การศึกษามาตรการสากลในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทยผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

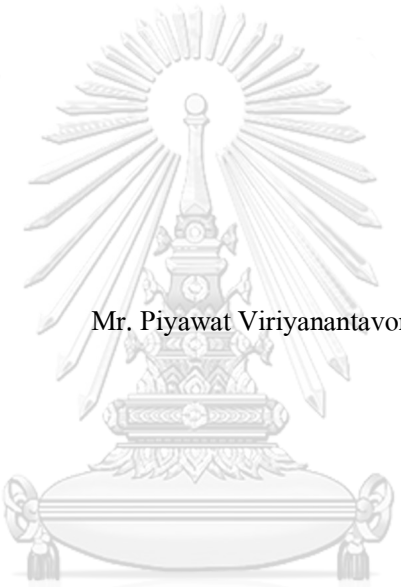
นายปิยวัฒน์ วิริยะนันทวงศ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการบริหารกิจการทางทะเล สหสาขาวิชาการบริหารทางทะเล
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2563
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

STUDY OF INTERNATIONAL MEASURES ON THE CONTROL OF MARINE PLASTIC GARBAGE DUMPING IN THAILAND THROUGH THE POLLUTER PAYS PRINCIPLE

Mr. Piyawat Viriyanantavong



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Science in Maritime Administration

Inter-Department of Maritime Administration

GRADUATE SCHOOL

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	การศึกษามาตรการสากลในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทยผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย
โดย	นายปิยวัฒน์ วิริยะนันทวงศ์
สาขาวิชา	การบริหารกิจการทางทะเล
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.อัจฉราภรณ์ เปี่ยมสมบูรณ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ปิยวัฒน์ วิริยะนันทวงศ์ : การศึกษามาตรการสากลในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทยผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย. (STUDY OF INTERNATIONAL MEASURES ON THE CONTROL OF MARINE PLASTIC GARBAGE DUMPING IN THAILAND THROUGH THE POLLUTER PAYS PRINCIPLE) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา

สารนิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำเอามาตรการสากลในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำมาใช้ในประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และเสนอแนะในการนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเป็นแนวทางในการแก้ปัญหา รวมทั้งแนวทางการปรับปรุงและการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำในประเทศไทย โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ การศึกษาวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีการนำเอามาตรการสากลในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำมาใช้หลายอย่าง แต่เป็นการกำหนดขอบเขตอย่างกว้าง ไม่มีการระบุรายละเอียดในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำอย่างชัดเจน มีเพียงแนวทางเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกิจกรรมบนบก ค.ศ.1995 (GPA) ที่ได้ระบุถึงเรื่องการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำไว้ โดยประเทศไทยได้มีมาตรการที่เกี่ยวข้องอยู่ในรูปแบบของค่าปรับในการไม่ปฏิบัติตาม แต่ยังมีปัญหาในการปฏิบัติของทางเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้ เนื่องจากคนที่ลักลอบทิ้งขยะพลาสติกอาจใช้วิธีการเลี่ยงไม่ให้มองเห็นได้อย่างง่าย ทั้งนี้ ประเทศไทยได้มีการจัดประชุมโดยมีการระดมความคิดจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อผลักดันการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาบังคับใช้ ซึ่งเป็นเพียงการพูดคุยกันแต่ยังไม่มีการนำมาปฏิบัติให้เห็นผล โดยปริมาณขยะพลาสติกยังไม่ลดลงเหมือนในต่างประเทศ จึงไม่เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาและแนวทางการปรับปรุงและการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำในประเทศไทย

สาขาวิชา การบริหารกิจการทางทะเล ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา 2563 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

6187301020 : MAJOR MARITIME ADMINISTRATION

KEYWORD: MARINE PLASTIC GARBAGE, THE POLLUTER PAYS PRINCIPLE

Piyawat Viriyanantavong : STUDY OF INTERNATIONAL MEASURES ON THE CONTROL OF MARINE PLASTIC GARBAGE DUMPING IN THAILAND THROUGH THE POLLUTER PAYS PRINCIPLE. Advisor: Assoc. Prof. Ph.D. AKE TANGSUPVATTANA

The purpose of this independent study is to study of international measures on the control of marine plastic garbage dumping in Thailand. In comparison with foreign countries and suggesting the polluter pays principle as a guideline for solving problems as well as effective improvement and development guidelines for control of marine plastic garbage dumping in Thailand. The tools are research studies documents and in-depth interviews.

The study found that Thailand has adopted international measures on the control of marine plastic garbage dumping. Which requires states to enact laws and regulations to prevent reduce and control marine garbage with a wide scope. There is no specific regulation. Only the world guidelines for the Protection of the Marine Environment from Terrestrial Activities B.E. 1995, that the control of marine plastic garbage. Thailand has relevent measures in the form of non-compliance fines. There are still problems in the enforcement because the pollutees who illegally plastic garbage dump can conceal their actions. However, Thailand held meetings with brainstorming between government agencies and the private sector to push forward the economic measures through the polluter pays principle come into force. These meetings only have dicussions, but no real implementations. The plastic garbage has not decreased as in foreign countries so this may imply that the measures to control of marine plastic garbage dumping have not been efficent yet. It's not guidelines for control marine plastic garbage dumping in Thailand.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

Field of Study: Maritime Administration Student's Signature .....

Academic Year: 2020 Advisor's Signature .....

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยความกรุณาอย่างสูงจากรองศาสตราจารย์ ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ที่ท่านให้ข้อแนะนำและข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ตลอดจนช่วยแนะแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ รวมถึงการดูแลเอาใจใส่นิสิต จนงานฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ผู้เขียนขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.อัจฉราภรณ์ เปี่ยมสมบูรณ์ ประธานกรรมการสอบสารนิพนธ์ และ รองศาสตราจารย์ ดร.สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน กรรมการสอบสารนิพนธ์ที่กรุณาให้คำแนะนำต่างๆ ทางด้านวิชาการในมุมมองหลายด้าน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการทำสารนิพนธ์

ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ รวมทั้งเพื่อนๆ ร่วมชั้นเรียนหลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกิจการทางทะเล ที่ช่วยเหลือและสอบถามความคืบหน้าในการเรียนของผู้เขียน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อธีระศักดิ์ และ คุณแม่โกศิญา วิริยะนันทวงศ์ ผู้ซึ่งเป็นกำลังใจสำคัญของความสำเร็จของสารนิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบคุณคุณรพีพรรณ เจริญวัฒนวิญญู ที่คอยช่วยเหลือและเป็นกำลังใจที่ดีเสมอมา

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า สารนิพนธ์ฉบับนี้อาจเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่มาศึกษาไม่มากก็น้อย สุดท้ายนี้ ประโยชน์อันใดที่ได้จากสารนิพนธ์ฉบับนี้ มาจากความร่วมมือของทุกท่าน ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณอีกครั้ง มา ณ โอกาสนี้

ปิยวัฒน์ วิริยะนันทวงศ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ค

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... ง

กิตติกรรมประกาศ ..... จ

สารบัญ ..... ฉ

บทที่ 1 1

บทนำ 1

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1

1.2 คำถามงานวิจัย 4

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย 4

1.4 ขอบเขตของการวิจัย 4

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย 4

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 5

1.7 กรอบการวิเคราะห์ 5

บทที่ 2 6

แนวคิดและทฤษฎี 6

2.1 ความหมายของพลาสติกและสารประกอบในพลาสติกที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของสิ่งมีชีวิต 6

2.2 ความหมายของโลกาภิวัฒน์และความหมายของการจัดการปกครอง 9

2.3 แนวคิดและหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 12

2.4 หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย 17

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.5 การใช้มาตรการในเชิงเศรษฐศาสตร์ 19
บทที่ 3 27
วิธีดำเนินการวิจัย 27
3.1 การวิจัยเอกสารโดยการศึกษากฎระเบียบ เอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ วิทยานิพนธ์และงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง 27
3.2 การสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก (In-dept interview) กับหน่วยงานราชการและองค์การระหว่างประเทศ 29
3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล 29
บทที่ 4 30
ผลการวิเคราะห์ข้อมูล 30
4.1 ขยะพลาสติกในประเทศไทย 30
4.1.1 ปริมาณขยะพลาสติก 30
4.1.2 ปัจจัยจากกิจกรรมของมนุษย์ที่มีผลต่อประเภทและปริมาณของขยะพลาสติกบริเวณหาดท่าวัง เกาะสีชัง จังหวัดชลบุรี 30
4.1.3 การศึกษาทัศนคติของนักท่องเที่ยวบริเวณเกาะสีชังที่มีต่อขยะพลาสติก 31
4.2 การใช้มาตรการสากลเพื่อควบคุมทางทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทย 32
4.2.1 การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในภาค 12 ของ UNCLOS 32
4.2.2 แผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคเกี่ยวกับขยะทะเล ค.ศ. 2019 (RAP MALI) 34
4.2.3 การใช้มาตรการเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ 37
4.2.4 แนวทางเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกิจกรรมบนบก ค.ศ.1995 (GPA).39
4.3 มาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกโดยใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในต่างประเทศ..42
4.3.1. ประเทศออสเตรเลีย 42
4.3.2. สาธารณรัฐไอร์แลนด์ 44
4.3.3. ประเทศญี่ปุ่น 44

4.3.4. ประเทศอังกฤษ.....45
4.4 การควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกในประเทศไทยผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายภายใต้บริบทกฎหมายไทย.....46
4.4.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด เรื่องการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษ.....46
4.4.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในเรื่องผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องชดใช้ค่าเสียหายเพื่อความเสียหายที่ตนได้ก่อขึ้น.....48
4.4.3 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 เรื่องข้อห้ามไม่ให้มีการกระทำอันจะก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ.....49
4.4.4 มาตรการจัดการขยะพลาสติกของกรมควบคุมมลพิษ.....50
4.4.5 กองทุนสิ่งแวดล้อม.....55
4.5 มาตรการในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำทั้งหมดในเชิงเศรษฐศาสตร์ของประเทศไทยผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ.....60
บทที่ 5.....63
สรุปผลและข้อเสนอแนะ.....63
5.1 สรุปผล.....63
5.2 ข้อเสนอแนะ.....69
บรรณานุกรม.....71
ประวัติผู้เขียน.....77

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทะเลเป็นแหล่งทรัพยากรที่มนุษย์ใช้ประโยชน์มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งในอดีตมนุษย์ใช้ทะเลเป็นเส้นทางในการคมนาคมเพื่อค้าขายและการทหาร แต่ปัจจุบันทะเลถูกใช้เพื่อการสำรวจทรัพยากรทางทะเลและการท่องเที่ยวอีกด้วย เมื่อมีการใช้ประโยชน์จากทะเล ย่อมก่อให้เกิดปัญหาภาวะมลพิษตามมาอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งปัญหาหนึ่งที่สำคัญคือภาวะมลพิษจากขยะที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมในทะเล (ศรุท ข่ายแก้ว, 2559)

จากการสำรวจของหน่วยงานต่างๆ พบว่ามีปริมาณขยะที่ทิ้งลงสู่ทะเลถึง 8 ล้านชิ้นต่อวัน คิดเป็นปริมาณขยะ 6.4 ล้านตันต่อปี โดยมีจำนวนขยะพลาสติกถึงร้อยละ 12 ของปริมาณขยะทะเลทั้งหมดที่ถูกทิ้งลงสู่ทะเล หรือประมาณ 1.03 ล้านลูกบาศก์ตันต่อปี ซึ่งประเทศไทยถูกจัดเป็นประเทศ ที่มีขยะทิ้งลงสู่ทะเลในปริมาณมากเป็นอันดับ 6 ของโลกโดยเมื่อปี 2561 พบว่าประเทศไทยสร้างปริมาณขยะทางทะเลและขยะมูลฝอย 27.4 ล้านตัน จากการแยกขยะที่เก็บขึ้นมาจากทะเลในประเทศไทยพบว่ามีพลาสติกจากกล่องโฟม แก้วพลาสติก และหลอดเป็นสัดส่วนที่มากที่สุด (Jambeckและคณะ, 2015)

ขยะพลาสติกเมื่อถูกพัดพาลงสู่ทะเลส่งผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมต่อสิ่งมีชีวิตในทะเล ผลกระทบประการแรกคือ ผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศทะเล เนื่องจากการอุดตันของขยะพลาสติกในระบบทางเดินอาหารของสัตว์ทะเล เพราะระบบย่อยอาหารของสัตว์ไม่สามารถย่อยสลายพลาสติกได้ จึงเป็นแหล่งสะสมของสารพิษ รบกวนการทำงานของระบบต่างๆ ในร่างกายจนเป็นสาเหตุให้สัตว์ทะเลเสียชีวิต (Martinez, 2009) โดยพบว่าสัตว์ทะเล นับแต่เพรียงทะเล หนอนทะเล เต่าทะเล ไปจนถึงวาฬกินพลาสติก และเคยพบว่าวาฬมีขยะอยู่ในท้องถึง 1.6 กิโลกรัมโดยขยะเหล่านี้เข้าไปอุดตันภายในลำไส้ ส่วนสัตว์ที่มาเกยตื้น ร้อยละ 70 เป็นสัตว์ทะเลที่บาดเจ็บและตายจากเศษอวน เครื่องมือประมง และขยะโดยเฉพาะพลาสติก นอกจากนี้ เมื่อพลาสติกจมตัวลงปกคลุมพื้นที่ทะเลทำให้สภาพพื้นที่บริเวณนั้นเกิดสภาวะขาดออกซิเจน ส่งผลให้ระบบนิเวศเสื่อมโทรม ผลกระทบประการที่สองคือ ผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของมนุษย์ เนื่องจากขยะจำพวกผ้าอนามัย ผ้าอ้อมเด็ก หรือวัสดุห่อหุ้มอาหาร มีแบคทีเรียหรือเชื้อโรคอันตรายที่ก่อให้เกิดโรคได้ เช่น เชื้อ E. coli ก่อให้เกิดอาการท้องเสียอย่างรุนแรงได้ (Derraik, 2002)

นอกจากนี้ ผลกระทบโดยตรงจากขยะพลาสติกในทะเลที่ส่งผลต่อมนุษย์คือ การสะสมตัวปริมาณมากของขยะทะเลในบริเวณที่เป็นเส้นทางเดินเรือ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการอุดตันในระบบการดูดน้ำเข้าออกเรือ การเกี่ยวพันของขยะประเภทอวนกับสมอเรือ นอกจากจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน ขยะจำพวกเครื่องมือประมงที่ไม่ได้เก็บกู้แต่ยังทำงานอย่างต่อเนื่องจึงเกิดภาวะเรียกว่า Ghost fishing ส่วนการเกยหาดของขยะพลาสติกยังก่อให้เกิดทัศนะอุจาดในพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเล เป็นผลให้หน่วยงานต้องสิ้นเปลืองงบประมาณมหาศาลในการบริหารจัดการกับปัญหาขยะพลาสติกในทะเล (Sheavy และRegister, 2007)

จากเดิมในสมัยที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม ผู้คนมีความคิดที่จะใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดในรูปแบบของการหากำไร แต่ด้วยกระแสโลกาภิวัฒน์ทำให้ความคิดของผู้คนปรับเปลี่ยนโดยตระหนักได้ถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ผู้คนและทรัพยากรยังดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน ซึ่งประเทศไทยก็รับรู้ถึงประเด็นต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเรื่องขยะพลาสติก จึงต้องมีมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำตามมาตรการสากล กระแสต่างๆ เหล่านี้เป็นกระแสโลกที่มาพร้อมกับโลกาภิวัฒน์ที่มีผลกระทบต่อรัฐไทย ซึ่งผลกระทบทำให้เกิดการจัดการปกครองโลก (Global governance) และทำให้เกิดการจัดการปกครองในรัฐไทย ซึ่งมีตัวแสดงต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม ทำให้รัฐไทยกลายเป็นเพียงตัวแสดงตัวหนึ่งท่ามกลางตัวแสดงอื่นๆ เช่น องค์การระหว่างประเทศ ที่เข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาขยะพลาสติกในระดับโลก ซึ่งประเทศไทยได้นำแนวทางต่างๆ เข้ามาปรับใช้เปลี่ยนจากการปกครองที่รัฐเป็นศูนย์กลางในการใช้อำนาจ กลายเป็นรัฐเป็นตัวแสดงหนึ่งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ผลที่ตามมาก็คือ การจัดการปกครองก็จะมีลักษณะที่เป็นการผสมผสานที่มีตัวแสดงหลากหลายและหลายระดับ (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2556) ซึ่งในระดับโลก องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเวทีในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในการกำหนดมาตรฐานและแนวปฏิบัติ โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกโดยสหประชาชาติได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) โดยมีทั้งหมด 17 เป้าหมาย ซึ่งเป้าหมายที่ 14 นั้นเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน(องค์การสหประชาชาติ) รวมทั้ง มีการกำหนดเรื่องการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่ปรากฏอยู่ในภาค 12 ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982(United Nations Convention on the Law of the Sea) ที่ประเทศไทยในฐานะผู้ลงนามในอนุสัญญาดังกล่าว มีภาระหน้าที่ในการที่จะไม่กระทำการ

อันเป็นปฏิปักษ์ต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ของอนุสัญญา องค์การสหประชาชาติ จึงมีอิทธิพลต่อการจัดการปกครองของประเทศไทยในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล

องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (OECD) ขององค์การสหประชาชาติ ได้ให้ประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลายที่ต้องการจะแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยที่มุ่งประเด็นการแก้ไขปัญหาไปที่การค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะผลผลิตอุตสาหกรรมภายในประเทศซึ่งไม่ได้คิดคำนึงถึงความเสียหายของสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดแนวความคิดใหม่ทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมที่ต้องการกำหนดนโยบายทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์แนวใหม่ที่ต้องการ รวมเอาค่าใช้จ่ายในการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษเข้าไปในค่าใช้จ่ายในการผลิตทั้งหมดด้วย บรรดาประเทศที่นำแนวความคิดใหม่ไปใช้นี้จะต้องปรับปรุงมาตรการคุ้มครองป้องกันสิ่งแวดล้อมใหม่ โดยปรับหลักการผลักภาระค่าใช้จ่ายนี้แก่อุตสาหกรรมต่างๆ ซึ่งเรียกว่า “หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย”

ในปัจจุบันประเทศไทยมีการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้น้อยมาก โดยมีมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกในทะเลที่อยู่ในรูปของค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรและค่าบริการที่จัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการบริการเป็นส่วนใหญ่ เช่น ค่าธรรมเนียมการบำบัดน้ำเสีย ค่าบริการการกำจัดขยะที่มีอัตราที่ต่ำและไม่ครอบคลุมต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะ อีกทั้งไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงในการจัดการมลพิษที่เกิดขึ้น (วาสินี นันทขว้าง, 2554) รวมถึงในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด บัญญัติเรื่องนี้ไว้น้อยมาก เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่ต้องใช้เวลาในการระบุตัวผู้ก่อมลพิษ ทำให้ไม่ทันการณ์ต่อการเยียวยา แก้ไข และป้องกันการแพร่กระจายของมลพิษ

นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติกในปัจจุบัน เช่น แผนจัดการขยะพลาสติกอย่างบูรณาการของกรมควบคุมมลพิษนั้นเน้นการลดการใช้พลาสติกเป็นส่วนใหญ่ ส่วนกิจกรรมของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งส่วนมากเป็นการเก็บขยะในทะเล รัฐบาลจึงควรผลักดันให้มีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาช่วยสนับสนุนการจัดการ ขยะพลาสติกทางน้ำให้มากขึ้น เช่น ผลักดันให้มีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมและค่าธรรมเนียมในการจัดการมลพิษ เป็นต้น

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาถึงมาตรการสากลในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทย และแนวทางในการแก้ปัญหา รวมทั้งแนวทางการปรับปรุงและการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทย

1.2 คำถามงานวิจัย

1.ได้มีการนำเอามาตรการสากลและหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำในประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

2. หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นแนวทางในการแก้ปัญหา รวมทั้งแนวทางการปรับปรุงและการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร และใครคือผู้ที่ต้องจ่าย

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการนำเอามาตรการสากลในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำมาใช้ในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

2. เสนอแนะในการนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นแนวทางในการแก้ปัญหา รวมทั้งแนวทางการปรับปรุงและการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทย

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาแนวคิด ที่มา เนื้อหา ความสำคัญ ของมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำที่เป็นมาตรการสากลที่ถูกนำมาใช้ในประเทศไทย หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และแนวทางแก้ปัญหา

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ เนื่องจากมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำมีหลายประเทศ จึงทำการวิเคราะห์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยโดยภาพรวมเท่านั้น

3. ขอบเขตด้านบุคคล บุคคลที่ให้สัมภาษณ์เชิงลึกจากหน่วยงานราชการและองค์การระหว่างประเทศ เฉพาะที่ทำงานเกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกที่มีผลต่อทางน้ำ

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

1. โดยการเก็บและรวบรวมข้อมูลทำการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการค้นคว้า หนังสือ เอกสาร บทความทางวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทย และหลักการขององค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหา

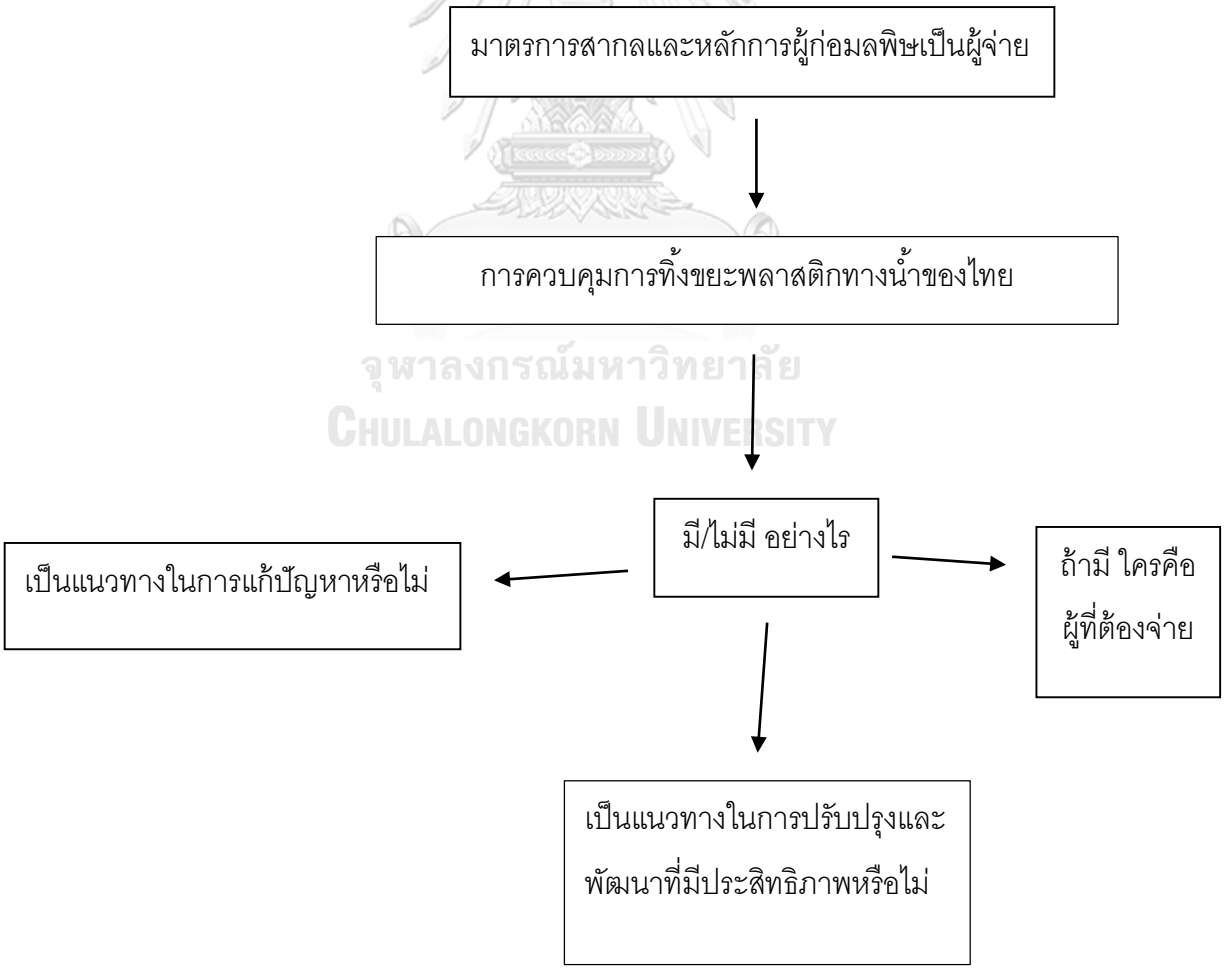
2. โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากหน่วยงานราชการและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทย เช่น กรมควบคุมมลพิษ กรมเจ้าท่า และองค์การสหประชาชาติ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้รับความรู้ในเรื่องของปัญหาขยะพลาสติก มาตรการสากลและมาตรการภายในประเทศเกี่ยวกับการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำ และหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

2. เพื่อเป็นแนวทางของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการการแก้ปัญหา ปรับปรุง และการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพในการกำหนดมาตรการภายในประเทศเกี่ยวกับการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกที่มีผลต่อทางน้ำ

1.7 กรอบการวิเคราะห์



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 2
แนวคิดและทฤษฎี

2.1 ความหมายของพลาสติกและสารประกอบในพลาสติกที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของสิ่งมีชีวิต

พลาสติกเป็นสารไฮโดรคาร์บอนที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติใต้ผิวดิน มีการนำมาใช้โดยผ่านกระบวนการผลิตจากปิโตรเลียม เริ่มจากการนำสารประกอบไฮโดรคาร์บอนขนาดเล็กที่เกิดจากการกลั่นลำดับส่วนของน้ำมันดิบมาทำปฏิกิริยากัน ทำให้ได้สายโซ่ที่ยาวเรียกว่าโพลิเมอร์ ซึ่งประกอบด้วยธาตุคาร์บอน ไฮโดรเจน ออกซิเจน และธาตุอื่น ๆ ซึ่งโพลิเมอร์จะมีคุณสมบัติแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับวัตถุดิบตั้งต้น โพลิเมอร์ที่สังเคราะห์ได้จะถูกนำไปขึ้นรูปเป็นเม็ดพลาสติกและผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ต่อไป (ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ (MTEC), 2556) พลาสติกที่นิยมใช้ในปัจจุบัน มีดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560)

1.พอลิเอทิลีน (Polyethylene : PE) มีลักษณะขาวขุ่น โปร่งแสง ยืดตัวได้ ไม่มีกลิ่น ไม่ติดแม่พิมพ์ มีความเหนียว ทนต่อการกัดกร่อนของสารเคมีได้ดี เป็นฉนวนไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์ที่ทำด้วยพอลิเอทิลีน ได้แก่ ขวดใส่สารเคมี ขวดใส่น้ำ ของเล่นเด็ก ถุงเย็น ชิ้นส่วนแบตเตอรี่ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์

2. พอลิโพรไพลีน (Polypropylene : PP) มีลักษณะขาวขุ่น ทึบแสงกว่าพอลิเอทิลีนมีความหนาแน่นในช่วง 0.89-0.90 สามารถลอยน้ำได้ ลักษณะอื่น ๆ คล้ายกับพอลิเอทิลีน ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากพอลิโพรพิลีน ได้แก่ ปกแฟ้มเอกสาร กล่องและตลับเครื่องสำอาง อุปกรณ์ทางการแพทย์ กระสอบข้าวและถุงบรรจุปุ๋ย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

3. พอลิไวนิลคลอไรด์ (Polyvinylchloride : PVC) มีคุณสมบัติเป็นฉนวนไฟฟ้า ไม่ติดไฟ มีลักษณะขุ่นทึบ เป็นทั้งของแข็งคงรูปและอ่อนนุ่มสามารถนำไปใช้งานได้หลากหลาย เช่น หนังเทียมสำหรับหุ้มเบาะ เก้าอี้ ท่อน้ำ อ่างน้ำ ประตู หน้าต่าง เป็นต้น

