

อุปสรรคด้านกฎหมายต่อการส่งเสริมแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน ในประเทศไทย: กรณีอุตสาหกรรมพลาสติก

Legal Barriers to Promoting the Circular Economy in Thailand: The Case of the Plastics Industry

สุจิตรา วาสนาดำรงดี

Sujitra Vassanadumrongdee

สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Sustainable Environment Research Institute, Chulalongkorn University

* Email: Sujitra20@gmail.com

ส่งต้นฉบับบทความ : 25 พ.ค. 68 / ส่งบทความฉบับแก้ไข : 20 ก.ค. 68 / ตอบรับให้เผยแพร่ : 21 ก.ค. 68 / เผยแพร่ : 21 ส.ค. 68

การอ้างอิง: สุจิตรา วาสนาดำรงดี (2568). อุปสรรคด้านกฎหมายต่อการส่งเสริมแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนในประเทศไทย: กรณีอุตสาหกรรมพลาสติก. สิ่งแวดล้อมไทย, ปีที่ 29 (ฉบับที่ 2).

<https://doi.org/10.35762/TE.2568005>

บทคัดย่อ

ประเทศไทยได้กำหนดนโยบายขับเคลื่อนโมเดลเศรษฐกิจ BCG (Bio-Circular-Green Economy) เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) ซึ่งมีเป้าหมายในการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและลดของเสียในทุกขั้นตอนของการผลิตและการบริโภค อย่างไรก็ตาม การดำเนินธุรกิจตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนในประเทศไทยยังเผชิญกับข้อจำกัดด้านกฎหมายหลายประการ บทความนี้วิเคราะห์อุปสรรคทางกฎหมายที่กระทบต่อธุรกิจหมุนเวียน โดยมุ่งเน้นกรณีศึกษาภาคอุตสาหกรรมพลาสติก ตั้งแต่การลดวัสดุใหม่ การใช้พลาสติกรีไซเคิล การสนับสนุนธุรกิจรีฟิล การจัดการของเสีย ตลอดจนการตั้งศูนย์คัดแยกและแปรรูปวัสดุรีไซเคิล (Material Recovery Facility: MRF) ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่ากฎหมายส่วนใหญ่ยังเน้นควบคุมความปลอดภัยและการอนุญาตกิจการ มากกว่าการส่งเสริมพฤติกรรมหมุนเวียน เช่น กฎหมายฉลากที่ยังไม่รองรับขวดน้ำรีไซเคิล มาตรฐานวัสดุรีไซเคิลที่ไม่มีข้อบังคับ การควบคุมธุรกิจรีฟิลและกิจการชาเล้ง รวมถึงข้อจำกัดจากกฎหมายผังเมือง บทความเสนอแนะแนวทางปรับปรุงกฎหมายรายมาตราและการปฏิรูประบบกฎหมายด้านการจัดการขยะและเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ประเทศไทยสามารถเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนได้อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ : เศรษฐกิจหมุนเวียน; อุปสรรคทางกฎหมาย; พลาสติกรีไซเคิล; การจัดการขยะ; ผังเมือง

Abstract

Thailand has adopted the Bio-Circular-Green Economy (BCG) model to promote the Circular Economy (CE) as a national strategy to ensure sustainable development. While this policy

encourages resource efficiency and waste reduction throughout production and consumption cycles, practical implementation remains hindered by several legal obstacles. This article analyzes regulatory barriers affecting CE-aligned businesses, with a focus on the plastic industry. The study examines legal challenges across the value chain—from reducing virgin material use, promoting recycled content, and supporting refill business models, to the management of post-consumer plastics and the establishment of Material Recovery Facilities (MRFs). Findings reveal that existing laws still emphasize safety control and licensing over CE promotion. Key issues include labeling regulations that disallow label-free water bottles, lack of mandatory recycled content standards, strict controls on refill stations and informal waste collectors (saleng), and restrictive zoning for recycling infrastructure. The paper proposes legal reforms at both policy and operational levels and calls for a comprehensive legal framework to integrate waste and CE management. Structural reform is necessary for Thailand’s successful transition toward a truly circular and sustainable economy.

Keyword: Circular economy; Legal barriers; Plastic recycling; Waste management; Urban Planning

1. บทนำ

ความร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและปัญหามลพิษจากของเสียนับเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกที่ทวีความรุนแรงอย่างต่อเนื่องโดยมีปัจจัยเร่งจากจำนวนประชากรโลกที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 7.6 พันล้านคนในปี พ.ศ. 2560 คาดการณ์ว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 9.8 พันล้านคนภายในปี พ.ศ. 2593 (United Nations, 2017) โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) คาดการณ์ว่า ทุกทั้งโลกจะมีปริมาณการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ (โลหะ อโลหะ พลังงานฟอสซิล ชีวมวล) สูงถึง 140,000 ล้านตันต่อปี ภายในปี พ.ศ. 2593 คิดเป็นสามเท่าของปริมาณการใช้ในปี 2543 (UNEP, 2011) หากยังมีการใช้ทรัพยากรโดยไม่คำนึงถึงหลักการหมุนเวียนย่อมส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงทางทรัพยากรและเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง นำไปสู่ปัญหาการพัฒนาที่ยั่งยืน

องค์การสหประชาชาติจึงได้ตั้งเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) 17 เป้าหมายในปี 2558 โดยเป้าหมายที่ 12 ว่าด้วยการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน กำหนดเป้าหมายให้ทุกประเทศต้องมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพและให้มีการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน ลดการสร้างขยะอาหารและการสูญเสียอาหารตลอดห่วงโซ่การผลิตอาหารและลดการสร้างขยะผ่านการป้องกัน การลดการใช้ การใช้ซ้ำและการนำกลับมาใช้ใหม่ (United Nations, 2023)

สำหรับประเทศไทย การขยายตัวทางเศรษฐกิจตลอดช่วงที่ผ่านมาพึ่งพิงการใช้วัตถุดิบและสินค้าชั้นกลางในเกณฑ์สูงในขณะที่ประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรในการผลิตสินค้าและบริการยังอยู่ในระดับต่ำ โดยข้อมูลปี พ.ศ. 2562 สัดส่วนค่าใช้จ่ายชั้นกลางต่อมูลค่าผลผลิตรวมที่ร้อยละ 61.85 สูงกว่าสัดส่วนของ

ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีที่มีค่าร้อยละ 46.38 (ปี 2559) และ 58.65 (ปี 2561) ตามลำดับ อีกทั้งปริมาณการใช้วัสดุภายในประเทศของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2559 อยู่ที่ 2.06 กิโลกรัมต่อเหรียญสหรัฐ มีค่าสูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศในเอเชียแปซิฟิกและค่าเฉลี่ยของกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) แสดงให้เห็นว่า ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรพื้นฐานต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยยังต่ำ มีการใช้อย่างสิ้นเปลืองและสร้างมูลค่าเพิ่มได้น้อยกว่าที่ควร (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565)

แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy: CE) เป็นแนวคิดระดับสากลที่นานาประเทศได้นำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในหนทางที่ยั่งยืนเพื่อลดการใช้วัตถุดิบจากทรัพยากรธรรมชาติและนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ให้ได้มากที่สุด รัฐบาลไทยได้นำแนวคิด CE มาประกอบกับการพัฒนานโยบายและวาระแห่งชาติ BCG (Bio-Circular-Green Economy) อย่างไรก็ดี ประเด็นข้อกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจที่สอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคด้านกฎหมายในการปรับใช้หลักการเศรษฐกิจหมุนเวียนในภาคธุรกิจ โดยมีกรณีศึกษาคืออุตสาหกรรมพลาสติก โดยผลการศึกษานี้มาจากการศึกษาวิจัยซึ่งมีการวิเคราะห์เอกสารทางกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง สัมภาษณ์และรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานรัฐ ผู้ประกอบการ และภาคประชาสังคม ตลอดจนศึกษากรณีศึกษานโยบายในต่างประเทศ เช่น สหภาพยุโรปและสหราชอาณาจักร เพื่อเปรียบเทียบแนวทางขับเคลื่อนประเทศไปสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน

2. นิยามและหลักการสำคัญของเศรษฐกิจหมุนเวียน

เศรษฐกิจหมุนเวียนไม่ได้เป็นแนวคิดใหม่ แต่พัฒนามาจากการผสมผสานของแนวคิดในการบริหารจัดการธุรกิจตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 1960 มาจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งแนวคิดการเลียนแบบสิ่งมีชีวิตในธรรมชาติ (Biomimicry) มาสร้างเป็นนวัตกรรม ระบบทุนนิยมจากการพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก (Natural capitalism) นิเวศอุตสาหกรรมและการอยู่ร่วมกันแบบพึ่งพาอาศัยกัน (Industrial ecology and symbiosis) แนวคิดจากแหล่งกำเนิดถึงแหล่งกำเนิด (Cradle to cradle) การออกแบบเพื่อการปฏิรูปใหม่ (Regenerative design) เป็นต้น (สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม, 2562)

Kirchherr, Reike, and Hekkert (2017) ศึกษาบทวนบทความวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนสามารถรวบรวมคานิยาม CE ได้ถึง 114 นิยาม อย่างไรก็ดี คานิยาม CE ที่มีการอ้างอิงมากที่สุด คือ คานิยามที่เสนอโดย Ellen MacArthur Foundation (EMF) ที่ระบุว่า “ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน” หมายถึง “ระบบที่วัสดุจะไม่มียวันกลายเป็นของเสียและมีการหมุนเวียนเกิดใหม่ของธรรมชาติ ในระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน ผลิตภัณฑ์และวัสดุจะถูกรักษาในระบบการหมุนเวียนผ่านกระบวนการต่าง ๆ เช่น การบำรุงรักษา การซ่อมแซม การปรับปรุงใหม่ การรีไซเคิลและการนำไปหมักเป็นปุ๋ย เศรษฐกิจหมุนเวียนช่วยแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกอื่น ๆ ด้วยการลดกิจกรรมทางเศรษฐกิจจากการบริโภคทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด”

คณะกรรมการทางเทคนิค ISO/TC 323 Circular Economy ภายใต้องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน (International Organization for Standardization: ISO) ได้จัดทำเอกสาร ISO 59004: 2024 Circular Economy-Vocabulary, Principles and Guidance for Implementation และได้ให้คำนิยามเศรษฐกิจหมุนเวียนหมายถึง “ระบบเศรษฐกิจที่ใช้แนวทางเชิงระบบเพื่อรักษาการไหลของทรัพยากรอย่างหมุนเวียนโดยการนำกลับคืนมา การเก็บรักษาหรือเพิ่มคุณค่าของทรัพยากร ขณะเดียวกันก็มีส่วนช่วยในการพัฒนาที่ยั่งยืน”¹ โดยทรัพยากร (Resources) สามารถเป็นได้ทั้งวัตถุดิบหรือสินค้าในระบบการผลิต (Stocks) และการไหล (Flows) ของวัตถุดิบหรือสินค้าเคลื่อนที่ผ่านระบบการผลิต จากมุมมองการพัฒนาที่ยั่งยืน การใช้ทรัพยากรบริสุทธิ์/ใหม่ (Virgin resources) ควรเกิดขึ้นน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้และการหมุนเวียนทรัพยากรจะต้องลดการปล่อยมลพิษและลดการเกิดของเสียจากระบบเศรษฐกิจให้น้อยที่สุด

หลักการที่สำคัญของ CE ตามข้อเสนอของ EMF ประกอบด้วย 1) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและสามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ได้ และ 2) การใช้ประโยชน์ผลิตภัณฑ์และวัสดุอย่างสูงสุดด้วยวิธีการที่เหมาะสม เช่น การใช้ซ้ำ การซ่อมแซม การปรับปรุงใหม่ การผลิตใหม่ การแปรใช้ใหม่ การออกแบบกระบวนการ การพัฒนารูปแบบธุรกิจและนวัตกรรม รวมถึงมีการติดตามผลให้ผลิตภัณฑ์และวัสดุหมุนเวียนอยู่ภายในระบบ (พงษ์วิภา หล่อสมบูรณ์, 2564) ในอีกด้านหนึ่ง หลักการ CE เป็นการปรับกระบวนการผลิตให้สอดคล้องกับหลักการ 9R ได้แก่ R0 Refuse, R1 Rethink, R2 Reduce, R3 Reuse, R4 Repair, R5 Refurbish, R6 Remanufacture, R7 Repurpose, R8 Recycle, R9 Recover

3. นโยบายและแผนส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนในประเทศไทย

การพัฒนาเศรษฐกิจไทยตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนให้ประสบความสำเร็จและเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ย่อมต้องอาศัยการสนับสนุนเชิงนโยบายจากภาครัฐ (Top Down) และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของภาคธุรกิจและผู้บริโภค (Bottom Up) โดยภาครัฐในฐานะผู้วางนโยบายมีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายเพื่อสร้างปัจจัยเอื้อต่อการปรับตัวของภาคธุรกิจ สนับสนุนผู้ประกอบการให้พัฒนาระบบธุรกิจตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนควบคู่ไปกับการส่งเสริมบทบาทของผู้บริโภคและเข้าถึงผลประโยชน์ที่ผู้บริโภคจะได้รับโดยพิจารณาใช้กลไก/เครื่องมือเชิงนโยบายที่เหมาะสม เช่น การให้สิทธิประโยชน์และสิ่งจูงใจ การใช้มาตรการทางภาษี การสนับสนุนด้านเงินทุน การออกกฎหมายบังคับใช้ เป็นต้น (สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, 2563)

ในภาพรวม นโยบายและแผนส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 12 และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) และยุทธศาสตร์ที่ 5 การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 18 การเติบโตอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ยังได้กำหนดหมวดหมู่ที่ 10 ไทยมีเศรษฐกิจหมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำ กำหนดเป้าหมายการเพิ่มมูลค่าจาก CE และใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การอนุรักษ์

¹ Circular economy is an economic system that uses a systemic approach to maintain a circular flow of resources, by recovering, retaining or adding to their value, while contributing to sustainable development.

และใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและสร้างสังคมคาร์บอนต่ำ ด้วยกลยุทธ์หลัก 5 ด้าน เพื่อบรรลุเป้าหมาย ได้แก่: 1) พัฒนาอุตสาหกรรมและบริการตามหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน (ส่งเสริม EPR, ใช้ซ้ำ ลดของเสีย, เชื่อมโยงภาคเกษตร-อุตสาหกรรม-ท่องเที่ยว) 2) สร้างรายได้ให้ชุมชนจากการบริหารจัดการขยะ วัสดุเหลือใช้ และตลาดคาร์บอน 3) พัฒนาทรัพยากรและใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาด (ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง) 4) พัฒนาเทคโนโลยี นวัตกรรม โมเดลธุรกิจ และระบบข้อมูลสนับสนุนเศรษฐกิจหมุนเวียน และ 5) ปรับพฤติกรรมสู่การดำรงชีวิตอย่างยั่งยืน (สร้างแรงจูงใจผู้บริโภค, ส่งเสริมเศรษฐกิจแบ่งปัน, ใช้พลังงานทดแทน, ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น)

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนปฏิบัติการด้านการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทย ด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG พ.ศ. 2564 - 2570 เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2564 ให้การขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ BCG เป็นวาระแห่งชาติตั้งแต่ปี 2564 และให้คณะกรรมการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ-เศรษฐกิจหมุนเวียน-เศรษฐกิจสีเขียว (BCG) กำหนดแผนงานและโครงการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบาย BCG โดยแผนปฏิบัติการฯ เน้นการสร้างเศรษฐกิจใหม่จากการต่อยอดของเหลือทิ้งในกระบวนการผลิตและการบริโภค 3 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ พลาสติกครบวงจร เกษตรและอาหาร และวัสดุก่อสร้าง และกำหนดมีแนวทางการดำเนินการ 5 ด้าน 1) พัฒนาโมเดลธุรกิจเศรษฐกิจหมุนเวียน 2) ส่งเสริมวิจัย เทคโนโลยี และนวัตกรรม 3) พัฒนาแพลตฟอร์มและโครงสร้างพื้นฐาน 4) พัฒนากลไกกฎหมายและการบริหารจัดการ และ 4) สร้างกำลังคนและความตระหนักรู้: หลักสูตรการเรียนรู้, สื่อออนไลน์, การประกวด, การอบรมผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน

จากแนวทางการดำเนินการดังกล่าว การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน บทความนี้มุ่งวิเคราะห์กฎหมายที่มีอยู่ว่ามีบทบัญญัติที่ได้มีการส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนมากน้อยเพียงใดโดยมุ่งเน้นกรณีการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนในอุตสาหกรรมพลาสติกซึ่งเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมเป้าหมายของแผนปฏิบัติการฯ

4. วิเคราะห์อุปสรรคด้านกฎหมายในการดำเนินการด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนในอุตสาหกรรมพลาสติก

ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ข้อจำกัดหรืออุปสรรคด้านกฎหมายสำหรับเอกชนไทยในการดำเนินการด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนในอุตสาหกรรมพลาสติกตามลักษณะธุรกิจที่สอดคล้องกับหลักการเศรษฐกิจหมุนเวียน สรุปได้ดังตารางที่ 1 พบว่า มีความคืบหน้าในการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนในสองส่วน ได้แก่ 1) มาตรการส่งเสริมการใช้พลาสติกชีวภาพซึ่งกระทรวงการคลังได้ออกพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 702) พ.ศ. 2563) ตั้งแต่ 1 มกราคม 2562 - 31 ธันวาคม 2564 และมีการขยายเวลา ตั้งแต่ 1 มกราคม 2565 - 31 ธันวาคม 2567 ให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลนำค่าซื้อผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพตามประเภทที่อธิบดีประกาศกำหนดลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นจำนวนร้อยละสิบห้าของรายจ่ายที่ได้จ่ายไป และ 2) มาตรการส่งเสริมการลงทุนที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ให้การส่งเสริมการลงทุนในประเภทกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือพลังงาน

ไฟฟ้าและไอน้ำจากขยะหรือพลังงานหมุนเวียน (8 ปี) ประเพณีการนำวัสดุไม่ใช่แล้วมาใช้ใหม่ รวมถึงการผลิตเม็ดพลาสติกรีไซเคิลและผลิตภัณฑ์ที่ใช้พลาสติกรีไซเคิล การผลิตกระดาษรีไซเคิลที่มีการวิจัยและพัฒนา และประเพณีการซื้อเพลิงชีวมวลอัด

อย่างไรก็ดี มาตรการส่งเสริมดังกล่าวนี้ยังเป็นเพียงส่วนน้อยหากเทียบกับลักษณะธุรกิจหมุนเวียนในอุตสาหกรรมพลาสติกและไม่ได้มองการส่งเสริมในเชิงบูรณาการเท่าที่ควร เช่น การส่งเสริมให้ผู้บริโภคอุดหนุนผลิตภัณฑ์พลาสติกชีวภาพแต่ภาครัฐกลับไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการห้ามการผลิตและใช้พลาสติกที่เติมสารอ็อกโซ (Oxo additives) ที่แอบอ้างว่าเป็นพลาสติกที่ย่อยสลายได้ ทำให้ร้านค้าและผู้บริโภคเกิดความเข้าใจผิดและได้ซื้อพลาสติก Oxo ที่มีราคาถูกกว่าพลาสติกชีวภาพที่สลายตัวได้ตามธรรมชาติ (Compostable plastics) ยิ่งเป็นการเร่งให้เกิดปัญหาไมโครพลาสติกจากผลิตภัณฑ์พลาสติก Oxo มากยิ่งขึ้น

ตารางที่ 1 ลักษณะธุรกิจที่สอดคล้องกับ CE ในอุตสาหกรรมพลาสติกและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

