อม คือ การมีอำนาจฟ้องในฐานะเป็นผู้เสียหายคดีสิ่งแวดล้อม มีลักษณะเป็นการดำเนินคดีเดือดร้อนรำคาญ (nuisance) และรบกวนการครอบครอง (trespass) หรือการดำเนินโดยเจ้าของที่ดินถูกรบกวนการใช้สิทธิในน้ำในสภาพและปริมาณโดยปกติวิสัย ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับผู้เสียหายทางสิ่งแวดล้อมจึงมีลักษณะเป็นเพียงกลไกรักษาผลประโยชน์เอกชน (private interests) เท่านั้น ซึ่งยังไม่ได้ให้ความห่วงใยต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะเป็นผลประโยชน์มหาชน (public interests) กล่าวคือ คำนึงเพียงการรักษาเยียวยาความเสียหายที่เจ้าของที่ดินหรือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดขึ้นแก่เพื่อนบ้านรายใดรายหนึ่งหรือหลายรายเท่านั้น ซึ่งผู้มีสิทธิฟ้องร้องคดีตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องเดือดร้อนรำคาญได้ จะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงเท่านั้น การใช้หลักดังกล่าวนี้จึงส่งผลให้การฟ้องคดีแทนผู้เสียหายทั้งหมด (class action) ไม่สามารถทำได้ ดังนั้น ในทศวรรษ 1960 สิ่งแรกที่ศาลของประเทศต่าง ๆ จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมจึงได้แก่เรื่องอำนาจฟ้องร้อง (standing)<sup>18</sup> ต่อมาความคิดทางด้านกฎหมายได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1970 เมื่อมีการบัญญัติกฎหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อมออกมา ในมลรัฐมิชิแกน (Michigan) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ยินยอมให้ประชาชนทุกคนในฐานะสมาชิกคนหนึ่งของสังคมสามารถฟ้ององค์กรของรัฐบาลและบริษัทเอกชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมได้

นักนิติศาสตร์จำนวนมากได้สนับสนุนให้มีการนำเอาหลักกฎหมายเรื่องทรัสต์ต่อมหาชน (public trust doctrine) มาใช้แก้คดีสิ่งแวดล้อม หลักกฎหมายเรื่องทรัสต์ต่อมหาชนนี้มีเนื้อหาว่า ทรัพย์สินหรือทรัพยากรบางประเภทที่เป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน เช่น อากาศ พื้นน้ำ ป่าไม้ และธรรมชาตินั้นเป็นสิ่งที่รัฐบาลเก็บรักษา เป็นทรัสต์ไว้แทนมหาชน เมื่อได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินเช่นนั้น จึงเป็นการกระทบกระเทือนถึงประโยชน์ของมหาชน และประชาชนสามารถเข้าร่วมในการปกป้องรักษาได้มากขึ้น ดังจะเห็นว่าในระยะหลัง ๆ นี้ รัฐบาลของบางประเทศ เช่น

<sup>18</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยฯ, 2533), 80-82.

สหรัฐอเมริกา ได้ยินยอมให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น เรียกว่า “การฟ้องร้องคดีประชาชน (citizen suits)” โดยเป็นการขยายมาจากหลักการเดิมว่า การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นหน้าที่ของอัยการแผ่นดินเท่านั้น แนวโน้มเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า ความคิดทางนิติศาสตร์เช่นนี้ยอมรับว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรง ดังเช่นที่ยึดถือมาตามหลักกฎหมายเรื่องเดือรื้อนราคาอัญมณีต่อไป การนำหลักการที่ถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ (public trust doctrine) ประเทศสหรัฐอเมริกา จึงยอมให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติได้ ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องเอกชนหรือฟ้องเจ้าพนักงานของรัฐ เพื่อบังคับให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องและชอบธรรม<sup>19</sup>

ในปัจจุบันได้มีการยอมรับแนวความคิดการเข้าร่วมของประชาชนในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การยอมรับบทบาทขององค์กรการพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organization: NGO) ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้ นับเป็นแรงสำคัญในการรณรงค์ให้มีการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม และในบางประเทศศาลปกครองยังให้องค์กรพัฒนาเอกชน มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ ดังเช่น ในอิตาลีและสหรัฐอเมริกา เป็นต้น สำหรับกรณีประเทศไทยก็ได้มีการยอมรับแนวคิดให้ประชาชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในระดับหนึ่ง ซึ่งยังไม่ไปไกลถึงขนาดให้องค์กรพัฒนาเอกชน เป็นผู้เสียหายฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้โดยตรงโดยไม่ต้องรับมอบอำนาจจากผู้เสียหาย<sup>20</sup>

จากแนวคิดเกี่ยวกับผู้เสียหายทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าว สรุปได้ว่า ทรัพย์สินหรือทรัพยากรบางประเภทที่เป็นสมบัติร่วมกันของมหาชนหรือของประชาชนทุกคน เช่น อากาศ พื้นน้ำ ป่าไม้ และธรรมชาตินั้นเป็นสิ่งที่รัฐบาลเก็บรักษา แต่ประชาชนก็สามารถเข้าร่วมในการปกป้องรักษาได้ เช่นเดียวกันกับการมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม เพราะถือว่าการนำหลักการที่ประชาชนทุกคนเป็นผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ เพื่อบังคับให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องและชอบธรรมมากยิ่งขึ้น

#### 2.1.4 แนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว

กรมควบคุมมลพิษได้ริเริ่มให้มีการศึกษาเพื่อยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการของเสียอันตรายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วนอกภาคอุตสาหกรรม และจากการศึกษาของกรมควบคุม

<sup>19</sup> พันธ์ ทศณียานนท์, มุมมองด้านกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร, 2549), 50.

<sup>20</sup> พีรฉัตร จรรยาสันต์, การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยศาลชำนาญพิเศษ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), 51-53.

มลพิษได้มีการเสนอแนะให้มีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการของเสียอันตราย ได้แก่ การเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (product surcharge) โดยเก็บจากผลิตภัณฑ์ที่จะก่อให้เกิดของเสียเมื่อผู้บริโภคใช้แล้วหรือต้องการทิ้ง สำหรับผลิตภัณฑ์ที่เสนอแนะให้เก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ คือ แบตเตอรี่ยานยนต์ ยางรถยนต์ใช้แล้ว ซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ หรือ WEEE ส่วนใหญ่เป็นที่ต้องการของตลาดรีไซเคิล รวมทั้งผลิตภัณฑ์ที่เมื่อใช้แล้วหรือผู้บริโภคต้องการทิ้งจะไม่ใช่ที่ต้องการของตลาดรีไซเคิล เช่น ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่ที่ใช้กับอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ หลอดไฟฟ้าที่ใช้แล้ว ยาฆ่าแมลง ยากำจัดศัตรูพืช สี และเคมีภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดให้มีระบบรับซื้อคืนซาก (deposit-refund system) โดยความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งกองทุนส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ซึ่งมีแหล่งที่มาหลักจากค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ที่จัดเก็บ วิธีการดำเนินการประกอบด้วย การเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดของเสียอันตราย และนำเงินรายได้เข้ากองทุน ซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ ณ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดตั้งกองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการรับซื้อคืนซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว และนำซากไปจัดการอย่างถูกต้องด้วยการรีไซเคิล บำบัด ใช้ซ้ำ และกำจัดอย่างถูกต้องต่อไป ซึ่งการเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ในที่นี้จึงมีลักษณะที่เป็น cost recovery ซึ่งแตกต่างจากเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เสนอโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่มีลักษณะเป็นภาษีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมิได้นำเงินที่จัดเก็บได้ไปใช้ในการจัดการมลพิษโดยตรง สำหรับศูนย์รับซื้อคืนผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วนั้น ประกอบด้วยศูนย์ที่จัดตั้งขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และเครือข่ายของศูนย์รับซื้อคืน ซึ่งอาจเป็นร้านค้าต่าง ๆ ร้านรับซื้อของเก่าที่นำไปรีไซเคิล อยู่ซ่อมรถยนต์ หน่วยงานของมูลนิธิ หรือองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรประชาคมต่าง ๆ เช่น ธนาคารขยะ แต่ศูนย์รับซื้อคืนทั้งหมดต้องได้รับใบอนุญาตจากองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เพื่อประโยชน์ในการจัดการ ตรวจสอบและควบคุมให้มีการจัดการซากของเสียอันตรายอย่างถูกต้อง<sup>21</sup>

#### 2.1.4.1 แนวคิดในมาตรการเพื่อจัดการปัญหามลพิษที่เกิดจากของเสียอันตราย

จากแนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ได้มีการนำเอามาตรการที่เกี่ยวกับด้านเศรษฐศาสตร์มาใช้ เพื่อจัดการของเสียอันตราย ซึ่งเป็นการสร้างระบบและแรงจูงใจให้แก่ผู้ผลิตและผู้บริโภคผ่านราคาและต้นทุนการผลิต โดยมีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นคุณค่าต่อสิ่งแวดล้อม และไม่สนับสนุนกิจกรรมที่เป็นพิษภัยต่อสิ่งแวดล้อม

<sup>21</sup> กอบกุล ราชะนาคร, *โครงการศึกษา เพื่อยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการของเสียอันตราย*, (เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550).

ตัวอย่างเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การให้เงินอุดหนุน การเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมการใช้ (user charge) เป็นต้น และเนื่องจากการควบคุมของเสียอันตรายจากชุมชน เป็นเรื่องที่ยากกว่าการควบคุมของเสียอันตรายจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ประเภทที่สามารถกำหนดได้ชัดเจน (point source pollution) เช่น โรงงาน ทั้งนี้เพราะชุมชนประกอบด้วยครัวเรือนและสถานประกอบการที่หลากหลาย ยากแก่การกำหนดแหล่งกำเนิดที่แน่นอน (non-point source pollution) จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมาย และมาตรการทางสังคม เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไป

การบัญญัติกฎหมายให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องคัดแยกขยะ ซึ่งเป็นมาตรการประเภทสั่งการ และควบคุม (command and control) เป็นมาตรการที่บังคับใช้ยาก และรัฐไม่มีบุคลากรเพียงพอที่จะคอยติดตามไม่ให้มีการละเมิดกฎหมาย ดังเช่นที่ปรากฏอยู่เสมอในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ อีกทั้งของเสียอันตรายเป็นมลพิษที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในการบำบัดและกำจัด แม้ว่าของเสียอันตรายบางประเภทจะมีส่วนประกอบที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่และรีไซเคิลได้ แต่ก็มีซากให้ต้องกำจัดอยู่ดี ฉะนั้นการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้มีเงินมาใช้จ่ายในการบำบัดหรือกำจัดของเสียอันตราย และสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการของเสียอันตรายจึงเป็นสิ่งจำเป็น สำหรับมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อส่งเสริมให้มีการคัดแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไปมีอยู่ด้วยกันหลายแนวทาง มาตรการที่ใช้กันในต่างประเทศซึ่งกำหนดให้ประชาชนต้องมีความรับผิดชอบและเสียค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะอันตรายเอง ดังเช่นประเทศญี่ปุ่นและหลายประเทศในยุโรป ยังไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในประเทศไทย เนื่องจากยังไม่มีโครงสร้างจิตสำนึกและความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดจากขยะอันตราย แต่หากรัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนในการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนในชุมชนตระหนักถึงความสำคัญของอันตรายที่เกิดจากการไม่คัดแยกขยะ รวมตลอดถึงการรับผิดชอบต่อขยะอันตรายที่ประชาชนได้คัดแยกไว้ ก็จะเป็นการสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในชุมชนในการคัดแยกขยะไปพร้อม ๆ กัน

สำหรับการกำหนดให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์เป็นผู้รับผิดชอบเก็บรวบรวมและรับคืนซากผลิตภัณฑ์หรือหลัก producer responsibility ดังเช่นที่สหภาพยุโรปกำลังจะนำมาใช้กับกรณีสากผลิตภัณฑ์ที่เป็น WEEE ก็เป็นมาตรการที่บังคับใช้ยากเนื่องจากรัฐจะต้องทุ่มเทบุคลากรเพื่อตรวจสอบว่าผู้ผลิตมีการเรียกคืนหรือรับคืนซากตามอัตราที่กำหนดไว้จริง อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดแก่ผู้ประกอบการหากมีมาตรการกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ประเทศไทยยังเป็นประเทศกำลังพัฒนา ที่ยังขาดบุคลากรในการทำหน้าที่คัดแยกขยะอย่างจริงจัง มีแต่เพียงผู้ค้าขยะเป็นอาชีพเท่านั้น ที่ได้มีการคัดแยกขยะในการรับซื้อ ดังนั้น หากมีการจัดการที่ดีโดยการให้รัฐบาลรับซื้อคืนขยะอันตรายจากผู้ค้าขยะที่ได้มีการคัดแยกแล้ว ก็จะทำให้การจัดการขยะอันตรายสร้างรายได้แก่ชุมชนและสามารถควบคุมขยะอันตรายในต้นทุนที่ต่ำกว่า

มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ควรมีหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle) ในที่นี้หมายถึง ผู้บริโภค เนื่องจากของเสียอันตรายจากซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วเป็นของเสียที่เกิดจากการบริโภคของชุมชน ดังนั้น ผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษควรจะเป็นผู้รับผิดชอบ อย่างไรก็ตามมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ควรเป็นมาตรการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย กล่าวคือ เป็นมาตรการที่ไม่ก่อให้เกิดภาระหรือปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายมากเกินไป แต่เป็นมาตรการที่สร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไปเพื่อนำซากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ใช้แล้วมาคืน ได้แก่

1. การเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (product charge) เป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากสินค้าบริโภคที่ก่อให้เกิดของเสียอันตรายเมื่อหมดอายุการใช้งานแล้วหรือกลายเป็นวัสดุเหลือใช้ เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์จากผลิตภัณฑ์แบตเตอรี่รถยนต์ น้ำมันหล่อลื่น เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องคอมพิวเตอร์ โทรศัพท์และแบตเตอรี่มือถือ ยางรถแมลง สารเคมีเกษตร เป็นต้น โดยให้จัดเก็บในอัตราร้อยละ 5-10 ของราคาผลิตภัณฑ์ ซึ่งเป็นอัตราที่ผู้บริโภคน่าจะยอมรับได้ เช่น

1) แบตเตอรี่มือถือซึ่งมีราคาเฉลี่ยก้อนละ 300 บาท ถ้าเก็บในอัตราร้อยละ 7 จะต้องเสียค่าธรรมเนียมก้อนละ 21 บาท

2) เครื่องคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีราคาเฉลี่ยเครื่องละ 20,000 บาท ถ้าเก็บในอัตราร้อยละ 5 จะต้องเสียค่าธรรมเนียมเครื่องละ 1,000 บาท

3) ยางรถยนต์ใช้แล้ว ซึ่งมีราคาเฉลี่ยเส้นละ 1,500 บาท ถ้าเก็บในอัตราร้อยละ 6.6 จะต้องเสียค่าธรรมเนียมเส้นละ 100 บาท

4) แบตเตอรี่รถยนต์ ราคาเฉลี่ยลูกละ 1,200 บาท หากเก็บในอัตราร้อยละ 7 จะต้องเสียค่าธรรมเนียมลูกละ 84 บาท เป็นต้น

2. การรับซื้อคืน (buy-back guarantee scheme) เป็นมาตรการที่สร้างแรงจูงใจให้ผู้บริโภคหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการเปลี่ยนผลิตภัณฑ์ที่หมดอายุการใช้งานแล้วด้วยผลิตภัณฑ์ใหม่ เพื่อให้มีการนำผลิตภัณฑ์ที่หมดอายุการใช้งานแล้วมาคืน แทนที่จะทิ้งรวมกับขยะทั่วไปหรือนำไปขายให้แก่ผู้ประกอบการรับซื้อของเก่า ซึ่งเป็นระบบที่ไม่อาจประกันได้ว่าของเสียจะถูกนำไปบำบัดหรือกำจัดอย่างถูกต้อง

3. การให้สินเชื่อทางด้านสิ่งแวดล้อม (confessional loan) เป็นการนำเงินจากกองทุนมาให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมไปเพื่อจัดตั้งกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชน เช่น โรงงานคัดแยกขยะเพื่อรีไซเคิล

4. การให้เงินอุดหนุน (subsidy) เป็นการนำเงินกองทุนมาใช้เป็นเงินอุดหนุนแก่กิจการที่นำเอาสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้แล้วมารีไซเคิล หรือกลับมาใช้ใหม่ หรือกิจการที่บำบัดหรือ

กำจัดของเสียอันตราย เพื่อให้เกิดการลดปริมาณของเสียที่จะต้องกำจัด และเพื่อให้การดำเนินงานกิจการรีไซเคิล บำบัด และกำจัด เป็นไปตามกระบวนการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย และสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

#### 2.1.4.2 แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบอย่างเด็ดขาด (Theory of Absolute Liability)<sup>22</sup>

แนวคิดทฤษฎีนี้มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น ความรับผิดโดยไม่มี ความผิด (liability without fault) ความรับผิดโดยผลแห่งกฎหมาย (liability an imposed by the law) ความรับผิดโดยสมบูรณ์ (absolute liability) เป็นต้น ซึ่งหมายถึง ความรับผิดที่ผู้กระทำจะต้องรับผิดทั้งที่ไม่มี ความผิด กรณีที่จะถือเป็นความรับผิดเด็ดขาดต่อเมื่อมิใช่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำโดยมีเจตนาดีหรือเจตนาร้าย และไม่ว่าผู้กระทำจะรู้หรือไม่รู้ถึงการกระทำนั้นหรือไม่ก็ตาม ผู้กระทำก็ไม่พ้นความรับผิด รากฐานของแนวคิดนี้เริ่มมาจาก การที่จำเลยก่อให้เกิดความเสียหาย อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อสมาชิกในสังคม และการกำหนดความรับผิดของบุคคลนั้นจะต้องปรากฏว่า ผู้กระทำนั้นต้องมีความผิด (never any liability without fault) อันเป็นหลักเกณฑ์ในเรื่องความรับผิด ทางละเมิด กล่าวคือ ผู้ที่จะรับผิดทางละเมิดนั้นจะต้องปรากฏว่าผู้กระทำหรือคนเว้นกระทำการใด การหนึ่งโดยจงใจ (wrongful intention) หรือประมาทเลินเล่อ (negligence) และสามารถพิสูจน์ได้ ว่าผู้กระทำนั้นเป็นผู้กระทำเช่นนั้นจริง

Fault คือ การกระทำอันมิชอบหรือเป็นความผิด คือเป็นเรื่องสภาพทางใจของการกระทำของคน โดยปกติทั่วไปแล้วจะมีความรู้สึกผิดชอบชั่วดีว่าการกระทำของเขานั้นก่อให้เกิด ความเดือดร้อนเสียหายต่อผู้อื่นหรือไม่ ถ้าเขารู้สึกว่าการกระทำของเขานั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อผู้อื่น แล้วยังกระทำอีกหรือละเลยไม่พิจารณาเสียก่อนแล้วจึงกระทำลงไป การกระทำนั้น สังคมถือว่าน่าตำหนิหรือเป็นความผิด แต่ถ้าการกระทำของเขานั้นสังคมถือว่าไม่น่าตำหนิหรือไม่มี ความผิด การกระทำนั้นก็ไม่เป็นความผิดจึงไม่ต้องรับผิด โดยที่การกระทำนั้นมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. การกระทำอันมิชอบหรือเป็นความผิดในทางสังคมหรือศีลธรรม (moral fault) เป็นองค์ประกอบที่แฝงอยู่ในละเมิดโดยจงใจและประมาท การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อผู้อื่น การกระทำนั้นสังคมถือว่าน่าตำหนิหรือเป็นการกระทำที่ไม่สมควร

2. การกระทำอันมิชอบในเชิงกฎหมาย (legal fault) เป็นองค์ประกอบของละเมิด ที่ต้องรับผิดโดยปราศจากเงื่อนไข คือในกฎหมายละเมิดหมายถึงพฤติกรรมหรือการกระทำที่ เบี่ยงเบนไปจากประ โยชน์หรือความรู้สึกอันดีงามของสังคม และประโยชน์ของสาธารณะ ได้แก่ การกระทำที่ผิดไปจากบรรทัดฐานของสังคม ผิดเจตนาของกฎหมาย

<sup>22</sup> น้าแท้ มีบุญสวัสดิ์, การดำเนินคดีแบบกลุ่มคดีสิ่งแวดล้อม, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), 82.

สรุปได้ว่า เมื่อนำมาแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้ในเทศบาลตำบลบ้านกลาง จะพบว่าการให้โรงงานที่อยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลบ้านกลาง รับผิดชอบอย่างเด็ดขาดย่อมเป็นผลดีต่อการควบคุม และกำจัดของเสียอันตรายที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม กล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดของเสียเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการบำบัดของเสียของตนเอง และมีหน้าที่บำบัดของเสียของตนให้ถูกต้องตามมาตรฐานที่ทางราชการกำหนด นอกจากนี้หากมีของเสียดังกล่าวถูกนำมาทิ้งไว้ในที่สาธารณะโดยมิได้มีการกำจัดหรือบำบัดให้ถูกวิธี ไม่ว่าจะทิ้งนั้นจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมหรือประชาชนหรือสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ หรือไม่ก็ตาม เจ้าของของเสียอันตรายหรือผู้นำมาทิ้งต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างเด็ดขาดในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบ ดังนั้น แนวคิดดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนการบังคับให้ผู้ก่อให้เกิดของเสียอันตรายต้องรับผิดชอบในการกำจัด บำบัด ของเสียนั้นให้ถูกวิธี เพื่อสร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อตนเอง ผู้อื่น และสังคมโดยรวม เพื่อให้การอยู่ร่วมกันของสิ่งมีชีวิตและสิ่งแวดล้อมได้รับผลกระทบน้อยที่สุด

#### 2.1.4.3 หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle)

เป็นมาตรการที่ให้ผู้ก่อมลพิษและผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม และดำเนินกิจกรรมที่ลดการสร้างมลพิษ เช่น การใช้เทคโนโลยีที่สะอาดกว่าในการผลิต ลดการใช้พลังงานและเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด เป็นต้น หรือกล่าวได้ว่ามาตรการทางเศรษฐศาสตร์เป็นการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับราคา ภาษี ค่าธรรมเนียม อัตราดอกเบี้ย สินเชื่อ ค่าปรับ เงื่อนไขการมัดจำสินค้า การสร้างระบบตลาดของสิ่งแวดล้อม เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของภาคธุรกิจการผลิตและประชาชนในลักษณะที่เป็นคุณต่อสภาพสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อจูงใจให้ลดการบริโภค ลดการปล่อยมลพิษ ลดการทิ้งขยะ/ของเหลือใช้ และร่วมมือกับภาครัฐในการนำกลับมาใช้ใหม่ ตัวอย่างของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ ภาษีมลพิษเพื่อจูงใจให้มีการปล่อยมลพิษลดลง การให้เงินช่วยเหลือในกิจกรรมบางประเภทเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนหันมาทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องเลือกใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่ง แต่ทั้งนี้สามารถใช้ร่วมกันได้ หากมีการเลือกใช้ที่เหมาะสม

จากแนวคิดเกี่ยวกับการร่างกฎหมายในการส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วดังกล่าว สรุปได้ว่า เนื่องจากกรมควบคุมมลพิษได้มีการเสนอแนะให้มีการใช้เครื่องมือด้านเศรษฐศาสตร์ในการจัดการของเสียอันตราย ซึ่งได้แก่ การเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ โดยเก็บจากผลิตภัณฑ์ที่จะก่อให้เกิดของเสียเมื่อผู้บริโภคใช้แล้วหรือต้องการทิ้งเพื่อนำส่งรายได้เข้ากองทุนส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วซึ่งจัดตั้งขึ้นในกระทรวง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ควรเป็น มาตรการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ซึ่งก็คือมาตรการที่ไม่ก่อให้เกิดภาวะหรือปัญหาในการ บังคับใช้กฎหมายมากเกินไป เช่น ถ้าผู้บริโภคซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือเครื่องใช้ไฟฟ้าอื่น ๆ เช่น แอร์ ควรเก็บค่า Hz Wastes รวมอยู่ในราคาด้วย เช่น 200 บาท โดยเป็นเงินเข้ากองทุนทุกชิ้น เพื่อให้ ผู้บริโภคหรือผู้ซื้อที่มีความตระหนัก มีความรับผิดชอบและคิดซึ้งใจก่อนการใช้จ่าย แต่รัฐบาลไทยมุ่ง ให้ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งก็คือต้องการให้มีการซื้อ การขาย และการใช้จ่ายให้มาก ๆ และไม่เล็งเห็นความสำคัญเรื่องสภาพแวดล้อมและความปลอดภัยของประชาชนต่อภัยจากของเสียที่ เป็นพิษของโลก และความเป็นอยู่ในสมัยใหม่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจึงไม่ให้ความสำคัญ ในการนำเสนอกฎหมายที่จะมาช่วยผลักดันกระบวนการคัดแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไป เพื่อ นำซากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ใช้แล้วมาคืน และสร้างมาตรการที่เป็นแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษและ ผู้บริโภคปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และดำเนินกิจกรรมที่ลดการสร้างมลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2.2 ความหมายของของเสียอันตราย

ของเสียอันตราย หมายถึง ของเสียในสถานะของแข็งหรือกึ่งของแข็งหรือของเหลวหรือ ก๊าซที่มีลักษณะสมบัติหรือปนเปื้อนกับวัตถุอันตรายแล้วปรากฏลักษณะสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือมากกว่าหนึ่งดังต่อไปนี้ วัตถุระเบิด วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุกัด กร่อน วัตถุทำให้เกิดโรค วัตถุกัมมันตรังสีและวัตถุมีพิษร้ายแรง ได้แก่ สารก่อมะเร็ง วัตถุก่อให้เกิด อาการระคายเคือง อาการภูมิแพ้ การกลายพันธุ์และก่อให้เกิดความบกพร่องของการพัฒนาของ ทารกในครรภ์<sup>23</sup> เป็นต้น

ของเสียอันตราย (hazardous waste) หมายถึง ของเสียที่เป็นพิษ หรือก่อให้เกิดอันตรายทั้ง ระยะสั้นและระยะยาวอันเกิดจากการสะสมในร่างกายแก่มนุษย์ สัตว์ พืชและสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นเพราะปริมาณหรือคุณสมบัติทางกายภาพ ทางเคมี หรือการแพร่เชื้อโรค ของเสียอันตราย มักมีคุณสมบัติไวไฟ ทำให้เกิดปฏิกิริยารุนแรง ทำให้เกิดการกัดกร่อน ก่อให้เกิดพิษและโรค ตัวอย่างของเสียอันตราย เช่น น้ำมัน สารอินทรีย์ตกค้างที่เป็นของเหลว (liquid organic residues) กากตะกอนและของแข็งที่เป็นสารอินทรีย์ (organic sludges and solids) กากตะกอนและของแข็งที่ เป็นสารอนินทรีย์ (inorganic sludges solids) กากตะกอนและของแข็งที่เป็นโลหะหนัก (heavy metal sludges and solids) ตัวทำละลาย (solvents) ของเสียที่มีฤทธิ์เป็นกรด (acid wastes) ของเสียที่

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 109, ตอนที่ 39, (6 เมษายน 2535), 21.

มีฤทธิ์เป็นด่าง (alkaline wastes) ผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้มาตรฐาน (off-spec products) ของเสียจากกิจกรรมถ่ายภาพ (photo wastes) ของเสียบางอย่างจากชุมชนและมูลฝอยติดเชื้อ<sup>24</sup> เป็นต้น

ความหมายของเสียอันตรายดังกล่าว เป็นการอธิบายอย่างกว้าง ๆ เพื่อให้เห็นภาพของของเสียอันตรายเท่านั้น ความหมายดังกล่าวยังไม่สามารถนำไปใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมหรือจัดการของเสียอันตรายได้ตามกฎหมาย เมื่อต้องการจะควบคุมจัดการของเสียอันตรายให้ได้ผลในทางปฏิบัติ จะต้องมีการกำหนดคุณลักษณะหรือคุณสมบัติของสิ่งนั้นให้ชัดเจน<sup>25</sup> จึงจะสามารถควบคุมและจัดการของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงตลอดถึงยังสามารถแยกประเภทขยะของเสียอันตรายออกจากขยะมูลฝอยได้อย่างชัดเจนอีกด้วย

อย่างไรก็ดี ได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548<sup>26</sup> ได้ระบุรายชื่อสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีรหัสเลข 6 หลักกำกับด้วยตัวอักษร HA (Hazardous waste-Absolute entry) หรือ HM (Hazardous waste-Mirror entry) ถือว่าเป็นสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีคุณสมบัติเป็นของเสียอันตราย ประกอบด้วย

1. ของเสียจากการสำรวจ การทำเหมืองแร่ การทำเหมืองหิน และการปรับสภาพแร่ธาตุโดยวิธีกายภาพและเคมี (Wastes resulting from exploration, mining, quarrying, physical and chemical treatment of minerals)
2. ของเสียจากการเกษตรกรรม การเพาะปลูกพืชสวน การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การทำป่าไม้ การล่าสัตว์ การประมง การแปรรูปอาหารต่าง ๆ (Wastes from agriculture, horticulture, aquaculture, forestry, hunting and fishing, food preparation and processing)
3. ของเสียจากกระบวนการผลิตไม้ และการผลิตแผ่นไม้ เครื่องเรือน เยื่อ กระดาษ หรือกระดาษแข็ง (Wastes from wood processing and the production of panels and furniture, pulp, paper and cardboard)
4. ของเสียจากอุตสาหกรรมเครื่องหนัง ขนสัตว์ และอุตสาหกรรมสิ่งทอ (Wastes from the leather, fur and textile industries)

<sup>24</sup> สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, คู่มือการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด เล่ม 9 การจัดการของเสียอันตราย, (กรุงเทพฯ: สำนักฯ, 2539), 3.

<sup>25</sup> สุภาภรณ์ ศิริโกณา, การจัดการกากของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม, เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตร การจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (รุ่น 2), (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2537), 1-2.

<sup>26</sup> ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 123, ตอนพิเศษ 11 ง, (25 กรกฎาคม 2549), 3-43.

5. ของเสียจากกระบวนการกลั่นปิโตรเลียม การแยกก๊าซธรรมชาติ และกระบวนการบำบัดถ่านหินโดยการเผาแบบไม่ใช้ออกซิเจน (Wastes from petroleum refining, natural gas purification and pyro lytic treatment of coal)
6. ของเสียจากกระบวนการผลิตสารอนินทรีย์ต่าง ๆ (Wastes from inorganic chemical processes)
7. ของเสียจากกระบวนการผลิตสารอินทรีย์ต่าง ๆ (Wastes from organic chemical processes)
8. ของเสียจากการผลิต การผสมตามสูตร การจัดตั้ง และการใช้งานของสี สารเคลือบเงา สารเคลือบผิว กาว สารติดฉนวน และหมึกพิมพ์ (Wastes from the manufacture, formulation, supply and use (MFSU) of coatings (paints, varnishes and vitreous enamels), adhesives, sealant and printing inks)
9. ของเสียจากอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายภาพ (Wastes from the photographic industry)
10. ของเสียจากกระบวนการใช้ความร้อน (Wastes from thermal processes)
11. ของเสียจากการปรับสภาพผิวโลหะและวัสดุต่าง ๆ ด้วยวิธีเคมี รวมทั้งการชุบเคลือบผิว และของเสียจากกระบวนการ Non-ferrous hydro-metallurgy (Wastes from chemical surface treatment and coating of metals and other materials; non-ferrous hydro-metallurgy)
12. ของเสียจากการตัดแต่ง และปรับสภาพผิวโลหะ พลาสติก ด้วยกระบวนการทางกายภาพหรือเชิงกล (Wastes from shaping and physical and mechanical surface treatment of metals and plastics)
13. ของเสียประเภท น้ำมันและเชื้อเพลิงเหลว ไม่รวมน้ำมันที่บริโภคได้ (Oil wastes and wastes of liquid fuels (except edible oils))
14. ของเสียที่เป็นตัวทำละลายอินทรีย์ สารทำความเย็น สารขับเคลื่อน ไม่รวมของเสียรหัส 07 และ 08 (Waste organic solvents, refrigerants and propellants)
15. ของเสียประเภทบรรจุภัณฑ์ วัสดุดูดซับ ผ้าสำหรับเช็ด วัสดุตัวกรอง และชุดป้องกัน (Waste packaging; absorbents, wiping cloths, filter materials and protective clothing not otherwise specified)
16. ของเสียประเภทต่าง ๆ ที่ไม่ได้ระบุในรหัสอื่น (Wastes not otherwise specified in the list)

17. ของเสียจากงานก่อสร้างและการรื้อทำลายสิ่งก่อสร้าง (รวมถึงดินที่ขุดจากพื้นที่ปนเปื้อน) (Construction and demolition wastes (including excavated soil from contaminated sites))

18. ของเสียจากการสาธารณสุขสำหรับมนุษย์และสัตว์ รวมถึงการวิจัยทางด้านสาธารณสุข (Wastes from human or animal health care and/or related research)

19. ของเสียจากโรงปรับคุณภาพของเสีย โรงบำบัดน้ำเสีย โรงผลิตน้ำประปาและโรงผลิตน้ำใช้อุตสาหกรรม (Wastes from waste management facilities, off-site waste water treatment plants and the preparation of water intended for human consumption and water for industrial use)

จากกิจกรรมทั้งหมดตามรายชื่อข้างต้นอาจมีกิจกรรมเพิ่มเติมอีกหลายรายชื่อปลีกย่อย ดังเช่น

1. กิจกรรมเหมืองแร่ ที่มีกระบวนการล้าง แยก และทำให้บริสุทธิ์โดยใช้สารเคมีและตัวทำละลายชนิดต่าง ๆ ที่มีน้ำเสีย

2. น้ำยาเคมีที่ใช้เคลือบเหล็ก สังกะสี และ Galvanization Process

3. Warehouse ที่เก็บวัสดุอันตราย สถานีรวบรวม และสถานีถ่ายย่อย

4. กิจกรรมรับล้าง ถ่ายน้ำยา เครื่องทำความเย็น ทั้งรายย่อยและรายใหญ่

5. โกดังสินค้าผลิตภัณฑ์เคมี ที่ใช้ในการเกษตรหรือที่ตกค้าง หมดยุค ฯลฯ

6. กากสี เคลือบ และ Solvent ที่ใช้ล้างกะเทาะล่อน ในกิจการซ่อมบำรุง เครื่องบิน เครื่องจักรกลทุกชนิด

7. กิจกรรมผลิตเทียนที่ใช้ Used Oil เป็นวัตถุดิบ เป็นต้น

สรุป แม้ถึงความหมายของของเสียอันตรายจะยังไม่ชัดเจนและแน่นอน แต่ก็ยังมีการพยายามในการที่จะกำหนดลักษณะของของเสียอันตรายให้มีลักษณะเป็นการเฉพาะมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฯ ทั้ง 19 ข้อ ดังกล่าว เพื่อเป็นการแบ่งแยกของเสียอันตรายออกจากขยะมูลฝอยทั่วไป เพื่อให้ง่ายต่อการคัดแยกขยะเพื่อกำจัดและทำลายได้อย่างถูกต้องตรงตามประเภทของขยะนั้น ๆ ในอันที่จะลดปริมาณขยะที่เพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน และลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่นับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และที่สำคัญเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตทั้งหลายที่ต้องอาศัยธรรมชาติในการดำรงชีพ

## 2.3 ประเภทของขยะ

ประเภทของขยะที่เกิดขึ้นในชุมชน สามารถจำแนกได้หลายรูปแบบ<sup>27</sup> ดังนี้

### 2.3.1 จำแนกตามคุณสมบัติ

2.3.1.1 ขยะที่ย่อยสลายได้ง่าย ได้แก่ เศษอาหาร ผัก ผลไม้ กระดาษและไม้

2.3.1.2 ขยะที่ย่อยสลายยากหรือย่อยสลายไม่ได้เลย ได้แก่ พลาสติก แก้ว โลหะ ผ้า หนังสือ โฟม

2.3.1.3 ขยะอันตรายหรือสารเคมี ซึ่งมาจากแหล่งกำเนิด 4 ประเภท คือ อุตสาหกรรม เกษตรกรรม บ้านพักอาศัย และสถานพยาบาล

2.3.1.4 ขยะอันตราย ได้แก่ ของเสียที่มีฤทธิ์และระเบิดได้ง่าย ต้องใช้กรรมวิธีในการทำลายเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นวัสดุที่มีอันตราย เช่น สารฆ่าแมลง ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่รถยนต์ หลอดไฟ สเปรย์ฉีดผมหรือกระป๋องสเปรย์ชนิดอื่น ๆ

### 2.3.2 จำแนกตามพิษภัยที่เกิดขึ้นกับมนุษย์และสิ่งแวดล้อม

2.3.2.1 ขยะทั่วไป (general waste) หมายถึง ขยะที่มีอันตรายน้อย ได้แก่ เศษอาหาร เศษกระดาษ เศษผ้า พลาสติก เศษหญ้าและใบไม้ ฯลฯ

2.3.2.2 ขยะอันตราย (hazardous waste) เป็นขยะที่อาจมีสารพิษ ติดไฟหรือระเบิดง่าย ปนเปื้อนด้วยเชื้อโรค เช่น ไฟแช็กแก๊ส กระป๋องสเปรย์ ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่ หรืออาจเป็นพวกสำลี และผ้าพันแผลจากสถานพยาบาลที่มีเชื้อโรค

### 2.3.3 จำแนกตามลักษณะของขยะ

2.3.3.1 ขยะเปียกหรือขยะสด (garbage) มีความชื้นอยู่มากกว่าร้อยละ 50 จึงติดไฟได้ยาก ส่วนใหญ่ได้แก่ เศษอาหาร เศษเนื้อ เศษผัก ผลไม้จากบ้านเรือน ร้านอาหาร และตลาดสด รวมทั้งซากพืชและสัตว์ที่ยังไม่เน่าเปื่อย ขยะประเภทนี้จะทำให้เกิดกลิ่นเหม็น เนื่องจากแบคทีเรียย่อยสลายอินทรีย์สาร นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคโดยติดไปกับแมลง หนู และสัตว์อื่นที่มากินหรือกินเป็นอาหาร

<sup>27</sup> ระเบียบ ขาญช่าง, ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมกาทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูลในที่สาธารณะของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา เขตการศึกษา 1, วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสิ่งแวดล้อมศึกษา, (นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล, 2541).