4. พอลิไวนิลแอซีเตต (Polyvinyacetate : PVA) เป็นพอลิเมอร์ที่มีแขนงหนาแน่น มีลักษณะโมเลกุลแบบอะแทกติก ไม่เป็นผลึก มีลักษณะเป็นของเหลวข้นหนืด ไม่สามารถหล่อขึ้นรูปด้วยวิธีแม่พิมพ์ได้ ใช้ทำกาวในรูปของอีมัลชันสำหรับติดไม้ กระดาษ ผ้า และหนังเทียมมักเรียกกาวชนิดนี้ว่า “กาวลาเท็กซ์”

5. พอลิสไตรีน (Polystyrene : Ps) มีความแข็ง เปราะแตกง่าย แต่สามารถทำให้เหนียวขึ้นได้โดยการผสมสารบิวทาไดอื่น เรียก สไตรีน ทนแรงอัดสูง (High impact styrene) สามารถใช้เป็นโคพอลิเมอร์เพื่อปรับปรุงคุณภาพและสมบัติของพอลิเมอร์อื่น เช่น เพิ่มความเหนียวและความแข็ง เพิ่มการทนความร้อน เป็นต้น

6. พอลิคาร์บอเนต (Polycarbonate : PC) เป็นพลาสติกที่มีความโปร่งใส และแข็งมาก ต้านทานการขีดข่วนได้ดีจึงมักใช้ทำผลิตภัณฑ์แทนแก้วหรือกระจก

7. ไนลอน (Nylon) มีคุณสมบัติเป็นฉนวนไฟฟ้า มีสีขาวขุ่นโปร่งแสง ไนลอนใช้ทำเสื้อผ้า เชือก เฟืองเกียร์ ลูกปืนในเครื่องจักรกลที่ไม่ต้องใช้น้ำมันหล่อลื่น

8. พอลิเททระฟลูออโรเอทิลีน (Polytetrafluoroethylene : PTFE) หรือ เทฟลอน มีคุณสมบัติทนความร้อนได้สูง 300 องศาเซลเซียส ทนต่อการกัดกร่อนของสารเคมี

9. เมลามีนฟอร์มาลดีไฮด์ (Melamine Formaldehyde) เป็นพอลิเมอร์ที่ได้จากปฏิกิริยาคอนเดนเซชันของเมลามีนกับฟอร์มาลดีไฮด์มีโครงสร้างเป็นโครงข่ายร่างแหหนาแน่นทั้งสามมิติที่แข็งแรงคล้ายฟีนอลฟอร์มาลดีไฮด์ ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากเมลามีนฟอร์มาลดีไฮด์ ได้แก่ จาน ชาม ถ้วยกาแฟ เครื่องใช้ภายในครัว

สารพิษในพลาสติกแม้จะยังไม่ถูกพิจารณาให้เป็นปัญหาหลักของระบบสาธารณสุข แต่การใช้งานผลิตภัณฑ์จากพลาสติกที่ไม่ถูกต้องและไม่ปลอดภัย โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับอาหารและเครื่องดื่ม อาจนำมาซึ่งการสะสมสารพิษและความเสี่ยงต่อการเกิดโรคเรื้อรังต่าง ๆ ของผู้บริโภค สารประกอบบางชนิดที่เป็นสาเหตุ ของการเกิดโรค ได้แก่ (ศุลีพร แสงกระจ่าง และคณะ, 2556)

1. สาร Phthalate เป็น plasticizer ที่เติมลงไปในการผลิตพลาสติกชนิด Polyvinylchloride เพื่อให้พลาสติกมีคุณสมบัติที่อ่อนนุ่มและสามารถยืดหยุ่นได้ดี สารนี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพ เนื่องจาก เป็นสารที่มีกลไกทำงานคล้ายฮอร์โมน จึงไปรบกวนการทำงานของฮอร์โมนตามธรรมชาติ (Endocrine disruption) จากการศึกษาในสัตว์ทดลองทำให้ทราบผลที่แน่ชัดว่า Phthalate ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงระดับ ฮอร์โมน และการคลอดลูกในหนูทดลองผิดปกติ แต่การศึกษาในคนยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจน ตัวแทนกลุ่มวิจัย โรคมะเร็งนานาชาติ (International Agency for Research on cancer : IARC) จึงจัดให้ Phthalate เป็นสารก่อมะเร็งกลุ่ม 2B (Possible Carcinogen) คือสารที่อาจทำให้เกิดมะเร็งในคนได้สาร Phthalate เป็นสารที่หลุดออกจากพลาสติกได้ง่ายเนื่องจาก

การจับตัวของสารนี้กับพีวีซีไม่ได้เป็น แบบ Covalent bond โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลาสติกที่สัมผัสความร้อนและผ่านการใช้งานมานานสหภาพยุโรปและประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีการออกกฎห้ามใช้ของเล่นเด็กที่มีส่วนผสม Phthalate โดยเฉพาะชนิดที่เอาเข้าปากได้ นอกจากนี้หากใช้ฟิล์มถนอมอาหารปิดอาหารเพื่อใส่ไมโครเวฟ อาจทำให้สาร Phthalate ละลายและปนเปื้อนสู่อาหารได้อีกด้วย

2. สาร Vinyl chloride เป็นวัตถุดิบในการผลิตเม็ด Polyvinyl chloride Resin หรือ PVC Resin ที่ความดันบรรยากาศปกติจะเป็นแก๊สไม่มีสี แต่ส่วนใหญ่จะบรรจุอยู่ในรูปของแก๊สที่อัดอยู่ในรูปของเหลว (compressed tiquefied gas) นิยมใช้ทำท่อน้ำ สายไฟฟ้า ของเด็กเล่นชนิดเป่าลม และเฟอร์นิเจอร์ จากรายงานของ IARC พบว่า สาร Vinyl chloride เป็นสาเหตุให้เกิดมะเร็งตับชนิด angiosarcroma จึงจัดให้ Vinyl chloride เป็นสารก่อมะเร็งในกลุ่ม 1

3. สาร Styrene เป็นสารตั้งต้นของการผลิตพลาสติกชนิดพอลิสไตรีนที่เรารู้จักกันดี คือ กล่องโฟม สาร Styrene ซึ่งเป็นสารอันตรายส่งผลต่อระบบประสาทส่วนกลางและระบบเม็ดเลือด อีกทั้งยังมีผลต่อ DNA และโครโมโซม จากรายงานการวิจัยพบว่าสารนี้ทำให้เกิดมะเร็งในสัตว์ทดลอง อย่างไรก็ตามยังไม่มีข้อสรุปที่ยืนยันว่าสารนี้ทำให้เกิดโรคมะเร็งในมนุษย์ ดังนั้น IARC จึงจัดให้ Styrene เป็นสารก่อมะเร็งในกลุ่ม 28 เนื่องด้วยสาร Styrene เป็นสารที่ละลายในน้ำมันและแอลกอฮอล์ อีกทั้งทำปฏิกิริยากับความร้อน ดังนั้นการใช้กล่องโฟมบรรจุอาหาร โดยเฉพาะอาหารประเภททอดร้อน ๆ เช่น ข้าวกระเพราไข่ดาว หอยทอด หรือแม้แต่แก้วโฟมที่บรรจุเครื่องดื่มร้อน เป็นต้น จึงควรเพิ่มความระมัดระวังมากขึ้น เพื่อป้องกันสาร Styrene ละลายออกมาจากภาชนะและปนเปื้อนสู่อาหาร ปัจจุบันนี้ทั่วโลกตื่นตัวและมีการรณรงค์งดใช้สิ่งของที่ทำจากโฟม รวมถึงการใช้พลาสติกโฟมรูปถั่ว เพื่อกันของแตกหักในการขนส่งสินค้า ซึ่งหลายมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ห้ามไม่ให้ใช้โฟมในการขนส่งสินค้ารวมไปถึงร้านแฮมเบอร์เกอร์ชื่อดัง ได้ประกาศเลิกใช้กล่องโฟมในการบรรจุอาหารและเปลี่ยนไปใช้กระดาษแทน

4. สาร Bisphenol A ใช้ในการผลิตพลาสติกชนิด Polycarbonate ซึ่งใช้ทำขวดนมเด็ก ขวดน้ำดื่มแบบใส สาร Bisphenol A เป็นสารที่ทำหน้าที่คล้ายฮอร์โมนเอสโตรเจน สามารถรบกวนการทำงานของ ฮอร์โมนธรรมชาติ (Endocrine disruption) จากรายงานของ Li D. et al (2010) พบว่าคนงานเพศชายซึ่งทำงานอยู่ในโรงงานที่ผลิตสาร Bisphenol A ในประเทศจีน มีความเสี่ยงต่อการมีฮอร์โมนเพศที่ผิดปกติ นอกจากนี้การศึกษาอันตรายของ Bisphenol A ในระดับเซลล์และสัตว์ทดลองพบว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับ การเกิดมะเร็งเต้านมและมะเร็งต่อมลูกหมาก อย่างไรก็ตามยัง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ไม่มีข้อยืนยันที่ชัดเจนว่า สารนี้ก่อให้เกิด โรคมะเร็งในคน IARC จึงจัดให้ Bisphenol A เป็นสารก่อมะเร็งในกลุ่ม 2B จากคุณสมบัติของพลาสติกที่มีลักษณะใสและคงทนทำให้มีผู้นิยมนำไปทำขวดน้ำชนิดแบบใช้ซ้ำ (Reuse) และยังนิยมนำไปเคลือบบนผิวในของกระป๋องที่ใช้บรรจุอาหารหรือเครื่องดื่ม เพื่อไม่ให้อาหารหรือ เครื่องดื่มนั้นติดกระป๋อง อย่างไรก็ตาม สาร Bisphenol A สามารถละลายออกมามากเมื่อสัมผัสกับ ความร้อน หรือน้ำยาล้างจานที่เป็นกรดในกรณีการนำขวดน้ำดื่มมาใช้ซ้ำไม่ควรวางไว้ในรถเนื่องจากอาจทำให้น้ำในขวดร้อนขึ้นและสาร Bisphenol A ละลายออกมาได้ นอกจากนี้ควรต้องให้ความใส่ใจเป็นพิเศษหากจำเป็นต้องใช้ ผลิตภัณฑ์ชนิดนี้กับเด็ก เนื่องจากเด็กมีความไวต่อสารพิษ ดังนั้นการใช้ขวดนมที่ทำด้วยพลาสติกชนิดนี้จึง ไม่ควรทำความสะอาดด้วยวิธีใช้ความร้อนในการต้มหรือนึ่งหรือใช้สารดีเทอร์เจนแบบรุนแรง แต่ควรทำความสะอาดด้วยน้ำเย็นและพึ่งให้แห้งแทน จากรายงานของ J. Maia et al. (2009) พบว่าสาร detergents 5 ชนิด ทำให้สาร Bisphenol A ถูกชะออกมาจากขวดนมเด็กที่ทำจากพลาสติก polycarbonate

5. สาร Formaldehyde อาจปนเปื้อนสู่อาหารจากการใช้ภาชนะที่ทำจาก Melamine ไม่ถูกวิธี เช่น นำไปใช้กับไมโครเวฟหรือเตาอบอุณหภูมิสูงโดยสารฟอร์มาลดีไฮด์ที่ถูกปลดปล่อยออกมา จะอยู่ทั้งในรูปของ สารละลายและในรูปของแก๊สฟอร์มาลดีไฮด์ ซึ่งอุณหภูมิที่ปลอดภัยในการใช้เมลามีนจะอยู่ที่ระดับ 70-80 องศาเซลเซียส จากรายงานของ Luoping Z. et al. (2009) พบว่าสาร Formaldehyde อาจเป็นสาเหตุให้ เกิดโรคมะเร็งเม็ดเลือดขาวได้ และจากรายงานของ IARC ที่ระบุว่าสาร Formaldehyde จัดเป็นสารก่อมะเร็ง ในกลุ่ม 1

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงสรุปได้ว่าขยะพลาสติกได้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน และยังก่อให้เกิดการสะสมสารพิษและเกิดความเสี่ยงต่อการเกิดโรคเรื้อรังต่าง ๆ จึงจำเป็นที่รัฐต้องมีมาตรการในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกเพื่อลดการเกิดปัญหาดังกล่าว

2.2 ความหมายของโลกาภิวัฒน์และความหมายของการจัดการปกครอง

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา ให้ความหมายของโลกาภิวัฒน์ คือ ปรากฏการณ์ความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในโลกนี้ ได้ถูกแปรรูปให้เข้าหากันอย่างใกล้ชิดมากขึ้น ทั้งในด้านของการรับรู้และการกระทำอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน โดยเรื่องหรือประเด็นต่างๆ ที่เกิดขึ้นในที่ซึ่งห่างไกลและข้ามประเทศ จะสามารถถูกรับรู้และมีผลต่อตัวเราอย่างรวดเร็ว โลกาภิวัฒน์จึงเป็นแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องกาลเทศะ (time-space) ในชีวิตของมนุษย์ที่ได้ถูก

แปรรูปไปจากเดิม โดยเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นห่างไกลออกไป ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม หรือวัฒนธรรม สามารถที่จะมีผลกระทบต่อตัวเราโดยตรงและรวดเร็วมากขึ้นอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2554)

แม็กกรูว์ เสนอว่า การอธิบายอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับแนวคิดโลกาภิวัฒน์ครั้งแรก ปรากฏในหนังสือของโมเดลสกี (Modelski) ชื่อ “The Priciples of World Politics” ในปี ค.ศ. 1972 อย่างไรก็ตามคำว่า “โลกาภิวัฒน์” ได้รับความนิยมเมื่อประมาณกลางทศวรรษ 1980 เมื่อถูกนำมาใช้แทนคำว่า “กระแสนานาชาติ” (internationalization) หรือคำว่า “กระแสข้ามชาติ”(transnationalization) เนื่องจากเหมาะกับการอธิบายถึงเครือข่ายการมีปฏิสัมพันธ์ข้ามพรมแดนของคนที่เกิดขึ้นในเวลานั้น โดยนิยามว่าโลกาภิวัฒน์ หมายถึง ความสลับซับซ้อนของสายสัมพันธ์และการเชื่อมโยงระหว่างกันที่อยู่เหนือรัฐชาติ โดยสังคมต่างๆ ที่ประกอบกันเป็นระบบโลกสมัยใหม่ ซึ่งมีความหมายว่า กระบวนการที่กระทำโดยเหตุการณ์ การตัดสินใจและกิจกรรมในส่วนหนึ่งของโลกอาจมีผลสำคัญต่อผู้คนและชุมชนที่อยู่ในส่วนหนึ่งที่ห่างไกลของโลก (แม็กกรูว์, 2555)

เดวิด เฮลส์ กล่าวว่า โลกาภิวัฒน์เป็นเรื่องของกระบวนการ หรือ ชุดกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงการจัดการพื้นที่ความสัมพันธ์และการดำเนินกิจกรรมทางสังคม โดยอาจประเมินในแง่ระดับความครอบคลุม (impact) ซึ่งก่อให้เกิดการไหลเวียนและการสร้างเครือข่ายของกิจกรรมต่างๆ การปฏิสัมพันธ์ และการใช้อำนาจที่มีลักษณะข้ามทวีปหรือข้ามภูมิภาค (เดวิด เฮลส์, 2555)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

แอนโธนี กิดเด็นส์ ได้นิยามโลกาภิวัฒน์ เป็นกระบวนการที่ทำให้ความสัมพันธ์ทางสังคมในระดับโลกมีความเข้มข้นมากขึ้น ซึ่งเชื่อมโยงพื้นที่ที่มีระยะห่างไกลในลักษณะที่เรื่องราวที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นหนึ่งถูกกำหนดโดยเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นห่างไกลออกไป รวมถึงในทางกลับกัน (แอนโธนี กิดเด็นส์, 2555)

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า โลกาภิวัฒน์ คือ สิ่งที่เกิดจากการขยายตัวของกิจกรรมต่างๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ข้ามพรมแดนของรัฐ ซึ่งทำให้การจัดสินใจและกิจกรรมต่างๆ ในภูมิภาคหนึ่งมีความสำคัญต่อปัจเจกบุคคลและชุมชนในภูมิภาคที่อยู่ห่างไกลออกไปทั่วโลก โดยการเชื่อมโยงระหว่างกันเช่นนี้ เกิดจากการเคลื่อนย้ายของสิ่งของที่ถูกผลิตขึ้น คน สัญลักษณ์ และข้อมูลข่าวสาร ข้ามระยะเวลา ผ่านเครือข่ายซึ่งเป็นแบบแผนของปฏิสัมพันธ์ระหว่าง กลุ่มอิสระ ศูนย์รวมของกิจกรรม หรือศูนย์รวมแห่งอำนาจ

การจัดการปกครองตามความหมายของกลุ่ม Governance Working Group of the International Institute of Administration Science คือ กระบวนการที่องค์ประกอบต่างๆ ในสังคมมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจและมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย ในการมีส่วนร่วมตัดสินใจต่อประเด็นสาธารณะและต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยการจัดการปกครองมีมโนทัศน์ที่กว้างกว่าการปกครอง ซึ่งมีองค์ประกอบหลักเพียงเป็นรัฐธรรมนูญ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ แต่การจัดการปกครองจะเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถานบันที่เป็นทางการต่างๆ และตัวแทนของสถาบันต่างๆ ที่มีต่อด้านประชาสังคม (civil society) จะเห็นได้ว่า การจัดการปกครองนั้นมีจุดเน้นในความเห็นพ้องที่จะร่วมมือกันเพื่อไปสู่เป้าหมายที่มีร่วมกัน ซึ่งอาจจะได้หรือไม่ได้รับมาจากอำนาจที่เป็นทางการโดยการจัดการปกครองต้องมีการยอมรับจากคนส่วนใหญ่ นอกจากนี้ การจัดการปกครองขยายตัวไปตามการขยายความซับซ้อนของตัวแสดงที่มีหลายระดับชั้นไปด้วย เช่น จะมีอยู่ในองค์กรเหนือชาติทั้งในระดับโลก (global) เช่น สหประชาชาติ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และในระดับภูมิภาค เช่น สหภาพยุโรป อาเซียน และยังอยู่ในองค์กรข้ามชาติ เช่น บรรษัทข้ามชาติ และในระดับใต้ชาติ เช่น การปกครองระดับท้องถิ่น เป็นต้น (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2556)

การจัดการปกครองมีความเป็นมาพร้อมกับความคิดเรื่องการจัดการปกครองโลก (global governance) ซึ่งเป็นผลมาจากปรากฏการณ์ของโลกาภิวัฒน์ เนื่องจากโลกาภิวัฒน์ทำให้เกิดการตั้งคำถามว่ากิจการต่างๆ ในโลกนี้ เช่น การขยายตัวของขอบเขตอำนาจจากองค์กร ความเข้มข้นของการเมืองระหว่างประเทศ และการขึ้นอยู่กับการควบคุมขององค์เหนือชาติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีการเปลี่ยนในโครงสร้างที่มีขึ้นนั้น ควรจะถูกปกครองอย่างไร โดยโลกาภิวัฒน์ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงและแปลงรูปแบบการปกครองไปสู่การจัดการปกครอง โดยมีผลทั้งในระดับของการจัดการปกครองโลกและการจัดการปกครองในรัฐ เนื่องจากโลกาภิวัฒน์เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนที่มีการผสมผสานทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยี และยังส่งผลข้ามชาติไปยังท้องถิ่นต่างๆ ในรัฐชาติ ในลักษณะที่ทำให้เกิดกระแสโลกไปในทิศทางเดียวกันและใกล้ชิดกันมากขึ้น ดังนั้น เมื่อโลกาภิวัฒน์ส่งผลต่อประชาคมโลก ก็ย่อมส่งผลต่อการปกครองในรูปแบบเดิมที่มีอยู่ก่อน ที่รัฐเป็นศูนย์กลางในการใช้อำนาจ ให้แปลงรูปมาเป็นการจัดการปกครองที่รัฐเป็นเพียงตัวแสดงตัวหนึ่งท่ามกลางตัวแสดงอื่นๆ ซึ่งการขยายตัวของพื้นที่ข้ามชาติได้ทำให้มีการเปลี่ยนอำนาจในการควบคุมจากรัฐ ลงไปสู่ระดับท้องถิ่นและจังหวัด และจากรัฐขึ้นไปสู่ระดับภูมิภาคและระดับโลก ผลที่ตามมาก็คือ การจัดการปกครองก็จะมีลักษณะที่เป็นการ

ผสมผสานที่หลากหลายและหลายระดับ ซึ่งจะมีผู้ที่มีอำนาจในทางสาธารณะที่หลากหลายระดับที่มีความสัมพันธ์ที่ทับซ้อนกัน นอกจากนี้ โลกาภิวัฒน์ได้กระตุ้นให้เกิดการเติบโตของกิจกรรมการควบคุมต่างๆ ผ่านตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ และส่งผลให้เกิดการจัดการปกครองจากองค์กรประชาชนและจากทางธุรกิจ สิ่งนี้คือการแปรรูปการจัดการปกครอง (privatization of governance) ให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐมีบทบาทเข้ามาทั้งในด้านของการนำนโยบายที่เป็นทางการไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และการมีส่วนร่วมในการสร้างกลไกในการควบคุม (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2556)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่ากระแสโลกาภิวัฒน์ทำให้ความคิดของผู้คนปรับเปลี่ยนโดยตระหนักได้ถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ผู้คนและทรัพยากรยังดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน ซึ่งประเทศไทยก็รับรู้ถึงประเด็นต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเรื่องขยะพลาสติก จึงต้องมีมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำตามมาตรการสากล ซึ่งมีตัวแสดงต่างๆเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้รัฐไทยกลายเป็นเพียงตัวแสดงตัวหนึ่งท่ามกลางตัวแสดงอื่นๆ เช่น องค์การระหว่างประเทศ NGOs ที่เข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาขยะพลาสติกในระดับโลก ซึ่งประเทศไทยได้นำแนวทางต่างๆ เข้ามาปรับใช้เปลี่ยนจากการปกครองที่รัฐเป็นศูนย์กลางในการใช้อำนาจ กลายเป็นรัฐเป็นตัวแสดงหนึ่งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ผลที่ตามมาก็คือ การจัดการปกครองก็จะมีลักษณะที่เป็นการผสมผสานที่มีตัวแสดงหลากหลายและหลายระดับ

2.3 แนวคิดและหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

แนวคิดและหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ

แนวคิดและหลักการในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันได้เปลี่ยนจากยุคที่ถือว่าธรรมชาติเป็นสิ่งที่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด เข้าสู่ยุคของการรักษาและหวงแหนสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเรื่อยๆ เกิดการเรียนรู้ที่จะทะนุบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและพัฒนาไปสู่การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2547) ทำให้เกิดการตื่นตัวอย่างมากในเรื่องนี้ เป็นวงกว้างไปทั่วโลก

จากการประชุมสหประชาชาติ เรื่อง สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (UN Conference on the Human Environment : UNCHE) ที่กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน เมื่อปี ค.ศ.1972 เป็นครั้งแรก

ได้มีการกำหนดหลักการด้านสิ่งแวดล้อมหลายประการ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน เช่น หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle:PPP) หลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ซึ่งการประยุกต์ใช้หลักการต่างๆ เหล่านี้ล้วนต้องอาศัยการบูรณาการสิ่งแวดล้อมเข้ากับกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ อีกทั้งยังได้รับการยืนยันซ้ำในข้อตกลงระหว่างประเทศหรือปฏิญญากรุง ริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 (Rio Declaration on Environment and Development, 1992) อีกด้วย ดังนั้นในการจะศึกษาถึงแนวคิดและหลักการที่สำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้น จึงต้องนำกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีหลักการต่างๆ นี้มาพิจารณาร่วมด้วย

โดยสรุป แนวคิดและหลักการในการจัดการสิ่งแวดล้อม คือ การกำหนดมาตรการในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรัฐเข้าไปจัดการโดยตรงหรือเข้าไปจัดการแทรกแซงกระบวนการตัดสินใจของผู้เกี่ยวข้อง ด้วยวิธีการตามแนวทางตามมาตรการสั่งการและควบคุม และแนวทางตามมาตรการจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ โดยอาศัยหลักการเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหลายทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและสามารถที่จะนำมาปรับใช้อันจะมีส่วนสนับสนุนกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้จัดทำนโยบาย อันเป็นส่วนสำคัญอย่างมาก อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกันกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์

แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม ปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 (Rio Declaration) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนว่า “การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนยุคปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นอนาคตต้องประนีประนอมเพื่อลดขีดความสามารถที่จะสนองความต้องการของเขาลงไป”

แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนถือเป็นหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สะท้อนแนวคิดพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง ซึ่งมนุษย์มีบทบาทและความสำคัญในการกำหนดระดับในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรและการจัดการสิ่งแวดล้อม มนุษย์จึงเลือกที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรและจัดการสิ่งแวดล้อมเฉพาะที่จะเกิดผลกระทบต่อความต้องการใช้ของคนรุ่นต่อไป โดยรัฐทุกรัฐมีหน้าที่ให้ประกันว่าการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจะต้องไม่เป็นอันตราย หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น อีกทั้งมีการเรียกร้องให้มีความร่วมมือกันระหว่างประเทศและภายในประเทศ เพื่อให้มีการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบเพื่อป้องกัน

ฟื้นฟู และคุ้มครองสภาวแวดล้อมโดยรวมของโลก นอกจากนี้การใช้ทรัพยากรยังต้องคำนึงถึงความสามารถในการตอบสนอง ความต้องการของคนในยุคปัจจุบันโดยไม่ขัดขวางหรือทำลายความสามารถของคนในรุ่นต่อไปที่จะตอบสนองความต้องการของตนเอง รวมถึงแนวคิดเรื่องความยุติธรรมระหว่างคนในแต่ละรุ่น เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรได้ในระยะยาว โดยหลักการนี้ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ ที่เชื่อมโยงกันแบบพึ่งพากันและกัน คือ (วณี สัมพันธารักษ์ และชิดชนก พุทธประเสริฐ, 2545)

1. องค์ประกอบด้านสังคม คือ การพัฒนาในเรื่องที่เกี่ยวกับการสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์อย่างต่อเนื่อง และการรักษาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีระดับสูงขึ้นอย่างยาวนาน

2. องค์ประกอบด้านนิเวศวิทยา ที่เน้นเรื่องความยั่งยืนของการทำงานและประสิทธิภาพ ของระบบนิเวศ เพื่อก่อให้เกิดความยั่งยืนทางระบบนิเวศในระยะยาว การพัฒนาจึงจำเป็นจะต้องดำเนินการทุกอย่าง เพื่อสร้างหลักประกันให้กับระบบนิเวศให้รักษาความสามารถในการปรับตัวเองได้อย่างยืนยาว

3. องค์ประกอบด้านเศรษฐศาสตร์ คือ ต้องมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนยาวนาน คือ การมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ต้องมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกัน ต้องมีการพัฒนาและสามารถอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไปด้วยพร้อมๆ กัน

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโลกและมีความพยายามที่จะหาวิธีที่จะลดการทำลายสิ่งแวดล้อม แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังด้วยวิธีการ 3 ประการ ดังนี้ (แก้วสรร อติโพธิ และประเสริฐ ตปนียางกูร, 2546)

1. การวางแผนการบูรณาการพัฒนา มุ่งเน้นความเชื่อมโยงกันของการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคมและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

2. การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการผลิตและการบริโภคที่ไม่ยั่งยืน ค่านิยมเดิมๆ ที่ไม่ดีต้องขจัดออกไป

3. การคุ้มครองและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากนี้ยังมีหลักการที่เกี่ยวข้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ หลักการว่าด้วยการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้กล่าวไว้ในปฏิญญากรุงสตอกโฮล์ม ได้กล่าวไว้ในหลักการที่ 2

