

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อุทกภัยน้ำท่วมคือหนึ่งในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลต่อระบบนิเวศเนื่องจากต้องใช้เวลาการย่อยสลายถึง 450 ปี หากนำไปเผาก็จะทำให้เกิดสารประกอบไฮโดรคาร์บอน ซึ่งทำให้เกิดภาวะโลกร้อน (Global Warming) นับว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่ทั่วโลกกำลังให้ความสำคัญอย่างมาก โดยผลกระทบที่เกิดจากภาวะโลกร้อนจะเกิดขึ้นในวงกว้าง ระบบนิเวศจะเปลี่ยนไปในด้านลบ ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ และผลกระทบต่อสุขภาพความเป็นอยู่ของทุกคนทั่วโลก อุณหภูมิของโลกจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุก ๆ ปี ซึ่งจะทำให้เกิดการละลายของน้ำแข็งบริเวณขั้วโลกเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติ ประกอบกับอุณหภูมิของน้ำทะเลที่เพิ่มขึ้นสูง น้ำแข็งขั้วโลกละลายเป็นเหตุให้ปริมาณน้ำทะเลในมหาสมุทรเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ เมืองสำคัญต่าง ๆ ที่อยู่ติดกับมหาสมุทรอาจถูกน้ำทะเลท่วมจนจมอยู่ใต้น้ำ รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์จะถูกทำลายด้วยระบบนิเวศที่เปลี่ยนแปลงไป โลกที่ร้อนขึ้นย่อมทำให้สภาพแวดล้อมเป็นอันตรายต่อสุขภาพและเหมาะกับการฟักตัวของเชื้อโรคต่าง ๆ ที่ฟักตัวได้ดีในสภาพอากาศร้อนขึ้น การติดเชื้อโรคและการระบาดของโรคต่าง ๆ¹

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมักถูกใช้เป็นพลังงานในการขับเคลื่อนพัฒนาประเทศเกือบทุกประเทศทั่วโลกในหลายทศวรรษที่ผ่านมา รวมทั้งประเทศไทย โดยมุมมองของสังคมมองว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากธรรมชาติเป็นปัจจัยที่ไร้ค่า (Free Goods) สำหรับประเทศไทยนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเน้นความเจริญก้าวหน้าทางการค้า และอุตสาหกรรมตาม เศรษฐกิจโลก ทำให้ลืมไปว่าสิ่งที่เป็นธรรมชาตินั้นคือรากฐานที่จะทำให้การค้าและอุตสาหกรรมก้าวหน้าไปได้ การเพิ่มขึ้นของประชากรในชุมชนเมืองใหญ่ที่มีประชากรอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมาก หรือชุมชนที่มีแหล่งท่องเที่ยวจำนวนมากย่อมมีการใช้เทคโนโลยี

¹ สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 16 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2561). *ลดการใช้ถุงพลาสติก-ลดภาวะโลกร้อน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://reo16.mnre.go.th/reo16/knowledge/detail/230/>. [2563, 28 พฤศจิกายน].

เพื่อการพัฒนา ในภาคการเกษตร ภาคการท่องเที่ยว และภาคอุตสาหกรรม เพื่อให้เพียงพอต่อการบริโภคและเพิ่มรายได้ให้กับประชากร ทำให้สภาวะปัจจุบันก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของสิ่งแวดล้อมในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งล้วนเป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม มักพบในแหล่งท่องเที่ยวจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่มาจากปริมาณขยะถุงพลาสติก ทำให้ธรรมชาติถูกทำลาย เนื่องจากนักท่องเที่ยวบางส่วนก็ทิ้งถุงพลาสติกลงพื้นหรือแม่น้ำลำคลอง รวมถึงร้านค้าบริเวณนั้นทำให้น้ำเปลี่ยนสี หรือ มีกลิ่นเน่าเหม็น จากขยะถุงพลาสติก²

นอกจากนั้น ถุงพลาสติกยังส่งผลกระทบต่อมนุษย์โดยตรงอย่างเห็นได้ชัดเจน ตัวอย่างเช่น สาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศที่เคยประสบวิกฤติน้ำท่วมครั้งใหญ่หลายครั้งเนื่องจากขยะพลาสติกไปอุดตันท่อระบายน้ำ³ หรือตัวอย่างของผลกระทบต่อสัตว์น้ำที่อยู่ในทะเลและมหาสมุทรอีกหลายร้อยชนิดได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตจากการกินถุงพลาสติกเข้าไป เนื่องจากเข้าใจผิดว่าเป็นแมงกะพรุน จะเห็นได้ชัดจากการชันสูตรท้องของวาฬเกยตื้นพบถุงพลาสติกในท้องขนาด 20 ตารางฟุต ไม่เพียงสัตว์น้ำเท่านั้นที่ได้รับผลกระทบสัตว์บก เช่น นกหลายพันตัวที่อาศัยหมู่เกาะมิดเวย์หรือมิดเวย์อะทอลล์เป็นดินแดนทางตอนเหนือของมหาสมุทรแปซิฟิก อยู่ในเขตขานเมืองของสหรัฐอเมริกา นั้น ได้กินเศษถุงพลาสติกและชิ้นส่วนเข้าไปทำให้เสียชีวิตจำนวนมาก⁴

พลาสติกจัดเป็นสารประกอบพวกไฮโดรคาร์บอน (Hydro Carbon) ที่มีน้ำหนักโมเลกุลสูงประกอบด้วยโมเลกุลซ้ำ ๆ กันต่อกันเป็นโมเลกุลสายยาว ประกอบด้วยธาตุสำคัญ คือ คาร์บอน, ไฮโดรเจน, และออกซิเจน นอกจากนี้อาจมีธาตุอื่น ๆ เป็นส่วนประกอบย่อย ซึ่งได้แก่ ไนโตรเจน, ฟลูออรีน, คลอรีน, และกำมะถัน เป็นต้น⁵ พลาสติกที่ใช้กันในปัจจุบัน เช่น ถุง ก่อง ท่อ แผ่นฟิล์มผลิตจากน้ำมันดิบ ซึ่งเป็นสารไฮโดรคาร์บอนที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติใต้ผิวดิน ที่มีความสำคัญต่อชีวิตมนุษย์ เนื่องจากเป็นทั้งแหล่งพลังงาน และแหล่งวัตถุดิบสำหรับผลิตวัสดุสังเคราะห์มากมาย การผลิตพลาสติกเกิดจากการกลั่นลำดับส่วนน้ำมันดิบ เพื่อแยกเอาสารประกอบไฮโดรคาร์บอน

² ภัทรสุดา มณฑา และ สุวันชัย หวนนากลาง. (2561). *การศึกษาแนวทางการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการท่องเที่ยวกรณีศึกษา : ตลาดน้ำบางน้อย, จังหวัดสมุทรสงคราม*. เอกสารการประชุมวิชาการเสนองผลงานวิจัยระดับชาติ ครั้งที่ 2 คณะการท่องเที่ยวและการโรงแรม มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 569.

³ สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน). (2563). *แนวทางการจัดการ “ขยะพลาสติก” ที่ไทยไม่ควรมองข้าม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.nia.or.th/PlasticWaste/>. [2563, 28 พฤศจิกายน].

⁴ Douglas Lober. (2020). *Environmental Impact. Effects, Dangers of Plastic Bags*. (Online). Available: <https://www.reusethisbag.com/articles/plastic-shopping-bags-environmental-impact/>. [2020, November 26].

⁵ เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. (2560). *พลาสติกคืออะไร*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.mtec.or.th/bio-plastic/what-is-plastic/whatisplastics.html/>. [2563, 5 กุมภาพันธ์].

และผ่านกระบวนการแยกสลาย จนได้เป็นสารประกอบขนาดเล็ก เช่น ก๊าซเอทิลีน และโพรพิลีน ซึ่งใช้เป็นสารตั้งต้นในการผลิตพลาสติกชนิดต่าง ๆ⁶ ในถุงพลาสติกที่ใช้รองรับสินค้าและอาหารนั้น ผลิตจากเม็ดพลาสติก จากอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ที่ใช้เพลิงฟอสซิลเป็นวัตถุดิบ การผลิตถุงพลาสติก สามารถทำได้อย่างรวดเร็ว ในปริมาณมาก และด้วยต้นทุนที่ต่ำ เมื่อนำมาใช้จะมีอายุการใช้งานสั้น และส่วนใหญ่เป็นการใช้เพียงครั้งเดียว โดยเฉพาะถุงพลาสติกที่มีขนาดบางและเล็กที่ผ่านการใช้งานแล้ว เมื่อถูกนำไปทิ้งจะเป็นภาระในการเก็บขน และจัดการเป็นอย่างมาก เนื่องจากคุณลักษณะที่เบาบาง และมีปริมาณมากปะปนกับมูลฝอยประเภทอื่น ๆ จะทำให้การย่อยสลายมูลฝอย เป็นไปได้ยากมากยิ่งขึ้น⁷

ตามข้อมูลของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระบุว่า ปริมาณการใช้ถุงพลาสติกหูหิ้วในประเทศไทยมีจำนวนมากถึง 45,000 ล้านใบต่อปี โดยที่มาของถุงพลาสติกเหล่านี้มาจาก 3 แห่ง คือ ร้อยละ 40 มาจากตลาดสดเทศบาล เอกชน และแผงลอย ร้อยละ 40 คิดเป็นจำนวน 18,000 ล้านใบต่อปี, ร้อยละ 30 มาจากร้านขายของชำ จำนวน 13,500 ล้านใบต่อปี อีกร้อยละ 30 มาจากห้างสรรพสินค้า ศูนย์การค้า ซูเปอร์มาร์เก็ต ร้านสะดวกซื้อ จำนวน 13,500 ล้านใบต่อปี และยังพบอีกว่า พื้นที่กรุงเทพฯมีการใช้ถุงพลาสติกเฉลี่ยคนละ 8 ใบต่อวัน ทำให้มีขยะพลาสติกมากถึง 80 ล้านใบต่อวัน⁸ ยังไม่รวมถึงธุรกิจ Food Delivery ซึ่งกำลังเป็นนิยมมากขึ้นในปัจจุบัน เพราะมีความสะดวกสบาย ไม่จำเป็นต้องไปต่อแถวรอคิวซื้อสินค้าให้เสียเวลา แต่ความสะดวกสบายนั้นก็กลับแฝงมาด้วยภัยร้ายที่หลายคนอาจจะมองข้าม นั่นก็คือบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ใส่อาหารนั้น ล้วนเป็นพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งทั้งสิ้น ยิ่งธุรกิจด้านนี้โตมากขึ้นเท่าไร ภัยพิบัติจากพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง ก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น⁹

จากปัญหาดังกล่าว ประเทศไทยนั้นก็ได้เล็งเห็นความสำคัญในการลดปริมาณถุงพลาสติก โดยใช้มาตรการสมัครใจให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนร่วมมือกันรณรงค์ลดการใช้ถุงพลาสติก

⁶ เชียงใหม่นิวส์. (2559). *บทความพิเศษ...ร่วมใจใช้ถุงผ้า ลดปัญหาพลังงาน ฝ่าวิกฤติโลกร้อนพลาสติก*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/529129/>. [2563, 30 พฤศจิกายน].

⁷ กิ่งแก้ว ศรีสาธุกุลรัตน์. (2555). *ถุงพลาสติกกับภาวะโลกร้อน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/206244/>. [2563, 30 พฤศจิกายน].

⁸ Marketing Oops!. (2562). *รู้หรือไม่ว่า การเคย์ดแจกถุงพลาสติกของ 'ค้าปลีก' ตั้งแต่ 1 ม.ค.63 เป็นต้นไป จะช่วยรักษาโลกได้อย่างไร*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.marketingoops.com/news/retail-stop-using-plastic-bags/>. [2563, 2 ธันวาคม].

⁹ stjothailand. (2563). *ทำความเข้าใจ single-use plastic ขยะพลาสติก ภัยร้ายของโลกปัจจุบัน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.officialstjothailand.com/single-use-plastic/>. [2564, 10 มกราคม].

ภายใต้ชื่อโครงการ “Everyday Say No to Plastic Bags” ที่มีการงดแจกถุงพลาสติกจากห้างสรรพสินค้า และร้านสะดวกซื้อตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2563 โดยพิจารณาข้อมูลที่ได้จากสมาคมผู้ค้าปลีกไทย ในเดือนกุมภาพันธ์ 2563 รายงานว่า เดือนมกราคม 2563 สามารถลดปริมาณจำนวนถุงพลาสติกได้ 3,750 ล้านใบ¹⁰ แต่การแพร่ระบาดของ Covid-19 และผลจากมาตรการล็อกดาวน์ทำให้ปริมาณขยะพลาสติกเพิ่มขึ้นจาก 2,120 ตันต่อวัน ในปี 2562 เป็น 3,440 ตันต่อวัน ระหว่างเดือนมกราคมถึง เมษายน 2563 เฉพาะเดือนเมษายนเท่านั้น การเพิ่มขึ้นของขยะพลาสติกคิดเป็นเกือบร้อยละ 62¹¹

ข้อมูลจากศูนย์สำรวจความคิดเห็น “นิค้าโพล” สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ยังเปิดเผยผลสำรวจของประชาชน เรื่อง “งดใช้ถุงพลาสติก” ซึ่งทำการสำรวจระหว่างวันที่ 7-8 มกราคม 2563 เกี่ยวกับการที่ห้างสรรพสินค้า ร้านสะดวกซื้อหลายแห่งงดใช้ถุงพลาสติก ซึ่งจากการสำรวจเมื่อถามถึงความคิดเห็นของประชาชนต่อการงดใช้ถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว ของห้างสรรพสินค้าและร้านสะดวกซื้อหลายแห่ง พบว่า ยังมีร้อยละ 9.75 ระบุว่า “ไม่ค่อยเห็นด้วย” เพราะรัฐบาลออกมาตรการเร็วเกินไป ยังปรับตัวไม่ได้ เนื่องจากยังมีความเคยชินกับการใช้ถุงพลาสติก ในการใส่สินค้า และค่อนข้างมีความลำบาก ในการถือสินค้าจำนวนมาก ๆ และร้อยละ 8.72 ระบุว่า “ไม่เห็นด้วยเลย” เพราะเป็นการเพิ่มภาระ ทำให้เกิดความเดือดร้อน เนื่องจากบางครั้งที่ซื้อสินค้าแบบไม่ได้ตั้งใจจะซื้อ เลยไม่ได้เตรียมถุงไป ทำให้ค่อนข้างลำบากในการถือสินค้ากลับ ขณะที่บางส่วนระบุว่า ยังมีสินค้าบางประเภทยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ถุงพลาสติกอยู่ และร้อยละ 0.63 ระบุว่าไม่สนใจ¹² จะเห็นได้ว่า ยังมีประชาชนบางส่วนไม่ได้สนใจกับการงดใช้ถุงพลาสติกอย่างจริงจัง เพราะยังยึดติดกับความสะดวกสบาย โดยพิจารณาเพิ่มเติมจากข้อมูลของศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อมจากการวิจัยกลุ่มประชาชนจำนวน 2,000 ตัวอย่าง ร้อยละ 90 เห็นด้วยว่า ถุงพลาสติกเป็นปัญหาแต่ยินยอมชำระค่าธรรมเนียมถุงพลาสติก¹³ ซึ่งทำให้เห็นว่า กลุ่มประชาชน

¹⁰ ภาคิน วลัยวรานุกร. (2563). *ติดตามผล 2 เดือนกว่าที่งดแจกถุงพลาสติก เมืองไทยเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.prachachat.net/d-life/news-432936/>. [2564, 9 มกราคม].

¹¹ ชารา บัวคำศรี. (2563). *ความท้าทายและวิกฤตมลพิษพลาสติกของประเทศไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.greenpeace.org/thailand/story/18232/plastic-challenge-to-combat-plastic-pollution-in-thailand/>. [2564, 9 มกราคม].

¹² Chayanis Ngamrabiab. (2563). *ผลสำรวจเผย คนไทยส่วนใหญ่เห็นด้วยห้าง/ร้าน งดแจกถุงพลาสติก โดย 79% พกกระเป๋าถุงผ้าไปใช้เอง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.bltbangkok.com/poll/11507/>. [2564, 5 กุมภาพันธ์].

¹³ ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม (ศส). (2563). *มาตรการที่เกี่ยวข้องในการจัดการถุงพลาสติก*. รายงานการวิจัยศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม.

ที่ไม่ได้สนใจกับการคงไว้ซึ่งพลาสติกชนิดดีกับการชำระค่าถุงพลาสติก เพราะมองว่าไม่ได้เป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมากนัก จึงส่งผลให้ไม่สามารถลดการใช้ถุงพลาสติกในระยะยาวได้อย่างแท้จริง

จากสภาพปัญหาการเพิ่มขึ้นของขยะพลาสติกในทุก ๆ ปี สะท้อนให้เห็นว่าการจัดการถุงพลาสติกของภาครัฐนั้น ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร นอกจากนี้กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังไม่รองรับการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับขยะถุงพลาสติกหลายประการ ส่งผลให้จำนวนขยะถุงพลาสติกมีจำนวนเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี ส่งผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศและระดับโลก ดังนั้น ในการวิจัยนี้จึงได้กำหนดประเด็นปัญหาศึกษาออกเป็นดังนี้

1) ปัญหาการควบคุมถุงพลาสติก

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ของเสีย หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ขยะถุงพลาสติกถือเป็นขยะมูลฝอยตามความหมายของคำว่าของเสีย ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งคำว่าขยะมูลฝอยนั้น จะเห็นได้ว่า ไม่หมายความเพียงเฉพาะกรณีของถุงพลาสติกเท่านั้น แต่หมายความรวมถึง เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร ถัง มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น¹⁴ ในประเด็นนี้เนื่องด้วยปัญหาขยะถุงพลาสติกเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขเป็นการเฉพาะ เพราะขยะถุงพลาสติกเป็นขยะที่จัดอยู่ในอันดับต้น ๆ ในจำนวนของขยะที่เพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี สะท้อนให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาขยะโดยภาพรวม ย่อมไม่สามารถทำให้ขยะถุงพลาสติกลดลงได้ ฉะนั้น การกำหนดปัญหาขยะถุงพลาสติกไว้เป็นเฉพาะ เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องร่วมกันแก้ไขปัญหาขยะถุงพลาสติกที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี ย่อมเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะทำให้ขยะถุงพลาสติกลดปริมาณลงได้

ดังนั้น การกำหนดให้ขยะถุงพลาสติกถูกควบคุมเป็นการเฉพาะตามแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ย่อมเป็นการทำให้ขยะถุงพลาสติกลดปริมาณลงได้

¹⁴ โครงการขยะในชุมชน. (2564). *ประเภทของขยะมูลฝอย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://sites.google.com/site/khorngkarkhyanichumchun/home/prapheth-khxng-khya-mulfxy/>. [2564, 21 มกราคม].

2) ปัญหาการใช้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ถุงพลาสติก

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 13 บัญญัติว่า “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(2) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 32

(3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรีเสนอ ตามมาตรา 35

(4) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา 37

(5) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร และการส่งเสริมการลงทุน เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี

(6) เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

(7) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตราย อันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอตาม มาตรา 53 (1)

(8) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 55

(9) กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็นระบบ โดยสมบูรณ์

(10) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(11) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(12) กำกับการจัดการและบริหารเงินกองทุน

(13) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อ คณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(14) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นให้เป็น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติไม่ได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการติดตาม ตรวจสอบ ร้านค้า ร้านสะดวกซื้อ ห้างสรรพสินค้า ในการใช้ถุงพลาสติก ดังจะเห็นได้จากร้านสะดวกซื้อที่จัดจำหน่ายถุงพลาสติกให้กับลูกค้า เช่น บางร้านสะดวกซื้อจำหน่ายในราคา 2 บาท หรือจำหน่ายในราคา 2 บาท แต่ลูกค้าไม่ต้องชำระเงิน 2 บาทนั้น หากแต่ใช้วิธีการตัดยอดส่วนลดหรือใช้โปรโมชันอื่น ๆ แทน เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้ผู้บริโภค ส่วนใหญ่จึงยังไม่นำถุงผ้าออกมาใช้แทนการใช้ถุงพลาสติก ส่งผลให้ปัญหาขยะถุงพลาสติก จึงยังไม่สามารถแก้ไขได้ และทำให้มีปริมาณเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี ดังนั้น ในประเด็นนี้หากคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการเข้าตรวจสอบหรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เข้าติดตาม ตรวจสอบ ร้านค้า ร้านสะดวกซื้อ ห้างสรรพสินค้า ในการใช้ถุงพลาสติก ย่อมส่งผลให้ ปัญหาขยะถุงพลาสติกลดลงได้

3) ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดเขตพื้นที่ควบคุมมิให้ใช้ถุงพลาสติก

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 43 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติ ที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น โดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้มีเขตพื้นที่คุ้มครอง สิ่งแวดล้อม กล่าวคือ เขตพื้นที่ที่จะประกาศให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ต้องมีการกำหนด ขอบเขตพื้นที่ให้ชัดเจน ให้ครอบคลุมทรัพยากรที่ต้องการสงวนรักษา หรือครอบคลุมเหตุปัจจัยต่าง ๆ ทั้งในพื้นที่ที่เป็นต้นเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น และพื้นที่ที่ปัญหานั้นส่งผลกระทบไปถึง หรือพื้นที่ ที่คาดว่าเสี่ยงต่อการเกิดผลกระทบตามมา เพื่อให้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมสามารถคุ้มครอง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นปัญหาคือ เนื่องด้วยขยะถุงพลาสติกเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งปัญหาขยะถุงพลาสติกนั้น ไม่ได้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะ

ชุมชนใด ๆ ชุมชนหนึ่ง หากแต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีพื้นที่ใดที่ถูกควบคุมเป็นพิเศษห้ามมิให้ใช้ถุงพลาสติก และพื้นที่ ๆ ที่ประสบปัญหามากกว่าพื้นที่อื่นเกี่ยวกับปัญหาขยะถุงพลาสติกนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นแหล่งท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นทางทะเลและทางน้ำ ส่งผลให้สัตว์น้ำหลายประเภทต้องเสียชีวิตจากขยะถุงพลาสติก เช่น เรื่องของพะยูนน้อยกำพร้าแม่ชื่อว่า “มาเรียม” ที่เป็นขวัญใจของคนไทยเพียงไม่นาน แต่ต้องมาเสียชีวิตด้วย “ถุงพลาสติก” ซึ่งได้รับความสนใจไปทั่วโลก เกี่ยวกับสาเหตุการเสียชีวิตของมาเรียมนั้น มาจากชิ้นส่วนพลาสติกอุดตันในลำไส้จนทำให้ลำไส้อักเสบ นำไปสู่การติดเชื้อในกระแสเลือด กระทั่งซ็อกและจากไปในที่สุด สิ่งที่เกิดขึ้นกับมาเรียมสะท้อนถึงปัญหาขยะถุงพลาสติกว่า กำลังเป็นภัยคุกคามสิ่งมีชีวิตในท้องทะเล¹⁵ เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดให้มีพื้นที่ควบคุมมิให้ใช้ถุงพลาสติก ย่อมส่งผลให้ปริมาณขยะถุงพลาสติกลดลงได้

ดังนั้น เพื่อให้ปริมาณขยะถุงพลาสติกลดลงและการควบคุมการใช้ถุงพลาสติกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การวิจัยนี้จึงได้ศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ถุงพลาสติก โดยศึกษากฎหมายต่างประเทศเป็นแนวทาง เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์หาคำตอบและข้อเสนอแนะต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ถุงพลาสติก
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ถุงพลาสติกของต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการควบคุมการใช้ถุงพลาสติก
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการควบคุมการใช้ถุงพลาสติก

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่สำหรับการควบคุมการใช้ถุงพลาสติกนั้น แม้ว่าในปัจจุบันจะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับดังกล่าว แต่ปัญหาขยะถุงพลาสติกยังเป็นปัญหาใหญ่ที่ไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ขยะถุงพลาสติกมีปริมาณเพิ่มขึ้นในทุกปี ทำให้เกิด

¹⁵ พิมพ์พิ พันธ์วิชาติกุล. (2562). การตายของ 'มาเรียม' อาจนำไปสู่ความตายของคุณในอนาคต. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.thebangkokinsight.com/199404/>. [2564, 28 มกราคม].

มลพิษทั้งต่อประชาชนและทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น เพื่อให้การควบคุมการใช้ขยะพลาสติกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ถุงพลาสติก

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาขยะพลาสติกที่เกิดขึ้นในอดีตจนถึงปัจจุบัน รวมถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้ถุงพลาสติก และวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ถุงพลาสติก

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ทำการศึกษาในรูปแบบของการวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลจากตำราและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อในการวิจัย เช่น หนังสือวิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ งานวิจัย บทความ วารสาร กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย รวมทั้งสืบค้นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ในเว็บไซต์ต่าง ๆ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ถุงพลาสติก
2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ถุงพลาสติกของต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบการวิเคราะห์ปัญหาการควบคุมการใช้ถุงพลาสติก
4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการควบคุมการใช้ถุงพลาสติก