2.3.3.2 ขยะแห้ง (rubbish) คือ สิ่งเหลือใช้ที่มีความชื้นอยู่น้อยจึงไม่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น จำแนกได้ 2 ชนิด คือ

1. ขยะที่เป็นเชื้อเพลิง เช่น เศษผ้า เศษกระดาษ หลุม่า กิ่งไม้แห้ง ฯลฯ
2. ขยะที่ไม่เป็นเชื้อเพลิง ได้แก่ เศษโลหะ เศษแก้ว และเศษก้อนอิฐ ฯลฯ

### 2.3.4 จำแนกตามขยะที่เกิดขึ้นในชุมชน

2.3.4.1 ขยะสด (garbage) ได้แก่ เศษอาหาร พืชผัก เศษเนื้อสัตว์ ขยะดังกล่าวเกิดขึ้นจากการเตรียมการปรุง และเศษอาหารที่เหลือจากการรับประทานแล้ว นอกจากนั้น ขยะสดยังเกิดจากตลาดสด สถานที่จำหน่ายอาหารสด และสถานที่เก็บและส่งจำหน่ายอาหารอีกด้วย ขยะสดจะมีส่วนประกอบของอินทรีย์วัตถุในปริมาณที่สูงมาก และอินทรีย์วัตถุดังกล่าวสลายตัวได้ง่าย ดังนั้น ถ้าขยะสดปล่อยทิ้งไว้นานเกินควร ก็จะเกิดการเน่าเปื่อยส่งกลิ่นเหม็นรบกวนได้โดยง่าย เนื่องจากปฏิกิริยาของจุลินทรีย์ โดยปกติแล้วขยะสดจะมีปริมาณความชื้นปะปนประมาณร้อยละ 40-70 และค่อนข้างมีน้ำหนักสูง ขยะสดบางชนิด เช่น เศษอาหาร พืชผัก และเศษเนื้อสัตว์ อาจจะมีคุณค่าทางอาหารเหลืออยู่บ้าง ดังนั้น จึงสามารถแยกขยะสดดังกล่าวนำไปใช้เลี้ยงสัตว์ให้เกิดประโยชน์ได้ ขยะสดควรนำไปกำจัดในเวลาไม่เกิน 24 ชั่วโมง

2.3.4.2 ขยะแห้ง (rubbish) ได้แก่ พวงเศษแก้ว กระจัง ขวด ไม้ กระดาษ พลาสติก โลหะต่าง ๆ โดยปกติแล้วขยะแห้งจะมีความชื้นและน้ำหนักโดยเฉลี่ยน้อยกว่าขยะสด จากการวิเคราะห์ขยะแห้งจะสามารถเผาทำลายได้ ขยะแห้งมักสิ้นเปลืองเนื้อที่สำหรับเก็บรวบรวม ถ้าเก็บไม่ดีจะเป็นที่อาศัยของแมลง หนู รวมทั้งอาจจะเป็นเชื้อเพลิงที่ดีอีกด้วย การเก็บรวบรวมขยะแห้งเพื่อนำไปกำจัดนั้นอาจเก็บได้นานกว่าขยะสด เช่น อาจเก็บเพียงสัปดาห์ละ 1 ครั้ง หรือมากกว่า

2.3.4.3 เถ้า (ashes) ได้แก่ เศษหรือกากที่เหลือจากการเผาไหม้แล้ว ได้แก่ พวงกากของเชื้อเพลิง เช่น เถ้า เถ้าแกลบ ละออง เขม่า และพวงกากที่เหลือจากเตาเผาขยะ การเผาไหม้ของเชื้อเพลิงบางชนิดจะเกิดเถ้าบิน (fly ashes) ซึ่งทำให้เกิดมลพิษในอากาศ และอาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญแก่ชุมชนได้ ในบางโอกาสเมื่อเถ้าถูกปล่อยลงน้ำ จะทำให้ท้องน้ำตื้นเขิน และเพิ่มค่าความเป็นด่างของน้ำมากขึ้นอีกด้วย

2.3.4.4 ขยะจากโรงงานอุตสาหกรรม (industrial refuse) ขยะที่เกิดขึ้นจากโรงงานอุตสาหกรรมมีปริมาณและคุณภาพแตกต่างกันไปตามขนาดและกิจกรรมของโรงงาน เช่น โรงงานน้ำตาลหมักจะมีขยะแห้งพวงเศษแก้ว เศษไม้ ฝาจุก โรงงานอาหารสำเร็จรูปบรรจุกระป๋อง ก็จะมีทั้งขยะสดและขยะแห้ง เช่น เศษเนื้อสัตว์ เปลือกและเศษผลไม้ เศษเหล็ก เป็นต้น ปริมาณของขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละวันจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับกำลังการผลิตของโรงงาน ขยะจากโรงงานอุตสาหกรรมบางชนิดมีการปนเปื้อนด้วยสารเคมีและจุลินทรีย์ ซึ่งอาจจะเป็นอันตรายต่อ

สิ่งแวดล้อมถ้ามีการเก็บรวบรวมและกำจัดไม่ดีพอ โดยทั่วไปแล้วโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลก็มักจะไม่มีปัญหาในการกำจัด เนื่องจากบริการจากเทศบาล แต่โรงงานที่อยู่นอกเขตเทศบาลจำเป็นต้องกำจัดขยะด้วยวิธีที่ถูกต้องเหมาะสม โดยไม่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

2.3.4.5 ขยะของใช้ชำรุด (bulky wastes) ได้แก่ ชิ้นส่วนของเครื่องยนต์ ยางรถยนต์เก่า เสื่อมสภาพ เต้าไฟชำรุด ตู้เย็นชำรุด เฟอร์นิเจอร์ชำรุด ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นขยะที่เกิดขึ้นจากชุมชน ซึ่งบางชนิดต้องใช้เวลาานานมากจึงจะเกิดการผุพังสลายไป ขยะของใช้ชำรุดนี้แม้ว่าจะไม่ทำให้เกิดอันตรายเหมือนขยะชนิดอื่น แต่ก็ทำให้สิ่งแวดล้อมที่บางชนิดขังน้ำได้ทำให้เกิดเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของยุง เช่น ยางรถยนต์เก่า เป็นต้น ชุมชนในเขตเมืองหรือเขตเทศบาลมักจะมีขยะจำพวกนี้ปะปนมาด้วยกับขยะชนิดอื่นด้วยเสมอ ซึ่งบางชนิดต้องทำการจัดเก็บและทำลายเป็นพิเศษ

## 2.4 แหล่งกำเนิดของเสียอันตราย

แหล่งกำเนิดของเสียอันตรายอาจแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

### 2.4.1 อุตสาหกรรม

ภาคอุตสาหกรรมเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดของเสียอันตรายมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับกิจกรรมอย่างอื่น แหล่งกำเนิดที่สำคัญ เช่น โรงงานชุบโลหะ โรงพิมพ์ โรงงานผลิตเบตเตอรี โรงงานฟอกหนัง เป็นต้น มักก่อให้เกิดของเสียเป็นกรดด่าง โลหะหนักและตัวทำละลาย ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมเป็นแหล่งที่มาของของเสียอันตรายที่สำคัญของประเทศ ในขบวนการผลิตทุกขั้นตอนย่อมก่อให้เกิดของเสียขึ้น นับตั้งแต่ขั้นตอนการจัดหาวัตถุดิบ ขั้นตอนการผลิตหรือหลังจากเลิกใช้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมนั้น ๆ แล้ว หากในขบวนการผลิตมีการใช้สารเคมี โลหะหนัก น้ำมันหรือสารสังเคราะห์ต่าง ๆ โอกาสที่จะทิ้งของเสียอันตรายที่ใช้ในขบวนการผลิตออกสู่สิ่งแวดล้อมก็เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย

### 2.4.2 เกษตรกรรม

ภาคเกษตรกรรมเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดของเสียอันตรายในปริมาณที่มากเช่นกัน ของเสียอันตรายในภาคเกษตรกรรม ได้แก่ ยาปราบศัตรูพืช รวมทั้งภาชนะที่บรรจุยาปราบศัตรูพืชที่ใช้แล้วเหล่านี้ถูกทิ้งสู่สิ่งแวดล้อมโดยไม่ได้รับการกำจัดให้เหมาะสม และประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม สิ่งที่มีกลิ่นเหม็นไม่ได้คือการใช้สารเคมีเกษตร เช่น ปุ๋ยเคมี สารกำจัดแมลง สารกำจัดวัชพืช เป็นต้น ซึ่งเกษตรกรจำเป็นต้องใช้เพื่อเพิ่มผลผลิต จากสถิติการนำเข้าสารเคมีของกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ผ่านมามีอัตราเพิ่มขึ้นทุกปี โดยปี พ.ศ. 2544

นำเข้า 37,039 ตัน มูลค่า 8,761 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2545 นำเข้าเพิ่มเป็น 39,634 ตัน มูลค่า 9,116 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2546 การนำเข้าเพิ่มเป็น 50,331 ตัน มูลค่า 11,341 ล้านบาท และปี พ.ศ. 2550 มีการนำเข้าสารเคมีเกษตรคิดเฉพาะปริมาณสารเคมีสำคัญสูงกว่า 67,000 ตัน มูลค่ากว่า 15,000 ล้านบาท เมื่อมีการใช้มากก็ย่อมก่อให้เกิดขยะ โดยเฉพาะขยะที่เกิดจากบรรจุภัณฑ์ของสารเคมีเกษตรนั้น ๆ มากตามไปด้วย โดยที่บรรจุภัณฑ์เคมีเกษตรที่เหลือจากการใช้ในไร่นาเหล่านี้จัดเป็นขยะอันตรายประเภทหนึ่ง ซึ่งถูกปล่อยทิ้งปะปนอยู่กับขยะทั่วไปจากบ้านเรือนและขยะอื่น ๆ บางส่วนถูกนำไปขายให้กับผู้รับซื้อของเก่า เช่น ขวด แกลลอน และถัง เป็นต้น เพื่อนำไปผ่านกระบวนการนำกลับไปใช้ใหม่ หรือนำไปผลิตใหม่ บางส่วนอาจนำไปเผาทำลาย<sup>28</sup> เป็นต้น

### 2.4.3 บ้านเรือน

ปัจจุบันการเพิ่มของประชากรและการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการดำเนินชีวิตก่อให้เกิดปริมาณของเสียอันตรายชนิดต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น มูลฝอยบางชนิดจากบ้านเรือนก็เป็นของเสียอันตรายได้ เช่น ถ่านไฟฉาย หลอดฟลูออเรสเซนต์ ซากเครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องสำอางที่เสื่อมคุณภาพ แบตเตอรี่ เป็นต้น ของเสียเหล่านี้มักจะทิ้งปะปนกับขยะมูลฝอยทั่วไป ทำให้ยากต่อการแยกและนำมากำจัดของเสียอันตรายจากบ้านเรือนจำนวนมากที่ประกอบด้วยวัตถุอันตรายเมื่อหมดอายุการใช้งานแล้ว อย่างไรก็ตามของเสียอันตรายจากบ้านเรือนซึ่งส่วนใหญ่จะถูกทิ้งปะปนกับขยะมูลฝอยทั่วไปโดยพบว่าซากถ่านไฟฉาย หรือแบตเตอรี่เก่าที่เสื่อมคุณภาพหรือผ่านการใช้งานแล้วถูกทิ้งออกสู่สิ่งแวดล้อมประมาณ 17,400 ตัน/ปี ซากหลอดฟลูออเรสเซนต์ ประมาณ 20,400 ตันต่อปี และน้ำมันเครื่องเก่ามากกว่า 4 ล้านลิตรต่อปี ซึ่งของเสียอันตรายเหล่านี้มีแนวโน้มจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปี

### 2.4.4 สถานพยาบาล

สถานพยาบาลเป็นแหล่งกำเนิดของมูลฝอยติดเชื้อที่ถือว่าเป็นของเสียอันตรายอย่างหนึ่ง เช่น อูจจาระ เลือด หนอง มูลฝอยติดเชื้อ เศษเนื้อเยื่อหรืออวัยวะของร่างกายที่เกิดจากผู้ป่วย อุปกรณ์ที่ใช้ในการรักษาผู้ป่วยตลอดจนเครื่องใช้ของผู้ป่วยและการรักษาพยาบาล รวมทั้งของเสียที่ปนเปื้อนสารกัมมันตรังสี สิ่งขับถ่ายของเหลวจากผู้ป่วย ของที่ให้กับผู้ป่วย เช่น ผ้าพันแผล ผ้าก๊อต สำลี เป็นต้น ของเสียดังกล่าวได้ถูกทิ้งสู่สิ่งแวดล้อมปะปนกับมูลฝอยอื่นโดยมิได้กำจัดให้ถูกต้อง ทั้งนี้เพราะโรงพยาบาลส่วนใหญ่ยังไม่มีระบบกำจัดมูลฝอยติดเชื้อด้วยเตาเผา จึงทำให้เกิดมีการทิ้งของเสียอันตรายจากสถานพยาบาลโดยที่ยังไม่ได้กำจัดออกสู่สาธารณะเป็นจำนวนมาก

<sup>28</sup> นลินี ศรีพวง, การจัดการขยะอุตสาหกรรม, ศูนย์พัฒนาวิชาการอาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อม จังหวัดระยอง: สำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, (ระยอง: ศูนย์ฯ, 2553).



ภาพที่ 2.1 แหล่งกำเนิดของเสียอันตราย<sup>29</sup>



ภาพที่ 2.2 ตัวอย่างของเสียอันตราย<sup>30</sup>

<sup>29</sup> สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย, แนวทางการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชน, (กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, 2554), 2.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, 3.



ภาพที่ 2.3 ลักษณะมลพิษที่เกิดจากของเสียอันตราย<sup>31</sup>

## 2.5 การจัดการของเสียอันตราย

เพื่อเพิ่มศักยภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยยึดหลักการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ ซึ่งจะต้องพิจารณาข้อมูลพื้นฐานด้านทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์ ทรัพยากร กิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ หรือส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต การวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จะไม่จำกัดเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง แต่รวมถึงปัญหาที่คาบเกี่ยวระหว่างพื้นที่ด้วย โดยแต่ละหน่วยงานหรือองค์กรในพื้นที่นั้น ๆ จะต้องร่วมกันจัดทำแผนหรือโครงการที่เหมาะสม เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ โดยคำนึงถึงสภาพปัญหา ความจำเป็นเร่งด่วน และเงื่อนไขในด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสม<sup>32</sup> การดำเนินการเช่นว่านั้นมีหลายวิธี ขึ้นอยู่กับแหล่งกำเนิดของเสียอันตรายนั้น กรณีของของเสียอันตรายจากชุมชน มีหลักการลดปริมาณของเสียอันตราย คือ การเวียนมาใช้ใหม่ (recycle) การใช้ใหม่อีก (reuse) การทำซ้ำ (reclaim) การปรับสภาพกลับมาใช้ (recover) การซ่อมแซม (repair) และการลด (reduce) ในขณะที่หากเป็นของเสียอันตราย

<sup>31</sup> สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย, แนวทางการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชน, 5.

<sup>32</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คู่มือการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด, (กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2555). 4.

จากโรงงานอุตสาหกรรม การลดปริมาณของเสียมี 2 แนวทางสำคัญ คือ 1) การลดที่แหล่งกำเนิด (source reduction) และ 2) การเวียนมาใช้ใหม่ กรณีการลดของเสียอันตรายที่แหล่งกำเนิดนั้นอาจกระทำได้หลายวิธีการ เช่น 1) การเปลี่ยนผลิตภัณฑ์ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนส่วนผสมของผลิตภัณฑ์ หรือเปลี่ยนส่วนประกอบบางชิ้นของผลิตภัณฑ์นั้น 2) การเปลี่ยนวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต เช่น นำวัตถุดิบชนิดใหม่ที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษหรือเกิดมลพิษน้อยกว่าเดิมมาใช้แทนวัตถุดิบเดิม หรือยังคงใช้วัตถุดิบประเภทเดิมแต่เปลี่ยนเป็นชนิดที่มีความสะอาดมากกว่า และ 3) การเปลี่ยนกระบวนการผลิต เพื่อให้มีของเสียน้อยลงหรือไม่มีของเสียเลย ซึ่งรู้จักกันในนามเทคนิคการผลิตที่สะอาด (clean technology) เป็นต้น ทั้งนี้การเปลี่ยนกระบวนการผลิตอาจทำได้โดยการเปลี่ยนหรือปรับปรุงขั้นตอนการผลิต เครื่องมืออุปกรณ์ หรือการติดตั้งอุปกรณ์ควบคุมการผลิตโดยอัตโนมัติ หรืออาจนำเอาเทคโนโลยีใหม่ทั้งหมดมาใช้ในการผลิตก็ได้ ส่วนการนำของเสียอันตรายจากการอุตสาหกรรมเวียนมาใช้ใหม่ต้องอยู่บนหลักการเดียวกับการลดปริมาณมูลฝอยจากชุมชน เช่น นำของเสียอันตรายไปผ่านกระบวนการผลิตเป็นสิ่งใหม่และนำมาใช้ใหม่ (recycle) หรือนำของเสียมาใช้ใหม่โดยไม่ผ่านกระบวนการดังกล่าวก็ได้ (reuse) หรืออาจสกัดบางส่วนของเสียอันตรายมาใช้ (reclaim)<sup>33</sup> เป็นต้น

สำหรับของเสียจากที่พักอาศัยและแหล่งพาณิชย์กรรมนั้น ในประเทศไทยการวางแผนจัดการของเสียอันตรายที่เป็นรูปธรรมมีเพียงที่กรุงเทพมหานครเท่านั้น โดยกรุงเทพมหานครสามารถจัดเก็บมูลฝอยในพื้นที่รับผิดชอบได้ทั้งหมด 9,237 ตันต่อวัน และว่าจ้างเอกชนให้ดำเนินการกำจัดมูลฝอย โดยมูลฝอยร้อยละ 60 ประมาณ 5,995 ตันต่อวัน ถูกนำไปกำจัด ณ สถานที่ฝังกลบอำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ส่วนที่เหลือร้อยละ 40 นำไปหมักทำปุ๋ยร้อยละ 5 อีกร้อยละ 35 นำไปฝังกลบที่อำเภอนมสามัคคี จังหวัดฉะเชิงเทรา ทั้งกรุงเทพมหานครยังมีสถานที่กำจัดขยะเพื่อว่าจ้างเอกชนนำไปฝังกลบอีก 3 แห่ง คือ อ่อนนุช ท่าแร่ และหนองแขม โดยการเก็บขนขยะจะถูกนำไปเก็บรวบรวมไว้ยังสถานีเก็บกัก บริเวณโรงงานกำจัดขยะของกรุงเทพมหานคร โดยการแยกบริเวณออกจากบริเวณเก็บกักขยะทั่วไป<sup>34</sup> ถือได้ว่าการบริหารจัดการเกี่ยวกับขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานครประสบความสำเร็จเป็นในระดับหนึ่ง เนื่องจากกรุงเทพมหานครได้มีการนำขยะมูลฝอยที่เก็บได้ส่วนใหญ่มาเผาทำลายอย่างถูกสุขลักษณะ แต่กลับนำขยะส่วนใหญ่กระจายไปฝังกลบยังหลุมฝังกลบในจังหวัดต่าง ๆ และเมื่อได้พิจารณาหลุมฝังกลบขยะที่กรุงเทพมหานครนำไปฝังกลบนั้นก็จะเป็นเพียงหลุมบ่อดินทั่ว ๆ ไป เช่นนี้ย่อมทำให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนในบริเวณหลุมฝังกลบนั้นได้ ในส่วนของของเสียจากโรงพยาบาลซึ่งจัดว่าเป็นของ

<sup>33</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2547, (กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ, 2548), 97.

<sup>34</sup> สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร, ข้อมูลการเก็บขนมูลฝอย, (กรุงเทพฯ: สำนักฯ, กุมภาพันธ์ 2555).

เสียชีวิตรายนั้น แต่ละโรงพยาบาลก็ต้องมีการบำบัด กำจัดน้ำเสียและขยะอย่างถูกต้อง การบำบัดน้ำเสียจากโรงพยาบาลจะทำโดยการย่อยสลายสารปนเปื้อนในน้ำด้วยกระบวนการทางชีวภาพ ต่อจากนั้น จะทำการฆ่าเชื้อโรคก่อนปล่อยน้ำทิ้งไป สำหรับขยะติดเชื้อที่เกิดขึ้นจะต้องทำการรวบรวมลงใน “ถุงแดง” ซึ่งเป็นพลาสติกสีแดงและมีตัวอักษรแสดงชัดเจนว่า เป็นขยะติดเชื้ออันตราย เมื่อรวบรวมได้แล้วจะทำการกำจัดขยะติดเชื้อ โดยการเผาด้วยเตาเผาชนิดต่าง ๆ ตามความเหมาะสม เตาเผาเหล่านี้จะมีแบบมาตรฐานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กองสุขาภิบาล กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข หลังจากการเผาแล้วจะต้องนำเถ้าที่ได้ไปทำการฝังกลบอย่างถูกต้องต่อไป ส่วนเทศบาลอื่น ๆ ยังมิได้มีการจัดการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง คือ ยังมิได้มีมาตรการชัดเจนในการบังคับให้แยกทิ้งขยะอันตรายในชุมชนทำให้ของเสียอันตรายเหล่านี้มีการปนเปื้อนสู่สิ่งแวดล้อมอย่างมาก ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ตามไปด้วย



### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาของเสียอันตราย ของประเทศไทยและต่างประเทศ

เนื่องจากในอดีตมนุษย์มีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมอย่างแนบแน่น และผู้คนในยุคนั้นดำรงชีวิตอยู่ภายใต้อิทธิพลของธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติและสภาวะแวดล้อมของธรรมชาติอย่างค่อยเป็นค่อยไป สามารถปรับความสมดุลของตนเองได้ ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงจึงยังไม่ปรากฏ จากความเจริญทางด้านเทคโนโลยีเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมขยายตัวมากขึ้น ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจึงเริ่มปรากฏขึ้นทุก ๆ วัน รวมทั้งปัญหาต่าง ๆ มีลักษณะคล้ายคลึงกันในทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา เช่น ปัญหามลพิษที่เกิดจากของเสียอันตราย หรือปัญหาทางด้านภาวะมลพิษที่เกี่ยวกับน้ำ เป็นต้น จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จึงทำให้รัฐบาลของแต่ละประเทศบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่มีความคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะประเทศไทย ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เช่น การประกาศพื้นที่เขตควบคุมมลพิษ การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมมลพิษ เพื่อจัดทำนโยบายและแผนงาน ประสานงานในการลดปัญหามลพิษและเสนอมาตรการในการป้องกันมลพิษ โดยมีปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 กรมควบคุมมลพิษมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่จำเป็นในการจัดการมลพิษ ได้แก่ กำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ได้รับโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีบทบาทหน้าที่ในบังคับใช้หรือดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายที่ประสานความร่วมมือกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศในด้านการจัดการมลพิษ แต่มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้กรมควบคุมมลพิษ มีอำนาจปลด้างหรือเข้าแทนที่อำนาจการจัดการน้ำเสียหรือของเสียอื่น ๆ ที่ออกตาม

กฎหมายอื่นหรือของหน่วยงานอื่น แต่กรมควบคุมมลพิษมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านการควบคุมมลพิษ โดยเฉพาะเอื้อประโยชน์สนับสนุนและผลักดันการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ และอุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มีกฎหมายได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจของกรมควบคุมมลพิษ โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 3.1 มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

#### 3.1.1 มาตรการทางกฎหมายของสหภาพยุโรป

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของสหภาพยุโรป ในที่นี้ผู้ศึกษาจะขอกล่าวในภาพรวมเนื่องจากสหภาพยุโรปมีนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เข้มแข็งและเป็นผู้นำที่สำคัญในการกำหนดทิศทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของโลก แต่อาจมีปัญหาบ้างในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศสมาชิกใหม่เนื่องจากสหภาพยุโรป<sup>35</sup> (European Union) เป็นองค์การระหว่างประเทศประกอบด้วย 27 รัฐในยุโรป ที่ก่อตั้งขึ้นโดยสนธิสัญญาสหภาพยุโรป (Maastricht Treaty) โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคือ เพื่อความสงบสุข มั่งคั่ง และสิทธิเสรีภาพของประชากรกว่า 495 ล้านคนในยุโรป แม้สหภาพยุโรปจะเป็นการรวมกลุ่มแต่บรรดาประเทศสมาชิกต่าง ๆ ไม่ได้เพียงมารวมตัวกันเท่านั้นหากแต่ยังร่วมกันสร้างสรรค์สถาบันหรือหน่วยงานภายในซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐสมาชิกรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะอันประกอบไปด้วย the European Parliament (เป็นตัวแทนและปากเสียงของประชาชนยุโรป) the Council of the European Union (เป็นตัวแทนของแต่ละประเทศสมาชิก) the European Commission (เป็นผู้ดูแลประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญที่อยู่ในความสนใจร่วมกันของประเทศสมาชิก) และศาลยุติธรรม

สำหรับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปจะมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้น ในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดการของเสีย กฎ ระเบียบของสหภาพยุโรป จะให้ความสำคัญอันดับแรกกับการลดการเกิดของเสีย หากหลีกเลี่ยงไม่ได้จริง ๆ ของเสียนั้นจะต้องถูกนำไปผ่านกระบวนการนำกลับมาใช้ใหม่ ก่อนที่จะนำไปบำบัด และกำจัดในขั้นสุดท้ายด้วยการฝังกลบหรือเผาทำลาย ซึ่งวิธีการกำจัดไม่ว่าจะเป็นการเผาทำลายหรือการฝังกลบต่างก็มีข้อเสียที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้นหากไม่มีมาตรการป้องกันดีพอ ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงกำหนดกฎ ระเบียบ

<sup>35</sup> กิตติศิริ แก้วพิพัฒน์, แนวคิดการจัดการของเสียอุตสาหกรรมในต่างประเทศกับทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการในประเทศไทย, (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม), บทความนำเสนอในเวทีสาธารณะครั้งที่ 1 “เรียนรู้การจัดการของเสียในต่างประเทศเพื่อพัฒนาทิศทางการจัดการของไทย”, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 4 สิงหาคม พ.ศ. 2551).

(EU Directives) ต่าง ๆ ออกมา เพื่อให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามกฎ ระเบียบสำคัญที่เกี่ยวกับของเสียและรายละเอียดมีดังต่อไปนี้

**ตารางที่ 3.1** ข้อกำหนด กฎ ระเบียบสำคัญที่เกี่ยวกับของเสียของสหภาพยุโรป (EU Directives)<sup>36</sup>

| กฎหมาย   | รายละเอียด   |
|--|--|
| Council Directive 75/442/EEC on waste  | 1. กำหนดหมวดหมู่ของเสียออกเป็น 20 หมวด เป็น ของเสียเฉพาะ 12 หมวดของเสียทั่วไป 8 หมวด<br>2. กำหนดรหัสของเสีย (เลข 6 หลัก)   |
| Council Directive 91/689/EEC of 12 December 1991 on hazardous waste  | 1. กำหนดคุณสมบัติของของเสียอันตราย<br>2. กำหนดวิธีการจัดการที่เหมาะสม  |
| Commission Decision of 3 May 2000 replacing Decision 94/3/EC establishing a list of wastes pursuant to Article 1(a) of Council Directive 75/442/EEC on waste and Council Decision 94/904/EC establishing a list of hazardous waste pursuant to Article 1(4) of Council Directive 91/689/EEC on hazardous waste | 1. กำหนดหมวดหมู่ของเสียออกเป็น 20 หมวด เป็น ของเสียเฉพาะ 12 หมวดของเสียทั่วไป 8 หมวด<br>2. กำหนดรหัสของเสีย (เลข 6 หลัก)<br>3. กำหนดคุณสมบัติความเป็นอันตรายของของเสีย   |
| Directive 2006/12/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on waste  | 1. กำหนดนิยามของเสีย ประเภทของเสีย วิธีการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ และวิธีการกำจัด<br>2. กำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลต้องจัดทำแผนการจัดการของเสียที่ประกอบด้วย ชนิด ประเภท ปริมาณและแหล่งกำเนิดของเสียมาตรการจัดการตามหลักวิชาการมาตรการสำหรับของเสียเฉพาะ และวิธีการกำจัดที่เหมาะสม<br>3. กำหนดให้มีการกำกับดูแลให้ผู้ออกให้เกิดของเสียปฏิบัติตามกฎหมาย |
| Directive 2006/12/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on waste  | 1. กำหนดให้ผู้รับดำเนินการจัดการของเสียต้องได้รับใบอนุญาตประกอบการ   |

<sup>36</sup> ศูนย์ความเป็นเลิศแห่งชาติด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและของเสียอันตราย, โครงการศูนย์วิจัยการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย ระยะที่ 1, สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), (กรุงเทพฯ: ศูนย์ฯ, ม.ป.ป.).

### ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

| กฎหมาย   | รายละเอียด  |
|--|---|
| Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the Landfill of waste   | 1. กำหนด operation standard และ facility standard สำหรับหลุมฝังกลบแต่ละประเภท<br>2. กำหนดประเภทของเสียที่อนุญาตให้นำมาฝังกลบได้ |
| Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the incineration of waste | 1. กำหนด operation standard และ facility standard สำหรับเตาเผา แต่ละประเภท<br>2. กำหนดประเภทของเสียที่อนุญาตให้นำมาเผาได้       |

อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปได้เห็นชอบต่อการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับของเสีย (Waste Framework Directive) ในปัจจุบัน โดยมีประเด็นของการแก้ไขที่สำคัญ คือ การตั้งเป้าหมายของปี ค.ศ. 2020 สำหรับอัตราการรีไซเคิล สำหรับประเทศสมาชิกไว้ เช่น 50% สำหรับของเสียชุมชน และ 70% สำหรับของเสียจากการก่อสร้างและรถยนต์ โดยที่ Directive ฉบับใหม่จะเป็นกฎหมายหลักสำหรับการจัดการของเสียในสหภาพยุโรปโดยจะไปแทนที่กฎหมาย 3 ฉบับที่สำคัญ คือ the Waste Framework Directive, the Hazardous Waste Directive และ the Waste Oils Directive และสำหรับตัวอย่างของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เข้มแข็งคือ ประเทศเยอรมัน โดยประเทศเยอรมัน ได้นำเอากฎระเบียบของสหภาพยุโรปมาออกเป็นกฎหมายภายในประเทศกำหนดว่าภายในปี ค.ศ. 2020 ในประเทศเยอรมันต้องสามารถนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ให้ได้ทั้งหมด และจะไม่มีการใช้หลุมฝังกลบเป็นวิธีกำจัดของเสียอีกต่อไป และได้นำเอาข้อกำหนดของ Landfill Directive มากำหนดเป็นกฎหมายภายในว่า ปริมาณของสารอินทรีย์ที่มีอยู่ในของเสียที่จะไปฝังกลบให้ลดลงเหลือแค่ 35% ในปี ค.ศ 2014<sup>37</sup>

แม้ว่าจะมีหลาย ๆ ประเทศในสหภาพยุโรปที่เป็นประเทศที่มีความพร้อมและมีศักยภาพในการจัดการของเสียก็ตาม แต่ก็ยังมีประเทศสมาชิกใหม่หลายประเทศที่ยังคงมีปัญหาการจัดการของเสียที่ไม่มีประสิทธิภาพอยู่โดยมีสาเหตุของปัญหามาจากการบริหารกิจการบ้านเมือง การสื่อสารระหว่างกันของท้องถิ่น การขาดระบบที่ปรึกษาการขาดการประสานงานระหว่างกัน ปัญหาด้านการเงิน ค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสียสูงเกินกว่าที่ท้องถิ่นในประเทศสมาชิกใหม่จะแบกรับได้

<sup>37</sup> Hall, D., *Waste Management Companies in Europe*, Public Services International Research Unit, Retrieved 2011, February, 25, from www.psiu.org

ดังนั้น แม้จะมีมาตรการด้านภาษีหรือค่าธรรมเนียม แต่บางครั้งก็ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสียอย่างเหมาะสม ปัญหาเรื่องศักยภาพขาดทรัพยากรทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ขาดบุคลากรในการกำกับดูแล บังคับใช้กฎหมาย ขาดผู้เชี่ยวชาญ ขาดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการเสริมสร้างศักยภาพมากกว่านี้ และจะเห็นได้ว่าข้อจำกัดของประเทศสมาชิกใหม่ในสหภาพยุโรปในการจัดการของเสียจะคล้ายคลึงกับข้อจำกัดของประเทศกำลังพัฒนา ในหลาย ๆ ประเทศในแถบทวีปเอเชีย เช่น ประเทศไทย

### 3.1.2 มาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในมาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียเป็นฉบับแรก คือ Solid Waste Disposal Act of 1965 ซึ่งได้กำหนดขึ้นเพื่อปรับปรุงการจัดการของเสียชุมชนให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้นหลังจากกฎหมายประกาศใช้มาเป็นเวลา 10 ปี พบว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มีการวางระบบที่เพียงพอในการจัดการกับปัญหาของเสียที่มีเพิ่มมากขึ้นทุกวันได้ จึงส่งผลให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอยู่หลายครั้ง จนในปี ค.ศ. 1976 จึงได้มีการออกกฎหมายฉบับใหม่ คือ the Resource Conservation and Recovery Act of 1976 (RCRA) อย่างไรก็ตาม Resource Conservation and Recovery Act of 1976 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่วางหลักการในการจัดการของเสียทั้งของเสียทั่วไปและของเสียอันตราย โดยใช้หลักการ Cradle-to-Grave Waste Management เพื่อติดตามของเสียอันตรายอย่างครบวงจร โดยมีองค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency: U.S. EPA) เป็นหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลใช้ระบบการกำกับภาระขนส่ง (manifest system) เป็นเครื่องมือ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดมาตรฐานในการจัดการสำหรับผู้ก่อให้เกิดขึ้นของเสีย (waste generator) รวมทั้งผู้ประกอบการรีไซเคิลของเสีย (waste recycler) ผู้ขนส่งของเสีย (waste transporter) ผู้บำบัด เก็บรวบรวมหรือกำจัดของเสียอันตราย (waste treatment, storage, and disposal facility) โดยมลรัฐทุกแห่งต้องนำหลักการตามกฎหมายนี้ไปบังคับใช้

สำหรับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย RCRA คือ เพื่อให้แน่ใจว่าการจัดการของเสียจะไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม โดยสามารถลดปริมาณของเสียที่เกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะของเสียอันตรายและการอนุรักษ์พลังงานและทรัพยากรธรรมชาติผ่านการรีไซเคิล และการนำกลับมาใช้ใหม่ มีการห้ามการทิ้งในที่สาธารณะหรือในที่ที่ไม่เหมาะสม มีการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคและมาตรฐานของสถานประกอบการบำบัด เก็บรวบรวมและกำจัดของเสียอันตราย และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับของเสียอันตราย RCRA จะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับนิยามและคุณสมบัติของของเสียอันตราย การรีไซเคิลของเสียอันตราย มาตรฐานสำหรับผู้ก่อให้เกิดขึ้นของเสียอันตราย มาตรฐานสำหรับผู้ขนส่ง มาตรฐานสำหรับผู้บำบัด เก็บรวบรวมและกำจัด ข้อจำกัดในการกำจัดในดิน การเผา

ของเสียอันตราย การอนุญาตให้สถานประกอบการบำบัด เก็บรวบรวมและกำจัดของเสียอันตราย มาตรการในการแก้ไขฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับการปนเปื้อนของเสียอันตราย การบังคับใช้กฎหมาย และอำนาจหน้าที่ของภาครัฐ และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการแก้ไขปรับปรุงเป็น Hazardous and Solid Waste Amendments of 1984 ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มี Land Disposal Restriction (LDR) Program ซึ่งก็คือข้อห้ามของการกำจัดในดิน เพื่อกำหนดให้ของเสียบางประเภทต้องได้รับการบำบัดก่อนที่จะนำไปกำจัดโดยการฝังกลบหรือถมที่ได้ แต่หากเป็นของเสียอันตรายกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ต้องมีการบำบัดทางกายภาพและเคมีเพื่อลดความเป็นพิษและอันตรายก่อนนำไปกำจัดซึ่งในช่วงปี ค.ศ. 1986 ถึงปี ค.ศ. 1998 U.S. EPA ได้กำหนดมาตรฐานในการบำบัดของเสียอันตรายออกมาโดยการกำหนดวิธีการในการบำบัดและระดับของการบำบัดด้วย นอกจากนี้ยังมีการกำหนดสถานบำบัดของเสียอันตราย เช่น หลุมฝังกลบ เตาเผา และสถานเก็บรวบรวมให้ต้องมีใบอนุญาตในการประกอบการ และในกรณีที่เกิดมีการปนเปื้อนน้ำใต้ดินจากสถานประกอบการเหล่านี้ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรฐานในการแก้ไขฟื้นฟู (clean up) เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ในกฎหมายฉบับนี้ยังได้กำกับดูแลองค์กรที่เป็นผู้ก่อให้เกิดของเสียอันตรายในปริมาณน้อยด้วย เช่น มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยต่าง ๆ เป็นต้น

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 การจัดการของเสียได้เปลี่ยนจากการกำจัดของเสีย (waste disposal) ไปเป็นการจัดการสาร (material management) ซึ่งทาง U.S. EPA ได้ริเริ่มโครงการอนุรักษ์ทรัพยากร โดยนำเอามาตรการต่าง ๆ มาใช้ เช่น การป้องกันมลพิษ (pollution prevention) การรีไซเคิลและการใช้ซ้ำ (recycle and reuse) การลดการใช้สารเคมีอันตรายและการอนุรักษ์พลังงานและสาร (energy and material conservation) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและลดการเกิดของเสีย และสำหรับโครงสร้างกฎหมายและองค์กรในการกำกับดูแล ประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบอบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (federal republic) แบบประชาธิปไตย โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและเป็นหัวหน้ารัฐบาล (chief executive) ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งระบุให้มีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็ง รัฐต่าง ๆ มอบอำนาจอธิปไตยให้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางที่กรุงวอชิงตัน แต่ยังคงสงวนอำนาจบางประการไว้ เช่น อำนาจนิติบัญญัติและงบประมาณในระดับมลรัฐ สหรัฐอเมริกามีความเป็นประชาธิปไตยที่อยู่ในขอบข่ายของกฎหมายที่มีความยุติธรรม เสมอภาค มีการกระจายอำนาจสู่มลรัฐ (states) และสู่ท้องถิ่น และในประเทศสหรัฐอเมริกามีองค์กรพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. EPA) ซึ่งถือเป็นองค์กรกลางในการกำหนดนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีหน้าที่ในการพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดมาตรฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมและมอบอำนาจให้มลรัฐรับผิดชอบในการออกใบอนุญาตกำกับดูแลและเฝ้าระวังการบังคับใช้กฎหมาย และมี

หน้าที่ช่วยเหลือมลรัฐหรือท้องถิ่นที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการปฏิบัติตามมาตรฐานกลางของประเทศ และยังเป็นหน่วยที่สนับสนุนในด้านงบประมาณสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมของมลรัฐ และท้องถิ่น หน่วยงานให้ทุนสนับสนุนในงานวิจัยด้านสิ่งแวดล้อม และเป็นหน่วยในการเผยแพร่ความรู้ให้กับสาธารณชนในด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ U.S. EPA มีเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม คือ การออกกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งบังคับใช้กับมลรัฐท้องถิ่นหรือบุคคล และสถานประกอบการหรือแม้แต่องค์กรที่ไม่หวังผลกำไร และอื่น ๆ เมื่อสภาผ่านร่างกฎหมายที่จะบังคับใช้ในประเทศ สภาได้กำหนดให้ U.S. EPA และหน่วยงานกลางอื่น ๆ นำเอากฎหมายนี้ไปบังคับใช้ด้วยการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และเมื่อประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการบังคับใช้กฎระเบียบนั้น ๆ U.S. EPA จะเป็นหน่วยงานที่ช่วยสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้น ๆ และบังคับใช้กฎระเบียบนั้นด้วย ในการดำเนินงานของแต่ละมลรัฐ คือ จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบกลาง (federal regulation) ที่ออกโดย U.S. EPA ซึ่งแต่ละมลรัฐจะนำไปออกเป็นกฎระเบียบของตัวเองให้เข้มงวดกว่ากฎระเบียบกลาง หรือสามารถทำได้และสามารถปรับกฎระเบียบให้เข้ากับสภาพการณ์ของมลรัฐ และลักษณะการบริหารจัดการได้ทราบใดที่ไม่ขัดกับกฎระเบียบกลาง เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีหน่วยงานที่เรียกว่า California EPA ตั้งโดยผู้ว่าราชการรัฐที่ทำหน้าที่ในการดูแลการจัดการสิ่งแวดล้อมในมลรัฐ เพื่อคุ้มครองประชาชนและสิ่งแวดล้อมของมลรัฐ ซึ่งในมลรัฐนี้มีการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายที่เข้มงวดกว่ากฎระเบียบกลาง ดังนั้น เมื่อพิจารณาในแง่ของการบริหารจัดการในประเทศสหรัฐอเมริกาอาจไม่มีปัญหาเท่าใดนัก เพราะอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอยู่ที่มลรัฐ ซึ่งมีความใกล้ชิดกับสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี ประกอบกับทั้งกฎหมายก็มีการบัญญัติถึงองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน และกฎหมายดังกล่าวก็ได้มีการบัญญัติมอบอำนาจ และกระจายอำนาจไว้อย่างชัดเจนด้วยเช่นกัน จึงทำให้การจัดการเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกามีประสิทธิภาพ และเห็นเป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจน

### 3.1.3 มาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น

มาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น<sup>38</sup> ได้แบ่งของเสียออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) ของเสียชุมชน (municipal waste) ที่เป็นของเสียประเภทอื่น ๆ ที่ถูกจัดการโดยเทศบาลและถูกแบ่งออกเป็นขยะทั่วไป (general waste) เช่น ขยะจากบ้านเรือนและสิ่งปฏิกูล (human excrement) และ

<sup>38</sup> Ministry of the Environment, *Sweeping Policy Reform Towards a "Sound Material-Cycle Society" Starting from Japan and Spreading over the Entire Globe: the 3R Loop connecting Japan with other Countries*, (Japan: Government of Japan, 2006).