ว่า “ทรัพยากรธรรมชาติของโลกรวมทั้งอากาศ น้ำ แผ่นดิน พืชและสัตว์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบนิเวศตามธรรมชาติจะต้องได้รับการปกป้อง เพื่อประโยชน์ของชนรุ่นนี้และรุ่นหลังโดยการวางแผนหรือการจัดการอย่างระมัดระวังตามความเหมาะสม” (Stockhome Declaration) ซึ่งได้รับการยืนยันและถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาโดยปฏิญญากรุงริโอฯ ในหลักการที่ 4 ซึ่งถือว่าการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาและไม่สามารถที่จะแยกพิจารณาออกจากการพัฒนาที่ยั่งยืนได้

แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่กล่าวถึงนี้ มีอิทธิพลอย่างมากต่อการยกร่างบทบัญญัติทางด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วย เพราะฉะนั้นการพัฒนาประเทศให้เกิดความสมดุลระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการรักษาสิ่งแวดล้อมนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าจะยังคงมีความอุดมสมบูรณ์ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีในระยะยาวให้กับคนรุ่นต่อ ๆ ไปได้ (แก้วสรร อติโพธิและประเสริฐ ตปนียางกูร, 2546)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เกิดจากการเจรจาร่วมกันอย่างจริงจังในการประชุมขององค์กรการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ 3 ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1973 จนถึง ค.ศ. 1982 เนื่องจากประเทศต่างๆ มีความเห็นว่าอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 ที่มีอยู่เดิมเนื้อหาสาระไม่เพียงพอ จึงก่อให้เกิดอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ตามมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ที่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ระดับโลกประกอบไปด้วยพันธกรณีที่สำคัญและหลากหลายมากที่สุดเท่าที่ได้มีการกำหนดขึ้น โดยอนุสัญญาฯ ฉบับนี้มีทั้งหมด 17 ภาค โดยในภาคที่ 12 ของอนุสัญญาฯ มีการบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้เพื่อวางแนวทางในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากมีหน่วยงานหรือองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เช่น องค์การพาณิชย์นาวีระหว่างประเทศ (IMO) , กลุ่มทำงานระดับรัฐบาลเกี่ยวกับภาวะมลพิษทางทะเลแห่งการประชุมกรุงสต๊อกโฮล์ม (Intergovernmental Working Group on Marine Pollution of the Stockholm Conference) และ GESAMP (Joint Group of Experts on the Scientific as of Marine Pollution) เป็นต้น ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีผู้ลงนามใน UNCLOS มีภาระหน้าที่ในการที่จะพิจารณาถึงแนวคิดและหลักการ เรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ปรากฏ

อยู่ใน UNCLOS เพื่อนำมาเป็นแนวทางให้กฎหมายไทยมีความเป็นสากลและได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ (ประทีป มีคติธรรม, 2563)

กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่มีอยู่อย่างชัดเจนมากที่สุด คือ อนุสัญญาสหประชาชาติกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS) ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ ที่วางกรอบเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้ในภาค 12 ที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ โดยได้รวบรวมประเด็นเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้เป็นเรื่องๆ คือ ภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก (Pollution from land - based sources) ภาวะมลพิษจากกิจกรรมที่พื้นใต้ท้องทะเลภายใต้เขตอำนาจแห่งชาติ (Polution from sea-bed activities subject to national jurisdiction) ภาวะมลพิษจากกิจกรรมในบริเวณพื้นที่ (Pollution from activities in the area) ภาวะมลพิษจากการทิ้งเท (Polution from dumping) ภาวะมลพิษจากเรือ (Polution from vessels) ภาวะมลพิษจากหรือผ่านบรรยากาศ (Pollution from or through the atmosphere) โดย UNCLOS ได้วางกรอบของหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้างๆ เพื่อให้รัฐภาคีนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติโดยนำกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษแต่ละประเภทมาพิจารณาในการออกกฎหมายหรือข้อบังคับของรัฐเพื่อป้องกันและควบคุมภาวะมลพิษในแต่ละเรื่องได้ แต่ UNCLOS ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างละเอียดเกี่ยวกับแหล่งที่มาหรือการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในแต่ละประเภทรวมถึงขยะพลาสติกทางน้ำ อย่างไรก็ตาม UNCLOS ได้แฝงไว้ด้วยแนวคิดและหลักการในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (กมลวิทย์ โสภิกุล, 2543)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าแนวคิดและหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน และ UNCLOS ถือเป็นแนวทางสำคัญที่สามารถนำมาปรับใช้กับเรื่องมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทย เนื่องจากเป็นหลักการสากลของทางสหประชาชาติที่มีการเจรจาร่วมกันอย่างจริงจังในการประชุมขององค์กรการสหประชาชาติโดยมีหลายประเทศเป็นสมาชิก โดยเฉพาะ UNCLOS ที่ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีผู้ลงนาม ควรนำแนวทางตามหลักสากลมาปฏิบัติใช้ภายในประเทศไทยเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ

2.4 หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระหรือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development:OECD) เสนอมาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 และตามหลักการข้อที่ 16 ของข้อตกลงระหว่างประเทศหรือปฏิญญาริโอ 1992 (Rio Declaration) ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Earth Summit, Rio, 1992) (Asian Development Bank, 2010) ระบุว่า "รัฐต้องพยายามที่จะส่งเสริมให้ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปเป็นต้นทุนภายใน ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้มีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับผู้ก่อมลพิษ โดยเงินที่ได้ควรนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการลดมลพิษที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อการรับผิดชอบต้นทุนสิ่งแวดล้อมโดยพิจารณาจากผลประโยชน์สาธารณะ และ ไม่ทำลายการลงทุนและการค้าระหว่างประเทศ"

โดยหลักการนี้มีแนวคิดพื้นฐานเป็นหลักการที่สำคัญในกฎหมายสิ่งแวดล้อม คือ ต้องการส่งเสริมให้นำเอาต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการนำต้นทุนจากการผลักภาระไปข้างนอก (Externalities) บวกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ (Internalization of Environmental Costs) มิเช่นนั้น จะก่อให้เกิดความล้มเหลวของตลาด (Market failure) คือ เมื่อราคาสินค้าและบริการไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ก็จะทำให้มีการบริโภคสินค้าและบริการนั้นมากขึ้น ผู้ผลิตก็ยิ่งผลิตมากขึ้นทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ซึ่งราคาของสินค้าและบริการควรจะสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนการผลิตทั้งหมดอย่างแท้จริง รวมทั้งต้นทุนของทรัพยากรทั้งหมดที่ใช้ไปด้วย ดังนั้นแนวความคิดนี้จึงต้องนำการใช้ที่ดิน น้ำ และอากาศจากการทิ้งหรือเก็บกักมลพิษมาคิดเป็นต้นทุนทั้งหมดด้วย จึงผลักภาระให้ผู้ก่อมลภาวะ คือ ผู้ผลิตหรือผู้บริโภค โดยนำเอาต้นทุนการใช้สิ่งแวดล้อมเข้ามาอยู่ในบัญชีต้นทุนการใช้สิ่งแวดล้อมของผู้ก่อมลพิษ เพื่อให้เห็นความสำคัญของสิ่งแวดล้อมว่าเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเหมือนปัจจัยการผลิตในลักษณะอื่น ซึ่งควรที่จะปรากฏอยู่ในการดำเนินการของระบบเศรษฐกิจด้วย หากไม่มีการคำนึงถึงมูลค่าความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมแล้วอาจก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างไม่รู้คุณค่าและทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมได้ โดยหลักการนี้มีอยู่ 2 แนวทาง คือ (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2550)

1.หลักการมาตรฐาน (Standard Interpretation of PPP)

ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายเพื่อควบคุมมลพิษให้ปริมาณลดลงอยู่ในระดับที่สังคมยอมรับได้ แต่หากผู้ก่อมลพิษก่อมลพิษต่ำกว่าระดับดังกล่าว ซึ่งอาจมีความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอยู่บ้าง ผู้ก่อมลพิษก็ไม่ต้องจ่ายค่าใช้จ่ายดังกล่าว กล่าวคือ อนุญาตให้ผู้ก่อมลพิษมีสิทธิปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมได้เรื่อยๆ จนกว่าจะถึงระดับที่สังคมยอมรับได้โดยไม่ต้องชดเชยความเสียหาย แต่ถ้ามลพิษเกินกว่าระดับที่สังคมยอมรับได้ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายค่าชดเชยหรือจะต้องนำเทคโนโลยีที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษมาใช้

2.หลักการแบบขยายมาตรฐาน (Extended Interpretation of PPP)

ผู้ก่อมลพิษนั้นต้องจ่ายค่าใช้จ่ายในการควบคุมมลพิษและค่าเสียหายทางสังคมซึ่งคือค่าเสียหายทั้งหมด โดยผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมหรือภาษีสิ่งแวดล้อมตั้งแต่เริ่มต้นในการก่อมลพิษ แม้ระดับในการปล่อยมลพิษจะยังไม่มากเกินระดับที่สังคมยอมรับได้ก็ตาม ซึ่งหลักการแบบขยายมาตรฐานนั้นเป็นหลักการที่เชื่อมโยงกับมาตรการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility : EPR) ที่มีแนวความคิดว่า ผู้ผลิตจะต้องแสดงออกเพิ่มจากเดิมให้ครอบคลุมตลอดวงจรผลิตภัณฑ์ ทั้งในลำดับที่เกี่ยวกับการผลิต และลำดับที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียด้วย โดยตามมาตรการ EPR นั้น ผู้ผลิตยังมีภาระผูกพันที่ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมทั้งหลาย ซึ่งเกิดจากผลิตภัณฑ์ที่ตนผลิต ไม่ว่าผลิตภัณฑ์นั้นจะอยู่ในลำดับการบริโภค หรือกลายเป็นซากที่สิ้นอายุการใช้งานไปแล้วก็ตาม มาตรการ EPR นั้น จะเป็นลักษณะการรับคืนผลิตภัณฑ์และของเสียที่เกิดจากการใช้ ผลิตภัณฑ์การจัดการของเสียภายหลังการใช้ และภาระในการให้ข้อมูลต่อสาธารณะเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่มีการนำกลับมาใช้ซ้ำและนำมารีไซเคิล เป็นต้น

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า ในอดีตที่ผ่านมาหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ซึ่งเป็นหลักการที่ บังคับให้ผู้ก่อมลพิษมีความรับผิดชอบได้ถ่ายเทต้นทุนที่เกิดจากการใช้บริการสิ่งแวดล้อมไปสู่สังคม อย่างไรก็ดี ถึงแม้หลักการนี้จะเป็นหลักการที่ดี แต่ยังไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างจริงจังทั้งนี้ เพราะหลักการนี้ต้องอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายมาปรับใช้ให้เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ต้องการความกล้าหาญทางการเมืองและสังคม เพราะไม่เป็นที่นิยมของประชาชน โดยใช้ข้ออ้างของการไม่นำหลักการนี้ไปใช้ที่ว่า ผู้ก่อมลพิษเป็น

ผู้ยากไร้จึงทำให้เพิกเฉย ไม่ใช้หลักการดังกล่าวโดยเกรงว่าจะสูญเสียฐานเสียงจากกลุ่มที่มีส่วนเสีย (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2550)

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้นเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่ายในค่าภาระต่างๆที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีประเด็นที่สำคัญคือผู้ก่อมลพิษต้องจ่ายเมื่อใด และตามหลักการนั้นการจัดเก็บขึ้นอยู่กับรัฐบาลที่สามารถกำหนดเป้าหมายในการจัดเก็บได้ โดยแบ่งการจัดเก็บจากชนิดของมลพิษนั้นๆ ว่ามลพิษชนิดใดที่ผู้ก่อมลพิษต้องรับภาระค่าใช้จ่ายและรับผิดชอบในการฟื้นฟู ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายในการปกป้องสิ่งแวดล้อม รัฐบาลสามารถออกแบบภาษีและค่าธรรมเนียมที่เหมาะสมโดยจัดสรรค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ก่อมลพิษได้ (Anuschka Bakker, 2009)

2.5 การใช้มาตรการในเชิงเศรษฐศาสตร์

มาตรการในเชิงเศรษฐศาสตร์มีด้วยกันหลายมาตรการ ได้แก่ มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ คือการไปเปลี่ยนต้นทุนและราคาต่อหน่วย มาตรการทางกฎหมาย (Command & Control) การใช้สิทธิ (Right) ซึ่งตามมาด้วยการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากศาล และมาตรการสมัครใจ (Voluntary) คือการปรับพฤติกรรมโดยไม่มีการลงโทษ (R.Kerry Turner, 1993) ซึ่งในบทนี้ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และมาตรการทางกฎหมาย ในส่วนของมาตรการสมัครใจและการใช้สิทธินั้นจะกล่าวถึงในบทอื่นต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

มาตรการทางเศรษฐศาสตร์

การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้ต้นทุนในการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบทางด้านสิ่งแวดล้อมราคาแพงขึ้น โดยยอมอนุญาตให้ผู้ผลิตมีความยืดหยุ่นในการหาวิธีควบคุมเรื่องมลพิษที่มีต้นทุนต่ำสุดได้ การทำให้ต้นทุนในการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบทางด้านสิ่งแวดล้อมมีราคาแพงขึ้นนั้นทำให้ผู้ผลิตมีแรงจูงใจ เพื่อที่จะควบคุมระดับมลพิษให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมได้ (วาสินี นันทขว้าง, 2554) โดยแนวทางจูงใจทางเศรษฐศาสตร์เป็นการทำให้มนุษย์ตระหนักถึงต้นทุนที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมที่ทำลายสิ่งแวดล้อมและก่อให้เกิดทางเลือก ทำให้เกิดต้นทุนดังกล่าวในแนวทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับข้อจำกัดทางด้านสภาพเศรษฐกิจ หลักการสำคัญของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมคือ (สุทัศน์ ทองสถิต, 2549)

1. สร้างแรงจูงใจทั้งทางบวกและทางลบให้แก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค ร่วมมือกับภาครัฐในการจัดการมลพิษของเสียอันตรายให้ถูกต้อง เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคในการลดการก่อมลพิษ

2. เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ลดการก่อมลพิษ เช่น การเก็บภาษีมลพิษตามปริมาณน้ำเสียหรืออากาศเสียที่ระบายออกสู่สิ่งแวดล้อม ทำให้ผู้ก่อมลพิษพยายามดำเนินมาตรการ หรือปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อทำให้เกิดน้ำเสียน้อยลง

3. สร้างระบบสถาบันเพื่อช่วยรัฐในการรวบรวมขยะของเสียอันตราย การนำส่วนที่ยังใช้ได้มารีไซเคิลและนำส่วนที่เหลือไปกำจัด หรือจัดการตามหลักวิชาการสิ่งแวดล้อม

4. การทำประโยชน์ให้แก่สิ่งแวดล้อมมิได้ทำให้ต้นทุนในการผลิตเพิ่มสูงขึ้น แต่เป็นการช่วยรัฐให้ลดต้นทุนของสังคมลง

การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เป็นการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อให้บุคคลหรือองค์กรตระหนักถึงต้นทุนที่แท้จริงของทรัพยากรและคำนึงถึงผลกระทบภายนอก (External Cost) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตหรือผู้บริโภคตัดสินใจเองว่าจะดำเนินมาตรการหรือเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดมลพิษน้อยลงหรือไม่ (โสมสกาว เพชรานนท์, 2553)

ประเภทของเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ที่สามารถนำมาใช้ในการควบคุมขยะพลาสติกทางน้ำ

กลไกทางเศรษฐศาสตร์หรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ใช้เป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมรวมถึงขยะพลาสติกทางน้ำ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ผู้ผลิตหรือผู้บริโภคในระบบเศรษฐกิจมีการรับผิดชอบบางส่วนหรือทั้งหมดในต้นทุนที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อให้มีการรวมต้นทุนดังกล่าวเข้าเป็นต้นทุนภายในโดยใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้ (วาสินี นันทขว้าง, 2554)

เครื่องมือทางการเงินการคลัง (Fiscal and Financial Tools)

เครื่องมือนี้เป็นการเรียกเก็บค่าตอบแทนจากการเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และเรียกเก็บจากกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเป็นการกำหนดราคาตลาดให้แก่ทรัพยากรและผลกระทบที่เกิดขึ้น คือ การเก็บภาษีเพื่อสะท้อนมูลค่าที่แท้จริงของสิ่งแวดล้อม แต่การเก็บค่าธรรมเนียมจะให้ผลที่ชัดเจนกว่าในการบริหารจัดการ เนื่องจากผู้ใช้ทรัพยากรจะรู้สึกถึงผล

ที่เกิดขึ้นได้ชัดเจน อันส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ใช้ทรัพยากรให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการ (วาสินี นันทขว้าง, 2554)

ระบบการจัดเก็บจัดเก็บค่าธรรมเนียม หรือค่าใช้บริการหรือค่าปล่อยมลพิษ เป็นระบบที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายหรือค่าใช้บริการจากสิ่งแวดล้อม โดยค่าใช้จ่ายนี้จะถูกบวกเข้าไปในการคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์ของผู้ก่อมลพิษ การนำระบบการเก็บค่าใช้บริการแบบนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสามารถในการบำบัดมลพิษให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด โดยแหล่งกำเนิดมลพิษใดไม่สามารถปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดได้ จะต้องจ่ายค่าปล่อยมลพิษ ซึ่งอัตราการจัดเก็บจะแตกต่างกันไปตามชนิด ประเภท และปริมาณมลพิษที่ปล่อยหรือที่ส่งเข้าบำบัดหรือกำจัด นอกจากนี้ ระบบการจัดเก็บใช้บริการหรือค่าปล่อยมลพิษ เป็นการใช้ระบบราคา ซึ่งเป็นวิธีการจูงใจทางเศรษฐศาสตร์วิธีหนึ่ง โดยอัตราการจัดเก็บจะขึ้นกับปริมาณและความเข้มข้นของมลพิษที่ปล่อยออกมา ดังนั้น เครื่องมือนี้จึงเป็นแรงจูงใจให้ผู้ปล่อยมลพิษลดการปล่อยมลพิษโดยตรง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมอาจมีได้หลายรูปแบบ โดยการจัดเก็บในระบบนี้ประกอบด้วย 3 ลักษณะ ดังต่อไปนี้ (โสมสกาว เพชรานนท์, 2553)

1. ค่าใช้บริการ (User Charge)

ค่าใช้บริการเป็นเงินที่จ่ายสำหรับต้นทุนในการบำบัดหรือกำจัดของเสียตามลักษณะของเสียว่ายากหรือง่ายต่อการบำบัดหรือกำจัดมีความเป็นพิษมากน้อยแค่ไหน หรือตามน้ำหนักหรือปริมาณของเสีย ค่าใช้บริการจะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคำนึงถึงความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม การเก็บค่าใช้บริการประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นการจ่ายให้กับแหล่งบำบัดมลพิษของรัฐโดยตรงที่พบเห็นแพร่หลายมากที่สุดคือ การเก็บเงินค่าเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอย หรือการเก็บค่าดูดสิ่งปฏิกูล เป็นต้น ข้อดีของค่าใช้บริการ คือ สามารถนำมาเป็นค่าใช้จ่ายที่ครอบคลุมการรวบรวมและการบำบัดหรือกำจัดของเสีย และสามารถปรับเพิ่มลดได้สะดวก อีกทั้งสร้างแรงจูงใจ ให้ผู้เสียค่าบริการเมื่อต้องเป็นผู้จ่ายเงินก็จะพยายามลดปริมาณการผลิตของเสีย แต่ระบบนี้ก็มีข้อเสียคือ ไม่ควรใช้กับสารพิษหรือสารอันตรายที่ไม่ควรปล่อยลงสู่แหล่งน้ำอย่างเด็ดขาด (วาสินี นันทขว้าง, 2554)

2. ค่าปล่อยมลพิษ (Effluent Charge or Emission Charge)

การเก็บค่าปล่อยมลพิษเป็นการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยการจัดเก็บค่าปล่อยมลพิษหรือค่าธรรมเนียมนี้ก็เพื่อลดปริมาณมลพิษหรือปรับปรุงคุณภาพ

สิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นโดยให้ผู้ก่อมลพิษจ่ายค่าใช้จ่ายในการใช้บริการสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับปริมาณและลักษณะของสารมลพิษ รวมทั้งค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป การเก็บค่าปล่อยมลพิษประเภทนี้มักทำควบคู่กับมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุมให้ได้มาตรฐานโดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ซึ่งแนวคิดของการเก็บค่าธรรมเนียมก็คือ มลพิษทุกหน่วยที่ธุรกิจปล่อยออกมาต้องมีการเก็บค่าธรรมเนียม เพื่อจูงใจให้ธุรกิจลดการปล่อยมลพิษจนถึงระดับที่ทำให้ต้นทุนในการควบคุมมลพิษเท่ากับการเก็บค่าปล่อยมลพิษที่ธุรกิจต้องจ่าย การเก็บค่าปล่อยมลพิษจึงเป็นวิธีการจูงใจให้ธุรกิจมีการพัฒนาและหาเทคโนโลยีใหม่ที่ดีขึ้นในการควบคุมมลพิษเพื่อทำให้ค่าปล่อยมลพิษที่ธุรกิจต้องจ่ายลดลง การเก็บค่าปล่อยมลพิษที่นำมาใช้ในประเทศที่พัฒนาแล้วมักเป็นการเก็บจากแหล่งมลพิษที่ทราบที่มาอย่างแน่นอน (Point Sources) ซึ่งส่วนใหญ่นำมาใช้กับการควบคุมการปล่อยมลพิษจำพวกน้ำเสีย ขยะ และเสียง ข้อดีของค่าปล่อยมลพิษ คือ เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่จะใช้ในการบำบัดหรือกำจัดสารมลพิษ โดยจะปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมได้ง่าย ทำให้เปลี่ยนอัตราได้ตามความเหมาะสมกับสภาพสังคมในขณะนั้นๆ เมื่อมีการใช้ค่าปล่อยมลพิษอาจเป็นการกระตุ้นและสร้างแรงจูงใจในการพยายามที่จะลดมลพิษที่ปล่อยออกมา (วาสินี นันทขว้าง, 2554)

3. ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (Product Charge)

ค่าผลิตภัณฑ์เป็นค่าธรรมเนียมหรือภาษีที่เก็บเพิ่มเข้าในผลผลิต หรือปัจจัยการผลิตที่มีแนวโน้มที่ก่อให้เกิดมลพิษกับสิ่งแวดล้อม เมื่อนำมาใช้ในกระบวนการผลิต การบริโภค หรือเมื่อภาชนะบรรจุภัณฑ์ดังกล่าวก่อให้เกิดมลพิษกับสิ่งแวดล้อมในการกำจัด ดังนั้น เมื่อมีการเก็บค่าผลิตภัณฑ์จะทำให้ต้นทุนของวัสดุมีพิษนั้นเพิ่มขึ้น ซึ่งจูงใจให้ผู้ผลิตหรือผู้บริโภคต้องมีการใช้ผลิตภัณฑ์ทดแทนที่เป็นมิตรและให้ความปลอดภัยกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น การเก็บค่าผลิตภัณฑ์เป็นต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมในแต่ละขั้นตอนของวัฏจักรผลิตภัณฑ์ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การใช้และการกำจัด โดยทำการเก็บค่าผลิตภัณฑ์เพื่อควบคุมมลพิษ อย่างไรก็ตาม การเก็บค่าผลิตภัณฑ์อาจเก็บจากคุณสมบัติบางประการของผลิตภัณฑ์ เช่น ส่วนประกอบของซัลเฟอร์ในถ่านหิน หรือจากตัวผลิตภัณฑ์เอง เช่น ค่าถ่านหิน เป็นต้น ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์มีข้อดี คือ เป็นแหล่งรายได้เพื่อใช้ในการบำบัดหรือกำจัดของเสียและภาษีนี้สามารถนำมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ง่าย เป็นแรงจูงใจให้ลดการใช้สินค้าที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกระตุ้นให้เกิดการนำสินค้า

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ทดแทนมาใช้ อีกทั้ง ยังสามารถนำมาใช้กับแหล่งกำเนิดมลพิษเคลื่อนที่และมลพิษที่ไม่สามารถกำหนดสถานที่ได้ (วาสินี นันทขว้าง, 2554)

4 ค่าธรรมเนียมการจัดการหรือค่าบริหารจัดการ (Administration Fee or Administrative Charges)

ค่าธรรมเนียมการจัดการหรือค่าบริหารจัดการ เป็นเงิน หรือค่าธรรมเนียมที่จ่ายสำหรับการรับบริการจากผู้ที่ได้รับมอบอำนาจในการควบคุมดูแลด้านสิ่งแวดล้อม (Control and Authorization Fee) เช่น ค่าจดทะเบียนสารเคมีที่กำหนด หรือเป็นค่าบริหารและบังคับใช้ระเบียบต่างๆ เป็นต้น หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นเงินที่เรียกเก็บตามกฎหมาย ซึ่งมีหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการเก็บและกฎหมายรองรับ สำหรับค่าธรรมเนียมในการจัดการนั้นจะเรียกเก็บจากผู้ประกอบการหรือผู้ก่อมลพิษที่แสวงหาผลกำไร โดยเรียกเก็บทันทีที่ยื่นขออนุญาตดำเนินการ ซึ่งอาจจ่ายเป็นก้อนเพียงครั้งเดียว หรือเป็นรายปี หรือทุกสิ้นงวดระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ อัตราค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจะแตกต่างกันตามขนาดของพื้นที่ ปริมาณ และชนิดของมลพิษ (วาสินี นันทขว้าง, 2554)

การจัดเก็บภาษี (Tax)

ภาษีที่เก็บอาจอยู่ในรูปภาษีสิ่งแวดล้อมโดยเก็บจากมลพิษที่ผู้ประกอบการทำให้เกิดขึ้น หรือทำให้ฐานทรัพยากรลดลง ซึ่งมีผลให้ผู้ประกอบการต้องลดการก่อมลพิษ ชะลอการใช้ทรัพยากร หรือเก็บจากผลผลิตที่ได้มาจากกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ซึ่งมีผลทางอ้อมทำให้ผู้บริโภคลดการบริโภคลงและทำให้ผู้ประกอบการต้องลดการผลิตลง อันจะช่วยลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมในที่สุด นอกจากนี้ยังสามารถเรียกเก็บจากปัจจัยการผลิต ที่เป็นปัจจัยสำคัญของกิจกรรมที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือเก็บจากการนำเข้าหรือส่งออกสินค้าที่นำมาใช้ในการผลิตหรือกิจกรรมอื่น รวมทั้งการบริโภคที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม ข้อดีของการจัดเก็บภาษีคือ การที่สามารถวางระบบให้สอดคล้องไปกับ ระบบการเก็บภาษีที่มีใช้กันอยู่แล้ว ไม่สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายในการติดตามควบคุม ทั้งยังเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ แต่มาตรการนี้มีข้อเสียคือ การขาดความยืดหยุ่น ยากต่อการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อม ซึ่งมีโอกาสจะเปลี่ยนแปลงได้ง่ายและรวดเร็ว (วาสินี นันทขว้าง, 2554)

ภาษีที่นำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ได้แก่ การกำหนดภาษีผลผลิตหรือวัตถุดิบ (Input/Output Taxes) ภาษีจากการขายหรือภาษีสรรพสามิต (Sale or Exercise Taxes) และ

การกำหนดอัตราภาษีให้ต่างกัน (Tax Differentiation) การใช้ระบบภาษีในการจัดการสิ่งแวดล้อมนี้มีวัตถุประสงค์ให้ผู้บริโภคและผู้ประกอบการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปสู่การบริโภคหรือการจัดการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยลง เหมาะสำหรับมาใช้กับแหล่งกำเนิด มลพิษเคลื่อนที่ (Mobile Source) และแหล่งกำเนิดมลพิษแบบไม่เฉพาะเจาะจง (Non-point Source) เช่น ราคาน้ำมันเบนซินไร้สารตะกั่วที่ถูกกว่าน้ำมันเบนซินมีสารตะกั่วก็เป็นการใช้มาตรการภาษีในสินค้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่างกัน ประสิทธิภาพในการใช้ระบบนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการหาสินค้า ทดแทน ถ้าสัดส่วนต้นทุนของสินค้าหรือปัจจัยที่ใช้มีน้อย การใช้มาตรการดังกล่าวก็จะมีผลน้อย แต่ถ้าสินค้ามีโอกาสทดแทนได้มากและสัดส่วนต้นทุนในด้านสิ่งแวดล้อมมีมาก มาตรการดังกล่าวก็จะมีประสิทธิภาพมากสำหรับรายได้จากการเก็บภาษีจากการขายสินค้าก็อาจนำมาใช้ปรับปรุงสิ่งแวดล้อม ที่เกิดจากสินค้านั้นได้โดยตรง