หลักการเศรษฐกิจหมุนเวียน	ลักษณะธุรกิจ/กิจกรรมที่สอดคล้องกับ CE	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
ลดการใช้วัตถุดิบใหม่หรือเพิ่มสัดส่วนวัสดุรีไซเคิล (กลุ่ม Reduce: reduce virgin material/produce)/ recycled content)	- ลดขนาดบรรจุภัณฑ์ - เปลี่ยนไปใช้วัสดุทางเลือกที่ย่อยสลายได้ (วัสดุธรรมชาติ, พลาสติกชีวภาพที่สลายตัวได้-compostable plastics)	- พ.ร.บ. โรงงาน 2535 - มาตรการส่งเสริมการใช้พลาสติกชีวภาพ (พ.ร.ฎ. ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 702) พ.ศ. 2563) - กฎระเบียบพลาสติกรีไซเคิลในบรรจุภัณฑ์ที่สัมผัสอาหาร - พ.ร.บ. มาตรฐานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 - ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 450) พ.ศ. 2567 การแสดงฉลากของอาหารในภาชนะบรรจุ (ออกตาม พ.ร.บ. อาหาร พ.ศ. 2522)
ใช้ซ้ำ/ซ่อมแซม/ปรับปรุงใหม่/ผลิตใหม่ (กลุ่ม Reuse/Repair/Refurbish/Remanufacturing)	- เพิ่มความหนาบรรจุภัณฑ์/ถุ้เพื่อการใช้ซ้ำ - ธุรกิจรีฟิล (นำบรรจุภัณฑ์เดิมไปเติมสินค้า)	- ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดลักษณะของเครื่องสำอาง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแบ่งบรรจุเครื่องสำอางเพื่อขาย ณ จุดบริการ (Refill station) พ.ศ. 2566 - ประกาศคณะกรรมการเครื่องสำอาง เรื่อง ฉลากของเครื่องสำอางที่แบ่งบรรจุเพื่อขาย ณ จุดบริการ (Refill station) พ.ศ. 2566 - ร่างประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้แจ้งข้อเท็จจริง การแบ่งบรรจุ การแสดงฉลาก และภาชนะบรรจุของวัตถุอันตรายชนิดที่ 1 ที่แบ่งบรรจุเพื่อขาย ณ จุดบริการ (refill station) ที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้รับผิดชอบ พ.ศ.

ตารางที่ 1 ลักษณะธุรกิจที่สอดคล้องกับ CE ในอุตสาหกรรมพลาสติกและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (ต่อ)

หลักการเศรษฐกิจหมุนเวียน	ลักษณะธุรกิจ/กิจกรรมที่ สอดคล้องกับ CE	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
รีไซเคิล/การหมักเป็นปุ๋ย (กลุ่ม Recycling/ Composting)	- mono-material ให้ง่ายต่อ การรีไซเคิล - โรงงานรีไซเคิลพลาสติก (food-grade vs non-food grade) - เพิ่มสัดส่วนพลาสติกรีไซเคิล ในบรรจุภัณฑ์ (เช่น rPET) - สร้างศูนย์คัดแยกและแปรรูป วัสดุรีไซเคิล (Material Recovery Facility: MRF)	- พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พ.ร.บ. รักษาความสะอาดฯ พ.ศ. 2535 - กฎหมายผังเมือง - กฎหมายค้าของเก่า - พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520
แปลงเป็นพลังงาน (กลุ่ม Energy Recovery)	- ขยะพลังงาน (RDF)	- พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

จากการศึกษาทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า กฎหมายส่วนใหญ่ยังเป็นลักษณะควบคุมสั่งการ และเน้นการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภคเป็นสำคัญหรือเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการควบคุมมลพิษและของเสียในโรงงานอุตสาหกรรม แต่ยังขาดกฎหมายที่ควบคุมการใช้บรรจุภัณฑ์เกินความจำเป็นและขาดกฎหมายที่ส่งเสริมให้เกิดผู้ประกอบการที่ทำธุรกิจที่สอดคล้องเศรษฐกิจหมุนเวียน เช่น การไม่มีมาตรฐานสัดส่วนวัสดุรีไซเคิลในบรรจุภัณฑ์ภาคบังคับและมาตรการส่งเสริมการใช้พลาสติกรีไซเคิล (PCR) ในบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เพื่อสร้างตลาดและส่งเสริมอุตสาหกรรมรีไซเคิลพลาสติก ขาดกฎหมายส่งเสริมตลาดเช่น การขาดกฎหมายส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้างสีเขียว รวมทั้งขาดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ที่มารองรับสินค้าที่มาจากเศษวัสดุเหลือใช้ที่อาจมีคุณสมบัติที่ไม่เทียบเท่าวัตถุดิบใหม่ทำให้ผู้บริโภคไม่มั่นใจในผลิตภัณฑ์ที่มาจากของเสียหรือเศษวัสดุเหลือใช้ต่าง ๆ

งานวิจัยนี้มุ่งเน้นศึกษารายละเอียดในส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องบางส่วนที่อาจเป็นอุปสรรคหรือลดทอนแรงจูงใจให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตและการบริโภคให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจหมุนเวียน ซึ่งพบว่ามีประเด็นอุปสรรคทางกฎหมายในส่วนของอุตสาหกรรมพลาสติก 6 ประเด็น ดังต่อไปนี้

4.1 กฎหมายว่าด้วยฉลากยังไม่อนุญาตให้ผู้ผลิตลดการใช้ฉลากพลาสติกหุ้มขวดเครื่องดื่มพลาสติก

ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ผู้ผลิตน้ำดื่มจำนวนหนึ่งในประเทศไทยได้พยายามลดปริมาณพลาสติกในบรรจุภัณฑ์ด้วยการใช้ขวดที่ไม่มีฉลากพลาสติก เช่น การปั๊มनुข้อความบนตัวขวดแทนการใช้ฉลากหุ้มพลาสติก และการใช้บาร์โค้ดสกรีนบนฝาขวด นอกจากนี้ ยังมีผู้ผลิตที่เลือกแสดงฉลากรวมบนฟิล์มห่อสำหรับสินค้าบรรจุแบบแพ็ค (6 ขวด) แทนการติดฉลากแยกในแต่ละขวด อย่างไรก็ตาม จากการศึกษากฎหมายและการ

สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) พบว่า แนวทางดังกล่าวยังไม่สามารถทำได้ตามกฎหมาย เนื่องจากไม่สอดคล้องกับประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 450) พ.ศ. 2567 ที่กำหนดในข้อ 15 “ข้อความในฉลากต้องมีลักษณะเห็นได้ชัดเจนและอ่านได้ง่าย ขนาดของตัวอักษรต้องสัมพันธ์กับขนาดของพื้นที่ฉลาก” และข้อ 16 “การแสดงสีของพื้นฉลากและสีของข้อความในฉลากต้องใช้สีที่ตัดกันซึ่งทำให้ข้อความที่ระบุอ่านได้ชัดเจน” ฉลากแบบปั๊มูนที่ไม่มีสีจึงไม่ผ่านข้อกำหนดเหล่านี้ ส่วนข้อ 10 ระบุว่า “ฉลากของอาหารที่ปิด ดิดหรือแสดงจะต้องมีลักษณะที่ถาวรและไม่ลอกหลุดหรือฉีกขาดง่าย แสดงไว้ในที่เปิดเผยบนภาชนะบรรจุและหรือหีบห่อของภาชนะบรรจุอาหารและมองเห็นได้ชัดเจน” ซึ่งมีความไม่ชัดเจนว่า กรณีการใช้ฉลากรวมบนฟิล์มห่อหุ้มขวดน้ำดื่มแบบยกแพ็คนั้นจะสามารถทำได้หรือไม่ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ อย. ได้แสดงความกังวลว่าขวดน้ำดื่มที่มีการจำหน่ายแยกจากแพ็คที่ไม่มีฉลากกำกับแต่ละขวด อาจถูกนำไปวางขายโดยไม่มีฉลากกำกับ ทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์อาหาร อาจขัดต่อข้อกำหนดด้านความปลอดภัย