2) ของเสียอุตสาหกรรม (industrial waste) ของเสียอุตสาหกรรมประกอบด้วยของเสียทั้งหมด 20 ประเภทที่มาจากกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ใน Waste Management Law เช่น เศษจากการเผาไหม้กากตะกอนน้ำมันใช้แล้ว และของเสียที่มีการนำเข้ามาในประเทศ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการพัฒนาประเทศอย่างรวดเร็วหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นต้องทำการฟื้นฟูประเทศอย่างหนัก นโยบายในการพัฒนาประเทศจึงมุ่งเน้นไปที่การสร้างกำไรให้กับภาคเอกชนและการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยทั่วไป ของเสียเริ่มกลายมาเป็นปัญหาของด้านสุขาภิบาล เนื่องจากการผลิตที่เพิ่มขึ้นและนำไปสู่การบริโภค จึงทำให้ของเสียมีมากขึ้นแต่มีการจัดการที่ไม่เหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาตามมา ทั้งในแง่ของปริมาณของเสียที่เพิ่มขึ้นและในแง่ของคุณภาพของการจัดการที่เหมาะสม จากปัญหาเหล่านี้ประเทศญี่ปุ่นจึงได้ประกาศใช้กฎหมาย the Public Cleansing Law ในปี ค.ศ. 1954 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตประชาชนโดยการจัดการตามหลักสุขาภิบาล และการรักษาความสะอาด ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จะดูแลเรื่องของเสียชุมชน จนในปี ค.ศ. 1955 ถึงปี ค.ศ. 1979 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นปรับเปลี่ยนจากช่วงปฏิวัติประเทศไปสู่ช่วงที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำรงชีวิตของคนญี่ปุ่นอย่างมาก เกิดการบริโภคมากขึ้น การใช้ชีวิตในรูปแบบคนเมืองทำให้ของเสียมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะในเขตเมืองที่มีผู้คนย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐานและทำงาน โดยที่ 40% ของของเสียที่เกิดขึ้นถูกทิ้งในหลุมที่ไม่มีร่องพื้นหรือตามเขตภูเขา มากกว่าที่จะเป็นหลุมฝังกลบที่มีการจัดการที่ดี ประกอบกับสภาพภูมิอากาศของประเทศญี่ปุ่นมีอุณหภูมิและความชื้นสูง ทำให้การฝังของเสียเกิดปัญหาแมลงวันและยุงตามมา และหลุมฝังกลบอย่างปลอดภัยจึงกลายเป็นประเด็นเร่งด่วนที่สำคัญของประเทศญี่ปุ่นที่มีพื้นที่เพียงน้อย จึงได้มีการประกาศใช้ the Emergency Measures Law for the Development of Living Environment Facilities ใน ค.ศ. 1963 โดยที่กฎหมายระบุให้รัฐบาลวางนโยบายในการกำหนดประเภทของของเสียที่จะนำไปเผาในเขตเมืองและเศษที่เหลือจากการเผาจะนำไปเผาในหลุมฝังกลบ

อย่างไรก็ตาม ชนิดของของเสียที่กินเนื้อที่ (bulky waste) และของเสียพลาสติกมีมากขึ้น ซึ่งหมายความว่าปริมาณของของเสียที่เกิดขึ้นมีมากกว่าศักยภาพในการกำจัดที่มีอยู่ ปัญหาของเสียที่มีมากขึ้นทำให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องปรับตัวและปรับนโยบายในด้านการจัดการของเสียต่อปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว นอกจากจะส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องของเสียชุมชนแล้ว ยังเกิดปัญหาในเรื่องของเสียอุตสาหกรรมด้วย เดิมการจัดการของเสียอุตสาหกรรมเป็นเรื่องของแต่ละบริษัทที่จะดำเนินการกันเอง ซึ่งส่วนใหญ่จะทำการเก็บไว้ในบริเวณโรงงานจนเมื่อเกิดการขาดแคลนพื้นที่ในการฝังกลบ จำนวนการลักลอบทิ้งหรือกำจัดอย่างไม่เหมาะสม ก็มีการขึ้นเรื่อย ๆ ในปี ค.ศ. 1967 คาดว่ามีปริมาณของเสียอุตสาหกรรมประมาณ 1.2 ล้าน

ต้น ต่อวัน ซึ่งคิดเป็น 24 เท่าของของเสียชุมชน และของเสียอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่ก็ไม่สามารถเผาได้และต้องผ่านกระบวนการพิเศษเพื่อป้องกันมลภาวะ จึงทำให้ศักยภาพการจัดการของเสียชุมชนที่มีอยู่ ไม่สามารถรองรับของเสียอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นได้ จึงทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและประกาศใช้ The Waste Management Law ขึ้นในปี ค.ศ. 1970 ถือเป็นรากฐานของการจัดการของเสียในปัจจุบันโดยในกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดนิยามของของเสียอุตสาหกรรมที่ชัดเจน โดยระบุความรับผิดชอบของโรงงานในการจัดการของเสียของตนโดยใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle) และระบุความรับผิดชอบของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์หรือบรรจภัณฑ์ว่า จะต้องมั่นใจว่าการจัดการของเสียที่เกิดขึ้นจากการใช้ผลิตภัณฑ์หรือบรรจภัณฑ์นั้นเป็นไปอย่างเหมาะสม ซึ่งก็คือ การกำหนด producer responsibility และการกำหนดของเสียควรถูกจัดการในพื้นที่ที่ทำให้เกิดของเสียนั้นด้วย และเมื่อมีการบังคับใช้ the Waste Management Law ในปี ค.ศ. 1971 ได้มีการกำหนดมาตรฐานในการจัดการเศษวัสดุที่หลงเหลือจากการกำจัดที่มีองค์ประกอบของปรอท แคดเมียม และสารอันตรายอื่น ๆ รัฐบาลได้แก้ไขกฎหมายนี้ในปี ค.ศ. 1973 โดยเป็นการกำหนดเกณฑ์ในการจัดการของเสียอุตสาหกรรมที่มีองค์ประกอบของสารอันตราย เช่น กำหนดให้มีการฝังในหลุมฝังกลบหรือเอาไปทิ้งในทะเล

ทั้งนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังคงมีการลักลอบทิ้งของเสียอันตรายและยังเป็นปัญหาใหญ่อยู่ เพราะของเสียอันตรายถือเป็นปริมาณส่วนใหญ่ของของเสียที่เกิดขึ้นทั้งหมด และตามแนวคิดของการจัดการของเสียในพื้นที่ที่เกิดบางครั้งทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากบางท้องถิ่นไม่สามารถแบกรับได้ เพราะศักยภาพในการจัดการทั้งในเชิงพื้นที่และการจัดการที่ไม่เพียงพอ จึงทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างท้องถิ่นได้เป็นบางครั้ง เพราะท้องถิ่นที่ศักยภาพไม่เพียงพอก็เกิดปัญหาในการจัดการของเสียในพื้นที่ และไม่รู้ว่าจะต้องส่งไปกำจัดที่ใด ส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพเพียงพอแต่ไม่ยอมแบกรับของเสียที่มาจากภายนอก และหลังจากที่มีการออกกฎหมาย the Waste Management Law มีมาตรฐานและกฎหมายอื่น ๆ ออกตามมาเพื่อให้เกิดการจัดการของเสียที่เหมาะสม ในปี ค.ศ. 1976 ได้มีการแก้ไข ปรับปรุง the Waste Management Law ในประเด็นเรื่องความรับผิดชอบของผู้ก่อให้เกิดของเสีย บริษัทผู้ให้บริการกำจัดของเสีย และปรับกฎ ระเบียบให้เข้มงวดขึ้น เพื่อการจัดการของเสียที่เหมาะสม และได้กำหนดรูปแบบในการจัดการของเสียขั้นสุดท้ายออกเป็น 3 รูปแบบ คือ 1) แบบ isolates ใช้สำหรับการฝังกลบของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรม 2) แบบ inert ใช้สำหรับการฝังกลบของเสียอุตสาหกรรมที่มีคุณสมบัติไม่ทำปฏิกิริยา (เช่น พลาสติก ยาง เศษโลหะ เป็นต้น) และ 3) แบบ controlled ใช้สำหรับการฝังกลบของเสียอุตสาหกรรมอื่น ๆ และของเสียชุมชน และยังมีคำสั่งคณะรัฐมนตรีในการออกมาตรฐานทางเทคนิคของหลุมฝังกลบสำหรับของเสียชุมชนและหลุมฝังกลบสำหรับของเสียอันตราย โดยกำหนดโครงสร้างที่ควรจะเป็นและการ

บำรุงรักษา โดยรัฐได้ช่วยเหลืออุดหนุนในการลงทุนสร้างสถานบำบัดสำหรับของเสียชุมชนและการให้กู้ดอกเบี้ยต่ำและมาตรการจูงใจทางภาษีในการลงทุนสร้างสถานบำบัดสำหรับของเสียอุตสาหกรรม อนึ่งการหาสถานที่สร้างสถานกำจัดของเสียในประเทศญี่ปุ่นถือเป็นเรื่องยากมาก เพราะเป็นประเทศที่มีพื้นที่เพียงเล็กน้อย ดังนั้น จึงมีการส่งเสริมมาตรการในการลดปริมาณของเสียไม่ว่าจะเป็นการเผา การบดอัด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะลดปริมาณของเสียไปได้มากจากการเผาแต่ขี้เถ้าที่เกิดจากการเผาก็เป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญ การเพิ่มขึ้นของปริมาณของเสียทำให้เกิดการขาดแคลนสถานที่กำจัด ในขณะที่การหาสถานที่ใหม่ก็ทำได้ยากเพราะราคาที่ดินที่แพงขึ้น ประกอบกับการต่อต้านจากชุมชน เมื่อเป็นเช่นนั้น ท้องถิ่นที่ไม่สามารถหาสถานที่สร้างได้เองก็จะมองหาสถานที่ในท้องถิ่นอื่น ซึ่งทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของของเสีย จะพบเห็นได้ชัดในกรณีของของเสียอุตสาหกรรม และบ่อยครั้งจะพบว่ามีการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรมในป่าหรือพื้นที่รกร้าง

จากปัญหาของเสียที่ประเทศญี่ปุ่นประสบรวมถึงข้อจำกัดต่าง ๆ ประเทศญี่ปุ่นจึงได้ปฏิรูบนโยบายและส่งเสริมนโยบาย 3R (Recycle, Reduce, and Reuse) โดยมีแนวคิดของเสียไม่ใช่สิ่งที่ต้องทิ้งเสมอไป แต่เป็นของที่มีค่าและควรส่งเสริมให้เกิด Sound Material-Cycle Society (SMS) ในสังคมประเทศญี่ปุ่นจึงมีแนวทางการจัดการของเสียและการรีไซเคิล 3 แนวทาง ดังนี้

3.1.3.1 การเสริมสร้างมาตรการที่เข้มงวดในการกำกับดูแล การจัดการของเสียอุตสาหกรรม ซึ่งถือเป็นของเสียส่วนใหญ่ของประเทศ โดยใช้หลักการสากลของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยผู้ประกอบการที่ทำให้เกิดของเสียต้องรับผิดชอบในการจัดการของเสียนั้นอย่างเหมาะสม ซึ่งมีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

1. การปรับปรุงกฎหมาย ให้กำหนดบทบาทความรับผิดชอบของผู้ก่อให้เกิดของเสียให้ชัดเจนและเข้มงวดขึ้นโดยเฉพาะของเสียอุตสาหกรรมที่คิดเป็นสัดส่วน 90% ของของเสียที่เกิดขึ้นทั้งหมดในประเทศ ประเด็นของการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย มีดังนี้

1) ระบบกำกับการณ์ขนส่ง เพื่อป้องกันการลักลอบทิ้งของเสีย โดยในปี ค.ศ. 1997 กฎหมายกำหนดให้ของเสียอุตสาหกรรมทุกประเภท ต้องมีและใช้ระบบกำกับการขนส่ง

2) การกำหนดให้ธุรกิจการกำจัดของเสียต้องมีใบอนุญาตในการประกอบการเพื่อกำจัดธุรกิจกำจัดของเสียที่ไม่มีมาตรฐานออกไปจากระบบ โดยผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมีบทลงโทษทั้งปรับและจำคุก

2. ส่งเสริมให้มีการบำบัดของเสียที่เหมาะสม โดยเสริมสร้างกฎระเบียบให้มีความเข้มแข็งเพื่อป้องกันการลักลอบทิ้งโดยผู้เกี่ยวข้องหลัก 3 ส่วน คือ 1) รัฐบาลกลาง ที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย 2) รัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ 3) ผู้ก่อให้เกิดของเสียที่ต้องรับผิดชอบในการบำบัดของเสีย นั้น ร่วมมือกันในการดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

1) มาตรการในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของสถานที่ที่มีการลักลอบทิ้งขยะให้กลับสู่สภาพเดิม โดยที่ผู้นำของเสียมาทิ้งควรเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการฟื้นฟู

2) แนวทางที่เป็นระบบในการป้องกันการลักลอบทิ้งของเสีย

อย่างไรก็ดี ในปี ค.ศ. 2004 ได้กำหนดแผนปฏิบัติการในการป้องกันการลักลอบทิ้งของเสียโดยกำหนดมาตรการป้องกันทุกระยะของขั้นตอนในการกำจัดของเสีย รวมถึงมาตรการในการกำหนดบทลงโทษให้เข้มงวดขึ้น แนวทางในการดำเนินงานที่กำหนดในแผนปฏิบัติการ มีดังนี้

ก. สร้างเสริมความตระหนักของชุมชน และการป้องกันการทิ้งขยะในที่สาธารณะโดยการกำหนดแนวทางในการเก็บรวบรวมของเสีย และสนับสนุนการลดปริมาณของเสียในชีวิตประจำวัน

ข. เสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบในการบำบัดของเสียด้วยการสร้างโครงสร้าง ในการบำบัดที่เข้มแข็ง และสร้างความโปร่งใสในระบบบำบัดของเสีย เช่น การติดป้ายที่ชัดเจนบนยานพาหนะที่ขนส่งของเสีย ปรับปรุงการจัดการเคลื่อนย้ายของเสียข้ามแดน การสนับสนุนของภาครัฐในการเตรียมสถานบำบัดอย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการความปลอดภัยในสถานกำจัดขั้นสุดท้าย

ค. พัฒนาบุคลากรเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามระบบที่กำหนดไว้ เช่น การพัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้ควบคุมระบบบำบัด และมีระบบบริหารจัดการที่ดี มีการอบรมการจัดการของเสียอุตสาหกรรมอย่างสม่ำเสมอ พัฒนาเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการกำกับดูแล มีการสร้างมาตรการที่เป็นระบบในการป้องกันการลักลอบทิ้งของเสีย

ง. สร้างตลาดให้กับสถานบริการกำจัดของเสียที่มีคุณภาพ ซึ่งหมายถึงเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและเข้มงวดก็จะเป็นเหมือนการส่งเสริมให้มีการใช้บริหารของสถานบำบัดของเสียที่มีคุณภาพ และทำให้สามารถป้องกันการกำจัดที่ไม่เหมาะสมได้ ดังนั้น มาตรการในการสร้างมาตรฐานให้กับสถานกำจัดเหล่านี้จึงเป็นเรื่องสำคัญ

3) จัดการกับปัญหาของเสียในระดับชาติ เช่น การจัดการกับ PCB waste มีการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการ PCB waste ออกมาโดยเฉพาะ ในปี ค.ศ. 2001 มีการสนับสนุนในการจัดตั้งสถานกำจัด PCB waste ในท้องที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ จำนวน 5 แห่ง รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น มีการจัดตั้งกองทุนในการกำจัด PCB waste เพื่อสนับสนุนการจัดการกับหม้อแปลงไฟฟ้าแรงสูงและคอนเดนเซอร์ที่ใช้ PCB ของผู้ประกอบการขนาดเล็กที่มีศักยภาพจำกัดในการจ่ายค่าบำบัด

3.1.3.2 การกำหนดนโยบายในการรีไซเคิลโดยหลักการ Extended Producer Responsibility (EPR) ซึ่งผู้ผลิตจะต้องรับผิดชอบต่อการจัดการของเสียที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ของตน แม้ว่าจะหลังจากผ่านการใช้งานไปแล้ว ประเทศญี่ปุ่นได้นำหลักการ EPR ที่ศึกษาโดยกลุ่ม OECD (the Organization for Economic Cooperation and Development) ที่ประเทศญี่ปุ่นเป็นสมาชิกอยู่ มาใช้ในการกำหนดรูปแบบของกฎหมาย/นโยบายด้านรีไซเคิล เพราะข้อจำกัดในการหาสถานที่กำจัดเพื่อรองรับปริมาณของเสียที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาจึงต้องหันมาหามาตรการในการลดของเสียที่เกิดขึ้น ซึ่งมาตรการในการลดของเสียที่แหล่งกำเนิดเป็นแนวโน้มของสากลที่ถือว่าเป็นมาตรการที่สำคัญ โดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศญี่ปุ่นจึงเริ่มศึกษาหลักการนี้ในปี ค.ศ. 1994 และในปี ค.ศ. 2001 ได้มีการพิมพ์เผยแพร่ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศสมาชิก OECD สำหรับการนำหลักการ EPR มาใช้ โดยมีหลักการของนโยบาย EPR คือ การโยนความรับผิดชอบในการจัดการของเสียจากท้องถิ่นไปให้ผู้ผลิต และการสร้างมาตรการจูงใจให้ผู้ผลิตในการนำแนวคิดด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปประยุกต์ในการออกแบบผลิตภัณฑ์ โดย EPR มีวัตถุประสงค์หลัก 4 ประการ คือ 1) การลดของเสียที่แหล่งกำเนิด โดยเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ 2) การป้องกันการเกิดของเสีย 3) การออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ 4) การใช้ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่ง EPR เป็นตัวผลักดันให้มีการคิดสรรวัตุดิบที่นำมาใช้ในการผลิตซึ่งมาตรการ EPR เช่น มาตรการรับคืนสินค้า มาตรการให้เงินคืนหรือมีระบบมัดจำ มาตรการด้านภาษี มีการเก็บค่ากำจัดล่วงหน้า มีการกำหนดมาตรฐานเช่น กำหนดปริมาณขั้นต่ำที่ต้องการรีไซเคิล

อย่างไรก็ตาม ประเทศญี่ปุ่นได้นำหลักการของ EPR มาใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนด the Fundamental Law for Establishing a Sound Material-Cycle Society โดยกำหนดว่าธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการผลิตขายสินค้าหรือบรรจุภัณฑ์ต้องรับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์ของตนหลังจากการใช้งานโดยผู้บริโภค ซึ่งในประเทศญี่ปุ่นได้นำหลักการนี้มาใช้กับบรรจุภัณฑ์ และหีบห่ออุปกรณ์ในครัวเรือน วัสดุก่อสร้าง อาหาร และยานพาหนะ และได้มีการออกกฎหมาย the Container and Packaging Recycling Law ในปี ค.ศ. 1995

3.1.3.3 การร่วมมือกันของรัฐบาลกลางและท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาการจัดการของเสียชุมชน โดยนำหลักของ the Fundamental Law for Establishing a Sound Material-Cycle Society มากำหนดเป็นแผนดำเนินงานในท้องถิ่นต่าง ๆ มาตรการต่าง ๆ ที่จะสนับสนุนแนวทางการดำเนินงาน 3 แนวทางที่กล่าวมา คือ 1) การส่งเสริมให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีต่าง ๆ เช่น Eco-Design การลดของเสียการนำกลับมาใช้ซ้ำ การรีไซเคิล การเผาไหม้ (การนำเอาก๊าซที่เกิดจากการเผาไหม้ไปผลิตกระแสไฟฟ้า และเทคโนโลยีในการกำจัดขั้นสุดท้าย) 2) การเปลี่ยนพฤติกรรม การดำรงชีวิตของผู้คน เช่น การหันกลับมาใช้ของที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมหรือสามารถใช้งานได้ และ 3)

การเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้คนในการให้ความสำคัญกับการรีไซเคิล โดยการสอดแทรกหลักการ และความตระหนักถึงสิ่งแวดล้อมในหลักสูตรการศึกษาสำหรับคนรุ่นต่อไป หรือการออกกฎหมาย เพื่อสนับสนุน green purchasing

ประเทศญี่ปุ่น ได้มีโครงสร้างองค์กรในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีการกระจายอำนาจที่เข้มแข็ง รัฐบาลแห่งชาติรับผิดชอบเรื่องราวต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งประเทศ และประเทศญี่ปุ่นแบ่งการปกครองออกเป็น 47 จังหวัด (บริเวณเขตและจังหวัดต่าง ๆ ของญี่ปุ่น) และ 8 ภูมิภาค ซึ่งในแต่ละจังหวัดมีฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ทุคนครใหญ่ เมือง และแต่ละหมู่บ้านในแต่ละจังหวัดเลือกฝ่ายบริหารของตนเอง รัฐบาลระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น รับผิดชอบการบริหารในระดับของตน ในระดับรัฐบาลแห่งชาติมีกระทรวงที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม คือ Ministry of the Environment ซึ่งรับผิดชอบในนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ Ministry of Economy, Trade and Industry หรือ METI (คือ Ministry of International Trade and Industry เดิมที่รวมตัวกับหน่วยงานด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ) กระทรวงนี้จะรับผิดชอบในนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ มีหน่วยงานย่อยคือ Industrial Science and Technology Policy and Environment Bureau ที่รับผิดชอบ ในประเด็นสิ่งแวดล้อมและนโยบายรีไซเคิล ทั้ง 2 กระทรวงหลักมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในภาคอุตสาหกรรมและการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรวม โดยที่รัฐบาลท้องถิ่นจะนำเอานโยบายหรือกฎหมายที่ออกโดยสองกระทรวงไปบังคับใช้ หากเกิดกรณีที่กฎหมายหรือนโยบายที่ออกโดยสองกระทรวงมีการทับซ้อนกันรัฐบาลท้องถิ่นสามารถปรับใช้ได้เองในท้องถิ่นตน ซึ่งแตกต่างจากลักษณะของประเทศไทยที่มีการกำกับดูแลของหน่วยงานกลางในระดับพื้นที่ ในขณะที่ท้องถิ่นเองก็มีกฎหมายของตนที่ใช้ในการกำกับดูแล และในบางกรณี เช่น ในเรื่องของการจัดการของเสียมีปัญหานั้นเรื่องของความซ้ำซ้อนของกฎหมายเกิดขึ้น (รายละเอียดจะได้กล่าวต่อไปในบทวิเคราะห์)

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย

เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และตอบสนองต่อการขับเคลื่อนมาตรการต่าง ๆ ตามแนวทางการพัฒนาประเทศ ที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงมีการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อใช้เป็นกลไกในการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการจัดการของเสียอันตรายและขยะมูลฝอยชุมชน จะเป็นการดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมายทั้งสิ้น

การศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดการของเสียอันตรายในประเทศไทยนั้น นอกจากจะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แล้ว ยังมีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่สามารถนำมาใช้ในการจัดการแหล่งกำเนิดมลพิษได้ ซึ่งในบางกรณีเป็นการนำเข้ามาในฐานะที่เป็นมาตรการเสริม ในบางกรณีเป็นมาตรการที่เป็นกลไกในการจัดการหลัก ดังมีบทบัญญัติและหลักการดังต่อไปนี้

### 3.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาของเสียอันตราย

#### 3.2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายสูงสุดที่ประเทศไทยนำมาใช้ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีความเกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ และในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และก่อให้เกิดมลพิษไว้ชัดเจนในมาตราต่าง ๆ ในงานศึกษานี้จึงได้สรุปไว้ ดังนี้

มาตรา 57 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตน หรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ”

มาตรา 66 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา 67 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องใน

สิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม”

จากมาตรา 57 มาตรา 66 และมาตรา 67 ดังกล่าว ได้บัญญัติถึงการมีสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น การริเริ่มสร้างสรรค์ การจัดการ การทำประชาวิจารณ์ต่อโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสมาชิกในสังคมและสิ่งแวดล้อม ในทางปฏิบัติประชาชนสามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นรูปแบบใหม่ที่ยอมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดรูปแบบ วิธีการ ลักษณะการปฏิบัติ เป็นสิทธิเสรีภาพร่วมกันที่จะกำหนดแนวทางป้องกันเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดจากของเสียอันตราย ขณะที่รัฐจะทำหน้าที่ส่งเสริมประชาชนให้มีส่วนร่วมกันรับผิดชอบป้องกัน และรักษาสีสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมในสิ่งแวดล้อมถือได้ว่าเป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคนในสังคม ที่มีสิทธิร่วมกันในการกำหนดและร่วมกันหาหนทางที่จะป้องกันแก้ไข<sup>39</sup>

โดยที่สิทธินั้นได้แสดงออกมาให้เห็นในกรณีตัวอย่าง ดังนี้

เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2556 สำนักข่าว ThaiPublica.org<sup>40</sup> ได้รายงานว่าศาลปกครองสูงสุดได้อ่านคำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ อ.597/2551 ที่ชาวคลิตี้ล่าง จังหวัดกาญจนบุรี จำนวน 22 คน ยื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษ ขอให้ปฏิบัติหน้าที่ในการกำจัดมลพิษและฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้จากการปนเปื้อนสารตะกั่ว และชดเชยค่าเสียหายจากการละลายล่าช้าในการฟื้นฟูลำห้วยที่ผ่านมาให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยชาวบ้านมอบหมายให้สหภาพความและโครงการนิติธรรมสิ่งแวดล้อมเป็นผู้แทน ซึ่งศาลแถลงคดีไปแล้วเมื่อ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2555 ศาลพิพากษาให้กรมฯ กำหนดแผนงาน วิธีการ และดำเนินการฟื้นฟู ตรวจสอบ และวิเคราะห์ตัวอย่างน้ำ ดิน พืชผัก และสัตว์น้ำ ในลำห้วยคลิตี้ ให้ครอบคลุมทุกฤดูกาลอย่างน้อยฤดูกาลละ 1 ครั้ง จนกว่าจะพบว่าค่าสารตะกั่วในน้ำ ดิน พืชผัก และสัตว์น้ำในลำห้วยคลิตี้ ไม่เกินเกณฑ์มาตรฐาน เป็นระยะเวลาอย่างน้อย 1 ปี และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้ง 22 คน ทราบอย่างเปิดเผยโดยปิดประกาศในที่สาธารณะของชุมชน

ประการสำคัญ ศาลได้สั่งให้กรมควบคุมมลพิษ ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้ง 22 คน รายละ 177,199.55 บาท ภายใน 90 วัน นับแต่คดีสิ้นสุด และคืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมด

นายสุรชัย ตรงงาม ผู้อำนวยการโครงการนิติธรรมสิ่งแวดล้อม (En LAW) ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากชาวบ้านคลิตี้ล่าง ทั้ง 22 คน ได้กล่าวว่า ชาวคลิตี้รอคอยความยุติธรรมมานานแล้ว คำ

<sup>39</sup> เกษม จันทร์แก้ว, การจัดการสิ่งแวดล้อมแบบผสมผสาน, (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., 2547), 410.

<sup>40</sup> สุริยันต์ ทองหนูเอียด, สิทธิชุมชนกับการต่อสู้เพื่อความเป็นธรรม, ไทยโพสต์ (20 มกราคม 2556), สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2556, จาก <http://www.ryt9.com/s/tpd/1572015>

พิพากษานี้เป็นทั้งการเยียวยาชาวบ้าน และเป็นการสร้างบรรทัดฐานสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่จะฟื้นฟูเยียวยาการปนเปื้อนมลพิษในสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อชุมชน การชดเชยค่าเสียหายจากการละเมิดสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ จะมีผลต่อแนวทางของหน่วยงานรัฐในการแก้ไขปัญหาเช่นนี้ในพื้นที่อื่น ๆ ของสังคมไทย และนายสุรชัย ตรงงาม กล่าวย่ำว่า สิ่งนี้คือ 15 ปี แห่งการรอคอยของชาวบ้าน ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปนเปื้อนของแร่ตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี อันเกิดจากความไม่รับผิดชอบของรัฐและนายทุนต่อวิถีชีวิตของชุมชน

จากคำพิพากษาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้ผู้เสียหายจะเป็นฝ่ายชนะคดี และได้รับการชดเชยจากกรมควบคุมมลพิษก็ตาม แต่การใช้เวลาในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในชั้นศาลยาวนานถึง 15 ปีนั้น อาจทำให้การพิจารณาคดีของศาลดำเนินการไม่ต่อเนื่อง หรือผู้เสียหายอาจเสียชีวิตก่อนก็ได้ หรือพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอาจไม่มีเหลืออยู่ก็ได้ เป็นต้น ดังนี้ จึงเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในชั้นศาลมีความต่อเนื่องและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เพื่อจะได้ทำให้ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้รับการเยียวยา แก้ไข ให้ทันต่อสถานการณ์ และทำให้ผู้ได้รับผลกระทบได้รับการเยียวยาอย่างทันท่วงที

นอกจากมาตรา 57 มาตรา 66 และมาตรา 67 แล้ว ยังมีมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอีก ดังนี้

มาตรา 73 บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกัน และบรรเทาภัยพิบัติ สาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พิทักษ์ ปกป้อง และสืบสาน ศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 85 บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิบัติที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างเพียงพอและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน”

ทั้งนี้ในมาตรา 85 ที่บัญญัติว่า “...รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม...” นั้น ในปัจจุบันรัฐบาลกำลังเร่งดำเนินการตามที่กำหนดไว้ทุกประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายการถือครองที่ดิน แต่ก็ยังประสบกับปัญหาของการกระจายการถือครองที่ดินที่ยังคงเกิดความไม่เป็นธรรมอยู่ โดยเฉพาะเรื่องการให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกรในการมีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง ตลอดจนทั้งยังไม่มี การจัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการวางผังเมืองนั้น รัฐบาลต้องมีนโยบายอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง ตลอดจนทั้งต้องมีบุคลากรที่มีความรู้และเชี่ยวชาญในการดำเนินการ และต้องมีระยะเวลาทั้งชัดเจนและต่อเนื่องในการดำเนินการด้วย เป็นต้น ดังนี้ รัฐบาลควรกลับมาทบทวนกระบวนการอีกครั้งว่าหน่วยงานทางภาครัฐไหน ควรทำหน้าที่หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการวางผังเมือง พัฒนา หรือดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนให้ได้รับการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังมีบทบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น

มาตรา 290 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการค้างชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น”

จากเนื้อหาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้ให้การรับรองสิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้อย่างชัดเจนตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวแล้ว ยังมีกฎหมายในลำดับรอง คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 มาตรา 16 และมาตรา 17 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น กำจัดมูลฝอยและน้ำเสีย จัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ รวมทั้งคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ที่ดัดและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น แต่ด้วยข้อจำกัดในศักยภาพและองค์ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การขับเคลื่อนงานด้านสิ่งแวดล้อมท้องถิ่นไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามกรอบของกฎหมายและความคาดหวังของมหาชน แม้ว่ากรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในฐานะหน่วยงานหลักในการพัฒนาบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมและภาคีหุ้นส่วนต่าง ๆ เช่น สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค สถาบันการศึกษาและองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น จะได้เติมเต็มและสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสริมสร้างแนวคิดและความรู้พื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งในเรื่องการรักษาและฟื้นฟูคุณภาพน้ำ การจัดการมูลฝอยชุมชน และการจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับท้องถิ่น แต่ด้วยงบประมาณ วิธีการดำเนินงาน และจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถพัฒนาศักยภาพบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง ดังนั้น เพื่อให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการเสริมสร้างสมรรถนะและเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องทั่วถึง รวมทั้งเพื่อเป็นการต่อยอดองค์ความรู้เชิงลึกตลอดจนเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม แนวทางการพัฒนาที่ 3.2 (2) ข้อ (2.6) “การยกระดับขีดความสามารถและเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการกำจัด/บำบัดมลพิษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งทางวิชาการ บุคลากร และงบประมาณ ควบคู่กับการสร้างจิตสำนึกและการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ในการร่วมติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม” ซึ่งเทศบาลตำบลบ้านกลาง ก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่เนื่องจากยังขาดแคลนทางด้านงบประมาณ และบุคลากร จึงทำให้การกำจัดของเสียอันตรายและขยะมูลฝอยประสบความสำเร็จไม่เต็มที่และต่อเนื่อง ทั้งเทศบาลตำบลบ้านกลางยังไม่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการกับของเสียอันตรายและขยะมูลฝอยที่เกิดจากชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมที่อยู่ในพื้นที่เป็นจำนวนมากได้ จึงทำให้ของเสียอันตรายและขยะมูลฝอยไม่ได้รับการกำจัดอย่างถูกวิธีและทั่วถึง ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ประชาชน และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ในพื้นที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า ถึงแม้ว่าการศึกษานี้เป็นการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมมลพิษที่เกิดจากของเสียอันตรายก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายอันสูงสุดที่ประเทศไทยนำมาเป็นบทบัญญัติที่สามารถเชื่อมโยงไปสู่พระราชบัญญัติอื่น ๆ หรือกฎหมายอื่น ๆ โดยเฉพาะในเรื่องของการกระจายอำนาจต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งการให้สิทธิแก่ประชาชนในการร้องเรียนปัญหาต่าง ๆ เช่น การที่ประชาชนได้ทำการร้องเรียนไปแล้วที่องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ก็ไม่เกิดผลเมื่อประสบกับปัญหาในเรื่องความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการถูกผลกระทบจากมลพิษที่เกิดจากของเสียอันตราย เป็นต้น

### 3.2.1.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535<sup>41</sup> ได้มีการแก้ไข ปรับปรุง และประกาศใช้โดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550<sup>42</sup> เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการของการสาธารณสุขและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยที่พระราชบัญญัตินี้กล่าวถึงจุดมุ่งหมายที่จะดูแลให้ประชาชนได้อยู่ในสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ คือ สภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพที่ดีและไม่เป็นพิษเป็นภัย นั่นคือมีการควบคุมและกำจัดสิ่งปฏิกูล (อุจจาระ ปัสสาวะ สิ่งโสโครก) และมูลฝอย (ขยะ) ที่เกิดจากครัวเรือนหรือชุมชน มีการดูแลอาคารให้ถูกสุขลักษณะมีการควบคุมดูแลกิจการที่เกี่ยวกับอาหาร มีการควบคุมดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หมายถึงกิจการที่มีกระบวนการผลิตหรือให้บริการที่อาจก่อให้เกิดมลพิษหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนที่อยู่ข้างเคียงหรือผู้ที่ใช้บริการกิจการนั้น โดยให้มีระบบหรือเครื่องมือหรือวิธีการจัดหรือป้องกันมลพิษหรืออันตรายต่อสุขภาพและไม่ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ โดยให้อำนาจเจ้า

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 109, ตอนที่ 38, (5 เมษายน 2535), 27.