ส่วนภาษีที่แตกต่างเป็นภาษีที่นำไปหักลดสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ไม่เป็นปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม (Environmentally-friendly Products) โดยทำให้ราคาผลิตภัณฑ์ดังกล่าวถูกลง หรือในทางตรงกันข้ามสามารถนำไปใช้เก็บกับภาษีผลิตภัณฑ์ที่ทำลายสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้ราคาผลิตภัณฑ์ดังกล่าวแพงขึ้น ตัวอย่างเช่น ประเทศฟินแลนด์เก็บภาษีรถยนต์ที่ผลิตในปีต่างๆ กันไม่เท่ากัน โดย รถยนต์ที่ผลิตในปี ค.ศ.2002 รัฐให้หักลดภาษีรถยนต์ได้ 760 ยูโร ในขณะที่รถยนต์ที่ผลิตก่อนปี ค.ศ. 1988 รัฐให้หักลดภาษีรถยนต์ได้เพียง 589 ยูโรเท่านั้น เป็นต้น

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ต่างๆ ที่กล่าวมานี้ ได้มีการนำมาใช้กันเป็นระยะเวลานานพอสมควรแล้วในต่างประเทศ ส่วนใหญ่เป็นการนำมาใช้ในประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะประเทศในกลุ่ม OECD ขณะที่การนำมาใช้ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาพบว่ามีน้อยมาก สำหรับรูปแบบและลักษณะการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ จะเป็นการใช้ร่วมกันระหว่างวิธีการบังคับและควบคุมโดยตรงกับเครื่องมืออื่นๆ เนื่องจากเครื่องมือต่างๆ จะมีความเหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมสังคม และโครงสร้างของสถาบันที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมิได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย การใช้มาตรการหลายๆ อย่างร่วมกันเพื่อจัดการด้านสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น (วาสินี นันทขว้าง, 2554)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

มาตรการทางกฎหมาย

การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะถูกลงโทษไม่ว่าจะเป็นก่อนการกระทำ โดยการกำหนดให้จ่ายเงินคืนเมื่อมีการทำตามกฎหมาย หรือ หลังกระทำ โดยการคิดค่าปรับเมื่อไม่ทำตามกฎหมาย แรงจูงใจโดยการบังคับทางกฎหมายเป็นเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ที่ทำให้เกิดการทำตามกฎหมาย เพราะเมื่อมีผู้ก่อมลพิษเลือกที่จะไม่ทำตามกฎหมายก็มีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น เครื่องมือด้านแรงจูงใจโดยการบังคับทางกฎหมายนี้ มีหลายประเภทคือ (วาสินี นันทขว้าง, 2554)

1. ค่าปรับในการไม่ปฏิบัติตาม (Non-Compliance Fee)

การเก็บค่าปรับในการไม่ปฏิบัติตามเป็นการใช้หลักผสมผสานระหว่างการให้เงินอุดหนุนและการเก็บค่าปรับแบบสุ่ม กล่าวคือ ถ้าความเข้มข้นของมลพิษเกินกว่าระดับมาตรฐานที่กำหนดไว้ ผู้ที่ควบคุมกฎระเบียบจะเลือกผู้ผลิตอย่างน้อย 1 รายขึ้นมาโดยการสุ่มและเก็บค่าปรับ และนำเงินค่าปรับดังกล่าวเมื่อหักค่าเสียหายที่เกิดกับสังคมออกแล้วคืนกลับไปให้ผู้ผลิตรายอื่น ซึ่งกลไกการลงโทษแบบสุ่มตัวอย่างนี้ทำให้ต้นทุนที่คาดว่าจะหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น และถ้ามีการเก็บอย่างเหมาะสมจะช่วยให้ควบคุมระดับมลพิษได้ในระดับที่ต้องการ โดยไม่ต้องควบคุมผู้ผลิตแต่ละราย จำนวนค่าปรับจะเป็นเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับผลกำไรที่ได้จากการไม่ทำตามกฎหมายและความรุนแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้น (วาสินี นันทขว้าง, 2554)

2. พันธบัตรการดำเนินการ (Performance Bond)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

พันธบัตรการดำเนินการเป็นเครื่องมือที่มีเป้าหมาย เพื่อเปลี่ยนความรับผิดชอบในการควบคุมการใช้ทรัพยากร เช่น ป่าไม้หรือเหมืองแร่ เป็นต้น ไปให้กับผู้ผลิตและผู้บริโภคให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยการเก็บเงินค่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมไว้ล่วงหน้า เพราะรัฐมักจะต้องเป็นผู้รับภาระทางการเงินเป็นจำนวนมากในการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรหรือแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น ภายหลังจากที่มีการตัดไม้หรือฟื้นฟูความเสียหายสิ่งแวดล้อมหลังจากการทำเหมืองแร่ เป็นต้น ในการกำหนดให้ผู้ผลิตต้องซื้อพันธบัตรเป็นการกำหนดต้นทุนที่แท้จริงในการหลีกเลี่ยงหรือไม่หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม เพราะถ้ามีการตรวจพบ ธุรกิจจะสูญเสียพันธบัตรดังกล่าวทันที ผู้ผลิตจะคำนึงถึงผลกระทบดังกล่าวในการตัดสินใจผลิตสินค้าหรือบริการ และพยายามดำเนินการรักษาสิ่งแวดล้อมตามที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ซึ่งจะช่วยให้ระดับการควบคุมมลพิษเป็นไปตามระดับที่สังคมต้องการ โดยทั่วไปแล้ว

มูลค่าพันธบัตรจะถูกกำหนดโดยผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมของผู้ผลิต ถ้าผู้ผลิตแสดงให้เห็นว่าต้นทุนของความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมการผลิตน้อยกว่าต้นทุนในการซื้อพันธบัตร มูลค่าของพันธบัตรจะลดลง ดังนั้น ธุรกิจจึงมีแรงจูงใจเพื่อที่จะลงทุนในการทำวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ทำให้เกิดการใช้ปัจจัยการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นหรือทำให้มูลค่าความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมนั้นเพิ่มมากขึ้น (วาสินี นันทขว้าง, 2554)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงสรุปได้ว่า แนวคิดในการใช้มาตรการในเชิงเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม มีข้อดีหลายประการเพื่อการคุ้มครองป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงขยะพลาสติกทางน้ำ จึงควรนำมาตรการดังกล่าวมาใช้เพื่อควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 3
วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพในหัวข้อเรื่อง การศึกษามาตรการสากลในการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทยผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยการวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วย ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research) ได้แก่ เอกสารวิชาการ หนังสือราชการ สื่อสิ่งพิมพ์ เป็นต้น และการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก (In-dept interview) กับส่วนราชการ และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมควบคุมมลพิษ กรมเจ่าท่า และองค์การสหประชาชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการในการควบคุมการปล่อยทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทย และการนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ในการแก้ปัญหา โดยพิจารณาว่าหน่วยงานได้มีมาตรการที่เกี่ยวข้องอย่างไร และได้นำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้มาใช้หรือไม่ แค่ไหน เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติกทางน้ำในประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

3.1 การวิจัยเอกสารโดยการศึกษากฎระเบียบ เอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ วิทยานิพนธ์และงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.2 การสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก (In-dept interview) กับส่วนราชการและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3.1 การวิจัยเอกสารโดยการศึกษากฎระเบียบ เอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ วิทยานิพนธ์และงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.1.1 ศึกษาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้กับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เช่น การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมและค่าธรรมเนียมในการจัดการมลพิษ จากวิทยานิพนธ์หัวข้อเรื่อง แนวคิดและหลักการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม

3.1.2 ศึกษาเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) ในเป้าหมายที่ 14 การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน จากเอกสารเผยแพร่ขององค์การสหประชาชาติ

3.1.3 ศึกษาแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคเกี่ยวกับขยะทะเล ค.ศ. 2019 เรื่อง SEA of Solutions

3.1.4 ศึกษาอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เรื่องการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่ปรากฏอยู่ในภาค 12

3.1.5 ศึกษาแนวปฏิบัติการโลกเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกิจกรรมบนบก ค.ศ.1995 เรื่องขยะพลาสติก

3.1.6 ศึกษาพระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1997 ของประเทศออสเตรเลีย ในเรื่องผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องชดใช้ค่าเสียหาย

3.1.7 ศึกษากรณีตัวอย่างการดำเนินการลดการใช้พลาสติกในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศไอร์แลนด์ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศอังกฤษ จากเอกสารวิชาการเรื่องพลาสติกสิ่งปลอมปนในชีวิตและสิ่งแวดล้อม

3.1.8 ศึกษาปริมาณขยะพลาสติกในประเทศไทย จากจากเอกสารเผยแพร่ของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

3.1.9 ศึกษาปัญหาขยะพลาสติกในเกาะสีชัง จากวิทยานิพนธ์หัวข้อเรื่อง ประเภท ปริมาณและการกระจายตัวของขยะพลาสติกจากกิจกรรมมนุษย์ในเขตน้ำขึ้นน้ำลงบริเวณ เกาะสีชัง จังหวัดชลบุรี ประเทศไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3.1.10 ศึกษาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด ในเรื่องการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษ

3.1.11 ศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในเรื่อง ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องชดใช้ค่าเสียหายเพื่อความเสียหายที่ตนได้ก่อขึ้น

3.1.12 ศึกษาพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เรื่องข้อห้ามไม่ให้มีการกระทำอันจะก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ

3.1.13 ศึกษาแผนการจัดการขยะพลาสติกอย่างบูรณาการ จากเอกสารเผยแพร่ของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

3.1.14 ศึกษาเรื่องกองทุนสิ่งแวดล้อม จากเอกสารเผยแพร่ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

3.2 การสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก (In-dept interview) กับหน่วยงานราชการและองค์การระหว่างประเทศ

การสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก (In-dept interview) กับส่วนราชการและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. เจ้าหน้าที่กองจัดการของเสียและอันตราย กรมควบคุมมลพิษ

2. เจ้าหน้าที่สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 4 กรมเจ้าท่า

3. เจ้าหน้าที่สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 6 กรมเจ้าท่า

4. เจ้าหน้าที่ศูนย์จัดเก็บข้อมูลและประสานงานด้านขยะทางทะเล (Marine Litter Focal Point) สำนักงานภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP Regional Office for Asia and the Pacific)

โดยกำหนดคำถามในการสัมภาษณ์เพื่อทราบข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำ รวมถึงการนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ การปฏิบัติงานด้านการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้มาตรการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ในส่วนของการวิจัยเอกสาร (Documentary research) จะทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่างๆ โดยนำมาเชื่อมโยงและอภิปรายข้อมูล ในส่วนของแบบสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก (In-dept interview) จะทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสนทนากับหน่วยงานราชการและองค์การระหว่างประเทศ โดยมีข้อคำถามในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำและหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และรวบรวมคำตอบหรือความคิดเห็นนำมาเชื่อมโยงและอภิปรายข้อมูล

บทที่ 4
ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 ขยะพลาสติกในประเทศไทย

4.1.1 ปริมาณขยะพลาสติก

ในปี 2560 พบว่ามีการผลิตเม็ดพลาสติกภายในประเทศ 8.518 ล้านตันมีการส่งออกเม็ดพลาสติก 5.199 ล้านตัน เหลือบริโภคภายในประเทศ 3.319 ล้านตัน และการนำเข้าเม็ดพลาสติก 1.962 ล้านตัน ทำให้มีการบริโภครวมภายในประเทศ 5.281 ล้านตันโดยมีการใช้งานพลาสติกในเกือบทุกสาขาอุตสาหกรรม ทั้งในบรรจุภัณฑ์ (Packaging) เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิคส์ (Electrical & Electronics) การก่อสร้าง (Construction) ชิ้นส่วนรถยนต์ (Auto Part) เครื่องใช้ในครัวเรือน (House ware) และอื่น ๆ โดยพบว่า มีสัดส่วนการใช้พลาสติกเพื่อผลิตบรรจุภัณฑ์ (Packaging) มากที่สุดที่จำนวน 2.331 ล้านตัน (44.1%) ซึ่งเป็นการใช้งานในระยะสั้นที่ก่อให้เกิดขยะมากที่สุด และจากผลการศึกษาโครงการจัดทำฐานข้อมูลขยะพลาสติกตามแนวคิด Material Flow Analysis โดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่าในปี 2560 มีขยะพลาสติกเกิดขึ้นประมาณ 1.91 ล้านตัน มีการนำขยะพลาสติกกลับไปใช้ประโยชน์ประมาณปีละ 0.41 ล้านตัน (21.5 %) ส่วนที่เหลือ 1.5 ล้านตัน (78.5%) บางส่วนจะถูกนำไปกำจัดและบางส่วนตกค้างในสิ่งแวดล้อมทั้งทางบกและทางทะเลส่วนใหญ่พบว่าเป็นขยะพลาสติกประเภทถุงพลาสติกชนิดต่าง ๆ ขวดพลาสติก กล่องแก้ว ถาดพลาสติก จุกฝาพลาสติก ช้อนส้อมพลาสติก หลอดพลาสติก แห อวน ตาข่าย และรองเท้าทำจากพลาสติก โดยการกำจัดขยะพลาสติกส่วนใหญ่ใช้วิธีฝังกลบ ซึ่งต้องใช้พื้นที่ในการฝังกลบมากกว่าขยะประเภทอื่น อีกทั้งใช้เวลาในการย่อยสลายมากกว่า 100 ปี หากเผาขยะพลาสติกทั่วไปโดยไม่ใช้เตาเผา ที่มีคุณภาพจะทำให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน (กรมควบคุมมลพิษ, 2561)

4.1.2 ปัจจัยจากกิจกรรมของมนุษย์ที่มีผลต่อประเภทและปริมาณของขยะพลาสติกบริเวณหาดท่าวัง เกาะสีชัง จังหวัดชลบุรี

เมื่อพิจารณาประเภทของขยะทะเลที่พบมากที่สุดบริเวณหาดท่าวัง จะเห็นได้ว่าเป็นขยะที่มาจากกิจกรรมในชีวิตประจำวันของมนุษย์ โดยขยะพลาสติกประเภทถุงพลาสติก LDPE เป็นปริมาณมากที่สุดซึ่งขยะพลาสติกประเภทดังกล่าวถูกผลิตขึ้นมาเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับมนุษย์ในชีวิตประจำวัน ผลการศึกษาครั้งนี้สอดคล้องกับรายงานการพบขยะพลาสติกประเภทนี้ในปริมาณมากที่สุดบริเวณหาดบางพระซึ่งเป็นบริเวณที่อยู่ติดกับชุมชน (เผ่าเทพ เชิดสุขใจ, 2559)

และบริเวณหาดบางแสน จ.ชลบุรี และหาดทรายรี จ.ชุมพร ซึ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยว (นวลพรรณ คณานุรักษ์, 2555) ส่วนประเภทที่พบมากรองลงมาในบริเวณหาดท่าวังคือขยะพลาสติกประเภทเชือกไนลอน (PA) ซึ่งเป็นวัสดุอุปกรณ์สำคัญในการประมง เช่น อวน เอ็นเบ็ดตกปลา และใช้เป็นอุปกรณ์ในการมัดเกี่ยวพันต่างๆ จึงมักพบได้มากในบริเวณที่มีกิจกรรมเกี่ยวกับการประมง เช่นเดียวกับบริเวณหาดแสมสารและหาดบางพระ จ.ชลบุรีที่เป็นบริเวณที่มีกิจกรรมการประมงเกิดขึ้นจึงพบขยะประเภทนี้มากเช่นกัน (เผ่าเทพ เชิดสุขใจ, 2559) และขยะพลาสติกประเภทพลาสติกแข็ง (HDPE) ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ทั้งในครัวเรือน เช่น ขวดผลิตภัณฑ์น้ำยาล้างจาน น้ำยาล้างห้องน้ำ หรือในการประมง เช่น ขวดน้ำมันเครื่อง หรือการนำเอามาทำเป็นทุ่นลอย หรือในการขนส่งสินค้าทางทะเล เช่นนำมาทำเป็นอุปกรณ์กันกระแทกข้างเรือ เป็นต้น จึงทำให้พบขยะประเภทนี้ได้ในหาดท่าวัง (ศรุท ข่ายแก้ว, 2559)

ปริมาณของขยะที่พบในบริเวณหาดท่าวังมีปริมาณมาก ซึ่งเป็นผลมาจากบริเวณหาดท่าวังตั้งอยู่ทางทิศใต้ของชุมชนที่มีประชากรบนเกาะสีชังอาศัยอยู่หนาแน่น จึงทำให้พบปริมาณของขยะพลาสติกได้มาก การตั้งอยู่ของหาดท่าวังที่ติดกับสะพานอัษฎางค์ที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวยอดนิยมของเกาะสีชังที่นักท่องเที่ยวกว่าร้อยละ 90 นิยมมาเที่ยวยังบริเวณนี้ และเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของชาวบ้านบนเกาะสีชังในช่วงเย็น อีกทั้งด้านหน้าของหาดยังเป็นบริเวณขนถ่ายสินค้าทางทะเลที่มีกิจกรรมอย่างต่อเนื่องตลอดทั้งปี ซึ่งสร้างปริมาณของขยะได้ตลอดตามปริมาณของการขนส่งที่อาจมากน้อยในแต่ละช่วงของปี กิจกรรมที่เกิดขึ้นบริเวณโดยรอบหาดท่าวังนี้มีผลเกี่ยวข้องกับประเภทของขยะพลาสติกที่พบและปริมาณของขยะพลาสติกที่ในแต่ละครั้งที่ทำการสำรวจ (ชลธยา ทรงรูป, 2548)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

4.1.3 การศึกษาทัศนคติของนักท่องเที่ยวบริเวณเกาะสีชังที่มีต่อขยะพลาสติก

บริเวณหาดท่าวังเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมมากที่สุดร้อยละ 92 ของเกาะสีชัง ระดับความนิยมนี้สัมพันธ์กับปริมาณของขยะทะเลที่พบในแต่ละหาด คือ บริเวณหาดท่าวังมีปริมาณของขยะทะเลมากที่สุด โดยจำนวนนักท่องเที่ยวนี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นทุกปี ดังนั้นหากไม่มีการพัฒนาและจัดการปัญหาขยะบนบกซึ่งเป็นต้นเหตุของขยะทะเลเหล่านี้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น คาดการณ์ได้ว่าปัญหาขยะทะเลบริเวณรอบเกาะสีชังจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยความเห็นของนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ มากกว่าร้อยละ 80 ยังคงให้ความสนใจที่จะกลับมาเที่ยวยังเกาะสีชังและยินดีที่จะแนะนำให้บุคคลอื่นมาเที่ยวยังเกาะสีชัง ซึ่งอาจจะเป็นเพราะสภาพ

ของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลยังคงอุดมสมบูรณ์บวกกับปัจจัยการเดินทางที่สะดวกนั่นย่อมส่งผลให้ในอนาคตอาจมีนักท่องเที่ยวให้ความสนใจมาเที่ยวยังเกาะสีชังเพิ่มจากการบอกเล่าถึงประการณ์การมาเที่ยวเกาะสีชังจากนักท่องเที่ยวที่เคยมาเที่ยวแล้ว แต่ร้อยละ 70 ของนักท่องเที่ยวมองว่าการพบเห็นขยะในแหล่งท่องเที่ยวหรือบริเวณชายหาดทำให้เสียบรรยากาศการท่องเที่ยว พักผ่อน และส่งผลต่อการตัดสินใจในการเลือกสถานที่ท่องเที่ยว จึงมีความจำเป็นอย่างมากในการเร่งพัฒนาระบบการรักษาความสะอาดของสถานที่ท่องเที่ยวบนเกาะให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (ศรุท ข่ายแก้ว, 2559)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีการใช้พลาสติกจำนวนมาก ซึ่งการใช้พลาสติกเพื่อผลิตบรรจุภัณฑ์ (Packaging) ก่อให้เกิดขยะพลาสติกมากที่สุด และแม้จะมีการนำขยะพลาสติกกลับไปใช้ประโยชน์ก็มีจำนวนน้อยเพียง 21.5 % แต่ที่เหลืออีก 78.5% จะมีขยะพลาสติกบางส่วนจะถูกนำไปกำจัด ซึ่งใช้พื้นที่ในการกำจัดมากและใช้เวลาในการย่อยสลายนาน และมีขยะพลาสติกบางส่วนตกค้างในสิ่งแวดล้อมทั้งทางบกและทางทะเล และจากการศึกษาขยะพลาสติกบริเวณเกาะสีชังจะเห็นได้ว่าเป็นขยะที่มาจากกิจกรรมในชีวิตประจำวันของมนุษย์ โดยขยะถุงพลาสติกมีปริมาณมากที่สุด ซึ่งระดับความนิยมของนักท่องเที่ยวสัมพันธ์กับปริมาณของขยะที่พบในแต่ละหาดด้วย ดังนั้นเพื่อการรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและกระตุ้นการท่องเที่ยวจึงจำเป็นที่จะต้องนำมาตรการสากลและหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

4.2 การใช้มาตรการสากลเพื่อควบคุมทางทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทย

4.2.1 การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลในภาค 12 ของ UNCLOS

มาตรการสากลในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำที่ประเทศไทยได้ลงนามและให้สัตยาบันคือ อนุสัญญาสหประชาชาติกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS) ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่วางกรอบเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้ในภาค 12 โดย UNCLOS มีลักษณะเป็นอนุสัญญาที่วางกรอบของหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้รัฐทั้งหลายยึดถือปฏิบัติ แต่ไม่ได้บัญญัติไว้โดยละเอียดเกี่ยวกับแหล่งที่มาหรือการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลแต่ละประเภท ซึ่ง UNCLOS ไม่ได้กำหนดมาตรการในการควบคุมขยะพลาสติกทางน้ำไว้โดยตรง แต่เป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล

อย่างไรก็ตาม UNCLOSได้แฝงไว้ด้วยแนวคิดและหลักการในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (กมลวิทย์ โสภิกุล, 2543)

UNCLOS ไม่ได้กำหนดมาตรการในการควบคุมขยะพลาสติกทางน้ำไว้โดยตรง แต่เป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล และUNCLOS ไม่ได้ให้ความหมายของขยะพลาสติกทางน้ำไว้ แต่ UNCLOS ระบุถึงคำว่า “มลพิษ” ไว้ใน UNCLOS ภาค 12 อีกทั้งได้ให้นิยามคำว่า “ภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล” หมายถึง การที่มนุษย์ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม นำวัตถุหรือพลังงานเข้าไปสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมทั้งบริเวณปากแม่น้ำซึ่งก่อหรือน่าจะก่อผลเสียและอุปสรรคต่อกิจกรรมต่าง ๆ ทางทะเล รวมทั้งการประมงและการใช้ประโยชน์จากทะเลโดยชอบอื่น ๆ การทำให้น้ำทะเลเสื่อมคุณภาพสำหรับการใช้ประโยชน์และการทำให้ความน่ารื่นรมย์ลดลง ตาม UNCLOS ข้อ 1 (4) (United Nations Convention on the Law of the Sea) ดังนั้น ขยะพลาสติกทางน้ำจึงเป็นมลพิษตาม UNCLOS ในอันที่จะต้องป้องกัน ลด และควบคุมเพื่อมิให้เกิดภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเล

สำหรับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกทางน้ำนั้น UNCLOS ข้อ 207 ได้กำหนดให้รัฐออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะทะเล รวมทั้งแม่น้ำ ท่อ และสิ่งก่อสร้างเพื่อการระบายน้ำ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์มาตรฐานและแนวปฏิบัติและวิธีการดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะ ซึ่งตกลงกันระหว่างประเทศให้รัฐใช้มาตรการอื่นเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเล ให้รัฐเพียรพยายามประสานนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ในระดับภูมิภาคที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางการทูต ให้รัฐพยายามที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน และแนวปฏิบัติและวิธีดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะในระดับโลกและภูมิภาค เพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะในทะเล โดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะภูมิภาค ความสามารถทางเศรษฐกิจ และความต้องการเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐกำลังพัฒนา หลักเกณฑ์ มาตรฐานและแนวปฏิบัติและวิธีดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะเช่นว่านั้น ต้องมีการตรวจสอบซ้ำเป็นครั้งคราวตามที่จำเป็นและมีกฎหมาย ข้อบังคับ มาตรการ หลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติและวิธีการดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะ ซึ่งรวมถึงมาตรการที่มุ่งลดการปล่อยขยะเป็นอันตราย หรือให้โทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีสารซึ่งยังคงอยู่ได้นาน ลงไปในสิ่งแวดล้อมทางทะเลให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (United Nations Convention on the Law of the Sea)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เมื่อพิจารณา UNCLOS ข้อ207 แล้วจะเห็นว่าเป็นการกำหนดพันธกรณีของรัฐภาคีไว้ในเรื่องการออกกฎหมายภายในข้อบังคับ หลักเกณฑ์ แนวทางในการป้องกัน ลดและควบคุมขยะพลาสติกในทะเล ซึ่งรัฐภาคีจะต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์และหลักการที่ตกลงกันในระดับภูมิภาคและระดับโลกซึ่งเป็นการกำหนดขอบเขตอย่างกว้าง โดยไม่มีการระบุรายละเอียด นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมาย UNCLOS ข้อ 213 กำหนดให้รัฐบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับแห่งรัฐที่ออกตามข้อ 207 และให้ออกกฎหมายและข้อบังคับและดำเนินมาตรการอื่นที่จำเป็นเพื่ออนุวัติตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ใช้บังคับซึ่งกำหนดโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจหรือการประชุมทางการทูต จะเห็นได้ว่ารัฐภาคีมีพันธกรณีในการบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับที่ออกตามข้อ 207 ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศที่ผูกพัน (พิชญ์สินี ศรีสวัสดิ์, 2563)

4.2.2 แผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคเกี่ยวกับขยะทะเล ค.ศ. 2019 (RAP MALI)

ประเทศที่พัฒนาแล้วและอีกหลายประเทศในโลกได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งหมายถึงการพัฒนาที่ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และการฟื้นฟูทรัพยากรเพื่อให้มีใช้สำหรับคนรุ่นต่อๆไป ต่อมาได้ระบุไว้ในเป้าหมายของ United Nation (องค์การสหประชาชาติ) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ 1 มกราคม พ.ศ. 2559 และกำหนดให้บรรลุเป้าหมายใน ค.ศ. 2030 (พ.ศ. 2573) โดยเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 14 มุ่งให้มีการอนุรักษ์ใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนภายในปี พ.ศ. 2573 โดยเน้นการแก้ไขป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่มีชีวิตในระบบนิเวศทางทะเล อันเกิดจากการจับสัตว์น้ำที่เกินศักยภาพ (overfishing) การประมงผิดกฎหมาย ภาวะมลพิษ และสภาวะความเป็นกรดในน้ำทะเล (ocean acidification) เป้าหมายนี้ยังกำหนดให้มีการอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งตามแนวทางการบริหารจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ การเพิ่มพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเลและชายฝั่ง การพัฒนาขีดความสามารถและถ่ายทอดเทคโนโลยี รวมถึงองค์ความรู้ด้านการวิจัยทางทะเล การส่งเสริมประมงพื้นบ้าน และการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเป็นกรอบทางกฎหมายสำหรับการอนุรักษ์และการใช้มหาสมุทรและทรัพยากรเหล่านั้นอย่างยั่งยืน

