

# ปัญหาขยะอิเล็กทรอนิกส์ (e-waste) แก้ไขได้ถ้ามีกฎหมาย

ดร. สุจิตรา วาสนาดำรงดี<sup>1</sup>

25 กันยายน 2556

## เกริ่นนำ

การพัฒนาเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วและการขยายตัวทางเศรษฐกิจส่งผลให้มีการผลิตและการบริโภคผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มขึ้นมากมายและหลากหลายชนิด ผลิตภัณฑ์เหล่านี้เมื่อหมดอายุการใช้งานจะกลายเป็น “ซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์” (Waste Electric and Electronic Equipments: WEEE) หรือเรียกอย่างไม่เป็นทางการว่า “ขยะอิเล็กทรอนิกส์” (Electronic Waste หรือ E-waste) ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงหากไม่ได้รับการจัดการอย่างถูกต้อง

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีระบบการรวบรวมหรือเรียกคืนซากผลิตภัณฑ์จากผู้บริโภค จึงพบว่า ประชาชนกว่าครึ่งยังคงเก็บซากผลิตภัณฑ์ไว้ที่บ้าน บางส่วนขายให้ผู้รับซื้อของเก่าหรือบริจาคให้กับวัดหรือมูลนิธิและหากเป็นซากผลิตภัณฑ์ที่ไม่มีมูลค่าในการรีไซเคิล เช่น หลอดไฟ ถ่านไฟฉายก็จะถูกทิ้งลงถังขยะปะปนกับขยะมูลฝอย การเก็บซากผลิตภัณฑ์ไว้ตามบ้านเรือนเป็นการสูญเสียโอกาสในการนำทรัพยากรกลับมาใช้ประโยชน์ ในขณะที่การขายซากผลิตภัณฑ์ให้กับกลุ่มรับซื้อของเก่าและการทิ้งซากผลิตภัณฑ์ไปกับขยะมูลฝอยทั่วไปก็สร้างความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการจัดการซากผลิตภัณฑ์อย่างไม่เหมาะสม ทำให้สารอันตรายในซากผลิตภัณฑ์เหล่านี้ปนเปื้อนสู่สิ่งแวดล้อมได้ทั้งอากาศ แหล่งดินและแหล่งน้ำใต้ดิน

## ความพยายามในการยกร่างกฎหมายและปัญหาอุปสรรค

ที่ผ่านมา กรมควบคุมมลพิษและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยได้จัดทำยุทธศาสตร์การจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เชิงบูรณาการเพื่อกำหนดกรอบในการป้องกันและแก้ไขปัญห และได้มีการยกร่างกฎหมายเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการซากผลิตภัณฑ์ มาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2547 โดยในช่วงนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว พ.ศ. .... ต่อมา เมื่อกระทรวงการคลังได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม พ.ศ. (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น “ร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ....” ซึ่งกฎหมายนี้จะเปิดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถยกร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดรายละเอียดการจัดการซากผลิตภัณฑ์ ผ่านการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์เข้ากองทุนซึ่งสอดคล้องกับร่างกฎหมายของกรมควบคุมมลพิษ กรมควบคุมมลพิษจึงได้ปรับเปลี่ยนแนวทางจากการเสนอร่างพ.ร.บ. เดิมของหน่วยงานมาเป็นการยกร่างพระราชกฤษฎีกาภายใต้ร่างพ.ร.บ.

<sup>1</sup> ศูนย์ความเป็นเลิศด้านการจัดการสารและของเสียอันตราย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อีเมล: [sujitra20@gmail.com](mailto:sujitra20@gmail.com)

ของกระทรวงการคลังแทน ภายใต้ชื่อ “ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และการจัดการเงิน รายได้จากค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์” ในปีพ.ศ. 2554

อย่างไรก็ดี สถานการณ์ของการผลักดันร่างพ.ร.บ. มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... มีที่ทว่า จะหยุดชะงัก แม้ร่างกฎหมายนี้ได้ผ่านความเห็นชอบในหลักการจากมติคณะรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อปีพ.ศ. 2553 แต่กลับต้องเผชิญกับปัญหาความเห็นที่ไม่ตรงกันระหว่างกระทรวงการคลังและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเรื่องของกองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นประกอบกับข้อวิพากษ์เรื่องแนวทางการเขียนกฎหมายแบบกว้างๆ ที่ให้รายละเอียดไปอยู่ที่พระราชกฤษฎีกา ตลอดจนข้อกังวลว่าร่างกฎหมายนี้จะส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจให้มีต้นทุนที่เพิ่มขึ้น (ซึ่งเป็นความคิดเห็นแบบเดิมๆ ที่มักจะมองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญและประเด็นสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องรองอยู่เสมอ) ทำให้ปัจจุบัน กระทรวงการคลังอยู่ในระหว่างการทบทวนแก้ไขร่างพ.ร.บ. ฉบับนี้อีกครั้งและยังไม่มีวี่แววว่าจะมีการเดินหน้านำเสนอร่างกฎหมายนี้ต่อรัฐบาลและสภาอีกเมื่อใด จากสถานการณ์ความชะงักงันของร่างกฎหมายแมดังกล่าว ทำให้ร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ที่กรมควบคุมมลพิษได้ยกร่างรอไว้ไม่สามารถมีผลบังคับใช้ได้ ปัจจุบัน เป็นที่แน่ชัดว่า กระทรวงการคลังจะไม่รวมร่างอนุบัญญัติเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ในร่างพ.ร.บ. มาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ กรมควบคุมมลพิษจึงต้องกลับมาปรับหนึ่งใหม่ (แต่น่าจะร่างเนื้อหาได้เร็วกว่าเดิมเพราะมีทุนเนื้อกฎหมายเดิมอยู่) ในการยกร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ภายใต้ชื่อ “ร่างกฎหมายการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์และของเสียอันตรายจากชุมชน” โดยจะศึกษาทางเลือกของกฎหมาย ทางเลือกที่ 1 ยึดตามแนวทางเดิม คือ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์เข้ากองทุน ทางเลือกที่ 2 ออกกฎหมายที่ใช้หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) กำหนดให้ผู้ผลิตและผู้รับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์ของตนเองเมื่อกลายเป็นซากผลิตภัณฑ์ฯ โดยการจัดระบบการเรียกคืนซากผลิตภัณฑ์ฯ การขนส่งและการบำบัดกำจัดเอง

หากถามประชาชนทั่วไปว่า เราได้รับรู้เรื่องประเด็นปัญหาขยะอิเล็กทรอนิกส์และความพยายามของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาโดยการยกร่างกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ คำตอบส่วนใหญ่ที่คาดว่าจะได้ คือ ไม่เคยทราบข้อมูลเหล่านี้มาก่อน (ผลการสำรวจของกรมควบคุมมลพิษรวมทั้งวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ชี้ให้เห็นว่าประชาชนไม่ค่อยรับทราบถึงประเด็นปัญหาเหล่านี้) (สะท้อนข้อจำกัดหรือการไม่ให้ความสำคัญของหน่วยงานภาครัฐในการประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้แก่ประชาชนเท่าที่ควร) หากประชาชนไม่ทราบข้อมูลถึงความจำเป็นที่ประเทศต้องมีการพัฒนาระบบการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ อย่างถูกต้อง ประชาชนก็จะไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการออกกฎหมายและอาจไม่สนใจที่จะเป็นแนวร่วมผลักดันให้เกิดกฎหมายนี้ขึ้นและเป็นที่น่ากังวลว่า แม้จะสามารถผลักดันให้มีการออกกฎหมายได้จริง แต่หากประชาชนไม่เข้าใจในหลักการและเหตุผลของกฎหมายก็อาจนำไปสู่ปัญหาการไม่ให้ความร่วมมือในการส่งคืนซากผลิตภัณฑ์ฯ ให้กับระบบที่จัดตั้งขึ้น (ไม่ว่าจะเป็นการส่งให้ฟรีหรือขายให้ก็ตาม) และทำให้ภาครัฐไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ผู้เขียนจึงขอเสนอข้อมูลและความคิดเห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องมีการออกกฎหมายจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ สรุปได้ดังนี้