4.2 ข้อจำกัดในการใช้กฎหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมการใช้พลาสติกรีไซเคิล

ในบริบทนานาชาติ โดยเฉพาะในสหภาพยุโรป ได้มีการกำหนดเป้าหมายและออกข้อบังคับให้ผู้ผลิตต้องใช้พลาสติกรีไซเคิลในบรรจุภัณฑ์ เช่น กำหนดให้ขวด PET ต้องมีส่วนผสมของพลาสติกรีไซเคิลอย่างน้อยร้อยละ 25 ภายในปี ค.ศ. 2025 และเพิ่มเป็นร้อยละ 30 ภายในปี ค.ศ. 2030 นอกจากนี้ ประเทศสหราชอาณาจักรยังจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ที่มีสัดส่วนวัสดุรีไซเคิลต่ำกว่าร้อยละ 30 เพื่อจูงใจให้ภาคอุตสาหกรรมหันมาใช้พลาสติกรีไซเคิลมากขึ้น ตรงกันข้าม ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการภาคบังคับลักษณะดังกล่าว แม้จะมีการอนุญาตให้ใช้ rPET (recycled PET) กับบรรจุภัณฑ์อาหารภายใต้เงื่อนไขที่เข้มงวดแล้ว แต่ไม่มีข้อกำหนดให้ผู้ผลิตต้องใช้ จึงทำให้ความต้องการในตลาดยังไม่เพิ่มขึ้นมากนัก ปัญหาสำคัญยังอยู่ที่ระบบเก็บรวบรวมวัสดุรีไซเคิลภายในประเทศที่ยังไม่มีประสิทธิภาพรวมถึงข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่อนุญาตให้ใช้พลาสติกบางประเภทกับอาหาร

สำหรับกฎหมายภายในประเทศ การใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 เพื่อกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับสัดส่วนวัสดุรีไซเคิลนั้นยังไม่เหมาะสม เนื่องจากระบบ มอก. มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อควบคุมความปลอดภัยของผู้บริโภค ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อส่งเสริมสิ่งแวดล้อมโดยตรง อีกทั้งกระบวนการรับรอง มอก. มีขั้นตอนที่เข้มงวด ต้องตรวจโรงงานและผลิตตัวอย่าง ทำให้ภาคเอกชนโดยเฉพาะ SME แบกรับต้นทุนสูงและใช้เวลานาน

4.3 การจำกัดการใช้พลาสติกรีไซเคิลสำหรับบรรจุภัณฑ์อาหารเฉพาะประเภท PET: อุปสรรคต่อการขยายตลาดวัสดุหมุนเวียน

การจัดการบรรจุภัณฑ์อาหารให้มีความยั่งยืนผ่านการใช้วัสดุรีไซเคิล ถือเป็นแนวทางสำคัญในระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษากฎหมายไทยพบว่า การใช้พลาสติกรีไซเคิลในบรรจุภัณฑ์

อาหารยังคงถูกจำกัดเฉพาะพลาสติกชนิด PET เท่านั้น ภายใต้ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 435 พ.ศ. 2565 อย. ได้ยกเลิกข้อห้ามเดิมเกี่ยวกับการใช้พลาสติกรีไซเคิล โดยอนุญาตให้ใช้พลาสติกแปรใช้ใหม่ (recycled plastic) กับบรรจุภัณฑ์อาหารได้ ภายใต้เงื่อนไขที่เข้มงวด โดยเฉพาะในกรณีของการรีไซเคิลแบบ ทุติยภูมิ ซึ่งเสี่ยงต่อการปนเปื้อนจากวัสดุพลาสติกถูกนำไปใช้ผิดประเภทก่อนการรีไซเคิล ประกาศดังกล่าว อนุญาตให้ใช้ rPET กับบรรจุภัณฑ์อาหาร หากสามารถแสดงรายงานการประเมินประสิทธิภาพกระบวนการ รีไซเคิลจากหน่วยงานที่ อย. ยอมรับหรือผ่านมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) ซึ่งในกรณีนี้ สมอ. ยัง ไม่ได้ประกาศมาตรฐาน rPET อย่างเป็นทางการ ส่วนพลาสติกประเภทอื่น เช่น HDPE และ PP ยังไม่สามารถ ใช้ในบรรจุภัณฑ์อาหารได้ แม้จะมีผู้ประกอบการในประเทศไทยที่มีเทคโนโลยีรองรับการผลิตเม็ดพลาสติก food grade แล้วก็ตาม

อย. ได้ชี้แจงว่า ทางสำนักงานฯ อยู่ระหว่างการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายสำหรับ rPET ก่อน และจะพิจารณาเปิดให้พลาสติกชนิดอื่นสามารถใช้ได้ในอนาคต โดยขึ้นอยู่กับความพร้อมของข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น คุณสมบัติเฉพาะของวัสดุ ความเปลี่ยนแปลงของปริมาณการใช้ และความสามารถในการควบคุมความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อุปทาน อย่างไรก็ตาม อย. ไม่มีอำนาจโดยตรงในการควบคุมการผลิตเม็ดพลาสติก ในภาคอุตสาหกรรม ทำให้การกำกับดูแลยังจำกัดเฉพาะกระบวนการทางเอกสารหรือการประเมินผลเบื้องต้น

ภายใต้บริบทนี้ การกำหนดมาตรฐานเม็ดพลาสติกรีไซเคิลโดย สมอ. จึงเป็นแนวทางเสริมสำคัญ เนื่องจากการรับรอง มอก. ต้องอาศัยการตรวจสอบและรับรองคุณภาพ ณ โรงงานรีไซเคิล และจะช่วยสร้าง กลไกการติดตามตรวจสอบในทางปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยเสริมความเชื่อมั่นให้กับอุตสาหกรรมบรรจุภัณฑ์อาหารที่ใช้ พลาสติกรีไซเคิล และขยายความเป็นไปได้ในการอนุญาตพลาสติกชนิดอื่นนอกจาก PET

4.4 กฎระเบียบเกี่ยวกับธุรกิจรีฟิล (Refill) ในประเทศไทย: เน้นควบคุมมากกว่าส่งเสริม

กระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทำให้แนวคิด “รีฟิล” หรือ “Refill Station” ได้รับความสนใจเพิ่มขึ้น ในภาคเอกชนและผู้บริโภค โดยเฉพาะในกลุ่มสินค้าอุปโภคบริโภค เช่น เครื่องสำอาง น้ำยาทำความสะอาด ฯลฯ ซึ่งสามารถใช้บรรจุภัณฑ์ซ้ำ ลดการพึ่งพาพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว อย่างไรก็ตาม แม้ในแผนปฏิบัติการจัดการ ขยะพลาสติก ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566–2570) จะระบุถึง Refill Station เป็นหนึ่งในมาตรการสำคัญ แต่ในทาง ปฏิบัติกลับพบว่าหน่วยงานรัฐยังเน้นออกกฎระเบียบในเชิงการควบคุมมากกว่าการส่งเสริม

1) ข้อจำกัดจากประกาศควบคุมเครื่องสำอางแบบรีฟิล

อย. ได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2566 กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการแบ่งบรรจุ เครื่องสำอาง ณ จุดบริการ (Refill station) และการติดฉลาก ซึ่งแม้มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมความปลอดภัย แต่กลับสร้างภาระต่อผู้ประกอบการรายย่อย เช่น

- ต้องจัดทำบันทึกการแบ่งถ่ายทุกครั้ง (วัน เวลา เลขผลิต ฯลฯ)
- ภาชนะที่นำมาใช้ต้องผ่านเกณฑ์ เช่น สะอาด ไม่ชำรุด ต้องติดฉลากใหม่
- ฉลากต้องมีข้อมูลจำนวนมากแม้ขวดจะมีขนาดเล็ก

จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการรายย่อย พบว่า ข้อกำหนดบางส่วนไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เช่น ลูกค้าไม่นิยมให้ติดฉลากบนขวด หรือไม่สามารถจัดการความสะดวกของภาชนะที่ลูกค้านำมาเองได้เสมอ

2) ข้อจำกัดจากร่างกฎหมายควบคุมวัตถุดิบ

ในส่วนผลิตภัณฑ์ทำความสะอาดที่จัดเป็น “วัตถุดิบรายชนิดที่ 1” อย. ได้เสนอร่างประกาศควบคุมการรีฟิลซึ่งมีรายละเอียดเข้มงวด เช่น

- ต้องแจ้งข้อเท็จจริง การแบ่งบรรจุ และแบบฟอร์มตามที่กำหนด
- ต้องควบคุมสถานที่ อุปกรณ์ ภาชนะ และแสดงฉลากอย่างครบถ้วน
- จำกัดเฉพาะวัตถุดิบรายกลุ่มที่ไม่กัดกร่อนหรือมีความเสี่ยงต่ำ

แม้มีหลักการด้านความปลอดภัยและการตรวจสอบย้อนกลับ แต่เนื้อหาของร่างกฎหมายอาจเป็นภาระเกินไปต่อธุรกิจรีฟิลของ SMEs ซึ่งต้องแบกรับต้นทุนและข้อกำหนดหลายด้านโดยไม่มีแรงจูงใจจากภาครัฐในการประกอบธุรกิจ

3) ช่องว่างของมาตรการส่งเสริมที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการขยะพลาสติก

แม้แผนปฏิบัติการฯ จะระบุหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และกรมการค้าภายใน ควรสนับสนุนการขยาย Refill Station ไปยังพื้นที่ต่าง ๆ เช่น ห้าง ร้านสะดวกซื้อ ร้านซักผ้า หอพัก ฯลฯ แต่ยังไม่พบความคืบหน้าที่เป็นรูปธรรมในเชิงนโยบายหรือสิทธิประโยชน์จูงใจแต่อย่างใด

4.5 กฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจรับซื้อของเก่าและการเก็บรวบรวมวัสดุรีไซเคิล: โจทย์สำคัญของการปฏิรูประบบเศรษฐกิจหมุนเวียนในประเทศไทย

ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนของประเทศไทยพึ่งพาธุรกิจรับซื้อของเก่าและผู้เก็บรวบรวมวัสดุรีไซเคิล (ชาเล้ง) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการคัดแยกและส่งต่อวัสดุกลับเข้าสู่ระบบรีไซเคิล อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการเหล่านี้ยังคงเน้นการควบคุมมากกว่าการส่งเสริม ทั้งในมิติผังเมือง การอนุญาตประกอบกิจการ และการควบคุมอาชีพชาเล้ง ทำให้เกิดอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่ควรได้รับการปฏิรูป

1) กฎหมายควบคุมกิจการรับซื้อของเก่า: หลายขั้นตอน ค่าใช้จ่ายสูง

ธุรกิจรับซื้อของเก่าอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายหลัก 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 และ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องขอใบอนุญาตอย่างน้อย 2 ฉบับ และมีภาระในการเก็บข้อมูล ตรวจสอบคุณสมบัติ และปฏิบัติตามกฎระเบียบจำนวนมาก โดยเฉพาะกรณีในพื้นที่เมืองที่มีค่าธรรมเนียมสูง (เช่น ใบอนุญาตในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีอัตราสูงถึง 12,000 บาท/ปี) นอกจากนี้ ผู้ประกอบการยังต้องผ่านการตรวจสอบสถานที่และตรวจสอบประวัติอาชญากรรมก่อนรับอนุญาต ซึ่งเป็นภาระต่อผู้ประกอบการรายย่อย

2) กฎหมายผังเมือง: อุปสรรคสำคัญต่อการตั้งร้านรับซื้อของเก่าในพื้นที่ชุมชน

กฎหมายผังเมืองโดยทั่วไปกำหนดให้กิจการ “การซื้อขายหรือเก็บเศษวัสดุ” ซึ่งเป็นการดำเนินงานของร้านรับซื้อของเก่าตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรมเท่านั้น แม้บางพื้นที่ เช่น กรุงเทพมหานครอนุญาตภายใต้

เงื่อนไข (เช่น พื้นที่ไม่เกิน 100 ตร.ม. หรืออยู่ติดถนน 16 เมตรขึ้นไป) แต่หลายจังหวัด เช่น เชียงใหม่ กลับห้ามเด็ดขาดในเขตที่อยู่อาศัยทำให้ประชาชนเข้าถึงร้านรับซื้อของเก่าได้ยากและลดแรงจูงใจในการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

3) ขาเล้งและผู้เก็บวัสดุรีไซเคิล: ขาดการรับรองอาชีพและเสี่ยงผิดกฎหมาย

อาชีพขาเล้งที่มีบทบาทสำคัญในระบบเก็บรวบรวมวัสดุรีไซเคิล กลับไม่มีสถานะรับรองตามกฎหมายไทย และอาจเข้าข่ายผิดกฎหมายหากเก็บวัสดุจากถังขยะของภาคครัวเรือน (ถือว่าเป็น “มูลฝอย” ตาม พ.ร.บ. สาธารณสุข) ในขณะเดียวกัน การดัดแปลงรถจักรยานยนต์เป็นรถขาเล้งเพื่อขนของอาจผิดกฎหมายจราจรและขนส่ง อีกทั้งขาเล้งยังเผชิญความเสี่ยงทางเศรษฐกิจจากราคาขยะผันผวน การโกงตาชั่ง และไม่มีหลักประกันทางสังคมหรือสวัสดิการ แม้มีความพยายามในส่งเสริม เช่น การขึ้นทะเบียนขาเล้งโดยเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีซึ่งมอบสิทธิประโยชน์บางประการแก่ขาเล้งที่ลงทะเบียน แต่แนวทางนี้ยังเป็นภาคสมัครใจ ไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายหรือเทศบัญญัติรองรับ จึงไม่สามารถขยายผลไปยังพื้นที่อื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.6 ข้อจำกัดของกฎหมายผังเมืองในการส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์คัดแยกและแปรรูปวัสดุรีไซเคิลในประเทศไทย