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124, ตอนที่ 28 ก, (27

พนักงานท้องถิ่นในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการหรือการกระทำใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของชุมชน

ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีมาตราที่สำคัญที่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย ดังนี้

มาตรา 18 บัญญัติว่า “การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในส่วนท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของราชการ ส่วนท้องถิ่นและท้องถิ่นอนุญาตให้บุคคลจัดการแทน ได้แต่ภายใต้การควบคุมตามมาตรา 19” ซึ่งในมาตรา 19 บัญญัติว่า “ห้ามผู้ใดทำกิจการเก็บขน กำจัดสิ่งปฏิกูล มูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจ ได้รับประโยชน์ด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น” และมาตรา 20 บัญญัติว่า “ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการห้ามถ่ายเท ทิ้ง ทำให้มีขึ้นในที่ทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย นอกจากที่ที่จัดไว้ให้ การให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูล มูลฝอยตามที่สาธารณะ ที่เอกชน การกำหนดวิธีเก็บขน กำจัดสิ่งปฏิกูล มูลฝอย ให้เจ้าของ ผู้ครอบครองสถานที่ปฏิบัติให้ถูกสุขลักษณะ การกำหนดค่าธรรมเนียมให้บริการในการเก็บขนสิ่งปฏิกูล มูลฝอยไม่เกินอัตราตามกฎหมายกระทรวง การกำหนดเกณฑ์ วิธี เงื่อนไขการเก็บขนกำจัดสิ่งปฏิกูล มูลฝอยให้ผู้รับอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติและกำหนดค่าบริการที่ผู้รับเรียกเก็บได้”

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 นั้น กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชนและราชการอื่น ๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข โดยในเรื่องของการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับอนามัยสิ่งแวดล้อมจะมีหน่วยงานในสังกัด คือ กรมอนามัยเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งกรมอนามัยมีภารกิจในการส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพดี โดยมีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย พัฒนาถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านการส่งเสริมสุขภาพและการจัดการสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพดี รวมทั้งการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ เพื่อมุ่งเน้นให้ประชาชนมีความรู้และทักษะในการดูแลตนเอง ครอบครัว และชุมชน รวมถึงการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสุขภาพโดยถ้วนหน้า และมีพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการดำเนินการตามภารกิจ ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นก็ใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่เกิดขึ้นในเขตราชการส่วนท้องถิ่นของตน

ซึ่งเทศบาลตำบลบ้านกลาง ก็ได้มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในการควบคุม ดูแล และกำจัดสิ่งปฏิกูล มูลฝอยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนเช่นกัน แต่เนื่องจากในท้องที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบลบ้านกลาง มีประชากรและโรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก

ซึ่งปฏิญญา และมูลฝอยจึงมีปริมาณที่มากตามไปด้วย ทำให้เกินศักยภาพของเทศบาลตำบลบ้านกลาง ในการจัดการ ดูแล และกำจัดสิ่งเหล่านั้นได้อย่างทั้งหมดและทั่วถึง ทั้งประชาชนในพื้นที่ก็มิได้มีความรู้ในการคัดแยกขยะก่อนการทิ้งหรือกำจัดด้วย ประกอบกับทั้งงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด และบุคลากรที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิญญา และมูลฝอยมีไม่เพียงพอ ทั้งพื้นที่กำจัดขยะ (หลุมฝังกลบ) ของเทศบาลตำบลบ้านกลาง ก็มีปริมาณและพื้นที่ไม่มากพอที่จะรองรับมูลฝอยและสิ่งปฏิญญาเหล่านั้นได้ทั้งหมด ทำให้ในปัจจุบันมีการทิ้งเหล่านั้นในพื้นที่สาธารณะอย่างมากมาย โดยมิได้รับ การควบคุม และกำจัดอย่างถูกหลักสุขลักษณะตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนด ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนในเขตพื้นที่และเขตข้างเคียงเป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้รัฐบาลมีการเพิ่มงบประมาณในการดูแล ควบคุม และกำจัดสิ่งปฏิญญา และมูลฝอย ให้แก่เทศบาลตำบลบ้านกลาง และพื้นที่อื่น ๆ ที่มีนิคมอุตสาหกรรมตั้งอยู่ เพื่อให้สามารถควบคุม ดูแล และกำจัดสิ่งเหล่านั้นได้อย่างต่อเนื่องและทั่วถึง ประกอบกับเห็นสมควรให้กรมส่งเสริมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข จัดส่งบุคลากรเพิ่มเข้าไปในพื้นที่ที่มีนิคมอุตสาหกรรม เพื่อร่วมมือกับเขตเทศบาลท้องถิ่นในการดูแล ควบคุม และกำจัดสิ่งปฏิญญา มูลฝอยเหล่านั้น พร้อมทั้งส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชนในการคัดแยกขยะก่อนทิ้ง และกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิญญาต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องด้วยตนเอง เพื่อจะได้ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนในชุมชน และพื้นที่ข้างเคียง

3.2.1.3 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยได้กำหนดไว้ให้หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 บัญญัติว่า “กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น...” ซึ่งหมายรวมถึง การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเพื่อกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542<sup>43</sup> จากพระราชบัญญัตินี้ได้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมควบคุมมลพิษ ที่สำคัญได้แก่ งานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษด้านต่าง ๆ งานการติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ โดยพิจารณาจากมาตรา 12 (4) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วน

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 116, ตอนที่ 114 ก, (17 พฤศจิกายน 2542), 48.

ท้องถิ่น และมาตรา 12 (5) ที่บัญญัติว่า “ประธานการถ่ายโอนข้าราชการข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจตาม (2) (3) และ (4)”

สำหรับการให้เทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในมาตรา 16 บัญญัติถึง การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการดูแลรักษาที่สาธารณะ และในมาตรา 17 ภายใต้อำนาจมาตรา 16 สรุปได้ว่า ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง คือ การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น การคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รวมทั้งการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ และการจัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากการกำหนดหลักเกณฑ์ในอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 ว่า “แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการโดยให้อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา” คือภารกิจที่ดำเนินการเข้าชั้นระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี รวมถึงภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ และภารกิจที่ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ ทั้งหมดนี้ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี หากไม่ดำเนินการตาม

อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไปตามมาตรา 31

#### 3.2.1.4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ตามที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535 ได้มีการยุบสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แต่คณะกรรมการยังมีอยู่ และจัดตั้งกรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ขึ้นแทน เปลี่ยนชื่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานมาเป็นกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จนเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 ที่มีการแบ่งส่วนราชการใหม่ออกเป็น 20 กระทรวง ได้มีการแยกกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกจากกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และมีพระราชบัญญัติรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยึดเป็นแนวปฏิบัติ และพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ ทั้งนี้ มาตรา 9 ได้บัญญัติว่า “เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณสุขอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิตร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมาก อำนาจในการสั่งตามวรรคหนึ่งนายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดแทนนายกรัฐมนตรีได้โดยให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา” อย่างไรก็ตาม จากการช่วยเหลือทางภาครัฐในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ที่จะได้รับพิจารณาจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะต้องเสนอประมาณการเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกองทุนสำหรับการก่อสร้างดำเนินการ เพื่อให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมตามมาตรา 38 (2) ด้วย ในกรณีที่จังหวัดใดยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการเพื่อให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมอาจเสนอแผนการส่งเสริมให้ออกชนลงทุนก่อสร้างและดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียเพื่อให้บริการในเขตจังหวัดนั้นแทน (มาตรา 39) และในกรณีที่ปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่ร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อ

คุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุมลดและขจัดมลพิษได้ (มาตรา 59)

กรมควบคุมมลพิษ โดยสำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย จะมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบายและแผนหลักการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกากของเสียและสารอันตราย การจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ ประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษจากกากของเสียและสารอันตรายเสนอแนะ มาตรฐาน มาตรการ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดการกากของเสียและสารอันตราย ในขณะที่กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะมีพันธกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสีย คือ ส่งเสริมเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างจิตสำนึก และการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงพัฒนาบุคลากร กระบวนการมีส่วนร่วมและเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ส่วนสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมจะมีหน้าที่ในการจัดทำนโยบายและแผนการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประสานและจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประสานการจัดการให้ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมสำหรับค่าบริการและค่าปรับ ในมาตรา 89 ได้บัญญัติไว้ว่า “อัตราค่าบริการที่กำหนดตามมาตรา 88 สำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 71 และมาตรา 72 อาจกำหนดให้มีอัตราแตกต่างกันได้ตามความเหมาะสม เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 72 ประเภทบ้านเรือนที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นผู้ใช้รายย่อยมีสิทธิได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าบริการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ทั้งนี้เมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 71 หรือผู้ใดไปปฏิบัติตามมาตรา 72 หรือข้อกำหนดของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 74 หรือ 75 วรรคหนึ่ง หรือกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 80 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

อย่างไรก็ดีในมาตรา 90 ได้บัญญัติว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดหลีกเลี่ยงไม่จัดส่งน้ำเสีย หรือของเสียไปทำการบำบัด โดยระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการตามมาตรา 71 หรือ มาตรา 72 และลักลอบปล่อยน้ำทิ้งเสียหรือของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไป ทำการบำบัดน้ำเสียโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ แต่ไม่ยอมชำระค่าบริการที่กำหนด โดยไม่มีสิทธิได้รับการยกเว้นตามมาตรา 89 วรรคสอง จะต้องเสียค่าปรับสี่เท่าของอัตราค่าบริการที่กำหนดตามมาตรา 88 จนกว่าจะปฏิบัติตาม

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหาย หรือความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่อัตราตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายสูญหายหรือเสียหายไปนั้น”

### 3.2.1.5 ร่างกฎหมายส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว

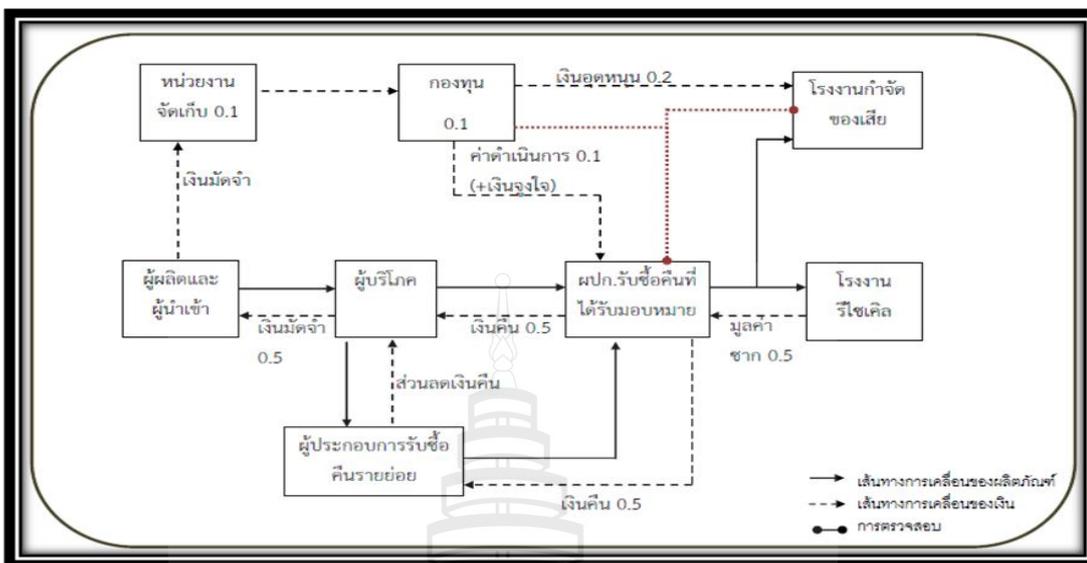
ในการจัดการของเสียอันตรายนอกภาคอุตสาหกรรมนั้น กรมควบคุมมลพิษได้ริเริ่มให้มีการศึกษาเพื่อกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการของเสียอันตรายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว<sup>44</sup> ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 และ (ร่าง) กำหนดการประชุมสัมมนาเกี่ยวกับการร่างอนุบัญญัติที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2554<sup>45</sup> ซึ่งเป็นการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุง แก้ไข ร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ พ.ศ. .... และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ระบบการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่ผ่านมา โครงการฯ ได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อร่างอนุบัญญัติฯ รวม 3 ครั้ง โดยครั้งที่ 1 ในกรุงเทพฯ กำหนดจัดขึ้นในวันพุธที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 ณ โรงแรมปทุมวันปริ้นเซส กรุงเทพฯ จำนวนผู้เข้าร่วมประชุม 80 คน ครั้งที่ 2 เมืองพัทยา กำหนดจัดขึ้นในวันศุกร์ที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 ณ โรงแรมจอมเทียน ปาล์มบีชโฮเต็ลแอนด์รีสอร์ท จังหวัดชลบุรี จำนวนผู้เข้าร่วมประชุม 50 คน และครั้งที่ 3 จังหวัดเชียงใหม่ กำหนดจัดขึ้นในวันพุธที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2553 ณ โรงแรมอิมพีเรียลแม่ปิง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวนผู้เข้าร่วมประชุม 50 คน โดยเป็นการยกข้อเสนอแนะให้มีการใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์ในการจัดการของเสียอันตราย ได้แก่ การเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (product surcharge) โดยเก็บจากผลิตภัณฑ์ที่จะก่อให้เกิดของเสียเมื่อผู้บริโภคใช้แล้วหรือต้องการทิ้ง สำหรับผลิตภัณฑ์ที่เสนอแนะให้เก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ คือ แบตเตอรี่ยานยนต์ ยางรถยนต์ใช้แล้วซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ หรือ WEEE ส่วนใหญ่เป็นที่ต้องการของตลาดรีไซเคิล รวมทั้งผลิตภัณฑ์ที่เมื่อใช้แล้วหรือผู้บริโภคต้องการทิ้งจะไม่ใช่ที่ต้องการของตลาดรีไซเคิล เช่น ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่ที่ใช้กับอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ หลอดไฟฟ้าที่ใช้แล้ว ยาฆ่าแมลง ยากำจัดศัตรูพืช สี และเคมีภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นต้น

<sup>44</sup> กอบกุล ราชะนาคร, *โครงการศึกษา เพื่อกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการของเสียอันตราย*.

<sup>45</sup> โครงการกร่างอนุบัญญัติที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ...., (ร่าง) กำหนดการประชุมสัมมนาเกี่ยวกับการร่างอนุบัญญัติที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม, ในวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2554, ณ ห้องบุษราคัมบอลรูมชั้น 2 โรงแรมอมารีเอเทรียมกรุงเทพฯ, (กรุงเทพฯ: โครงการฯ, 2554).

ทั้งนี้ผลการร่างกฎหมายส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ยังไม่ได้ข้อสรุปในการบังคับใช้เมื่อใดหรือจะเสร็จเมื่อใด และผลเป็นอย่างไร เพราะฉะนั้นประชาชนและหน่วยงานหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้องยังต้องรอดูกันต่อไป ว่าร่างกฎหมายส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว สามารถเริ่มใช้บังคับหรือเป็นผลสำเร็จในการใช้บังคับเมื่อใด และข้อเสนอแนะในการร่างกฎหมายส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว มีหลายข้อที่สำคัญ โดยเฉพาะข้อเสนอรูปแบบโครงสร้าง ระบบมัดจำและคืนเงินจากขยะอันตรายจากชุมชน

การจัดให้มีระบบมัดจำและคืนเงิน (deposit-refund system) คือ เป็นความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งกองทุนส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ซึ่งมีแหล่งที่มาหลักจากค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ที่จัดเก็บ วิธีการดำเนินการประกอบด้วย การเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดของเสียอันตรายและนำเงินรายได้เข้ากองทุน ซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ ณ กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดตั้งกองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการรับซื้อคืนซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว และนำซากไปจัดการอย่างถูกต้องด้วยการใช้ซ้ำ รีไซเคิล บำบัดและกำจัดอย่างถูกต้องต่อไป ซึ่งการเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ในที่นี่จึงมีลักษณะที่เป็น Cost Recovery ซึ่งแตกต่างจากเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เสนอโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม ที่มีลักษณะเป็นภาษีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมิได้นำเงินที่จัดเก็บได้ไปใช้ในการจัดการมลพิษโดยตรงพิจารณาได้จากข้อเสนอรูปแบบ โครงสร้างระบบมัดจำและคืนเงิน: ขยะอันตรายจากชุมชน รายละเอียดตามภาพที่ 3.1-3.2 ดังนี้



ภาพที่ 3.1 ข้อเสนอรูปแบบโครงสร้างระบบมัดจำและคืนเงิน: ขยะอันตรายจากชุมชน<sup>46</sup>



ภาพที่ 3.2 ข้อเสนอระบบมัดจำและคืนเงิน: ขยะอันตรายจากชุมชน<sup>47</sup>

<sup>46</sup> มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง, ร่างข้อเสนอภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุมการบริโภคที่ก่อให้เกิดคาร์บอน ขยะพลาสติกและขยะอันตราย, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิฯ, 2555), 22.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, 23.

นอกจากนี้ ร่างกฎหมายส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ยังเสนอแนะเพิ่มเติมว่าสำหรับศูนย์รับซื้อคืนผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วจากข้อเสนอแนะประกอบด้วย ศูนย์ที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และเครือข่ายของศูนย์รับซื้อคืน อาจเป็นร้านค้าต่าง ๆ ร้านรับซื้อของเก่าที่นำไปรีไซเคิล อู่ซ่อมรถยนต์ หน่วยงานของมูลนิธิหรือองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรประชาคมต่าง ๆ เช่น ธนาคารขยะ แต่ศูนย์รับซื้อคืนทั้งหมดต้องได้รับใบอนุญาตจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อประโยชน์ในการจัดการตรวจสอบและควบคุมให้มีการจัดการซากของเสียอันตรายอย่างถูกต้อง

ทั้งนี้กรมควบคุมมลพิษได้พัฒนาร่างกฎหมายที่กำหนดให้ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ประเภทต่าง ๆ ดังกล่าว ในการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วตามร่างกฎหมายข้างต้นนี้ ผู้ผลิตและผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วมีหน้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ในอัตราที่รัฐมนตรีกำหนดโดยกฎกระทรวง ประเภทและชนิดของผลิตภัณฑ์ที่จะถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรเป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ เพื่อนำส่งรายได้เข้ากองทุนส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ซึ่งจัดตั้งขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกองทุนที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีสำนักงานใหญ่ ณ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และอาจมีสำนักงานในจังหวัดอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็ได้เงินกองทุนให้ใช้จ่ายในการรับซื้อคืนผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ในการขนส่ง ซ่อมแซมผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว เพื่อการรีไซเคิล การบำบัดหรือกำจัดอย่างถูกต้อง เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งและบริหารระบบรับซื้อคืนให้ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเอกชนกู้ยืมเพื่อประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรีไซเคิล บำบัด และกำจัดของเสีย สนับสนุนการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณและประเภทของของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วที่ได้มีการรับซื้อคืน รณรงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและจิตสำนึกของประชาชนในการลดและป้องกันอันตรายจากการทิ้งผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วที่เป็นของเสียอันตราย สนับสนุนการศึกษาวิจัยและฝึกอบรม เพื่อให้มีการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชนอย่างปลอดภัย และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนเป็นต้น และสำหรับศูนย์รับซื้อคืน ประกอบด้วยสถานประกอบการรับซื้อคืนผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และที่ดำเนินการโดยเอกชน มูลนิธิ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรประชาคมหรือองค์กรอื่น ๆ ซึ่งได้รับอนุญาตจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแล้วแต่กรณี

อย่างไรก็ตามการร่างกฎหมายที่กำหนดให้ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ข้างต้น กรมควบคุมมลพิษยังอยู่ในขั้นตอนการพัฒนาร่างกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่มีความผันผวนไม่แน่นอนและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพื่อมิให้ประชาชนได้รับผลกระทบเรื่องค่าใช้จ่ายในการครองชีพจากการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว

### 3.2.1.6 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

ในจังหวัดแต่ละจังหวัดมีความสำคัญต่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นองค์กรที่นานโยบายในเรื่องดังกล่าวของราชการส่วนกลางมาปฏิบัติในเขตของตน มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้แต่ละจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งมาปฏิบัติหน้าที่ในราชการจังหวัดนั้น ๆ โดยมีหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540<sup>48</sup> โดยมีพื้นที่ครอบคลุมในแต่ละจังหวัด เนื่องจากพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นทับซ้อนกับพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ตามมาตรา 45 จึงกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ขณะเดียวกันบทบัญญัตินี้ก็กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตความรับผิดชอบของตน โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้รัฐได้เข้าสู่ปัญหาและใกล้ชิดกับประชาชนได้อย่างทั่วถึงในแต่ละจังหวัด เมื่อเกิดปัญหาในด้านมลพิษที่เกิดจากของเสียอันตรายสามารถทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุม เอาโทษ การลงโทษ รวมถึงออกมาตรการใด ๆ มากำกับต่อประชาชนในท้องถิ่นของตนได้ ซึ่งเทศบาลตำบล บ้านกลาง ยังมีได้มีการออกมาตรการใด ๆ มาบังคับกับผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ เนื่องจากมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 90 ที่ได้บัญญัติลงโทษผู้ทำลาย ทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ บังคับใช้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว ทำให้มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นเพียงบทบัญญัติอุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น ดังนั้นจึงยังไม่มีมาตรการใด ๆ ดังกล่าว ในมาตรา 47 กิจการใดเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำตามอำนาจหน้าที่ และถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จัดทำ รัฐมนตรีโดยความ

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114, ตอนที่ 62ก, (31 ตุลาคม 2540), 1.

เห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการนั้นได้ ในกรณีที่ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการตามวรรคหนึ่งให้คิดค่าใช้จ่ายและค่าภาระต่าง ๆ ตามความเป็นจริงได้ตามอัตราและระยะเวลาที่เหมาะสม

### 3.2.1.7 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

เนื่องจากเทศบาลมีความใกล้ชิดกับประชาชนมาก และสามารถเข้าใจและรู้ถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับมลพิษที่เกิดจากของเสียอันตรายได้อย่างทั่วถึง เพราะฉะนั้นเมื่อไม่ให้เกิดการหลอกล้อในภารกิจต่าง ๆ ที่เทศบาลควรกระทำ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร จึงมีความต้องการที่ใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496<sup>49</sup> (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552<sup>50</sup>) มากำหนดหน้าที่เทศบาลไว้โดยแบ่งตามประเภทของเทศบาล ดังนี้

ภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 คือ อำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันเล็กน้อย กล่าวคือ เทศบาลตำบลมีหน้าที่น้อยกว่าเทศบาลเมือง เทศบาลเมืองมีหน้าที่น้อยกว่าเทศบาลนคร ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ในเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น เทศบาลมีหน้าที่ตามมาตรา 50 ที่กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่ให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ พร้อมทั้งมีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล พร้อมทั้งนี้ มาตรา 51 ได้กำหนดว่า เทศบาลตำบลอาจจะจัดให้มีการบำรุงทางระบายน้ำด้วยก็ได้ หมายความว่า มาตรา 51 นี้ มิใช่เป็นหน้าที่โดยตรงของเทศบาลตำบล อย่างไรก็ตามก็คิดการกระทำใด ๆ หรือหน้าที่ใด ๆ ของเทศบาลต้องอยู่ในความควบคุมของกฎหมายอื่นด้วยที่มีทั้งกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอเป็นผู้ควบคุมดูแลตามมาตรา 71 มาตรา 72 และมาตรา 75 ทั้งนี้ในส่วนของการควบคุมเทศบาลนั้น กฎหมายได้บัญญัติไว้ในมาตรา 71-75 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 สาระสำคัญโดยสรุปมีดังนี้

1. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เทศบาลตั้งอยู่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายรวมถึงให้แนะนำ ตักเตือนและตรวจสอบการดำเนินงานกิจการใด ๆ ของเทศบาลอันจะนำมาซึ่งความเสียหายแก่เทศบาลและประชาชนในเขตเทศบาลนั้น

2. ให้นายอำเภอที่เทศบาลตั้งอยู่ เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมดูแลเทศบาลในเขตอำเภอ ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย พร้อมทั้งแนะนำ ตักเตือนตรวจสอบการดำเนินงานกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 70, ตอนที่ 14, (17 กุมภาพันธ์ 2496), 222.

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552), *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 126, ตอนที่ 85 ก, (13 พฤศจิกายน 2552), 7.

3. นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งให้มีการเพิกถอนหรือระงับการดำเนินการใด ๆ ของเทศบาล ซึ่งเห็นว่าไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน นอกจากนั้นกรณีสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาล มีความประพฤติในการจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรี ตำแหน่งแก่เทศบาลหรือแก่ราชการหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้สมาชิกสภาเทศบาล หรือผู้บริหารพ้นจากตำแหน่งได้ หรือเสนอให้มีการยุบสภาเทศบาล แล้วให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายในสี่สิบห้าวันก็ได้ กรณีนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ถือเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของเทศบาล

จากบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้เข้าใจได้ว่าแม้ว่ากฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลแต่ละระดับไว้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมแล้วก็ตาม แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วเทศบาลแต่ละระดับหรือแต่ละแห่งไม่ได้ทำภารกิจดังกล่าวได้อย่างครบถ้วน มีเพียงเทศบาลไม่กี่แห่งเท่านั้นที่สามารถทำภารกิจต่างๆ ครบถ้วนสมบูรณ์ตามกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ เช่น ความจำเป็นของเทศบาลในการทำภารกิจ เช่น ในจังหวัดลำพูน ไม่ใช่เทศบาลที่มีพื้นที่ติดแม่น้ำลำคลองที่ราษฎรส่วนใหญ่ใช้เป็นทางสัญจรหรือขนส่งสินค้าก็ไม่จำเป็นต้องทำ รวมทั้งขีดความสามารถของฝ่ายบริหารเทศบาล ซึ่งได้แก่ความรู้ความสามารถของสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล ซึ่งนับเป็นตัวแปรสำคัญในการสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับเทศบาลนั้นเป็นอย่างมาก หากปราศจากผู้มีความรู้ความสามารถ วิทยุทัศน์ และความซื่อสัตย์สุจริต ยึดถือประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นที่ตั้งแล้ว การทำภารกิจของเทศบาลก็คงไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น และข้อจำกัดด้านทรัพยากรทางการบริการ เพราะจะเป็นตัวแปรที่สำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากหากมีไม่เพียงพอก็จะอุปสรรคกับการทำหน้าที่ในการให้บริการ ซึ่งได้แก่ เงิน วัสดุอุปกรณ์ บุคลากร และความรู้ด้านการบริหารจัดการ กล่าวคือ ถ้ามีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการความช่วยเหลือจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ก็จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน

### 3.2.2 การจัดการของเสียอันตรายของประเทศไทย

หน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการของเสียชุมชน ได้ถูกกำหนดโดยกลไกของรัฐที่ต้องตอบสนองต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเห็นได้จากการกำหนดแผนพัฒนาประเทศ การตรากฎหมายต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน การตรากฎหมายเฉพาะเพื่อการขับเคลื่อน ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการ

จัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มาโดยมีการกำหนดไว้ชัดเจนในมาตราต่าง ๆ ซึ่งหลักการนี้ยังคงอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังได้ระบุชัดเจนถึงแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 77) ที่จะต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน

ประเทศไทยได้มีการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 โดยที่ประเด็นปัญหาการจัดการของเสียถูกกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) โดยมีมาตรการในการดำเนินการหลัก ๆ คือ สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ในประเด็นของของเสียมีการกำหนดมาตรการสนับสนุนให้หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐและเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานอุตสาหกรรม รัฐวิสาหกิจดำเนินการแก้ไขปัญหาสังแวดล้อม ทั้งนี้ให้เน้นที่การประหยัดเงินทุนและทรัพยากรธรรมชาติและ การนำของเสียมาใช้ประโยชน์ รวมทั้งให้สิ่งจูงใจแก่ภาคเอกชนเพื่อลงทุนในการแก้ไขป้องกันปัญหาสังแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ทำให้การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว รวมตลอดถึงการขยายตัวของประชากรในเมืองจนก่อให้เกิดปัญหามลพิษในด้านต่าง ๆ เช่น น้ำเน่า อากาศเสีย เสียงรบกวน กากของเสียและสารอันตรายที่เพิ่มปริมาณมากขึ้น ซึ่งความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและปัญหาสังแวดล้อมเหล่านี้ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน และกลายเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจต่อไปในอนาคต ด้วยเหตุนี้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ประเด็นของการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนจึงกลายเป็นประเด็นสำคัญในการพัฒนาประเทศ เพราะเป้าหมายคือ ต้องการรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเพื่อให้การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ การกระจายรายได้และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบทกว้างขวางยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันก็มีการเร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตสังแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาที่มีคุณภาพและยั่งยืนในแผนฯ ฉบับที่ 7 นี้เองที่มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพสังแวดล้อมด้วยการลดมลพิษทางน้ำอากาศ เสียง กากของเสียและสารอันตราย และที่สำคัญมีการนำหลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle)” มาใช้ รวมถึงที่สำคัญคือ ให้มีการปรับปรุงองค์การบริหารและกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการสังแวดล้อม ให้เอื้อต่อการพัฒนาสังแวดล้อม เช่น ปรับปรุงบทบาทของท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในในทางบริหารจัดการระบบบำบัดมลพิษภายในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ ทั้งนี้ในลักษณะที่มีหน่วยงานปฏิบัติ ดำเนินการเองหรือจัดจ้างเอกชน

ดำเนินการแทน โดยให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บค่าบริการในลักษณะต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม เป็นต้น ในช่วงต้นของแผนฯ ฉบับที่ 7 จะมีการปรับโครงสร้างหน่วยงานที่ดูแลด้านสิ่งแวดล้อมใหม่ เช่น มีการจัดตั้งสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรมควบคุมมลพิษ ในขณะที่เดียวกันก็มีทั้งการตรากฎหมายใหม่และการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น

จากผลของการพัฒนาประเทศนับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-7 ที่เน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจโดยมีนโยบายมุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อส่งออกและแข่งขัน เพื่อต่อสู้กับนานาชาติ จึงทำให้เกิดปัญหาการพัฒนาที่ขาดความสมดุล คือ แม้เศรษฐกิจจะดี แต่สภาพสังคมกลับมีปัญหา ทำให้การพัฒนาเป็นไปอย่างไม่ยั่งยืน ดังนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) จึงมีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวและให้ความสำคัญกับการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของคน พัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้มีความมั่นคงและเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว และชุมชนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ ให้มีการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความสมบูรณ์ เพื่อสามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน และปรับระบบบริหารจัดการเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนภาคเอกชน ชุมชน และประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในช่วงเวลาของแผนฯ ฉบับที่ 8 นี้เองที่มีกฎหมายลูกที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (น้ำ อากาศ ของเสีย) เกิดขึ้นมากมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวง ที่ถูกตราขึ้นตามพระราชบัญญัติที่เกิดขึ้นในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 7 อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ช่วงแผนฯ ฉบับที่ 1 – 8 สรุปได้ว่า ถึงแม้ว่ารัฐได้กำหนดเป้าหมายที่มากมายในการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการลดมลพิษทางน้ำ อากาศ เสียง กากของเสียและอันตราย รวมถึงหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มากมาย แต่ก็ยังเกิดปัญหาที่มากมายเพราะสภาพที่เป็นอยู่ไม่มีผลและติดลบ เพราะรัฐไม่สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างจริงจัง ด้วยหลายสาเหตุ เช่น จำนวนบุคลากรไม่เพียงพอต่อการผลักดันในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในเรื่องของการประสานงาน และจำนวนเงินสนับสนุนในการพัฒนาหรือรณรงค์ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย เป็นต้น

ต่อมาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2544-2549) ซึ่งเป็นแผนที่ได้อัญเชิญแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็น

ปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศโดยยึดหลักทางสายกลาง เพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤต สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง และนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในแผนฯ ฉบับที่ 9 ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนา คุณภาพของคนเป็นสำคัญ มีการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูประบบสุขภาพ การสร้างระบบคุ้มครองความมั่นคงทางสังคม รวมทั้งการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและเครือข่ายชุมชน ให้เกิดการเชื่อมโยงการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน มีการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับสังคมไทย ในขณะที่เดียวกันในประเด็นของการบริหารจัดการปัญหามลพิษก็ให้มีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อพัฒนาให้เมืองและชุมชนมีความน่าอยู่มีการส่งเสริมการพัฒนาระบบกำจัดของเสียอันตรายที่เป็นที่ยอมรับของชุมชน บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและจริงจังพัฒนาเทคโนโลยีเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษควบคู่ไปกับการปรับปรุงมาตรฐานจัดการมลพิษให้ได้มาตรฐานสากล และที่สำคัญมีการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าในทางปฏิบัติจะยังเป็นปัญหาอยู่มาก เนื่องจากความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงการกำกับดูแลการใช้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรไปเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม และไปจนถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ซึ่งมีเป้าหมายการพัฒนาเพื่อนำไปสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” ภายใต้แนวปฏิบัติของ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” โดยในแผนฯ ฉบับที่ 10 ได้มีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันได้ มีภูมิคุ้มกันความเสี่ยงจากความผันผวนของสภาพแวดล้อมในยุคโลกาภิวัตน์ มีการพัฒนาปัจจัยสนับสนุนด้าน โครงสร้างพื้นฐานและ โลจิสติกส์ พลังงานกฎกติกาและกลไกสนับสนุนการแข่งขันและกระจายผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม ในส่วนของการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ได้กำหนดให้มีการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม สนับสนุนให้ชุมชนมีองค์ความรู้ และส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากร ปรับแบบแผนการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมตลอดจนรักษาผลประโยชน์ของชาติ จากข้อตกลงตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ในประเด็นของการจัดการขยะมูลฝอย ได้มีการกำหนดเป้าหมายไว้ว่า ต้องมีการควบคุมอัตราการผลิตขยะในเขตเมืองไม่ให้เกิน 1 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน และมีการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชนให้ได้ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 30 ทั้งนี้ ในแผนฯ ฉบับที่ 10 ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ ในการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการปรับแบบแผนการผลิตและพฤติกรรมบริโภคโดยใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์ ทั้งด้านการเงินและการคลัง และการสร้างตลาดสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อ

ลดมลพิษและควบคุมกิจกรรมที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการกำจัดมลพิษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีกลไกกำหนดจุดยื่นต่อพันธกรณี และข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมถึงยังได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาคท้องถิ่นและชุมชนเพิ่มขึ้น โดยพัฒนาศักยภาพและกระจายอำนาจตัดสินใจให้ท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบในการบริหารจัดการ บริการสาธารณะ ตลอดจนแก้ไขปัญหาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสามารถสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากพิจารณาตามแนวทางการพัฒนาประเทศแล้ว ราชการส่วนกลางคงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องปรับบทบาทหน่วยงานให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจตัดสินใจและความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นตนเองได้อย่างเหมาะสม แต่จะมีมาตรการดำเนินการอย่างไร และต้องบูรณาการการทำงานกันในแต่ละกระทรวงอย่างไร เพื่อให้การถ่ายโอนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งคุณภาพสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) โดยเป็นการดำเนินการในช่วงเวลาที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับสถานการณ์ทางสังคมเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบอย่างรุนแรงกว่าช่วงที่ผ่านมา ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8-10 สังคมไทยได้อัญเชิญหลัก “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ไปประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับปัจเจกครอบครัว ชุมชน สังคม จนถึงระดับประเทศ ซึ่งได้มีส่วนเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและช่วยให้สังคมไทยสามารถยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคงท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยรัฐได้ประเมินสถานการณ์ความเสี่ยงและการสร้างภูมิคุ้มกันของประเทศ สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศและภายในประเทศ การเปลี่ยนแปลงสภาวะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทุนทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลซ้ำเติมให้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรุนแรงกระทบต่อผลผลิตภาคเกษตรและความยากจนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขณะที่มีความขัดแย้งทางนโยบายในการบูรณาการ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีความมั่นคงด้านอาหาร แม้จะต้องเผชิญกับความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและความต้องการพืชพลังงาน ฐานทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมของประเทศมีแนวโน้มเสื่อมโทรมรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านกายภาพ การใช้ประโยชน์ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลให้สถานการณ์และแนวโน้มความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทวีความรุนแรง

โดยเฉพาะน้ำท่วม ภัยแล้ง การใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง ไม่คุ้มค่าและปริมาณของเสียที่เพิ่มขึ้น นำไปสู่ความเสี่ยงต่อการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ รวมไปถึงการกัดเซาะชายฝั่งอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ภัยพิบัติจะเกิดขึ้นบ่อยครั้ง กระทบต่อฐานการผลิตภาคเกษตร ความมั่นคงด้านอาหาร พลังงาน สุขภาวะ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

เนื่องจากการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ได้ตระหนักถึงสถานการณ์และความเสี่ยง ซึ่งเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงในระดับโลกและภายในประเทศ โดยเฉพาะภาวะผันผวนด้านเศรษฐกิจ พลังงานและภูมิอากาศที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งเชิงบวกและลบ สร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน รวมทั้งสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ การปรับกระบวนการพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศเพื่อเตรียมพร้อมไปสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำ และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยปรับโครงสร้างการผลิตของประเทศและพฤติกรรมผู้บริโภค เพื่อเตรียมพร้อมไปสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในภาคคมนาคมและขนส่ง เพื่อลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก พัฒนาเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เน้นการวางผังเมืองที่ผสมผสานวัฒนธรรมสังคมกับระบบนิเวศเข้าด้วยกัน โดยเฉพาะการควบคุมและลดมลพิษ มุ่งลดปริมาณมลพิษทางอากาศ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะและน้ำเสียชุมชน พัฒนาระบบการจัดการของเสียอันตราย ขยะอิเล็กทรอนิกส์ และขยะติดเชื้อ ลดความเสี่ยงอันตรายการรั่วไหล การเกิดอุบัติเหตุจากสารเคมีและพัฒนาระบบเตือนภัยแจ้งเหตุฉุกเฉิน และระบบการจัดการเมื่อเกิดอุบัติเหตุด้านมลพิษ

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงนโยบายในการกระตุ้นให้มีการใช้รถเพิ่ม โดยการเพิ่มน้ำมัน เพิ่มถนนหนทางให้รถแล่นได้อย่างสะดวก รวมถึงการให้โอกาสนักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทย โดยเฉพาะการเพิ่มจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ แต่่นโยบายเหล่านี้เป็นนโยบายที่ยังคงสวนทางกับแนวเศรษฐกิจพอเพียง การลดก๊าซเรือนกระจก การลดการใช้ปริมาณการใช้พลังงาน การลดปริมาณมลพิษทางอากาศ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการขยะและน้ำเสียชุมชน ทั้งนี้ ผู้บริหารที่ออกนโยบายที่สวนทางกับแผนพัฒนาฯ ต่าง ๆ เหล่านี้ ควรตระหนักถึงผลกระทบ และกฎหมายไทยควรบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในแต่ละกฎหมาย และเพิ่มบทลงโทษให้หนักขึ้นเมื่อผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ตาม

### 3.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีการส่งเสริมการจัดทำบริการสาธารณะ มีอิสระในการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้เกิดความคุ้มค่า และนำไปสู่การสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติกรอบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรสำคัญในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดประชาชน จึงทำให้ทราบปัญหาที่แท้จริงในท้องถิ่นของตน และทราบว่าควรแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร ปัจจุบันจึงให้มีแนวคิดในการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ราชการส่วนท้องถิ่นมากขึ้น สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหลายฉบับก็ยอมรับบทบาทของราชการส่วนท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่นั้น ๆ ตามที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ณ วันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2535 เป็นปีที่ 47 ในรัชการปัจจุบัน ให้เป็นเขตควบคุมมลพิษต้องมีหน้าที่จัดทำแผนการในการจัดการปัญหามลพิษ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด กฎหมายนี้ส่งเสริมให้หน่วยงานในท้องถิ่นจัดทำระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียรวม ซึ่งหน่วยงานท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้เก็บค่าบริการ หากในเขตท้องถิ่นใด ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือของเสียรวม ไม่มีผู้รับจ้างให้บริการ หน่วยงานท้องถิ่นก็ควรจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษหมายความถึง รังสี หรือมลพิษอื่นได้ด้วย

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้แจ้งชัด ซึ่งอาจจำแนกที่มาของอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนดสามารถแบ่งแยกประเภทอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้เป็น 2 ส่วน คือ 1) หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ และ 2) อำนาจหน้าที่ที่เลือกปฏิบัติ ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานต่าง ๆ ได้แก่ หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 50 มาตรา 53 และ มาตรา 56 หน้าที่เทศบาล เช่น ในมาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำให้เขตเทศบาล ได้แก่ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งหน้าที่ของเทศบาลในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และป้องกันและระงับโรคติดต่อ เป็นต้น ในมาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ได้แก่ กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา และให้มีและบำรุงสถานที่ ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ เป็นต้น และมาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ได้แก่ กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53 กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุขและการควบคุมมลพิษและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น เป็นต้น การแก้ไขปัญหาหมอกพิษในพื้นที่มาบตาพุด หน่วยงานภาครัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและภาคประชาชน ได้ร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาหมอกพิษในพื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียง ประกอบด้วย การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดระยอง พ.ศ. 2553-2556 และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ 3/2553 เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2553 โดยมีแผนงาน โครงการที่เน้นการแก้ไขปัญหาหมอกพิษ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงแผนปรับลดมลพิษของผู้ประกอบการที่อยู่ในและนอกเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมสำหรับตัวอย่างท้องถิ่นในประเทศไทยที่ออกกฎเกณฑ์เพื่อดูแลสภาพอากาศในพื้นที่ของต้นน้ำ เช่น การดำเนินการแก้ไขปัญหาหมอกพิษที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาการปนเปื้อนสารอินทรีย์ระเหยง่าย (VOCs) บางชนิดในบรรยากาศ เช่น การเร่งรัดจำหน่ายและใช้น้ำมันเบนซินหรือแก๊สโซฮอล์มาตรฐาน EURO 4 ก่อนปี พ.ศ. 2555 การติดตั้งระบบควบคุมไอน้ำมันเชื้อเพลิง (VRU) ที่คลังน้ำมันเชื้อเพลิงทุกแห่งกำหนดมาตรการควบคุมการระบาย VOCs จากการร่วมกิจกรรมที่ไม่ใช่การดำเนินงานปกติ (shutdown/turn around/start up) การฟื้นฟูการสะสมของตะกอนดินสีดำที่ปนเปื้อนในอ่าวประจวบบริเวณปากคลองซานหมาก ปัญหาการปนเปื้อนดินและน้ำใต้ดิน ปัญหาขยะมูลฝอยของเทศบาลเมืองมาบตาพุด<sup>51</sup> นอกจากนี้ มีการเสริมสร้างศักยภาพให้กับเครือข่ายภาคประชาชนในการเฝ้าระวัง

<sup>51</sup> กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทยปี 2553, (กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2553), 13.

และติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำหรับกลไกการบริหารจัดการเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ที่มามีปัญหา คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 2 ชุด คือ คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการแก้ไขปัญหาหมอกพิษในเขตควบคุมมลพิษจังหวัดระยองและพื้นที่ใกล้เคียง โดยมีปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน และ คณะอนุกรรมการพหุภาคีเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกพิษและพัฒนาคุณภาพชีวิตในพื้นที่จังหวัดระยอง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง เป็นประธาน<sup>52</sup> เพื่อให้ทำหน้าที่ในการควบคุม ดูแล และรักษาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนทั้งกำจัดสิ่งปฏิกูล มูลฝอยและขยะอันตรายที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน



---

<sup>52</sup> กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทยปี 2553, 13.

## บทที่ 4

### สภาพปัญหาที่เกิดจากของเสียอันตรายในเขตพื้นที่เทศบาล ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน

สิ่งแวดล้อมโดยรอบตัวมนุษย์อยู่ทั่วไป ได้เกิดสารพิษและสิ่งปนเปื้อนขึ้นกับอากาศที่มนุษย์จำเป็นต้องใช้หายใจ โดยมีสารพิษหลายชนิดเข้าไปปะปนอยู่ เช่น คาร์บอนมอนนอกไซด์ พรอท ตะกั่ว กำมะถัน ฯลฯ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำที่อยู่ในแหล่งน้ำตามธรรมชาติ ทั้งที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการอุปโภค บริโภค เพื่อการเกษตรและอุตสาหกรรม เกิดการเน่าเสีย เนื่องจากมีสารพิษเข้าไปละลายปะปนอยู่ในปริมาณสูง นอกจากนี้ ของเสียอันตรายก็มีแนวโน้มที่จะถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้นทุกปี นับเป็นปัญหาที่รุนแรงมาก ส่วนใหญ่ของเสียอันตรายเหล่านี้ได้แก่น้ำมันเครื่องเก่า ยารักษาโรคที่เสื่อมคุณภาพ กระป๋องสเปรย์เปล่า ถ่านไฟฉาย ทีวีเก่า อุปกรณ์ไฟฟ้า เทคโนโลยีสมัยใหม่เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ เช่น ภาชนะบรรจุผงหมึกหรือน้ำหมึกสำหรับพิมพ์ กากของเสียที่ซับซ้อน เช่น กากกัมมันตรังสี หรือขยะมูลฝอยติดเชื้อจากสถานพยาบาล ซึ่งจะถูกทิ้งสะสมอยู่ในที่ต่าง ๆ อย่างกระจัดกระจายโดยไม่มีกำบังหรือกำจัดอย่างถูกวิธี ของเสียอันตรายเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ในบทนี้จะศึกษาบริบทโดยทั่วไปของเทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน และสภาพปัญหาที่เกิดจากของเสียอันตรายในเขตพื้นที่เทศบาล ตลอดจนแนวทางปัจจุบันในการจัดการของเสียอันตรายในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 4.1 บริบททั่วไปในเขตพื้นที่เทศบาล ตำบลบ้านกลาง

##### 4.1.1 ลักษณะทางภูมิศาสตร์

เทศบาล ตำบลบ้านกลาง เป็นเทศบาลที่ตั้งอยู่ในจังหวัดลำพูน ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีขนาดเล็กที่สุดของภาคเหนือ มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 4,505.882 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 2,816,176.25 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 4.85 ของพื้นที่ภาคเหนือตอนบน บริเวณที่กว้างที่สุดประมาณ 43 กิโลเมตรและยาวจากเหนือจดใต้ 136 กิโลเมตร โดยตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน มีอาณาเขตทิศเหนือ

ติดต่อกับตำบลมะเขือแจ้ อำเภอเมืองลำพูน ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลศรีบัวบาน และตำบลป่าสัก อำเภอเมืองลำพูน ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลศรีบัวบาน อำเภอเมืองลำพูน ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลเหมืองง่า และตำบลเวียงยอง อำเภอเมืองลำพูน โดยที่เทศบาลตำบลบ้านกลางประกอบด้วยหมู่บ้านจำนวน 12 หมู่บ้าน คือ หมู่ 1 บ้านพญาผาบ หมู่ 2 บ้านท่าล้อ-ศรีคำ หมู่ 3 บ้านจีเหล็ก หมู่ 4 บ้านสันป่าฝ้าย หมู่ 5 บ้านศรีชุม หมู่ 6 บ้านสิงห์เค็ง หมู่ 7 บ้านร่องสาว หมู่ 8 บ้านแม่ยอก หมู่ 9 บ้านกลาง หมู่ 10 บ้านประจุกอง หมู่ 11 บ้านหอชัย และหมู่ 12 บ้านแจ่มพัฒนา<sup>53</sup>

#### 4.1.2 สภาพพื้นที่และลักษณะภูมิประเทศ

เทศบาลตำบล บ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน มีลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นที่ราบหุบเขาและพื้นที่ภูเขาที่ราบอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของจังหวัด ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของที่ราบเชิงใหม่-ลำพูน หรือที่ราบลุ่มแม่น้ำปิงกว๊าน และแม่น้ำที่เป็นที่ตั้งของอำเภอเมืองลำพูน อำเภอป่าซาง และตอนเหนือของอำเภอบ้านโฮ่งมีความสูงเฉลี่ย 200-400 เมตรจากระดับน้ำทะเลปานกลาง ตัวเมืองลำพูนมีระดับความสูง 290.29 เมตรจากระดับน้ำทะเลปานกลาง พื้นที่ที่ค่อยลาดสูงขึ้นในตอนกลางทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ และตะวันตกเฉียงใต้ตั้งแต่อำเภอแม่ทา ตอนใต้ของอำเภอบ้านโฮ่ง อำเภอทุ่งหัวช้าง และอำเภอลี้ มีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบสูงและภูเขาสูง มีระดับความสูงระหว่าง 400-800 เมตรขึ้นไป ระดับความสูงจะลดลงเมื่อเข้าเขตที่ราบในอำเภอลี้ ที่ระดับความสูงประมาณ 400-800 เมตร แล้วค่อย ๆ ยกตัวสูงขึ้นมาทางทิศใต้ ซึ่งเป็นเขตชายแดนติดต่อกับจังหวัดลำปางและจังหวัดตาก ที่ระดับความสูง 600 - 1,000 เมตร

กรมพัฒนาที่ดินได้แบ่งลักษณะภูมิประเทศของที่ตั้งเทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน ออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

##### 4.1.2.1 พื้นที่ราบเรียบและค่อนข้างราบเรียบ (flatton early flatland)

มีพื้นที่ประมาณร้อยละ 12 ของพื้นที่ทั้งหมด มีลักษณะพื้นที่ราบเรียบหรือค่อนข้างราบเรียบ มีความลาดเอียงส่วนใหญ่อยู่ระหว่างร้อยละ 0-2 เป็นบริเวณกว้างทางตอนเหนือของจังหวัดลำพูนทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำปิงและบริเวณสองฟากฝั่งแม่น้ำกว๊าน ตั้งแต่ทางตอนใต้ของบ้านสบทา ตำบลปากบ่อง อำเภอป่าซาง บางแห่งพบที่ราบแคบ ๆ ระหว่างเขาซึ่งเกิดตามสองฟากของลำน้ำสายต่าง ๆ เช่น แม่น้ำลี้ และแม่น้ำแม่ทา เป็นต้น แต่มีพื้นที่ไม่มากนัก โดยปกติแล้วน้ำจากแม่น้ำไม่ค่อยท่วมถึง ส่วนบริเวณที่ราบเรียบเกิดอยู่ต่ำสุดใกล้กับลำน้ำในปัจจุบัน โดยเฉพาะพื้นที่บริเวณใกล้กับแม่น้ำปิง และช่วงระหว่างแม่น้ำปิงกับแม่น้ำกว๊าน ในฤดูน้ำหลากจะถูกน้ำท่วมเป็น

<sup>53</sup> กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร, ข้อมูลบรรยายสรุปจังหวัดลำพูน, (ลำพูน: สำนักงานจังหวัดลำพูน, 2554), 1-6.

ประจำปีส่วนตามริมฝั่งแม่น้ำปิงนั้น ขณะที่น้ำท่วม ตะกอนขนาดใหญ่ก็จะตกจม อยู่ริมฝั่งน้ำ ทำให้มีลักษณะเป็นคันดินธรรมชาติแคบ ๆ ขนานไปกับลำน้ำ มีพื้นที่สูงกว่าที่ราบต่ำห่างฝั่งออกไปเล็กน้อย ซึ่งใช้เป็นที่ตั้งบ้านเรือนของราษฎรที่อาศัยอยู่ตามริมฝั่งแม่น้ำปิง

#### 4.1.2.2 พื้นที่ลูกคลื่นลอนลาดและลูกคลื่นลอนชัน (undulating and rolling terrace)

มีพื้นที่ประมาณร้อยละ 24 ของพื้นที่ทั้งหมด มีความสูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 350-600 เมตร มีสภาพพื้นที่เป็นที่ลอนคลื่นสูง ๆ ต่ำ ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางธรณีหรือภูมิอากาศทำให้ทางน้ำไหลกัดเซาะลึกกลงไปในแนวคั้งที่บริเวณที่เป็นดินตะกอน บริเวณเหล่านี้ในปัจจุบันจะมีลำห้วยและทางน้ำไหลผ่านกัดเซาะอยู่โดยทั่วไป

#### 4.1.2.3 บริเวณเนินเขาและภูเขาสูงสลับซับซ้อน (hills and mountains)

เป็นลักษณะภูมิประเทศ ซึ่งประกอบเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดลำพูน มีพื้นที่ประมาณร้อยละ 64 ของพื้นที่ทั้งหมด สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเป็นเนินเขาและภูเขาสูงสลับซับซ้อนต่อเนื่องกันไป จากทิศตะวันออก ซึ่งติดต่อกับเขตจังหวัดลำปาง เป็นแนวลงมาถึงทางทิศใต้ของอำเภอเถิน ติดต่อกับจังหวัดตาก แล้วเลาะลำน้ำแม่ปิงขึ้นไป ทางทิศเหนือจนถึงเขตจังหวัดเชียงใหม่ ทางทิศตะวันตก ส่วนใหญ่ของพื้นที่ที่มีความลาดเอียงมากกว่าร้อยละ 16 ขึ้นไป มีความสูงจากระดับน้ำทะเล 600-1,000 เมตร บริเวณเนินเขาและภูเขาสูงสลับซับซ้อนของจังหวัดลำพูนนี้มีลำห้วยและทางน้ำเล็ก ๆ อยู่มากมาย แต่ส่วนใหญ่มีน้ำไหลเฉพาะฤดูฝนเท่านั้น

### 4.1.3 ประชากรตำบลบ้านกลาง

ประชากรตามทะเบียนราษฎรของเทศบาลตำบล บ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูนทั้งสิ้น 8,809 คน แยกเป็นเพศชาย 4,169 คน เพศหญิง 4,640 คน ครีวเรือน 8,833 หลัง ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย ธุรกิจส่วนตัว รับราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และเกษตรกรรม<sup>54</sup>

สำหรับยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลบ้านกลางในการพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีกลยุทธ์/แนวทางการพัฒนา ดังนี้

4.1.3.1 แนวทางการสร้างองค์ความรู้และจิตสำนึกในการจัดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.1.3.2 แนวทางการดูแล เฝ้าระวังและป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยรักษาความสมดุลของระบบนิเวศน์

4.1.3.3 แนวทางการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

<sup>54</sup> เทศบาลตำบลบ้านกลาง, ข้อมูลพื้นฐานตำบล, สถานีพัฒนาที่ดินจังหวัดลำพูน, ข้อมูล ณ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2555, (ลำพูน: เทศบาลฯ, 2556).

4.1.3.4 แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ

4.1.3.5 แนวทางการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.1.3.6 แนวทางการป้องกันและควบคุมมลพิษในชุมชน โดยการจัดการขยะมูลฝอย และบำบัดน้ำเสียรวม และหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมและกองช่าง

เทศบาลตำบลบ้านกลางได้รับการจัดตั้งและยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 ตามนโยบายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ระหว่างปี พ.ศ. 2520-2524 ที่รัฐบาลกำหนดให้มีการกระจายการพัฒนาอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ระหว่างปี พ.ศ. 2525-2529 ที่เน้นการพัฒนาเมืองหลักและเมืองรองในภูมิภาคต่าง ๆ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจึงมีโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือขึ้นที่จังหวัดลำพูน บริเวณทางหลวงหมายเลข 11 บ้านสันป่าฝ้ายและตำบลบ้านกลาง ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมแห่งใหม่จากความเหมาะสมหลาย ๆ ด้าน อาทิ ความพร้อมด้านสาธารณูปโภค แรงงาน และวัตถุดิบทางการเกษตร รวมทั้งการก่อสร้างและพัฒนาพื้นที่กว่า 1,800 ไร่ เริ่มต้นเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2526 จนแล้วเสร็จในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2528 ใช้เงินงบประมาณกว่า 358 ล้านบาท นับแต่นั้นมาชุมชนบ้านกลางในอดีตจึงกลายเป็นแหล่งสร้างงานสร้างรายได้ให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นและพื้นที่ใกล้เคียง จนทำให้เทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอเมืองจังหวัดลำพูน เป็นที่ตั้งของเมืองอุตสาหกรรมที่สำคัญของภาคเหนือ เพราะมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่กว่า 70 แห่ง ห้างร้านและธุรกิจต่าง ๆ อีกไม่ต่ำกว่า 300 แห่ง

## 4.2 สภาพปัญหาที่เกิดจากของเสียอันตรายในเขตพื้นที่เทศบาล ตำบลบ้านกลาง

### 4.2.1 แหล่งกำเนิดของขยะของเสียอันตราย

ตำบลบ้านกลางเป็นอีกตำบลหนึ่งที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาล มีบริเวณพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมทั้งสิ้น 781 ไร่ (ประมาณร้อยละ 80 ของพื้นที่ทั้งหมดของเทศบาล) มีบริษัทห้างร้านและโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมดกว่า 300 แห่ง ห่างจากชุมชนประมาณ 2 กิโลเมตร โรงงานส่วนใหญ่เป็นโรงงานประกอบชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวมีขยะของเสียอันตรายเฉลี่ยประมาณ 12-13 ตันต่อวัน ทั้งนี้ไม่ว่าขยะจะมาจากเขตชุมชนหรือเขตอุตสาหกรรมก็ตาม การจัดการขยะของเสียอันตรายในเขตเทศบาลตำบลบ้านกลาง เป็นการจัดการโดยการจ้างเอกชนนำไปกำจัด โดยเทศบาลจะเสียค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะประมาณ 6 ล้านบาทต่อปี ซึ่งปริมาณขยะที่จัดเก็บได้ในแต่ละวันโดยเฉลี่ยจะอยู่ที่ 30 ตัน ทั้งนี้เอกชนผู้รับดำเนินการ

ต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมการขออนุญาตจากเทศบาลตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 19 สำหรับปัญหาของเสียอันตรายในเขตพื้นที่เทศบาล ตำบลบ้านกลาง ที่พบคือ

4.2.1.1 ไม่มีการแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไปก่อนนำไปทิ้ง เพราะเทศบาลไม่มีสถานที่ในการนำขยะไปกำจัด โดยเฉพาะขยะที่เป็นของเสียอันตราย และในการกำจัดต้องมีสถานที่ในการกำจัดที่รัดกุม เพื่อมิให้สารเคมีที่อยู่ในของเสียแพร่กระจายสู่สิ่งแวดล้อม<sup>55</sup> เพราะต้องมีการแยกวันเก็บ แยกรถขนในการจัดเก็บ แต่ทางเทศบาลยังไม่มียุทธศาสตร์ในการให้แยกทิ้งขยะออกจากกันก่อนทิ้ง

4.2.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับถุงขยะที่ไร้แหล่งที่มาหรือไร้ร่องรอยผู้เป็นเจ้าของในการนำมาทิ้งในเขตเทศบาลบ้านกลาง จึงทำให้เป็นการยากแก่การที่จะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ จึงทำให้ขยะเหล่านั้นไม่มีสถานที่กำจัดและเป็นแหล่งอันตรายโดยการส่งกลิ่นต่อประชาชนในพื้นที่เขตเทศบาลตำบลบ้านกลาง

4.2.1.3 ปัญหาและสาเหตุในการจัดการขยะมูลฝอย รวมถึงของเสียอันตรายอื่น ๆ ปริมาณขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการของเทศบาลตำบลบ้านกลาง โดยปริมาณขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายที่เพิ่มขึ้นทำให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตประชาชนอย่างยิ่ง ประกอบกับเทศบาลตำบลบ้านกลางได้รับผิดชอบการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการที่สูง จำแนกเป็น ค่าจ้างชั่วคราว ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง/หล่อลื่น ค่าอุปกรณ์เก็บขน และอื่น ๆ เช่น ค่าบำรุงรักษาบ่อขยะ เป็นต้น

จากสถานการณ์และสภาพปัญหาดังกล่าว<sup>56</sup> ทั้งนี้ ในอดีตซึ่งมีเหตุการณ์ตายป่วยลึกลับในแรงงานภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือจังหวัดลำพูน โดยมีรายงานเบื้องต้นว่าผู้ทำงานในอุตสาหกรรมเหล่านี้ต้องสัมผัสสารเคมี ซึ่งอุตสาหกรรมมากกว่าครึ่งในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือเป็นอุตสาหกรรมประเภทประกอบชิ้นส่วนและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ และในพื้นที่ดังกล่าวพบปัญหาการปนเปื้อนของสารเคมีในสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดการเสื่อมคุณภาพของดินและน้ำใต้ดินในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมและพื้นที่โดยรอบ<sup>57</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการศึกษาการ

<sup>55</sup> พิรุณ สิริทองคำ, ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลบ้านกลาง, (1 เมษายน พ.ศ. 2556), สัมภาษณ์.

<sup>56</sup> ณรงค์ มีนวล และคณะ, *แนวทางการพัฒนาระบบการจัดการขยะแบบมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านกลางจังหวัดลำพูน*, ทีมนักวิจัยด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม, 2550), 4-30.

<sup>57</sup> สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, *ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม*, โครงการวิจัยภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), (กรุงเทพฯ: สถาบันฯ, 2546).

ปนเปื้อนของสารประกอบอินทรีย์ระเหยในดินและน้ำใต้ดินในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ จังหวัดลำพูน ภายใต้ความร่วมมือโครงการ Green Aid Plan (GPA) โดยศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อมและการนิคมแห่งประเทศไทยร่วมกับ กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (MITI) ได้ทำการตรวจวัดสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่ายในดินตามความลึกและในตัวอย่างน้ำจากบ่อสังเกตการณ์ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ซึ่งตรวจพบสารอินทรีย์ระเหยง่ายชนิด trichloroethylene และ cis-2 trichloroethylene ในดินและน้ำใต้ดินปริมาณที่สูงกว่ามาตรฐานหลายเท่า และการศึกษาลักษณะการแพร่กระจายของสารปนเปื้อนและบ่งชี้พื้นที่ที่น่าจะเป็นแหล่งกำเนิดของการปนเปื้อนพบว่า การปนเปื้อนสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่ายในบ่อน้ำใต้ดินของชาวบ้านมีการกระจัดกระจายไปทั่วพื้นที่ศึกษา ซึ่งบ่งชี้ว่าแหล่งกำเนิดการปนเปื้อนไม่ได้มีเพียงจุดเดียวในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ดังนั้น เพื่อการป้องกันไม่ให้สารอันตรายและสารเคมีต่าง ๆ ระเหยหรือซึมซับลงสู่ใต้พื้นดิน อันอาจปนเปื้อนกับน้ำใต้ดินได้ ซึ่งโดยส่วนใหญ่ประชาชนมีการใช้น้ำใต้ดินในการอุปโภคบริโภค<sup>58</sup> นอกจากนี้ ในเขตเทศบาล ตำบลบ้านกลาง ก็มีได้มีโรงกำจัดขยะที่สามารถกำจัดของเสียอันตรายได้ด้วย จึงทำให้เทศบาล ตำบลบ้านกลางว่าจ้างเอกชนให้เป็นผู้ดำเนินการในการนำขยะของเทศบาล ตำบลบ้านกลาง ไปกำจัด โดยที่ทางเทศบาลมิได้มีการติดตามและดูแลการกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าว ทั้งที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจเทศบาลสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ แต่เทศบาล ตำบลบ้านกลาง ก็มิได้มีการออกข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการติดตามดูแลการกำจัดขยะของผู้รับจ้างกำจัดขยะของเทศบาลแต่อย่างใด และเมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 49 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ดำเนินกิจการใดไม่ปฏิบัติตามที่ถูกต้องตามข้อกำหนดท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการนั้นปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง และถ้าไม่แก้ไขเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการนั้นได้” ซึ่งจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่เคยมีการใช้มาตรการดังกล่าวในเขตเทศบาล ตำบลบ้านกลาง แต่อย่างใด เป็นต้น ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการแก้ไขที่ถูกต้อง เนื่องจากขาดแนวทางและหลักเกณฑ์ในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ

ทั้งนี้เทศบาลบ้านกลาง ได้มีแนวทางในชุมชนเกี่ยวกับการกำจัดขยะ คือ 1) ขยะอินทรีย์ย่อยสลายโดยนำไปทำเป็นปุ๋ยหมักที่มีการเปลี่ยนขยะเป็นพลังงาน 2) ขยะทั่วไป 3) ขยะรีไซเคิลที่สามารถเพิ่มมูลค่าในการแยกทำโครงการผ้าป่าขยะ แล้วนำไปขายโดยเป็นการนำรายได้เข้าชุมชน 4) ขยะอันตราย โดยการให้เอกชนนำไปกำจัดเอง สำหรับหลักการลงโทษผู้กระทำความผิดในเขต

<sup>58</sup> แฟรงค์ มาหลิม, ฟิรพงษ์ สุนทรเดชะ, วรณวิมล ภัทรสิริวงศ์ และสุปราณี บุญเรืองรุ่งธนา, การศึกษาลักษณะการแพร่กระจายของสารปนเปื้อนและบ่งชี้พื้นที่ที่น่าจะเป็นแหล่งกำเนิดของการปนเปื้อน, (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม, 2550).

เทศบาล คือ หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพราะนโยบายของเทศบาล คือ การให้เจ้าบ้านซื้อถุงขยะ และเมื่อมีขยะเพิ่มมากขึ้นเจ้าบ้านต้องซื้อถุงขยะเพิ่มขึ้น

#### 4.2.2 แหล่งกำจัดหรือพื้นที่ฝังพื้นที่พักขยะของขยะของเสียอันตราย

สำหรับที่ตั้งพื้นที่พักขยะของเทศบาลตำบลบ้านกลางมีพื้นที่ประมาณ 10 ไร่ (แต่ใช้เป็นที่พื้นที่พักขยะประมาณ 2 ไร่) ซึ่งมีขยะชุมชนที่รวมกับของเสียอันตรายเข้าที่จุดพักขยะประมาณ 15-20 ตัน/วัน มาทำการคัดแยกและส่งขยะที่คัดแยกแล้วไปฝังกลบที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ โดยทั่วไปจะส่งขยะไปฝังกลบ ประมาณ 60 ตัน/สัปดาห์ และพื้นที่บริเวณจุดพักขยะมีการบดอัดซึ่งเป็นการป้องกันการซึมของสาร (ภาพที่ 4.2) โดยดำเนินการมาแล้วประมาณ 9 ปี และบางส่วนของพื้นที่มีการทิ้งขยะมาก่อน ซึ่งพบขยะฝังอยู่หนาประมาณ 30 เซนติเมตร ในพื้นที่ประมาณ 1 ไร่มีประชาชนจากจังหวัดพิจิตร (ประชากรแฝง ประมาณ 10 ครัวเรือน (ประชากรประมาณ 30-40 คน)) อาศัยเป็นเพิง (ชั่วคราว) เพื่อคัดแยกขยะในบริเวณพื้นที่พักขยะบ่อน้ำใต้ดินที่ใกล้ที่สุดห่างจากจุดพักขยะประมาณ 200 เมตรซึ่งเป็นบ่อน้ำใต้ดินขุดให้กับประชาชนผู้คัดแยกขยะในบริเวณพื้นที่พักขยะแต่เนื่องจากบ่อดังกล่าวมีน้ำน้อยไม่เพียงพอต่อการใช้ของประชาชน และไม่มีน้ำประปา ประชาชนเหล่านี้จึงใช้น้ำในลำน้ำแม่ยอกสำหรับอุปโภค เช่น ชักผ้า อาบน้ำ แปรงฟัน ซึ่งการที่จุดพักขยะที่รวมกับของเสียอันตรายอยู่ใกล้ลำน้ำแม่ยอกนั้น มีข้อสังเกตว่าหากมีการรั่วไหลหรือปนเปื้อนจากพื้นที่พักขยะจะส่งผลกระทบต่อประชาชน ใช้น้ำจากลำน้ำแม่ยอกในบริเวณดังกล่าว นอกจากนี้ ภายในระยะ 1 กิโลเมตร จากจุดพักขยะ มีบ้านเรือนของประชาชน หอพัก สถานประกอบการโดยเฉพาะร้านทำธุรกิจเฟอร์นิเจอร์ และพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งส่วนใหญ่ขุดเจาะน้ำบาดาลเพื่อใช้ในการอุปโภค และมีการใช้น้ำประปาเพื่อการเกษตรกรรมด้วย และยามถึงฤดูแล้งจะมีการสูบน้ำในลำน้ำแม่ยอกขึ้นมาทำประปาหมู่บ้านด้วย<sup>59</sup> ดังนั้น หากเกิดการปนเปื้อนในลำน้ำแม่ยอกอาจทำให้ประชาชนได้รับอันตรายถึงเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตโดยการใช้ ดื่มน้ำที่ปนเปื้อนสารเคมีต่าง ๆ นั้นได้

<sup>59</sup> ณรงค์ มีนวล และคณะ, แนวทางการพัฒนาระบบการจัดการขยะแบบมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านกลางจังหวัดลำพูน, 4-30 - 4-31.



ภาพที่ 4.1 ลักษณะทั่วไปของที่ตั้งพื้นที่พักขยะของเทศบาล ตำบลบ้านกลาง<sup>60</sup>



ภาพที่ 4.2 พื้นที่พักขยะ<sup>61</sup>

เทศบาลตำบลบ้านกลาง เคยให้สัมปทานพื้นที่จุดพักขยะของเทศบาลแก่บริษัทเอกชนแห่งหนึ่งในการดำเนินการจัดการกับขยะจากอุตสาหกรรมของโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ บางโรงงาน แต่ปัจจุบันบริษัทเอกชนนั้นได้ทิ้งกิจการไป ทำให้มีขยะอุตสาหกรรมตกค้างในพื้นที่จุดพักขยะประมาณ 30 ตัน ซึ่งขยะดังกล่าวถูกวางบนพื้นซีเมนต์แต่ไม่ได้มีการปกคลุม ดังนั้น

<sup>60</sup> ณรงค์ มีนวล และคณะ, แนวทางการพัฒนาระบบการจัดการขยะแบบมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านกลางจังหวัดลำพูน, 4-30.

<sup>61</sup> เรื่องเดียวกัน, 4-30 - 4-31.

ถึงแม้ว่าจะไม่มีการซึมของสารอันตรายหรือของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรมจากจุดกองเก็บ แต่หากมีฝนตกจะส่งผลให้มีการชะสารจากกองขยะอุตสาหกรรมไหลจากพื้นซีเมนต์และไหลสู่พื้นดินโดยรอบได้ และไหลลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติและบางส่วนอาจซึมลงน้ำใต้ดินต่อไป<sup>62</sup>



---

<sup>62</sup> ณรงค์ มีนวล และคณะ, แนวทางการพัฒนาระบบการจัดการขยะแบบมีส่วนร่วม: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านกลางจังหวัดลำพูน, 4-30 - 4-31.

### 4.2.3 ปัญหาที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการร้องเรียนจากประชาชน<sup>63</sup>

ตารางที่ 4.1 ปัญหาที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการร้องเรียนจากประชาชน<sup>64</sup>

| ข้อร้องเรียน   | ภูมิภาค                 |          |        |         |                 |                           | รวมทั้งประเทศ | ลำดับ |
|--|-------------------------|----------|--------|---------|-----------------|---------------------------|---------------|-------|
|  | กรุงเทพฯ และ<br>ปริมณฑล | ภาคเหนือ | ภาคใต้ | ภาคกลาง | ภาค<br>ตะวันออก | ภาค<br>ตะวันออกเฉียงเหนือ |               |       |
| 1. อัตราค่าธรรมเนียมแพงเกินไป                                  | 35.80%                  | 1.70%    | 3.80%  | 3.20%   | 6.50%           | 3.20%                     | 7.40%         | 5     |
| 2. เจ้าหน้าที่จัดเก็บค่าเช่า ทำให้มูลฝอย<br>ตกค้าง             | 59.70%                  | 35%      | 35%    | 37.60%  | 48.40%          | 39.50%                    | 40.60%        | 1     |
| 3. ถังเก็บขยะไม่เพียงพอ  | 64.20%                  | 25.60%   | 33.80% | 37.60%  | 41.90%          | 45.20%                    | 39.80%        | 2     |
| 4. การทุจริตในการเรียกเก็บค่าบริการ                            | 16.40%                  | 1.70%    | -      | 1.10%   | -               | -                         | 2.70%         | 6     |
| 5. ปัญหากลิ่นเหม็น น้ำเสียจากขยะใน<br>ระหว่างการเก็บขนและกำจัด | 68.70%                  | 30.80%   | 38.80% | 28.00%  | 38.70%          | 28.20%                    | 36.30%        | 3     |
| 6. การไม่บังคับใช้กฎหมายกับผู้ฝ่าฝืน                           | 22.40%                  | 9.40%    | 10.00% | 8.60%   | 9.70%           | 8.10%                     | 10.70%        | 4     |
| 7. อื่นๆ   | 6%                      | 6%       | 6.30%  | 7.50%   | 9.70%           | 5.60%                     | 6.40%         |       |

<sup>63</sup> สมไทย วงษ์เจริญ, การคัดแยกขยะเพื่อรีไซเคิลเชิงธุรกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 4, (นครสวรรค์: นิวสรีนคร, 2544), 49.

<sup>64</sup> กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, โครงการจัดทำร่างกฎหมายรองรับการดำเนินงานตามแผนการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติ, รายงานฉบับสมบูรณ์, (กรุงเทพฯ: กระทรวงฯ, 2548).

จากตารางที่ 4.1 สรุปได้ว่า ในส่วนของการทำงานมีปัญหาเรื่องเรียนจากประชาชน 3 เรื่องหลัก คือ 1) เจ้าหน้าที่จัดเก็บค่าเช่าทำให้มีปริมาณมูลฝอยตกค้าง คิดเป็น 40.6 % ปริมาณถังขยะไม่เพียงพอ คิดเป็น 39.8% และมีปัญหากลิ่นเหม็นจากน้ำเสียของขยะระหว่างเก็บขน คิดเป็น 36.3 % ตามลำดับ โดยพบว่าทุกพื้นที่ที่มีปัญหาหลักเช่นเดียวกัน โดยกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีปัญหาเรื่องเจ้าหน้าที่จัดเก็บค่าเช่าทำให้เกิดมูลฝอยตกค้าง 59.7%, 35.0%, 35.0%, 37.6%, 48.4% และ 39.5% ตามลำดับ มีปริมาณถังขยะไม่เพียงพอ 64.2%, 25.6%, 33.8%, 37.6%, 41.9% และ 45.2% ตามลำดับ และมีปัญหากลิ่นเหม็น น้ำเสียจากขยะในระหว่างการเก็บขนและกำจัด 68.7%, 30.8%, 38.8%, 28.0%, 38.7% และ 28.2% ตามลำดับ นอกจากนี้พบว่าตามพื้นที่ต่าง ๆ มีปัญหาเรื่องการเกิดเสียงดังในขณะปฏิบัติการ มีขยะตกหล่นขณะเก็บขน และเส้นทางรถเก็บขนไม่เหมาะสม เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 4.1 และจากผลข้างต้นแสดงให้เห็นว่าประชาชนยังขาดความรู้และความเข้าใจและการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาขยะและของเสียอันตรายในชุมชนน้อย เพราะประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอันตรายที่เกิดจากของเสียอันตราย

#### 4.3 แนวทางปัจจุบันในการจัดการของเสียอันตรายในเขตพื้นที่เทศบาล ตำบลบ้านกลาง

เนื่องจากไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะในการจัดการของเสียอันตรายจากแหล่งกำเนิดอื่น ๆ ที่เข้ามาในเขตพื้นที่เทศบาล ตำบลบ้านกลาง ที่นอกจากโรงงานอุตสาหกรรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการจัดการและต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ใช้ในการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เพราะในการจัดการขยะมูลฝอยทั่วไปจากชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นแนวทางในปัจจุบันเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายในเขตพื้นที่เทศบาล ตำบลบ้านกลาง<sup>65</sup> อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน จึงขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหารของเทศบาลที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง โดยพิจารณาและได้รวบรวมคัดแยกขยะออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) ขยะมูลฝอยที่เน่าเสียและย่อยสลายได้เร็วสามารถนำมาหมักทำปุ๋ยได้เช่น ผลไม้ ผัก ใบไม้ และเศษอาหาร 2) ขยะมูลฝอยที่สามารถนำมารีไซเคิลหรือขายได้ เช่น กระดาษ พลาสติก แก้ว โลหะ และอลูมิเนียม 3) ขยะมูลฝอยที่มีอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตและสิ่งแวดล้อม เช่น ขวดยา หลอดฟลูออเรสเซนต์ กระจกสีสเปรย์ ถ่านไฟฉาย กระจก สารฆ่าแมลงภาชนะบรรจุสารอันตรายต่าง ๆ และ 4) ขยะมูลฝอยที่ย่อยสลายไม่ได้ ไม่เป็นพิษและไม่คุ้มค่าในการรีไซเคิล เช่น ลูกอม ซองบะหมี่

<sup>65</sup> กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร, ข้อมูลบรรยายสรุปจังหวัดลำพูน, 1-6.