ประเด็นที่ระบุไว้ในเป้าหมายที่ 14 มีความสำคัญในยุทธศาสตร์และนโยบายของประเทศไทย เนื่องจากเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในภาคการประมงและท่องเที่ยว จึงมีการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการ และ

แนวทางปฏิบัติเพื่อการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งไว้ โดยหนึ่งในเป้าหมายที่สำคัญคือเพื่อป้องกันและลดมลพิษทางทะเลทุกประเภท โดยเฉพาะจากกิจกรรมบนแผ่นดิน รวมถึงซากปรักหักพังทางทะเลและมลพิษของสารอาหาร (nutrient pollution) ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกันในการตรวจสอบความหนาแน่นของขยะพลาสติกในทะเล (Floating plastic debris density) โดยความหนาแน่นของขยะพลาสติกในน้ำทะเล หมายถึง อัตราส่วนของขยะพลาสติก (จำนวนชิ้น) ที่ลอยอยู่ในน้ำทะเลต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร ขยะพลาสติกมีน้ำหนักเบาและลอยน้ำได้ถูกพัดโดยกระแสน้ำและกระแสลมจากฝั่งลงสู่ทะเลมีปริมาณมากและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในช่วง 30 ปี ที่ผ่านมา พบว่าขยะในทะเลมีพลาสติกเป็นองค์ประกอบอยู่มากถึงร้อยละ 60 – 80 เนื่องจากพลาสติกสลายตัวได้ช้าทำให้เกิดอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตในทะเล ทั้งนี้ สำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ได้ดำเนินการพัฒนาระบบตรวจสอบความหนาแน่นของขยะพลาสติกในน้ำทะเลอย่างต่อเนื่อง (อำไพ หรคุณารักษ์, 2560)

ประเทศไทยเป็นสมาชิกกลุ่มประสานงานทางทะเลภูมิภาคเอเชียตะวันออก (Coordinating Body on the Sea of East Asia: COBSEA) ซึ่งได้มีแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคเกี่ยวกับขยะทะเล ค.ศ. 2019 (Regional Action Plan on Marine Litter : RAP MALI) เพื่อจัดการขยะในทะเลโดยบูรณาการอย่างยั่งยืนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ 14 ขององค์การสหประชาชาติที่มุ่งให้มีการอนุรักษ์ใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนภายในปี พ.ศ. 2573 โดยเน้นการแก้ไขป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรในระบบนิเวศทางทะเล ซึ่ง RAP MALI ได้กล่าวถึงวิธีการแก้ไขปัญหาขยะในทะเลโดยการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐของประเทศต่างๆ และให้ความสำคัญกับการวางแผนจัดการขยะในทะเลและการติดตามตรวจสอบในระดับภูมิภาค โดยมีการจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิกในภูมิภาคเอเชียตะวันออก ทั้งนี้ RAP MALI เป็นเพียงแผนที่ใช้ร่วมกันของประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชียตะวันออก ไม่มีสถานะเป็นสนธิสัญญาอันจะก่อให้เกิดการบังคับใช้ (โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ, 2562)

หนึ่งในกิจกรรมความร่วมมือตามแผนปฏิบัติการ RAP MALI ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาขยะพลาสติกในทะเลคือ SEA of Solutions ซึ่งเป็นกิจกรรมความร่วมมือที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีในการแก้ไขปัญหามลพิษพลาสติกที่แหล่งกำเนิด โดยมีการจัดอภิปรายสลับกับการประชุม

ที่เน้นการดำเนินการและนำเสนอกรณีศึกษา ซึ่งจัดขึ้นโดยโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) และหน่วยงานประสานงานด้านทะเลเอเชียตะวันออก (COBSEA) ที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลสวีเดน โดยมีการรวบรวมผู้ให้บริการด้านนโยบายการเปลี่ยนแปลงตลาดธุรกิจและเทคโนโลยีที่ทำให้สามารถสร้างเครือข่ายระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการพลาสติกเพื่ออำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนข้อมูล การทำงานร่วมกัน และการเป็นหุ้นส่วน ซึ่งส่งผลให้การผลิตพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวลดลง มีการใช้บรรจุภัณฑ์ทางเลือก และเพิ่มการรีไซเคิล โดยในกิจกรรมจะมีการหารือเกี่ยวกับความท้าทายในการจัดการขยะพลาสติกที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์โรคระบาด COVID-19 และระบุความพยายามอย่างต่อเนื่องในการตอบสนองของผู้คน และแนวทางแก้ไขของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย โดยมุ่งเน้นที่การลดการใช้พลาสติกและการรีไซเคิล กิจกรรมดังกล่าวสร้างโอกาสในการสร้างรายได้จากขยะพลาสติกสำหรับชุมชนและธุรกิจ ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจเพื่อความเข้าใจที่ดียิ่งขึ้นเกี่ยวกับการรับรู้ของตลาดและพฤติกรรมของผู้บริโภคพลาสติก (โครงการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ, 2563)

ผู้เขียนได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติหรือ UNEP โดยสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำ การปฏิบัติงานด้านการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้มาตรการ รวมถึงการนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้

การตรวจสอบข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติหรือ UNEP ให้ข้อมูลว่า UNEP, UNESCO และหน่วยงานอื่น ๆ ของสหประชาชาติสนับสนุนความพยายามเพื่อควบคุมขยะพลาสติกในทะเล UNEP ช่วยยกระดับการทำงานร่วมกันในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ เพื่อควบคุมมลพิษทางทะเล UNEP ร่วมมือกับกลุ่มประสานงานทางทะเลภูมิภาคเอเชียตะวันออก (COBSEA) เพื่อสนับสนุนความพยายามของประเทศในการร่วมพัฒนาแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคว่าด้วยขยะทะเล (RAP MALI) ที่ได้รับความเห็นชอบในปี 2019 กิจกรรมเหล่านี้เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและให้ความสำคัญกับการวางแผนจัดการขยะในทะเลและการติดตามตรวจสอบในระดับภูมิภาค ซึ่งหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเป็นที่ยอมรับอย่างดีในกฎหมายสิ่งแวดล้อมและแนวปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาที่ยั่งยืนทั่วโลก รวมถึงในข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมพหุภาคี มติ และการประกาศของสหประชาชาติ หลักการดังกล่าวได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนในแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคว่าด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ขยะทะเล (RAP MALI) ที่นำมาใช้โดยประเทศที่เข้าร่วมของกลุ่มประสานงานทางทะเลภูมิภาคเอเชียตะวันออก (COBSEA) ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีการใช้หลักการอย่างกว้างขวางกับขยะพลาสติกทางน้ำในทางกฎหมายและข้อบังคับของประเทศในแง่ของค่าธรรมเนียมและภาษี อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ได้กล่าวเสริมว่า กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในการสร้างระบบแห่งชาติเพื่อติดตามตรวจสอบการทิ้งขยะในทะเล รวมถึงการสร้าง national source inventory approach ซึ่งเป็นการวิเคราะห์การไหลของวัสดุพลาสติกและการประเมินระดับประเทศเรื่องแหล่งสะสมขยะในทะเล (Miss Natalie Harms, 2020)

จากข้อมูลนี้ เจ้าหน้าที่บอกว่าหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนในแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคว่าด้วยขยะทะเล (RAP MALI) ที่นำมาใช้โดยประเทศที่เข้าร่วมของกลุ่มประสานงานทางทะเลภูมิภาคเอเชียตะวันออก (COBSEA) ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีการใช้หลักการอย่างกว้างขวางกับขยะพลาสติกทางน้ำในทางกฎหมายและข้อบังคับของประเทศ จึงเห็นได้ว่าแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคเกี่ยวกับขยะทะเล (RAP MALI) ได้เน้นการจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิกในการแก้ไขปัญหาขยะในทะเล แต่ไม่ได้มีมาตรการในการควบคุมขยะพลาสติกทางน้ำอย่างชัดเจนให้ประเทศไทยนำมาปฏิบัติ

4.2.3 การใช้มาตรการเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ

การศึกษาการใช้มาตรการเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของ United Nations Environment Programme:UNEP ได้สรุปข้อดีของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ไว้ ดังนี้ (มนต์ทิพย์ สุขมูล, 2549)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

1. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ทำให้เกิดแรงจูงใจ นำไปสู่การสร้างกลไกให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและเกิดการลงทุนรูปแบบใหม่ รวมทั้งสามารถกำหนดให้เกิดการลดการใช้ต้นทุนทางธรรมชาติและมีการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์โดยการเก็บภาษีสามารถเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐในการนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมหรือเพื่อผลประโยชน์ของสังคม

3. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ทำให้รัฐสามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่ายโดยรวมในการควบคุมมลพิษให้บรรลุเป้าหมาย

4. ทำให้เกิดทางเลือกและอิสระในการปรับตัวแก่หน่วยงานทั้งผู้ผลิตและประชาชน ต่างจากมาตรการสั่งการและควบคุม คือ หน่วยงานมีศักยภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อมต่างกัน มาตรการทางเศรษฐศาสตร์จะทำให้หน่วยงานพิจารณาว่า จะใช้วิธีลดมลพิษโดยปรับเปลี่ยนการใช้เทคโนโลยีหรือยอมจ่ายภาษีสิ่งแวดล้อม

5. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์โดยการกำหนดกรรมสิทธิ์และความรับผิดชอบให้แก่เอกชน ด้วยการให้อำนาจกระทำการใดๆ ในกรรมสิทธิ์และความรับผิด สร้างแรงจูงใจให้กระทำใดๆ โดยมีสำนึกรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างระมัดระวัง

6. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เป็นการเพิ่มราคาสินค้าและบริการที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมให้ราคาสูงขึ้น จึงนำไปสู่รูปแบบการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน

UNEP ให้การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศต่างๆ นำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ไปพัฒนาและปฏิบัติใช้เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ซึ่งแนวคิดในการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในประเทศแถบยุโรป สำหรับประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดดังกล่าวบรรจุเข้าเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายของแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หรือเป็นผู้รับภาระในการบำบัดและกำจัดมลพิษ ซึ่งเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีควรมีลักษณะดังนี้ (สุทัศน์ ทองสถิต, 2549)

1. ควรให้ทางเลือกแก่ผู้ผลิตสินค้าหรือผู้ซื้อสินค้าว่าจะเลือกผลิตหรือบริโภคสินค้าใด

2. ควรมีลักษณะที่คล่องตัวและแปรผันได้พอสมควรตามสภาพของแต่ละพื้นที่ คือ อัตราค่าธรรมเนียมสามารถปรับให้เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ซึ่งค่อนข้างแตกต่างจากหลักกฎหมายทั่วไป เช่น การจัดเก็บภาษีในอัตราเดียวที่ใช้กันทั่วประเทศ

3. สามารถแสดงราคาสินค้าหรือบริการที่ถูกต้องให้กับผู้ผลิตและผู้บริโภค เพื่อให้ทราบถึงราคาและต้นทุนของสิ่งแวดล้อมและมลพิษ โดยยอมรับว่าการตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้บริโภคและ

ผู้ผลิต กล่าวให้ชัดเจนขึ้นก็คือ การที่ผู้ผลิตสามารถนำต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมบวกเข้าไปในราคาสินค้าและบริการ แล้วทำให้ผู้ซื้อสินค้าหรือบริการนั้นยังเลือกที่จะใช้สินค้านั้นอยู่

4. ควรมีลักษณะต่อเนื่อง แตกต่างจากมาตรการทางกฎหมายโดยทั่วไป ซึ่งมีลักษณะ Discrete Measure (ถูกกฎหมายหรือละเมิดกฎหมาย) คือจะมีการกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมไว้ หากการปล่อยของเสียไม่เกินมาตรฐานที่กำหนดไว้ถือว่าไม่ผิดกฎหมาย ทั้งที่ความเป็นจริงของเสียไม่ว่าจะมากน้อยเพียงใดย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น ในขณะที่การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การจัดเก็บภาษีมลพิษจะแปรผันตามปริมาณของเสียที่ปล่อยออกมาจากโรงงาน

อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรการอย่างเข้มงวดเพื่อควบคุมขยะ อาจทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจชะลอตัวและก่อให้เกิดการว่างงานเกิดขึ้นได้ การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ควรที่จะใช้วิธีการใดเพียงวิธีการเดียว แต่จะต้องนำวิธีการทั้งหมดมาใช้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดผลดีต่อสิ่งแวดล้อมมากที่สุด การปรับใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ต้องมีความเข้าใจถึงประเด็นปัญหาของสิ่งแวดล้อม ความเชื่อมโยงของนโยบายต่างๆ ในพื้นที่และการทำงานร่วมกันระหว่างเครื่องมือที่แตกต่างกันด้วย (วาสินี นันทขว้าง, 2554)

4.2.4 แนวทางเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกิจกรรมบนบก ค.ศ.1995 (GPA)

ในปัจจุบันยังไม่มีสนธิสัญญาที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกทางน้ำอย่างชัดเจน มีแต่เพียงโครงการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme : UNEP) ที่ได้พัฒนาหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะทางน้ำจากแหล่งบนบก เรียกว่า “แนวทางมอนทรีอัลเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากภาวะมลพิษจากแหล่งบนบก ค.ศ.1985” (Montreal Guidelines for the Protection of the Marine EnvironmentAgainst Pollution from Land-Based Sources) ซึ่งเป็นเพียงแนวทางที่มีลักษณะเป็นข้อเสนอแนะในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกทางน้ำจากแหล่งบนบกเท่านั้น ไม่มีสถานะเป็นสนธิสัญญาอันจะก่อให้เกิดการบังคับใช้เช่นเดียวกับสนธิสัญญา ต่อมาในปี ค.ศ.1995 สหประชาชาติภายใต้ UNEP ได้มีมติยอมรับตราสารจำนวน 2 ฉบับ คือ ปฏิญญาวอชิงตันว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกิจกรรมบนบก ค.ศ.1995 (Washington Declaration on Protection of the Marine Environment from Land-Based Activities) และแนวทางเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกิจกรรมบนบก ค.ศ.1995 (Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-Based Activities : GPA) โดยปฏิญญา

วอชิงตันสะท้อนเจตจำนงของรัฐในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกทางน้ำ โดยร่วมมือกันที่จะพัฒนาตราสารระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันตามแนวทางที่กำหนดใน GPA โดยมีหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการป้องกัน ลดและควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ซึ่งรวมถึงขยะพลาสติกทางน้ำจากกิจกรรมบนบกทั้งระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับโลก โดยจำแนกตามประเภทของมลพิษ สำหรับความสำคัญของ GPA ต่อรัฐ ในส่วนของการออกกฎหมายนั้นเนื่องด้วย UNCLOS ข้อ 207 ได้กำหนดให้รัฐออกกฎหมายและข้อบังคับเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งที่มาบนบก รวมทั้งแม่น้ำ ท่อ และสิ่งก่อสร้างเพื่อการระบายน้ำ โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์มาตรฐาน และแนวปฏิบัติและวิธีการดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะซึ่งตกลงกันระหว่างประเทศ และ GPA เป็นกฎเกณฑ์และมาตรฐานและวิธีดำเนินการที่ได้รับการเสนอแนะตกลงระหว่างประเทศ ดังนั้นในการออกกฎหมายของรัฐ รัฐต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์และมาตรฐานเกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุมขยะทางน้ำจากกิจกรรมบนบกตาม GPA อย่างไรก็ดี ทั้งปฏิญญาวอชิงตันและ GPA เป็นเพียงข้อเสนอแนะทางระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกัน ลด และควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางน้ำเท่านั้น มิได้มีสถานะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศแต่อย่างใด ปฏิญญาวอชิงตันและ GPA จึงไม่ต่างจากแนวทางมอนทรีอัล (จุมพต สายสุนทร, 2560)

ซึ่ง GPA ได้กำหนดกฎเกณฑ์และมาตรการในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกลงสู่ทะเล สรุปได้ดังนี้ 1)ลักษณะและผลกระทบจากขยะพลาสติกในทะเลลักษณะของขยะพลาสติกเป็นสิ่งที่เกิดจากการผลิตทั้งที่เป็นของแข็งซึ่งถูกทิ้ง ถูกกำจัด หรือถูกละทิ้งลงในสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง และมีผลกระทบจากขยะพลาสติกในทะเล คือการคุกคามสิ่งมีชีวิตทางทะเลด้วยการพันรอบตัวสิ่งมีชีวิต การที่สิ่งมีชีวิตกลืนกินขยะทะเลเข้าไป และการทำให้สิ่งมีชีวิตไม่หายใจ เป็นการทำลายทัศนียภาพทางพื้นที่ทางทะเลและชายฝั่งอันเป็นผลกระทบทางลบต่อการท่องเที่ยวและสุนทรียภาพโดยทั่วไป และกระทบต่อผลผลิตทางชีวภาพในพื้นที่ชายฝั่งอีกทั้งตามวรรค 140 แห่ง GPA จะเห็นได้ว่า แม้ว่า GPA จะเป็นเพียงแนวทางในการปฏิบัติเพื่อป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเล แต่สามารถทำให้เข้าใจโดยง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งแนวทางดังกล่าวเป็นแนวทางเบื้องต้นซึ่งรัฐสามารถเพิ่มเติมมาตรการหรือแนวทางต่าง ๆ ได้ 2)แหล่งที่มาของขยะพลาสติกในทะเล GPA วรรค 141 ได้อธิบายแหล่งที่มาของขยะพลาสติกในทะเลว่า ขยะทะเลได้เข้าสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งซึ่งมีแหล่งที่มาหลายแหล่ง รวมถึงการจัดการขยะที่แย่หรือการทิ้งเทขยะอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายลงสู่แม่น้ำและพื้นที่ชายฝั่ง ลมพัดพาขยะมาจากชุมชนชายฝั่ง

ขยะถูกส่งผ่านไปยังสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งผ่านระบบน้ำในเขตเทศบาลและแม่น้ำ ขยะพลาสติกในทะเลเกิดจากการทิ้งเทขยะในสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งโดยหน่วยงานเทศบาลหรือเรือท่องเที่ยวและเรือพาณิชย์ และ GPA วรรค143 ได้อธิบายว่า การเผาไหม้ขยะที่มีส่วนประกอบพลาสติกโดยไม่ได้มีการควบคุมอาจสร้างสาร POPs โลหะ และไฮโดรคาร์บอน อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งได้ จะเห็นได้ว่า นอกจาก GPAจะกล่าวถึงขยะพลาสติกที่ลงสู่ทะเลแล้ว ยังหมายความรวมถึงการเผาไหม้ขยะที่มีส่วนประกอบของเม็ดพลาสติกว่ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งด้วย 3) ปริมาณขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก GPA วรรค 142 ได้อธิบายว่า ร้อยละ 80 ของขยะทะเลมาจากแหล่งบนบก ขยะเหล่านี้ได้เดินทางมาเป็นระยะลอยมาในทะเลส่งผลกระทบในระดับภูมิภาคและในวงกว้าง และมีปริมาณเม็ดพลาสติกซึ่งถูกใช้ในอุตสาหกรรมหมุนเวียนและถูกทิ้งไว้ในมหาสมุทร จะเห็นได้ว่า GPA ได้อธิบายอย่างชัดแจ้งถึงแหล่งที่มาของขยะทะเลว่า ร้อยละ 80 มาจากแหล่งบนบก และระบุถึงผลกระทบของเม็ดพลาสติกว่าเม็ดพลาสติกจากอุตสาหกรรมก็ลงสู่ทะเลเช่นกัน อันเป็นการยืนยันว่าขยะทะเลจากแหล่งบนบกนั้นเป็นขยะพลาสติก 4) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ GPA ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินการ โดยวัตถุประสงค์แรก เป็นการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีการควบคุมและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในการรับ การเก็บ การรวบรวม การจัดการและการกำจัดขยะจากชุมชนชายฝั่ง วัตถุประสงค์ที่สอง เป็นการลดการปล่อยขยะ การปรับปรุงและการจัดการ รวมถึงการเก็บและการรีไซเคิลขยะ 5) กิจกรรม GPAได้กำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ตามการปฏิบัติการแห่งชาตินโยบายและมาตรการต่าง ๆของประเทศ 6) การดำเนินการ นโยบายและมาตรการแห่งรัฐภายใต้ความสามารถGPA ได้กำหนดการดำเนินการ นโยบายและมาตรการแห่งรัฐภายใต้ความสามารถโดยรวมถึง (ก) การแนะนำมาตรการที่เหมาะสมซึ่งอาจรวมถึงมาตรการด้านกฎระเบียบและ/หรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และข้อตกลงโดยสมัครใจเพื่อสนับสนุนการลดการสร้างขยะ (ข) การติดตั้งถังขยะสำหรับประชาชนในพื้นที่สาธารณะเพื่อการเก็บ การรวบรวม และ/หรือการรีไซเคิลที่เหมาะสม (ค) การจัดตั้งและการดำเนินการให้มีการจัดการสิ่งปฏิกูลที่เป็นของแข็งจากขยะ รวมทั้งของเสียจากการเดินเรือและท่าเรือ (ง) การกำหนดและการดำเนินการรณรงค์ด้านการรับรู้และการศึกษาแก่ประชาชนทั่วไป อุตสาหกรรมและหน่วยงานของเทศบาล รวมทั้งเรือท่องเที่ยวและเรือพาณิชย์ที่ต้องการให้เกิดการลดการเกิดของเสียและความจำเป็นในการกำจัดและการนำกลับมาใช้ใหม่ (จ) เพิ่มความสามารถในการวางแผนและการจัดการในท้องถิ่นเพื่อหลีกเลี่ยงตำแหน่งที่ตั้งของสถานที่ทิ้งขยะใกล้แนวชายฝั่งหรือทางน้ำหรือเพื่อหลีกเลี่ยงการปล่อยขยะออกไปสู่สิ่งแวดล้อมทาง

ทะเลและชายฝั่ง (ฉ) การกำหนดและการดำเนินโครงการปรับปรุงที่ดีขึ้นในชุมชนชนบทเล็ก ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้ขยะไหลลงสู่แม่น้ำและสภาพแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งทะเล (ช) การรณรงค์หรือดำเนินภารกิจถาวรในการรวบรวมขยะ จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า GPA เป็นแนวทางทั่วไปในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะทะเลจากแหล่งบนบกซึ่งมีปริมาณขยะทะเลถึงร้อยละ 80[1] โดยขยะทะเลมีทั้งที่เป็นของแข็ง ขยะพลาสติกที่ลงสู่ทะเลและรวมถึงการเผาขยะที่มีส่วนประกอบของพลาสติกลงสู่ทะเลด้วย นับว่าGPA เป็นแนวทางที่สำคัญที่รัฐควรนำมาปรับเป็นมาตรการทางกฎหมายหรือนโยบายของประเทศ ส่วนมาตรการอื่นในการควบคุมขยะพลาสติกในทะเลนอกจากมาตรการในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบกข้างต้นแล้ว GPA ยังได้เสนอแนะมาตรการอื่นมาช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการควบคุมขยะทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้ (1) การกำหนดและการดำเนินการรณรงค์ด้านการรับรู้และการศึกษาแก่ประชาชนทั่วไป อุตสาหกรรมและท้องถิ่น รวมทั้งเรือท่องเที่ยวและเรือพาณิชย์โดยมุ่งลดการเกิดของเสีย การกำจัดและการนำกลับมาใช้ใหม่ (2) เพิ่มความสามารถในการวางแผนและการจัดการในท้องถิ่นเพื่อหลีกเลี่ยงตำแหน่งที่ตั้งของสถานที่ทิ้งขยะใกล้แนวชายฝั่งหรือทางน้ำหรือเพื่อหลีกเลี่ยงการปล่อยขยะออกไปสู่สิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง (3) การกำหนดและการดำเนินโครงการปรับปรุงที่ดีขึ้นในชุมชน เพื่อป้องกันไม่ให้ขยะไหลลงสู่แม่น้ำและสภาพแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งทะเล (4) การรณรงค์หรือดำเนินภารกิจถาวรในการรวบรวมขยะ (พิชญ์สินี ศรีสวัสดิ์, 2563)

4.3 มาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกโดยใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในต่างประเทศ

4.3.1. ประเทศออสเตรเลีย

จากการศึกษาพระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Protection of the Environment Operations Act 1997) ของเครือรัฐออสเตรเลียพบว่า ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมไว้โดยกำหนดให้สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (The NSW Environment Protection Authority) หรือ EPA อาจออกประกาศหรือทำหนังสือแจ้งให้ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือบุคคลผู้ก่อมลพิษดำเนินการทำความสะอาดหรือขจัดมลพิษตามที่ระบุไว้ในหนังสือแจ้งและภายในเวลาที่กำหนดหรือในเหตุฉุกเฉินเมื่อสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นก็อาจแจ้งให้ผู้ก่อมลพิษดำเนินการ แม้ว่าจะไม่เป็นไปตามกฎระเบียบที่ให้อำนาจไว้ก็ตาม เนื่องจากต้องคำนึงถึงการ

ขจัดมลพิษเป็นสำคัญ ทั้งนี้ให้ผู้ที่ได้รับแจ้งให้ดำเนินการดังกล่าวรายงาน ความคืบหน้าในการดำเนินการให้สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทราบเป็นระยะ (Protection of the Environment Operrations Act 1997)

กรณีที่บุคคลที่ได้รับแจ้งให้ดำเนินการขจัดมลพิษไม่ใช่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษ บุคคลนั้นสามารถเรียกร้องค่าใช้จ่ายจากการดำเนินการดังกล่าวจากผู้ก่อมลพิษ โดยยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจส่วนบุคคลซึ่งปราศจากข้ออ้างอย่างมีเหตุผลในการไม่ปฏิบัติตามประกาศให้ขจัดมลพิษที่ได้รับจะมีความผิดโดยต้องชำระเป็นค่าปรับ กรณีที่เป็นบริษัทจะต้องชำระค่าปรับ $1,000,000 และในกรณีที่ยังมีการกระทำความผิดต่อเนื่องจะต้องชำระค่าปรับ $120,000 ต่อวัน ส่วนกรณีบุคคลธรรมดาจะต้องชำระค่าปรับ $250,000 และในกรณีที่ยังมีการกระทำความผิดต่อเนื่องจะต้องชำระค่าปรับ $60,000 ต่อวัน (Protection of the Environment Operrations Act 1997)

พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของศาลในคดีแพ่งในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมโดยให้อำนาจศาลในการพิพากษาและออกคำสั่ง เช่น คำสั่งที่กำหนดให้บุคคลใดดำเนินการป้องกัน ควบคุม หรือ บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนของบุคคลดังกล่าว คำสั่งที่เหมาะสมเพื่อยับยั้งการฝ่าฝืนหรือการกระทำอื่นๆ ของผู้ที่ละเมิด ศาลมีอำนาจในการระงับใบอนุญาตต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นต้น นอกจากนี้ในคดีอาญานอกจากศาลจะมีคำพิพากษาให้ลงโทษผู้กระทำความผิด ศาลยังสามารถใช้ดุลพินิจในการพิพากษาหรือมีคำสั่งโดยเลือกมาตรการที่เหมาะสมเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติได้ เช่น คำสั่งให้ทำกิจกรรมเพื่อฟื้นฟูหรือส่งเสริมสิ่งแวดล้อมคำสั่งให้ทำการตรวจสอบในเชิงสิ่งแวดล้อม คำสั่งให้เข้าร่วมในหลักสูตรอบรม เป็นต้น (Protection of the Environment Operrations Act 1997)

นอกจากนี้ ออสเตรเลียได้ให้ความสำคัญกับปัญหาและผลกระทบจากขยะพลาสติกที่มีต่อท้องทะเล โดยใน พ.ศ. 2545 ภาครัฐร่วมมือกับผู้ค้าปลีกลดการใช้ถุงพลาสติกโดยตั้งเป้าหมายจะลดปริมาณการใช้ลงร้อยละ 50 ภายใน พ.ศ. 2548 ผลการดำเนินงานพบว่าในภาพรวมของประเทศมีผลการใช้พลาสติกลดลงประมาณร้อยละ 34 และมีการห้ามใช้พลาสติกชนิด PE แบบใช้ครั้งเดียวทุกชนิดที่บางกว่า 35 ไมครอน โดยรัฐบาลออสเตรเลียรณรงค์ให้พลเมืองใช้พลาสติกที่สามารถนำกลับมาใช้ได้ใหม่ เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถกำจัดขยะพลาสติกที่จะส่งไปหลุมฝังกลบได้ถึง 1 ใน 3 จากปริมาณเดิม (กองบรรณาธิการ Green World, 2563)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