1. **ไม่มีกฎหมาย โรงงานรีไซเคิลไม่เกิด** จากประสบการณ์ที่ผู้เขียนได้ร่วมทำงานกับหน่วยงานภาครัฐ ทำให้เห็นว่า มีผู้ประกอบการทั้งในประเทศและต่างประเทศจำนวนมากที่สนใจจะลงทุนในอุตสาหกรรมรีไซเคิลซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ แต่ติดปัญหาคือ ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่จะจัดระบบการเก็บรวบรวมและจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ซะที ถามว่า ทำไมต้องมีกฎหมาย เนื่องจากการเก็บรวบรวมและการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ที่ทำอย่างถูกต้องนั้นจะมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง จากการพูดคุยกับผู้ประกอบการรีไซเคิลหลายราย พบว่า ปัญหาสำคัญอยู่ที่ค่าใช้จ่ายในการขนส่งและค่ากำจัดสารอันตรายที่มีอยู่ในซากผลิตภัณฑ์ฯ ซึ่งหากโรงงานรีไซเคิลต้องออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด กำไรที่ได้จากการรีไซเคิลจะไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น อีกทั้งหากต้องมาแย่งซื้อซากผลิตภัณฑ์ฯ กับธุรกิจค้าของเก่าก็อาจจะไม่สามารถแข่งขันได้ เพราะธุรกิจค้าของเก่าส่วนใหญ่จะจัดการซากฯ อย่างไม่เหมาะสมและไม่รับผิดชอบต่อสารอันตราย จึงมีต้นทุนการดำเนินการที่ต่ำกว่าโรงงานรีไซเคิล ร้านรับซื้อของเก่าจึงสามารถเสนอราคารับซื้อซากฯ ได้สูงกว่า ดังนั้น หากไม่มีการจัดระบบการเก็บรวบรวมเพื่อการจัดการอย่างถูกต้อง ก็จะทำให้ผู้ประกอบการรีไซเคิลประสบปัญหาการขาดแคลนซากผลิตภัณฑ์ฯ ที่จะป้อนเข้าสู่โรงงาน นอกจากนี้ หากปล่อยให้ไปตามกลไกตลาด ซากผลิตภัณฑ์ฯ ที่ไม่มีมูลค่าในการรีไซเคิลหรือมีต้นทุนการกำจัดสารอันตรายสูง ได้แก่ โทรทัศน์ ตู้เย็น หลอดไฟ ถ่านไฟฉาย ก็จะไม่มียกลงทุนรายใดสนใจที่จะรับซากผลิตภัณฑ์ฯ เหล่านี้ไปรีไซเคิลหรือบำบัดอย่างถูกต้อง
2. **ประเทศอื่นที่ต้องการพัฒนาระบบการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ล้วนแต่ออกกฎหมายมาบังคับใช้** หากมองการดำเนินงานของประเทศต่างๆ เราจะพบว่า การออกกฎหมายว่าด้วยการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ มิใช่เรื่องใหม่ ปัจจุบัน มีประเทศกว่า 35 ประเทศ 23 มลรัฐในสหรัฐอเมริกาและ 6 รัฐในแคนาดาได้มีการออกกฎหมายดังกล่าวแล้ว โดยประเทศในแถบยุโรป ได้แก่ สวีเดนถือเป็นประเทศที่บุกเบิกแนวคิด “หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต” (Extended Producer Responsibility: EPR) (เสนอโดย Thomas Lindqvist, 2000) ตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 1990 ซึ่งต่อมา สหภาพยุโรปได้นำแนวคิดดังกล่าวมาเป็นพื้นฐานในการออกระเบียบว่าด้วยการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (WEEE Directive) ในปีพ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ส่งอิทธิพลไปยังประเทศอื่นๆ ให้มีการออกกฎหมายในลักษณะเดียวกัน ในเอเชีย มีประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวันดำเนินการในเรื่องนี้มานานแล้วตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 ส่วนจีนก็เพิ่งออกกฎหมาย (Regulations for the Administration of the Recovery and Disposal of Waste Electric and Electronic Products (2009)) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อต้นปี 2554 เช่นเดียวกับที่ประเทศอินเดียได้มีการออกกฎหมาย The e-waste (Management and Handling) Rules (2011) ซึ่งมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2555 ที่ผ่านมานี้ นอกจากนี้ ยังมีประเทศที่กำลังอยู่ในระหว่างการออกกฎหมาย เช่น เวียดนาม อินโดนีเซีย รวมทั้งลาว หากประเทศไทยยังคงเพิกเฉยกับการออกกฎหมาย ประเทศเพื่อนบ้านอย่างเวียดนาม อินโดนีเซียและลาวก็อาจจะแซงหน้าเราไปก็ได้
3. **การออกกฎหมายจะเป็นการจัดสรรความรับผิดชอบและแบ่งเบาภาระของท้องถิ่นในการจัดการขยะ** เนื่องจากซากผลิตภัณฑ์ฯ ถือเป็นขยะจากครัวเรือนประเภทหนึ่ง ที่ผ่านมา ท้องถิ่นจึงมีบทบาทในการเก็บ

รวบรวมและการจัดการซากผลิตภัณฑ์ เหล่านี้ (โดยเฉพาะซากผลิตภัณฑ์ ที่ไม่มีมูลค่ารีไซเคิล) ยิ่งซากผลิตภัณฑ์ เพิ่มปริมาณสูงขึ้นก็จะยิ่งสร้างภาระให้กับท้องถิ่นในการจัดหาอุปกรณ์ การเก็บขนและการนำซากผลิตภัณฑ์ ไปบำบัดหรือกำจัดและเนื่องจากงบประมาณของท้องถิ่นมาจากภาษีของประชาชน ภาระในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ ที่ผ่านมาจึงตกอยู่กับท้องถิ่นและผู้เสียภาษีโดยรวม การออกกฎหมายการจัดการซากผลิตภัณฑ์ ที่มีพื้นฐานของหลักการ EPR จะช่วยกระจายความรับผิดชอบไปยังภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ผลิต ท้องถิ่น ร้านค้าปลีกและผู้บริโภค โดยให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการเก็บรวบรวมและการจัดการซากผลิตภัณฑ์ ส่วนท้องถิ่นและร้านค้าปลีกจะมีส่วนร่วมในการรวบรวมและเก็บขนซากผลิตภัณฑ์ ในขณะที่ผู้บริโภคมีหน้าที่ในการนำซากผลิตภัณฑ์ มาส่งคืนยังจุดที่กำหนดและร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายร่วมกับผู้ผลิต ดังนั้น กฎหมายการจัดการซากผลิตภัณฑ์ จะช่วยจัดสรรและกระจายความรับผิดชอบต่อการจัดการซากผลิตภัณฑ์ ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมมากขึ้น

4. **การออกกฎหมายช่วยให้ภาครัฐมีงบประมาณเพิ่มเติมในการจัดการซากผลิตภัณฑ์** ด้วยงบประมาณที่จำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีภารกิจด้านสาธารณะต่างๆ มากมาย งบประมาณในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ จึงไม่มากนัก อีกทั้งหน่วยงานส่วนกลางด้านสิ่งแวดล้อมมักจะได้รับงบประมาณเพียงน้อยนิดซึ่งไม่เพียงพอต่อการพัฒนาระบบการจัดการซากผลิตภัณฑ์ อย่างครบวงจรซึ่งรวมถึงการประชาสัมพันธ์สร้างความตระหนักให้กับประชาชน การออกกฎหมายการจัดการซากผลิตภัณฑ์ เป็นการเปิดช่องทางใหม่ที่จะช่วยให้ภาครัฐมีงบประมาณเพิ่มเติมมาใช้ในการบริหารจัดการซากผลิตภัณฑ์ โดยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์จากผู้ผลิตและผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์เข้าสู่กองทุนของรัฐหรือทางเลือกที่ให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้ามารับผิดชอบทางการเงินโดยรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ ตั้งแต่การจ่ายค่าธรรมเนียม ค่าเก็บขน ค่าบำบัดและค่ากำจัดซากผลิตภัณฑ์ ทั้งนี้ อาจกำหนดให้รับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนร่วมกับท้องถิ่น
5. **ในแง่สิ่งแวดล้อม กฎหมายจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น** ในกรณีที่กฎหมายการจัดการซากผลิตภัณฑ์ ที่มีพื้นฐานจากหลักการ EPR กำหนดให้ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบทั้งทางการเงินและทางกายภาพในการเก็บรวบรวมและจัดการซากผลิตภัณฑ์ ก็จะช่วยสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตมีการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมตลอดทั้งวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ เช่น การลดการใช้วัสดุ การเพิ่มสัดส่วนวัสดุรีไซเคิล การเพิ่มการใช้ซ้ำ การออกแบบเพื่อให้ง่ายต่อการถอดรื้อ เพื่อลดต้นทุนที่เกิดขึ้นจากกระบวนการจัดการซากผลิตภัณฑ์ เห็นได้จากตัวอย่างของประเทศญี่ปุ่นที่ผู้ผลิตได้รวมตัวกันพัฒนาระบบเก็บรวบรวมและจัดการซากผลิตภัณฑ์ โดยร่วมลงทุนตั้งโรงงานรีไซเคิลขึ้น ทำให้ผู้ผลิตทราบถึงปัญหาอุปสรรคในการถอดแยกและรีไซเคิลและนำไปสู่การพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่ถอดแยกและรีไซเคิลได้ง่ายขึ้น