ลำเจ็ทรูป พลาสติกห่อ ถุงพลาสติกโฟมและฟอล์ยที่เปื้อนอาหาร โดยพิจารณาการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายต่าง ๆ เป็นข้อ ๆ ดังนี้

#### 4.3.1 การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย

ในการจัดการขยะมูลฝอย รวมถึงของเสียอันตราย ได้ดำเนินการโดยใช้รถขนขยะของเทศบาลตำบลบ้านกลาง หลังจากนั้นจะให้เอกชนเป็นผู้รับดำเนินการแทน คือ นำไปกำจัดในสถานที่ของเอกชนรายนั้น ซึ่งก็คือ อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นที่พักขยะมูลฝอยของเสียอันตราย

#### 4.3.2 การจัดการของเสียอันตรายแบบนำไปรีไซเคิล

ในการจัดการขยะที่สามารถนำไปรีไซเคิลได้ เทศบาลตำบลบ้านกลางจะทำการแยกรถเก็บขน แล้วนำไปทำเป็นปุ๋ยหมัก เพื่อทำการเปลี่ยนขยะให้เป็นพลังงาน โดยเฉพาะได้จัดตั้งโรงงานผลิตปุ๋ยธรรมชาติเล็ก ๆ โดยนำมูลฝอยเก่าจากบ่อฝังกลบที่เต็มแล้วมาเข้าโรงงานแยกมูลฝอย จากนั้นนำมาผสมกับเศษไม้จืดเคี้ยว สิ่งปฏิกูลที่แห้งแล้วเพื่อนำไปผลิตเป็นปุ๋ยธรรมชาติต่อไป

#### 4.3.3 การจัดการตามนโยบายของเทศบาล

นโยบายของเทศบาลบ้านกลาง คือ มีการแจกถุงดำที่มีตราของเทศบาล ถุงดำที่ใช้ในการทิ้งขยะ รวมถึงของเสียอันตรายนั้น ในหนึ่งครัวเรือนมีสิทธิ์ที่จะได้รับตามจำนวนของประชากรตามสำเนาทะเบียนบ้าน เช่น มีรายชื่ออยู่ในสำเนาทะเบียนบ้าน 1 คน มีสิทธิ์ที่จะได้รับถุงดำเพียง 10 ถุงต่อ 1 เดือน ถ้าหากถุงหมดต้องขอถุงเพิ่มตามปริมาณของขยะที่เพิ่มขึ้นในการบริโภคของแต่ละครัวเรือน ต้องซื้อถุงดำเพิ่มในอัตราใบละ 8-10 บาท ทั้งนี้ นโยบายของเทศบาลนั้นต้องขึ้นอยู่กับผู้บริหารเทศบาลที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง ทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการ ทั้ง ๆ ที่การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายเป็นหน้าที่โดยพื้นฐานและโดยตรงของเทศบาลและของท้องถิ่นนั้น ๆ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลและท้องถิ่นในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

#### 4.3.4 การจัดเก็บขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายตามบ้านเรือน

เทศบาลจะมาจัดเก็บขยะมูลฝอย รวมถึงของเสียอันตรายตามบ้านเรือน โดยเจ้าของบ้านจะต้องนำถุงดำที่มีตราของเทศบาลบ้านกลางมาวางไว้บริเวณหน้าบ้าน โดย 2-3 วัน มาทำการจัดเก็บ 1 ครั้ง หรืออาทิตย์ละ 2 ครั้ง ถ้าครัวเรือนไหนไม่ใช้ถุงดำที่ไม่มีตราของเทศบาลบ้านกลาง เทศบาลจะไม่จัดเก็บขยะนั้น ถ้าหากทราบตัวผู้กระทำผิด ผู้ที่นำถุงขยะที่ไม่มีตราของเทศบาลมาทิ้งจะต้องถูกปรับตามปริมาณของขยะมูลฝอยที่เกิดจากการบริโภคแล้วนำมาทิ้ง เช่น ถ้าเป็นเศษไม้ เศษเฟอร์นิเจอร์ ลูกบาศก์เมตรละ 150 บาท เป็นต้น แต่การที่เทศบาลทำการเก็บอาทิตย์ละ 2 ครั้งหรือ 2-3

วันครั้งนั้น ทำให้ขยะมูลฝอยเกิดการเน่าเสียและส่งกลิ่นเหม็น ทั้งยังเป็นที่ยั่วยุของสุนัขจรจัดที่ ชอบคุ้ยหาเศษอาหารกิน ทำให้ขยะมูลฝอยและของเสียต่าง ๆ กระจัดกระจายไปทั่วบริเวณ

#### 4.3.5 รถสำหรับการจัดเก็บขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย

ในการจัดเก็บและรวบรวมขยะมูลฝอย รวมทั้งของเสียอันตรายนั้น ทางเทศบาลไม่มีรถ โดยเฉพาะสำหรับแยกของเสียอันตรายและของมูลฝอยออกจากกันในการจัดเก็บจึงทำให้ขยะของเสียอันตรายยังคงถูกทิ้งปนกับขยะทั่วไปก่อนที่จะถูกนำไปทำลาย จึงทำให้ของเสียอันตรายถูกทิ้งปนกับขยะทั่วไป ประกอบกับรถเก็บขยะของเทศบาลมีอายุการใช้งานมานานแล้วและมีจำนวนจำกัด จึงทำให้มีค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาที่สูง และมีไม่เพียงพอในการจัดเก็บขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายดังกล่าว

#### 4.3.6 การรวบรวมโดยการเรียกคืนซากจากของเสียอันตราย

ในการเรียกคืนซากจากของเสียอันตรายเทศบาลตำบลบ้านกลางจะเรียกเก็บรวบรวมของเสียอันตรายอยู่ 3 ประเภทได้แก่ ถ่านไฟฉาย/แบตเตอรี่โทรศัพท์มือถือ หลอดฟลูออเรสเซนต์ และภาชนะบรรจุสารเคมี ซึ่งมีชุดภาชนะรองรับของเสียอันตรายจากชุมชนสำหรับจุดทิ้งส่วนกลาง ภาชนะรองรับของเสียอันตรายสำหรับรถเก็บขน และสถานที่เก็บกักของเสียอันตราย ตลอดจนการปรับปรุงรถเก็บขนมูลฝอยที่มีอยู่เดิมให้เป็นรถเก็บขนของเสียอันตรายจากชุมชน และการนำของเสียอันตรายไปกำจัดและรีไซเคิลโดยโรงงานที่ได้รับอนุญาตจัดการของเสียโดยอาจมีวิธีการ คือ คัดแยกเพื่อนำกลับไปใช้ใหม่ซึ่งเป็นการกำจัดของเสียอันตรายบางประเภทที่สามารถรีไซเคิลวัสดุมาใช้ในกระบวนการผลิตได้ การปรับเสถียร ฟังกลบซึ่งเหมาะสำหรับของเสียอันตรายที่เป็นของแข็งหรือกากตะกอน รวมถึงการผสมของเสียเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นการกำจัดสารเคมีประเภทน้ำมันเครื่องหรือน้ำมันหล่อลื่นใช้แล้ว รวมทั้งของเสียอินทรีย์ สารที่สามารถติดไฟได้ หรือเป็นการกำจัดโดยระบบเตาเผา ที่เหมาะสำหรับของเสียอันตรายที่ไม่สามารถกำจัดได้ด้วยวิธีการปรับเสถียรและฟังกลบได้ แต่ของเสียที่นำมาเผาต้องมีค่าความร้อนค่อนข้างสูง และของเสียที่ต้องใช้ความชำนาญเฉพาะด้านในการกำจัด หรือกำจัดโดยวิธีพิเศษเพียงเท่านั้น ทั้งนี้ การรวบรวมโดยการเรียกคืนซากจากของเสียอันตรายเหล่านี้ ทางเทศบาลตำบลบ้านกลางยังไม่สามารถดำเนินการได้เท่าที่ควร เพราะในแต่ละครั้งต้องสับเปลี่ยนรถเก็บขนระหว่างรถเก็บขยะมูลฝอยและรถเก็บขนภาชนะรองรับของเสียอันตราย จึงทำให้เสียเวลาและมีค่าใช้จ่ายเพิ่มมาก

#### 4.3.7 การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายอื่น ๆ

นอกจากการจัดการต่าง ๆ ข้างต้น เทศบาลบ้านกลาง ได้มีการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายอื่น ๆ เพิ่มเติม เช่น โครงการส่งเสริมการลดปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น โดยเสริมสร้างความรู้ในการคัดแยกขยะ เช่น ผ่านทางป้ายโฆษณา สื่อวิทยุให้ร่วมกันรักษาสิ่งแวดล้อมหรือโครงการส่งเสริมการทำน้ำปุ๋ยชีวภาพ และการส่งเสริมการจัดการขยะมูลฝอยโดยชุมชน (Community Base Management: CBM) โดยส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะนำของที่ขายได้ไปขายให้กับธนาคารขยะ ส่งเสริมการทำปุ๋ยหมักและน้ำหมักชีวภาพ ตลอดจนทั้ง ได้มีการก่อตั้งศูนย์รับซื้อขยะรีไซเคิลในชุมชน ทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มมากขึ้นและมีการคืนกำไรให้กับสมาชิกของธนาคาร<sup>66</sup>

ทั้งนี้ในการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายในเขตเทศบาลบ้านกลาง เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลบ้านกลาง แต่หากมีผู้ใดประสงค์จะเป็นผู้ดำเนินกิจการรับทำการเก็บขนหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการในเขตเทศบาลตำบลบ้านกลาง เทศบาลตำบลบ้านกลางอนุญาตให้กระทำได้ แต่ผู้มีความประสงค์จะต้องขอรับใบอนุญาตตามคุณสมบัติและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่เทศบาลตำบลบ้านกลางกำหนดไว้เพียงเท่านั้น

<sup>66</sup> พิรุณ สิริทองคำ, ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลบ้านกลาง, (1 เมษายน พ.ศ. 2556), สัมภาษณ์.

## บทที่ 5

### วิเคราะห์ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาของเสียอันตราย ในเขตพื้นที่เทศบาล ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับประชาชน จึงทำให้ทราบปัญหาที่แท้จริงในท้องถิ่นของตน และทราบว่าควรแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร ทั้งนี้ จากการดำเนินงานในอดีตมาจนถึงปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในเขตพื้นที่เทศบาล ได้ดำเนินการตามนโยบายและแนวทางการพัฒนาที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นได้กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในชุมชน รวมทั้งภารกิจในการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งเน้นการสร้างเมืองให้เป็นระเบียบ ร่มรื่น สวยงาม อนุรักษ์ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อสภาวะสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จนทำให้ความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันของประชาชนได้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย และจากความร่วมมือและบทบาทต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ได้เกิดปัญหามากมาย ไม่ว่าจะเป็นเกิดจากข้อขัดข้องทางกฎหมายหรือปัญหาอื่นใดก็ตาม ในบทนี้ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาของเสียอันตราย วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายในเขตเทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน ตลอดจนวิเคราะห์แนวทางแก้ไขและการจัดการของเสียอันตรายในเขตเทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน และเปรียบเทียบกับต่างประเทศ โดยวิเคราะห์จากบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องตั้งแต่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาว่ามาตรการทางกฎหมายในการจัดการปัญหาของเสียอันตราย โดยเปรียบเทียบกับมาตรการแก้ไขปัญหามาตราต่างประเทศ เช่น สหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ควรมีทิศทางหรือแนวทางหรือวิธีการในการพัฒนาอย่างไรเพื่อหาแนวทางมาปรับใช้ในการจัดการของเสียอันตรายในเขตเทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 5.1 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการของเสียอันตราย

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและก่อให้เกิดมลพิษไว้อย่างชัดเจน ในมาตราต่าง ๆ เช่น ในมาตรา 57 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตน หรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว” และมาตรา 67 ที่บัญญัติถึงสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงทำให้รัฐมีการคุ้มครองประชาชนชาวไทยทุกคน ไม่ว่าจะอยู่ในชุมชนใดย่อมได้รับสิทธิในการคุ้มครองจากการรักษาสุขภาพ หรือสวัสดิภาพต่างๆ โดยเฉพาะสิ่งเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ความช่วยเหลือในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจากรัฐจึงได้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขึ้น เพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนในการช่วยกันส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างมีสวัสดิภาพ แม้จะมีการช่วยเหลือหรือการส่งเสริมจากรัฐเพียงใด ประชาชนก็ยังประสบปัญหาที่เกี่ยวกับมลพิษที่เกิดจากของเสียอันตรายอยู่ เพราะฉะนั้นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงมีบทบัญญัติหรือหลักที่ว่า ผู้ที่ทำให้เกิดของเสียต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการบำบัดของเสียของตนเองและมีหน้าที่บำบัดของเสียของตนให้ถูกต้องตามมาตรฐานที่ทางราชการกำหนด และปัจจุบันรัฐบาลได้มีการผลักดันให้โรงงานอุตสาหกรรมเข้าไปอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้สามารถควบคุมดูแลการจัดการของเสียจากโรงงานได้ดีขึ้น และแยกเขตอุตสาหกรรมออกจากเขตชุมชน โดยสามารถจัดให้มีที่บำบัดของเสียรวมได้ โดยเฉพาะไม่เป็นภาระของแต่ละโรงงานที่ไม่ต้องการมีระบบกำจัดของเสียของตนเอง และนอกจากนี้โรงงานยังได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้โรงงานเข้าไปอยู่ในเขตอุตสาหกรรม เช่น ได้รับการลดหย่อนเรื่องภาษี สามารถกู้เงินได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น

จากการศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนพบว่าการจัดการของเสีย เช่น น้ำเสีย ขยะ ของเสียอันตราย เป็นต้น เป็นกิจกรรมของประชาชนที่เกิดขึ้นทุกวันเพราะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมต่าง ๆ ในการดำเนินชีวิตประจำวัน และหากประชาชนไม่มีการบริหารจัดการที่ดีจะก่อให้เกิดปัญหาที่ใหญ่หลวงและอาจส่งผลกระทบต่อคนรุ่นต่อไปในอนาคต เนื่องจากปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง ปัญหาการจัดการของเสียโดยเฉพาะอย่างยิ่งของเสียอันตรายจึงเป็นปัญหาที่หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเร่งดำเนินการทั้งด้านการแก้ไขและป้องกัน เพื่อเป็นการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สำหรับการให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ที่อยู่ในมาตรา 16 และมาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ที่บัญญัติว่า “ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง” คือ การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานแก้ไขและป้องกันปัญหาของเสียอันตรายมิใช่เรื่องที่ทำได้โดยง่ายและในเวลาที่รวดเร็ว ทั้งนี้เพราะการบริหารจัดการระบบกำจัดของเสียอันตรายที่มีประสิทธิภาพ ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากและต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานทางวิชาการด้านเทคโนโลยีการกำจัดของเสียอันตราย เทคโนโลยีการบริหารจัดการระบบกำจัดของเสียอันตราย และหน่วยงานที่สนับสนุนการดำเนินงาน เช่น สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม สำนักงานจังหวัด สำนักงานงบประมาณ เป็นต้น เพราะฉะนั้นรัฐบาลควรนำวิธีการเหมือนดังสหภาพยุโรป เช่น การลดการเกิดของเสียเป็นอันดับแรก หากหลีกเลี่ยงไม่ได้จริง ๆ จึงจะนำของเสียนั้นไปผ่านกระบวนการนำกลับมาใช้ใหม่ ก่อนที่จะนำไปบำบัดและกำจัดในขั้นตอนสุดท้ายด้วยการฝังกลบหรือเผาทำลาย เป็นต้น มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับการจัดการของเสียอันตรายในประเทศไทย ตลอดจนทั้งกำหนดให้ผู้รับดำเนินการจัดการของเสียต้องได้รับใบอนุญาตประกอบการ หรือกำหนดเนื้อหาของเป้าหมาย คือ การริไซเคิลจากชุมชนให้มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น

ทั้งนี้การดำเนินการและแก้ไขปัญหาในการกำจัดของเสียอันตรายที่ง่าย ถ้าเป็นการดำเนินงานแก้ไขปัญหของเสียอันตรายในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีประชากรจำนวนไม่มาก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เพราะปริมาณของเสียอันตรายมีจำนวนไม่มากและสามารถหาพื้นที่กำจัดของเสียอันตรายได้ง่าย แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่หรือพื้นที่ที่เป็นแหล่งดึงดูดประชากร เช่น แหล่งท่องเที่ยว แหล่งโรงงานอุตสาหกรรม การบริหารจัดการระบบกำจัดของเสียอันตรายมักจะประสบปัญหาการ

ดำเนินงานมากและต้องดำเนินการแก้ปัญหาหลาย ๆ ด้านไปพร้อม ๆ กัน เช่น การศึกษาหาเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการกำจัดของเสียอันตราย การบริหารจัดการระบบกำจัดของเสียอันตราย การทำความเข้าใจและการสร้างความร่วมมือกับประชาชนในการแก้ปัญหาของเสียอันตราย และการลดปริมาณการใช้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ฟุ่มเฟือย เป็นต้น โดยเฉพาะการใช้ผู้เชี่ยวชาญในหลายสาขาวิชามาร่วมกันศึกษาเพื่อหาเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการกำจัดของเสียอันตรายหรือแม้แต่การศึกษาหาวิธีการบริหารจัดการระบบกำจัดของเสียอันตรายที่มีประสิทธิภาพ วิเคราะห์ความสามารถของท้องถิ่นในการลงทุนและการคืนทุนของระบบกำจัดของเสียอันตราย และจากการศึกษาในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทุกแห่งไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะสร้างระบบกำจัดของเสียอันตรายด้วยตนเอง จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณการดำเนินงานจากรัฐหรือแหล่งทุนภายนอก รายงานการศึกษาส่วนใหญ่ได้ให้ข้อเสนอแนะที่คล้ายคลึงกัน คือ รัฐควรสนับสนุนงบประมาณการพัฒนาาระบบกำจัดของเสียอันตรายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทำหน้าที่ให้บริการกำจัดขยะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่อยู่ใกล้เคียง ทั้งนี้เพื่อประหยัดงบประมาณการลงทุนพัฒนาระบบกำจัดของเสียอันตรายของรัฐและองค์การบริหารส่วนตำบลหลาย ๆ ที่อาจร่วมกันในการนำเสนอให้มีการศึกษาเพิ่มเติมอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการผลักดันและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมจากที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังไม่เกิดผลสำเร็จมากเท่าที่ควร เพราะตราบไคผู้ที่กระทำผิดตามพระราชบัญญัติ คือ ประชาชนที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้กระทำผิดเสียเอง หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้กระทำผิดเสียเอง ในการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะผู้ที่ละเมิดและออกนโยบายกระตุ้นให้มีการใช้รถเพิ่ม เช่น นโยบายรถคันแรกที่เป็นตัวกระตุ้นให้มีจำนวนผู้ซื้อใช้รถมากขึ้น จนทำให้มีการใช้น้ำมันเพิ่มจนทำให้ค่าใช้จ่ยในครอบครัวเพิ่มขึ้น ถนนมีรถเพิ่มจนเกิดการจราจรติดขัด ซึ่งทั้งหมดเป็นนโยบายที่สวนทางกับการกำหนดและออกแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะช่วงระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9-11 ไม่เพียงแต่จะเป็นการสวนทางของการดำเนินการตามแผนแล้ว ยังทำให้เกิดการสวนทางกับแผนของรัฐที่ต้องการลดก๊าซเรือนกระจก และลดปริมาณการใช้พลังงาน เพราะฉะนั้นรัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ เพื่อให้ส่วนราชการอื่นนำไปปฏิบัติ ต้องกำหนดนโยบายให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมให้มากที่สุด โดยให้มีการพิจารณาโยบายให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่บังคับใช้อยู่ด้วย เพื่อให้การบริหารประเทศมีความสอดคล้องต้องกันในทุกภาพส่วน อันจะส่งผลดีต่อประเทศชาติและสังคมเป็นอย่างยิ่ง

การอาศัยหลักเกณฑ์พื้นฐานที่จัดให้เป็นการบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่น มาตรา 16 ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่สะท้อนถึงความพยายามในการกระจายอำนาจ การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ อย่างมีกฎเกณฑ์ แม้จะมีความบกพร่องอยู่มาก รวมถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 7-11 ที่รัฐได้มีหลักการที่ให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย แต่หลักการนี้ยังไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจัง เพราะบทลงโทษยังไม่เข้มงวดเท่าที่ควร จนเป็นสาเหตุให้ผู้ก่อมลพิษคิดว่าไม่เป็นไร สามารถกระทำผิดต่อได้เพราะจ่ายค่ากระทำผิดไม่มากมาย รวมถึงรัฐยังไม่มีความพร้อมในการนำร่างกฎหมายส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วมาปรับใช้ในปัจจุบันได้ จึงทำให้ยังไม่สามารถแก้ปัญหาการทิ้งผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วและเป็นของเสียอันตรายได้ หรือแม้แต่การอ้างถึงการเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดของเสียอันตราย และนำเงินรายได้เข้ากองทุน เพราะในความเป็นจริงยังไม่มีหน่วยงานรัฐใดดำเนินการนี้เลย

อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งรวมแล้วจัดว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และกำหนดหน้าที่ของประชาชนอย่างกว้างขวางและได้รับการจัดทำขึ้น บทบัญญัติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และเป็นส่วนสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญไทยฉบับอื่น ๆ ในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดบทบาทของรัฐและองค์กรของรัฐให้เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่าที่จะให้รัฐเป็นผู้ทำหน้าที่จัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเอง และจึงเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปในปัจจุบันว่า เจตนารมณ์นี้จะได้รับการผลักดันให้มีโอกาสเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดย ให้ประชาชนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นและเสนอแนวทางในวิธีการแก้ไขปัญหาของเสียอันตรายในท้องถิ่นของตนต่อรัฐบาล และคณะรัฐบาลควรจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อที่จะได้นำไปเสนอคณะรัฐมนตรีและออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป ประกอบกับรัฐบาลควรมีหน่วยงานที่เป็นองค์อิสระเพื่อรับเรื่องราวเรียนจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากสารเคมีที่เกิดจากของเสียอันตรายเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ได้ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน

## 5.2 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายในเขตเทศบาล ตำบลบ้านกลาง

เนื่องจากขยะมูลฝอย เป็นอีกสาเหตุในการเกิดมลพิษจากของเสียอันตราย จากการวิเคราะห์วิธีการจัดการมูลฝอยและของเสียอันตรายของเทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน ผู้ศึกษาสามารถสรุปปัญหาเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยและของเสียอันตรายได้ดังนี้

จากการศึกษาพบว่าเทศบาลตำบลบ้านกลางมีปัญหาในการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายหลายประการ เช่น มีปริมาณขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายเพิ่มมากขึ้นเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการโดยปริมาณขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายที่เพิ่มขึ้นทำให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตประชาชนอย่างยิ่ง ประกอบกับเทศบาลตำบลบ้านกลางมีประชาชนแฝงทำงานในเขตพื้นที่จำนวนหลายหมื่นคน แม้เทศบาลบ้านกลางได้ดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตรายตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการที่สูงเกือบ 10 ล้านบาทต่อปี เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้การจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการเก็บขนขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายที่ใช้ในการจัดการขยะมูลฝอยทั้งหมด ประกอบกับการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขาดบุคลากรระดับปฏิบัติงานที่มีความรู้ความชำนาญ ยังไม่มีการพิจารณาดำเนินการจัดทำแผนในการจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตรายในระดับท้องถิ่น มีการนำขยะมูลฝอยของเสียอันตรายกลับมาใช้ประโยชน์น้อย และประชาชนในท้องถิ่นมีความเข้าใจในการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายที่ไม่ถูกต้อง จากสถานการณ์และสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาพัฒนาระบบการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายเพื่อให้สามารถกำจัดและควบคุมขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 5.2.1 การบริการการเก็บขนมูลฝอยและของเสียอันตราย

เนื่องจากขนาดของเทศบาลบ้านกลาง มีขนาดเล็กค่อนข้างเล็ก ไม่พบปัญหาในส่วนของเส้นทางรถเก็บขน เนื่องจากพื้นที่การให้บริการมีขนาดเล็กและการจราจรไม่ติดขัด ในส่วนปัญหาการขาดแคลนภาชนะรองรับมูลฝอยและของเสียอันตรายมีน้อย เพราะทางเทศบาลโดยนโยบายของคณะผู้บริหารได้มีนโยบายแจกถุงดำที่มีตราสัญลักษณ์ของเทศบาลบ้านกลางให้แต่ละครัวเรือนเพื่อนำไปใส่ใส่ขยะมูลฝอยของเสียอันตรายไปทิ้ง โดยจะมีรถของทางเทศบาลมาทำการจัดเก็บบริเวณหน้าบ้านเพื่อนำไปทำลาย ข้อเสียคือ แต่ละครัวเรือนมักไม่มีการแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไปก่อนนำไปทิ้ง ซึ่งปัญหานี้ทำให้ยากต่อการนำไปทำลาย เพราะสารเคมีที่มีอยู่ในขยะอันตรายหากกำจัดไม่ถูกวิธีจะทำให้สารเคมีแพร่กระจายสู่สิ่งแวดล้อม

### 5.2.2 การกำจัดมูลฝอยและของเสียอันตราย

การกำจัดมูลฝอยและของเสียอันตรายที่ใช้ในเขตเทศบาลตำบลบ้านกลางทั้งหมด ได้แก่ การกองทิ้งไว้ การเผากลางแจ้ง การขุดหลุมฝัง และการเผาในเตาเผาขนาดเล็ก ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เป็นวิธีการที่ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมค่อนข้างมาก ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันยังมีผลต่อเนื่องที่จะก่อให้เกิดความยุ่งยากในการจัดหาพื้นที่กำจัด ตลอดจนจนถึงการต่อต้านและไม่ยอมรับวิธีการกำจัดมูลฝอยและของเสียอันตรายของชุมชนต่อเทศบาลและสภาภิบาลต่าง ๆ ในอนาคตด้วย

### 5.2.3 การจัดหาสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของเสียอันตราย

ในปัจจุบันพื้นที่ในการกำจัดมูลฝอยและของเสียอันตรายส่วนใหญ่ที่ใช้เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และที่สาธารณประโยชน์ ดังนั้น การดำเนินการในการวางแผนการกำจัดมูลฝอยส่วนใหญ่จึงเป็นแผนงานชั่วคราว ซึ่งทำให้การป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการกำจัดมูลฝอยและของเสียอันตรายไม่ได้มีการดำเนินการอย่างถูกต้อง เพราะทางเทศบาลไม่ได้มีนโยบายให้แต่ละครัวเรือนทำการแยกขยะก่อนทิ้ง ทำให้มีปริมาณขยะของเสียอันตรายเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก หากมีนโยบายดังกล่าวจะสามารถลดปริมาณขยะ ณ แหล่งกำเนิดได้เป็นจำนวนมาก เพราะของเสียอันตรายบางอย่างมีมูลค่าสามารถสร้างรายได้ให้แก่คนในชุมชนได้

### 5.2.4 การขาดแคลนบุคลากร

บุคลากรที่รับผิดชอบในส่วนของการจัดการมูลฝอยและของเสียอันตรายยังขาดความรู้ความเข้าใจในวิธีการกำจัดมูลฝอย โดยเฉพาะในเขตเทศบาลตำบลบ้านกลาง เนื่องจากการขาดการฝึกอบรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยและของเสียอันตราย มักดำเนินการเฉพาะสำหรับบุคลากรที่ทำงานในเทศบาล แต่ไม่มีการสร้างความรู้ความเข้าใจปลูกจิตสำนึกแก่ประชาชนแต่ละครัวเรือนในท้องถิ่นถึงพิษภัยที่เกิดจากของเสียอันตราย

### 5.2.5 สรุป ปัญหาการจัดการมูลฝอยและของเสียอันตรายในเขตเทศบาลตำบลบ้านกลาง

การจัดการของเสียอันตรายในเขตเทศบาลตำบลบ้านกลาง ยังขาดการศึกษาข้อมูลปริมาณของเสียอันตราย เพื่อนำไปใช้ในการวางแผนการจัดการของเสียอันตรายทั้งในปัจจุบันและอนาคต วิธีการกำจัดของเสียอันตรายไม่ถูกต้อง ส่วนใหญ่เป็นการเทกองลงบนพื้น มีการเผาและฝังกลบเป็นบางระยะ ๆ ซึ่งเป็นวิธีที่ไม่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลเพราะการสะสมของของเสียอันตรายจะส่งผลกระทบต่อให้เกิดมลภาวะต่าง ๆ ในพื้นที่ใกล้เคียง เช่น แหล่งต้นน้ำลำธารและพื้นที่เกษตรกรรม นอกจากนี้ยังเสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรคติดต่อต่าง ๆ ซึ่งถ้าหากไม่หาแนวทางการจัดการที่ดีจะ

ก่อให้เกิดการต่อต้านจากชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง นอกจากนี้พื้นที่ในการกำจัดของเสียอันตรายแบบฝังกลบไม่เพียงพอสำหรับปริมาณของเสียอันตรายในปัจจุบันและอนาคต และการขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ในการเก็บรวบรวมและกำจัดของเสียอันตรายแบบฝังกลบ ผู้บริหารของท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญในการดำเนินการกำจัดของเสียอันตรายแม้จะอยู่นอกเขตรับผิดชอบ เพราะในปัจจุบันยังไม่มีภาคตัดแยกทิ้งของเสียอันตรายและแยกการกำจัดของเสียอันตรายออกจากขยะมูลฝอยทั่วไปตามประเภทก่อนที่จะนำไปทิ้งและนำไปกำจัด จึงทำให้ปัญหาในการจัดการของเสียอันตรายในชุมชนเทศบาลตำบลบ้านกลางยังคงเป็นปัญหาและสร้างมลภาวะที่เป็นพิษให้แก่คนในชุมชน ประกอบกับในเขตเทศบาลตำบลบ้านกลางมีประชากรแฝงได้เข้ามาอยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก และมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในปัจจุบันมากด้วยเช่นกัน หากยังไม่มีมาตรการในการจัดการก็จะทำให้ปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อที่รุนแรงเพิ่มมากขึ้นไปอีก เพราะของเสียอันตรายมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น

### 5.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยกับต่างประเทศ

#### 5.3.1 สหภาพยุโรป

ผลจากการเปรียบเทียบกับประเทศในสหภาพยุโรป ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับกฎระเบียบสำคัญที่เกี่ยวกับของเสียไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ประชาชนของประเทศตนเองเข้าใจถึงปัญหาที่ไม่อาจสามารถแก้ไขได้อย่างทันที่ เนื่องจากในการสร้างระบบกำจัดของเสียรวมใดก็ตามแล้วแต่ต้องใช้งบประมาณที่มากมาย โดยเฉพาะในหลาย ๆ ประเทศในสหภาพยุโรป ที่ส่วนใหญ่พบปัญหาที่เหมือนกัน ก็คือ ปัญหาที่มาจากด้านการเงิน และค่าใช้จ่าย ในการจัดการของเสียสูงเกินกว่าที่ท้องถิ่นในประเทศสมาชิกใหม่จะแบกรับได้ ดังนั้น แม้จะมีมาตรการด้านภาษีหรือค่าธรรมเนียม แต่บางครั้งก็ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสียอย่างเหมาะสม แนวทางแก้ไขจากปัญหาด้านการเงิน คือ ควรนำวิธีการเหมือนดังสหภาพยุโรป เช่น ประเทศเยอรมัน มีการรณรงค์และออกกฎหมายให้ประชาชนต้องสามารถนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ และกำหนดกฎหมายการลดปริมาณการฝังกลบ หรือกำหนดเนื้อหาของเป้าหมาย คือ การรีไซเคิลจากชุมชนให้มีประมาณ 50% หรือจากการก่อสร้างรถยนต์ต่าง ๆ ให้มีประมาณ 70% โดยกำหนดเงื่อนไขในระยะเวลาภายในปี ค.ศ. 2015 และการฝังกลบห้ามมิขยะอินทรีย์ และกำหนดเงื่อนไขในระยะเวลาประมาณ 35% ในปี ค.ศ. 2014 เป็นต้น ทั้งนี้ปัญหาในค่าใช้จ่ายในการจัดการของเสียของประเทศไทยยังคงมีปริมาณที่สูง โดยเฉพาะจำแนกเป็นค่าจ้างชั่วคราว ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง/หล่อลื่น ค่าอุปกรณ์เก็บขน และอื่น ๆ เช่น ค่าบำรุงรักษาบ่อขยะ เป็นต้น จากสถานการณ์และสภาพดังกล่าว รัฐบาลควรมีมาตรการในการรณรงค์และออกกฎหมายให้ประชาชนต้องสามารถนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ และกำหนด

กฎหมายการลดปริมาณการฝังกลบ หรือกำหนดเนื้อหาของของเป่าหมาย คือ การรีไซเคิลจากชุมชนไว้ อย่างจริงจังเหมือนดังประเทศเยอรมันดังที่ได้กล่าวมา เพราะประเทศไทยมีเพียงร่างกฎหมาย ส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายเพียงเท่านั้น และมีเพียงการใช้พระราชบัญญัติอื่นเข้ามาเป็น กฎหมายช่วย เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น

มาตรา 18 ที่บัญญัติเกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในส่วนท้องถิ่น เป็นหน้าที่ของ ราชการส่วนท้องถิ่น และท้องถิ่นอนุญาตให้บุคคลจัดการแทนได้ แต่ภายใต้การควบคุมตามมาตรา 19 ที่บัญญัติว่า “ห้ามผู้ใดทำกิจการเก็บขน กำจัดสิ่งปฏิกูล มูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจ ได้รับประโยชน์ ด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น” และในมาตรา 20 บัญญัติว่า “ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการห้ามถ่ายเท ทิ้ง ทำให้มีขึ้นในที่ ทาง สาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย นอกจากที่จัดไว้ให้ การให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูล มูลฝอยตามที่ สาธารณะ ที่เอกชน การกำหนดวิธีเก็บขน กำจัดสิ่งปฏิกูล มูลฝอย ให้เจ้าของ ผู้ครอบครองสถานที่ ปฏิบัติให้ถูกสุขลักษณะ การกำหนดค่าธรรมเนียมให้บริการในการเก็บขนสิ่งปฏิกูล มูลฝอยไม่เกิน อัตราตามกฎกระทรวง การกำหนดเกณฑ์ วิธี เงื่อนไขการเก็บขนกำจัดสิ่งปฏิกูล มูลฝอยให้ผู้รับ อนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติและกำหนดค่าบริการที่ผู้รับเรียกเก็บได้” ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้มิได้ กล่าวถึงการจัดการของเสียไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะบทนิยามคำว่า “มูลฝอย” ที่ไม่มีการบัญญัติไว้ อย่างชัดเจน ดังนี้ จึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไข ปรับปรุง กฎหมายดังกล่าว โดยให้มีการบัญญัติ นิยามของคำว่า “มูลฝอย” ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อจะได้สามารถแยกประเภทของขยะได้ อย่างถูกต้อง อันจะง่ายต่อการควบคุม และกำจัด ประกอบกับทั้งให้มีการบัญญัติครอบคลุมถึง หน่วยงานและเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความชัดเจน และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง รวมตลอดทั้งให้รัฐบาลริบตรากฎหมายส่งเสริมการจัดการ ของเสียอันตราย เพื่อให้ผู้ก่อให้กิดของเสียอันตราย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงอันตรายที่ เกิดจากของเสียอันตราย และจัดการกับของเสียอันตรายได้อย่างถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด อัน จะช่วยลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและประชาชนในอนาคตได้

### 5.3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

โดยที่กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างจากกฎหมายของประเทศไทย เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดมาตรฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยมอบอำนาจให้ มลรัฐรับผิดชอบในการออกใบอนุญาต กำกับดูแลและเฝ้าระวังการบังคับใช้กฎหมาย โดยมี US.EPA เป็นองค์กรกลาง มีหน้าที่ช่วยเหลือมลรัฐหรือท้องถิ่นที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการ ปฏิบัติตามมาตรฐานกลางของประเทศ และยังเป็นหน่วยที่สนับสนุนในด้านงบประมาณสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมของมลรัฐและท้องถิ่น โดยใช้หลักการสากลของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

เพราะฉะนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงไม่เกิดความกังวลในการช่วยเหลือชุมชนต่าง ๆ ในการให้งบประมาณในการสร้างระบบกำจัดของเสียแก่มลรัฐหรือท้องถิ่นต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกาก็มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพราะในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในเรื่องนี้ และก็เป็นกรณีที่ทำให้ลดปริมาณผู้ก่อมลพิษในชุมชนหรือท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ เพราะค่าปรับต่าง ๆ รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถนำไปช่วยเหลือท้องถิ่นต่าง ๆ ในเรื่องของการใช้จ่ายในการจัดสร้างระบบกำจัดของเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีความแตกต่างกับกฎหมายของประเทศไทย โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 72 ที่บัญญัติว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทบ้านเรือนที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ใช้รายย่อย มีสิทธิได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าบริการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ” และจากการให้ความคุ้มครองและการไม่บัญญัติไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้ประชาชนทุกคนเกิดความเข้าใจว่า ตนเองนั้นสามารถเป็นผู้ก่อมลพิษได้ถ้าตนเองจัดอยู่ในประเภทบ้านเรือนที่อยู่อาศัย หรือที่ตนเองเป็นผู้ใช้รายย่อยและมีสิทธิได้รับการยกเว้น

การนำกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในข้อที่สามารถปรับหรือสามารถลงโทษกับผู้ก่อมลพิษได้ มาปรับใช้กับประเทศไทย โดยเฉพาะใช้กับเทศบาลตำบลบ้านกลาง ย่อมทำให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายตามหลักการสากล และถึงแม้ว่าค่าใช้จ่ายในการกำจัดหรือขนย้ายขยะหรือของเสียอันตรายของเทศบาลตำบลบ้านกลางจะสูงขึ้นก็ตาม แต่การให้ผู้ก่อมลพิษเกิดความสำนึกหรือมีจิตสำนึกย่อมเป็นสิ่งที่ดีที่จะทำให้ชุมชนลดการได้รับสารพิษและลดอัตราการป่วยแบบไม่มีสาเหตุลงได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถลดภาระต่าง ๆ ให้กับการดำเนินงานต่าง ๆ จากรัฐบาลในการขนย้ายขยะหรือของเสียอันตรายไปตามจุดพักขยะในบริเวณต่าง ๆ ได้ ผู้เขียนเห็นว่า รัฐบาลควรสร้างบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการฝ่าฝืนที่อยู่ในมาตรา 79 ให้ชัดเจน เพราะในมาตรา 79 บัญญัติเพียงว่าในกรณีที่ไม่มีความผิดโดยกฎหมายใดบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดชนิดและประเภทของของเสียอันตรายที่เกิดจากการผลิต การใช้สารเคมี หรือวัตถุอันตรายในกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสาธารณสุขและกิจการอย่างอื่นให้อยู่ในความควบคุม ในการนี้ซึ่งหมายถึง ไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายใดเลย ทำให้ผู้ที่คิดจะฝ่าฝืนหรือผู้ที่เคยฝ่าฝืน ไม่เกิดความสำนึกและกลับไปเป็นผู้ก่อมลพิษที่ทำให้ชุมชนหรือผู้อื่นเกิดความเดือดร้อนอีก จนเกิดประเด็นที่สำคัญ เพราะประเด็นของเสียอันตรายก็ยังเป็นประเด็นสำคัญที่ได้รับความสนใจในเชิงนโยบายอยู่และยังคงเกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยอดีตมาจนถึงปัจจุบัน สาเหตุที่ประเด็นของเสียอันตรายได้รับความสนใจนั้นเพราะผลกระทบหรือ

อันตรายจากของเสียอันตรายเกิดขึ้นในวงกว้าง จนทำให้ชุมชนหรือประชาชนโดยเฉพาะที่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับจุดพักขยะหรือของเสียอันตรายเกิดการตื่นกลัว เมื่อไปผนวกกับความไม่จริงจังในการดำเนินนโยบายของภาครัฐ จึงทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินงานของภาครัฐ เป็นเหตุให้ผู้คนสนใจในประเด็นของของเสียอันตรายมากเป็นพิเศษกว่าประเด็นสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ<sup>67</sup> หรือรัฐบาลไทยอาจนำมาตรการการจัดการของเสียที่มีการเปลี่ยนจากการกำจัดของเสีย (waste disposal) ไปเป็นการจัดการสสาร (material management) ที่ทางรัฐบาลในประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำมาใช้ คือ การริเริ่มโครงการอนุรักษ์ทรัพยากร โดยนำเอามาตรการต่าง ๆ มาใช้ เช่น 1) การป้องกันมลพิษ (pollution prevention) การรีไซเคิลและการใช้ซ้ำ (recycle and reuse) 2) การลดการใช้สารเคมีอันตราย และ 3) การอนุรักษ์พลังงานและสสาร (energy and material conservation) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและลดการเกิดของเสียได้เป็นอย่างดี<sup>68</sup> และไม่เกิดปัญหาอย่างใหญ่หลวงตามมาอีก อย่างไรก็ตาม ภาคอุตสาหกรรมถือเป็นสิ่งที่สำคัญ และรัฐบาลควรต้องให้ความสำคัญในการปกป้องสิ่งแวดล้อมและชุมชนอย่างจริงจังด้วยเช่นกัน โดยมาตรการเชิงป้องกันควรเป็นมาตรการหลักที่ต้องนำมาปฏิบัติ เช่น การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สะอาด การลดและมุ่งสู่การยกเลิกการใช้สารเคมีอันตรายตั้งแต่ต้นทาง และความโปร่งใสด้านการรายงานข้อมูลสิ่งแวดล้อม ทั้งการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษอุตสาหกรรมสู่สิ่งแวดล้อม การนำระบบติดตามข้อมูลการขนส่งของเสียอันตรายมาใช้อย่างเคร่งครัดตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง และการตรวจสอบโรงงานรับกำจัดและบำบัดกากอุตสาหกรรม นอกจากนี้จะต้องมีการนำเครื่องมือนโยบายด้านเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้เพื่อลดมลพิษ หรือหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายค่างที่ได้กล่าวมา เช่น ภาษีจากการปล่อยมลพิษและกากของเสีย และมาตรการสนับสนุนด้านการเงินสำหรับผู้ปฏิบัติด้านการลดมลพิษ เป็นต้น รวมถึงการเพิ่มบทลงโทษกับผู้กระทำผิดทั้งทางแพ่งและอาญาแก่ผู้ที่กระทำผิดกฎหมาย

ทั้งนี้ผู้ที่กระทำหรือก่อมลพิษนั้นส่วนใหญ่มาจากประชาชนในชุมชน และดำเนินชีวิตและเป็นผู้กระทำกิจกรรมในทุก ๆ วัน โดยเฉพาะเป็นผู้ก่อมลพิษเป็นส่วนใหญ่ เพราะฉะนั้นการที่กฎหมายของประเทศไทยไม่บัญญัติไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่อง การได้รับการยกเว้นสำหรับผู้ก่อมลพิษ จึงอาจทำให้การจัดการปัญหาของเสียอันตรายไม่สามารถแก้ไขได้

<sup>67</sup> LaGrega, M. D., Buckingham, P. L. & Evans, J. C., *Hazardous Waste Management*, 2<sup>nd</sup> ed., (New York: McGraw-Hill, 2001).

<sup>68</sup> Thomeloe, S. A., Weitz, K. A., & Jambeck, J., *Moving from solid waste disposal to materials management in the United States*, Proceedings Sardinia, Tenth International Waste Management and Landfill Symposium, (Cagliari: S. Margherita di Pula, 2005).

### 5.3.3 ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการกำจัดของเสีย ของเสียอันตราย ไว้อย่างชัดเจนดังสหภาพยุโรป และประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อให้ประชาชนของประเทศตนเอง เข้าใจถึงปัญหาที่อาจไม่สามารถแก้ไขได้อย่างทันทั่วทั้งที่ เพราะปัญหาของเสียที่ประเทศญี่ปุ่น ประสบรวมถึงข้อจำกัดต่าง ๆ จึงได้ปฏิรูปนโยบายและส่งเสริมนโยบาย 3R (Recycle, Reduce, and Reuse) โดยมีแนวคิดที่ว่าของเสียไม่ใช่สิ่งที่ต้องทิ้งเสมอไป แต่เป็นของที่มีค่าและควรส่งเสริมให้เกิด Sound Material-Cycle Society (SMS) ในสังคมประเทศญี่ปุ่นจึงมีแนวทางการจัดการของเสียและการรีไซเคิล 3 แนวทาง คือ 1) การเสริมสร้างมาตรการที่เข้มงวดในการกำกับดูแล การจัดการของเสียอุตสาหกรรม โดยใช้หลักการสากลของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยผู้ประกอบการที่ทำให้เกิดของเสียต้องรับผิดชอบในการจัดการของเสียนั้นอย่างเหมาะสม 2) การกำหนดนโยบายในการรีไซเคิล โดยหลักการ Extended Producer Responsibility (EPR) ซึ่งผู้ผลิตจะต้องรับผิดชอบต่อจัดการของเสียที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ของตน และ3) การร่วมมือกันของรัฐบาลกลางและท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาการจัดการของเสียชุมชนโดยนำหลักของ the Fundamental Law for Establishing a Sound Material-Cycle Society มากำหนดเป็นแผนดำเนินงานที่จะสนับสนุนแนวทางการดำเนินงาน 3 แนวทางที่กล่าวมา คือ การส่งเสริมให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีต่าง ๆ เช่น Eco Design การลดของเสีย การนำกลับมาใช้ซ้ำ การรีไซเคิล การเผาไหม้ (การนำเอาก๊าซที่เกิดจากการเผาไหม้ไปผลิตกระแสไฟฟ้า) และเทคโนโลยีในการกำจัดขั้นสุดท้าย โดยการเปลี่ยนพฤติกรรมกระด้างชีวิตของผู้คน เช่น การหันกลับมาใช้ของที่ไม่น่าทำลายสิ่งแวดล้อมหรือสามารถใช้ซ้ำได้

จากแนวทางการจัดการของเสียและการรีไซเคิล 3 แนวทางดังกล่าว ทำให้เข้าใจได้ว่ากฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีแนวทางและโครงสร้างการออกกฎหมายในการจัดการของเสียไว้อย่างชัดเจนและยุติธรรมระหว่างรัฐบาลและประชาชน โดยเฉพาะการจัดการของเสียและการรีไซเคิลในข้อ 3 เกี่ยวกับการร่วมมือกันของรัฐบาลกลางและท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาการจัดการของเสียชุมชน โดยเป็นโครงสร้างองค์กรในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจที่เข้มแข็ง และรัฐบาลแห่งชาติรับผิดชอบเรื่องราวต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งประเทศ และประเทศญี่ปุ่นซึ่งในแต่ละจังหวัดมีฝ่ายบริหารที่มาจากเลือกตั้ง ในทุกระดับใหญ่ เมือง และแต่ละหมู่บ้าน ในแต่ละจังหวัดเลือกฝ่ายบริหารของตนเอง รัฐบาลระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นรับผิดชอบการบริหารในระดับของตน ในระดับรัฐบาลแห่งชาติมีกระทรวงที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม คือ Ministry of the Environment และ Ministry of Economy, Trade and Industry หรือ METI (เดิมคือ Ministry of International Trade and Industry ที่รวมตัวกับหน่วยงานด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ) โดยที่รัฐบาลท้องถิ่นจะนำเอานโยบายหรือกฎหมายที่ออกโดยสองกระทรวงไปบังคับใช้ หากเกิดกรณี

กฎหมายหรือนโยบายที่ออกโดย 2 กระทรวงมีการทับซ้อนกันและรัฐบาลท้องถิ่นสามารถปรับใช้ตัวเองในท้องถิ่นตน ซึ่งแตกต่างจากลักษณะของประเทศไทยที่มีการกำกับดูแลของหน่วยงานกลางในระดับพื้นที่ ในขณะที่ท้องถิ่นเองก็มีกฎหมายของตนที่ใช้ในการกำกับดูแล และในบางกรณี เช่น ในเรื่องของการจัดการของเสียมีปัญหาในเรื่องของการกำหนดบทนิยามคำว่า “มูลฝอย” ไม่ชัดเจน จึงเป็นเหตุทำให้อำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมีความไม่ชัดเจนตามไปด้วย รวมทั้งบทนิยามในเรื่องราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้ไม่สามารถปฏิบัติการได้อย่างเต็มที่เท่าที่ควร

นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นมีการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อส่งเสริมให้มีการคัดแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไปไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ เป็นการกำหนดนโยบายในการริเริ่มโดยหลักการ Extended Producer Responsibility (EPR) ที่ผู้ผลิตจะต้องรับผิดชอบต่อการจัดการของเสียที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ของตน ทั้งนี้มีความแตกต่างจากประเทศไทยที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา ที่ยังมีผู้อาศัยการคัดแยกขยะเป็นอาชีพ หากมีการจัดการที่ดีก็จะทำให้การจัดการขยะอันตรายสร้างรายได้แก่ชุมชนและสามารถควบคุมขยะอันตรายในต้นทุนที่ต่ำกว่า และถ้ามีมาตรการด้านกฎหมายออกมาออกมาสนับสนุนก็จะช่วยกระตุ้นให้คนสนใจและแสวงหาความรู้เพิ่มขึ้นก่อนการซื้อใช้ ฉะนั้นในการบริการจัดการกับการกระทำของประชาชนเหล่านี้ รัฐควรนำมาตรการที่เฉพาะเจาะจงกับการแก้ไขปัญหาในการควบคุมในการจำกัดการใช้ขยะหรือสารอันตราย

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่นำเอามาตรการด้านเศรษฐศาสตร์มาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการของเสียอันตรายอย่างจริงจัง มีเพียงร่างกฎหมายส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วเพียงเท่านั้น จึงทำให้ขาดการสร้างแรงจูงใจให้แก่ประชาชนในการนำกลับมาหมุนเวียนใช้ประโยชน์ นำกลับมาใช้ให้เกิดประโยชน์ หรือการนำกลับมาใช้เพื่อการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตรายยังไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เมื่อรัฐบาลยังคงต้องการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับประชาชน ก็ควรยึดหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เนื่องจากของเสียอันตรายจากซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วเป็นของเสียที่เกิดจากการบริโภคของชุมชน ดังนั้นผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษควรจะเป็นผู้รับผิดชอบ อย่างไรก็ตามมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ควรเป็นมาตรการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย กล่าวคือเป็นมาตรการที่ไม่ก่อให้เกิดภาระหรือปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายมากเกินไป แต่เป็นมาตรการที่สร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไป เพื่อนำซากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ใช้แล้วมาคืนดังกฎหมายหรือมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น

สรุป จากการเปรียบเทียบการกำจัดการของเสียอันตรายตามกฎหมายของประเทศไทยกับต่างประเทศ พบว่าในปี พ.ศ. 2542-2549 รัฐบาลได้นำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมมาใช้ โดยกำหนดเป็นนโยบายและมาตรการเชิงปฏิบัติในการสนับสนุนงบประมาณด้านสร้างระบบกำจัดของเสียอันตรายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เรียกว่า นโยบายการบริหารจัดการระบบกำจัดขยะแบบศูนย์รวม ที่เป็นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้เคียงกันร่วมกันบริหารจัดการระบบกำจัดของเสียอันตราย และตั้งแต่มีการประกาศใช้นโยบายการบริหารจัดการระบบกำจัดของเสียอันตรายแบบศูนย์รวม ปรากฏว่า ปัจจุบันก็ยังไม่มียุทธศาสตร์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดดำเนินการตามนโยบายนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเนื่องจากสถานะสิ่งแวดล้อมในสถานการณ์ปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา ซึ่งประเด็นที่น่าสนใจคือ นโยบายดังกล่าวจะมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าปัญหาสำคัญที่สุดในการแก้ไขและป้องกันปัญหาของเสียอันตราย คือ การบริหารจัดการระบบกำจัดของเสียอันตราย ซึ่งได้แก่ การหาพื้นที่กำจัดของเสียอันตราย การจัดเก็บและรวบรวมของเสียอันตราย การขนส่งของเสียอันตราย การกำจัดของเสียอันตรายและการจัดเก็บค่าธรรมเนียมของเสียอันตราย เพราะเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องที่ต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน หรือแม้แต่เป็นการร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกับประชาชน นอกจากนี้ยังพบอีกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งบริหารจัดการระบบกำจัดของเสียอันตรายด้วยตนเองเพียงแห่งเดียวยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการระบบกำจัดขยะของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องบริหารจัดการระบบกำจัดของเสียอันตรายร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ๆ ตามแนวนโยบายการบริหารจัดการระบบกำจัดของเสียอันตรายแบบศูนย์รวม ซึ่งก็อาจจะเกิดปัญหาการบริหารจัดการได้เช่นกัน

เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นมากมายในปัจจุบันทำให้ระบบกฎหมายต่าง ๆ ไม่เอื้อต่อการสนับสนุนและส่งเสริมผู้กระทำถูกต้องตามกฎหมาย ตรงกันข้ามกฎหมายก็ไม่สามารถจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากในทางปฏิบัติ การระบุว่าเป็นสินค้าประเภทสารอันตรายหรือกากของเสียอันตรายทั้งในเรื่องการนำเข้าและการขนส่ง มักมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนและในขณะที่การไม่ต้องระบุนรายละเอียดหน่วยสินค้าอย่างชัดเจนนั้นก็กลับสามารถดำเนินการนำเข้าได้โดยสะดวกมากกว่า นอกจากนี้ ปัญหาด้านกฎหมายของไทยเกี่ยวกับของเสียอันตราย ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยใช้พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักในการควบคุมการนำเข้าและส่งออกของเสียอันตราย (ผู้ศึกษามีได้กล่าวไว้ในการศึกษาที่ เพียงแต่ผู้ศึกษาอาศัยคำนิยามเท่านั้น) โดยในมาตรา 4 ที่ว่าด้วยวัตถุอันตราย ซึ่งบ่งชี้ว่าของเสียที่มีคุณสมบัติดังกล่าวถือเป็นวัตถุอันตรายที่ต้องถูกควบคุมตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย เนื่องจากสภาพของปัญหาเกี่ยวกับของเสียอันตรายมีลักษณะเฉพาะตัวต่างจากวัตถุอันตราย ซึ่งวัตถุอันตรายนั้นทราบได้ที่ยังคงมีค่าเป็นวัตถุดิบของที่สามารถนำไปผลิตหรือใช้

ประโยชน์ได้ย่อมเป็นที่ต้องการ และหาเจ้าของได้ไม่ยาก แต่ของเสียอันตรายเป็นของที่เหลือใช้แล้ว ส่วนใหญ่ไม่เป็นที่ต้องการของใคร แต่สิ่งที่ยังมีสภาพเป็นวัตถุติดอยู่เจ้าของจะเก็บไว้ในโรงงานหรือสถานที่ของตนเป็นระยะเวลาสั้นก็ย่อมได้ แต่หากเป็นของเสียอันตรายแล้วย่อมต้องถูกกฎหมายบังคับให้มีการกำจัดอย่างถูกสุขลักษณะ โดยเร็ว ก่อนที่จะมีการรั่วไหลแพร่กระจายออกไปสู่สิ่งแวดล้อม ประเด็นที่ขู่ขากเกี่ยวกับการควบคุมของเสียอันตรายอีกประการหนึ่งได้แก่ การขีดเส้นแบ่งระหว่างวัสดุที่มีสภาพเป็นสิ่งของหรือสารเคมีที่ยังใช้ได้และสารเคมีที่หมดสภาพกลายเป็นของเสียที่ต้องถูกควบคุมอย่างเข้มงวด หลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมวัตถุอันตรายจึงไม่น่าจะสอดคล้องกับสภาพของปัญหาของเสียอันตราย ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ก็มีแต่เพียงการนิยามคำว่า “ของเสีย” และคำว่า “วัตถุอันตราย” แม้มาตรา 79 จะเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตราย โดยให้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการและวิธีการเพื่อควบคุมการเก็บ รวบรวม การขนส่งเคลื่อนย้าย การนำเข้าและส่งออก แต่ในตอนท้ายของกฎหมายฉบับนี้ไม่มีบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการฝ่าฝืนมาตรา 79 แต่อย่างใด ดังนี้ จึงเห็นสมควรให้มีการบัญญัติบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 79 ด้วย โดยคำนึงถึงเจตนาและความร้ายแรงของการฝ่าฝืน เพื่อให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษอย่างเหมาะสมยุติธรรม

ทั้งนี้ เนื่องจากระบบการควบคุมสำหรับกรนำเข้าสินค้าอันตรายมีกฎหมายที่รองรับอยู่บ้างแล้วในปัจจุบัน แต่ในกรณีของกากของเสียอันตราย ยังขาดกฎหมายรองรับที่จะทำให้เกิดระบบการควบคุมที่ครบวงจรอย่างชัดเจน โดยเฉพาะยังขาดการกำหนดคุณลักษณะของสินค้าที่ถือว่าเข้าข่ายกากของเสียอันตราย ถึงแม้ว่าจะได้มีกฎหมายควบคุมแล้วก็ตาม และเนื่องจากการขาดกฎหมายรองรับการควบคุมกากของเสียอันตรายที่ชัดเจนภายในประเทศ ซึ่งกฎหมายควรจะต้องมีการระบุอย่างชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัตินั้น จึงอาจทำให้ขาดประสิทธิภาพในการควบคุมการนำเข้าและการเอาผิดหรือลงโทษผู้ที่มีการนำเข้ากากของเสียอันตรายหรือสินค้าที่มีลักษณะคาบเกี่ยวดังกล่าว ทั้งนี้ในส่วนขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับสารอันตรายและของเสียอันตรายมีอยู่หลายหน่วยงาน การประสานงานจึงค่อนข้างยาก และในทางปฏิบัติมีโอกาสที่จะไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร อีกทั้งระบบข้อมูลและการตรวจสอบข้อเท็จจริงบางอย่างอาจเป็นไปอย่างเชื่องช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ โดยภาพรวมหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวข้องกับสารอันตรายและของเสียอันตรายมีหลายหน่วยงาน และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ การศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างการประสานงาน ข้อมูลการนำเข้าสารเคมีอันตรายได้ระบุว่ามีปัญหาการเก็บสถิติข้อมูลและขาดการประสานงานในการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้เป็นเพราะว่าหน่วยงานแต่ละหน่วยงานต่างทำงานตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่แตกต่างกัน ไม่อยู่ในรูปแบบที่นำมาเชื่อมโยงกันได้โดยง่าย จึงไม่สามารถใช้ติดตามสารอันตรายที่นำเข้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงควรสร้างรูปแบบและระบบ

ติดตามการนำเข้าสู่สารอันตรายที่สามารถใช้ร่วมกันได้ระหว่างหน่วยงาน ซึ่งปัจจุบันได้มีการศึกษาพัฒนารูปแบบโครงสร้างของระบบข้อมูลสารเคมีแล้ว เพื่อให้แต่ละหน่วยงานสามารถใช้รหัสหมายเลขสารเคมีตรงกัน อันจะทำให้ง่ายต่อการติดตามและจัดการสารเคมี แต่ยังไม่มีการนำไปใช้อย่างเป็นทางการ เนื่องจากมีหน่วยงานมากเกินไปที่จะปฏิบัติได้พร้อมกัน ดังนั้น ควรประสานเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ประเด็นที่น่าสังเกตในการบังคับใช้ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ได้จัดให้ของเสียอันตรายตามอนุสัญญาบาเซลเป็นวัตถุอันตรายที่ต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย แต่ของเสียอันตรายหลายชนิดที่เกิดจากการอุปโภคบริโภคภายในประเทศอยู่นอกเหนืออนุสัญญาบาเซล และมิได้เข้าข่ายต้องขออนุญาตหากมิได้มีการส่งออก เช่น ของเสียอันตรายที่ปะปนอยู่ในขยะชุมชน และขยะติดเชื้อ ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายเฉพาะ ให้อำนาจท้องถิ่นจัดการของเสียอันตรายที่อยู่นอกการควบคุมของพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายดังกล่าว รวมทั้งฝึกอบรม พัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นให้สามารถบริหารจัดการของเสียอันตรายจากชุมชน และสถานพยาบาลในท้องถิ่นได้

#### 5.4 วิเคราะห์แนวทางแก้ไข และการจัดการของเสียอันตรายในเขตเทศบาล ตำบลบ้านกลาง

รูปแบบการจัดการขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลตำบลบ้านกลาง ยังไม่มีการคัดแยกประเภทขยะมูลฝอย หรือไม่มีการแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไปก่อนนำไปทิ้ง แต่ละครัวเรือนในเขตเทศบาลยังไม่ได้รับการส่งเสริมให้มีการคัดแยกขยะมูลฝอยอย่างจริงจัง มีการทิ้งขยะไม่เป็นที่ตลอดเวลา ทำให้มีขยะตกค้างและประชาชนบางส่วนไม่ทิ้งขยะลงถัง ทำให้ส่งกลิ่นเหม็นและเกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม ถึงแม้ว่าเทศบาลตำบลบ้านกลางมีกองสาธารณสุขรับผิดชอบการจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตราย แต่ยังไม่มีการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย โดยไม่มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตรายที่เป็นระบบ เพราะเทศบาลไม่มีสถานที่ในการนำของเสียอันตรายดังกล่าวไปกำจัดให้ถูกวิธี เพราะของเสียอันตรายนั้น ๆ ในการกำจัดต้องมีสถานที่ในการกำจัดที่รัดกุม เพื่อมิให้สารเคมีที่มีอยู่ในของเสียแพร่กระจายสู่สิ่งแวดล้อม เพราะฉะนั้น การที่ทางเทศบาลตำบลบ้านกลางต้องการลดปริมาณหรือแก้ไขปัญหากับขยะอันตราย ควรมีการประชาสัมพันธ์เชิงรุกในการสร้างเครือข่ายการคัดแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไปก่อนที่จะนำไปทิ้งหรือนำไปกำจัด เพราะของเสียอันตรายบางอย่างมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสามารถสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนและแต่ละครัวเรือนได้ ประกอบกับทางเทศบาลโดยนโยบายของผู้บริหารของท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นควรมีหน้าที่ในการให้ความรู้และคำแนะนำเกี่ยวกับการจัดการขยะชุมชนของเสียอันตราย รมรงค์ให้คนในชุมชนแยกขยะจนเป็นนิสัย เปิดโอกาสให้ทุกคน

เข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอวิธีการจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตราย รับรู้และเรียนรู้วิธีการย่อยสลายขยะอย่างต่อเนื่อง พฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตรายทางบก คือ การแยกขยะ ขวดน้ำพลาสติก และกระดาษ ทุกชนิด ส่วนทางลบ คือ มีการทิ้งขยะทุกชนิดลงบนพื้นถนน แหล่งน้ำและที่สาธารณะ และมีการเทน้ำมันที่ใช้แล้วทิ้งลงในถังขยะและบนดิน ขาดจิตสำนึกในหน้าที่ที่ต้องมีการแยกประเภทขยะมูลฝอยของเสียอันตรายออกจากขยะทั่วไป ก่อนที่จะนำไปทิ้งทำลาย และการเลือกใช้เทคโนโลยีในการจัดการขยะมูลฝอยมีการใช้เครื่องสับย่อยสลายขยะเปียก และขยะแห้ง รัฐบาลควรจะมีมือกับท้องถิ่นส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนในชุมชนทราบ และตระหนักถึงอันตรายจากมลพิษที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตน เพื่อการมีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการกระตุ้นจิตสำนึก ค่านิยม จริยธรรม ลดความเห็นแก่ได้ หันมาใส่ใจกับสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น จะได้อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดและปลอดภัย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดลำพูน โดยการนำของนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านกลาง ต้องให้ความสำคัญต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อคนในชุมชนที่อาศัยอยู่ ควรจะมีการกำหนดแผนนโยบายยุทธศาสตร์หรือยุทธวิธีในการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตรายแบบมีส่วนร่วมที่ชัดเจน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตรายระหว่างประชาชน หน่วยงานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดลำพูน และถ้าการจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตรายที่ร่วมกันดำเนินการ โดยครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศแล้ว จะช่วยให้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาคุณภาพชีวิตและคุณภาพสิ่งแวดล้อม และยังส่งผลดีในการลดภาวะโลกร้อน รวมทั้งการกำหนดนโยบายส่งเสริมการเรียนรู้ การจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตรายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยการเผยแพร่ความรู้ในแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตรายที่ถูกต้อง จัดกิจกรรมที่ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตรายที่มีประสิทธิภาพ เช่น การประชาสัมพันธ์ การรณรงค์ การฝึกอบรม การศึกษาดูงานด้านการจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตรายที่ประสบความสำเร็จ และเพื่อให้การจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตรายเกิดความยั่งยืนและเป็นการผลักดันให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในโรงเรียน จนถึงการมีนโยบายร่วมกันระหว่างท้องถิ่นหรือหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมในการสร้างความร่วมมือในการจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตรายที่เป็นภาคีเครือข่าย เพื่อร่วมกันจัดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตรายที่มีประสิทธิภาพ ไปจนถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตราย ควรให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมการจัดการเรียนรู้ในการจัดการขยะมูลฝอยของเสียอันตรายที่ถูกต้องให้แพร่หลายและต่อเนื่องอย่างจริงจัง

ทั้งนี้จากการเรียกค่าเสียหายกรณีการก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิด เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับระหว่างกฎหมายของประเทศไทยที่เทศบาลตำบลบ้านกลางนำมาใช้ กับกฎหมายต่างประเทศพบว่า กฎหมายไทยโดยเฉพาะในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 39 บัญญัติถึงกรณีที่ยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการเพื่อให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม อาจเสนอแผนการส่งเสริมให้เอกชนลงทุนก่อสร้างและดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียเพื่อให้บริการในเขตจังหวัดนั้นแทน ทั้งนี้ในการที่รัฐช่วยเหลือในการสร้างระบบกำจัดของเสียรวมต่าง ๆ ต้องใช้งบประมาณที่สูงมาก ในมาตรานี้ผู้ศึกษาเห็นสมควรให้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน โดยแยกเป็นอีกวรรคหนึ่ง ความว่า “ในกรณีที่จะจัดให้มีการดำเนินการตามวรรคก่อน ให้พิจารณาถึงความจำเป็น ความเหมาะสม และความสำคัญของแต่ละท้องถิ่นที่จะจัดให้มีการดำเนินการ โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์และความผาสุกของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในอาณาบริเวณพื้นที่นั้นด้วย” หรืออาจบัญญัติให้ชัดเจนในเรื่องของงบประมาณที่จะให้ความช่วยเหลือ เพราะเมื่อบัญญัติไม่ชัดเจนย่อมทำให้ประชาชนโดยเฉพาะคนที่อาศัยในแหล่งชุมชนที่เสี่ยงในการถูกการแพร่กระจายของมลพิษจากของเสียอันตราย เกิดความเข้าใจที่ว่ารรัฐสามารถช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับมลพิษจากของเสียในชุมชนของตนเองได้ เพราะการที่จะสร้างระบบกำจัดของเสียไม่ว่าวิธีใดก็ตาม ล้วนแล้วแต่ต้องมีค่าใช้จ่ายที่สูง จากเหตุผลนี้รัฐบาลอาจไม่สามารถสร้างระบบกำจัดของเสียได้ทุกเขตเทศบาล

ด้วยเหตุผลจากค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการที่สูงในการกำจัดขยะของเสียอันตรายต่าง ๆ รวมทั้งอุปกรณ์เก็บขนและอื่น ๆ เช่น ค่าบำรุงรักษาบ่อขยะ ในเขตเทศบาลตำบลบ้านกลาง รัฐควรมีการบังคับใช้กฎหมายโดยการเพิ่มความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายมิให้มีการลักลอบทิ้งซากผลิตภัณฑ์หรือถอดคัดแยกซากผลิตภัณฑ์ของเสียอันตราย โดยไม่ได้รับอนุญาต และกำกับดูแลเครือข่ายศูนย์รับซื้อคืนอย่างจริงจัง อาจทำการยกตัวอย่างความสำเร็จจากตัวอย่างเครือข่ายศูนย์รับซื้อคืน เช่น ตัวอย่างจากธนาคารขยะ โรงเรียนเทศบาลวัดเจียน เป็นหนึ่งในแปดโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการและได้ดำเนินโครงการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 จนถึงปัจจุบัน โดยโครงการธนาคารขยะมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการลดปริมาณขยะภายในเขตเทศบาลที่จะนำไปกำจัด อันจะเป็นการลดภาระด้านค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะตลอดจนเป็นการปลูกฝังเยาวชนและประชาชนในชุมชนให้เห็นถึงความสำคัญของการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะที่เกิดขึ้นภายในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา รวมทั้งการให้ความรู้และการสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชน โดยการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการคัดแยกและระบบรับซื้อคืนของรัฐ และจัดหาอุปกรณ์ภาชนะเพื่อเก็บรวบรวมซากผลิตภัณฑ์ฯตามบ้านเรือน (นอกเหนือจากศูนย์รับซื้อคืน) และจากความสำเร็จในการดำเนินโครงการธนาคารขยะของโรงเรียน

เทศบาลวัดเขยีน ที่เกิดจากความร่วมมือของครูและนักเรียนในโรงเรียน โดยทุกคนร่วมเป็นสมาชิก ุทธนาครขะยะและมีการฝากขะยะทุก ๆ สัปดาห์ อีกทั้งการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานทุก ๆ เดือนโดยสมำเสมอมาจากทั้งเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาและจากผู้อำนวยการโรงเรียน ซึ่งเป็น ส่วนสำคัญทำให้การดำเนินโครงการุทธนาครขะยะประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้ ความร่วมมือกันกับ องค์กรเอกชน คือ บริษัท วงษ์พาณิชย์ ซึ่งได้เป็นวิทยากรในการอบรมนักเรียนและครูเกี่ยวกับการ คัดแยกขะยะให้ได้ราคาดี โดยบริษัทฯ เสนอราคารับซื้อมากกว่าบริษัทอื่น ๆ หากได้มีการคัดแยกขะยะ ที่ดีตั้งแต่ต้นทาง และการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ปกครองรับทราบโดยสมำเสมอทั้งในและนอกสถานที่ ทำให้ได้รับความร่วมมือกับชุมชนเป็นอย่างดี และจากการนำเสนอและประชาสัมพันธ์การ ยกตัวอย่างความสำเร็จของศูนย์รับซื้อคืนข้างต้น จะสามารถทำให้ประชาชนเกิดความรู้ ความเข้าใจ ว่าขะยะที่ตนเองคิดทิ้งขว้างอาจเกิดประโยชน์ต่อชุมชนหรือสังคมและลดภาวะมลพิษลงได้



## บทที่ 6

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาการจัดการปัญหามลพิษที่เกิดจากของเสียอันตรายในเขตเทศบาล ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน” ที่มีนัยสมมติฐานที่ว่า บทบัญญัติทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหามลพิษที่เกิดจากของเสียอันตรายจากครัวเรือนของประเทศไทย ในปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจนและครอบคลุมเพียงพอที่จะนำไปปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหามลพิษที่เกิดจากของเสียอันตรายในเขตเทศบาล ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน นับวันจะมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น เห็นควรที่จะทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษจากของเสียอันตรายมาปรับใช้ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเทศบาลปัจจุบัน และอนาคต ของเทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน รวมทั้งของประเทศไทยด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะได้ดังนี้

#### 6.1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า แหล่งกำเนิดของเสียอันตรายในเทศบาล ตำบลบ้านกลาง มีอยู่ด้วยกัน 4 แหล่ง คือ

##### 1. อุตสาหกรรม

ภาคอุตสาหกรรมเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดของเสียอันตรายมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับกิจกรรมอย่างอื่น แหล่งกำเนิดที่สำคัญ เช่น โรงงานชุบโลหะ โรงพิมพ์ โรงงานผลิตแบตเตอรี่ โรงงานฟอกหนัง เป็นต้น มักก่อให้เกิดของเสียเป็นกรดด่าง โลหะหนักและตัวทำละลาย ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมเป็นแหล่งที่มาของของเสียอันตรายที่สำคัญ ในขบวนการผลิตทุกขั้นตอนย่อมก่อให้เกิดของเสียขึ้น นับตั้งแต่ขั้นตอนการจัดหาวัตถุดิบ ขั้นตอนการผลิตหรือหลังจากเลิกใช้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมนั้น ๆ

แล้ว หากในขบวนการผลิตมีการใช้สารเคมี โลหะหนัก น้ำมันหรือสารสังเคราะห์ต่าง ๆ โอกาสที่จะทิ้งของเสียอันตรายที่ใช้ในขบวนการผลิตออกสู่สิ่งแวดล้อมก็เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย

## 2. เกษตรกรรม

ภาคเกษตรกรรมเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดของเสียอันตรายในปริมาณที่มากเช่นกัน ของเสียอันตรายในภาคเกษตรกรรม ได้แก่ ยาปราบศัตรูพืช รวมทั้งภาชนะที่บรรจุยาปราบศัตรูพืชที่ใช้แล้ว เหล่านี้ถูกทิ้งสู่สิ่งแวดล้อมโดยไม่ได้รับการกำจัดอย่างเหมาะสม โดยที่บรรจุกัมมันต์เคมีเกษตรที่เหลือจากการใช้ในไร่นาเหล่านี้จัดเป็นขยะอันตรายประเภทหนึ่ง ซึ่งถูกปล่อยทิ้งปะปนอยู่กับขยะทั่วไปจากบ้านเรือนและขยะอื่น ๆ บางส่วนถูกนำไปขายให้กับผู้รับซื้อของเก่า เช่น ขวด แกลลอน และถัง เป็นต้น เพื่อนำไปผ่านกระบวนการนำกลับไปใช้ใหม่ หรือนำไปผลิตใหม่ บางส่วนอาจนำไปเผาทำลายโดยไม่ถูกวิธีที่กฎหมายกำหนด

## 3. บ้านเรือน

ปัจจุบันการเพิ่มของประชากรและการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการดำเนินชีวิตก่อให้เกิดปริมาณของเสียอันตรายชนิดต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น มูลฝอยบางชนิดจากบ้านเรือนก็เป็นของเสียอันตรายได้ เช่น ถ่านไฟฉาย หลอดฟลูออเรสเซนต์ ซากเครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องสำอางที่เสื่อมคุณภาพ แบตเตอรี่ เป็นต้น ของเสียเหล่านี้มักจะทิ้งปะปนกับขยะมูลฝอยทั่วไป และของเสียอันตรายจากบ้านเรือนจำนวนมากที่ประกอบด้วยวัตถุอันตรายเมื่อหมดอายุการใช้งานแล้ว จึงทำให้ยากต่อการแยกและนำมากำจัด

## 4. สถานพยาบาล

สถานพยาบาลเป็นแหล่งกำเนิดของมูลฝอยติดเชื้อที่ถือว่าเป็นของเสียอันตรายอย่างหนึ่ง เช่น อูจจาระ เลือด หนอง มูลฝอยติดเชื้อ เศษเนื้อเยื่อหรืออวัยวะของร่างกายที่เกิดจากผู้ป่วย อุปกรณ์ที่ใช้ในการรักษาผู้ป่วยตลอดจนเครื่องใช้ของผู้ป่วยและการรักษาพยาบาล รวมทั้งของเสียที่ปนเปื้อนสารกัมมันตรังสี สิ่งขับถ่ายของเหลวจากผู้ป่วย ของที่ใช้กับผู้ป่วย เช่น ผ้าพันแผล ผ้าก๊อต สำลี เป็นต้น ของเสียดังกล่าวได้ถูกทิ้งสู่สิ่งแวดล้อมปะปนกับมูลฝอยอื่น โดยมิได้กำจัดให้ถูกต้อง ทั้งนี้เพราะโรงพยาบาลยังไม่มีระบบกำจัดมูลฝอยติดเชื้อด้วยเตาเผา จึงทำให้เกิดมีการทิ้งของเสียอันตรายจากสถานพยาบาลโดยที่ยังไม่ได้กำจัดออกสู่สาธารณะเป็นจำนวนมาก

### 6.1.1 สภาพปัญหาที่เกิดจากของเสียอันตรายในเขตเทศบาล ตำบลบ้านกลาง

#### 6.1.1.1 แหล่งกำเนิดของขยะของเสียอันตราย

ตำบลบ้านกลางเป็นอีกตำบลหนึ่งที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาล มีบริเวณพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมทั้งสิ้น 781 ไร่ (ประมาณร้อยละ 80 ของพื้นที่ทั้งหมดของเทศบาล) มีบริษัทห้างร้านและโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมดกว่า 300 แห่ง ห่างจากชุมชนประมาณ 2 กิโลเมตร โรงงานส่วนใหญ่เป็นโรงงานประกอบชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรม

ดังกล่าวมีขยะของเสียอันตรายเฉลี่ยประมาณ 12-13 ตันต่อวัน ทั้งนี้ไม่ว่าขยะจะมาจากเขตชุมชนหรือเขตอุตสาหกรรมก็ตาม การจัดการขยะของเสียอันตรายในเขตเทศบาลตำบลบ้านกลาง เป็นการจัดการโดยการจ้างเอกชนนำไปกำจัด โดยเทศบาลจะเสียค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะประมาณ 6 ล้านบาทต่อปี ซึ่งปริมาณขยะที่จัดเก็บได้ในแต่ละวัน โดยเฉลี่ยจะอยู่ที่ 30 ตัน ทั้งนี้เอกชนผู้รับดำเนินการต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมการขออนุญาตจากเทศบาลตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 19 สำหรับปัญหาของเสียในเขตเทศบาล ตำบลบ้านกลาง ที่พบคือ

1. ไม่มีการแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไปก่อนนำไปทิ้ง เพราะเทศบาลไม่มีสถานที่ในการนำขยะไปกำจัด โดยเฉพาะขยะที่เป็นของเสียอันตราย และในการกำจัดต้องมีสถานที่ในการกำจัดที่รัดกุม เพื่อให้สารเคมีที่อยู่ในขยะแพร่กระจายสู่สิ่งแวดล้อม เพราะต้องมีการแยกวันเก็บ แยกรถขนในการจัดเก็บ แต่ทางเทศบาลยังไม่มียุทธศาสตร์ในการให้แยกทิ้งขยะออกจากกันก่อนทิ้ง

2. ปัญหาเกี่ยวกับขยะที่ไร้แหล่งที่มาหรือไร้ร่องรอยผู้เป็นเจ้าของในการนำมาทิ้งในเขตเทศบาลบ้านกลาง จึงทำให้เป็นการยากแก่การที่จะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ จึงทำให้ขยะเหล่านั้นไม่มีสถานที่กำจัดและเป็นแหล่งอันตราย โดยการส่งกลิ่นต่อประชาชนในพื้นที่เขตเทศบาลตำบลบ้านกลาง

3. ปัญหาและสาเหตุในการจัดการขยะมูลฝอย รวมถึงของเสียอันตรายอื่น ๆ ปริมาณขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการของเทศบาลตำบลบ้านกลาง โดยปริมาณขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายที่เพิ่มขึ้นทำให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตประชาชนอย่างยิ่ง ประกอบกับเทศบาลตำบลบ้านกลางได้รับผิดชอบการดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการที่สูง จำแนกเป็น ค่าจ้างชั่วคราว ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง/หล่อลื่น ค่าอุปกรณ์เก็บขน และอื่น ๆ เช่น ค่าบำรุงรักษาบ่อขยะ เป็นต้น

#### 6.1.1.2 แหล่งกำจัดหรือพื้นที่ตั้งพื้นที่พักขยะของขยะของเสียอันตราย

สำหรับที่ตั้งพื้นที่พักขยะของเทศบาลตำบลบ้านกลางมีพื้นที่ประมาณ 10 ไร่ (แต่ใช้เป็นที่พื้นที่พักขยะประมาณ 2 ไร่) ซึ่งมีขยะชุมชนที่รวมกับของเสียอันตรายเข้าที่จุดพักขยะประมาณ 15-20 ตัน/วัน มาทำการคัดแยกและส่งขยะที่คัดแยกแล้วไปฝังกลบที่อำเภอสอด จังหวัดเชียงใหม่ โดยทั่วไปจะส่งขยะไปฝังกลบ ประมาณ 60 ตัน/สัปดาห์ และพื้นที่บริเวณจุดพักขยะมีการบดอัดซึ่งเป็นการป้องกันการซึมของสาร โดยดำเนินการมาแล้วประมาณ 9 ปี และบางส่วนเคยเป็นพื้นที่ที่มีการทิ้งขยะมาก่อน ซึ่งพบขยะฝังอยู่หนาประมาณ 30 เซนติเมตร ในพื้นที่ประมาณ 1 ไร่ มีประชาชนจากจังหวัดพิจิตร (ประชากรแฝง ประมาณ 10 ครัวเรือน (ประชากรประมาณ 30-40 คน)) อาศัยเป็นเพิง

(ชั่วคราว) เพื่อคัดแยกขยะในบริเวณพื้นที่พักขยะบ่อน้ำใต้ดินที่ใกล้ที่สุดห่างจากจุดพักขยะประมาณ 200 เมตรซึ่งเป็นบ่อน้ำใต้ดินขุดให้กับประชาชนผู้คัดแยกขยะในบริเวณพื้นที่พักขยะแต่เนื่องจากบ่อดังกล่าวมีน้ำน้อยไม่เพียงพอต่อการใช้ของประชาชน และไม่มีน้ำประปา ประชาชนเหล่านี้จึงใช้น้ำในลำน้ำแม่ยอกสำหรับอุปโภค เช่น ซักผ้า อาบน้ำ แปรงฟัน ซึ่งการที่จุดพักขยะที่รวมกับของเสียอันตรายอยู่ใกล้ลำน้ำแม่ยอกนั้น มีข้อสังเกตว่าหากมีการรั่วไหลหรือปนเปื้อนจากพื้นที่พักขยะจะส่งผลกระทบต่อประชาชน ผู้ใช้น้ำจากลำน้ำแม่ยอกในบริเวณดังกล่าว นอกจากนี้ ภายในระยะ 1 กิโลเมตรจากจุดพักขยะ มีบ้านเรือนของประชาชน หอพัก สถานประกอบการ โดยเฉพาะร้านทำธุรกิจเฟอร์นิเจอร์ และพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งส่วนใหญ่ขุดเจาะน้ำบาดาลเพื่อใช้ในการอุปโภค และมีการใช้น้ำประปาเพื่อการเกษตรกรรมด้วย และยามถึงฤดูแล้งจะมีการสูบน้ำในลำน้ำแม่ยอกขึ้นมาทำปะปาหมู่บ้านด้วย ดังนั้น หากเกิดการปนเปื้อนในลำน้ำแม่ยอกอาจทำให้ประชาชนได้รับอันตรายถึงเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตโดยการใช้ ดื่มน้ำที่ปนเปื้อนเป็นสารเคมีต่าง ๆ นั้นได้

## 6.1.2 เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยกับต่างประเทศ

### 6.1.2.1 สหภาพยุโรป

สหภาพยุโรป โดยเฉพาะประเทศเยอรมัน ได้มีการรณรงค์และออกกฎหมายให้ประชาชนต้องสามารถนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ และกำหนดกฎหมายการลดปริมาณการฝังกลบหรือกำหนดเนื้อหาของเป้าหมาย คือ การรีไซเคิลจากชุมชนให้มีประมาณ 50% หรือจากการก่อสร้างหรือถนนต่าง ๆ ให้มีประมาณ 70% โดยกำหนดเงื่อนไขในระยะเวลาภายในปี ค.ศ. 2015 และการฝังกลบห้ามมีขยะอินทรีย์ และกำหนดเงื่อนไขในระยะเวลาประมาณ 35% ในปี ค.ศ. 2014 เป็นต้น

ในขณะที่ประเทศไทยมิได้มีการรณรงค์และออกกฎหมายอย่างประเทศเยอรมัน เนื่องจากรัฐบาลมีการรณรงค์และสร้างจิตสำนึกตลอดจนความตระหนักของพิษภัยของของเสียอันตรายอย่างไม่จริงจังและต่อเนื่อง ประกอบกับทั้งการประชาสัมพันธ์/สื่อสาร ให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการคัดแยกขยะก่อนกำจัดหรือก่อนทิ้งก็มีความไม่จริงจังและต่อเนื่องเช่นกัน ทำให้ประชาชนไม่เห็นความสำคัญของพิษภัยดังกล่าว และไม่เกิดการคัดแยกขยะก่อนทิ้งหรือกำจัด ทั้งรัฐบาลก็มีได้นโยบายที่ชัดเจนในการลดการเกิดของเสีย และ/หรือนำของเสียไปผ่านกระบวนการนำกลับมาใช้ใหม่ เป็นต้น ทำให้ชุมชนไม่เห็นถึงความสำคัญของการคัดแยกขยะก่อนทิ้งหรือกำจัด ซึ่งปัจจุบันมีเพียงพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เท่านั้น ที่ให้เทศบาลหรือท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดการสิ่งปฏิกูล มูลฝอยต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตท้องที่ของตนเท่านั้น ทั้งยังได้มีการร่างกฎหมายส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว พ.ศ... เพื่อจะได้นำมาบังคับใช้กับการจัดการของเสียอันตรายโดยเฉพาะ

### 6.1.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดมาตรการในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมอบอำนาจให้มลรัฐรับผิดชอบในการออกใบอนุญาต กำกับ ดูแล และเฝ้าระวัง การบังคับใช้กฎหมาย โดยมี US.EPA เป็นองค์กรกลาง มีหน้าที่ช่วยเหลือมลรัฐหรือท้องถิ่นที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการปฏิบัติตามมาตรฐานกลางของประเทศ และยังเป็นหน่วยที่สนับสนุนในด้านงบประมาณสำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมของมลรัฐและท้องถิ่น โดยใช้หลักการสากลของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพราะฉะนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงไม่เกิดความกังวลในการช่วยเหลือชุมชนต่าง ๆ ในการให้งบประมาณในการสร้างระบบกำจัดของเสียแก่มลรัฐหรือท้องถิ่นต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกาคงมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพราะในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในเรื่องนี้ และก็เป็นกรณีที่ทำให้ลดปริมาณผู้ก่อมลพิษในชุมชนหรือท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ เพราะค่าปรับต่าง ๆ รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถนำไปช่วยเหลือท้องถิ่นต่าง ๆ ในเรื่องของการใช้จ่ายในการจัดสร้างระบบกำจัดของเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีความแตกต่างกับกฎหมายของประเทศไทย โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 72 ที่บัญญัติว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทบ้านเรือนที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ใช้รายย่อย มีสิทธิได้รับยกเว้น ไม่ต้องเสียค่าบริการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ” และจากการให้ความคุ้มครองและการไม่บัญญัติไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้ประชาชนทุกคนเกิดความเข้าใจว่า ตนเองนั้นสามารถเป็นผู้ก่อมลพิษได้ถ้าตนเองจัดอยู่ในประเภทบ้านเรือนที่อยู่อาศัย หรือที่ตนเองเป็นผู้ใช้รายย่อยและมีสิทธิได้รับการยกเว้น

### 6.1.2.3 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้มีการปฏิรูปนโยบายและส่งเสริมนโยบาย 3R (Recycle, Reduce, and Reuse) โดยมีแนวคิดที่ว่าของเสียไม่ใช่สิ่งที่จะต้องทิ้งเสมอไป แต่เป็นของที่มีค่าและควรส่งเสริมให้เกิด Sound Material-Cycle Society (SMS) จึงมีแนวทางการจัดการของเสียและการรีไซเคิล 3 แนวทาง คือ 1) การเสริมสร้างมาตรการที่เข้มงวดในการกำกับดูแล การจัดการของเสียอุตสาหกรรม โดยใช้หลักการสากลของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยผู้ประกอบการที่ทำให้เกิดของเสียต้องรับผิดชอบในการจัดการของเสียนั้นอย่างเหมาะสม 2) การกำหนดนโยบายในการรีไซเคิลโดยหลักการ Extended Producer Responsibility (EPR) ซึ่งผู้ผลิตจะต้องรับผิดชอบต่อการจัดการของเสียที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ของตน และ 3) การร่วมมือกันของรัฐบาลกลางและท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาการจัดการของเสียชุมชนโดยนำหลักของ the Fundamental Law for Establishing a Sound Material-Cycle

Society มากำหนดเป็นแผนดำเนินงานที่จะสนับสนุนแนวทางการดำเนินงาน 3 แนวทางที่กล่าวมา คือ การส่งเสริมให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีต่าง ๆ เช่น Eco Design การลดของเสีย การนำกลับมาใช้ซ้ำ การรีไซเคิล การเผาไหม้ (การนำเอาก๊าซที่เกิดจากการเผาไหม้ไปผลิตกระแสไฟฟ้า) และเทคโนโลยีในการกำจัดขั้นสุดท้าย โดยการเปลี่ยนพฤติกรรมดำรงชีวิตของผู้คน เช่น การหันกลับมาใช้ของที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมหรือสามารถใช้ซ้ำได้ นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นมีการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อส่งเสริมให้มีการคัดแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไปไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ เป็นการกำหนดนโยบายในการรีไซเคิลโดยหลักการ Extended Producer Responsibility (EPR) ที่ผู้ผลิตจะต้องรับผิดชอบต่อการจัดการของเสียที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ของตน

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่นำเอามาตรการด้านเศรษฐศาสตร์มาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการของเสียอันตรายอย่างจริงจัง มีเพียงร่างกฎหมายส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วเพียงเท่านั้น จึงทำให้ขาดการสร้างแรงจูงใจให้แก่ประชาชนในการนำกลับมาหมุนเวียนใช้ประโยชน์ นำกลับมาใช้ให้เกิดประโยชน์ หรือการนำกลับมาใช้เพื่อการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตรายยังไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ควรเป็นมาตรการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย กล่าวคือเป็นมาตรการที่ไม่ก่อให้เกิดภาระหรือปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายมากเกินไป แต่เป็นมาตรการที่สร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดแยกขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไป เพื่อนำจากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ใช้แล้วมาคืนดังกฎหมายหรือมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น

ดังนั้น จึงสามารถสรุปข้อบกพร่องได้ดังต่อไปนี้

#### ตารางที่ 6.1 สรุปข้อบกพร่องและแนวทางแก้ไข

| จุดอ่อน/ปัญหาท้าทาย  | แนวทางแก้ไขด้วยมาตรการทางกฎหมาย   |
|--|---|
| 1. บกพร่องนับแต่จุดกำเนิด “การผลิต” ไปจนถึงการแก้ไขที่จุดก่อมลพิษ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ล้วนเกิดจากต้นเหตุหรือผู้ผลิต | ควรใช้เป็นเงื่อนไขในกระบวนการผลิต เช่น “Eco Friendly” raw materials และ process เพื่อมิให้/หรือมีพิษต่ำสุด เพื่อสุขอนามัยของประชาชนตามกฎหมายหลัก กล่าวคือ กำกับทุกกิจกรรมการผลิตในท้องถิ่นของตน กฎหมายรอง คือ กำกับ และกระตุ้น โดยให้รางวัลแก่ผู้ผลิตที่ลดการใช้พลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะเดียวกันก็สร้างแรงจูงใจด้วย เช่น ลดภาษี เป็นต้น |

ตารางที่ 6.1 (ต่อ)

| จุดอ่อน/ปัญหาท้าทาย   | แนวทางแก้ไขด้วยมาตรการทางกฎหมาย   |
|---|---|
| <p>2. ศักยภาพของท้องถิ่น เนื่องจากผู้นำในท้องถิ่นยังขาดความรู้ ขาดข้อมูล ขาดระบบการศึกษาวิจัยในลักษณะของการติดตามเฝ้าระวัง และระบบการติดตามประเมินผลที่จะต้องทำอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อให้มีความมั่นใจในการตัดสินใจมากยิ่งขึ้น</p> | <p>บทบาทของผู้นำท้องถิ่นที่ต้องเน้นให้ระดับด้านการศึกษา ประเมินและวิเคราะห์ข้อมูลปัญหาในท้องถิ่นเพื่อการวางแผน/การวางนโยบาย (archive for future, analysis and planning/policy making) ของ อบต. เพื่อการจัดสรรงบในการลงทุนทำเรื่องนี้ในท้องถิ่นของตนเองอย่างต่อเนื่อง และนำผลการศึกษาวิจัยไปดำเนินการแก้ไขโดยทันที</p>                               |
| <p>3. มีจุดอ่อนในด้านการติดตามเฝ้าระวัง และขาดการมีส่วนร่วมของสังคมในการแก้ปัญหาขยะอันตราย</p>  | <p>มีพระราชบัญญัติ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ อบต. ที่จะสามารถว่าจ้างสถาบันการศึกษาในพื้นที่หรือพื้นที่ข้างเคียง หรือองค์กรเอกชน (civil society) ที่เข้มแข็ง มีศักยภาพ ให้ทำหน้าที่รับทำแผน ติดตาม และเฝ้าระวังตลอดจนรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง เพื่อจะใช้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเรื่องขยะอันตราย โดยการว่าจ้างองค์กรที่มีความเป็นกลางดังกล่าว</p> |
| <p>4. งานด้านประชาสัมพันธ์/สื่อสาร เนื่องจากข้อมูลข่าวสารไปไม่ถึงประชาชน ไม่เห็นถึงความสำคัญของปัญหาและไม่ตระหนักถึงอันตรายและผลกระทบในระยะยาว</p>  | <p>ออกแนวปฏิบัติด้านการถ่ายทอดข้อมูลสู่ประชาชน กล่าวคือ เป็นหน้าที่โดยตรงของทางภาครัฐ (ตามกฎหมายหลัก) ออกเทศบัญญัติเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารสาธารณะ (public information) ว่าเป็นเรื่องอะไรบ้าง (ที่ขาดตกบกพร่องอยู่)</p>   |
| <p>5. ด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษี เนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมาย</p>   | <p>ความเป็นไปได้ที่ระดับท้องถิ่นจะออกระเบียบเพื่อการปฏิบัติให้ได้ผลที่สอดคล้องกับกฎหมายหลัก แต่จะมีความเจาะจงและเข้มงวดกว่าเก็บภาษีผู้ก่อมลพิษ เพื่อนำไปใช้ในด้านการแก้ปัญหา และดำเนินการเพื่อลดผลกระทบของปัญหาของเสียอันตราย เช่น ให้ความรู้แก่ประชาชน และให้รางวัลแก่ผู้ริเริ่ม เป็นต้น</p>   |

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาการจัดการปัญหามลพิษที่เกิดจากของเสียอันตรายในเขตเทศบาล ตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน สรุปมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

6.2.1 นโยบายการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากอดีตมาจนถึงปัจจุบัน มีลักษณะเป็นการกำกับควบคุมโดยรัฐ และหน่วยงานของส่วนกลางของรัฐเป็นสำคัญ แต่แนวทางของบทบัญญัติว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นแนวทางซึ่งไม่ได้เน้นให้การกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐหรือเป็นสิทธิของรัฐ แต่จะเป็นการเน้นที่บทบาทของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้ใช้และได้รับผลจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการดูแลรักษา ใ้การจัดการเป็นไปอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในมาตรา 67 รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ดังนี้ รัฐควรเพิ่มบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งให้ประชาชนในพื้นที่ ให้มีความรู้ ความตระหนัก เพื่อมาเป็นกำลังสำคัญในการช่วยเหลือรัฐในการเฝ้าระวัง ดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติมากกว่ากำกับ ดูแลและควบคุม

6.2.2 รัฐบาลควรให้ความสำคัญแก่การให้การศึกษาและการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน เกี่ยวกับความจำเป็นในการแยกทิ้งขยะอันตรายออกจากขยะทั่วไป รวมทั้งพิษภัยของเสียอันตรายที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย โดยดำเนินกิจกรรมที่เป็นการรณรงค์ผ่านสื่อต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง และการเพิ่มเนื้อหาในหลักสูตรการเรียนการสอนทุกระดับ ทั้งนี้เพราะการจัดการของเสียอันตราย มีอาจจะประสบความสำเร็จได้โดยใช้มาตรการทางกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว แต่ไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน การกำหนดบทลงโทษที่เป็นการปรับ ควรมีการออกบทบัญญัติมาบังคับใช้แล้วนำเงินที่ได้จากการปรับมาใช้เพื่อการพัฒนากระบวนการจัดการของเสียอันตราย เป็นต้น

6.2.3 เสนอให้มีกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ผลิต มีหน้าที่พัฒนากระบวนการผลิต การใช้วัตถุดิบ และการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่จะก่อให้เกิดของเสียน้อยลง ทำให้ผลิตภัณฑ์มีอายุการใช้งานยาวนานขึ้น สามารถนำวัสดุในผลิตภัณฑ์กลับมาใช้ได้อีก รวมทั้งสามารถแยกชิ้นส่วนที่สามารถนำมาใช้อีก และส่วนประกอบที่เป็นสารอันตรายได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้มักเรียกรวม ๆ ว่า “การออกแบบที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” หรือ Eco-Design มาตรการข้อนี้นี้มี

ความสำคัญไม่เพียงแต่ในแง่ของการรักษาสีแกว่ล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนเท่านั้น แต่ยังมีค่าสำคัญในแง่ของการคงสภาพในการแข่งขันทางการค้าของผู้ประกอบการไทยในอนาคตด้วย ซึ่งประชาชนสามารถผลักดันมาตรการนั้นผ่านทาง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในพื้นที่ ให้มีการออกกฎหมายที่มีมาตรการดังกล่าว หาก ส.ส. ไม่พยายามในการผลักดันให้มีการออกกฎหมายนั้น ประชาชนในพื้นที่อาจไม่เลือกกลับ ส.ส. ผู้นั้นในสมัยต่อไปได้

6.2.4 ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรี มอบอำนาจในการอนุญาตให้มีการประกอบกิจการรับซื้อของเก่าและกิจการคัดแยกขยะเพื่อรีไซเคิล ให้แก่เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากองค์เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพในเขตพื้นที่ของตนตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นการควบคุม และดูแลกิจการรับซื้อของเก่าและกิจการคัดแยกขยะเพื่อการรีไซเคิลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประกอบกับเป็นการประหยัดงบประมาณในการคัดแยกขยะเพื่อรีไซเคิลของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย แต่อำนาจดังกล่าวที่ได้รับมอบมานั้นไม่รวมถึงการมีอำนาจอนุญาตให้กิจการรับซื้อของเก่าและกิจการคัดแยกขยะรีไซเคิลสามารถรับซื้อซากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ใช้แล้วและเป็นของเสียอันตรายได้ด้วย อำนาจในการอนุญาตให้สามารถรับซื้อซากผลิตภัณฑ์ดังกล่าวยังให้คงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจาก กิจการที่มีความเกี่ยวข้องกับซากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ใช้แล้วและเป็นของเสียอันตรายนั้น ต้องมีสถานประกอบการที่มีขีด รัศมี และต้องอยู่ในความดูแล และควบคุมอย่างต่อเนื่องจากทางราชการ ประกอบทั้งต้องพิจารณาถึงความจำเป็นและความเหมาะสมของพื้นที่นั้น ๆ ด้วย เพื่อให้กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนให้น้อยที่สุด

6.2.5 ควรให้มีการแก้ไข ปรับปรุงร่างกฎหมายส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว... ให้มีการบัญญัติครอบคลุมถึง การป้องกันหรือลดความเสี่ยงต่อการเกิดของเสียอันตราย และแนวทางแก้ไขปัญหาในกรณีเกิดของเสียอันตรายรั่วไหล ตลอดจนทั้งหน่วยงานอันดับแรกที่จะรับผิดชอบในการเข้าพื้นที่จัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็นต้น เพื่อจะได้แก้ไขสถานการณ์และปัญหาได้อย่างทันท่วงที

6.2.6 เห็นสมควรให้มีการแก้ไข ปรับปรุง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยให้มีการบัญญัตินิยามของคำว่า “มูลฝอย” ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อจะได้สามารถแยกประเภทของขยะได้อย่างถูกต้อง อันจะง่ายต่อการควบคุม และกำจัด ประกอบกับทั้งให้มีการบัญญัติครอบคลุมถึงหน่วยงานและเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความชัดเจน และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง รวมตลอดทั้งให้รัฐบาลริบตรากฎหมายส่งเสริมการจัดการของเสียอันตราย เพื่อให้ผู้ก่อให้กิดของเสียอันตราย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ตระหนักถึงอันตรายที่เกิดจากของเสียอันตราย และจัดการกับของเสียอันตรายได้อย่างถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด อันจะช่วยลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและประชาชนในอนาคตได้

6.2.7 มีการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของเทศบาล และ/หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องของการจัดการของเสียอันตรายจากภาคชุมชนอย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการควบคุม ดูแล และกำจัดของเสียได้อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะ เป็นอำนาจในการอนุญาตให้สามารถประกอบกิจการรับซื้อของเก่าหรือกิจการคัดแยกขยะเพื่อรีไซเคิล เป็นต้น เนื่องจากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ ย่อมทราบถึงความจำเป็นและความเหมาะสมของการมีสถานประกอบกิจการดังกล่าว ทั้งสถานประกอบกิจการดังกล่าวนี้ยังอาจช่วยให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการคัดแยกขยะของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลได้ด้วย แต่ทั้งนี้ก่อนการอนุญาตให้ประกอบกิจการได้ ให้เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาถึงพื้นที่ตั้ง และลักษณะของสถานประกอบกิจการ รวมถึงลดถึงความจำเป็นและความเหมาะสมของท้องถิ่นประกอบด้วย เพื่อจะได้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด

6.2.8 ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล ตำบลบ้านกลาง) ออกกฎ ระเบียบเรื่องการแยกขยะเป็นของตนเอง โดยวางยุทธศาสตร์ที่เป็นแรงจูงใจให้กับชุมชนเป็นการแลกเปลี่ยน เช่น มีการมอบรางวัลให้แก่ครอบครัวที่มีการนำขยะตามที่กฎ ระเบียบ (ของท้องถิ่นนั้น ๆ) กำหนดมาขายคืนให้แก่เทศบาล เป็นต้น ส่วนในภาคอุตสาหกรรมนั้น ก็ให้มีการมอบรางวัลหรือลดภาษีประจำปีให้แก่ผู้ที่ก่อให้เกิดของเสียเป็นจำนวนน้อยที่สุด เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวต้องจัดอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการกระตุ้นให้ชุมชนมีการคัดแยกขยะ และกระตุ้นให้ภาคอุตสาหกรรมมีการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยี กระบวนการผลิต ให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและประชาชนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากมีแรงจูงใจโดยการได้ลดภาษีประจำปี เป็นต้น



รายการอ้างอิง

## รายการอ้างอิง

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2554). *ประกาศสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร แยกเป็นกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่าง ๆ ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2554*. กรุงเทพฯ: กรมฯ.
- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (ม.ป.ป.). *การประมาณการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม*. สืบค้นเมื่อ 27 ตุลาคม 2555, จาก [http://www.pcd.go.th/info\\_serv/ipis/PollutantFormThai.cfm?query=findPollutant](http://www.pcd.go.th/info_serv/ipis/PollutantFormThai.cfm?query=findPollutant)
- กรมควบคุมมลพิษ. (2551). *รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: กรมฯ.
- กรมควบคุมมลพิษ. (2553). *รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทยปี 2553*. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2548). *โครงการจัดทำร่างกฎหมายรองรับการดำเนินงานตามแผนการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติ*. รายงานฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ: กระทรวงฯ.
- กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร. (2554). *ข้อมูลบรรยายสรุปจังหวัดลำพูน*. ลำพูน: สำนักงานจังหวัดลำพูน.
- กอบกุล ราชนาคร. (2550). *โครงการศึกษาเพื่อกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการของเสียอันตราย*. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- กิตติ์สิริ แก้วพิพัฒน์. (2551, 4 สิงหาคม). “แนวคิดการจัดการของเสียอุตสาหกรรมในต่างประเทศ กับทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการในประเทศไทย” (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม). บทความนำเสนอในเวทีสาธารณะครั้งที่ 1 “เรียนรู้การจัดการของเสียในต่างประเทศเพื่อพัฒนาทิศทางการจัดการของไทย”. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว).
- เกษม จันทร์แก้ว. (2547). *การจัดการสิ่งแวดล้อมแบบผสมผสาน*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

โครงการร่างอนุบัญญัติที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการ  
สิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... (2554). (ร่าง) กำหนดการประชุมสัมมนาเกี่ยวกับการร่างอนุบัญญัติที่  
ออกตามร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม. ในวันที่ 4  
มีนาคม พ.ศ. 2554, ณ ห้องบุษราคัมบอลรูมชั้น 2 โรงแรมมารีเอเทรียมกรุงเทพฯ.  
กรุงเทพฯ: โครงการฯ.

ณรงค์ มีนวล, รัชดาภรณ์ เบญจวัฒนานนท์, สุปราณี บุญเรืองรุ่งธนา, วรรณวิมล ภัทรศิริวงศ์, พัฒนา  
วิจิตรพงษ์สกุล, สุชิน เพ็ชรทอง, ปานทิพย์ วิทยาพันธ์, นิกร ทองคง, ประเวศ สุจินพรหม,  
สุทัศน์ บุญโถม, ดนัย สารพฤกษ์, แฟรงค์ มาเหล็ม, พีรพงษ์ สุนทรเดชะ และพีรพท์ สิริ  
ทองคำ. (2550). *แนวทางการพัฒนาระบบการจัดการขยะแบบมีส่วนร่วม: กรณีศึกษา  
เทศบาลตำบลบ้านกลาง จังหวัดลำพูน*. ทีมนักวิจัย ด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม.  
กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม.

เทศบาลตำบลบ้านกลาง. (2556). *ข้อมูลพื้นฐานตำบล*. สถานีพัฒนาที่ดินจังหวัดลำพูน, ข้อมูล ณ  
เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2555. ลำพูน: เทศบาลฯ.

ไทยพับริกา. (ม.ป.ป.). *กรมควบคุมมลพิษสรุปสถานการณ์ “อากาศ-น้ำ-ขยะ” ปี’55 พื้นที่ไหน  
อาการอย่างไร!*. สืบค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2556, จาก <http://thaipublica.org/2013/01/the-pollution-situation-2012/>

นลินี ศรีพวง. (2553). *การจัดการขยะอุตสาหกรรม*. ศูนย์พัฒนาวิชาการอาชีวอนามัยและ  
สิ่งแวดล้อม จังหวัดระยอง: สำนักโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุม  
โรค กระทรวงสาธารณสุข. ระยอง: ศูนย์ฯ.

น้ำแท้ มีบุญสร้าง. (2547). *การดำเนินคดีแบบกลุ่มคดีสิ่งแวดล้อม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร  
มหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

น้ำแท้ มีบุญสร้าง. (2550). *การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action) และการนำรูปแบบการดำเนินคดี  
แบบกลุ่มมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

บริษัท เกลินิวส์ เว็บ จำกัด. (ม.ป.ป.). *คมซีพี 54 คนไทยผลิตขยะวันละ 43.8 ล้านกิโล*. สืบค้นเมื่อ  
1 กุมภาพันธ์ 2556, จาก <http://www.dailynew.co.th/politics/5008>

- ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548. (2549, 25 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 123, ตอนพิเศษ 11 ง, หน้า 3-43.
- พนัส ทัศนียานนท์. (2549). *มุมมองด้านกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550. (2550, 27 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124, ตอนที่ 28 ก, หน้า 1-5.
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. (2535, 5 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 109, ตอนที่ 38, หน้า 27-52.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116, ตอนที่ 114 ก, หน้า 48-66.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552). (2552, 13 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 126, ตอนที่ 85 ก, หน้า 7-9.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 17 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70, ตอนที่ 14, หน้า 222-257.
- พระราชบัญญัติวัดอุอินทราย พ.ศ. 2535. (2535, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 109, ตอนที่ 39, หน้า 21-43.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518. (2518, 19 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ, เล่ม 92, ตอนที่ 40, หน้า 19-47.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. (2535, 4 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 139, ตอนที่ 37, หน้า 1-43.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540. (2540, 31 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114, ตอนที่ 62 ก, หน้า 1-23.
- พริณ ศิริทองคำ. (2556, 1 เมษายน). *ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลบ้านกลาง*. สัมภาษณ์.

- พีรจักร จรรยาสิทธิ์. (2547). *การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยศาลชำนาญพิเศษ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- แพรดาซ์ มาเหลี่ยม, พีรพงษ์ สุนทรเดชะ, วรรณวิมล ภัทรศิริวงศ์ และสุปราณี บุญเรืองรุ่งธนา. (2550). *การศึกษาลักษณะการแพร่กระจายของสารปนเปื้อน และบ่งชี้พื้นที่ที่น่าจะเป็นแหล่งกำเนิดของการปนเปื้อน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2533). *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยฯ.
- มูลนิธิชีวิตดี. (2556). *สถานการณ์สิ่งแวดล้อม'56 ห่วงทุนรูกป่า-ขยะพิษ-อุทฯ เบียดเกษตร*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง. (2555). *ร่างข้อเสนอภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุมการบริโภคที่ก่อให้เกิดคาร์บอน ขยะถุงพลาสติกและขยะอันตราย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฯ.
- ระเบียบ ชาญช่าง. (2541). *ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมกรทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูลในที่สาธารณะของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา เขตการศึกษา 1*. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาสิ่งแวดล้อมศึกษา. มหาวิทยาลัยมหิดล, นครปฐม.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. (2550, 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 124, ตอนที่ 47 ก, หน้า 1-127.
- ศูนย์ความเป็นเลิศแห่งชาติด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและของเสียอันตราย. (ม.ป.ป.). *โครงการศูนย์วิจัยการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย ระยะที่ 1*. สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). กรุงเทพฯ: ศูนย์ฯ.
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2546). *โครงการ จัดทำร่างกฎหมายรองรับการดำเนินงาน ตามแผนแม่บทขยะมูลฝอยแห่งชาติ*. รายงานฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ: ศูนย์ฯ.
- สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม. (2546). *ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม*. โครงการวิจัยภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กรุงเทพฯ: สถาบันฯ.

สมไทย วงษ์เจริญ. (2544). *การคัดแยกขยะเพื่อรีไซเคิลเชิงธุรกิจ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). นครสวรรค์: นิวเสรีนคร.

สำนักงานเทศบาลตำบลบ้านกลาง. (ม.ป.ป.) *ข้อมูลพื้นฐานตำบล*. สืบค้นเมื่อ 31 ตุลาคม 2555, จาก <http://www.banklanglp.go.th/index.php/2012-06-22-15-39-21>.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2548). *รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2547*. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2555). *คู่มือการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด*. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. (2539). *คู่มือการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด เล่ม 9 การจัดการของเสียอันตราย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ.

สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย. (2554). *แนวทางการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชน*. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ.

สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร. (2555, กุมภาพันธ์). *ข้อมูลการเก็บขนมูลฝอย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ.

สุภาพรณี ศิริโกณา. (2537). *การจัดการกากของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม*. เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตร การจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (รุ่น 2). กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม.

สุริยันต์ ทองหนูเอียด. (2556, 20 มกราคม). *สิทธิชุมชนกับการต่อสู้เพื่อความเป็นธรรม*. *ไทยโพสต์*. สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2556, จาก <http://www.ryt9.com/s/tpd/1572015>

อานันท์ กาญจนพันธ์. (2544). *มติชุมชน: วิธีคิดท้องถิ่นว่าด้วยสิทธิ อำนาจและการจัดการทรัพยากร*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

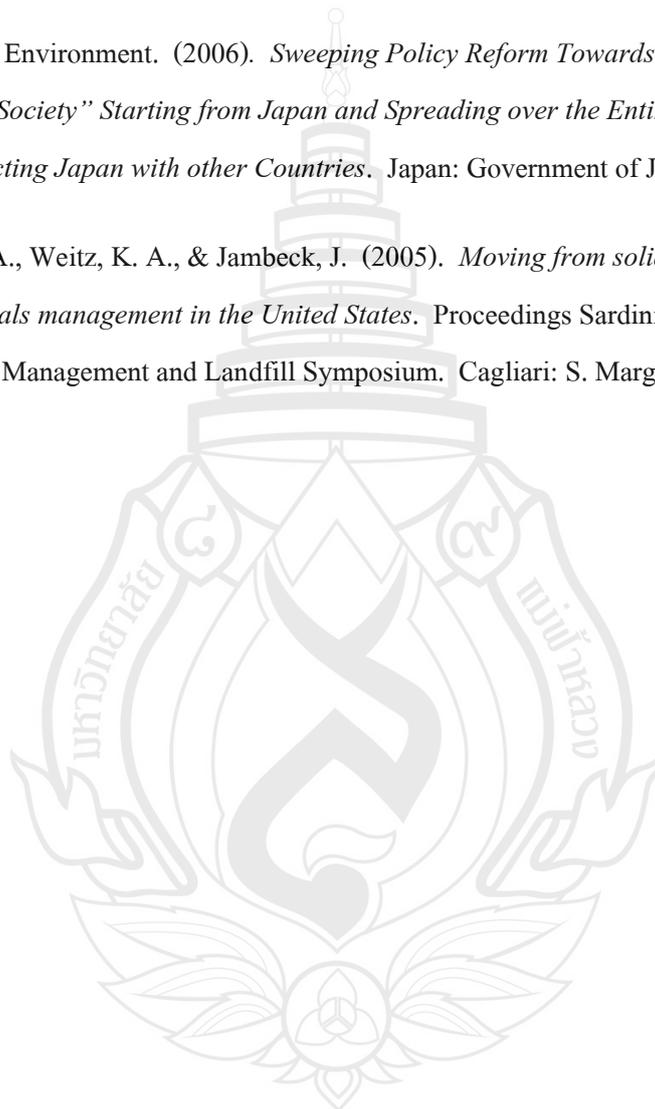
อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2547). *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

Hall, D. (n.d.). *Waste Management Companies in Europe*. Public Services International Research Unit. Retrieved 2011, February 25, from <http://www.psir.org>

LaGrega, M.D., Buckingham, P. L. & Evans, J. C. (2001). *Hazardous Waste Management* (2<sup>nd</sup> ed). New York: McGraw-Hill.

Ministry of the Environment. (2006). *Sweeping Policy Reform Towards a “Sound Material-Cycle Society” Starting from Japan and Spreading over the Entire Globe: the 3R Loop connecting Japan with other Countries*. Japan: Government of Japan.

Thorneloe, S. A., Weitz, K. A., & Jambeck, J. (2005). *Moving from solid waste disposal to materials management in the United States*. Proceedings Sardinia, Tenth International Waste Management and Landfill Symposium. Cagliari: S. Margherita di Pula.





## ประวัติผู้เขียน

|                     |   |
|---------------------|---|
| ชื่อ                | นางสาวณัฐกานต์ แสงอรุณ                                      |
| วัน เดือน ปีเกิด    | 24 เมษายน 2523  |
| สถานที่อยู่ปัจจุบัน | 237 หมู่ 4 ตำบลจันทวี อำเภอแม่จัน<br>จังหวัดเชียงราย 57270  |
| ประวัติการศึกษา     | ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต<br>สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย |