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายในการจัดการขยะ การแยกขยะที่ต้นทางจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพหากไม่มีระบบคัดแยกที่ปลายทางรองรับ เช่น ศูนย์คัดแยกและแปรรูปวัสดุรีไซเคิล (Material Recovery Facility: MRF) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการนำขยะมูลฝอยที่จัดเก็บแยกประเภทโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับเข้าสู่กระบวนการรีไซเคิลอย่างเป็นระบบ

ศูนย์ MRF ทำหน้าที่คัดแยกวัสดุรีไซเคิลอย่างละเอียดจากขยะที่ไม่ปนเปื้อนขยะอินทรีย์ เช่น แก้ว กระดาษ พลาสติก โลหะ เป็นต้น เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างพื้นฐานสำคัญที่ช่วยให้ทรัพยากรกลับเข้าสู่ระบบหมุนเวียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บขยะแยกประเภทอย่างน้อยจัดเก็บขยะอินทรีย์ แยกออกจากขยะอื่นๆ ได้ การดำเนินการของ MRF จะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การจัดตั้ง MRF ที่ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมมากกว่า 50 แรงม้าหรือใช้คนงานมากกว่า 50 คนขึ้นไป เข้าข่ายเป็นโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 โดยเฉพาะโรงงานประเภท 105 และ 106 ซึ่งหมายถึงการคัดแยกหรือแปรรูปวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว ทำให้ศูนย์ MRF จำเป็นต้องตั้งอยู่ในพื้นที่สีม่วงตามกฎหมายผังเมืองรวม อย่างไรก็ตาม ผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 เช่น ในเขต อ.1 และ อ.2 ได้ห้ามกิจการโรงงานทุกประเภท ยกเว้นกรณีได้รับอนุญาตจากกรุงเทพมหานครเท่านั้น ซึ่งการตีความนี้ทำให้การจัดตั้ง MRF ต้องเผชิญอุปสรรคด้านสถานที่อย่างมาก สำหรับพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) มีการกำหนดที่ดินประเภท "ขอ." และ "อ." เพื่อส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมซึ่งรวมถึงอุตสาหกรรมรีไซเคิล ศูนย์ MRF จึงสามารถจัดตั้งได้โดยไม่ติดข้อจำกัดแบบเดียวกับในเขตเมือง

สรุป แม้ศูนย์ MRF จะเป็นพื้นที่สำคัญในการผลักดันเศรษฐกิจหมุนเวียน แต่ข้อจำกัดด้านกฎหมายผังเมืองในประเทศไทย โดยเฉพาะในเขตเมืองใหญ่ ยังเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้าน

สิ่งแวดล้อมนี้ การแก้ไขกฎหมายผังเมืองและการออกแบบนโยบายสนับสนุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการผลักดันโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการรีไซเคิลอย่างเป็นระบบในประเทศไทย ทั้งนี้จำเป็นต้องมีกลไกกำกับมลพิษและการตรวจสอบสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มงวดเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อม

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

แม้ว่าประเทศไทยมีนโยบายและแผนขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG ทำให้ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนมากยิ่งขึ้นและกำหนดแผนงานและโครงการในการส่งเสริมผู้ประกอบการให้พัฒนาโมเดลธุรกิจเศรษฐกิจหมุนเวียน อย่างไรก็ตาม ในมิติด้านกฎหมายซึ่งมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริม กลับพบว่า กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจเป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน บทความนี้ได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพลาสติกซึ่งเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมเป้าหมายของแผนปฏิบัติการฯ BCG โดยทำการวิเคราะห์การดำเนินการที่สอดคล้องกับเศรษฐกิจหมุนเวียนตลอดวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ ตั้งแต่การลดใช้ฉลากพลาสติก การเพิ่มสัดส่วนพลาสติกรีไซเคิลในบรรจุภัณฑ์ การส่งเสริมธุรกิจรีฟิล (Refill) เพื่อลดใช้บรรจุภัณฑ์ กลุ่มชาเล้ง และร้านรับซื้อของเก่าที่เป็นกลไกการเก็บรวบรวมพลาสติกที่ใช้แล้วไปจนถึงการจัดตั้งศูนย์ MRF ที่นำขยะรีไซเคิลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จัดเก็บมาคัดแยกตามประเภทวัสดุเพื่อส่งต่อโรงงานรีไซเคิลพบว่า ความพยายามในการดำเนินธุรกิจที่สอดคล้องกับหลักการ CE นั้นยังพบปัญหาอุปสรรคทางกฎหมายหลายประการ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่รวมทั้งข้อเสนอเชิงระบบดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1: ขวดน้ำดื่มไร้ฉลากพลาสติกยังไม่สามารถทำได้ เนื่องจากไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายฉลาก

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย: ผลักดันให้ อย. ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เพื่อปลดล็อกเงื่อนไขสำหรับผลิตภัณฑ์บางประเภทให้สามารถใช้ขวดที่แสดงฉลากแบบปั๊มูน (embossed) หรือแบบแกะสลัก (engraving)

ประเด็นที่ 2: กฎหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมไม่เอื้อต่อการออกมาตรการบังคับในเรื่องสัดส่วนพลาสติกรีไซเคิลในผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย:

- เสนอให้ สมอ. กำหนดให้ผลิตภัณฑ์ มอก. ที่มีส่วนประกอบเป็นพลาสติกให้เพิ่มสัดส่วนพลาสติกรีไซเคิลมากขึ้น โดยกำหนดเป็น มอก.ทั่วไป (ภาคสมัครใจ) ก่อน
- ผลักดันมาตรการลดหย่อนภาษีให้กับผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการรับรองฉลากวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนผสมของ PCR Resin ของสถาบันพลาสติก (เช่นเดียวกับกรณีพลาสติกชีวภาพชนิดสลายตัวได้ทางธรรมชาติ) หรือใช้เป็นหลักฐานในการขอรับการส่งเสริมหรือสนับสนุนจากภาครัฐ เช่น BOI สสว. การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เป็นต้น

- ผลักดันมาตรการภาคบังคับด้วยการออกกฎหมายใหม่ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน พ.ศ.

ประเด็นที่ 3: การอนุญาตให้ใช้พลาสติกรีไซเคิลสำหรับบรรจุภัณฑ์อาหารยังจำกัดเฉพาะพลาสติกประเภท PET

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย:

เสนอให้ อย. ศึกษามาตรฐานและคำแนะนำการใช้พลาสติกรีไซเคิลประเภทอื่น ๆ นอกเหนือจาก PET รวมทั้งความพร้อมทางเทคโนโลยีของผู้ผลิตพลาสติกรีไซเคิลในประเทศไทย และกำหนดระยะเวลาและแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนในการปลดล็อกพลาสติกประเภทอื่น ได้แก่ HDPE PP

ประเด็นที่ 4: มีการออกกฎระเบียบกำกับดูแลธุรกิจรีไซเคิลแต่ขาดมาตรการส่งเสริมสนับสนุน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย:

- เสนอ ให้ อย. แก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีข้อกำหนดหรือระยะเตรียมตัวสำหรับผู้ประกอบการ SMEs
- ผลักดันมาตรการส่งเสริมผ่านการออกกฎหมายใหม่ที่ส่งเสริมธุรกิจ CE ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน

ประเด็นที่ 5: กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจรับซื้อของเก่ามุ่งเน้นกำกับควบคุม แต่ขาดมาตรการส่งเสริมสนับสนุน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย:

- เสนอกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพัฒนาระบบขึ้นทะเบียนชาเล้งโดยไม่เสียค่าธรรมเนียมและมีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ส่งเสริมยกระดับคุณภาพชีวิตในระยะยาว ควรให้มีกฎหมายมารองรับและยกระดับกลุ่มชาเล้งอย่างเป็นทางการ
- เสนอกระทรวงมหาดไทยแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและการค้าของเก่า พ.ศ. 2474 ให้ยกเว้นกิจการรับซื้อวัสดุรีไซเคิลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายสาธารณสุขอยู่แล้ว
- เสนอกรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำนโยบายเพื่อให้กระบวนการจัดทำผังเมืองให้มีข้อกำหนดสำหรับ “การซื้อขายหรือเก็บเศษวัสดุ” ไม่ถูกกำหนดให้เป็นกิจการต้องห้ามในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยและปานกลาง เพื่อให้ร้านรับซื้อของเก่าสามารถจัดตั้งได้ในพื้นที่ชุมชน โดยอาจเพิ่มการกำหนดเงื่อนไขเรื่องขนาดพื้นที่ประกอบการแทน

ประเด็นที่ 6: กฎหมายผังเมืองไม่เอื้อต่อการสร้างศูนย์คัดแยกและแปรรูปวัสดุรีไซเคิล (MRF)

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย:

เสนอกรมโยธาธิการและผังเมืองมีนโยบายปลดล็อกผังเมืองและผังเมืองรวมให้พื้นที่อุตสาหกรรมสามารถตั้งศูนย์คัดแยกและแปรรูปวัสดุรีไซเคิล (MRF) และศูนย์จัดการขยะอินทรีย์ได้ โดยอาจให้มีข้อกำหนดกรณีที่เป็น “กิจการเพื่อการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลหรือได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ทั้งนี้ ควรมีการจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินโครงการ

6. ข้อเสนอแนะในเชิงระบบ

จากปัญหาอุปสรรคทางกฎหมายและแนวโน้มที่หลักการเศรษฐกิจหมุนเวียนจะกลายเป็นภาคบังคับของประเทศคู่ค้า การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่อาจไม่เพียงพอในการปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจของประเทศไปสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน จึงมีข้อเสนอแนะในเชิงปฏิรูปโครงสร้างทางกฎหมายและกลไกเชิงสถาบันที่ควรเร่งดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- 1) ปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายเกี่ยวกับขยะทั้งระบบเพื่อให้เอื้อต่อการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยควรพัฒนา (1) กฎหมายพื้นฐานวางนโยบายและแนวทางการจัดการขยะของประเทศและเป็นกฎหมายกลางในการจัดการขยะที่บูรณาการผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนในการจัดการขยะ วางแนวทางการประกอบกิจการของกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน (2) กฎหมายเฉพาะในการจัดการผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วที่ใช้หลักการ EPR และ CE
- 2) ปรับปรุงองค์กรที่เกี่ยวข้องกับขยะเพื่อให้มีองค์กรหลักในการบริหารจัดการขยะโดยเฉพาะมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารจัดการขยะของชาติ กำหนดแผนงานและเป้าหมายการจัดการและติดตามประเมินผล ประสานงานและกำกับดูแลการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการให้คำแนะนำช่วยเหลือผู้ที่เกี่ยวข้อง และควรจัดตั้งองค์กรเฉพาะรับผิดชอบส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนของประเทศ
- 3) พัฒนากฎหมายการจัดการขยะที่สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการขยะอย่างยั่งยืนที่มุ่งเน้นการจัดการวัสดุและผลิตภัณฑ์ตลอดวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ กำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งจัดทำกลไกและมาตรการตามแนวคิดดังกล่าว อาทิ โครงสร้างพื้นฐานระบบการรีไซเคิล หลักเกณฑ์การลดขยะในกระบวนการผลิต การนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ ปรับปรุงวิธีการหรือเทคโนโลยีในการผลิต ความรับผิดชอบของผู้ผลิตในการออกแบบผลิตภัณฑ์ และมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และทางสังคมเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการขยะ

กิตติกรรมประกาศ

ผลการศึกษาในบทความนี้บางส่วนมาจากรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและอุปสรรคด้านกฎหมายต่อการดำเนินธุรกิจตามหลักเศรษฐกิจหมุนเวียนของเอกชนไทยของสำนักงานนโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช.) (มีนาคม 2567)

เอกสารอ้างอิง

United Nations. (2017). World population projected to reach 9.8 billion in 2050, and 11.2 billion in 2100. United Nations; United Nations. <https://www.un.org/en/desa/world-population-projected-reach-98-billion-2050-and-112-billion-2100>

United Nations. (2023). Goal 12: Responsible Consumption and Production. The Global Goals.

<https://www.globalgoals.org/goals/12-responsible-consumption-and-production/>

United Nations Environment Programme (UNEP) (2011) Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth, A Report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel. <https://www.resourcepanel.org/reports/decoupling-natural-resource-use-and-environmental-impacts-economic-growth>

พงษ์วิภา หล่อสมบูรณ์. (2564). Circular Design กับมาตรฐานเศรษฐกิจหมุนเวียน. เสวนาวิชาการ เศรษฐกิจหมุนเวียน: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติจริง ครั้งที่ 3.

สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม. (2562). แนวทางการใช้หลักเศรษฐกิจหมุนเวียนในองค์กร. มาตรฐานการตรวจสอบและรับรองแห่งชาติ มตช.2 เล่ม 2-2562.

สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม. (2563). แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy). <https://www.industry.go.th/th/industrial-economy/7775>

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566—2570). ราชกิจจานุเบกษา http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2565/E/258/T_0001.PDF