4.3.2. สาธารณรัฐไอร์แลนด์

สาธารณรัฐไอร์แลนด์ถือเป็นประเทศต้นแบบในการออกมาตรการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับ ขยะมูลฝอยจากถุงพลาสติกโดยการเก็บภาษีถุงใหม่ทุกใบในอัตราราคา 15 ยูโรเซ็น หรือประมาณใบละ 6 บาท เมื่อ พ.ศ. 2545 ในปีแรกที่เริ่มเก็บภาษีพบว่า ไอร์แลนด์สามารถลดการใช้ถุงพลาสติกลงได้ประมาณร้อยละ 90 โดยภาษีที่จัดเก็บได้จะนำเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อม (Environmental Fund) นำไปใช้ในโครงการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ต่อมาใน พ.ศ. 2550 ไอร์แลนด์ขึ้นภาษีถุงพลาสติกเป็น 22 ยูโรเซนต์ต่อใบหรือประมาณ 9 บาท ต่อใบ หลังจากมียอดใช้ถุงพลาสติกในช่วง พ.ศ. 2547-2549 เพิ่มขึ้น ในพ.ศ. 2553 การใช้ถุงพลาสติกในไอร์แลนด์มีประมาณร้อยละ 11 ของปริมาณการใช้ก่อนดำเนินการ และจัดเก็บภาษีได้ ประมาณ 20 ล้านยูโร ต่อปี หรือประมาณ 829 ล้านบาท (Lowes, 2010)

4.3.3. ประเทศญี่ปุ่น

ในปี พ.ศ. 2544 ญี่ปุ่นออกกฎหมายส่งเสริมการใช้สินค้าและบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนามของกฎหมายส่งเสริมการซื้อสีเขียว (Law on Promoting Green Purchasing) และออกกฎหมายการนำพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ โดยต้องการให้บริษัทผู้ผลิตนำผลิตภัณฑ์ของตนกลับมาใช้อีก ลดวัสดุที่ใช้และเพิ่มอายุผลิตภัณฑ์เพื่อลดปริมาณของเสีย นอกจากนี้มีการกำหนดวันงดใช้ถุงพลาสติก (No plastic bag day) ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2544 โดยได้รับความร่วมมือจากร้านค้า และตลาดเป็นจำนวนมาก ต่อมา พ.ศ. 2545 รัฐบาลญี่ปุ่นเริ่มใช้การจัดเก็บภาษีถุงพลาสติก ซึ่งร้านค้าต่าง ๆ ก็ได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี โดยทางร้านค้าจะมีสติกเกอร์ให้กับผู้ที่มาซื้อของและไม่ต้องการถุงพลาสติก เพื่อนำไปสะสมจนครบ 25 ดวง จะสามารถนำสติกเกอร์ไปแลกเป็นเงินจำนวน 100 เยน จากร้านที่ลูกค้าได้ซื้อของไป (กรมควบคุมมลพิษ, 2560)

นอกจากนี้ ญี่ปุ่นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการซากรถยนต์ซึ่งมีส่วนประกอบจากพลาสติก เรียกว่า กฎหมายรีไซเคิลรถยนต์ที่หมดอายุ (Law for the recycling of End of life Vehicle) โดยกฎหมายนี้เริ่มบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2548 มีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณซากรถยนต์ โดยกำหนดให้เจ้าของรถยนต์ต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าธรรมเนียมในการรีไซเคิลรถยนต์ตั้งแต่ครั้งแรกที่ซื้อรถยนต์ และในกรณีที่มีการซื้อรถยนต์เจ้าของต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการรีไซเคิลก่อนการตรวจสภาพรถยนต์ โดยค่าธรรมเนียมนี้ถูกกำหนดโดยผู้ผลิตหรือผู้นำเข้ารถยนต์ ซึ่งเจ้าของ

รถยนต์จะต้องส่งซากรถยนต์ที่หมดอายุการใช้งานไปยังจุดรีไซเคิลจึงจะได้รับเงินคืน (วราพรรณ สีโกเมน, 2558)

4.3.4. ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีความร่วมมือของภาครัฐและผู้ค้าปลีกขนาดใหญ่ซึ่งเป็นความร่วมมืออย่างสมัครใจ โดยเฉพาะเมือง Modbury เริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. 2550 และประสบผลสำเร็จจนสามารถประกาศเป็นเมืองปลอดถุงพลาสติก ใน พ.ศ. 2551 ห้างสรรพสินค้ารายใหญ่ได้มีการเก็บภาษีถุงพลาสติก จากลูกค้าในซุปเปอร์มาเก็ตโดยห้ามร้านค้าจ่ายภาษีแทนให้ลูกค้า การดำเนินการเหล่านี้เป็นความสมัครใจโดยไม่มีมาตรการทางกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี โปรตุเกส ฮังการี นอร์เวย์ และเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น ที่ผู้ค้าปลีกเก็บค่าใช้ถุงพลาสติกจากผู้บริโภคโดยไม่มีมาตรการทางกฎหมาย (BBC News, 2008)

ในบริบทของประเทศไทยมีการนำมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำโดยใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในต่างประเทศมาปรับใช้ โดยตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2563 เป็นต้นมา เริ่มมีการประกาศงดใช้ถุงพลาสติกหูหิ้วประเภทใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Single-use plastic bag) จากความร่วมมือของภาคเอกชนรายใหญ่อย่างห้างสรรพสินค้า ซุปเปอร์มาร์เก็ต ไปจนถึงร้านสะดวกซื้อเพื่อจุดประสงค์ในการรักษาสิ่งแวดล้อม และคาดว่าในอนาคตการงดใช้ถุงดังกล่าวจะขยายตัวเป็นวงกว้างขึ้นเรื่อยๆ จากความร่วมมือของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น ตลาดสด แผงลอย และร้านขายของชำ ซึ่งสร้างโอกาสทางธุรกิจให้กับถุงที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมที่จากเดิมยังมีตลาดค่อนข้างจำกัด เพื่อใช้ทดแทนถุงพลาสติกประเภทดังกล่าว อาทิ ถุงผ้า ถุงกระดาษ หรือถุงพลาสติกชนิดหนา จากการคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดการเคลื่อนไหวในการจัดการกับต้นตอของปัญหาขยะพลาสติกจากผลิตภัณฑ์พลาสติกประเภทใช้ครั้งเดียวทิ้งที่มีอายุการใช้งานสั้นและเมื่อกลายเป็นขยะจะสามารถจัดการได้ยากและเกิดปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อมตามมาอย่างถุงพลาสติกหูหิ้ว เป็นผลให้กลุ่มห้างสรรพสินค้าและร้านสะดวกซื้อรายใหญ่ให้ความร่วมมือในการงดแจกถุงพลาสติกประเภทใช้ครั้งเดียวทิ้งและจะมีผลให้ปริมาณขยะถุงพลาสติกประเภทดังกล่าวลดลงราว 1 ใน 3 ของปริมาณ การใช้ถุงพลาสติกประเภทใช้ครั้งเดียวทิ้งเฉลี่ยต่อปี และจากปริมาณการใช้ถุงพลาสติกหูหิ้วเฉลี่ยปีละ 45,000 ล้านใบที่ผ่านมา ศูนย์วิจัยกสิกรไทยประเมินว่า เมื่อได้ดำเนินการตามแผนรณรงค์จะทำให้ในปี 2563 ถุงพลาสติกดังกล่าวมีปริมาณลดลงราวร้อยละ 29 ของค่าเฉลี่ยการใช้ถุง พลาสติกหูหิ้วของคนไทย คิดเป็นประมาณ 13,000 ล้านใบ มูลค่าประมาณ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2,400 ล้านบาท ซึ่งในอนาคตที่มีการขยายความร่วมมือไปในกลุ่มตลาดสดและร้านขายของชำเพิ่มขึ้นจะเป็นผลให้เมื่อสิ้นสุดปี 2565 ปริมาณการใช้ถุงพลาสติกดังกล่าว ลดลงไปอย่างน้อยประมาณร้อยละ 64 ของค่าเฉลี่ยการใช้ถุงพลาสติกหูหิ้วของคนไทย คิดเป็นจำนวนราว 29,000 ล้านใบ หรือมูลค่าประมาณ 5,300 ล้านบาท ดังนั้น จากการคาดการณ์จะเห็นได้ว่าการแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากขยะถุงพลาสติกหูหิ้วประเภทใช้ครั้งเดียวทิ้งนั้นมีแนวโน้มที่จะแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีเพียงร้านค้าปลีกขนาดเล็กบางส่วนและผู้บริโภคบางรายที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการปรับตัว เนื่องจากถุงพลาสติกยังสามารถตอบโจทย์พฤติกรรมของผู้บริโภคประกอบกับสินค้าบางประเภทยังมีความจำเป็นต้องใช้ นอกจากว่าจะสามารถหาบรรจุภัณฑ์ใหม่เข้ามาทดแทน (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2562) ทั้งนี้ การลดลงของขยะถุงพลาสติกหูหิ้วส่งผลให้ปริมาณขยะพลาสติกที่ทิ้งลงทะเลและแม่น้ำลดลงตามไปด้วย

4.4 การควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกในประเทศไทยผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายภายใต้บริบทกฎหมายไทย

ถึงแม้จะมีมาตรการสากลขององค์การสหประชาชาติ คือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS) อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำนั้นมีกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องซึ่งสะท้อนหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติดังนี้

4.4.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด เรื่องการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

กฎหมายลักษณะละเมิดเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคล มิให้ต้องถูก “ล่วงสิทธิผิดหน้าที่” (breach of a duty) จากการกระทำของบุคคลอื่น โดยสิทธิของบุคคลที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองนี้จะเป็นสิทธิโดยทั่วไปที่บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพและไม่กระทำการใดอันเป็นการล่วงเกินสิทธิเหล่านั้น เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ หรือทรัพย์สิน เป็นต้น ดังนั้นความรับผิดตามหลักกฎหมายละเมิดจึงเป็นความรับผิดที่อยู่บนพื้นฐานของความผิด (Liability based on fault) ที่เกิดขึ้นจากความชั่วร้ายในใจ (เจตนาหรือประมาทเลินเล่อ) นั่นเอง มาตรา 420 ถือว่าเป็นแม่บทของกฎหมายลักษณะละเมิดที่กำหนดให้บุคคลต้องรับผิดต่อเมื่อได้กระทำโดยผิดกฎหมายไม่ว่าจะเกิดขึ้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2535)

การนำหลักกฎหมายลักษณะละเมิดมาใช้ในคดีมลพิษ จึงเท่ากับว่าโจทก์ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า จำเลยก่อให้เกิดมลพิษโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ จำเลยจึงจะมีความผิดตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งการพิสูจน์ดังกล่าวนั้นทำได้อย่างยากลำบาก เพราะโดยทั่วไปผู้ก่อให้เกิดมลพิษมักจะเป็นโรงงานอุตสาหกรรมหรือกิจการอื่นที่มีความซับซ้อนในการดำเนินงานยากเกิน กว่าที่บุคคลภายนอกจะเข้าใจ หรือในอีกกรณีหนึ่ง หากกิจการได้ดำเนินการตามมาตรฐานที่กฎหมายได้กำหนดไว้ทุกประการแต่ก็ยังเกิดมลพิษขึ้น จะถือได้หรือไม่ว่ากิจการได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่อ ดังนั้น การที่โจทก์ซึ่งเป็นผู้เสียหายฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทน โดยอาศัยมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมีความยุ่งยากลำบากในการดำเนินคดีในเรื่องของภาระการพิสูจน์ความผิดของผู้ก่อมลพิษเพราะการนำสืบพิสูจน์ตามมาตราดังกล่าวนั้น โจทก์มีหน้าที่นำสืบให้เห็นว่าจำเลยได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย โดยเฉพาะการประกอบการของโรงงานอุตสาหกรรม ขนาดใหญ่ที่มีกระบวนการผลิตที่สลับซับซ้อน โจทก์จะไม่สามารถล่วงรู้ถึงขั้นตอนในการประกอบ การของจำเลยได้ และหากโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเชื่อตามคำกล่าวอ้างจะมีผลทำให้โจทก์แพ้คดีได้ (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2535)

นอกจากนี้ หากมลพิษนั้นเกิดจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมก็จะมีปัญหาว่าโจทก์จะพิสูจน์หรือนำสืบได้อย่างไร เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ปล่อยสารพิษมาระยะเวลาหนึ่งแล้ว โดยมีการสะสมในสิ่งแวดล้อมจนทำให้เกิดผลร้ายขึ้น และต่อมามลพิษนั้นได้สะสมอยู่ในร่างกายจนทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพ และถ้าโจทก์จะนำสืบถึงวิธีการและขบวนการผลิตของโรงงานก็อาจจะเป็นปัญหาว่าไม่สามารถนำสืบได้เพราะจำเลยมีสิทธิที่จะอ้างว่าเป็นการใช้เทคโนโลยีในทางการค้าซึ่งถือเป็นความลับทางการค้าถ้าเปิดเผยแล้วจะทำให้จำเลยเสียประโยชน์หรือได้รับความเสียหายทางการค้าได้ เมื่อโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้ว่ามลพิษนั้นเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย ย่อมเป็นผลให้ศาลต้องพิจารณายกฟ้องเพราะเป็นการยากที่ศาลจะชี้ชัดลงไปได้ว่าจำเลยทำละเมิดต่อโจทก์ จะเห็นได้ว่าการนำมาตรา 420 มาใช้เป็นมาตรการลงโทษทางแพ่งแก่ผู้ก่อมลพิษ นั้นยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ และก่อให้เกิดความยากลำบากแก่โจทก์ในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงเจตนาภายในของจำเลยดังกล่าว (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2533)

คดีมลพิษกับคดีแพ่งละเมิดทั่วไปนั้นมีความแตกต่างกัน โดยขอแยกให้เห็นความแตกต่างของคดีมลพิษในสภาวะแวดล้อมกับ คดีแพ่งละเมิดทั่วไป ดังนี้ (กมลทิพย์ คติการ, 2533)

1. คดีมลพิษในสภาวะแวดล้อมไม่มีการแบ่งปันความรับผิดในความประมาทระหว่างคู่คดีไม่เหมือนคดีละเมิดทั่วไป

2. ผู้อยู่อาศัยบริเวณเกิดเหตุไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบจากภาวะมลพิษ

3. ภาวะมลพิษมีผลกระทบต่อผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณเกิดเหตุเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ เป็นผลกระทบทางสังคมนอกเหนือจากความเสียหายเป็นรายบุคคล

4. ภาวะมลพิษมีผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในสภาวะแวดล้อมทุกวิถีทาง โดยไม่เลือกประเภทหรือบุคคล

5. คดีมลพิษในสภาวะแวดล้อมมีปัญหาในการที่จะชี้ชัดว่าใครเป็นผู้ก่อหรือ กระทำให้เกิดความเสียหายขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น สำหรับมาตรการควบคุมขยะพลาสติกทางน้ำนั้นจะนำหลักกฎหมายลักษณะละเมิดเรื่องการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษที่มีความเฉพาะเจาะจงมากกว่าหลักกฎหมายลักษณะละเมิดทั่วไปมาใช้

4.4.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในเรื่องผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องชดใช้ค่าเสียหายเพื่อความเสียหายที่ตนได้ก่อขึ้น

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้มีการบัญญัติถึงการดำเนินคดีแพ่งกับผู้ก่อมลพิษไว้ในมาตรา 96 และการเรียกร้องให้ผู้ที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสียหายหรือถูกทำลายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้ในมาตรา 97 ซึ่งทั้งสองมาตราดังกล่าวได้กำหนดหลักการใหม่ในเรื่องของความรับผิดทางแพ่งของผู้ก่อให้เกิดมลพิษหรือผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะเห็นได้ว่าโจทก์ที่ฟ้องคดีโดยอาศัยมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 อยู่ในฐานะดีกว่าการฟ้องโดยอาศัยมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นเมื่อผู้ประกอบการโดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมได้ทำละเมิดฝ่าฝืนกฎหมายไม่ว่ามาตรา 96 หรือมาตรา 97 นี้แล้ว จะถือว่ากรณีมีข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นและโดยที่มีรัฐ ประชาชน หรือเอกชนเป็นผู้เสียหาย ดังนั้นสิทธิของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมก็คือ

การนำคดีข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยคำตัดสินในการขอรับค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนค่าชดเชยต่างๆ ที่ได้รับตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2535)

4.4.3 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 เรื่องข้อห้ามไม่ให้มีการกระทำอันจะก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ได้มีการบัญญัติถึงเรื่องมลพิษทางน้ำ โดยกำหนดห้าไม่ให้มีการกระทำอันจะก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ แยกเป็น 2 กรณี คือ กรณีสิ่งปฏิกูลที่ไม่ใช่น้ำมันและเคมีภัณฑ์กรณีหนึ่ง ตามมาตรา 119 และกรณีน้ำมันและเคมีภัณฑ์อีกกรณีหนึ่งตามมาตรา 119 ทวิ ซึ่งขยะพลาสติกจะเข้ากรณีที่ 1 ตามมาตรา 119 แต่ทั้งนี้ผลทางกฎหมายของการฝ่าฝืนไม่ได้แตกต่างกันในสาระสำคัญ กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดมีโทษทางอาญาและต้องชดใช้ค่าเสียหายในการขจัดสิ่งที่เป็นพิษเช่นเดียวกัน ดังนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 จะกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปกับการแก้ไขสิ่งที่เป็นพิษหรือชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น แต่บทบัญญัติดังกล่าวใช้เฉพาะกรณีกระทำโดยเจตนาเท่านั้น ไม่รวมถึงตรวจสอบการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ และพระราชบัญญัติฉบับนี้มีขอบเขตการบังคับใช้ที่จำกัด โดยบังคับใช้เฉพาะบริเวณน่านน้ำไทยเท่านั้น คือ ทะเลอาณาเขตเท่านั้น ไม่รวมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (ไผทชิต เอกจริยกร, 2561)

ผู้เขียนได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 6 กรมเจ้าท่าโดยสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำ การปฏิบัติงานด้านการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้มาตรการ รวมถึงการนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

การตรวจสอบข้อมูลจากการสัมภาษณ์สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 6ให้ข้อมูลว่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 ระบุว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเททิ้งหรือทำด้วยประการใด ๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื้นเขิน ตกตะกอน หรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย” ดังนั้น เมื่อเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบอำนาจจากอธิบดี

กรมเจ้าท่าพบผู้ทิ้งสิ่งปฏิกูลทุกชนิดรวมถึงขยะพลาสติกลงในแม่น้ำ จะมีหน้าที่ทำการปรับเป็นเงินได้ ซึ่งสอดคล้องกับUNCLOS ภาค 12 เกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล และหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ปัญหาที่พบคือ เจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการปรับนั้นมีอัตรากำลังที่น้อย ทำให้เจ้าพนักงานของทางกรมเจ้าท่าต้องทำการมอบอำนาจให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน จึงไม่อาจทราบได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมากน้อยแค่ไหน (กรกฎ ชัยช่วย, 2563)

ผู้เขียนได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 4 กรมเจ้าท่า โดยสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำ การปฏิบัติงานด้านการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้มาตรการ รวมถึงการนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้

การตรวจสอบข้อมูลจากการสัมภาษณ์สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 4 ให้ข้อมูลว่า ประเทศไทยนำ UNCLOS ภาค 12 เกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล และหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มาปรับใช้ในการออกพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 โดยมาตรา 119 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเททิ้งสิ่งปฏิกูลลงในน้ำ ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเจ้าพนักงานของทางกรมเจ้าท่าได้รับการร้องเรียนจากชาวบ้านในเรื่องที่มีคนทิ้งสิ่งปฏิกูลลงน้ำอยู่หลายครั้ง นอกจากนี้ในการออกตรวจท่าก็เคยพบเจอโรงงานและร้านอาหารทิ้งสิ่งปฏิกูลลงน้ำ จึงมีการปรับเงินจำนวน 5,000 บาท โดยใช้อำนาจตามมาตรา 119 ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แต่พบเจอปัญหาในบางครั้งที่มีคนลักลอบทิ้งสิ่งปฏิกูลด้วยวิธีการเลี่ยงไม่ให้มองเห็นได้อย่างง่ายดายโดยใช้เครื่องมือที่ปิดทึบไม่ให้เห็นสิ่งปฏิกูลจึงยากต่อการตรวจสอบ (ฐิติ อินบุญรอด, 2563)

4.4.4 มาตรการจัดการขยะพลาสติกของกรมควบคุมมลพิษ

กรมควบคุมมลพิษ และหน่วยงานต่าง ๆ ได้ดำเนินการลดการใช้พลาสติกและโฟมอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการตามมาตรการทางด้านสังคมโดยสมัครใจ (Volunteer Programs) อาทิ การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ การสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการลดใช้พลาสติก และการส่งเสริมการวิจัย พัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการนำขยะพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ เป็นต้น และใน พ.ศ. 2558-2559 กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการลดการใช้ถุงพลาสติกและ

กล่องโฟมร่วมกับสถานประกอบการ ร่วมกับภาคีความร่วมมือภาคธุรกิจเอกชน ห้างสรรพสินค้า ศูนย์การค้า ซุปเปอร์มาร์เกต ร้านสะดวกซื้อดำเนินการรณรงค์ลดการใช้ถุงพลาสติกภายใต้โครงการ “เมืองสะอาด คนในชาติมีสุข” เพื่อสร้างความ ตระหนักให้กับผู้ที่มีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดขยะ ถุงพลาสติกได้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดขยะจากถุงพลาสติกอย่างไม่จำเป็น โดยมีการประชาสัมพันธ์พร้อมออกแคมเปญรณรงค์เพื่อจูงใจ ให้ลูกค้าลดการใช้ถุงพลาสติก เช่น การเพิ่มคะแนนสะสมเพื่อแลกของกำนัลและการมอบคูปองส่วนลดให้กับ ลูกค้าเป็นต้น โดยจะมีกิจกรรมทุกวันพุธ โดยใน พ.ศ. 2558 สามารถลดการใช้ถุงพลาสติกได้ถึง 15,703,161 ใบ และใน พ.ศ. 2557-2559 กรมควบคุมมลพิษ ได้ดำเนินการลดการใช้ถุงพลาสติกและกล่องโฟมพร้อมทั้งส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม โดยได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ “ลดการใช้ถุงพลาสติกและ กล่องโฟมของหน่วยงานภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” โดยมี 16 หน่วยงานเข้าร่วมโครงการ เพื่อเป็นต้นแบบในการดำเนินการจัดการขยะแก่หน่วยงานอื่น ๆ และมีเป้าหมายให้จำนวนถุงพลาสติกและกล่องโฟมที่ทิ้งในถุงขยะลดลงร้อยละ 20 โดยมีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้ (กรมควบคุมมลพิษ, 2560)

1) การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ เช่น ติดป้าย/โปสเตอร์ประชาสัมพันธ์ การประชาสัมพันธ์ทางเสียงตามสาย การรณรงค์ภายในหน่วยงานในช่วงพักกลางวัน

2) การลดปริมาณถุงพลาสติก โดยการใช้ถุงผ้า/ให้ยืมถุงผ้าไปตลาด การใช้กล่องใส่อาหาร/แก้วส่วนตัว การซื้อของไม่ใส่ถุง การปรับกรณีนำถุงพลาสติกเข้ามาในสำนักงาน การขอความร่วมมือจากร้านค้างดใช้กล่องโฟมบรรจุอาหาร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3) การออกประกาศห้ามนำภาชนะที่ทำด้วยโฟมเข้าไปในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

4) การจัดทำเอกสารเผยแพร่ข้อมูลเรื่องพลาสติก เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและสร้างการมี ส่วนร่วมในการลดการใช้ถุงพลาสติก โดยใช้เท่าที่จำเป็น ใช้อย่างรู้คุณค่า เพื่อลดปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ผลการดำเนินโครงการฯ พบว่า มีหน่วยงานที่สามารถลดการใช้ถุงพลาสติกได้ตามเป้าหมาย จำนวน 3 หน่วยงาน โดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ เป็นหน่วยงานที่ลดถุงพลาสติกได้สูงที่สุด ร้อยละ 97 และ มีหน่วยงานที่ลดการใช้กล่องโฟมได้ตามเป้าหมาย จำนวน 5 หน่วยงาน โดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็น หน่วยงานที่ลดกล่องโฟมได้สูงที่สุด ร้อยละ 96

ตามหลักการจัดการขยะพลาสติกในปัจจุบันนิยมใช้ 2 วิธีการหลัก คือ การฝังกลบและการนำกลับมาใช้ ประโยชน์ใหม่ ดังนี้ (กรมควบคุมมลพิษ, 2560)

1. การฝังกลบ ส่วนใหญ่เป็นเศษขยะถุงพลาสติกที่มีการปนเปื้อนไม่คุ้มกับต้นทุนในการจัดเก็บและ การล้างทำความสะอาดของผู้เก็บของใช้แล้วมาขายเป็นอาชีพ ได้แก่ ถุงร้อนถุงเย็นที่ใช้บรรจุอาหาร ถุงหูหิ้ว ถุงซองพลาสติก ขยะเหล่านี้จะถูกนำไปทิ้งในสถานที่ฝังกลบ หรือเทกองกลางแจ้ง ตามสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นปัญหาต่อระบบการจัดการขยะมูลฝอยเนื่องจากขยะดังกล่าวมี ความคงทน ย่อยสลายตามธรรมชาติได้น้อย ทำให้สิ้นเปลืองพื้นที่ฝังกลบและงบประมาณในการจัดการขยะมูลฝอย

2. การนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ โดยผ่านกระบวนการรีไซเคิล (Recycle) และ การใช้ซ้ำ (Reuse) เป็นทางเลือกที่ให้ประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมมากที่สุดทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติก แต่การรีไซเคิล ผลิตภัณฑ์พลาสติกมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ทั้งนี้พลาสติกมีหลากหลายชนิด การนำพลาสติก กลับมาใช้ใหม่จึงต้องแยกพลาสติกแต่ละชนิดออกจากกันก่อน สำหรับถุงพลาสติกในปัจจุบันมีการนำกลับเข้าสู่ โรงงานเพื่อรีไซเคิลเพียงบางส่วนเท่านั้น ส่งผลให้มีถุงพลาสติกที่ถูกทิ้งเป็นขยะมูลฝอยในรูปแบบต่าง ๆ คงอยู่ ในสภาพแวดล้อมเป็นจำนวนมาก

สำหรับกรมควบคุมมลพิษ ได้ทำการศึกษา รวบรวมข้อมูลพื้นฐาน และวิเคราะห์ข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รายงานการศึกษา รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย กฎหมายและกฎระเบียบ บทความ ข้อมูลทางสถิติผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งนโยบายและแผนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555-2559 และใช้หลักการ 3R คือ ลดการใช้ (Reduce) ที่แหล่งกำเนิด ใช้ซ้ำ (Reuse) ให้มากที่สุด และการนำมาแปรรูปใช้ใหม่ (Recycle) โดยมียุทธศาสตร์การจัดการขยะพลาสติกอย่างบูรณาการ และมีมาตรการการจัดการประกอบด้วยหลายมาตรการ เช่น มาตรการพัฒนากลไกเครื่องมือทางการเงินการคลัง เพื่อการจัดการขยะพลาสติกโดยการจัดวางระบบเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ประกอบการอุตสาหกรรม พลาสติกและโฟม การพัฒนากฎหมายเฉพาะเพื่อการจัดการขยะมูลฝอยรวมทั้งขยะพลาสติก และการสนับสนุนเงินลงทุนเพื่อการผลิตพลาสติกที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการออกแบบเชิงนิเวศเศรษฐกิจ (Eco-Design)

มาตรการจัดทำฐานข้อมูลการวิจัยเกี่ยวกับพลาสติกมาตรการลดการแจกจ่ายถุงพลาสติก เป็นต้น (กรมควบคุมมลพิษ, 2560)

จากรายงานการประชุม คณะทำงานด้านการพัฒนากลไกการจัดการพลาสติก ครั้งที่ 1/2561 ในวันพฤหัสบดีที่ 24 สิงหาคม 2561 ที่ประชุมมีการกล่าวถึงมาตรการบังคับ เช่น การออกกฎหมายเฉพาะ มาตรการทางด้านภาษี การจัดเก็บค่าถุงพลาสติกจากผู้บริโภค ต้องมีความเหมาะสมและสามารถปฏิบัติได้กับคนไทย การดำเนินงานในระยะแรกควรดำเนินงานในพื้นที่ที่มีความพร้อมและสามารถ ปฏิบัติได้ เช่น อุทยานแห่งชาติ มหาวิทยาลัย เกาะสมุย เกาะเสม็ด โดยดำเนินการให้เป็นโมเดลแล้วขยายการดำเนินงานไปยังพื้นที่อื่น โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมหาแนวทางการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาขยะพลาสติก ประกอบด้วย 2 แนวทาง ดังนี้ 1) การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่ต้นทางกับผู้ประกอบการผลิตถุงพลาสติก และ 2) การจัดจำหน่ายหรือจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถุงพลาสติกที่ปลายทางกับผู้บริโภค โดยอาจปรับแก้กฎหมายที่มีอยู่ ได้แก่ ร่าง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. .... หรือผลักดันร่างกฎหมายใหม่ โดยต้องได้ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมถุงพลาสติก ภายใต้การศึกษาและพัฒนาแหล่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ค่าธรรมเนียม และมาตรการทางการเงิน ซึ่งผู้แทนจากภาคเอกชนได้มีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมและภาษี สำหรับผู้ประกอบการมีการเตรียมความพร้อมรับมาตรการนี้ และเป็นการเพิ่มดุลการค้าที่ส่งผลต่อการคิดก่อนใช้ของผู้บริโภคโดยตรง และเห็นด้วยที่จะมีการนำเงินบางส่วนไปใช้ในการจัดการหรือการสร้างความรู้ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่เน้นย้ำในเรื่องของมาตรการปรับเปลี่ยน พฤติกรรมในการคัดแยกขยะจากต้นทางเพื่อจะเป็นการเพิ่มอัตราการรีไซเคิล (กรมควบคุมมลพิษ, 2561)

กรมควบควบคุมมลพิษได้ศึกษาข้อมูลพบว่าวิธีที่สามารถลดถุงพลาสติกได้อย่างชัดเจนในต่างประเทศส่วนใหญ่มีการเก็บค่าธรรมเนียมถุงที่ปลายทางหรือเก็บกับผู้บริโภคที่ใช้ถุงพลาสติก แต่ทั้งนี้ ประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายรองรับระบบการเก็บค่าธรรมเนียมและยังไม่ชัดเจนว่าค่าธรรมเนียมที่เก็บได้นั้นควรบริหารจัดการอย่างไร และจากการประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าว เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2561 ณ กรมควบคุมมลพิษ ที่ประชุมมีข้อคิดเห็นควรขอความร่วมมือในการจัดเก็บค่าถุงพลาสติกจากผู้บริโภคในห้างสรรพสินค้า ซุปเปอร์มาเก็ต และร้านสะดวกซื้อในพื้นที่เกาะ รวมทั้งเสนอให้มี “วันงดใช้ถุงพลาสติกทั่วประเทศ” เพื่อเป็นการสร้างความตระหนักแก่ผู้บริโภคได้นำเสนอว่า เนื่องจากในต่างประเทศได้มีมาตรการในการจัดเก็บ

ค่าถุงพลาสติกหรือเลิกใช้ จึงได้นำเสนอมาตรการการจัดเก็บค่าถุงพลาสติกหรือเลิกใช้ในพื้นที่เฉพาะ 24 จังหวัดชายฝั่งทะเล หรือเมืองท่องเที่ยวโดยผ่านช่องทางพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง รวมทั้งให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างสมดุลและยั่งยืน (กรมควบคุมมลพิษ, 2561)

ผู้แทนภาคเอกชน เห็นชอบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถุงพลาสติก ในห้างสรรพสินค้า ซุปเปอร์มาร์เก็ต และร้านสะดวกซื้อ แต่ควรมีการระบุรายละเอียดว่าเงินที่จัดเก็บได้จะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด โดยเสนอว่าควรนำเงินที่ได้ไปจัดการเกี่ยวกับการให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ และได้ให้ข้อมูลว่าค่าเฉลี่ยการใช้ถุงพลาสติกของประเทศไทยคือ 2 ใบ/คน/วัน 48,000 ล้านใบ/ปี ทั้งนี้ หากมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมถุงพลาสติก จะก่อให้เกิดรายได้จากการเก็บเงินค่าถุงจำนวนมาก ทั้งนี้ ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่า สำนักฯ เคยมีแผนที่จะดำเนินการจัดทำ MOU ในเรื่องการจัดเก็บค่าธรรมเนียมถุงพลาสติกระหว่างผู้ประกอบการที่มีส่วนเกี่ยวข้อง แต่เนื่องจากผู้ประกอบภาคเอกชนต้องการให้มีมาตรทางกฎหมายรองรับ (กรมควบคุมมลพิษ, 2561)

ผู้เขียนได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองจัดการของเสียและอันตราย กรมควบคุมมลพิษ โดยสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำ การปฏิบัติงานด้านการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้มาตรการ รวมถึงการนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้

การตรวจสอบข้อมูลจากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่กองจัดการของเสียและอันตราย กรมควบคุมมลพิษ ให้ข้อมูลว่า กรมควบคุมมลพิษได้จัดประชุมระดมความคิดเห็นต่อการจัดทำ “ยุทธศาสตร์การจัดการขยะพลาสติกอย่างบูรณาการ” จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จำนวน 3 ครั้ง และได้พัฒนาปรับปรุงยุทธศาสตร์ฯ เป็น “แผนจัดการขยะพลาสติกอย่างบูรณาการ (พ.ศ. 2560-2564)” ให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ (พ.ศ. 2559-2564) ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2559 และยุทธศาสตร์การดำเนินงานด้านการลด คัดแยก และนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้

ประโยชน์ใหม่ (Reduce Reuse Recycle : 3R) ในการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติกในภาพรวมของประเทศ ตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตและการออกแบบผลิตภัณฑ์ การบริโภค และการจัดการขยะพลาสติกภายหลังการบริโภค เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีทิศทางในการดำเนินการจัดการขยะพลาสติกทั้งที่อยู่บนบก และตกค้างลงสู่ทะเลไปในแนวทางเดียวกัน โดยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย จะอยู่ในมาตรการที่ 1 มาตรการพัฒนากลไกเครื่องมือทางการเงินการคลังเพื่อการจัดการขยะพลาสติกของแผนจัดการขยะพลาสติกอย่างบูรณาการ (พ.ศ. 2560-2564) โดยการจัดวางระบบเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมพลาสติกและโฟม โดยทางกรมควบคุมมลพิษอยู่ในขั้นดำเนินการตามแผน โดยมีการจะประชุมกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการกำหนดค่าธรรมเนียมว่าควรจะจัดเก็บเท่าไร และใครต้องเป็นผู้เสียค่าธรรมเนียมบ้าง เนื่องจากต้องการรับฟังความเห็นจากทุกภาคส่วน นอกจากนี้ได้กำหนดแผนปี 2564 ว่าจะมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะพลาสติกตามที่ได้มีการพัฒนากฎหมายใหม่ เช่น ภาษีพลาสติก (บัญชาการ วินัยพาณิชย์, 2563)

4.4.5 กองทุนสิ่งแวดล้อม

กองทุนสิ่งแวดล้อมจัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมภายใต้กระบวนการความร่วมมือ ของทุกภาคส่วน ในการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย และระบบกำจัดของเสีย สำหรับควบคุมบำบัดและขจัดมลพิษ รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมใดๆ เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้การใช้จ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. 2535 โดยเป็นมาตรการทางการเงินที่จะสร้างแรงจูงใจให้ทุกภาคส่วน ทั้งส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศตามหลักการผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) การบริหารและจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยมีสำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม และเป็นหน่วยบริหารจัดการกองทุน ตามระเบียบ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งปัจจุบันได้มีการปรับแนวทางการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยกำหนด

เป้าหมาย กิจกรรมการให้การสนับสนุน และการปรับลดอัตราดอกเบี้ยในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งการขยายระยะเวลากู้ ทั้งนี้ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดกระบวนการความร่วมมือในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยมีความมุ่งหวังที่จะให้กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการทางการเงินสำหรับการสร้างความร่วมมือ ร่วมใจ เพื่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขณะเดียวกันกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องมีความมั่นคงและยั่งยืนด้วยเช่นกัน (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556)

การบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ คณะกรรมการจำนวน 2 ชุด คือ 1. คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นกรรมการในระดับนโยบายที่มีหน้าที่กำกับการบริหารงานกองทุนสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม 2.คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการระดับการบริหารและจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยมีหน้าที่ในการกำหนดระเบียบ ข้อกำหนด หลักเกณฑ์และเงื่อนไข รวมทั้ง เป็นผู้พิจารณาอนุมัติจัดสรรเงินและการดำเนิน การต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานของกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยมีสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม และบริหารจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม ร่วมกับผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยขอบข่ายของกิจกรรมที่กองทุนสิ่งแวดล้อมจะให้การสนับสนุน มีดังนี้ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556)

1) การจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมและระบบกำจัดของเสียรวมของส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการจัดซื้อที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็น ในการดำเนินการและ บำรุงรักษาระบบดังกล่าว

2) การจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย/อากาศเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ

3) การจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย/อากาศเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อการควบคุม บำบัด หรือขจัดมลพิษ ที่เกิดจากกิจกรรม หรือการดำเนินกิจการของเอกชนที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย

4) การดำเนินการของผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย และกำจัดของเสียตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5) กิจกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ตามที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร โดยความ เห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

6) ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริหารและจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม

ผู้มีสิทธิ์ยื่นขอรับการสนับสนุน จะต้องจัดทำข้อเสนอโครงการที่ สอดคล้องกับกิจกรรมภายใต้มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. 2535 ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมในลักษณะ ต่างๆ ทั้งในด้านการจัดการมลพิษ และด้านการส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และจัดส่งเอกสารสำคัญประกอบการยื่นขอรับการสนับสนุน มายังสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556)

จากรายงานการประชุม คณะทำงานด้านการพัฒนากลไกการจัดการพลาสติก ครั้งที่ 1/2561 ในวันพฤหัสบดีที่ 24 สิงหาคม 2561 ผู้แทนกองทุนสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ให้ข้อมูลในที่ประชุมเกี่ยวกับการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมถุงพลาสติก ภายใต้ “การศึกษาและพัฒนาแหล่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ค่าธรรมเนียม และมาตรการทาง การเงิน” ในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดเก็บถุงพลาสติก ดังนี้ 1) กฎหมายของประเทศที่รองรับการดำเนินมาตรการจัดเก็บถุงพลาสติก 3 ฉบับ ดังนี้ (กรมควบคุมมลพิษ, 2561)

1.1) พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 อาจนำมาใช้เป็นมาตรการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือภาษีถุงพลาสติกได้ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง พาณิชย์โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ถุงพลาสติกเป็นสินค้าที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษในการนำเข้า

1.2) พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 อาจนำมาใช้เป็น มาตรการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือภาษีที่เกี่ยวข้องกับถุงพลาสติกได้ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา เรียกเก็บอากรพิเศษเพิ่มขึ้นสำหรับเม็ด พลาสติกอันเป็นวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตถุงพลาสติก

1.3) พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 อาจนำมาใช้เป็นมาตรการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือภาษีได้ โดยกำหนดให้ถุงพลาสติกเป็นสินค้าที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตตามพิกัด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

อัตรา ท้ายพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ. ศ . 2527 พร้อมทั้งกำหนดอัตราภาษีตามมูลค่าหรือตามปริมาณ ตามความเหมาะสม

หากพิจารณาทางเลือกในการจัดเก็บภาษีถุงพลาสติกผ่านกฎหมายที่รองรับการดำเนินงาน พบว่าการจัดเก็บภาษีตามกฎหมายอาจไม่สอดคล้องกับนโยบายและข้อตกลงระหว่างประเทศ นอกจากนี้ อาจส่งผลให้ความสามารถการแข่งขันของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ที่ต้องใช้ เม็ดพลาสติกชนิดเดียวกันภายในประเทศลดลงได้ อีกทั้ง ประเทศไทยยังมีการผลิตถุงพลาสติกภายในประเทศอยู่แล้ว มีการนำเข้าเพียงบางส่วนเท่านั้น ส่งผลให้การดำเนินมาตรการดังกล่าวอาจจัดเก็บภาษีจากถุงพลาสติก และลดปริมาณการผลิตและการใช้ได้ไม่มากนัก ดังนั้น การจัดเก็บภาษีถุงพลาสติกตามกฎหมายจึงน่าจะมีความเป็นไปได้มากที่สุด ทั้งนี้ ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่รองรับมาตรการจัดเก็บภาษีจากผู้บริโภค มีเพียงกฎหมายที่รองรับสำหรับกรณีจัดเก็บภาษีถุงพลาสติกจากผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าเท่านั้น สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการดังกล่าว ได้แก่ กรมสรรพสามิต ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีอำนาจในการดำเนินงาน การจัดเก็บภาษี ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานในการจัดเก็บภาษีถุงพลาสติก เนื่องจากมีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่กระจ่ายอยู่ทั่วประเทศจึงมีความพร้อมในการเป็นผู้จัดเก็บและนำรายได้บางส่วนให้กับกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยห้างสรรพสินค้าและห้างค้าปลีกต้องซื้อถุงพลาสติกในราคาที่สูงขึ้นในกรณีที่การจัดเก็บภาษีส่งผลให้ผู้ผลิตผลักดันภาระบางส่วนหรือทั้งหมดให้ผู้บริโภค (กรมควบคุมมลพิษ, 2561)

ทั้งนี้ รายได้จากภาษีถุงพลาสติกที่หน่วยงานจัดเก็บและนำส่งกองทุนสิ่งแวดล้อม จะนำไปเป็นค่าบริหารจัดการมลพิษที่เกิดขึ้นจากถุงพลาสติก หรือจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการบริหารจัดการขยะพลาสติกทั้งบนบกและทางน้ำ เมื่อขยะพลาสติกบนบกลดลง ส่งผลให้ขยะพลาสติกทางน้ำย่อมลดลงตามไปด้วย โดยข้อดีและข้อเสียของการจัดเก็บภาษีถุงพลาสติก มีดังนี้ (กรมควบคุมมลพิษ, 2561)

ข้อดี 1)ภาครัฐมีรายได้จากการเก็บภาษี ซึ่งสามารถนำไปใช้ในกิจกรรมส่งเสริม ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม 2)กำหนดอัตราภาษีความยืดยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามผลการ ดำเนินงานหรือการตอบสนองต่อประชาชน 3) สามารถลดปริมาณการใช้ถุงพลาสติก 4) ทั้งภาครัฐภาคเอกชนไม่จำเป็นต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่เพิ่มเติมใน กระบวนการดำเนินงาน และ 5) ภาคเอกชนมีรายได้จากการขายถุงพลาสติก

ข้อเสีย 1) ภาครัฐต้องใช้บุคคลากรจำนวนมากในการติดตาม ตรวจสอบ เพื่อให้การ ดำเนินมาตรการมีประสิทธิภาพ 2) ภาครัฐมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการด้านการจัดทำระบบภาษีการ ประชาสัมพันธ์ และการบริหารจัดการ - มีผลกระทบทางลบต่อการดำเนินธุรกิจของผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จัด จำหน่ายถุงพลาสติก 3) มีกระบวนการเกี่ยวกับการออกกฎหมาย ทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานยาวนานกว่ามาตรการสมัครใจ 4) ต้องมีข้อมูลความเต็มใจจ่ายของผู้บริโภคเพื่อกำหนดอัตราภาษีได้เหมาะสม ซึ่งผู้แทนกลุ่มอุตสาหกรรมพลาสติกได้มีข้อคิดเห็นดังนี้ (กรมควบคุมมลพิษ, 2561)

1) การเก็บค่าธรรมเนียม/ภาษี ผ่านช่องทางของกรมสรรพสามิต หรือกรมสรรพากร จะต้องมองเรื่องความสามารถในการแข่งขันทางการค้า อาจเป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ประกอบการทำให้มีต้นทุนเพิ่มขึ้น เป็นการเอื้ออำนวยให้มีการนำเข้าสินค้ากลุ่มนี้สำหรับช่องทางการเก็บค่าธรรมเนียมและภาษี

2) การเก็บค่าธรรมเนียม/ภาษี ที่ผู้บริโภคโดยตรงจะเป็นการกระตุ้นพฤติกรรมลดการใช้ถุงพลาสติกอย่างชัดเจนเนื่องจากเป็นสิ่งที่ผู้บริโภคจะต้องจ่ายเพิ่มทำให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมโดยตรง โดยอาจจะให้เอกชนหรือมีตัวแทนเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม/ภาษี และควรมีการระบุชัดเจนสำหรับ ค่าธรรมเนียมหรือภาษี

ในการประชุมครั้งนี้มีมติที่ประชุม ให้นำข้อคิดเห็นเรื่องการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือภาษีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อส่งเสริมบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อนำรายได้เข้าสู่กองทุนสิ่งแวดล้อมและการร่างกฎหมายใหม่ เสนอต่อคณะอนุกรรมการการจัดการพลาสติก (กรมควบคุมมลพิษ, 2561)

4.5 มาตรการในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำทั้งหมดในเชิงเศรษฐศาสตร์ของประเทศไทยผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

มาตรการทั้งหมดในเชิงเศรษฐศาสตร์	หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย	อื่นๆ
มาตรการทางกฎหมาย	รูปแบบ : จ่ายค่าปรับ ตัวอย่างประเทศ **:** ออสเตรเลีย ไทย ปัญหาที่ไทยพบ : เจ้าหน้าที่มีอัตรากำลังน้อย และมีผู้ลักลอบทิ้งจึงไม่สามารถปรับได้	รูปแบบ : 1.ห้ามใช้พลาสติกบางประเภท และลดปริมาณการใช้พลาสติก ตัวอย่างประเทศ : ออสเตรเลีย 2.ใช้อย่างอื่นแทนพลาสติกและนำพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ ตัวอย่างประเทศ : ญี่ปุ่น
มาตรการทางเศรษฐศาสตร์	รูปแบบ : เก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ตัวอย่างประเทศ : ไอร์แลนด์ ญี่ปุ่น ปัญหาที่ไทยพบ : เป็นเพียงการประชุมพูดคุยไม่มีการนำมาปฏิบัติใช้	รูปแบบ : อุดหนุน เช่น ให้รางวัลกรณีไม่รับถุงพลาสติก ตัวอย่างประเทศ : ญี่ปุ่น
การใช้สิทธิ	รูปแบบ : ฟ้องศาลเรียกค่าเสียหาย ตัวอย่างประเทศ : ออสเตรเลีย ไทย ปัญหาที่ไทยพบ : การพิสูจน์นั้นทำได้ยาก และใช้เวลานาน	-
มาตรการโดยสมัครใจ	รูปแบบ : งดแจกถุงพลาสติก หากผู้บริโภคต้องการใช้ให้ซื้อ ตัวอย่างประเทศ : อังกฤษ ไทย ปัญหาที่ไทยพบ : เป็นความร่วมมือของภาคเอกชนรายใหญ่เท่านั้น	-

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิเคราะห์ข้อมูลจากตารางข้างต้นได้ดังนี้

1. มาตรการทางกฎหมายผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย คือ การจ่ายค่าปรับ ซึ่งประเทศออสเตรเลีย มีพระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษขจัดมลพิษและฟื้นฟู สิ่งแวดล้อมไว้ หากไม่ทำตามต้องจ่ายค่าปรับ

ในส่วนของประเทศไทย มีพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119 เรื่องข้อห้ามไม่ให้มีการกระทำอันจะก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ หากไม่ทำตามต้องจ่ายค่าปรับ ซึ่งจากการสัมภาษณ์สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 6 ให้ข้อมูลว่า ปัญหาที่พบคือ เจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการปรับนั้นมีอัตรากำลังที่น้อย ทำให้เจ้าพนักงานของทางกรมเจ้าท่าต้องทำการมอบอำนาจให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน จึงไม่อาจทราบได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมากน้อยแค่ไหน และจากการสัมภาษณ์สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 4 ให้ข้อมูลว่า พบเจอปัญหาในบางครั้งที่มีคนลักลอบทิ้งสิ่งปฏิกูลด้วยวิธีการเลี่ยงไม่ให้มองเห็นได้อย่างง่ายดายโดยใช้เครื่องมือที่ปิดทึบไม่ให้เห็นสิ่งปฏิกูลจึงยากต่อการตรวจสอบ

2. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย คือ การเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ซึ่งประเทศไอร์แลนด์มีการเก็บภาษีถุงพลาสติกใหม่ นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นมีการเก็บค่าธรรมเนียมในการรีไซเคิลรถยนต์ที่มีส่วนประกอบจากพลาสติกตั้งแต่ครั้งแรกที่ซื้อรถยนต์

ในส่วนของประเทศไทย ยังไม่มีการเก็บภาษี และ ค่าธรรมเนียม มีเพียงแผนจัดการขยะพลาสติกอย่างบูรณาการ ของกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมควบคุมมลพิษให้ข้อมูลว่า เรื่องหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย อยู่ในมาตรการที่ 1 มาตรการพัฒนากลไกเครื่องมือการคลังเพื่อการจัดการขยะพลาสติก โดยการจัดวางระบบเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมพลาสติกและโฟม โดยทางกรมควบคุมมลพิษอยู่ในขั้นดำเนินการตามแผน โดยมีการจัดประชุมกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการกำหนดค่าธรรมเนียมว่าควรจะจัดเก็บเท่าไร และใครต้องเป็นผู้เสียค่าธรรมเนียมบ้าง นอกจากนี้ได้กำหนดแผนปี 2564 ว่าจะมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะพลาสติกตามที่ได้มีการพัฒนากฎหมายใหม่ เช่น ภาษีพลาสติก

3. การใช้สิทธิผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย คือ การฟ้องศาลเรียกค่าเสียหาย ซึ่งประเทศออสเตรเลียมีพระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของศาล ในคดีแพ่งในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมโดยให้อำนาจศาลในการพิพากษาและออกคำสั่งเมื่อมีการฟ้องร้องคดี

ในส่วนของประเทศไทย มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด เรื่องการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษ ซึ่งเกิดปัญหาเมื่อโจทก์ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า จำเลยก่อให้เกิดมลพิษโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ จำเลยจึงจะมีความผิดตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งการพิสูจน์นั้นทำได้อย่างยากลำบาก เพราะโดยทั่วไปผู้ก่อให้เกิดมลพิษมักจะเป็นโรงงานอุตสาหกรรมหรือกิจการอื่นที่มีความซับซ้อนในการดำเนินงาน ยากเกินกว่าที่บุคคลภายนอกจะเข้าใจ

นอกจากนี้ มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในเรื่องผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องชดใช้ค่าเสียหายเพื่อความเสียหายที่ตนได้ก่อขึ้น โดยการนำคดีข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยคำตัดสินในการขอรับค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนค่าชดเชยต่างๆ ที่ได้รับตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งใช้เวลานาน

4. มาตรการโดยสมัครใจผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย คือ การงดแจกถุงพลาสติกหากผู้บริโภคต้องการใช้ให้ซื้อ ซึ่งประเทศอังกฤษ ห้างสรรพสินค้ารายใหญ่ได้มีการเก็บภาษีถุงพลาสติกจากลูกค้าในซุปเปอร์มาเก็ตโดยห้ามร้านค้าจ่ายภาษีแทนให้ลูกค้า การดำเนินการเหล่านี้เป็นความสมัครใจโดยไม่มีมาตรการทางกฎหมาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย CHULALONGKORN UNIVERSITY

ในส่วนของประเทศไทย มีมีการประกาศงดใช้ถุงพลาสติกหูหิ้วประเภทใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Single-use plastic bag) จากความร่วมมือของภาคเอกชนรายใหญ่อย่างห้างสรรพสินค้าซุปเปอร์มาร์เก็ต ไปจนถึงร้านสะดวกซื้อ เพื่อจุดประสงค์ในการรักษาสิ่งแวดล้อม และคาดว่าในอนาคตการงดใช้ถุงดังกล่าวจะขยายตัวเป็นวงกว้างขึ้นเรื่อยๆ

5. มาตรการอื่นๆ ที่ไม่ใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย คือ การห้ามใช้พลาสติกบางประเภท และลดปริมาณการใช้พลาสติก ของออสเตรเลีย การใช้อย่างอื่นแทนพลาสติกและนำพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ของญี่ปุ่น และ การอุดหนุน เช่น ให้รางวัลกรณีไม่รับถุงพลาสติกของญี่ปุ่น

บทที่ 5
สรุปผลและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผล

ปัญหาการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่พึงประสงค์เกิดขึ้นในประเทศไทย การศึกษามาตรการสากลในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทยผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายจึงมาความสำคัญ ซึ่งผู้เขียนได้สรุปผลไว้ตามคำถามงานวิจัย ดังนี้

1.ได้มีการนำเอามาตรการสากลและหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำในประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

กระแสโลกาภิวัฒน์ (Globalization) ทำให้ความคิดของผู้คนปรับเปลี่ยนโดยตระหนักได้ถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ผู้คนและทรัพยากรยังดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน ซึ่งประเทศไทยก็รับรู้ถึงประเด็นต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเรื่องขยะพลาสติก จึงต้องมีมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำตามมาตรการสากล ซึ่งมีตัวแสดงต่างๆเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้รัฐไทยกลายเป็นเพียงตัวแสดงตัวหนึ่งท่ามกลางตัวแสดงอื่นๆ เช่น องค์การระหว่างประเทศ ที่เข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาขยะพลาสติกในระดับโลก ซึ่งประเทศไทยได้นำแนวทางต่างๆ เข้ามาปรับใช้และทำให้รัฐเป็นตัวแสดงหนึ่งในระดับภูมิภาคและระดับโลกภายใต้การจัดการปกครองโลก (Global Governance)

มาตรการสากลในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำที่ประเทศไทยได้ลงนามและให้สัตยาบันคือ อนุสัญญาสหประชาชาติกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS) ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่วางกรอบเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเลไว้ในภาค 12 โดย UNCLOS มีลักษณะเป็นอนุสัญญาที่วางกรอบของหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้รัฐทั้งหลายยึดถือปฏิบัติ แต่ไม่ได้บัญญัติไว้โดยละเอียดเกี่ยวกับแหล่งที่มาหรือการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลแต่ละประเภท ซึ่ง UNCLOS ไม่ได้กำหนดมาตรการในการควบคุมขยะพลาสติกทางน้ำไว้โดยตรง แต่เป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเล นอกจากนี้ประเทศไทยได้เป็นสมาชิกกลุ่มประสานงานทางทะเลภูมิภาคเอเชียตะวันออก (Coordinating Body on the Sea of East Asia: COBSEA) ซึ่งมีแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคเกี่ยวกับขยะทะเล ค.ศ. 2019

(Regional Action Plan on Marine Litter : RAP MALI) เพื่อจัดการขยะในทะเลโดยบูรณาการอย่างยั่งยืนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ 14 ขององค์การสหประชาชาติที่มุ่งให้มีการอนุรักษ์ใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนภายในปี พ.ศ. 2573 โดยเน้นการแก้ไขป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรในระบบนิเวศทางทะเล ซึ่ง RAP MALI ได้กล่าวถึงวิธีการแก้ไขปัญหาขยะในทะเลโดยการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐของประเทศต่างๆ และให้ความสำคัญกับการวางแผนจัดการขยะในทะเลและการติดตามตรวจสอบในระดับภูมิภาค โดยมีการจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิกในภูมิภาคเอเชียตะวันออก หนึ่งในกิจกรรมความร่วมมือตาม RAP MALI ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาขยะพลาสติกในทะเลคือ SEA of Solutions ซึ่งเป็นกิจกรรมความร่วมมือที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีในการแก้ไขปัญหามลพิษพลาสติกที่แหล่งกำเนิด โดยมีการจัดอภิปรายสลับกับการประชุมที่เน้นการนำเสนอกรณีศึกษา ทั้งนี้ ไม่ได้มีมาตรการในการควบคุมขยะพลาสติกทางน้ำอย่างชัดเจนให้ประเทศไทยนำมาปฏิบัติ

ประเทศไทยได้มีการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายโดยบรรจุเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งในนโยบายของแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้การจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีการใช้หลักการอย่างกว้างขวางกับขยะพลาสติกทางน้ำในทางกฎหมายและข้อบังคับของประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

มาตรการสากลที่ประเทศไทยนำมาใช้ในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำคือแนวปฏิบัติการโลกเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกิจกรรมบนบก ค.ศ.1995 (GPA) วรรค 142 มาตรการด้านกฎระเบียบหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และข้อตกลงโดยสมัครใจเพื่อสนับสนุนการลดการสร้างขยะพลาสติกทางน้ำ และมีการนำแนวคิดขององค์การสหประชาชาติในเรื่องหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำ โดยเป็นมาตรการทางด้านกฎหมายควบคู่ไปกับด้านเศรษฐศาสตร์ ในรูปแบบค่าปรับในการไม่ปฏิบัติตาม (Non-Compliance Fee) ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ได้มีการบัญญัติถึงเรื่องมลพิษทางน้ำโดยกำหนดห้ามไม่ให้มีการกระทำอันจะก่อให้เกิดมลพิษซึ่งขยะพลาสติกจะเข้าตามมาตรา 119 กรณีสิ่งปฏิกูลที่ไม่ใช่น้ำมันและเคมีภัณฑ์ โดยผู้กระทำความผิดมีโทษทางอาญา

และต้องชดใช้ค่าเสียหายในการขจัดสิ่งที่เป็นพิษ ปัญหาที่พบคือ เจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการปรับนั้นมีอัตรากำลังที่น้อย ทำให้เจ้าพนักงานของทางกรมเจ้าท่าต้องทำการมอบอำนาจให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน จึงไม่อาจทราบได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมากน้อยแค่ไหน และคนที่ลักลอบทิ้งขยะอาจใช้วิธีการเลี่ยงไม่ให้มองเห็นได้อย่างง่ายดายอีกด้วย ส่วนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด ในเรื่องการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมลพิษ โจทก์ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าจำเลยก่อให้เกิดมลพิษโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ จำเลยจึงจะมีความผิดตามกฎหมายดังกล่าว และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในเรื่องผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องชดใช้ค่าเสียหายเพื่อความเสียหายที่ตนได้ก่อขึ้น ได้มีการบัญญัติถึงการดำเนินคดีแพ่งกับผู้ก่อมลพิษไว้ในมาตรา 96 และการเรียกร้องให้ผู้ที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสียหายหรือถูกทำลายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้ในมาตรา 97 ซึ่งทั้งสองมาตราดังกล่าวได้กำหนดหลักการในเรื่องของความรับผิดทางแพ่งของผู้ก่อให้เกิดมลพิษหรือผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยใช้กระบวนการทางศาล

ในบริบทของประเทศไทยมีการนำมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำโดยใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในต่างประเทศมาปรับใช้ โดยมีการประกาศงดใช้ถุงพลาสติกหูหิ้วประเภทใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Single-use plastic bag) จากความร่วมมือของภาคเอกชนรายใหญ่อย่างห้างสรรพสินค้า ซุปเปอร์มาร์เก็ต ไปจนถึงร้านสะดวกซื้อ เพื่อจุดประสงค์ในการรักษาสิ่งแวดล้อม และคาดว่าในอนาคตการงดใช้ถุงดังกล่าวจะขยายตัวเป็นวงกว้างขึ้นเรื่อยๆ จากความร่วมมือของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น ตลาดสด แผงลอย และร้านขายของชำ ซึ่งสร้างโอกาสทางธุรกิจให้กับถุงที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมที่จากเดิมยังมีตลาดค่อนข้างจำกัด เพื่อใช้ทดแทนถุงพลาสติกประเภทดังกล่าว นอกจากนี้ กลุ่มห้างสรรพสินค้าและร้านสะดวกซื้อรายใหญ่ให้ความร่วมมือในการงดแจกถุงพลาสติกประเภทใช้ครั้งเดียวทิ้งและจะมีผลให้ปริมาณขยะถุงพลาสติกประเภทดังกล่าวลดลงราว 1 ใน 3 ของปริมาณการใช้ถุงพลาสติกประเภทใช้ครั้งเดียวทิ้งเฉลี่ยต่อปี ทั้งนี้ การลดลงของขยะถุงพลาสติกหูหิ้วส่งผลให้ปริมาณขยะพลาสติกที่ทิ้งลงทะเลและแม่น้ำลดลงตามไปด้วย

สำหรับหน่วยงานภาครัฐ กรมควบคุมมลพิษได้ทำการศึกษา รวบรวมข้อมูลพื้นฐาน และวิเคราะห์ข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับขยะพลาสติก และได้จัดประชุมระดมความคิดเห็นต่อการ

จัดทำ “ยุทธศาสตร์การจัดการขยะพลาสติกอย่างบูรณาการ” จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และได้พัฒนาปรับปรุงยุทธศาสตร์ฯ เป็น “แผนจัดการขยะพลาสติกอย่างบูรณาการ” และยุทธศาสตร์การดำเนินงานด้านการลด คัดแยก และนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ (Reduce Reuse Recycle : 3R) ในการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติกในภาพรวมของประเทศตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตและการออกแบบผลิตภัณฑ์ การบริโภค และการจัดการขยะพลาสติกภายหลังการบริโภค เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีทิศทางในการดำเนินการจัดการขยะพลาสติกทั้งที่อยู่บนบกและตกค้างลงสู่ทะเลไปในแนวทางเดียวกัน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายจะอยู่ในมาตรการที่ 1 มาตรการพัฒนากลไกเครื่องมือการคลังเพื่อการจัดการขยะพลาสติก โดยการจัดวางระบบเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมพลาสติกและโฟม โดยทางกรมควบคุมมลพิษอยู่ในขั้นดำเนินการตามแผน โดยมีการจัดประชุมกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการกำหนดค่าธรรมเนียมว่าควรจะจัดเก็บเท่าไรและใครต้องเป็นผู้เสียค่าธรรมเนียมบ้าง เนื่องจากต้องการรับฟังความเห็นจากทุกภาคส่วน นอกจากนี้ ได้กำหนดแผนปี 2564 ว่าจะมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะพลาสติกตามที่ได้มีการพัฒนากฎหมายใหม่ เช่น ภาษีพลาสติก

นอกจากนี้ ยังมีกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมภายใต้กระบวนการความร่วมมือ ของทุกภาคส่วน ในการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย และระบบกำจัดของเสีย สำหรับควบคุมบำบัดและขจัดมลพิษ รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมใดๆ เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้การใช้จ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กำหนดไว้ โดยเป็นมาตรการทางการเงินที่จะสร้างแรงจูงใจให้ทุกภาคส่วนทั้งส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศตามหลักการผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) ซึ่งกองทุนสิ่งแวดล้อมถือเป็นหน่วยงานที่กำหนดมาตรการทางการเงินในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำในประเทศไทย โดยสนับสนุนค่าใช้จ่ายในระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อการควบคุม บำบัด หรือขจัดมลพิษ โดยผู้ยื่นขอรับการสนับสนุนจะต้องจัดทำข้อเสนอโครงการที่สอดคล้องกับกิจกรรมภายใต้มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

2. หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นแนวทางในการแก้ปัญหา รวมทั้งแนวทางการปรับปรุงและการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร และใครคือผู้ที่ต้องจ่าย

จะเห็นได้ว่าหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายที่นำมาใช้เพื่อควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำในประเทศไทยนั้น ในส่วนของมาตรการสากลที่ประเทศไทยได้ลงนามและให้สัตยาบันคืออนุสัญญาสหประชาชาติกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (UNCLOS) นั้นไม่ได้กำหนดมาตรการในการควบคุมขยะพลาสติกทางน้ำไว้โดยตรง และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ศูนย์จัดเก็บข้อมูลและประสานงานด้านขยะทางทะเล (Marine Litter Focal Point) สำนักงานภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP Regional Office for Asia and the Pacific) ให้ข้อมูลว่าหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนในแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคว่าด้วยขยะทะเล (RAP MALI) ที่นำมาใช้โดยประเทศที่เข้าร่วมของกลุ่มประสานงานทางทะเลภูมิภาคเอเชียตะวันออก (COBSEA) ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีการใช้หลักการอย่างกว้างขวางกับขยะพลาสติกทางน้ำในทางกฎหมายและข้อบังคับของประเทศ จึงเห็นได้ว่าแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคเกี่ยวกับขยะทะเล (RAP MALI) ได้เน้นการจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิกในการแก้ไขปัญหาขยะในทะเล แต่ไม่ได้มีมาตรการในการควบคุมขยะพลาสติกทางน้ำอย่างชัดเจนให้ประเทศไทยนำมาปฏิบัติ

นอกจากนี้ ยังมีมาตรการสากลในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายที่ประเทศไทยควรนำมาใช้ในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำคือแนวปฏิบัติการโลกเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกิจกรรมบนบก ค.ศ.1995 (GPA) วรรค 142 ที่ประเทศไทยนำมาใช้เพียงมาตรการด้านกฎระเบียบ แต่เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และข้อตกลงโดยสมัครใจเพื่อสนับสนุนการลดการสร้างขยะพลาสติกทางน้ำนั้นไม่นำมาใช้อย่างจริงจัง โดยนำมาใช้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่ง GPA เป็นแนวทางทั่วไปในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะทะเลจากแหล่งบนบก โดยขยะทะเลมีทั้งของแข็งที่เป็นขยะพลาสติกที่ลงสู่ทะเล รวมถึงการเผาขยะที่มีส่วนประกอบของพลาสติกลงสู่ทะเลด้วย

สำหรับมาตรการในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำทั้งหมดในเชิงเศรษฐศาสตร์ผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในต่างประเทศนั้น ประกอบด้วย 1)มาตรการทางกฎหมายผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย คือ การจ่ายค่าปรับ ซึ่งประเทศออสเตรเลีย มีพระราชบัญญัติว่าด้วย

มาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมไว้ หากไม่ทำตามต้องจ่ายค่าปรับ 2) มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย คือ การเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ซึ่งประเทศไอร์แลนด์มีการเก็บภาษีถุงพลาสติกใหม่ นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นมีการเก็บค่าธรรมเนียมในการรีไซเคิลรถยนต์ที่มีส่วนประกอบจากพลาสติกตั้งแต่ครั้งแรกที่ซื้อรถยนต์ 3) การใช้สิทธิผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย คือ การฟ้องศาลเรียกค่าเสียหาย ซึ่งประเทศออสเตรเลียมีพระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของศาล ในคดีแพ่งในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมโดยให้อำนาจศาลในการพิพากษาและออกคำสั่งเมื่อมีการฟ้องร้องคดี 4) มาตรการโดยสมัครใจผ่านหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย คือ การงดแจกถุงพลาสติกหากผู้บริโภคต้องการใช้ให้ซื้อ ซึ่งประเทศอังกฤษ ห้างสรรพสินค้ารายใหญ่ได้มีการเก็บภาษีถุงพลาสติกจากลูกค้าในซุปเปอร์มาเก็ตโดยห้ามร้านค้าจ่ายภาษีแทนให้ลูกค้าการดำเนินการเหล่านี้เป็นความสมัครใจโดยไม่มีมาตรการทางกฎหมาย

การที่กรมควบคุมมลพิษได้มีแผนจัดการขยะพลาสติกอย่างบูรณาการ และการประชุมคณะทำงานด้านการพัฒนากลไกการจัดการพลาสติกหลายครั้ง โดยมีการระดมความคิดจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติกทั้งบนบกและในน้ำ ซึ่งมีการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์โดยใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาพิจารณาด้วย เช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมและภาษี ซึ่งมีมติที่ประชุมให้นำข้อคิดเห็นนำข้อคิดเห็นเรื่องการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือภาษี การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อส่งเสริมบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อนำรายได้เข้าสู่กองทุนสิ่งแวดล้อม และการร่างกฎหมายใหม่เสนอต่อคณะอนุกรรมการการจัดการพลาสติกนั้น เป็นเพียงการพูดคุยกันแต่ยังไม่มีการนำมาปฏิบัติให้เห็นผล โดยปริมาณขยะพลาสติกก็ยังไม่ลดลงเหมือนในต่างประเทศ เช่น ไอร์แลนด์ ที่มีการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้แล้วปริมาณขยะพลาสติกลดลงจริง แต่หลักการดังกล่าวเมื่อนำมาใช้ประเทศไทยนั้นยังไม่เป็นแนวทางในการแก้ปัญหา

จากการสัมภาษณ์สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 6 ให้ข้อมูลว่า ปัญหาที่พบคือ เจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการปรับนั้นมีอัตรากำลังที่น้อย เจ้าพนักงานของทางกรมเจ้าท่าจึงต้องทำการมอบอำนาจให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน จึงไม่อาจทราบได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมากน้อยแค่ไหน และองค์การ

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจไม่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ ยังพบเจอปัญหาในบางครั้งที่มีคนลักลอบทิ้งสิ่งปฏิกูลด้วยวิธีการเลี่ยงไม่ให้มองเห็นได้อย่างง่ายดายโดยใช้เครื่องมือที่ปิดทึบไม่ให้เห็นสิ่งปฏิกูลจึงยากต่อการตรวจสอบ จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ามีการนำหลักการ ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทยเพียงเล็กน้อยนั้นไม่ใช่แนวทางการปรับปรุงและการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ

ในกระบวนการทางศาลนั้น การที่โจทก์ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าจำเลยก่อให้เกิดมลพิษตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด และการดำเนินคดีแพ่งกับผู้ก่อมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 นั้นเป็นมาตรการที่ใช้เวลานาน และผู้เสียหายต้องดำเนินการเอง รวมถึงผู้ยื่นขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องจัดทำข้อเสนอโครงการที่สอดคล้องกับกิจกรรมภายใต้มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. 2535 หากข้อเสนอโครงการไม่สอดคล้องก็ไม่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ดังนั้น หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายจึงไม่เป็นแนวทางในการแก้ปัญหา รวมทั้งแนวทางการปรับปรุงและการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทย ณ ขณะนี้

ส่วนผู้ที่ต้องจ่ายสำหรับรูปแบบค่าปรับในการไม่ปฏิบัติตาม คือประชาชนหรือนิติบุคคลที่กระทำผิดเท่านั้น แต่นอกเหนือจากมาตรการที่รัฐบาลใช้ในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำ ภาคเอกชนต่างให้ความร่วมมือในการช่วยลดการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำโดยการลดการแจกถุงพลาสติกซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของขยะพลาสติก ซึ่งเป็นการนำมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกโดยใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในต่างประเทศมาปรับใช้ในประเทศไทย โดยให้ผู้ที่ต้องการใช้ถุงพลาสติกต้องซื้อถุงพลาสติกแทน ดังนั้นผู้ที่ต้องการใช้ถุงพลาสติกซึ่งคือผู้ที่จะก่อมลพิษต้องจ่าย ดังนั้น ผู้จ่ายจึงรวมถึงผู้บริโภคด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้วางแนวทางให้นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้แต่มาตรการในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นรูปแบบค่าปรับในการไม่ปฏิบัติตามซึ่งเป็นการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายอันเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายทาง ไม่ได้สร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษนั้นตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรนำมาตรการการเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีมาใช้

โดยนำแนวทางของต่างประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศไอร์แลนด์ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศอังกฤษ มาปรับใช้ โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ เช่น สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ

2. ควรนำแนวทางเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกิจกรรมบนบก ค.ศ.1995 (GPA) ของโครงการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ (UNEP) ที่กำหนดกฎเกณฑ์และมาตรการในการป้องกัน ลด และควบคุมขยะพลาสติกทางน้ำจากบนบกไว้หลายเรื่องมาปรับใช้กับมาตรการในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทย โดยศึกษาถึงหลักการและความเป็นไปได้ในการนำมาใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยอย่างรอบคอบ

3. ปัจจุบันยังขาดกฎหมายและความเชื่อมโยงกันของกฎหมายแต่ละฉบับที่นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำของประเทศไทยตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ซึ่งการนำกฎหมายมาใช้ควบคู่กับเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เป็นสิ่งที่จำเป็นและอาจทำให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมโดยสมัครใจ เช่น ไม่เลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่ทำลายสิ่งแวดล้อม เนื่องจากต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือภาษีซึ่งทำให้ราคาของผลิตภัณฑ์สูงขึ้น และผู้ผลิตพยายามใช้เทคโนโลยีที่ดีขึ้นในการดำเนินกิจการเพื่อลดมลพิษและค่าธรรมเนียมหรือภาษีที่ต้องจ่าย เป็นต้น การใช้กฎหมายควบคู่ไปกับเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์จึงเป็นสิ่งจูงใจให้ประชาชนมีพฤติกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

4. เงินรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีจากมาตรการควบคุมการทิ้งขยะพลาสติกทางน้ำนั้น ควรให้รวมเข้างบประมาณแผ่นดินและจัดสรรเงินเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมตามสัดส่วนที่จัดเก็บได้ เพื่อนำไปใช้ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมได้อย่างเต็มที่ แต่การนำเงินจากกองทุนออกมาใช้จ่ายนั้นจะทำให้กระบวนการตรวจสอบนั้นทำได้ยากและอาจเกิดการทุจริตขึ้นได้ ดังนั้นควรกำหนดหน่วยงานขึ้นมาดูแลโดยเฉพาะ

5. การแก้ปัญหาในลักษณะนี้หากจะรอแต่หน่วยงานรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดการอยู่ฝ่ายเดียวคงไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์มรการรักษาสิ่งแวดล้อมได้ ประชาชนต้องช่วยกันสร้างจิตสำนึกในการช่วยกันรักษาสิ่งแวดล้อม การเลือกใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด การแยกประเภทของขยะพลาสติกและการทิ้งขยะพลาสติกให้ถูกที่ ซึ่งนอกจากจะเป็นการแก้ปัญหาขยะแล้ว ยังเป็นการช่วยลดภาวะโลกร้อนอีกด้วย

บรรณานุกรม

Bakker, A. (2009). *Tax and Environment : A world of possibilities*. Netherland: IBFD, 220-223.

Asian Development Bank. (2010). Thailand : Technical Assistance Thailand Capacity Building for Pollution Taxation and Resource Mobilization for Environment and Natural Resources-Phase ll. [Online]. Retrieved from http://www.adb.org/Documents/Produced-UnderTAN38626/38626-THA-DPTA.pdf. [10 July 2020]

BBC News. (2008). Plastic bag bans around the world. [Online]. Retrieved from http://news.bbc.co.ud/2hi/in_depth/7268960.stm.

Derraik, J. G. (2002). The pollution of the marine environment by plastic debris: a review. *Marine pollution bulletin,* 44(9), 842-852.

Jambeck, J. R.Geyer, R.Wilcox, C.Siegler, T. R.Perryman, M.Andry, A. และLaw, K. L. (2015). Plastic waste inputs from land into the ocean. *Science,* 347(6223), 768-771.

Lowes, T. (2010). Call for Ireland to extend levy to all single-use bags. [Online]. Retrieved from http://www.friendsoftheirishenvironment.net/index.php?do=friendswork&action=cat&cid=34. [12 July 2020]

Martinez, E., Maamaatuaiahutapu, K., & Taillamdier, V.,. (2009). Floating marine debris surface drift: convergence and accumulation toward the South Pacific subtropical gyre. *Marine pollution bulletin,* 58(9), 1347-1355.

Harms, N. (2020, 2 November 2020) *Marine Litter Focal Point UNEP Regional Office for Asia and the Pacific*. Date of inteview 2 November 2020

Turner, K.,Peace, D.,&Bateman, I. (1993). *Environmental Economics : An Elementary Introduction*: Johns Hopkins University, 143-155.

Rio Declaration on Environment and Development, Principle 16.

Sheavy, S. และRegister, K. (2007). Marine debris & plastics: environment concern, sources, impacts and solution. *Journal of Polymers and the Environment,* 15, 301-305.

Stockhome Declaration on Environment and Development, Principle 2.

กมลทิพย์ คติการ. (2533). มาตรการในการเรียกร้องค่าเสียหายจากคดีสภาวะสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 339-340.

กมลวิทย์ โสภิกุล. (2543). ความจำเป็นในการมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางทะเลในกฎหมายไทย. ดุล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

พาห, 47-94.

กรกฎ ชัยช่วย. (2563). สำนักงานภูมิภาคที่ 6 กรมเจ้าท่า. สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2563

กรมควบคุมมลพิษ. (2560). ร่างแผนจัดการขยะพลาสติกอย่างบูรณาการ (พ.ศ. 2560-2564). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://infofile.pcd.go.th/law/DraftWastePlan60-64.pdf?CFID=1487686. [15 เมษายน 2564]

กรมควบคุมมลพิษ. (2561). รายงานการประชุมคณะทำงานด้านการพัฒนากลไกการจัดการพลาสติก ครั้งที่ 1/2561. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www2.pcd.go.th/Info_serv/File/*17-09-62/12*.pdf. [15 เมษายน 2564]

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2550). แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550-2554. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.eppo.go.th/epposite/index.php/th/plan policy/climatechange/thailand/eqmplan. [15 เมษายน 2564]

Green World. (2563). ทั่วโลกกำจัดขยะพลาสติก. นิตยสาร *Green Network* 97, 28-29.

แก้วสรร อติโพธิ และประเสริฐ ตปนียางกูร. (2546). สรุปการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เอกสารประกอบการสัมมนาระดมสมอง เรื่อง “การลงทุนจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรมกับปัญหาสิ่งแวดล้อม” ในกฎหมายเพื่อการบูรณาการการจัดการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืนภายใต้สถานการณ์ข้ามชาติ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา https://thailand.opendevelopmentmekong.net/th/topics/sustainable-development-goals. [3 กรกฎาคม 2563]

โครงการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ. (2563). SEA of Solutions 2020. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา https://www.unenvironment.org/cobsea/events/virtual-meeting/sea-solutions-2020. [4 ตุลาคม 2563]

โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ. (2562). COBSEA R Regional Action Plan on Marine Litter 2019. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา https://www.unenvironment.org/cobsea/resources/policy-and-strategy/cobsea-regional-action-plan-marine-litter-2019. [4 ตุลาคม 2563]

จุมพต สายสุนทร. (2560). กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล กรุงเทพ: วิญญูชน, 76.

ชลธยา ทรงรูป. (2548). คุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณเกาะสีชัง จังหวัดชลบุรี กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 73-94.

ฐิติ อินบุญรอด. (2563). สำนักงานภูมิภาคที่ 4 กรมเจ้าท่า. สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2563

นวลพรรณ คณานุรักษ์. (2555). ประเภทและแหล่งที่มาของขยะทะเลตามฤดูกาลบริเวณหาดบางแสน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

จังหวัดชลบุรี. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 38.

บัญชาการ วินัยพาณิชย์. (2563). กองจัดการของเสียและอันตราย กรมควบคุมมลพิษ. สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2563

ประทีป มีคติธรรม. (2563). อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.Irct.go.th/tools/?p=355. [12 กันยายน 2563]

เผ่าเทพ เชิดสุขใจ. (2559). ขยะลอยน้ำในพื้นที่ปากแม่น้ำบริเวณอ่าวไทยตอนบน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา https://www.dmcr.go.th/detailLib/2590. [13 เมษายน 2564]

ไผทชิต เอกจริยกร. (2561). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งต่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมันและการเรียกเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ความเสียหายจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 76.

พฤทธิสาณ ชุมพล และคณะ. (2556). การเมืองการปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 227.

พิชญ์สินี ศรีสวัสดิ์. (2563). การควบคุมขยะพลาสติกในทะเลจากแหล่งบนบก ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982. *SOUTHEAST BANGKOK JOURNAL* 6, 70-85.

มนต์ทิพย์ สุขมูล. (2549). การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 67-68.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2555). โลกาภิวัฒน์กับท้องถิ่น กรงเทพมหานคร: บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด, 2-3.

วณี สัมพันธารักษ์ และชิดชนก พุทธประเสริฐ. (2545). ประมวลสาระชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช, 38.

วราพรรณ สีโกเมน. (2558). มาตรการทางกฎหมายในการหมุนเวียนซากรถกลับมาใช้ใหม่. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 42-44.

วาสินี นันทขว้าง. (2554). แนวคิดและหลักการกฎหมายสิ่งแวดล้อม. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาการกฎหมายการเงินและภาษีอากร). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 38-53.

ศรุท ข่ายแก้ว. (2559). ประเภท ปริมาณ และการกระจายตัวของขยะพลาสติกจากกิจกรรมมนุษย์ในเขตน้ำขึ้นน้ำลงบริเวณ เกาะสีชัง จังหวัดชลบุรี ประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 17-19.

ศุลีพร แสงกระจ่าง และคณะ. (2556). ผลกระทบของพลาสติกต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

วารสารวิชาการพิษวิทยาไทย 28, 42-63.

ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ (MTEC). (2556). กระบวนการผลิตเม็ดพลาสติก. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www2.mtec.or.th/th/specia/biodegradable_plastic/process_plas.html. [15 กรกฎาคม 2563]

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (2562). งดใช้ถุงพลาสติกหิ้วประเภท ใช้ครั้งเดียวทิ้ง ดันธุรกิจถุงหิ้วที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมกว่า 400 ล้านใบ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา https://siamrath.co.th/n/130166. [12 เมษายน 2564]

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2556). กองทุนสิ่งแวดล้อม.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). พลาสติกสิ่งปลอมปนในชีวิตและสิ่งแวดล้อม. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2560/may2560-1.pdf. [10 กรกฎาคม2563]

สุทัศน์ ทองสถิต. (2549). การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะแบตเตอรี่และของเสียอันตราย. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 33.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2533). การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ. รายงานผลการวิจัยคณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัย สภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมูลนิธิญี่ปุ่น, 108.

โสมสกาว เพชรานนท์. (2553). เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม. กรุงเทพ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 163.

องค์การสหประชาชาติ. เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ Sustainable Development Goals (SDGs) ฉบับเต็ม. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา https://sustainabledevelopment.un.org. [9 กรกฎาคม 2563]

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2535). ความรับผิดทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535. วารสารนิติศาสตร์ 223, 40.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญชน, 82.

อำไพ หรคุณารักษ์. (2560). โครงการ “สำรวจสถานะของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทประเทศไทย และทางเลือก มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ สังคม และกฎหมาย” เป้าหมายที่ 14 ชีวิตใต้น้ำ (*Life below Water)*, 72-73.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2547). กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญชน, 25.

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. (2554). โลกาภิวัฒน์ บรรษัทข้ามชาติ บรรษัทภิบาล และความรับผิดชอบต่อสังคมของบรรษัท กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 10.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ปิยวัฒน์ วิริยะนันทวงศ์
วัน เดือน ปี เกิด	23 ตุลาคม 2537
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ที่อยู่ปัจจุบัน	78 ซอยรามอินทรา 14 แยก 9 แขวงท่าแร้ง เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY