รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการพัฒนากฎหมายส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนและกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

เล่มที่ 2
การพัฒนาร่างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร



เสนอ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

ผู้รับผิดชอบ
สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มิถุนายน 2569

รายงานฉบับสมบูรณ์

การพัฒนากฎหมายส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนและกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

เล่มที่ 2 การพัฒนาร่างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

สนับสนุนโดย
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

จัดทำโดย
สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มิถุนายน 2569

คณะผู้วิจัย

เล่มที่ 1 การศึกษาเพื่อพัฒนากฎหมายส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน

ดร.สุจิตรา วาสนาดำรงดี	ผู้รับผิดชอบโครงการ
นางสาวปรางทิพย์ ระเบียบ	ที่ปรึกษาโครงการ
นายภัทรพล ตุลารักษ์	ที่ปรึกษาโครงการ
นางสาวอริศรา เหล็กคำ	นักวิจัย
นางสาวณัฐจิรา ไกรทอง	นักวิจัย
นางสาวณัฐชยา พิเชฐสัทธา	นักวิจัย
นางสาวนิฐิดา กุลจิตติโสภา	ผู้ช่วยวิจัย
นายกฤตย ธาดาบดินทร์	ผู้ช่วยวิจัย
นางสาวพรนภัส สุวลักษณ์ วอห์น	ผู้ช่วยวิจัย

เล่มที่ 2 การพัฒนาร่างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

ดร.กิรติพงศ์ แนวมาลี	นักวิจัย
นางสาวชณิสรา ดำคำ	นักวิจัย
นายธีรัตม์ เดชอิทธิกุล	นักวิจัย
นางสาวศิราภรณ์ ธูปเทียน	เลขานุการและประสานงาน

สารบัญ

หน้า

บทที่ 1 บทนำ 1-1
1.1. บทนำและความสำคัญ 1-1
1.2. วัตถุประสงค์ 1-4
1.3. กรอบแนวคิดการศึกษา 1-4
1.4. ขอบเขตและวิธีการดำเนินงาน 1-6
1.5 แนวทางการศึกษา 1-6
บทที่ 2 ผลการศึกษาทบทวนแนวคิด นโยบาย และกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ในต่างประเทศ 12-1
2.1 นโยบายและกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ในสหภาพยุโรป 2-1
2.2 นโยบายและกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ประเทศฝรั่งเศส 2-23
2.3 นโยบายและกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ในประเทศสิงคโปร์ 2-41
2.4 นโยบายและกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ในประเทศออสเตรเลีย 2-58
2.5 นโยบายและกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ในสหรัฐอเมริกา 2-69
2.6 นโยบายและกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ในประเทศญี่ปุ่น 90

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 3 ผลการศึกษาทบทวนแนวคิด นโยบาย และกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ในประเทศไทย 3-1

3.1 วิวัฒนาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) 3-1

3.2 โครงสร้างและสาระสำคัญของกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) 3-4

3.3 บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร 3-15

3.4 บทกำหนดโทษและความเสี่ยงทางกฎหมายของการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร 3-17

3.5 สรุปปัญหาทางกฎหมายของประเทศไทยในการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) 3-19

บทที่ 4 ข้อเสนอแนะ 1

4.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้เอื้อต่อการลดขยะอาหาร 4-1

4.2 ข้อเสนอแนะในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. 4-5

4.3 ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากฎหมายอนุบัญญัติภายใต้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. 4-10

บรรณานุกรม 1

ภาคผนวก ก. ก-1

ภาคผนวก ข. ข-1

ภาคผนวก ค ค-1

ภาคผนวก ง ง-1

ภาคผนวก จ จ-1

ภาคผนวก ฉ ฉ-1

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1.1 กลุ่มตัวอย่างผู้มีส่วนได้เสียที่จะดำเนินการสัมภาษณ์เก็บข้อมูล.....1-11
ตารางที่ 2.1 อาคารที่อยู่ภายใต้กรอบการแยกและรายงานขยะอาหาร (BUILDINGS COVERED UNDER THE FOOD WASTE SEGREGATION AND REPORTING FRAMEWORK).....2-44
ตารางที่ 2.2 สรุปนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร ตามแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียนสหภาพยุโรป..... 2-106
ตารางที่ 2.3 สรุปนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร ตามแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียนประเทศฝรั่งเศส 2-109
ตารางที่ 2.4 สรุปนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร ตามแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียนประเทศสิงคโปร์..... 2-111
ตารางที่ 2.5 สรุปนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร ตามแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียนประเทศออสเตรเลีย 2-114
ตารางที่ 2.6 สรุปนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร ตามแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียนสหรัฐอเมริกา 2-116
ตารางที่ 2.7 สรุปนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร ตามแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียนประเทศญี่ปุ่น 2-119

สารบัญรูป

หน้า

รูปที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา 1-5
รูปที่ 2.1 THE FOOD WASTE HIERARCHY ลำดับชั้นการจัดการขยะอาหาร เรียงจาก “วิธีที่ดีที่สุด” ไปยัง “วิธีที่แย่ที่สุด” 2-9
รูปที่ 2.2 THE WASTED FOOD SCALE 2-70
รูปที่ 3.1 ลำดับชั้นความสำคัญในการลดขยะอาหาร 3-3

บทที่ 1
บทนำ

1.1. บทนำและความสำคัญ

ปัญหาขยะมูลฝอยเป็นหนึ่งในปัญหาสิ่งแวดล้อมสำคัญที่ส่งผลต่อสังคมทั้งในระดับโลก ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น ข้อมูลของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ระบุว่า ทั่วทั้งโลกมีการสร้างขยะมูลฝอยประมาณ 2.1 พันล้านตันต่อปี[1] และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 3.8 พันล้านตันภายในปี ค.ศ. 2050 หากไม่มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน เพื่อรับมือกับปัญหาดังกล่าว องค์การสหประชาชาติได้บรรจุการจัดการขยะมูลฝอยไว้ในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ได้แก่

1) เป้าหมายที่ 11 เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน เป้าหมายย่อย 11.5 ลดผลกระทบของเมืองต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการจัดการคุณภาพอากาศและขยะมูลฝอย ภายในปี ค.ศ. 2030

2) เป้าหมายที่ 12 การผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน เป้าหมายย่อย 12.3 ลดขยะอาหาร (food waste) ลงครึ่งหนึ่งและลดการสูญเสียอาหาร (food loss) ภายในปี ค.ศ. 2030 เป้าหมายย่อย 12.4 จัดการสารเคมีและขยะทุกชนิดอย่างเหมาะสมตลอดวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ และเป้าหมายย่อย 12.5 ลดการเกิดขยะด้วยมาตรการป้องกัน การใช้ซ้ำ และการรีไซเคิล ภายในปี ค.ศ. 2030

3) เป้าหมายที่ 14 การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทะเลอย่างยั่งยืน เป้าหมายย่อย 14.1 ลดมลพิษทางทะเล รวมถึงขยะทะเล ภายในปี ค.ศ. 2025 สำหรับประเทศไทยยังมีความก้าวหน้าในการดำเนินการตามเป้าหมาย SDGs ในระดับจำกัด ส่วนใหญ่เป็นการเริ่มเก็บข้อมูลและจัดทำแผนปฏิบัติการ แต่ยังไม่เห็นผลเชิงประจักษ์ในทางปฏิบัติ ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากปริมาณขยะมูลฝอยที่ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

จากข้อมูลของกรมควบคุมมลพิษพบว่าในปี พ.ศ. 2567 ประเทศไทยมีปริมาณขยะมูลฝอยรวม 27.2 ล้านตัน หรือเฉลี่ย 74,526 ตันต่อวัน คิดเป็น 1.15 กิโลกรัมต่อคนต่อวัน[2] ตัวเลขดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องหลังจากที่เคยลดลงชั่วคราวในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 โดยมีปัจจัยสำคัญมาจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (2567) รายงานว่า ประเทศไทยมีนักท่องเที่ยวต่างชาติ 35.54 ล้านคน (เพิ่มขึ้นร้อยละ 26.27 จากปีก่อน)

---

[1] United Nations Environment Programme (2024). *Global Waste Management Outlook 2024*: Beyond an age of waste – Turning rubbish into a resource. https://wedocs.unep.org/20.500.11822/44939

[2] กรมควบคุมมลพิษ (2025a). *รายงานสถานการณ์สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2567*. https://www.pcd.go.th/publication/35729/

และนักท่องเที่ยวชาวไทยเดินทางภายในประเทศ 198.69 ล้านคนต่อครั้ง (เพิ่มขึ้นร้อยละ 7.02)[3] ในทางตรงกันข้าม ศักยภาพของประเทศและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการบริหารจัดการขยะยังไม่เพียงพอที่จะรองรับสถานการณ์ที่ปริมาณขยะเพิ่มสูงขึ้น การจัดการขยะที่ต้นทางมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 18 ขณะที่แหล่งกำเนิดบางส่วน (ร้อยละ 8) โดยเฉพาะครัวเรือนในพื้นที่ อปท. ขนาดเล็กต้องจัดการขยะเอง เนื่องจากขาดงบประมาณและระบบบริการจัดเก็บ ส่งผลให้การกำจัดส่วนใหญ่กระทำด้วยวิธีฝังหรือเผา ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ในส่วนของขยะที่เหลือ (ร้อยละ 74) จัดเก็บโดย อปท. และมีการคัดแยกใช้ประโยชน์ที่สถานคัดแยกเพียงร้อยละ 16 เมื่อรวมกับสัดส่วนการจัดการที่ต้นทาง พบว่าประเทศไทยสามารถนำขยะไปใช้ประโยชน์เพียงร้อยละ 34 ของปริมาณทั้งหมด ขณะที่ขยะมูลฝอยอีก 15.64 ล้านตัน (ร้อยละ 58) ถูกนำไปกำจัด โดยการกำจัดอย่างถูกต้องมีเพียงร้อยละ 38 ส่วนที่เหลือร้อยละ 20 ถูกกำจัดอย่างไม่ถูกต้อง

สิ่งที่น่ากังวลคือ ปริมาณขยะมูลฝอย 15.64 ล้านตันที่ถูกนำไปกำจัดในสถานที่กำจัดมูลฝอย 2,079 แห่งทั่วประเทศ โดยมีเพียงร้อยละ 5 ที่ดำเนินการอย่างถูกหลักวิชาการ ขณะที่อีกร้อยละ 95 ใช้วิธีการที่ไม่ถูกต้อง เช่น การเทกองกลางแจ้ง การเทกองแบบควบคุม การเผากลางแจ้ง หรือการใช้เตาเผาที่ขาดระบบบำบัดมลพิษอากาศ ส่งผลให้เกิดปัญหามลพิษหลายด้านทั้งการเกิดไฟไหม้บ่อขยะ การปนเปื้อนน้ำชะขยะลงสู่แหล่งน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน รวมถึงการปลดปล่อยก๊าซมีเทนจากสถานที่ฝังกลบ ซึ่งเป็นก๊าซเรือนกระจกสำคัญ[4][5]

ความท้าทายยังรุนแรงยิ่งขึ้นจากผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ โดยเฉพาะอุทกภัยที่สร้างขยะเพิ่มเติมในหลายจังหวัดภาคเหนือในปี พ.ศ. 2567 สถานการณ์ดังกล่าวยิ่งซ้ำเติมวิกฤติการจัดการขยะของ อปท. ปัญหามลพิษจากการกำจัดขยะที่ไม่ถูกต้องยังสร้างความเสี่ยงต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่โดยรอบ ดังเช่นกรณีเหตุการณ์ไฟไหม้บ่อขยะที่ดินเอกชน ตำบลท้ายบ้านใหม่ จังหวัดสมุทรปราการ ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2568 ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนกว่า 1,887 ครัวเรือนที่ต้องเผชิญควันพิษ กลิ่นเหม็นรุนแรง และอาการเจ็บป่วย เช่น แสบตา แสบจมูก เวียนศีรษะ และหายใจติดขัด จนต้องมีการจัดตั้งศูนย์อพยพชั่วคราว[6] ขณะเดียวกัน เหตุการณ์ดังกล่าวยังทำให้สถานการณ์ฝุ่นละออง PM2.5 ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลรุนแรงขึ้นอีกด้วย

แม้ว่านโยบายส่งเสริมการคัดแยกขยะที่ต้นทางจะช่วยให้การจัดการขยะมูลฝอยโดยรวมมีแนวโน้มที่ดีขึ้น แต่ประเทศไทยยังเผชิญข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่ ราคาขยะบรรจุภัณฑ์ที่รับซื้อต่ำ

---

[3] พรไพลิน จุลพันธ์. (2025). *เปิดสถิติปี 2567 ต่างชาติเที่ยวไทย 35.54 ล้านคน ส่อง 10 อันดับเดินทางสูงสุด*. กรุงเทพธุรกิจ. https://www.bangkokbiznews.com/business/business/1160350

[4] กรมควบคุมมลพิษ. (2024). *รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2566*. https://www.pcd.go.th/ebook/book18/PCD%202024.html

[5] กรมควบคุมมลพิษ. (2024a). *รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2567*. https://www.pcd.go.th/publication/36174/

[6] กรุงเทพธุรกิจ. (2025). *ยังคุมไม่ได้ ไฟไหม้บ่อขยะ ควันพิษลอยปกคลุมเมือง จ่อประกาศพื้นที่ภัยพิบัติ*. กรุงเทพธุรกิจ. https://www.bangkokbiznews.com/news/news-update/1162629

หรือไม่มีการรับซื้อ กลไกความรับผิดชอบของผู้ประกอบการต่อสินค้าและบรรจุภัณฑ์ยังไม่ชัดเจน กฎหมายไม่บังคับให้ประชาชนต้องคัดแยกขยะ อีกทั้งค่าธรรมเนียมการเก็บขนขยะอยู่ในอัตราต่ำมาก ทำให้ อปท. ส่วนใหญ่ขาดงบประมาณในการดำเนินการเก็บขนและกำจัดขยะอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

หนึ่งในสาเหตุของปัญหาขยะที่เพิ่มขึ้นมาจากความล้มเหลวในการบริหารจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ของประเทศไทย ทั้งนี้ประเทศไทยยังเผชิญกับปัญหาขยะอาหาร ในปี พ.ศ. 2566 พบว่ามีปริมาณขยะอาหารเกิดขึ้น 10.24 ล้านตันหรือ 155 กิโลกรัมต่อคนต่อปี (ข้อมูลองค์ประกอบขยะปี พ.ศ. 2564) ซึ่งมีทั้งส่วนที่ยังรับประทานได้และส่วนที่รับประทานไม่ได้ เช่น กระดูก ก้างปลา และเปลือกผักผลไม้จากครัวเรือนและผู้ประกอบการอาหารและผู้จำหน่ายอาหาร เป็นต้น การจัดการขยะอาหารไม่ถูกวิธีจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมากเนื่องจากขยะอาหารจะก่อให้เกิดก๊าซมีเทนซึ่งเป็นก๊าซเรือนกระจกที่มีศักยภาพในการทำให้โลกร้อนสูงกว่าก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ถึง 28 เท่า

ที่ผ่านมา แม้ภาครัฐได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยซึ่งรวมถึงปัญหาขยะที่เกิดจากอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) แต่ก็ยังมีความท้าทายหลายด้านที่ต้องดำเนินการต่อไป ส่วนหนึ่งเนื่องจากการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการ โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565-2570) และแผนปฏิบัติด้านการจัดการขยะอาหาร ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2566-2570) มักกำหนดมาตรการแบบภาคสมัครใจ โดยยังขาดมาตรการทางกฎหมายและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่จะช่วยสร้างแรงจูงใจเชิงบวกและเชิงลบให้แหล่งกำเนิดขยะลดการสร้างขยะและคัดแยกขยะที่รวมถึงกรณีขยะจากอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

ในขณะเดียวกันประเทศไทยยังขาดการปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายและองค์กรเชิงสถาบัน โดยบทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ซึ่งรวมถึงขยะส่วนเกินและอาหารเหลือทิ้ง ซึ่งไม่เพียงแต่ยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ แต่การดำเนินการยังคงอยู่กับ อปท. ภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ที่กำหนดหน้าที่ของ อปท. ในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยซึ่งสะท้อนแนวคิดดั้งเดิมตามแนวคิดเศรษฐกิจเส้นตรง (linear economy) ที่มองขยะเป็นตัวปัญหาและต้องนำไปกำจัด ในขณะที่ต่างประเทศเริ่มใช้หลักการเศรษฐกิจหมุนเวียนที่มองขยะเป็นทรัพยากรและกำหนดหน้าที่ของประชาชนในการคัดแยกขยะหรือวัสดุที่ใช้แล้วซึ่งรวมถึงอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) เพื่อส่งกลับไปหมุนเวียนใช้ซ้ำหรือแปรใช้ใหม่ได้โดยอาศัยกลไกทั้งด้านกฎหมายและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจูงใจให้ผู้เกี่ยวข้องป้องกันและลดการทิ้งขยะอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยความตระหนักถึงปัญหาขยะมูลฝอยข้างต้นที่ไม่ได้รับการแก้ไขในเชิงระบบซึ่งทวีความรุนแรงขึ้นส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยส่วนหนึ่งมาจากปัญหาการบริหารจัดการขยะจากอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนากฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารจึงมีความจำเป็นเพื่อให้ประเทศไทยมีเครื่องมือทางกฎหมายที่เหมาะสมในการบริหารจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดภายใต้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. .... ที่เสนอโดยสถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งจะใช้เป็นกฎหมายแม่บทของประเทศในการบริหารจัดการขยะและขับเคลื่อนประเทศไปสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างครบวงจร

การพัฒนาร่างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร เพื่อให้เป็นอนุบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. .... จะช่วยให้กระบวนการผลักดันร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. .... ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตมีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นและเพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ที่จะช่วยให้ประเทศไทยลดการเกิดขยะอาหารและมีการบริหารจัดการขยะอาหารที่มีประสิทธิภาพ ช่วยลดผลกระทบจากก๊าซมีเทน และเพิ่มการกระจายอาหารในสังคมให้ดีขึ้น

1.2. วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาสถานการณ์การจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ในประเทศไทย พร้อมทั้งศึกษานโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอการพัฒนาร่างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารให้เป็นอนุบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. ....

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวคิด นโยบาย กฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ในต่างประเทศในสหภาพยุโรป และในประเทศต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า 5 ประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ประเทศสิงคโปร์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น

1.2.3 เพื่อยกร่างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร ให้เป็นอนุบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. .... และขับเคลื่อนร่างกฎหมายให้เป็นนโยบายสาธารณะและสร้างภาคีเครือข่ายร่วมผลักดันร่างกฎหมายให้ไปสู่การเสนอกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร

1.3. กรอบแนวคิดการศึกษา

การพัฒนาร่างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารให้เป็นอนุบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. .... นั้น ใช้กรอบแนวคิดของบทเรียนจากต่างประเทศสู่การพัฒนากฎหมายเชิงระบบเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยมีแนวคิดหลัก (core concept) อยู่บนพื้นฐานของ “หลักเศรษฐกิจหมุนเวียน” (circular economy) ซึ่งมุ่งลดปริมาณขยะตั้งแต่ต้นทาง โดยเฉพาะในรูปแบบของอาหารที่ยังมีคุณค่าทางเศรษฐกิจและโภชนาการ แต่ถูกทิ้งเป็นขยะ

โดยไม่มีระบบการนำกลับมาใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม โดยกรอบแนวคิดเชิงวิเคราะห์ที่ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 5 ด้าน เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนากฎหมายที่สนับสนุนการลดขยะอาหาร (food waste) และส่งเสริมการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) ในประเทศไทยอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน

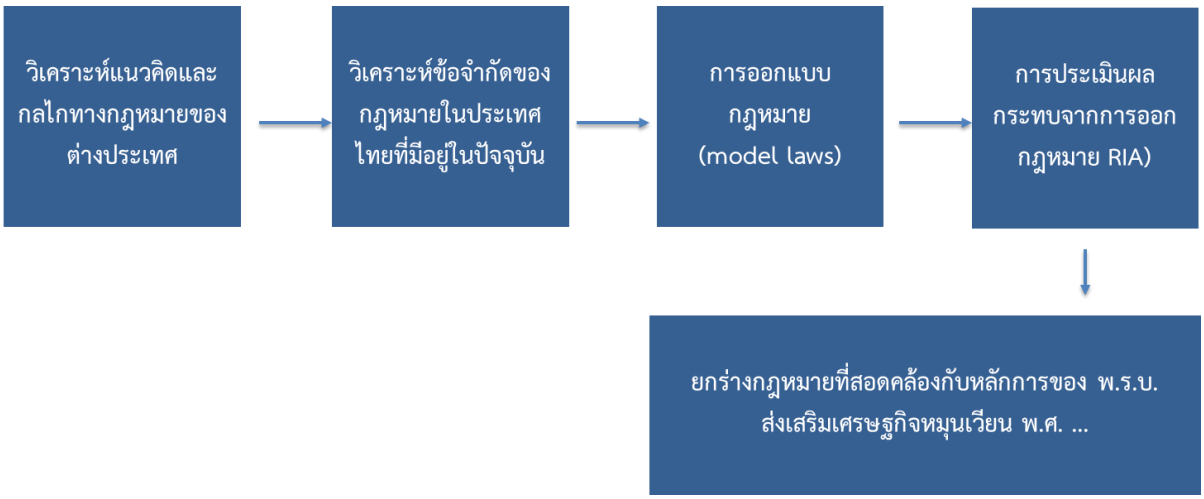
ด้านแรก การวิเคราะห์กฎหมายเปรียบเทียบ โดยศึกษากลไกและแนวทางทางกฎหมายของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการลดขยะอาหาร (food waste) และส่งเสริมการบริจาคอาหารส่วนเกิน (surplus food) เพื่อนำมาสังเคราะห์ปรับใช้ในประเทศไทย

ด้านที่สอง การวิเคราะห์ข้อจำกัดของกฎหมายในประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งไม่เอื้อต่อการจัดการอาหารส่วนเกิน เช่น การขาดมาตรการคุ้มครองผู้บริจาคอาหาร หรือความไม่ชัดเจนของนิยามอาหารบริโภคได้แต่ยังเหลือทิ้ง เป็นต้น

ด้านที่สาม การออกแบบกฎหมาย (model laws) โดยยึดผู้มีส่วนได้เสียเป็นศูนย์กลาง ให้ความสำคัญกับการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์จากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในการร่างกฎหมายที่สะท้อนความต้องการและข้อจำกัดของแต่ละภาคส่วนอย่างแท้จริง

ด้านที่สี่ การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียในทุกภาคส่วนต่อร่างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร ภายใต้หลักการของการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA)

ด้านที่ห้า การยกร่างกฎหมายลำดับรองเพื่อสนับสนุนจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ที่สอดคล้องกับหลักการของ พ.ร.บ. ส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. ...



รูปที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

1.4. ขอบเขตและวิธีการดำเนินงาน

1.4.1 ศึกษาและวิเคราะห์แนวคิด นโยบาย กฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ในต่างประเทศในสหภาพยุโรปและในประเทศต่าง ๆ 5 ประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ประเทศสิงคโปร์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น

1.4.2 ศึกษาทบทวนสถานการณ์ปัญหาการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย และองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น SOS และ BKK Food Bank เป็นต้น เพื่อประเมินผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานขององค์กรและโครงการต่าง ๆ นำไปสู่ข้อเสนอในการพัฒนากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าว

1.4.3 สัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อกำหนดแนวทางในการยกร่างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

1.4.4 นำผลการศึกษาและสัมภาษณ์มาพัฒนาร่างกฎหมาย (model law) ภายใต้ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. ....

1.4.5 จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย 1 ครั้ง

1.4.6 ปรับปรุงร่างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร และประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายเบื้องต้นและจัดทำเอกสารเสนอร่างกฎหมายพร้อมหลักการและเหตุผล

1.4.7 ร่วมผลักดันการนำเสนอร่างกฎหมายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยจัดทำเนื้อหาสำหรับสื่อ infographic และเขียนบทความสื่อสารต่อสาธารณะ

1.5 แนวทางการศึกษา

1.5.1 ศึกษาและวิเคราะห์แนวคิด นโยบาย กฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ในต่างประเทศ ไม่น้อยกว่า 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ประเทศสิงคโปร์ ประเทศออสเตรเลีย

การศึกษาส่วนนี้จะมุ่งทบทวนแนวคิด นโยบาย กฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) โดยศึกษากรอบกฎหมายและนโยบายของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นผู้นำในการพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ได้แก่ สหภาพยุโรป ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ประเทศสิงคโปร์ ประเทศออสเตรเลีย โดยเน้นศึกษาประเด็นสำคัญ ดังนี้

(1) กรอบกฎหมายและนโยบายและมาตรการระบบจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

(2) โครงสร้างและสาระสำคัญของกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

(3) บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องใน การจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) เช่น หน่วยงานกำกับดูแล ร้านค้า ผู้ผลิต ผู้บริโภค และแพลตฟอร์มออนไลน์ เป็นต้น

(4) บทกำหนดโทษ และความท้าทายในการบังคับใช้กฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

นอกจากเหนือจากกลุ่มตัวอย่าง 4 ประเทศแล้ว คณะผู้วิจัยจะศึกษากรณีของประเทศญี่ปุ่น เพิ่มเติมอีก 1 ประเทศด้วย เพราะจากการศึกษาเบื้องต้น พบว่าประเทศญี่ปุ่นได้มีการพัฒนานโยบายและมาตรการลดขยะอาหารเพื่อตอบสนองต่อวิกฤตขยะอาหารที่ทวีความรุนแรงขึ้น โดยในปี ค.ศ. 2018 ประเทศญี่ปุ่นมีปริมาณขยะอาหารที่ยังสามารถบริโภคได้สูงถึง 6 ล้านตันต่อปี โดยแบ่งเป็นขยะจากภาคอุตสาหกรรม 3.24 ล้านตัน (อัตราร้อยละ 54) และจากภาคครัวเรือน 2.76 ล้านตัน (อัตราร้อยละ 46) ซึ่งเทียบเท่ากับปริมาณอาหารที่สามารถเลี้ยงประชากรได้มากถึง 12 ล้านคนต่อปี[7] ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการจัดการขยะอาหาร และได้ดำเนินการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลดการสูญเสียอาหาร ค.ศ. 2019[8] เพื่อวางกรอบแนวทางที่ชัดเจนในระดับประเทศ โดยการขับเคลื่อนการลดขยะอาหารให้เป็นขบวนการระดับชาติ โดยอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ภาคธุรกิจ และผู้บริโภค

ทั้งนี้ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลดการสูญเสียอาหาร ค.ศ. 2019 ของประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำหนดเนื้อหาสำคัญ ๆ หลายด้าน อาทิเช่น การกำหนดคำนิยามของคำว่าของเสีย โดยหมายถึง ขยะ เศษขยะขนาดใหญ่ ขี้เถ้าที่เกิดจากการเผา ตะกอน มูลสัตว์ น้ำมันเสีย กรดเสีย ด่างเสีย และซากสัตว์ เป็นต้น อีกทั้งมีการวางโครงสร้างการบริหารจัดการผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อขับเคลื่อนนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม เรียกว่า “คณะกรรมการส่งเสริมการลดขยะอาหาร” (Food Loss and Waste Reduction Promotion Council) ขึ้นอย่างเป็นทางการภายใต้การกำกับของคณะรัฐมนตรี (cabinet office) ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับสูงสุดของฝ่ายบริหาร เพื่อให้การกำหนดนโยบายระดับชาติมีทิศทางที่เป็นระบบ เชื่อมโยงกันระหว่างกระทรวงต่าง ๆ และสามารถขับเคลื่อนลงสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่นและชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

สำหรับกรณีประเทศฝรั่งเศสก็ได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศชั้นนำระดับโลกในการจัดการขยะอาหาร (food waste)[9] โดยในปี ค.ศ. 2016 ประเทศฝรั่งเศสได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการต่อต้านขยะอาหารปี ค.ศ. 2016[10] เป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีเป้าหมายในการลดปริมาณขยะอาหารอย่างเป็นรูปธรรม โดยมุ่งเน้นการควบคุมขยะอาหารจากซูเปอร์มาร์เก็ตผ่านมาตรการให้แรงจูงใจในการบริจาคอาหาร และการห้ามทำลายอาหารที่จำหน่ายไม่หมด ทั้งนี้ กฎหมายยังได้กำหนด

[7] Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries. (2020). Annual report on food, agriculture and rural areas in Japan FY2018. https://www.maff.go.jp/e/data/publish/attach/pdf/index-160.pdf

[8] Laws of Japan. (2019). *The Act on Promotion of Food Loss and Waste Reduction*.

[9] The Economist. (2017.) *Food Sustainability Index 2017: France continues to set the pace.* https://impact.economist.com/projects/foodsustainability/blogs/1512-2/

[10] République française. (2016). *Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire.* Journal officiel de la République française.

ลำดับขั้นการจัดการขยะอาหาร (food waste hierarchy) เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายอย่างเป็นระบบ ซึ่งประกอบด้วย[11]

1. การป้องกันขยะอาหาร โดยใช้วิธีลดราคาและการสร้างความตระหนักรู้
2. การบริจาคให้องค์กรการกุศล
3. นำไปเป็นอาหารสัตว์
4. นำไปหมักปุ๋ยหรือผลิตพลังงานชีวภาพ
5. การกำจัดทิ้ง

ภายหลังจากการประกาศใช้กฎหมายฉบับหลักแล้ว ประเทศฝรั่งเศสได้ออกกฎหมายลำดับรองเพิ่มเติม ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการต่อต้านการทิ้งอาหาร ค.ศ. 2019[12] และพระราชบัญญัติว่าด้วยการต่อต้านของเสียและการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน ค.ศ. 2020[13] เพื่อขยายขอบเขตการบังคับใช้ให้ครอบคลุมทุกภาคส่วน อาทิ การกำหนดให้หน่วยงานจัดเลี้ยงขนาดใหญ่ (ที่จัดเตรียมอาหารมากกว่า 3,000 มื้อต่อวัน) และภาคอุตสาหกรรมอาหาร (ที่มีรายได้ต่อปีเกิน 50 ล้านยูโร) ต้องบริจาคอาหารที่ขายไม่ออกแทนการทิ้ง และการกำหนดบทลงโทษสำหรับการทำลายอาหารที่ยังสามารถบริโภคได้ โดยกำหนดโทษปรับสูงสุดที่ 3,750 ยูโร และอาจเพิ่มเป็นร้อยละ 0.1 ของยอดขายประจำปีในกรณีที่มีการละเมิดซ้ำหรือร้ายแรง เป็นต้น ทั้งนี้ หน่วยงานกำกับดูแลหลัก คือ French Agency for Food, Environmental and Occupational Health & Safety (European Commission, 2011)

สำหรับในกรณีของสหรัฐอเมริกา พบว่าได้มีการกำหนดมาตรการที่น่าสนใจหลายด้าน กล่าวคือ เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 2024 สหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการลดการสูญเสียอาหาร ขยะอาหาร และการรีไซเคิลขยะอินทรีย์ (National Strategy for Reducing Food Loss and Waste and Recycling Organics)[14] ซึ่งเป็นแผนระดับชาติที่มีเป้าหมายเพื่อลดการสูญเสียและขยะอาหารลงร้อยละ 50 ภายในปี ค.ศ. 2030 โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมการดำเนินนโยบายและมาตรการที่ช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยเฉพาะก๊าซมีเทน ลดค่าใช้จ่ายของครัวเรือนและภาคธุรกิจ และสร้างชุมชนที่สะอาดและยั่งยืนยิ่งขึ้นผ่านการจัดการขยะจากอาหารอย่างมีประสิทธิภาพ วัตถุประสงค์หลักของยุทธศาสตร์ มี 4 ประการ ได้แก่

1. ป้องกันการสูญเสียอาหาร (food loss prevention)
2. ป้องกันการเกิดขยะอาหาร (food waste prevention)

---

[11] Zero Waste Europe. (November 2020). *France's law for fighting food waste Food Waste Prevention Legislation*

[12] République française. (2019). *Ordonnance n° 2019-1069 du 21 octobre 2019 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire.* Journal officiel de la République française.

[13] République française. (2020). *Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire*. Journal officiel de la République française.

[14] U.S. Department of Agriculture. (2024). *National Strategy for Reducing Food Loss and Waste and Recycling Organics*. https://www.epa.gov/system/files/documents/2025-02/14451_food-waste-strategy_v5_508.pdf

3. เพิ่มอัตราการรีไซเคิลขยะอินทรีย์ (organics recycling enhancement)

4. ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินนโยบายที่ให้แรงจูงใจในการลดการสูญเสียอาหารและรีไซเคิลอินทรียวัตถุ (policy and incentive support)

แม้สหรัฐอเมริกาจะยังไม่มีกฎหมายระดับชาติโดยตรงที่บังคับให้บริจาคอาหารหรือห้ามทำลายอาหารที่ขายไม่ออก แต่ก็มีกฎหมายหลายฉบับที่ส่งเสริมการบริจาคอาหารและลดขยะอาหาร[15] ตัวอย่างเช่น

1) Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act ค.ศ.1996 และได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดย Food Donation Improvement Act ค.ศ. 2022 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองความรับผิดทั้งทางแพ่งและอาญาแก่ผู้บริจาคอาหาร รวมถึงองค์กรไม่แสวงหากำไรที่รับบริจาค ตราบใดที่การบริจาคดำเนินการโดยสุจริต มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือ และปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านความปลอดภัยและสุขอนามัยที่กฎหมายกำหนด เพื่อส่งเสริมการบริจาคอาหาร และลดความกังวลเกี่ยวกับความรับผิดทางกฎหมายของผู้บริจาคและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการแจกจ่ายอาหาร

2) สิทธิประโยชน์ทางภาษีของรัฐบาลกลางสหรัฐฯ (Federal Tax Incentives) จัดให้มีมาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมการบริจาคอาหาร โดยตระหนักถึงบทบาทสำคัญของภาคธุรกิจในการลดขยะอาหารและเพิ่มการเข้าถึงอาหารในกลุ่มผู้ขาดแคลน มาตรการหนึ่งที่สำคัญคือ การหักลดหย่อนภาษีแบบพิเศษ (enhanced tax deduction) ซึ่งอนุญาตให้ผู้บริจาคอาหารสามารถหักลดหย่อนได้ในอัตราที่สูงกว่าต้นทุนของสินค้าอาหารนั้น สิทธิประโยชน์นี้ช่วยให้การบริจาคอาหารเป็นทางเลือกที่ “คุ้มค่า” ทางเศรษฐกิจมากขึ้นสำหรับผู้ผลิต ผู้ค้าส่ง และผู้ค้าปลีก โดยเป็นแรงจูงใจที่สำคัญควบคู่กับการคุ้มครองทางกฎหมายตาม Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act

3) นโยบายการนำขยะอาหารไปใช้เป็นอาหารสัตว์ (Federal Animal Feed Policy) การนำขยะอาหารไปใช้เป็นอาหารสัตว์ถือเป็นหนึ่งในแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการลดปริมาณขยะอินทรีย์และเป็นลำดับถัดมาจากการบริโภคโดยมนุษย์ การนำอาหารเหลือใช้มาใช้เป็นอาหารสัตว์ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเข้มงวด เช่น ต้องไม่มีสิ่งปนเปื้อน ต้องผ่านการปรุงหรือบำบัดตามข้อกำหนด และในบางกรณีต้องได้รับอนุญาตหรือขึ้นทะเบียน เป็นต้น

1.5.2 ศึกษาทบทวนสถานการณ์ปัญหาขยะอาหาร นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย และองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น SOS และ BKK Food Bank เป็นต้น เพื่อประเมินผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานขององค์กรและโครงการต่าง ๆ นำไปสู่ข้อเสนอในการพัฒนากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าว

การศึกษาส่วนนี้เริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์สถานการณ์ขยะอาหาร ตลอดจนนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเฉพาะสำหรับการจัดการ

[15] U.S. Environmental Protection Agency. (2025). *United States 2030 food loss and waste reduction goal.* https://www.epa.gov/sustainable-management-food/united-states-2030-food-loss-and-waste-reduction-goal

ขยะอาหาร มีเพียงกฎหมายที่ครอบคลุมการจัดการขยะมูลฝอยทั่วไป ซึ่งเน้นการจัดการในขั้นตอนปลายทาง เช่น การห้ามทิ้ง การเก็บ ขน กำจัด และการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการทิ้งขยะ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยสามารถจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการ เก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

2) กฎหมายห้ามทิ้งมูลฝอย เป็นมาตรการทางกฎหมายที่เน้นการบังคับใช้ โดยผู้ฝ่าฝืนจะมีโทษทางอาญาทั้งโทษปรับและจำคุก ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

3) มาตรการทางกฎหมายในการระงับ บรรเทา และเยียวยาความเสียหายจากมูลฝอย โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสภาพความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของประชาชน ภาครัฐสามารถออกคำสั่งให้เจ้าของวัตถุหรือผู้เกี่ยวข้องยุติหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขความเสียหายได้ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (การดำเนินคดีแพ่ง) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

จากนั้นคณะผู้วิจัยจะได้ศึกษาแนวทางการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคขององค์กรและโครงการที่ส่งเสริมการบริจาคอาหารส่วนเกิน เช่น SOS และ BKK Food Bank เป็นต้น การศึกษาจะมุ่งเน้นการรวบรวมปัญหาเชิงกฎหมาย เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริจาคอย่างชัดเจน ส่งผลให้ผู้บริจาคอาจถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายหากผู้รับอาหารเกิดเจ็บป่วยหรือเสียชีวิต[16] ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการโดยเฉพาะผู้ประกอบการรายย่อยหลีกเลี่ยงการบริจาคอาหาร ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการลดขยะอาหารในระดับนโยบาย โดยการศึกษานี้มีเป้าหมายเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอในการพัฒนากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าว

1.5.3 สัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อกำหนดแนวทางในการยกร่างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

การศึกษาส่วนนี้จะรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร รวมทั้งรับฟังข้อเสนอแนะเพื่อกำหนดแนวทางในการยกร่างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

[16] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420

ตัวอย่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ผู้วิจัยคาดว่าจะสัมภาษณ์เพื่อเก็บรวบรวมปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมาย (ปรากฏตามตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 กลุ่มตัวอย่างผู้มีส่วนได้เสียที่จะดำเนินการสัมภาษณ์เก็บข้อมูล

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากภาครัฐ	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากภาคเอกชน	ผู้ประกอบการ
1. กรมควบคุมมลพิษ 2. กรมอนามัย 3. กรุงเทพมหานคร (BMA) สำหรับการจัดการขยะในพื้นที่กรุงเทพมหานคร	1. องค์กรที่เป็นตัวกลางในการรับบริจาคอาหาร เช่น SOS และ BKK Food Bank เป็นต้น 2. หน่วยงานด้านวิชาการในประเทศที่ศึกษาปัญหาขยะอาหาร เช่น TEI	1. ธุรกิจโรงแรม คณะผู้วิจัยสัมภาษณ์โรงแรมอย่างน้อย 3 แห่ง โดยครอบคลุมทั้งโรงแรมขนาดใหญ่และโรงแรมขนาดกลาง/เล็ก ทั้งในกรุงเทพมหานครและในต่างจังหวัด 2. ร้านอาหาร โดยครอบคลุมทั้งขนาดใหญ่และขนาดกลาง/เล็กอย่างน้อย 3 แห่ง 3. ห้างค้าปลีก/ซูเปอร์มาร์เก็ต คณะผู้วิจัยจะสัมภาษณ์ห้างค้าปลีกขนาดใหญ่และ/หรือซูเปอร์มาร์เก็ต รวมทั้งสิ้น 3 ราย

ประเด็นที่จะสัมภาษณ์ได้แก่

- ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร (ถ้ามี)
- มาตรการทางกฎหมายหรือวิธีการในการจัดการอาหารส่วนเกิน และแนวทางทางกฎหมายในการลดปริมาณขยะอาหารในปัจจุบันและที่คาดว่าจะมีในอนาคต
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการ อาหารส่วนเกิน รวมถึงขยะอาหาร ที่คิดว่ามีความเหมาะสมและคล่องตัวมากที่สุด

มาตรการของรัฐที่ผู้มีส่วนได้เสียต้องการจะเห็นในการส่งเสริมการบริหารจัดการอาหารส่วนเกินและการจัดการขยะอาหารที่ดี เช่น การให้แรงจูงใจด้านภาษี การให้การสนับสนุนด้านการเงิน การให้ข้อมูลหรือองค์ความรู้ที่จำเป็นในการบริหารจัดการที่ดี ฯลฯ

1.5.4 นำผลการศึกษาและผลการสัมภาษณ์มาพัฒนาร่างกฎหมาย (model law) ภายใต้ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. ....

ภายหลังจากการดำเนินการตามข้อที่ 5.3 แล้ว คณะผู้วิจัยจะสรุปผลการสัมภาษณ์ และนำผลสรุปมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างกฎหมาย (model law) ในลักษณะกฎหมายอนุบัญญัติภายใต้ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. ....

1.5.5 จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย

ในการรับฟังความเห็น คณะผู้วิจัยจะจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องร่างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารให้เป็นอนุบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. ... จำนวน 1 ครั้ง โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมรวมกันไม่น้อยกว่า 40 คน ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนภาครัฐ และภาคเอกชน

1.5.6 จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) ประกอบด้วย ร่างอนุบัญญัติกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร สรุปผลการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น และจัดทำเนื้อหาสำหรับสื่อ Infographic 1 ชิ้น และเขียนบทความสื่อสาร 2 ชิ้น

บทที่ 2
ผลการศึกษาทบทวนแนวคิด นโยบาย และกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ในต่างประเทศ

การศึกษาส่วนนี้ทบทวนแนวคิด นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) โดยมุ่งเน้นการศึกษากรอบกฎหมายและนโยบายของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นผู้นำในการพัฒนาและบังคับใช้มาตรการด้านการลดการสูญเสียอาหาร การส่งเสริมการนำอาหารส่วนเกินกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่อย่างปลอดภัย และการลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคมจากขยะอาหาร เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงหรือกำหนดนโยบายและกฎหมายที่เหมาะสมในบริบทของประเทศไทยต่อไป

2.1 นโยบายและกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ในสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรป (European Union: EU) ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร ซึ่งไม่เพียงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจกและความมั่นคงทางอาหาร แต่ยังก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล เกือบ 1 ใน 5 ของอาหารทั้งหมดที่มีอยู่ต้องสูญเปล่า การสูญเสียอาหารยังหมายถึงการสูญเสียทรัพยากรทั้งหมดที่ใช้ในการผลิตและขนส่งอาหารนั้นด้วย ด้วยเหตุนี้ EU จึงได้กำหนดนโยบายและกรอบกฎหมายที่มุ่งลดปริมาณอาหารส่วนเกินและขยะอาหารในทุกขั้นตอนของห่วงโซ่อาหารตั้งแต่การผลิตจนถึงการบริโภค

คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ได้ดำเนินการผลักดันนโยบายและกฎหมายที่มีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกแผนปฏิบัติการเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy Action Plan) เมื่อปี ค.ศ. 2015 และการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยขยะผ่าน Directive (EU) 2018/851 ที่ได้เพิ่มเติมนิยามของขยะอาหารและกำหนดหน้าที่ของรัฐสมาชิกในการป้องกัน ปรับใช้ และรายงานข้อมูลขยะอาหาร พร้อมทั้งการริเริ่มมาตรการเสริม เช่น การกำหนดแนวทางการแสดงวันหมดอายุของผลิตภัณฑ์อาหารอย่างชัดเจนและการออกแนวทางบริจาคอาหาร (EU food donation guidelines)

นโยบายสิ่งแวดล้อมของ EU ได้รับอิทธิพลจากข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ ข้อตกลงปารีส (Paris Agreement) ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) และเป้าหมาย Aichi Targets ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) ข้อตกลงกำหนดให้ EU ต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมและระบบอาหาร เพื่อยับยั้งการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพและลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

นอกเหนือจากกรอบความตกลงที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals: SDGs) โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 12.3 ซึ่งกำหนดให้ลดปริมาณขยะอาหารในระดับค้าปลีกและผู้บริโภคลงครึ่งหนึ่งภายในปี ค.ศ. 2030 และลดการสูญเสียอาหารตลอดห่วงโซ่การผลิตและอุปทาน แม้จะมิใช่ข้อผูกพันทางกฎหมาย แต่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางเชิงนโยบายและผลักดันให้ประเด็นการจัดการอาหารเหลือทิ้งปรากฏอยู่ในวาระทางการเมืองในระดับ EU ต่อมาคณะกรรมาธิการยุโรปได้ระบุให้ภาคอาหารเป็นภาคส่วนสำคัญใน Roadmap to a Resource Efficient Europe ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 อีกทั้งการลดอาหารเหลือทิ้งยังถูกบรรจุเป็นเป้าหมายสำคัญในแผนปฏิบัติการเศรษฐกิจหมุนเวียนของ EU (EU action plan for the Circular Economy)[17] ตลอดจน Farm to Fork Strategy[18] และ European Green Deal[19] ซึ่งล้วนสะท้อนให้เห็นว่าการจัดการขยะอาหาร เป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนและการพัฒนาที่ยั่งยืนของ EU

โครงสร้างกฎหมายของ EU ประกอบด้วยหลายระดับ ได้แก่ Directive, Regulation และ Decision ซึ่งแต่ละประเภทมีขอบเขตการบังคับใช้และกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะ Directive เช่น Waste Framework Directive ที่กำหนดเพียงผลลัพธ์สุดท้าย แต่เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกออกแบบวิธีการดำเนินการให้สอดคล้องกับบริบทภายในของตนเอง นอกจากนี้ นิยามทางกฎหมายยังมีความสำคัญต่อการวัดและจัดการขยะอาหาร เช่น การกำหนดว่าสิ่งใดถือเป็น “อาหาร” หรือ “ขยะ” ซึ่งอาจทำให้การสูญเสียอาหารในระดับฟาร์มที่ไม่ได้เก็บเกี่ยวหรือนำไปใช้เป็นปุ๋ย ไม่ถูกนับรวมในระบบการวัดของ EU

---

[17] European Commission. (2020a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A new Circular Economy Action Plan – For a cleaner and more competitive Europe (COM/2020/98 final).* Brussels: European Commission. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0098

[18] European Commission. (2020). *A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system*. https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

[19] European Commission. (2019a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The European Green Deal (COM(2019) 640 final).* Brussels: European Commission. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC064

สรุป แม้สหภาพยุโรปจะมีพัฒนาการเชิงนโยบายและกฎหมายที่ก้าวหน้าเพื่อลดขยะอาหาร แต่ความท้าทายยังคงอยู่ที่การสร้างกลไกที่เอื้อต่อการนำอาหารส่วนเกินไปใช้ประโยชน์แทนการทำลาย และการทำให้นิยามทางกฎหมายมีความสอดคล้องกันระหว่างระดับ EU กับประเทศสมาชิก

2.1.1 วิวัฒนาการกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

EU ได้พัฒนากรอบกฎหมายและนโยบายที่เป็นระบบและครอบคลุมเพื่อมุ่งลดอาหารส่วนเกินและขยะอาหารตลอดห่วงโซ่อุปทาน โดยมีเป้าหมายสอดคล้องกับ SDGs 12.3 ซึ่งกำหนดให้ลดขยะอาหารต่อหัวลงครึ่งหนึ่งภายในปี ค.ศ. 2030 กลไกที่ใช้ประกอบด้วยกฎหมายหลัก (framework legislation) และแนวทางปฏิบัติเสริม (guidance documents) เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานทั้งในระดับสหภาพและประเทศสมาชิก

กฎหมายหลักคือ Directive 2008/98/EC on Waste (Waste Framework Directive) และ Directive (EU) 2018/851 ที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยบัญญัติหลักการ waste hierarchy ที่ให้ความสำคัญกับการป้องกัน (prevention) เป็นลำดับแรก ตามด้วยการใช้ซ้ำ (reuse) การรีไซเคิล (recycling) การนำกลับมาใช้ใหม่ในรูปพลังงาน (recovery) และการกำจัด (disposal)

Directive (EU) 2018/851 ที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้ประเทศสมาชิกจัดทำมาตรการป้องกันขยะอาหารระดับชาติ และจัดระบบการวัดผลที่มีมาตรฐานเดียวกันทั่วสหภาพ โดยใช้ระเบียบวิธีตาม Commission Delegated Decision (EU) 2019/1597 ซึ่งกำหนดขอบเขต ประเภทขยะอาหาร และคุณภาพข้อมูลที่ต้องรายงานต่อคณะกรรมาธิการยุโรป[20]

ต่อมา EU ได้ยกระดับ Directive เป็นบทเฉพาะและกำหนดเป้าหมายตาม Directive (EU) 2025/1892 ถือเป็นก้าวต่อเนื่องที่สำคัญโดยขยายบทบัญญัติเรื่องขยะอาหารจาก Article 9 ไปสู่บทเฉพาะ ได้แก่ Article 9a และ Article 29a เพื่อให้การจัดการขยะอาหารมีโครงสร้างทางกฎหมายเฉพาะดังนี้

1. Article 9a prevention of food waste generation วางหลักให้ประเทศสมาชิกต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการเกิดขยะอาหารตลอดห่วงโซ่อุปทานอาหารตั้งแต่การผลิตขั้นต้น การแปรรูป การผลิตสินค้า การค้าปลีก และการให้บริการอาหาร จนถึงระดับครัวเรือนพร้อมระบุมาตรการขั้นต่ำที่ต้องดำเนินการ เช่น

- มาตรการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและการรณรงค์ให้ข้อมูลเพื่อลดขยะอาหาร

[20] European Commission. (2019). Commission Delegated Decision (EU) 2019/1597 of 3 October 2019 supplementing Directive 2008/98/EC as regards a common methodology and minimum quality requirements for the uniform measurement of levels of food waste. Official Journal of the European Union, L 262, 8–11. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019D1597

- การวิเคราะห์และแก้ไขความไร้ประสิทธิภาพในห่วงโซ่อุปทาน และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยคำนึงถึงการแบ่งภาระต้นทุนและผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม
- การส่งเสริมการบริจาคอาหารโดยจัดลำดับให้การบริโภคของมนุษย์เป็นทางเลือกหลักและออกแบบระบบบริจาคที่ผู้ประกอบการเข้าร่วมได้โดยไม่เกิดภาระเกินสมควร
- การสนับสนุนการฝึกอบรมทักษะและการเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยเฉพาะ SMEs และกิจการเพื่อสังคม
- การส่งเสริมนวัตกรรมและเทคโนโลยีที่ช่วยลดขยะอาหาร ภายใต้กรอบกฎหมาย EU ที่เกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์

นอกจากนี้ Article 9a ยังกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องติดตามและประเมินผลมาตรการป้องกันขยะอาหารโดยใช้วิธีการวัดที่คณะกรรมาธิการกำหนด เพื่อเชื่อมโยงกับข้อมูลระดับสหภาพอย่างเป็นระบบ

2. การกำหนดเป้าหมายการลดขยะอาหารระดับชาติที่มีผลผูกพัน จุดเปลี่ยนสำคัญของ Article 9a คือ การกำหนด เป้าหมายการลดขยะอาหารระดับชาติภายในปี ค.ศ. 2030 ที่มีลักษณะเป็นเป้าหมายที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย (binding target) โดยกำหนดอย่างน้อย 2 เป้าหมายหลัก คือ

- ลดการเกิดขยะอาหารในภาคการแปรรูปและการผลิตลงร้อยละ 10 (เทียบกับค่าเฉลี่ยปี ค.ศ. 2021–2023)
- ลดขยะอาหารต่อหัวจากภาคค้าปลีก ภัตตาคาร บริการอาหาร และครัวเรือนรวมกันลงร้อยละ 30 (เทียบกับช่วงเวลาเดียวกัน)

บทบัญญัติยังกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับปีฐาน (baseline) การใช้ข้อมูลย้อนหลัง การปรับแก้ข้อมูลในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงด้านการท่องเที่ยว และอำนาจของคณะกรรมาธิการในการกำหนดวิธีปรับแก้ดังกล่าว เพื่อให้การติดตามเป้าหมายมีความน่าเชื่อถือ

3. กลไกการทบทวนเป้าหมายในอนาคต Article 9a กำหนดให้คณะกรรมาธิการทบทวนเป้าหมายภายในปี ค.ศ. 2027 เพื่อตัดสินใจว่าจะปรับปรุงเป้าหมายเดิม ขยายให้ครอบคลุมช่วงอื่นของห่วงโซ่อาหาร หรือกำหนดเป้าหมายใหม่หลังปี ค.ศ. 2030 ซึ่งเปิดพื้นที่ให้ยกระดับมาตรการในอนาคตได้ตามพัฒนาการของข้อมูลและสถานการณ์จริง

4. การเพิ่ม Article 29a กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องจัดทำโครงการป้องกันขยะอาหารเป็นการเฉพาะ (food waste prevention programmes) โดย

- ต้องครอบคลุมมาตรการที่บัญญัติไว้ใน Article 9 และ Article 9a
- ต้องแต่งตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจรับผิดชอบ และแจ้งต่อคณะกรรมาธิการภายในกำหนดเวลา

- ต้องประเมินและปรับปรุงโครงการให้สอดคล้องกับเป้าหมายการลดขยะอาหารตาม article 9a(4) และส่งแผนให้คณะกรรมาธิการภายในปี ค.ศ. 2027

กลไกดังกล่าวทำให้มาตรการป้องกันขยะอาหารไม่ได้เป็นเพียงข้อกำหนดเชิงหลักการแต่ถูกผูกเข้ากับระบบแผนงาน การรายงาน และการกำกับติดตามในระดับสหภาพอย่างชัดเจน

เมื่อเปรียบเทียบโดยรวม จะเห็นว่า Directive (EU) 2018/851 ทำหน้าที่วางฐานให้ขยะอาหารเป็นประเด็นที่มีกฎหมายรองรับทั้งในแง่การกำหนดหน้าที่ประเทศสมาชิก การส่งเสริมการบริจาค และการจัดทำวิธีวัดขยะอาหารร่วมกัน ส่วน Directive (EU) 2025/1892 เป็นการยกระดับกรอบดังกล่าวไปสู่การมีบทเฉพาะ (Article 9a และ 29a) พร้อมเป้าหมายระดับชาติที่มีผลผูกพัน และโครงสร้างโครงการป้องกันขยะอาหารที่ต้องรายงานต่อคณะกรรมาธิการอย่างเป็นระบบ

พัฒนาการนี้สะท้อนให้เห็นว่า EU ได้ยกระดับประเด็นขยะอาหารจากมาตรการเชิงสมัครใจและเชิงนโยบายทั่วไปไปสู่กรอบกฎหมายที่มีเป้าหมาย ตัวชี้วัด และกลไกกำกับติดตามชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมาย SDGs 12.3 กลยุทธ์ Farm to Fork และ EU Circular Economy Action Plan และสามารถใช้เป็นกรอบเปรียบเทียบสำคัญสำหรับการออกแบบกฎหมายของประเทศอื่น รวมทั้งประเทศไทยต่อไปได้อย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ EU ยังมีกลไกเชิงนโยบายและมาตรการเสริมการลดขยะอาหาร ได้แก่

- Farm to Fork Strategy ซึ่งเป็นหนึ่งในเสาหลักของ European Green Deal มีเป้าหมายสร้างระบบอาหารที่ยุติธรรม ปลอดภัยต่อสุขภาวะ และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับการลดขยะอาหารและการสูญเสียอาหาร (food loss) ครอบคลุมทุกช่วงของห่วงโซ่อุปทาน ตั้งแต่การผลิต การแปรรูป การกระจายสินค้า ไปจนถึงการบริโภค[21]
- Circular Economy Action Plan ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและการลดขยะโดยกำหนดมาตรการ เช่น การนำอาหารส่วนเกินไปใช้เป็นอาหารสัตว์ การผลิตปุ๋ยหมักหรือการแปรสภาพเป็นวัตถุดิบรอง (secondary materials) แทนการกำจัดทิ้ง
- EU Platform on Food Losses and Food Waste (FLW Platform)[22] จัดตั้งโดยคณะกรรมาธิการยุโรปในปี ค.ศ. 2016 เพื่อเป็นเวทีเชิงสถาบันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ และแนวปฏิบัติที่ดีระหว่างประเทศสมาชิก ภาคธุรกิจ องค์กรสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยแพลตฟอร์มนี้มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการบรรลุ SDGs 12.3 และการพัฒนานโยบายเชิงประจักษ์ (evidence-based policy) อย่างต่อเนื่อง
- FLW Platform คือการจัดตั้งกลุ่มย่อยเฉพาะด้าน ได้แก่ กลุ่มบริจาคอาหาร (food donation sub-group) กลุ่มการวัดขยะอาหาร (measurement sub-group) กลุ่มการใช้

[21] อ้างแล้ว European Commission. (2020).

[22] European Commission. (2024). *EU Platform on Food Losses and Food Waste*. https://food.ec.europa.eu/food-safety/food-waste/eu-actions-against-food-waste/eu-platform-food-losses-and-food-waste_en

ฉลากวันที่ (date marking sub-group) และกลุ่มพฤติกรรมผู้บริโภค (consumer behaviour sub-group) โดยแต่ละกลุ่มทำหน้าที่พัฒนาเครื่องมือ จัดทำข้อเสนอเชิงเทคนิค และกำหนดแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถนำไปปรับใช้ได้อย่างเหมาะสม

- แนวทางการบริจาคอาหาร (EU Food Donation Guidelines 2017)[23] เป็นเอกสารที่ให้แนวทางประเทศสมาชิกในการส่งเสริมการบริจาคอาหารอย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ด้านสุขอนามัย ขอบเขตความรับผิดทางกฎหมายของผู้บริจาค และมาตรการตรวจสอบย้อนกลับที่เหมาะสม
- แนวทางการนำอาหารที่ไม่เหมาะสำหรับการบริโภคของมนุษย์ไปใช้เป็นอาหารสัตว์ (Guidelines for the feed use of food no longer intended for human consumption 2018/C 133/02)[24] จัดทำภายใต้กรอบ EU Circular Economy Action Plan โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรและลดการทิ้งอาหารที่ยังมีคุณค่า ผ่านการนำไปแปรรูปเป็นอาหารสัตว์ภายใต้การควบคุมทางกฎหมายที่เข้มงวด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทอาหาร ส่วนประกอบจากสัตว์ และการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ Regulation (EC) No 178/2002, Regulation (EC) No 183/2005, Regulation (EC) No 767/2009, Regulation (EC) No 1069/2009 และ Regulation (EU) No 142/2011
- มาตรการด้านภาษีในบางประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป เช่น การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มจากการบริจาคอาหาร หรือการให้สิทธิลดหย่อนภาษีตามมูลค่าอาหารที่บริจาค ถือเป็นกลไกจูงใจเชิงเศรษฐศาสตร์ที่ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการเลือกบริจาคอาหารแทนการกำจัด

การดำเนินนโยบายและกลไกต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนถึงลักษณะเฉพาะของโครงสร้างกฎหมายสหภาพยุโรปที่ยึดแนวทางบูรณาการและความร่วมมือหลายระดับ (multi-level and multi-actor governance) โดยใช้ทั้งมาตรการสร้างแรงจูงใจควบคู่กับกฎเกณฑ์บังคับ เพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถดำเนินการลดขยะอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เท่าเทียมกัน และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ EU Circular Economy Action Plan, Farm to Fork Strategy และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน SDGs 12.3

[23] European Commission. (2017). *Commission Notice: EU guidelines on food donation (2017/C 361/01). Official Journal of the European Union, C 361,* 1–28. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017XC1025(01)

[24] European Commission. (2018). *Guidelines for the feed use of food no longer intended for human consumption (2018/C 133/02).* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0416(01)

2.1.2 โครงสร้างและสาระสำคัญของกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

1. นิยามของอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

คำว่า “ขยะอาหาร” ได้รับการนิยามอย่างเป็นทางการครั้งแรกใน Directive (EU) 2018/851 ว่าหมายถึงอาหารตามความหมายใน Regulation (EC) No 178/2002 ว่าด้วยกฎหมายทั่วไปด้านอาหารที่ได้กลายเป็นขยะภายใต้กฎหมายขยะแล้ว[25]

ในทางตรงกันข้าม “อาหารส่วนเกิน” ยังไม่มีนิยามที่เป็นทางการในระดับกฎหมายของสหภาพยุโรป แต่เอกสารเชิงนโยบาย เช่น EU Guidelines on Food Donation (2017/C 361/01) ได้ให้คำอธิบายว่า หมายถึงอาหารที่ยังเหมาะสมต่อการบริโภคแต่ไม่สามารถวางจำหน่ายได้ เช่น อาหารที่มีบรรจุภัณฑ์เสียหาย ใกล้หมดอายุ หรือได้รับผลกระทบจากปัจจัยทางตลาด

2. ลำดับขั้นการจัดการขยะ (Waste hierarchy)

กฎหมายของสหภาพยุโรปให้ความสำคัญกับลำดับขั้นการจัดการขยะ (waste hierarchy) ตาม 4(1) ของ Directive 2008/98/EC ซึ่งระบุลำดับความสำคัญไว้ 5 ขั้น

1) การป้องกัน (prevention)
2) การเตรียมเพื่อใช้ซ้ำ (preparing for re-use)
3) การรีไซเคิล (recycling)
4) การนำกลับมาใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่น (other recovery)
5) การกำจัด (disposal)

อย่างไรก็ดี European Court of Auditors เห็นว่าลำดับขั้นดังกล่าวยังไม่ตอบโจทย์เฉพาะของขยะอาหารโดยตรง จึงเสนอลำดับขั้นเฉพาะสำหรับขยะอาหาร (food waste-specific hierarchy) ปรากฏตามรูปที่ 2.1 โดยอ้างอิง Ladder of Moerman[26] ซึ่งเรียงลำดับความสำคัญดังนี้

1) การป้องกัน

หมายถึงการหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดอาหารส่วนเกินตั้งแต่ต้นทางในห่วงโซ่อาหารทั้งหมด (avoid surplus food generation in the whole food chain) ทั้งในภาคการผลิต การแปรรูป การจัดจำหน่าย การบริการอาหาร และระดับครัวเรือน โดยมุ่งเน้นการวางแผนการผลิต การจัดซื้อ การบริโภค และการจัดการที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภค เพื่อลดการเกิดของเสียตั้งแต่แรกเริ่ม

---

[25] Directive 2008/98/EC (Waste Framework Directive) 3(4a) “Food waste means all food as defined in Article 2 of Regulation (EC) No 178/2002… which has become waste.”

[26] European Court of Auditors. (2016). *Combating food waste: An opportunity for the EU to improve the resource-efficiency of the food supply chain (Special Report No. 34/2016).*
https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr16_34/sr_food_waste_en.pdf

2) การบริโภคโดยมนุษย์ผ่านการบริจาค

หมายถึงการนำอาหารส่วนเกินที่ยังปลอดภัยและเหมาะสมสำหรับการบริโภคของมนุษย์ไปแจกจ่ายต่อ โดยเฉพาะผ่านช่องทางการบริจาค (donating surplus food for human consumption) เช่น การส่งมอบให้ธนาคารอาหาร (food banks) หรือองค์กรที่ทำหน้าที่แจกจ่ายอาหารให้แก่ผู้ขาดแคลน (other redistribution organizations) เป็นการใช้ทรัพยากรอาหารอย่างคุ้มค่า และยังเป็นมาตรการที่ส่งเสริมความเป็นธรรมทางสังคมควบคู่กันไป

3) การใช้เป็นอาหารสัตว์

หมายถึงการนำอาหารที่ไม่เหมาะสมสำหรับการบริโภคของมนุษย์แล้ว (using food no longer intended for human consumption) ไปใช้เป็นอาหารสัตว์ โดยต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ความปลอดภัยด้านอาหารสัตว์และสุขภาพสัตว์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายของสหภาพยุโรป ทั้งนี้ การนำกลับไปใช้เป็นอาหารสัตว์นับเป็นการใช้ทรัพยากรที่ยังมีคุณค่าให้เกิดประโยชน์และลดภาระการกำจัด

4) การใช้ประโยชน์ทางอุตสาหกรรม

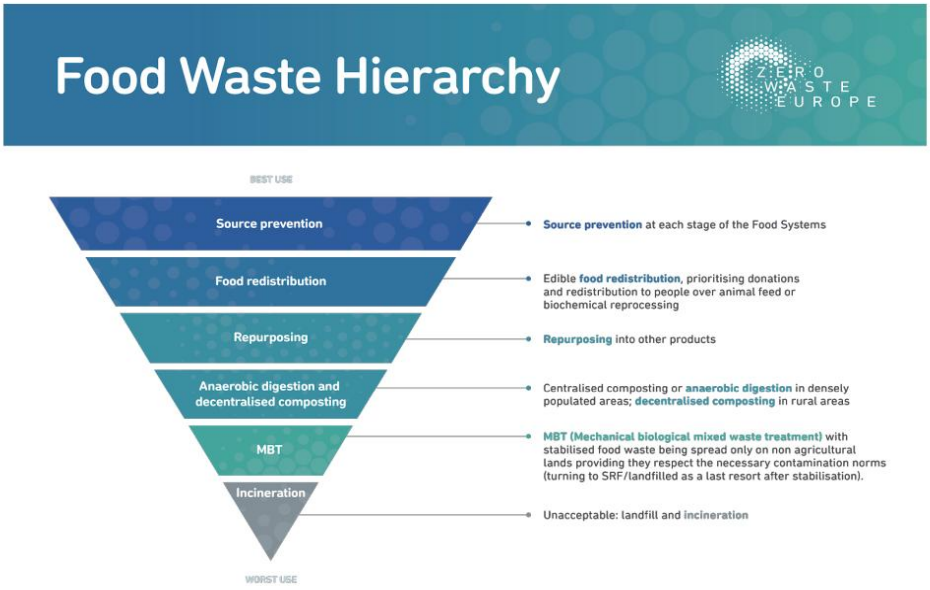
หมายถึงการนำวัสดุอาหารหรือวัตถุดิบที่มีพื้นฐานจากอาหาร (food-based materials) ซึ่งยังไม่ถือว่าเป็นของเสีย ไปแปรรูปให้เป็นผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่ม (added-value product) สำหรับใช้ในวัตถุประสงค์ด้านอาหารหรือที่ไม่ใช่อาหาร (non-food purposes) เช่น อุตสาหกรรมยา (pharmaceuticals) และ เครื่องสำอาง (cosmetics) เป็นต้น

5) การผลิตพลังงาน

หมายถึงการแปรรูปขยะอาหารที่ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์โดยตรงได้อีกต่อไป ให้เป็นพลังงานในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การผลิตก๊าซชีวภาพหรือเชื้อเพลิงชีวภาพ (transforming biogas or biofuel production from food waste) หรือการเผาทำลายขยะอาหารเพื่อผลิตพลังงาน (food waste incineration with energy recovery) ซึ่งแม้จะไม่ใช่การใช้ประโยชน์ในรูปอาหาร แต่ยังสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ในรูปพลังงานได้ และดีกว่าการกำจัดโดยไม่ก่อประโยชน์

6) การกำจัด

หมายถึงทางเลือกสุดท้ายในการจัดการขยะอาหาร โดยเป็นกิจกรรมที่ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ ต่อทรัพยากรอีก เช่น การเผาทำลายโดยไม่ผลิตพลังงาน (food waste incineration without energy recovery) หรือการนำไปฝังกลบ (sending food waste to landfill) ซึ่งถือเป็นมาตรการที่ควรหลีกเลี่ยงมากที่สุดเนื่องจากมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและไม่สอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน



ที่มา: Zero Waste Europe. (2019, January). Food systems: a recipe for food waste prevention (Policy Briefing)

รูปที่ 2.1 The food waste hierarchy ลำดับชั้นการจัดการขยะอาหาร เรียงจาก “วิธีที่ดีที่สุด” ไปยัง “วิธีที่แย่ที่สุด”

3. ความรับผิดชอบของผู้ผลิต (extended producer responsibility: EPR)

ตาม Article 8 และ 8a ของ Directive (EU) 2018/851 กำหนดให้ผู้ผลิตมีความรับผิดชอบตลอดวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ (EPR) โดยเฉพาะในส่วนของ บรรจุภัณฑ์อาหาร แม้ยังไม่มีการกำหนด EPR สำหรับตัวอาหารโดยตรง แต่มีความเกี่ยวข้องในประเด็นสำคัญ ได้แก่

- การส่งเสริม eco-design ของบรรจุภัณฑ์เพื่อลดการเกิดขยะ
- การสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตลดการสูญเสียอาหารในกระบวนการผลิตและการจำหน่าย
- การลดปริมาณบรรจุภัณฑ์ที่ถูกทิ้งไปพร้อมกับอาหารหมดอายุ

Article 8 (1) ยังระบุว่ากลไก EPR ควรมีส่วนสนับสนุนการป้องกันการเกิดขยะ (waste prevention) ซึ่งในทางทฤษฎีอาจขยายความไปถึงการที่ผู้ผลิตอาหารดำเนินมาตรการเพื่อลดโอกาสที่อาหารจะกลายเป็นขยะ เช่น การปรับปรุงการจัดการห่วงโซ่อุปทาน การใช้เทคโนโลยียืดอายุอาหาร หรือการให้ข้อมูลที่ชัดเจนขึ้นเกี่ยวกับการเก็บรักษาและการบริโภคบนฉลากอาหาร (แม้เรื่องฉลากจะอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะ) อย่างไรก็ตาม กลไก EPR ตาม Directive ดังกล่าวยังคงมุ่งเน้นไปที่ความรับผิดชอบทางการเงินและการดำเนินงานในการจัดการขยะที่เกิดขึ้นแล้วมากกว่าการขยายไปสู่การป้องกันขยะอาหารโดยตรง

4. การบริจาคก่อนถือเป็นขยะ (donation before waste status)

ตาม Article 9a(1)(c) ของ Directive 2008/98/EC ซึ่งถูกแก้ไขโดย Directive (EU) 2025/1892 กำหนดให้การบริจาคอาหารหรือการส่งต่ออาหารเพื่อการบริโภคของมนุษย์ต้องได้รับการสนับสนุนและให้ความสำคัญเหนือกว่าการนำไปใช้เป็นอาหารสัตว์หรือแปรรูปเป็นสิ่งที่ไม่สามารถบริโภคได้

5. การวัดปริมาณขยะอาหาร (measurement and monitoring)

การวัดและการติดตามผลเป็นองค์ประกอบสำคัญในการประเมินประสิทธิผลของมาตรการป้องกันและลดปริมาณขยะอาหาร โดยกฎหมายของสหภาพยุโรปกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการวัดปริมาณขยะอาหารในแต่ละช่วงของห่วงโซ่อุปทานอาหารอย่างสม่ำเสมอ พร้อมทั้งจัดทำรายงานผลต่อคณะกรรมาธิการยุโรป

ภายใต้บทบัญญัติของ Directive (EU) 2025/1892 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม Directive 2008/98/EC (Waste Framework Directive) โดยเฉพาะ ใน Article 9a (2)–(3)[27] ได้มีการกำหนดมาตรการบังคับให้ประเทศสมาชิกดำเนินการวัดผลและประเมินการดำเนินนโยบายป้องกันขยะอาหารอย่างเป็นระบบ โดยมีการอ้างอิงถึงกรอบวิธีการวัดที่กำหนดไว้ใน Commission Delegated Decision (EU) 2019/1597 ซึ่งยังคงใช้บังคับต่อไปภายใต้กฎหมายล่าสุด

เพื่อสนับสนุนการบังคับใช้หลักลำดับขั้นการจัดการขยะ (waste hierarchy) สหภาพยุโรปได้ออก Commission Delegated Decision (EU) 2019/1597 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีความสำคัญโดยกำหนดวิธีการวัดขยะอาหาร ขอบเขตการเก็บข้อมูล และข้อกำหนดด้านคุณภาพขั้นต่ำ วัตถุประสงค์หลักคือเพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถติดตามและประเมินผลมาตรการป้องกันขยะอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับ Article 9 (5) ของ Directive 2018/851 (ก่อนการแก้ไขโดย Directive (EU) 2025/1892) ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องรายงานข้อมูลการเกิดขยะอาหารในแต่ละช่วงของห่วงโซ่อุปทานอย่างน้อยทุก 4 ปี

อย่างไรก็ตาม แม้มีกฎหมายดังกล่าวเป็นกรอบกลาง แต่ในทางปฏิบัติยังคงพบความแตกต่างระหว่างประเทศสมาชิกทั้งในเรื่องวิธีการวัด ขอบเขตข้อมูล และหน่วยวัดที่ใช้ เช่น โครงการ FUSIONS ของสหภาพยุโรปเสนอให้การวัดครอบคลุมทั้งเศษอาหารที่บริโภคได้และไม่ได้ รวมถึงพืชผลที่ไม่ได้

---

[27] Directive 2008/98/EC ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย Directive (EU) 2025/1892

Article 9a(2)

“Member States shall monitor and assess the implementation of their food waste prevention measures, including compliance with the food waste reduction targets referred to in paragraph 4, by measuring the levels of food waste on the basis of the methodology established in accordance with paragraph 3.”

Article 9a(3)

“The Commission is empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 38a to supplement this Directive as regards laying down a common methodology and minimum quality requirements for the uniform measurement of food waste levels.”

เก็บเกี่ยวหรือส่วนประกอบที่ไม่ใช้เพื่อการบริโภคโดยตรง ในขณะที่บางประเทศสมาชิกจำกัดเพียงอาหารที่เข้าสู่กระบวนการจำหน่าย ความแตกต่างนี้ส่งผลให้ข้อมูลที่ได้ขาดความสอดคล้อง แม้สำนักงานสถิติของสหภาพยุโรป (European Union Statistical Office: Eurostat)[28] จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการรวบรวมข้อมูลแต่ก็ยังไม่สามารถสร้างมาตรฐานการวัดเดียวกันได้อย่างสมบูรณ์ จึงกระทบต่อความแม่นยำในการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศและจำกัดประสิทธิผลของการประเมินเชิงนโยบายในระดับสหภาพยุโรป

ด้วยเหตุนี้ การบังคับใช้ Commission Delegated Decision (EU) 2019/1597 จึงเป็นความพยายามของคณะกรรมาธิการยุโรปในการกำหนดเกณฑ์กลาง เพื่อลดความคลาดเคลื่อนในการวัดผลและสนับสนุนให้มีการจัดทำนโยบายและรายงานที่อิงจากข้อมูลที่สามารถเปรียบเทียบได้อย่างแท้จริง โดยกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเสริม Directive 2008/98/EC ได้วางกรอบและวิธีการสำหรับการวัดปริมาณขยะอาหารในสหภาพยุโรปอย่างสม่ำเสมอ อาทิเช่น

- Commission Delegated Decision (EU) 2019/1597 กำหนดให้มีการวัดและรายงานแยกตามแต่ละขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทานอาหาร ได้แก่ การผลิตขั้นต้น การแปรรูป การค้าปลีก ร้านอาหาร และครัวเรือน และระบุรายการที่ไม่อยู่ในขอบเขตการวัดทั้งในลักษณะภาคบังคับ เช่น วัสดุทางการเกษตร ผลพลอยได้จากสัตว์ และภาคสมัครใจ เช่น ขยะอาหารที่ถูกระบายรวมไปกับน้ำเสียที่สำคัญการวัดยังไม่ครอบคลุมถึงการสูญเสียที่เกิดขึ้นในขั้นตอนที่ผลิตภัณฑ์ยังไม่ถือว่าเป็นอาหารตามนิยามของ Regulation (EC) No 178/2002 เช่น พืชที่ยังไม่ถูกเก็บเกี่ยว หรือผลพลอยได้ที่เข้าเกณฑ์ตามมาตรา 5(1) ของ Directive 2008/98/EC ซึ่งไม่ถือเป็นขยะตามกฎหมาย
- Commission Delegated Decision (EU) 2019/1597[29] กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องรายงานปริมาณขยะอาหารเป็นรายปี โดยใช้หน่วยวัดเป็น เมตริกตันของน้ำหนักสด (metric tonnes of fresh weight) และต้องดำเนินการวัดเชิงลึกอย่างน้อยทุก 4 ปี
- Commission Delegated Decision (EU) 2019/1597[30] อนุญาตให้ประเทศสมาชิกจัดเก็บและรายงานข้อมูลเพิ่มเติมแก่คณะกรรมาธิการยุโรปเกี่ยวกับระดับและ

[28] สำนักงานสถิติของสหภาพยุโรป (European Union Statistical Office) เป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่จัดเก็บ วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลสถิติอย่างเป็นทางการของประเทศสมาชิก EU

[29] Annex IV: ระบุวิธีการวัดเมื่อไม่ได้ทำการวัดเชิงลึก โดยใช้ข้อมูลล่าสุดเกี่ยวกับสัดส่วนขยะอาหารในแต่ละขั้นตอน (ที่ได้จาก Annex III) และข้อมูลการเกิดขยะทั้งหมดในขั้นนั้น ๆ หรือใช้ข้อมูลเศรษฐกิจสังคมที่เกี่ยวข้อง เช่น ปริมาณการผลิตอาหาร ยอดขาย จำนวนประชากร หรือรายได้ครัวเรือน

[30] 'Former foodstuffs' means foodstuffs, other than catering reflux, which were manufactured for human consumption in full compliance with the EU food law but which are no longer intended for human consumption for practical or logistical reasons or due to problems of manufacturing or packaging defects or other defects and which do not present any health risks when used as feed. The setting of maximum contents as referred to in point 1 of Annex I to

การป้องกันขยะอาหารได้ ตัวอย่างเช่น ปริมาณขยะอาหารที่ยังสามารถบริโภคได้ ปริมาณอาหารที่ถูกนำไปแปรรูปเป็นอาหารสัตว์

- ประเทศสมาชิกต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้การวัดปริมาณขยะอาหารมีความน่าเชื่อถือและแม่นยำและต้องใช้ข้อมูลที่ดีที่สุดที่มีอยู่ นอกจากนี้ ยังต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการวัดต่อคณะกรรมาธิการยุโรปด้วย

6. การจัดทำแผนป้องกันเฉพาะ (specific prevention programs)

ภายใต้การแก้ไขของ Directive (EU) 2025/1892 ได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการวางแผนการป้องกันของเสีย (waste prevention planning) โดยมีการเพิ่มเติมวรรค 2a ใน Article 29 และเพิ่มบทบัญญัติใหม่ใน Article 29a เพื่อกำหนดพันธะทางกฎหมายให้ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการจัดทำ “โครงการป้องกันขยะอาหาร” (food waste prevention programmes) อย่างเป็นระบบ ดังนี้

6.1 การบัญญัติให้จัดทำแผนเฉพาะด้านขยะอาหาร Article 29 (2a)[31]

ประเทศสมาชิกต้องจัดทำ แผนป้องกันขยะอาหารเฉพาะ (specific food waste prevention programmes) ซึ่งอาจนำเสนอรวมอยู่ในแผนป้องกันของเสียทั่วไปของประเทศหรือแยกเป็นเอกเทศก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อยกระดับความชัดเจนและความเป็นระบบในการดำเนินมาตรการป้องกันขยะอาหาร

6.2 เนื้อหาและเป้าหมายของแผน Article 29a (1)[32] สาระสำคัญ:

- ประเทศสมาชิกต้องจัดทำหรือประเมินและปรับปรุงแผนป้องกันขยะอาหารของตน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้บรรลุ เป้าหมายการลดขยะอาหารตาม Article 9a(4) ภายในปี ค.ศ. 2030
- แผนดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยมาตรการขั้นต่ำดังต่อไปนี้
  - มาตรการทั่วไปในการป้องกันของเสีย ตาม Article 9(1)
  - มาตรการเฉพาะเพื่อป้องกันขยะอาหาร ตาม Article 9a(1) เช่น การรณรงค์เปลี่ยนพฤติกรรม, การส่งเสริมการบริจาคอาหาร, การสนับสนุนนวัตกรรมและ SME
  - หากมีความเกี่ยวข้อง ต้องรวมถึง มาตรการใน Annex IV และ Annex IVa ซึ่งครอบคลุมเครื่องมือเสริม เช่น แรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ หรือกฎหมายเฉพาะด้าน

Regulation (EC) No 767/2009 shall not be applicable to former foodstuffs and catering reflux. It shall apply when further processed as feed.

[31] Article 29 “2a. Member States shall adopt specific food waste prevention programmes which may be presented as part of their waste prevention programmes.”

[32] Article 29a “Member States shall evaluate and adapt their food waste prevention programmes, with a view to attaining the targets provided for in Article 9a(4). Those programmes shall at least contain the measures laid down in Article 9(1) and Article 9a(1) and, where relevant, the measures listed in Annexes IV and IVa and shall be communicated to the Commission by 17 October 2027.”

- ประเทศสมาชิกต้องจัดส่งแผนดังกล่าวต่อคณะกรรมาธิการยุโรป ภายในวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 2027

6.3 การแต่งตั้งหน่วยงานรับผิดชอบ Article 29a (2)[33] สาระสำคัญ

- ประเทศสมาชิกต้องแต่งตั้ง หน่วยงานที่มีอำนาจรับผิดชอบหลัก (competent authority) สำหรับประสานงานมาตรการที่ระบุไว้ใน Article 9a(1)
- หน่วยงานนี้จะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการลดขยะอาหารใน Article 9a(4)
- ต้องแจ้งข้อมูลการแต่งตั้งต่อคณะกรรมาธิการยุโรปภายในวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 2026
- คณะกรรมาธิการจะเผยแพร่ข้อมูลรายชื่อหน่วยงานดังกล่าวบนเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

6.4 หมายเหตุทางนโยบายและผลทางกฎหมาย

การบัญญัติบทเฉพาะด้านขยะอาหารไว้ใน Article 29a ของ Directive (EU) 2025/1892 มีนัยสำคัญอย่างยิ่งทั้งในเชิงโครงสร้างกฎหมายและการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับชาติของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการสร้างพันธกรณีที่มีผลผูกพันตามกฎหมายในการดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันการเกิดขยะอาหารอย่างเป็นระบบ

ประการแรก บทบัญญัตินี้สะท้อนถึงการยกระดับ ความเข้มงวดทางกฎหมาย จากเดิมที่การป้องกันขยะอาหารเป็นเพียงแนวทางที่แนะนำในระดับนโยบายหรือเป็นมาตรการที่ประเทศสมาชิกสามารถดำเนินการได้โดยสมัครใจ มาเป็นข้อกำหนดทางกฎหมายที่มีผลผูกพันโดยตรงต่อรัฐสมาชิก ทั้งในด้านการจัดทำแผนปฏิบัติการ (prevention programmes) และการแต่งตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบ (competent authorities) ซึ่งต้องดำเนินการภายในกรอบเวลาที่ชัดเจน

ประการที่สอง การกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องประเมินและปรับปรุงแผนป้องกันขยะอาหาร โดยอ้างอิงมาตรการตาม Article 9 และ Article 9a รวมถึงแนบท้าย Annex IV และ IVa ถือเป็นการเสริมสร้างกลไกเชิงโครงสร้าง ในการจัดการปัญหาอาหารสูญเปล่าภายในระดับชาติ โดยกำหนดให้แผนการป้องกันต้องครอบคลุมทั้งมาตรการทางพฤติกรรม เศรษฐศาสตร์ และกฎหมายในลักษณะผสมผสาน ซึ่งจะช่วยขยายขอบเขตการบังคับใช้จากระดับองค์กรไปสู่ระดับระบบ

ประการสุดท้าย บทบัญญัติดังกล่าววาง รากฐานของระบบการกำกับติดตามแบบมีมาตรฐาน (standardised governance) โดยเชื่อมโยงกับมาตรการวัดผลและประเมินผลตามที่บัญญัติไว้ใน Article 9a(2) ซึ่งกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องติดตามผลการดำเนินงานตามเป้าหมายการลดขยะอาหารที่ระบุไว้ใน Article 9a(4) และให้คณะกรรมาธิการสามารถทบทวนหรือปรับเป้าหมายเหล่านั้นใน Article 9a(8) ได้ใน

[33] Article 29a (2) “Each Member State shall designate the competent authorities responsible for the coordination of the measures to prevent generation of food waste referred to in Article 9a(1) implemented in order to reach the targets set out in Article 9a(4) and inform accordingly the Commission by 17 January 2026. The Commission shall subsequently publish that information on the relevant website.”

อนาคต ระบบที่ออกแบบใหม่นี้จึงไม่ได้เป็นเพียงกรอบข้อกำหนดเชิงเทคนิค แต่เป็นกลไกกำกับเชิงนโยบายที่มีพลวัต สามารถปรับเปลี่ยนตามข้อมูล หลักฐาน และผลสัมฤทธิ์ของแต่ละประเทศ

กล่าวโดยสรุป Article 29a จึงเป็นหมุดหมายสำคัญในการเปลี่ยนผ่านแนวทางการป้องกันขยะอาหารในสหภาพยุโรป จาก “soft law” ไปสู่ระบบกฎหมายที่มีลักษณะ บังคับใช้จริง เชื่อมโยงกับกลไกติดตาม และมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ในเชิงเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรม

7. มาตรการทางภาษีที่สนับสนุนในการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

แม้สหภาพยุโรปจะมีกรอบกฎหมายสิ่งแวดล้อมและอาหารที่ส่งเสริมการบริจาคและลดขยะอาหาร แต่ในประเด็นมาตรการทางภาษียังไม่ปรากฏ Regulation หรือ Directive ที่มีผลผูกพันให้ประเทศสมาชิกดำเนินการ โดยมีเพียงข้อเสนอเชิงนโยบายจากคณะกรรมาธิการยุโรปให้พิจารณาใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษี เพื่อสนับสนุนการบริจาคอาหารและลดการสูญเสียตลอดห่วงโซ่อุปทาน ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวมิได้มีผลบังคับทางกฎหมาย

นอกจากนี้ จากการทบทวนแนวปฏิบัติของประเทศสมาชิกบางประเทศ พบว่ามีการดำเนินมาตรการทางภาษีในระดับภายในประเทศ เช่น

- ประเทศฝรั่งเศส ผู้ประกอบการที่บริจาคอาหารสามารถใช้สิทธิหักลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน Code général des impôts (CGI) โดยมาตรา 238 bis ของ CGI ระบุเพดานมูลค่าการหักลดหย่อนและกำหนดให้การบริจาคต้องส่งมอบแก่องค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ นอกจากนี้ อาหารที่บริจาคแก่องค์กรด้านมนุษยธรรม การศึกษา สังคม หรือการกุศล จะได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ตามคำสั่งรัฐมนตรีลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1984 ซึ่งกำหนดให้การบริจาคอาหารหลัก (staple food) แก่สมาคมหรือองค์กรดังกล่าวไม่อยู่ในข่ายการเก็บ VAT[34]
- ประเทศอิตาลีกฎหมายว่าด้วยการลดขยะอาหาร Legge 166/2016 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย Legge 205/2017 กำหนดให้อาหารส่วนเกินที่บริจาคแก่หน่วยงานการกุศลได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) โดยจัดให้อาหารดังกล่าวเข้าข่ายอาหารที่ถูกทำลาย (destroyed goods) ตามกฎหมายภาษี ทั้งนี้ แม้อาหารยังคงมีคุณภาพตามมาตรฐานด้านสุขอนามัยและความปลอดภัย แต่หากไม่สามารถวางจำหน่ายต่อได้ก็สามารถบริจาคได้โดยไม่ต้องเสีย VAT[35]

นอกจากนี้ การยกเว้น VAT ครอบคลุมถึงอาหารที่จำหน่ายไม่หมดแต่ยังคงปลอดภัยต่อการบริโภค ตลอดจนอาหารที่มีข้อบกพร่องด้านบรรจุภัณฑ์หรือใกล้หมดอายุ

---

[34] European Commission. (2020b). *EU actions against food waste: Best practices among Member States*. https://food.ec.europa.eu/document/download/9192a03b-02e4-4cae-864f-7511a7937454_en

[35] อ้างแล้ว, European Commission. (2020b).

กระบวนการที่ผู้บริจาคต้องปฏิบัติตามในสหภาพยุโรป

- ต้องจัดทำเอกสารขนส่ง (transport document) ระบุชนิด ปริมาณ และคุณภาพของอาหารที่บริจาคทุกครั้ง
- ต้องจัดทำรายงานสรุปรายเดือนเพื่อแจ้งต่อสำนักงานสรรพากร (revenue agency) เกี่ยวกับการบริจาคในเดือนก่อนหน้า ยกเว้นกรณีที่เป็นอาหารเน่าเสียง่าย (easily perishable products) หรือมีมูลค่าต่ำกว่า 15,000 ยูโร
- ผู้บริจาคต้องออกคำรับรองรายไตรมาสเพื่อยืนยันว่าจะนำอาหารที่ได้รับไปใช้ในกิจการกุศลตามวัตถุประสงค์เท่านั้น

แนวทางดังกล่าวถือเป็นกลไกสำคัญที่เอื้อต่อภาคธุรกิจในการบริจาคอาหารส่วนเกินโดยไม่ต้องแบกรับภาระภาษีที่ไม่สมเหตุผล อีกทั้งยังช่วยลดความกังวลเกี่ยวกับการตีความว่าเป็นการเลี่ยงภาษีในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ มาตรการของประเทศสมาชิกบางแห่งมักถูกยกเป็นตัวอย่าง best practices ในเอกสารของ EU Platform on Food Losses and Food Waste แม้จะยังไม่ได้รับการบัญญัติให้เป็นมาตรฐานร่วมในระดับสหภาพยุโรปก็ตาม[36]

2.1.3 บทบาทของผู้เกี่ยวข้องในการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

องค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของสหภาพยุโรป ได้แก่ คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) โดย Directorate-General for Health and Food Safety (DG SANTE) และ Directorate-General for Environment (DG ENV) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายผ่าน EU Platform on Food Losses and Food Waste (FLW Platform) กลไกพหุภาคีที่รวบรวมผู้แทนจากประเทศสมาชิก ภาคธุรกิจ ภาควิชาการ และองค์กรไม่แสวงหากำไร เพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางและแผนปฏิบัติการ นอกจากนี้ Eurostat ยังมีบทบาทสำคัญในการจัดทำข้อมูลสถิติที่เป็นระบบและใช้เป็นฐานในการกำหนดนโยบาย

กฎหมายและนโยบายของสหภาพยุโรปช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้บริโภค หน่วยงานรัฐ องค์กรไม่แสวงหากำไร หรือภาควิชาการ การมีส่วนร่วมจากหลายฝ่ายถือเป็นแกนกลางของแนวทางการจัดการขยะอาหาร เนื่องจากปัญหานี้มีความซับซ้อนและเกิดขึ้นตลอดทั้งห่วงโซ่อาหาร จึงต้องอาศัยความร่วมมือในทุกระดับ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลักในการขับเคลื่อนนโยบายประกอบด้วย

(1) คณะกรรมาธิการยุโรป (DG SANTE, DG ENV) กำหนดกรอบนโยบายและกำกับดูแล

(2) Eurostat มีหน้าที่จัดทำและเผยแพร่ข้อมูลสถิติอย่างเป็นระบบ

[36] อ้างแล้ว, European Commission. (2020b).

(3) หน่วยงานภาครัฐของประเทศสมาชิกทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการออกกฎหมายและมาตรการเพื่อลดขยะอาหาร โดยกำหนดเป้าหมายระดับชาติในการลดปริมาณขยะ ออกกฎหมายสนับสนุนการบริจาคอาหารและการแยกขยะอินทรีย์ จัดสรรเงินทุนและกลไกจูงใจทางภาษี รวมทั้งอำนวยความสะดวกด้านกฎระเบียบ เช่น การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) สำหรับอาหารที่บริจาค หรือการกำหนดแนวปฏิบัติด้านสุขอนามัยที่เกี่ยวข้องกับอาหารบริจาค

(4) EU Platform on FLW เป็นเวทีพหุภาคีสำหรับการแลกเปลี่ยนและกำหนดแนวทางปฏิบัติระดับสหภาพเพื่อแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ดี (best practices) และประเมินนโยบายร่วมกัน แพลตฟอร์มนี้ช่วยให้เกิดการประสานงานและติดตามผลเชิงนโยบายได้อย่างต่อเนื่องและเป็นฐานข้อมูลหลักที่เชื่อมโยงผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับ

(5) ผู้ผลิตและผู้ประกอบการธุรกิจอาหาร ได้แก่ ผู้แปรรูป ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก และผู้ให้บริการอาหาร เช่น ร้านอาหารและโรงแรม มีบทบาทสำคัญในการลดขยะอาหารตลอดห่วงโซ่อุปทาน โดยต้องปรับปรุงกระบวนการผลิตและการจัดการสินค้าคงคลังเพื่อลดการสูญเสียและส่งเสริมการบริจาคอาหารส่วนเกินอย่างปลอดภัย ใช้ฉลากอาหารอย่างถูกต้องเพื่อป้องกันการทิ้งก่อนเวลาอันควรและปรับเปลี่ยนรูปแบบธุรกิจให้สอดคล้องกับนโยบาย waste prevention ของสหภาพยุโรป เช่น การพัฒนาโมเดลธุรกิจแบบ “zero waste” หรือการลงทุนในเทคโนโลยีถนอมอาหารเพื่อยืดอายุการเก็บรักษา

(6) ผู้บริโภคมีบทบาทสำคัญในการลดขยะอาหาร เนื่องจากขยะจากครัวเรือนเป็นสัดส่วนสูงในสหภาพยุโรป การมีส่วนร่วมสามารถทำได้ผ่านแนวทางหลัก ได้แก่ การวางแผนการซื้อเพื่อหลีกเลี่ยงอาหารส่วนเกิน การจัดเก็บอย่างเหมาะสมโดยใช้อุณหภูมิและภาชนะที่ถูกต้อง การใช้ประโยชน์จากอาหารเหลือ เช่น การปรุงเป็นเมนูใหม่หรือทำปุ๋ยหมักในครัวเรือน และการทำความเข้าใจฉลากอาหาร โดยแยกความแตกต่างระหว่าง use-by date ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการบริโภค กับ best-before date ที่สะท้อนคุณภาพของอาหาร

(7) องค์กรไม่แสวงหากำไรและองค์กรสังคมมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการเป็นตัวกลางเชื่อมโยงอาหารส่วนเกินจากผู้ผลิตหรือผู้ค้าปลีกไปยังผู้ด้อยโอกาสผ่านธนาคารอาหาร นอกจากนี้ยังมีบทบาทในการการรณรงค์สร้างความตระหนักรู้และให้ความรู้แก่สาธารณะเกี่ยวกับปัญหาขยะอาหารและขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายในระดับชาติและระดับสหภาพยุโรป

(8) ภาควิชาการและสถาบันวิจัยมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาองค์ความรู้และเครื่องมือทางเทคนิคเพื่อสนับสนุนการจัดการขยะอาหาร ทั้งในด้านการพัฒนาวิธีการวัดปริมาณขยะอาหารที่เป็นมาตรฐานและแม่นยำ การวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนการนำเสนอนวัตกรรมแก้ไขปัญหา เช่น เทคโนโลยีการเก็บรักษาอาหารสมัยใหม่ หรือโมเดลธุรกิจที่มุ่งลดการเกิดขยะอาหาร

2.1.4 บทกำหนดโทษ

แม้ว่า Directive (EU) 2018/851 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม Directive 2008/98/EC จะไม่ได้กำหนดบทกำหนดโทษเฉพาะเจาะจงสำหรับประเด็นขยะอาหารโดยตรง แต่กรอบกฎหมายของสหภาพยุโรปได้กำหนดมาตรการและขั้นตอนทางกฎหมายที่ใช้บังคับในกรณีที่ประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้

ในกรณีที่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปไม่ดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของ Directive (EU) 2018/851 ภายในกรอบเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายของสหภาพยุโรป คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) อาจดำเนินมาตรการทางกฎหมายตามขั้นตอนว่าด้วยการละเมิดกฎหมาย (infringement procedures) ซึ่งอาจนำไปสู่การส่งเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Court of Justice of the European Union: CJEU) ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 258 และมาตรา 260 ของสนธิสัญญาว่าด้วยการทำงานของสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU)

ในกรณีที่ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปพบว่าประเทศสมาชิกมีการละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายสหภาพยุโรปจริง ศาลอาจมีคำพิพากษาให้ประเทศสมาชิกที่ฝ่าฝืนดำเนินมาตรการแก้ไขที่จำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของกฎหมายสหภาพยุโรปอย่างเร่งด่วน หากประเทศสมาชิกยังคงเพิกเฉยหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วน ศาลอาจกำหนดมาตรการทางการเงินโดยสั่งให้ประเทศสมาชิกต้องจ่ายค่าปรับทางการเงิน เช่น ค่าปรับรายวัน (daily penalty payments) หรือ ค่าปรับแบบเงินก้อน (lump sum payments) จนกว่าจะดำเนินการตามพันธกรณีครบถ้วน

นอกจากนี้ การไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายยังอาจส่งผลกระทบในทางลบต่อการเข้าถึงแหล่งเงินทุนหรือเงินสนับสนุนจากกองทุนโครงสร้างและการลงทุนแห่งยุโรป (European Structural and Investment Funds: ESIF) ซึ่งถือเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญในการสนับสนุนโครงการพัฒนาและโครงการด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในสหภาพยุโรป โดยอาจทำให้ประเทศสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามถูกระงับหรือจำกัดการเข้าถึงเงินทุนด้วย

2.1.5 ความท้าทายในการบังคับใช้กฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ของสหภาพยุโรป

แม้ว่าสหภาพยุโรปจะมีความมุ่งมั่นและได้พัฒนากรอบนโยบายและกฎหมายที่ก้าวหน้าในการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารอย่างต่อเนื่อง แต่การนำไปปฏิบัติและบังคับใช้ยังคงเผชิญกับความท้าทายและอุปสรรคหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงาน[37] ดังนี้

1. ความไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องกันของคำนิยามทางกฎหมาย

[37] European Court of Auditors. (2016), หน้า 23

แม้ว่าสหภาพยุโรปโดยเฉพาะ Directive (EU) 2018/851 ที่แก้ไขเพิ่มเติม Directive 2008/98/EC จะกำหนดนิยามขยะอาหาร (food waste) ไว้อย่างเป็นทางการแล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีความแตกต่างในการตีความและการบังคับใช้ระหว่างประเทศสมาชิก ความไม่สอดคล้องดังกล่าวก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการวัดปริมาณ การจัดเก็บข้อมูล และการรายงานขยะอาหารในรูปแบบที่สามารถเปรียบเทียบกันได้ ส่งผลให้การประเมินความก้าวหน้าตามเป้าหมายของสหภาพยุโรปโดยรวมขาดความแม่นยำ นอกจากนี้ ขอบเขตของนิยามที่เกี่ยวข้องกับอาหารส่วนเกิน (surplus food) ยังคงมีลักษณะคลุมเครือ นำไปสู่ความไม่ชัดเจนทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะของอาหารที่ยังสามารถบริโภคได้แต่ไม่ได้เข้าสู่ตลาด

2. ความไม่สอดคล้องกันของนโยบายภายในและระหว่างสถาบันของสหภาพยุโรป

แม้สหภาพยุโรปจะมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนภายใต้แนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียน และ Farm to Fork Strategy แต่ยังคงมีนโยบายบางส่วนที่อาจขัดแย้งหรือบั่นทอนเป้าหมายการลดขยะอาหาร เช่น นโยบายการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy: CAP) ซึ่งบางมาตรการอาจสร้างแรงจูงใจให้เกิดการผลิตเกินความจำเป็นหรือการทิ้งอาหารโดยไม่จำเป็น อีกทั้งการขาดการบูรณาการนโยบายระหว่างสถาบันของสหภาพยุโรป เช่น ระหว่างคณะกรรมาธิการยุโรปกับรัฐสภายุโรป หรือระหว่าง Directorate-General for Health and Food Safety (DG SANTE) Directorate-General for Agriculture and Rural Development (DG AGRI) และ Directorate-General for Environment (DG ENV) ยังทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องและความไม่สอดคล้องเชิงปฏิบัติในการดำเนินมาตรการ

3. ความล่าช้าและข้อจำกัดของกลไกบังคับใช้ระดับสหภาพ

แม้กลไกการบังคับใช้กฎหมายของสหภาพยุโรปจะมีความชัดเจนตามมาตรา 258 และ 260 แห่ง Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมาธิการยุโรปดำเนินกระบวนการละเมิดกฎหมาย (infringement procedures) ต่อประเทศสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีได้แต่กลไกดังกล่าวยังคงเป็นเพียงมาตรการปลายทางที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการยาวนานและไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาเฉพาะหน้าในระดับประเทศได้อย่างทันท่วงที อีกทั้งยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในระดับสหภาพที่กำหนดบทลงโทษโดยตรงสำหรับความล้มเหลวในการลดขยะอาหารในระดับหน่วยงานหรือผู้ประกอบการเอกชน

4. ความซับซ้อนของระบบห่วงโซ่อุปทานอาหาร

การจัดการขยะอาหารในสหภาพยุโรปเผชิญความท้าทายจากห่วงโซ่อาหารที่มีความยาวและซับซ้อนครอบคลุมตั้งแต่การผลิตทางการเกษตร การแปรรูปในอุตสาหกรรมอาหาร การกระจายในระบบค้าปลีก จนถึงการบริโภคในครัวเรือน ความซับซ้อนดังกล่าวทำให้ยากต่อการระบุจุดที่ก่อให้เกิดขยะมากที่สุดและทำให้การออกแบบมาตรการเฉพาะที่เหมาะสมกับแต่ละขั้นตอนเป็นเรื่องซับซ้อน นอกจากนี้ การติดตามและประเมินประสิทธิภาพของนโยบายยังต้องพึ่งพาทรัพยากรและระบบข้อมูลที่ในหลายประเทศสมาชิกยังไม่สมบูรณ์

5. ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานในระดับประเทศสมาชิก

ในหลายประเทศสมาชิกแม้จะมีการกำหนดนโยบายหรือแผนปฏิบัติการระดับชาติแล้ว แต่การแบ่งบทบาทและความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงเกษตร กระทรวงสิ่งแวดล้อม และกระทรวงสาธารณสุข ยังขาดการบูรณาการเชิงระบบ ส่งผลให้เกิดปัญหาในการประสานงานภายในอาทิ มาตรการที่ซ้ำซ้อน การตีความกฎหมายที่แตกต่างกัน และการดำเนินนโยบายที่ขาดเอกภาพ อีกทั้งบางประเทศยังขาดโครงสร้างสถาบันกลางที่มีอำนาจกำกับดูแลการจัดการขยะอาหารอย่างเบ็ดเสร็จและครบวงจร

6. ข้อจำกัดด้านแรงจูงใจเชิงพฤติกรรมของผู้บริโภค

แม้สหภาพยุโรปจะส่งเสริมการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภค แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่าผู้บริโภคในหลายประเทศสมาชิก โดยเฉพาะในครัวเรือน ซึ่งเป็นแหล่งก่อให้เกิดขยะอาหารหลัก ยังคงมีพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดขยะอาหารในระดับสูง ปัจจัยสำคัญได้แก่ ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับฉลากวันหมดอายุ การขาดความใส่ใจในการวางแผนการซื้ออาหาร และการไม่ตระหนักถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้แรงจูงใจเชิงพฤติกรรมของผู้บริโภคยังไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนเป้าหมายเชิงนโยบาย

2.1.6 การถอดบทเรียนการจัดการขยะอาหารและอาหารส่วนเกินของสหภาพยุโรปและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

ถอดบทเรียนนโยบายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของ

การจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารใน EU สะท้อนให้เห็นกระบวนการพัฒนานโยบายและกฎหมายที่เป็นระบบ มีเป้าหมายชัดเจน และใช้เครื่องมือหลากหลายมิติ ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถถอดบทเรียนสำคัญได้อย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้

ประการแรก EU กำหนดทิศทางการจัดการปัญหาขยะให้เชื่อมโยงกับเป้าหมายระหว่างประเทศ ไม่ได้มองปัญหาขยะอาหารเป็นเพียงประเด็นของเสียทั่วไป แต่ผูกโยงเข้ากับเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Paris Agreement) การคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยเฉพาะ SDGs 12.3

การลดขยะอาหารถูกยกขึ้นเป็นวาระเชิงโครงสร้างของระบบอาหารในภาพรวม ไม่ใช่มาตรการรายกระทรวงหรือรายโครงการ ทำให้แผนต่าง ๆ เช่น Circular Economy Action Plan, Farm to Fork Strategy และ European Green Deal เดินไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น หากต้องการให้การจัดการขยะอาหารมีความต่อเนื่องและไม่ถูกลดทอนเป็นเพียงโครงการระยะสั้น จำเป็นต้องผูกเข้ากับเป้าหมายระดับชาติและกรอบความตกลงระหว่างประเทศ ไม่ใช่มาตรการเฉพาะกิจของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เช่น การแก้ไข Waste Framework Directive 2008/98/EC โดย Directive (EU) 2025/1892 ซึ่งได้กำหนดเนื้อหาเรื่องการป้องกันการเกิดขยะอาหารไว้อย่างชัดแจ้งเป็น Article หนึ่งแยกออกมาจากเรื่องขยะประเภททั่วไป

ประการที่สอง EU ใช้กฎหมายควบคู่กับแนวทางปฏิบัติ โครงสร้างกฎหมายของ EU แยกชั้นระหว่าง กฎหมายกรอบ เช่น Waste Framework Directive 2008/98/EC และที่แก้ไขโดย Directive (EU) 2018/851 และ 2025/1892 ซึ่งกำหนดหลักการลำดับขั้นการจัดการขยะ (waste hierarchy) หน้าที่ของประเทศสมาชิกและเป้าหมายการลดขยะอาหารที่มีผลผูกพัน ควบคู่กับเอกสารเชิงแนวทาง (guidance) และเครื่องมือเสริม เช่น EU Food Donation Guidelines, Guidelines on feed use of food no longer intended for human consumption และคู่มือการวัดขยะอาหาร รูปแบบนี้ทำให้กฎหมายหลักไม่ต้องลงรายละเอียดปฏิบัติทุกกรณี แต่เปิดช่องให้ประเทศสมาชิกนำไปปรับใช้ตามบริบท โดยยังคงอยู่ภายใต้หลักการและเป้าหมายร่วม

ประการที่สาม EU ยึดหลัก waste hierarchy และพัฒนาต่อมาเป็นลำดับขั้นเฉพาะสำหรับขยะอาหาร (food waste hierarchy) ที่ให้ความสำคัญตามลำดับคือ

- การป้องกันไม่ให้เกิดขยะอาหาร
- การบริโภคโดยมนุษย์ผ่านการบริจาค
- การใช้เป็นอาหารสัตว์
- การแปรรูปในอุตสาหกรรม / พลังงาน
- การกำจัด

ในทางกฎหมายการส่งเสริมการบริจาคอาหารถูกเขียนไว้ชัดเจนว่าเป็นทางเลือกที่ต้องให้ความสำคัญก่อนการทำลายหรือการใช้ในรูปแบบอื่น และอาหารที่ยังปลอดภัยต่อการบริโภคจะยังไม่ถือเป็นขยะหากสามารถนำไปบริจาคได้

ประการที่สี่ EU ให้ความสำคัญกับการวัดปริมาณขยะอาหารอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดนิยามขยะอาหารในกฎหมาย Commission Delegated Decision (EU) 2019/1597 เพื่อกำหนดวิธีวัดขอบเขตข้อมูล ขั้นตอนการรายงาน และคุณภาพข้อมูลขั้นต่ำ บังคับให้ประเทศสมาชิกต้องรายงานข้อมูลแยกตามแต่ละช่วงของห่วงโซ่อุปทานอาหาร และผูกข้อมูลเหล่านี้เข้ากับเป้าหมายการลดขยะอาหารใน Directive (EU) 2025/1892

แม้ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาความแตกต่างของวิธีวัดและขอบเขตข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิก แต่การมีเกณฑ์กลางทำให้สามารถพัฒนาไปสู่การเปรียบเทียบและประเมินผลเชิงนโยบายได้ดีกว่าการปล่อยให้แต่ละประเทศใช้วิธีของตนเองโดยไม่มีกรอบร่วม

ประการที่ห้า EU ไม่ได้พึ่งเฉพาะคณะกรรมาธิการหรือกฎหมายระดับสหภาพ แต่บูรณาการกลไกที่เกี่ยวข้องในทุกระดับที่มีผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ดังนี้

- ระดับสหภาพ ได้แก่ คณะกรรมาธิการยุโรป (DG SANTE, DG ENV) และ Eurostat
- ระดับประเทศสมาชิก ได้แก่ หน่วยงานรัฐทั้งด้านเกษตร สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข และการคลัง

- ระดับเครือข่าย ได้แก่ EU Platform on Food Losses and Food Waste และกลุ่มย่อยด้านบริจาคอาหาร การวัดขยะอาหาร ฉลากวันหมดอายุ และพฤติกรรมผู้บริโภค
- ระดับปฏิบัติ ได้แก่ ผู้ผลิต ผู้ค้าปลีก ผู้ให้บริการอาหาร ธนาคารอาหาร องค์กรไม่แสวงหากำไร ผู้บริโภค และภาควิชาการ

กลไกนี้ช่วยให้การจัดการขยะอาหารไม่ถูกจำกัดอยู่ในกรอบนโยบายสิ่งแวดล้อม แต่กลายเป็นวาระร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในด้านนโยบายอาหาร สังคม เศรษฐกิจ และการคลังไปพร้อมกัน

ประการสุดท้าย แม้กรอบกฎหมายและนโยบายของ EU จะถือว่าก้าวหน้าแต่ประสบการณ์ของ EU ก็ชี้ให้เห็นข้อท้าทายที่สำคัญ ซึ่งเป็นบทเรียนสำหรับประเทศอื่น ได้แก่

- ความไม่สอดคล้องกันของนิยามและการตีความระหว่างประเทศสมาชิก ทำให้ข้อมูลเปรียบเทียบกันได้ยาก
- ความซับซ้อนของห่วงโซ่อุปทานอาหาร ทำให้ยากต่อการระบุต้นเหตุหลักของการเกิดขยะในแต่ละช่วง
- การประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในประเทศและระหว่างสถาบันของ EU เองที่ยังมีความซ้ำซ้อนของนโยบาย
- ข้อจำกัดด้านพฤติกรรมของผู้บริโภค แม้จะมีข้อมูลและการรณรงค์แต่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในครัวเรือนยังเป็นเรื่องยาก
- มาตรการทางภาษีและแรงจูงใจทางเศรษฐกิจยังขึ้นอยู่กับดุลพินิจของแต่ละประเทศสมาชิก ไม่ได้ถูกกำหนดเป็นมาตรฐานร่วมในระดับสหภาพ

ข้อเสนอแนะการพัฒนากฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศไทยเปรียบเทียบกับแนวทางของสหภาพยุโรป

จากการศึกษาพัฒนาการกฎหมายของ EU ด้านอาหารส่วนเกินและขยะอาหารสามารถวิเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะได้ใน 5 มิติหลัก ดังนี้

1. การมีกฎหมายกรอบเฉพาะด้านอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

ใน EU การจัดการขยะอาหารถูกยกระดับจากการเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยของเสียไปสู่การมีบทบัญญัติเฉพาะ เช่น Article 9a และ Article 29a ที่กำหนดหน้าที่ มาตรการขั้นต่ำ เป้าหมาย และกลไกติดตามผลอย่างชัดเจน ในขณะที่ประเทศไทยยังขาดกรอบกฎหมายเฉพาะด้านอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

ดังนั้น ประเทศไทยควรมีกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารภายใต้กฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยกำหนดหลักการใกล้เคียงกับ Waste

Framework Directive ได้แก่ ลำดับขั้นการจัดการขยะที่ให้ความสำคัญกับการป้องกันและการนำไปบริโภคของมนุษย์ก่อนการกำจัดและกำหนดให้อาหารบริจาคที่ยังบริโภคได้ไม่ถือเป็นขยะ

2. การกำหนดเป้าหมายการลดขยะอาหารที่ชัดเจนและวัดผลได้

EU กำลังก้าวไปสู่การกำหนดเป้าหมายการลดขยะอาหารที่มีผลผูกพันทางกฎหมายสำหรับแต่ละประเทศสมาชิกภายในปี ค.ศ. 2030 พร้อมทั้งกำหนดสัดส่วนการลดขยะอาหารแยกตามภาคส่วนอย่างชัดเจนขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีเป้าหมายเชิงปริมาณด้านขยะอาหารในระดับกฎหมาย

ดังนั้น ประเทศไทยควรกำหนดเป้าหมายการลดขยะอาหารระดับชาติที่ชัดเจน สอดคล้องกับ SDG 12.3 เช่น เป้าหมายการลดขยะอาหารในภาคค้าปลีก บริการอาหาร และครัวเรือนภายในปี พ.ศ. 2573 บัญญัติเป้าหมายดังกล่าวในกฎหมายหรือแผนแม่บทระดับชาติ เพื่อให้มีผลในทางนโยบายและใช้เป็นกรอบในการออกกฎหมายลำดับรอง เชื่อมโยงเป้าหมายของไทยกับภาระผูกพันด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อเพิ่มน้ำหนักเชิงนโยบายคล้ายกรอบของ European Green Deal และFarm to Fork

3. การพัฒนาระบบนิยาม และมาตรฐานการวัดขยะอาหารในระดับชาติ

กรอบของ EU ให้ความสำคัญกับนิยาม “อาหารส่วนเกิน” และ “ขยะอาหาร” ตลอดจนการจัดทำระเบียบวิธีวัดที่เป็นมาตรฐานร่วมทั้งสหภาพผ่านกฎหมายลำดับรอง (delegated act) ของ EU ที่ออกโดย คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) และการตัดสินใจหรือกฎหมายเฉพาะกรณี (decision) ของ EU ที่มีผลผูกพันเฉพาะบุคคลหรือหน่วยงานที่ถูกระบุชื่อ เพื่อให้ข้อมูลสามารถเปรียบเทียบได้ อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยยังไม่มีนิยามทางกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับ “อาหารส่วนเกิน” และ “ขยะอาหาร” รวมทั้งยังไม่มีระบบวัดและรายงานที่เป็นเอกภาพ

ดังนั้น ควรกำหนดนิยามอาหารส่วนเกินและขยะอาหารในกฎหมายลำดับรอง ให้สอดคล้องกันระหว่างกฎหมายอาหาร กฎหมายสิ่งแวดล้อม และกฎหมายท้องถิ่น รวมถึงพัฒนาระเบียบวิธีการวัดขยะอาหารระดับชาติที่กำหนดขั้นตอนของห่วงโซ่อุปทานที่ต้องรายงาน เช่น การผลิต แปรรูป ค้าปลีก ร้านอาหาร ครัวเรือน หน่วยวัด ช่วงเวลารายงาน และมาตรฐานข้อมูลขั้นต่ำ อีกทั้ง ควรมอบหมายให้หน่วยงานกลาง เช่น กรมควบคุมมลพิษ หรือหน่วยงานใหม่ภายใต้กฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนแล้วแต่กรณี ในการทำหน้าที่เทียบเคียงแนวทาง EU เช่น Commission Delegated Decision 2019/1597 แล้วปรับใช้ให้เหมาะกับบริบทประเทศไทย

4. การสร้างกลไกส่งเสริมการบริจาคอาหารและการใช้ประโยชน์อาหารส่วนเกิน

EU ใช้ทั้งกฎหมายและแนวทางปฏิบัติเพื่อเอื้อให้การนำอาหารส่วนเกินไปบริจาคและใช้ประโยชน์ในลำดับที่สูงกว่าการกำจัด เช่น EU Food Donation Guidelines และแนวทางการนำอาหารไปใช้เป็นอาหารสัตว์ รวมทั้งมีตัวอย่างมาตรการภาษีในบางประเทศสมาชิก ในขณะที่ประเทศไทยยังขาดกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริจาคและตัวกลางจากความรับผิดในความเสียหาย (liability) เนื่องจากการบริจาคอาหาร และแนวทางด้านภาษีที่ชัดเจนในการสนับสนุนการบริจาคอาหาร

ดังนั้น ประเทศไทยควรออกกฎหมายหรือบทบัญญัติเฉพาะว่าด้วยการบริจาคอาหารที่ยืนยันหลักการให้การบริโภคของมนุษย์เป็นลำดับแรก ตามแบบ food waste hierarchy ของ EU ที่กำหนดเงื่อนไขความรับผิดที่เป็นธรรมต่อผู้บริจาคและตัวกลาง (good samaritan–type protection) ภายใต้กรอบกฎหมายอาหารและความปลอดภัย และจัดทำแนวทางการบริจาคอาหารที่ครอบคลุมข้อกำหนดด้านสุขอนามัย และการตรวจสอบย้อนกลับ

นอกจากนี้ ควรพิจารณาใช้มาตรการภาษี เช่น การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) จากการบริจาคอาหาร การให้สิทธิลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ประกอบการที่บริจาคอาหารตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยอาจเริ่มจากมาตรการนำร่องในบางกลุ่มธุรกิจที่มีความพร้อมในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น ค้าปลีกขนาดใหญ่ โรงแรม ร้านอาหารขนาดใหญ่

5. การกำหนดกลไกสถาบันและการมีส่วนร่วมหลายภาคส่วน

จุดแข็งของ EU คือการมีแพลตฟอร์มและโครงสร้างสถาบันที่เชื่อมโยงหน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน องค์กรสังคม และภาควิชาการ เช่น EU Platform on Food Losses and Food Waste และกลุ่มย่อยด้านบริจาค การวัดข้อมูล และพฤติกรรมผู้บริโภค ประเทศไทยยังไม่มีเวทีระดับชาติที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกันอย่างถาวร การขับเคลื่อนส่วนใหญ่เป็นลักษณะโครงการเฉพาะกิจและหน่วยงานรับผิดชอบกระจายหลายกระทรวง

ดังนั้น ประเทศไทยควรจัดตั้งคณะกรรมการหรือแพลตฟอร์มระดับชาติด้านอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร ทำหน้าที่วางแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการที่มีลักษณะคล้าย food waste prevention programmes ใน Article 29a โดยมีหน้าที่ประสานข้อมูลและมาตรการระหว่างกระทรวงที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด

2.2 นโยบายและกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสถือเป็นผู้นำด้านนโยบายและกฎหมายในการลดอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างระบบอาหารที่มีประสิทธิภาพยั่งยืนและมีความรับผิดชอบต่อสังคม นโยบายครอบคลุมทุกระดับของห่วงโซ่อุปทาน ตั้งแต่ภาคเกษตรกรรม การแปรรูป การค้าปลีก การจัดเลี้ยงอาหารแบบกลุ่ม ไปจนถึงการบริโภคในครัวเรือน แนวทางของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นระบบผสมผสานที่บูรณาการเครื่องมือทางกฎหมายกับมาตรการเชิงนโยบายโดยอาศัยทั้งกฎหมายรัฐบัญญัติ กฎหมายลำดับรอง และแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ ควบคู่กับมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การลดหย่อนภาษีสำหรับการบริจาคอาหาร และกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

หลักการพื้นฐานที่กำกับนโยบายและกฎหมายเหล่านี้คือ “ลำดับชั้นการจัดการขยะ” (waste hierarchy) ซึ่งให้ความสำคัญกับการป้องกัน (prevention) เหนือกว่าการจัดการปลายทางและถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายของประเทศอย่างชัดเจน[38]

2.2.1 วิวัฒนาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเริ่มดำเนินนโยบายลดขยะอาหารอย่างจริงจังตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 ด้วยการออกข้อตกลงแห่งชาติเพื่อลดขยะอาหาร (Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire) ซึ่งเป็นนโยบายเชิงสมัครใจที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนเข้ามามีบทบาทร่วมกัน ต่อมาในปี ค.ศ. 2017 ข้อตกลงดังกล่าวได้รับการต่ออายุและขยายขอบเขต[39] โดยกำหนดเป้าหมายลดขยะอาหารลงร้อยละ 50 ภายในปี ค.ศ. 2025 สำหรับภาคการจัดจำหน่ายและการจัดเลี้ยงอาหาร และภายในปี ค.ศ. 2030 สำหรับภาคส่วนอื่น ๆ แนวทางสมัครใจนี้ถือเป็นรากฐานสำคัญที่นำไปสู่การตรากฎหมายเฉพาะว่าด้วยขยะอาหารเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 2016[40]

กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสว่าด้วยการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร มีลักษณะเป็นกฎหมายหลายชั้น (multi-layered legal framework) ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 5 กลุ่มหลัก ดังนี้

(1) พันธกรณีตามกฎหมายของสหภาพยุโรป (EU Legal Framework)

- Directive 2008/98/EC และ Directive (EU) 2018/851 (Waste Framework Directive: WFD) เป็นหลักการ “ลำดับชั้นการจัดการขยะ” (waste hierarchy) ได้รับการถ่ายทอดเข้าสู่กฎหมายฝรั่งเศสผ่านมาตรา L.541-15-4 แห่ง Code de l’environnement โดยกำหนดเป้าหมายการลดขยะอาหารให้บรรลุภายในปี ค.ศ. 2025 และ 2030 ตามลำดับ
- Commission Delegated Decision (EU) 2019/1597 กำหนดวิธีการวัดขยะอาหารแบบมาตรฐานกลางเพื่อใช้เปรียบเทียบข้อมูลในระดับสหภาพ โดยที่ประเทศฝรั่งเศสนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ในการออกกฎหมาย AGEC 2020
- European Food Loss and Waste Platform (EU Platform on FLW) เป็นกลไกความร่วมมือพหุภาคีสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูล แนวปฏิบัติที่ดีและการเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย

[38] มาตรา L541-15-4 (Article L541-15-4) แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมประเทศฝรั่งเศส

[39] Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire. (2024). *Lutte contre le gaspillage alimentaire : les lois française*. https://agriculture.gouv.fr/lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire-les-lois-francaises

[40] อ้างแล้ว, Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire. (2024).

- เป้าหมาย SDGs 12.3 แม้จะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายแต่ประเทศฝรั่งเศสได้นำเป้าหมายดังกล่าวมาถ่ายทอดในกฎหมาย AGEC 2020 เพื่อกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณอย่างชัดเจน

(2) กฎหมายรัฐบัญญัติ (Primary Legislation) ได้แก่

- **ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม** (Code de l'environnement) เป็นกฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศสที่ได้รับการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยได้เพิ่มหมวดว่าด้วยขยะ (déchets) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการขยะในภาพรวม ภายหลังการตรากฎหมาย Garot 2016 กฎหมาย Egalim 2018 และกฎหมาย AGEC 2020 โดยมาตรา L.541 ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อบัญญัติหน้าที่เฉพาะเกี่ยวกับการจัดการขยะอาหาร โดยวางกรอบความรับผิดชอบของผู้ประกอบการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบและกำหนดลำดับขั้นการจัดการอาหาร (waste hierarchy) ได้แก่ การป้องกัน การบริจาค การนำไปเป็นอาหารสัตว์ การแปรรูปเป็นพลังงาน และการฝังกลบ
- เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2016 ประเทศฝรั่งเศสออกกฎหมาย Loi n°2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า กฎหมาย Garot (Loi Garot) ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปโครงสร้างการจัดการอาหารส่วนเกินและการลดขยะอาหารในประเทศฝรั่งเศส โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อ (1) ลดปริมาณการสูญเสียอาหารในระดับค้าปลีก (2) จัดทำระบบบริจาคอาหารที่มีความปลอดภัย น่าเชื่อถือ และมีฐานกฎหมายรองรับ และ (3) ส่งเสริมให้เกิดความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบการค้าปลีกขนาดใหญ่
- เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2018 ประเทศฝรั่งเศสออกกฎหมาย Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 หรือกฎหมาย EGalim 2018 เป็นกฎหมายที่ต่อยอดจากกฎหมาย Garot 2016 มีวัตถุประสงค์หลักอยู่ 3 มิติใหญ่ ๆ ที่ประเทศฝรั่งเศสต้องการปฏิรูปทั้งระบบอาหาร (agri-food system) ได้แก่ (1) สร้างสมดุลทางการค้าในภาคเกษตรและอาหาร (2) พัฒนาอาหารที่ปลอดภัย สุขภาพดี และยั่งยืน และ (3) ลดขยะอาหาร
- เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2020 ประเทศฝรั่งเศสได้ยกระดับมาตรการเข้าสู่กรอบเศรษฐกิจหมุนเวียนโดยตรา Loi n°2020-105 relative à l'économie circulaire et à la lutte contre le gaspillage หรือกฎหมาย AGEC จุดประสงค์หลักเพื่อการต่อสู้กับการสูญเสีย/ขยะ และเศรษฐกิจหมุนเวียน (économie circulaire) โดยมีมาตรการหลายด้าน เช่น ลดการใช้พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว ออกแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ ส่งเสริมการซ่อมแซม รีไซเคิล และอื่น ๆ

สรุป โครงสร้างกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสในด้านการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร เริ่มจากประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Code de l'environnement) ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทด้านสิ่งแวดล้อม ต่อมาคือ กฎหมาย Garot 2016 ที่มุ่งแก้ปัญหาโดยตรง ก่อนจะพัฒนาเข้าสู่นโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนระดับชาติ คือกฎหมาย AGEC 2020 และถูกประมวลไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยยึดหลัก ลำดับชั้นการจัดการขยะ (waste hierarchy) ตามแนวทางของสหภาพยุโรป และขยายขอบเขตให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนในห่วงโซ่อาหารผ่านมาตรการบังคับใช้การกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการและระบบติดตามประเมินผลในระดับชาติ

2.2.2 โครงสร้างและสาระสำคัญของกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

โครงสร้างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศฝรั่งเศสแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1. กฎหมายหลัก และ 2. กฎหมายลำดับรอง

1. กฎหมายหลัก (Primary Legislation – Lois / Codes) เป็นกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาฝรั่งเศส กำหนดหลักการพื้นฐาน หน้าที่ความรับผิดชอบ และมาตรการสำคัญซึ่งจะต้องมีผลบังคับใช้ทั่วประเทศ ได้แก่

(1) กฎหมาย Garot 2016

กฎหมาย Garot 2016 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปโครงสร้างการจัดการอาหารส่วนเกินและการลดขยะอาหารในประเทศฝรั่งเศส อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้ ไม่ได้บัญญัติคำว่า surplus alimentaire หรือ excess food และไม่ได้กำหนดอาหารส่วนเกินเป็นศัพท์เฉพาะทางกฎหมาย ตัวบทกฎหมายมุ่งใช้คำว่าสินค้าที่ขายไม่หมด (invendus) และ การสูญเสียหรือการทิ้งอาหาร (gaspillage alimentaire) เป็นหลัก แม้จะมีนิยามเกี่ยวกับขยะอาหาร แต่กรอบความหมายดังกล่าวไม่ครอบคลุมความหมายของอาหารส่วนเกิน ในความหมายเชิงปริมาณเกินจำเป็นหรือบริโภคไม่ทันในทางกฎหมายอย่างชัดเจน[41] ทั้งนี้ เนื้อหาหลักของกฎหมาย Garot 2016 ประกอบด้วยรายละเอียด ดังนี้

1) การห้ามร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ทิ้งอาหารที่ยังสามารถบริโภคได้ โดยกฎหมายกำหนดให้ร้านค้าปลีกที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 400 ตารางเมตรขึ้นไป ห้ามนำอาหารที่ยังรับประทานได้ไปทิ้งทำลาย เช่น การราดสารฟอกขาว การผสมของเสียลงในอาหารหมดอายุ ซึ่งแต่เดิมร้านค้าบางรายทำเพื่อลดความเสี่ยงในการที่ประชาชนจะไปเก็บอาหารที่ทิ้งหลังร้าน (dumpster diving)
2) การบังคับให้ทำสัญญาบริจาคอาหารกับองค์กรการกุศล โดยร้านค้าขนาดใหญ่ต้องทำสัญญาบริจาคอาหารกับองค์กรหรือหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตให้รับอาหารเพื่อการบริจาค เช่น Banques Alimentaires (ธนาคารอาหาร) Secours Populaire องค์กร

[41] อ้างแล้ว, République française. (2016)

สาธารณประโยชน์ท้องถิ่น สัญญานี้ต้องระบุอย่างชัดเจนถึง ประเภทรายการอาหารที่จะบริจาค วิธีการจัดเก็บและขนส่ง ความถี่ในการจัดส่ง และการรับประกันด้านสุขลักษณะอาหาร

3) การห้ามร้านค้าทำให้อาหารเสื่อมคุณภาพจนทานไม่ได้โดยเจตนา โดยกฎหมายบัญญัติว่าเป็นการกระทำต้องห้าม หากร้านค้าทำให้อาหารเสื่อมคุณภาพโดยเจตนาเพื่อลดความเสี่ยงทางธุรกิจ เช่น เจาะบรรจุภัณฑ์ ผสมของเสียลงในสินค้าใกล้หมดอายุ และทำให้สินค้าถูกปนเปื้อนโดยจงใจ

4) การส่งเสริมการศึกษาและความตระหนักรู้ด้านการลดขยะอาหาร กฎหมาย Garot ไม่ได้จำกัดเฉพาะร้านค้าปลีกแต่ยังวางมาตรการเพื่อปรับทัศนคติสังคม เช่น เพิ่มบทเรียนเกี่ยวกับการจัดการอาหารในหลักสูตรโรงเรียน ส่งเสริมกิจกรรมให้ความรู้ด้านการตลาดและการบริโภคอย่างยั่งยืน และมาตรการรณรงค์เพื่อลดอาหารส่วนเกินในโรงอาหารของสถานศึกษาและสถาบันสาธารณะ

5) มาตรการบังคับใช้และบทลงโทษ ร้านค้าปลีกที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอาจได้รับโทษปรับสูงสุด 3,750 ยูโร บทลงโทษเชิงปกครอง และการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่สาธารณสุขและองค์กรท้องถิ่น[42]

นอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศสยังมีลำดับการจัดการขยะอาหาร (Food Waste Hierarchy) ที่สอดคล้องกับ Waste Hierarchy ของสหภาพยุโรป และนำมาปรับใช้เฉพาะสำหรับอาหารส่วนเกินและขยะอาหารตามกรอบของ Garot 2016 ได้แก่

1) การป้องกัน ได้แก่ การวางแผนการผลิต การจัดซื้อ การบริหารวัตถุดิบ -การวางแผนขนาดส่วนอาหารต่อหน่วยบริโภค การวิเคราะห์ข้อมูล FLW เพื่อปรับระบบการผลิต การสร้างความตระหนักแก่ผู้บริโภค และการบังคับให้โรงอาหาร โรงแรม ค้าปลีก สร้างแผนลด FLW

2) การใช้เพื่อการบริโภคของมนุษย์เป็นลำดับแรก ได้แก่ การนำอาหารส่วนเกินกลับไปใช้ประโยชน์สำหรับมนุษย์ต้องมาก่อนการนำไปใช้รูปแบบอื่น (human consumption first principle) ไม่ว่าโดยการบริจาคอาหาร การกระจายอาหารส่วนเกินผ่าน food banks หรือ social groceries

3) การนำไปใช้เป็นอาหารสัตว์ (animal feed) เป็นลำดับรองจากการบริโภคของมนุษย์ โดยถูกกำกับตามกฎ EU 1069/2009 และกฎหมายสาธารณสุขอาหารสัตว์ของฝรั่งเศสโดยใช้กับผัก ผลไม้ ขนมปัง โยเกิร์ต หรืออาหารที่ผ่านการแยกประเภทแล้ว

[42] Zero Waste Europe. (2019). *Food systems: a recipe for food waste prevention* (Policy Briefing). https://zerowasteeurope.eu/wp-content/uploads/2019/11/zero_waste_europe_policy_ briefing_ food_ systems_en.pdf

4) การรีไซเคิลทางชีวภาพ ประกอบด้วยการย่อยสลายตามธรรมชาติเพื่อทำปุ๋ยหมัก (composting) การหมักผลิตพลังงานชีวภาพ (anaerobic digestion)
5) การกู้คืนพลังงาน คือการเผาขยะอินทรีย์โดยนำพลังงานกลับมาใช้ (waste-to-energy) เป็นลำดับที่ยังอนุญาตแต่ถือว่าด้อยกว่าการใช้ซ้ำและรีไซเคิลทางชีวภาพ
6) การกำจัดขั้นสุดท้าย (disposal) ถือเป็นทางเลือกสุดท้าย เช่น ฝังกลบ เผาโดยไม่กู้คืนพลังงาน

(2) กฎหมาย EGalim 2018

ก่อนที่กฎหมาย EGalim 2018 จะประกาศใช้ ประเทศฝรั่งเศสได้มีกฎหมาย Garot 2016 ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับดูแลการจัดการอาหารส่วนเกิน โดยกำหนดให้ผู้ค้าปลีกรายใหญ่ที่มีพื้นที่มากกว่า 400 ตารางเมตรต้องทำสัญญาบริจาคอาหารกับองค์กรช่วยเหลือทางสังคม และห้ามกระทำการใด ๆ ที่ทำให้อาหารซึ่งยังบริโภคได้ถูกทำลายหรือไม่สามารถบริโภคได้อีกต่อไป ภายใต้กรอบเดิมนี้ มาตรการทางกฎหมายมุ่งเน้นเฉพาะกลุ่มผู้ค้าปลีกขนาดใหญ่เป็นหลัก

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากปี ค.ศ. 2018 กฎหมาย EGalim 2018 ได้เข้ามาขยายกรอบมาตรการด้านการลดขยะอาหารให้ครอบคลุมมากขึ้น โดยมิได้จำกัดเฉพาะผู้ค้าปลีก แต่รวมถึงภัตตาคารเชิงพาณิชย์ (restauration commerciale) และภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มาตรการสำคัญที่กำหนดไว้ ได้แก่ การให้ภัตตาคารเชิงพาณิชย์ต้องจัดให้มี “doggy bag” หรือภาชนะสำหรับให้ผู้บริโภคนำอาหารที่เหลือกลับไปบริโภคต่อ เพื่อป้องกันการเกิดขยะอาหารโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดข้อห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการในทุกภาคส่วน รวมทั้งอุตสาหกรรมอาหาร ดำเนินการใด ๆ ที่ทำให้ผลิตภัณฑ์อาหารซึ่งยังบริโภคได้กลายเป็นผลิตภัณฑ์ที่ไม่เหมาะสมต่อการบริโภคอันเป็นการคุ้มครองทรัพยากรอาหารในเชิงป้องกัน

ต่อมามาตรการดังกล่าวได้รับการขยายไปสู่ภาคบริการจัดเลี้ยงและภัตตาคารในรูปแบบบริการส่วนรวม (collective catering / restauration collective) ทำให้หลักเกณฑ์ที่เคยใช้กับผู้ค้าปลีกรายใหญ่สามารถประยุกต์ใช้ในภาคส่วนอื่นได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น อีกทั้งกฎหมายยังเพิ่มภาระหน้าที่ให้ผู้ประกอบการต้องดำเนินการวิเคราะห์และวินิจฉัยปริมาณขยะอาหารในสถานประกอบการเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการวางแผนลดขยะอาหารอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ดี แม้กฎหมาย EGalim 2018 จะถือเป็นพัฒนาการสำคัญในการขยายมาตรการลดขยะอาหาร แต่ข้อวิจารณ์จำนวนหนึ่งชี้ให้เห็นว่ากรอบกฎหมายดังกล่าวยังมีข้อจำกัด เช่น การกำหนดให้มาตรการบางส่วนใช้เฉพาะผู้ประกอบการขนาดใหญ่ ทำให้มาตรการไม่ครอบคลุมผู้ประกอบการทุกรายอย่างแท้จริง ซึ่งอาจส่งผลให้ประสิทธิผลของนโยบายโดยรวมยังไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร[43]

(3) กฎหมาย AGEC 2020

[43] อ้างแล้ว, Zero Waste Europe. (2019)

กฎหมาย AGEC 2020 ได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันการสูญเสียอาหารและการลดขยะอาหารไว้อย่างครอบคลุม โดยเนื้อหาส่วนนี้อยู่ภายใต้หมวดที่ว่าด้วยการป้องกันการสูญเสียและการจัดการทรัพยากร ซึ่งมีเป้าหมายหลักในการลดปริมาณอาหารที่ถูกทำลายหรือสูญเปล่า และส่งเสริมให้เกิดการนำอาหารส่วนเกินกลับมาใช้ประโยชน์ในลำดับที่เหมาะสมตามหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยเฉพาะในประเด็น การบริจาคอาหาร การลดขยะอาหาร และระบบการรายงาน (reporting) รายละเอียดดังนี้

1) การกำหนดข้อห้ามไม่ให้ผู้ผลิต ผู้แปรรูป ผู้จัดจำหน่าย และผู้ค้าปลีกทำลายอาหารที่ยังสามารถบริโภคได้ เป็นการขยายและเสริมความเข้มแข็งของข้อกำหนดตามกฎหมาย Garot 2016 โดยกำหนดให้อาหารส่วนเกินที่ยังปลอดภัยต้องถูกนำไปสู่การบริโภคของมนุษย์ก่อนเป็นลำดับแรก การทำลายอาหารโดยเจตนาจึงถือเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและมีบทกำหนดโทษรองรับ ทำให้หลักการการบริโภคของมนุษย์มาก่อนกลายเป็นข้อผูกพันทางกฎหมายที่ต้องปฏิบัติตาม
2) กฎหมาย AGEC 2020 ยังได้ขยายขอบเขตของผู้ประกอบการที่มีหน้าที่ต้องบริจาคอาหาร โดยครอบคลุมตั้งแต่โรงแรม ผู้ประกอบการบริการอาหาร ผู้ผลิตอาหารรายใหญ่ไปจนถึงผู้ประกอบธุรกิจอีคอมเมิร์ซที่จำหน่ายสินค้าอาหาร โดยผู้ประกอบการต้องทำสัญญาอย่างเป็นทางการกับองค์กรที่ได้รับอนุญาตให้รับบริจาค เช่น Food Banks หรือองค์กรสาธารณประโยชน์อื่น ๆ และต้องจัดระบบแยกอาหารที่ยังบริโภคได้ออกจากขยะทั่วไป เพื่อให้กระบวนการบริจาคเป็นไปอย่างปลอดภัย โปร่งใส และตรวจสอบได้
3) ในเชิงข้อมูลกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการอาหารต้องรายงานปริมาณอาหารส่วนเกินและขยะอาหารที่เกิดขึ้นในแต่ละปีต่อกระทรวงสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งใช้รูปแบบการรายงานมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ (FLW) ซึ่งช่วยให้ประเทศฝรั่งเศสสามารถจัดทำฐานข้อมูลระดับชาติเกี่ยวกับการสูญเสียอาหารและขยะอาหารได้อย่างเป็นระบบ และสนับสนุนการวางนโยบายภายใต้แผนเศรษฐกิจหมุนเวียน
4) แม้กฎหมายจะไม่ได้มุ่งตรงไปที่อาหารโดยเฉพาะ แต่กฎหมาย AGEC 2020 ยังได้กำหนดข้อห้ามไม่ให้ทำลายสินค้า non-food บางประเภท เช่น ผลิตภัณฑ์สุขอนามัย เครื่องครัว และวัสดุบรรจุอาหารคุณภาพดี ซึ่งมักเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมของร้านอาหารและซูเปอร์มาร์เก็ต ข้อกำหนดนี้มีผลให้ผู้ประกอบการต้องจัดหาวิธีบริจาคหรือส่งต่อสินค้าแทนการทำลาย ส่งผลให้เกิดการสนับสนุนระบบบริจาคอาหารในมิติของอุปกรณ์ประกอบการบริจาคเพิ่มขึ้นด้วย
5) กฎหมายยังวางกลไกสนับสนุนองค์กรรับบริจาคอาหาร โดยกำหนดให้รัฐส่งเสริมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จัดให้มีระบบควบคุมคุณภาพและความปลอดภัยของอาหารบริจาค ส่งเสริมการฝึกอบรมบุคลากรด้านสุขลักษณะและการควบคุมอุณหภูมิ รวมทั้ง

สนับสนุนการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี เช่น แอปพลิเคชันหรือแพลตฟอร์มดิจิทัล เพื่อบริหารจัดการระบบบริจาคอาหารอย่างมีประสิทธิภาพ

6) การปฏิรูปการแสดงฉลากวันหมดอายุ โดยกำหนดให้ปรับปรุงการแสดง date de durabilité minimale (DDM) และเพิ่มข้อความที่ช่วยให้ผู้บริโภคเข้าใจว่าอาหารบางประเภทสามารถบริโภคได้หลังจากวันที่ระบุ หากลักษณะทางกายภาพยังปกติ ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาความสับสนระหว่างฉลาก DDM ซึ่งเป็นวันแนะนำในการบริโภค กับฉลาก DLC ซึ่งเป็นวันหมดอายุที่แท้จริง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดการทิ้งอาหารโดยไม่จำเป็นของผู้บริโภคและครัวเรือน

นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี 2024 กฎหมาย AGEC 2020 ได้กำหนดให้ทุกครัวเรือนและทุกภาคธุรกิจต้องแยกขยะอินทรีย์ออกจากขยะทั่วไปเพื่อส่งเสริมการรีไซเคิลอินทรีย์ การทำปุ๋ยหมัก และการผลิตพลังงานหมุนเวียน มาตรการนี้เป็นกลไกปลายน้ำที่ช่วยลดปริมาณขยะอาหารที่ถูกกำจัดโดยการฝังกลบหรือการเผาทำลาย และสอดคล้องกับหลักการเศรษฐกิจหมุนเวียนที่มุ่งใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด[44]

สรุป AGEC 2020 ไม่เพียงแต่กำหนด ข้อบังคับด้านการห้ามทำลายอาหารและการบริจาคอาหาร แต่ยังสร้างระบบสนับสนุนทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ตั้งแต่การแยกอาหารบริโภคได้ออกจากขยะ การรายงานข้อมูล มาตรฐานด้านความปลอดภัย ไปจนถึงการแยกขยะอินทรีย์ระดับประเทศ ส่งผลให้ประเทศฝรั่งเศสมีโครงสร้างด้านการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารที่ครอบคลุมและมีการบังคับใช้อย่างจริงจัง

2. กฎหมายลำดับรอง (Secondary Legislation)

กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารในประเทศฝรั่งเศสประกอบด้วยบทบัญญัติหลายฉบับซึ่งมีบทบาทสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายหลัก AGEC 2020 ทั้งในเชิงมาตรฐานสุขลักษณะ มาตรการด้านการบริจาคอาหาร และการกำกับดูแลภาคธุรกิจอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

(1) Décret n° 2016-1962 du 28 décembre 2016

กำหนดเงื่อนไขและมาตรฐานที่ต้องปฏิบัติในการบริจาคอาหารระหว่างร้านค้าปลีกกับสมาคมช่วยเหลือด้านอาหาร โดยกำหนดให้การบริจาคต้องอยู่บนพื้นฐานของความปลอดภัยด้านอาหารและความสามารถในการตรวจสอบย้อนกลับของกระบวนการ โดยคู่สัญญาต้องทำสัญญาบริจาค (convention) อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดวิธีการจัดการ การขนส่ง การเก็บรักษา และระบบติดตาม (traçabilité) ของอาหารที่บริจาค เพื่อให้กระบวนการทั้งหมดเป็นไปตามมาตรฐานด้านสุขลักษณะและสามารถตรวจสอบได้ในภายหลัง

[44] อ้างแล้ว, République française. (2020).

(2) Arrêté du 7 janvier 2021 fixant les catégories de denrées alimentaires qui sont exclues du don

กำหนดประเภทของอาหารที่ห้ามนำไปบริจาค เนื่องจากอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขอนามัยของผู้บริโภค มาตรานี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันการนำอาหารที่มีความเสี่ยงสูง เช่น อาหารที่เสื่อมสภาพง่ายหรืออาจไม่ปลอดภัยเมื่อผ่านกระบวนการขนส่งและเก็บรักษา ไปสู่ระบบบริจาค จึงถือเป็นมาตรฐานสุขลักษณะสำคัญที่จำเป็นต่อการคุ้มครองผู้บริโภค

(3) แนวทาง/คู่มือ (Circulars / Guides)

นอกเหนือจากกฎหมายที่มีผลผูกพันทางกฎหมายโดยตรง ยังมีแนวทางหรือคู่มือที่พัฒนาโดยสมาคมและหน่วยงานด้านอาหารของประเทศฝรั่งเศส เช่น Guide du don alimentaire ซึ่งจัดทำโดยองค์กรวิชาชีพ เช่น ANIA แม้คู่มือดังกล่าวจะมิใช่ décret หรือ arrêté ตามลำดับชั้นกฎหมาย แต่ถือเป็นแหล่งอ้างอิงเชิงปฏิบัติที่สำคัญสำหรับผู้ประกอบการและผู้รับบริจาค โดยให้แนวทางเกี่ยวกับการบริหารจัดการอาหารส่วนเกิน การประเมินความเสี่ยง และการรักษามาตรฐานสุขลักษณะ ซึ่งสามารถนำไปใช้เป็นฐานข้อมูลเชิงนโยบายและใช้ประกอบการจัดทำแนวทางภาครัฐ (circulaires) ได้[45]

3. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์และภาษี (Economic and Fiscal Measures)

ประเทศฝรั่งเศสใช้กลไกภาษีเพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการเข้าร่วมระบบบริจาคอาหารอย่างกว้างขวาง โดยกำหนดให้ผู้บริจาคอาหารแก่หน่วยงานการกุศลที่ได้รับการรับรองสามารถหักลดหย่อนภาษีได้สูงถึงร้อยละ 60 ของมูลค่าอาหารที่บริจาค รวมถึงสามารถนำต้นทุนด้านโลจิสติกส์ที่เกี่ยวข้อง เช่น ค่าขนส่งและค่ากระจายสินค้า มารวมในการคำนวณลดหย่อนได้ ข้อยกเว้นนี้มีเงื่อนไขว่ามูลค่าลดหย่อนไม่เกินร้อยละ 0.5 ของยอดขายประจำปีของผู้ประกอบการ มาตรการดังกล่าวจึงเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ช่วยกระตุ้นให้ภาคธุรกิจ โดยเฉพาะซูเปอร์มาร์เก็ตและเครือข่ายค้าปลีก เข้าร่วมบริจาคอาหารมากขึ้น ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อผู้บริจาคในด้านภาระภาษีด้วย ทั้งนี้ สิทธิประโยชน์ทางภาษีจะใช้ได้เฉพาะในกรณีที่อาหารยังไม่หมดอายุและมีอายุคงเหลืออย่างน้อยหนึ่งวัน เพื่อให้มั่นใจว่าการบริจาคเป็นไปตามหลักความปลอดภัยด้านอาหาร

อย่างไรก็ตาม จากการตรวจสอบบทบัญญัติของประมวลรัษฎากรฝรั่งเศส (Code général des impôts: CGI) ไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าการบริจาคอาหารส่วนเกินได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มโดยอัตโนมัติ[46] อีกทั้งแนวทางของสหภาพยุโรปว่าด้วยกฎ VAT ยังระบุว่า ฝรั่งเศสไม่มีบทบัญญัติภายในที่กำหนดให้การบริจาคสินค้าสามารถได้รับการปลดเว้นจากภาระภาษีมูลค่าเพิ่มตามกฎหมายภายในประเทศ[47]

---

[45] อ้างแล้ว, République française. (2016).

[46] Direction générale des Finances publiques. (n.d.). *VAT*. https://www.impots.gouv.fr/international-professionnel/vat

[47] European Commission. (n.d.). France: VAT rules. https://vat-one-stop-shop.ec.europa.eu/national-vat-rules/france-vat-rules_en

4. การใช้เทคโนโลยีในการบริหารจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

กฎหมายและนโยบายของประเทศฝรั่งเศสได้ส่งเสริมการประยุกต์ใช้เครื่องมือดิจิทัลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการอาหารส่วนเกินอย่างเป็นรูปธรรม ความก้าวหน้านี้เกิดขึ้นทั้งในระดับรัฐและภาคเอกชน โดยมีการพัฒนาแพลตฟอร์มและสตาร์ทอัพ เช่น Comerso และ Phenix ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงผู้บริจาคอาหาร เช่น ซูเปอร์มาร์เก็ต ร้านอาหาร และโรงแรม เข้ากับองค์กรการกุศล พร้อมจัดการระบบโลจิสติกส์ในการรวบรวมและกระจายอาหารอย่างมีประสิทธิภาพ อีกตัวอย่างที่สำคัญคือแอปพลิเคชัน “Too Good To Go” ที่เปิดโอกาสให้ผู้บริโภคซื้ออาหารส่วนเกินจากร้านค้าในราคาพิเศษก่อนร้านปิด ซึ่งช่วยลดปริมาณอาหารที่อาจกลายเป็นขยะได้อย่างเป็นรูปธรรม

2.2.3 บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

กฎหมายและนโยบายของประเทศฝรั่งเศสตระหนักว่าการแก้ไขปัญหาขยะอาหารเป็นประเด็นที่ซับซ้อนและไม่สามารถอาศัยการดำเนินการจากภาคส่วนใดเพียงฝ่ายเดียวได้ จึงกำหนดหลักการความร่วมรับผิดชอบ (shared responsibility) โดยทุกภาคส่วนในห่วงโซ่อาหาร ตั้งแต่ผู้ผลิต ผู้แปรรูป ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก ผู้ให้บริการอาหาร ไปจนถึงผู้บริโภค ต้องมีส่วนร่วมในการป้องกันและลดการเกิดขยะอาหาร[48] ดังนี้

- **ภาครัฐ**

รัฐบาลประเทศฝรั่งเศสมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายระดับชาติในการลดขยะอาหาร พร้อมทั้งออกกฎหมายบังคับใช้และมาตรการสนับสนุน เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษีและโครงการนำร่องด้านเทคโนโลยี นอกจากนี้ รัฐบาลยังทำหน้าที่กำกับดูแลผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงเกษตรและกระทรวงสิ่งแวดล้อม โดยมีการแต่งตั้งผู้ประสานงานระดับชาติด้านนโยบายขยะอาหาร และจัดให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบลงพื้นที่เพื่อติดตามการปฏิบัติของธุรกิจอาหารขนาดใหญ่ เช่น การตรวจสอบไม่ให้ซูเปอร์มาร์เก็ตทำลายอาหารที่ยังบริโภคได้ หากพบการฝ่าฝืน หน่วยงานรัฐมีอำนาจดำเนินการลงโทษปรับตามที่กฎหมายกำหนด

- **ผู้ผลิตและผู้แปรรูปสินค้าเกษตร (ภาคอุตสาหกรรมต้นน้ำ)**

แม้กฎหมายในระยะเริ่มแรกจะเน้นที่ปลายทางของห่วงโซ่อาหารแต่ภาคการผลิตและแปรรูปขนาดใหญ่ถูกดึงเข้ามาร่วมรับผิดชอบมากขึ้นในช่วงหลัง โดยคำสั่งปี ค.ศ. 2019 และกฎหมายปี ค.ศ. 2020 กำหนดให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาหารที่มีรายได้เกิน 50 ล้านยูโร ต้องทำข้อตกลงบริจาคสินค้าที่ขายไม่หมดให้แก่องค์กรการกุศลที่ได้รับอนุญาต พร้อมทั้งจัดทำการวิเคราะห์และรายงานปริมาณขยะอาหารในกระบวนการผลิตเพื่อหาแนวทางลดการสูญเสีย นอกจากนี้ กฎหมายปี ค.ศ. 2016

[48] มาตรา L. 541-15-4 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมประเทศฝรั่งเศส

ยังได้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 1386-6 เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตที่ผลิตสินค้าให้ห้างค้าปลีกภายใต้ตราสินค้าของห้าง (house brand) สามารถบริจาคสินค้าที่ห้างปฏิเสธการรับไปจำหน่ายได้โดยตรงแก่องค์กรการกุศล

- **ผู้ประกอบการค้าส่ง ค้าปลีก และกระจายสินค้าอาหาร**

ภาคการค้าปลีกถือเป็นภาคส่วนหลักที่กฎหมายประเทศฝรั่งเศสมุ่งเป้าปรับเปลี่ยนพฤติกรรมอย่างชัดเจน โดยเฉพาะซูเปอร์มาร์เก็ตและร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ซึ่งเคยเป็นแหล่งกำเนิดขยะอาหารจำนวนมากจากการคัดทิ้งสินค้าใกล้หมดอายุ กฎหมายปี ค.ศ. 2016 กำหนดให้ห้างค้าปลีกที่มีพื้นที่เกิน 400 ตารางเมตรต้องทำสัญญากับองค์กรการกุศลเพื่อบริจาคอาหารที่ขายไม่ออกอย่างต่อเนื่อง และห้ามกระทำการใด ๆ ที่ทำให้อาหารซึ่งยังบริโภคได้ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อีก เช่น การราดสารเคมีบนอาหารที่ถูกทิ้ง ขอบเขตของกฎหมายยังขยายครอบคลุมถึงผู้ค้าส่งรายใหญ่ โดยกฎหมายปี ค.ศ. 2020 บัญญัติให้ต้องทำข้อตกลงบริจาคหากมียอดขายเกินเกณฑ์ที่กำหนด นอกจากมาตรการบริจาคแล้ว ผู้ค้าปลีกยังมีบทบาทสำคัญในการป้องกันการเกิดอาหารส่วนเกินตั้งแต่ต้นทาง เช่น การจัดโปรโมชั่นลดราคาสินค้าใกล้หมดอายุ ซึ่งถือเป็นมาตรการที่อยู่ในลำดับต้นของ waste hierarchy และการสื่อสารข้อมูลแก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับวันหมดอายุของผลิตภัณฑ์อย่างชัดเจนผ่านบรรจุภัณฑ์หรือช่องทางดิจิทัล เพื่อป้องกันไม่ให้อาหารถูกทิ้งก่อนเวลาอันควร

- **ผู้ประกอบการบริการอาหาร (ภัตตาคาร ร้านอาหาร และศูนย์อาหารหรือโรงอาหาร)**

ภาคการบริการอาหารเป็นอีกหนึ่งภาคส่วนที่ก่อให้เกิดขยะอาหารในระดับผู้บริโภคปลายทาง กฎหมายประเทศฝรั่งเศสจึงเข้ามากำกับดูแลมากขึ้น โดยโรงอาหารและศูนย์อาหารขนาดใหญ่ของรัฐและเอกชนที่ผลิตอาหารเกิน 3,000 มื้อต่อวัน ถูกกำหนดให้ต้องทำข้อตกลงบริจาคอาหารส่วนเกินกับองค์กรการกุศล และต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ขยะอาหารประจำปี สำหรับร้านอาหารและภัตตาคารทั่วไป กฎหมาย EGalim ปี ค.ศ. 2018 บัญญัติให้ร้านต้องจัดบริการหีบห่ออาหารที่เหลือ (gourmet bag) ให้ลูกค้านำกลับบ้านโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม มาตรการนี้มีผลใช้ทั่วประเทศตั้งแต่กลางปี ค.ศ. 2021 และถือเป็นการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมการบริโภคครั้งสำคัญ นอกจากนี้ ภาคบริการอาหารยังมีบทบาทในการบริหารจัดการวัตถุดิบเพื่อลดขยะ เช่น การปรับขนาดสัดส่วนอาหารให้เหมาะสม การนำวัตถุดิบส่วนที่เหลือไปสร้างเมนูใหม่ ซึ่งรัฐบาลได้ส่งเสริมแนวปฏิบัติผ่านคู่มือเชิงวิชาการและโครงการรณรงค์ภายใต้แผนปฏิบัติการระดับชาติ

- **องค์กรการกุศลและธนาคารอาหาร (food bank)**

องค์กรไม่แสวงหากำไรที่ให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร เช่น ธนาคารอาหาร (Banques Alimentaires) และองค์กรแจกจ่ายอาหารแก่ผู้ยากไร้ เป็นกลไกสำคัญในระบบการจัดการอาหารส่วนเกินของประเทศฝรั่งเศส โดยทำหน้าที่เป็น “ตัวกลางทางกฎหมายและทางปฏิบัติ” ระหว่างภาคธุรกิจอาหารกับผู้บริโภคกลุ่มเปราะบาง ทั้งนี้ บทบาทขององค์กรดังกล่าวได้รับการรองรับอย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดให้การบริจาคอาหารจากผู้ประกอบการอาหารสามารถกระทำได้เฉพาะต่อ

องค์กรที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการช่วยเหลือด้านสังคมและครอบครัว[49] และต้องอยู่ภายใต้ข้อตกลงการบริจาคที่ระบุเงื่อนไขด้านคุณภาพ สุขอนามัย และความรับผิดชอบของคู่สัญญาอย่างชัดเจน[50]

- **ผู้บริโภค**

แม้กฎหมายประเทศฝรั่งเศสจะไม่ได้กำหนดบทบาทเฉพาะเจาะจงให้ประชาชนทั่วไปต้องปฏิบัติ แต่กลับให้ความสำคัญกับการปรับพฤติกรรมและค่านิยมของผู้บริโภค โดยถือว่าการลดขยะอาหารจำเป็นต้องอาศัยการสร้างจิตสำนึกและทัศนคติที่เห็นคุณค่าอาหาร กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องจึงมุ่งเน้นมาตรการเชิงสังคม เช่น การรณรงค์ผ่านสื่อมวลชน โดยกฎหมายปี ค.ศ. 2015 เคยเสนอให้มีข้อความรณรงค์เรื่องการลดขยะอาหารในโฆษณาสินค้าอาหาร คล้ายกับคำเตือนด้านโภชนาการและสุขภาพ และการบรรจุหัวข้อ “การลดขยะอาหาร” ลงในหลักสูตรการศึกษา ซึ่งสะท้อนเจตนารมณ์ในการปลูกฝังวัฒนธรรมการบริโภคอย่างรู้คุณค่าและลดการทิ้งขว้างตั้งแต่ระดับเยาวชน

ในทางปฏิบัติ ผู้บริโภคยังมีส่วนร่วมผ่านเครื่องมือเทคโนโลยีและนวัตกรรม เช่น การใช้แอปพลิเคชันซื้ออาหารส่วนเกินราคาถูก เช่น Too Good To Go การตอบรับแนวคิด ถุงอาหารเหลือ (gourmet bag) ในร้านอาหาร รวมถึงการปรับพฤติกรรมการจับจ่ายซื้ออาหารให้เหมาะสมกับความต้องการจริง เพื่อลดของเหลือทิ้งในครัวเรือน ทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นว่าฝรั่งเศสมองบทบาทของผู้บริโภคเป็นแกนสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมใหม่แห่งการบริโภคอย่างยั่งยืนซึ่งเสริมพลังให้กฎหมายและมาตรการเชิงโครงสร้างบรรลุผลได้จริง

2.2.4 บทกำหนดโทษ

กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดระบบบทลงโทษเพื่อรองรับการบังคับใช้มาตรการห้ามทำลายอาหารที่ยังบริโภคได้ และเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามข้อกำหนดในการจัดทำข้อตกลงการกู้คืนอาหาร (food recovery agreement) อย่างเป็นรูปธรรม โดยเริ่มจากกฎหมาย Garot ปี 2016 ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการค้าปลีกอาหารรายใหญ่ต้องเสนอและจัดทำข้อตกลงการบริจาคอาหารกับองค์กรที่มีคุณสมบัติตามกฎหมาย หากฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว ถือเป็นความผิดทางปกครอง

ภายใต้กฎหมาย Garot การไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในการจัดทำข้อตกลงการกู้คืนอาหารถูกกำหนดให้เป็นความผิดระดับที่สาม (third-class offence) และมีโทษปรับตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ นอกจากนี้ การทำลายอาหารที่ยังเหมาะสมสำหรับการบริโภคยังอาจถูกลงโทษด้วยค่าปรับในอัตราที่สูง โดยโทษปรับดังกล่าวอาจสูงถึงร้อยละ 10 ของรายได้ประจำปีของผู้จัดจำหน่าย ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้การกำหนดโทษต้องเป็นไปอย่างได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำ โดยพิจารณาจากจำนวนครั้งและปริมาณของอาหารที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายเป็นสำคัญ

ในส่วนของการไม่เสนอข้อตกลงการบริจาคอาหาร กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดระดับที่ห้า (fifth-class offence) มีโทษปรับไม่เกิน 1,500 ยูโร และอาจเพิ่มเป็น 3,000 ยูโรในกรณีที่กระทำความผิด

[49] มาตรา L. 266-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางสังคมและครอบครัว (Code de l’action scociale et des familles)

[50] มาตรา L. 541-15-6 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมประเทศฝรั่งเศส

ซ้ำ การกำหนดโทษในลักษณะดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างแรงจูงใจเชิงลบ (deterrence) ควบคู่กับการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเข้าร่วมระบบการบริจาคอาหารอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในระยะแรกมีลักษณะมุ่งเน้นการกำกับดูแลและการสร้างความร่วมมือมากกว่าการลงโทษเชิงปราบปราม โดยมีรายงานว่าหน่วยงาน Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ได้ดำเนินการศึกษาระดับประเทศในปี ค.ศ. 2021 และพบว่าประมาณร้อยละ 80 ของสถานประกอบการจำนวน 345 แห่งที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายบริจาคอาหารมีการปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายแล้ว[51] สะท้อนให้เห็นว่ากลไกของบทลงโทษถูกใช้ควบคู่กับแนวทางการกำกับดูแลเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายมากกว่าการลงโทษเป็นหลัก

2.2.5 ความท้าทายในการบังคับใช้กฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

แม้ประเทศฝรั่งเศสจะเป็นประเทศต้นแบบด้านกฎหมายลดขยะอาหาร แต่การบังคับใช้ยังเผชิญข้อจำกัดหลายประการ

(1) ขอบเขตกฎหมายและการปฏิบัติตามขั้นต่ำ

กฎหมาย Garot 2016 บังคับให้ห้างค้าปลีกทำสัญญาบริจาคอาหารกับองค์กรการกุศล แต่ไม่ได้กำหนดปริมาณหรือความถี่ขั้นต่ำ เพียงมีสัญญาก็ถือว่าปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ส่งผลให้บางธุรกิจบริจาคเพียงเล็กน้อยก็ไม่ผิดกฎหมาย ขณะเดียวกันองค์กรการกุศลเองก็ไม่ต้องการให้กฎหมายกำหนดปริมาณบริจาคขั้นต่ำเพราะเกรงว่าจะได้รับอาหารคุณภาพต่ำจำนวนมากเกินไปจนจัดการไม่ไหว กฎหมายประเทศฝรั่งเศสจึงมีลักษณะบังคับตามสัญญามากกว่าบังคับตามผลลัพธ์โดยเน้นแรงจูงใจทางภาษีและความสมัครใจมากกว่าการลงโทษจริงจัง

(2) ศักยภาพองค์กรการกุศล

องค์กรผู้รับบริจาคอาหาร เช่น ธนาคารอาหาร ต้องรับภาระหนักขึ้น ทั้งค่าใช้จ่ายด้านโลจิสติกส์ การจัดเก็บ การกระจายอาหารสด และการจัดการขยะ ขณะที่การสนับสนุนจากรัฐยังไม่เพียงพอ ปัญหาการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานและบุคลากรทำให้ทรัพยากรอาหารบางส่วนยังคงสูญเปล่า

(3) กฎหมายเน้นบังคับใช้กับช่วงปลายแต่ไม่ได้ครอบคลุมช่วงต้นน้ำของห่วงโซ่อาหาร

กฎหมายประเทศฝรั่งเศสที่มุ่งลดขยะอาหารยังคงเน้นการบังคับใช้ในช่วงปลายของห่วงโซ่อุปทาน เช่น ซูเปอร์มาร์เก็ต ร้านค้าปลีก และธุรกิจบริการอาหาร ขณะที่ช่วงต้นน้ำอย่างภาคเกษตรกรรม การเก็บเกี่ยว การขนส่ง และการแปรรูปเบื้องต้นเป็นแหล่งกำเนิดขยะอาหารจำนวนมากโดยเฉพาะใน

[51] The Global Foodbanking Network. (2025). *Pioneers in the Flight Against Food Waste: Implementation of Food Waste Deterrence Policies in South Korea, France, and Peru.* https://www.foodbanking.org/wp-content/uploads/2025/02/Full-Paper-Pioneers-in-Fight-Against-Food-Waste.pdf, หน้า 17

ระดับฟาร์มและครัวเรือนกลับยังไม่ได้รับการกำกับดูแลโดยตรง ทั้งที่ปริมาณขยะส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดจากภาคค้าปลีกหรือร้านอาหารเพียงอย่างเดียว

(4) การเน้นแก้ที่ปลายเหตุและปัญหาการผลิตเกินความต้องการ

มาตรการบริจาคและการขายลดราคาถูกมองว่าแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ไม่ได้จัดการสาเหตุเชิงโครงสร้างคือ การผลิตเกินความต้องการจริง การลดขยะอย่างยั่งยืนจึงต้องอาศัยการวางแผนการผลิตที่แม่นยำ การปรับค่านิยมผู้บริโภคและการบริหารจัดการสินค้าคงคลังที่มีประสิทธิภาพ

(5) ความตระหนักรู้และการยอมรับของสังคม

การเปลี่ยนวัฒนธรรมผู้บริโภค เช่น การนำอาหารที่ทานเหลือกลับบ้านโดยใช้ถุงอาหารเหลือ (gourmet bag) ต้องอาศัยทั้งกฎหมายและการรณรงค์ควบคู่กัน แม้มาตรการเริ่มบังคับใช้แล้วแต่ยังต้องติดตามว่าประชาชนและผู้ประกอบการจะปรับตัวได้จริงเพียงใด นอกจากนี้ บางฝ่ายวิจารณ์ว่ากฎหมายเป็นเพียงการยืนยันสิ่งที่ธุรกิจทำอยู่แล้ว ความท้าทายจึงอยู่ที่การสร้างแรงจูงใจระยะยาวและการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

2.2.6 การถอดบทเรียนการจัดการขยะอาหารและอาหารส่วนเกินของประเทศฝรั่งเศสและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

ถอดบทเรียนนโยบายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศฝรั่งเศส

การจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะโดดเด่นคือการวางโครงสร้างกฎหมายแบบหลายระดับ (multi-layered legal framework) ที่ผสานกันระหว่างกฎหมายสหภาพยุโรป กฎหมายแม่บทภายในประเทศผ่านกฎหมายเฉพาะ คือ กฎหมาย Garot 2016 กฎหมาย EGalim 2018 กฎหมาย AGEC 2020 และกฎหมายลำดับรอง ผลลัพธ์คือเกิดระบบกฎหมายที่ทำงานเชื่อมโยงกันในเชิงโครงสร้างและทำให้ประเทศมีทิศทางเชิงนโยบายที่มั่นคงต่อเนื่องตลอดทศวรรษที่ผ่านมา โดยหัวใจสำคัญของกรอบกฎหมาย คือการถ่ายทอดลำดับชั้นการจัดการขยะอาหาร (Food Waste Hierarchy) จาก Waste Framework Directive ของสหภาพยุโรป กล่าวคือ การกำหนดลำดับการจัดการตั้งแต่ (1) การป้องกันการเกิดอาหารส่วนเกิน (prevention) (2) การนำกลับไปใช้เพื่อการบริโภคของมนุษย์เป็นลำดับแรก (human consumption first) ผ่านการบริจาคและการกระจายผ่านธนาคารอาหาร (3) การนำไปใช้เป็นอาหารสัตว์ (4) การรีไซเคิลทางชีวภาพ เช่น ปุ๋ยหมักและการผลิตพลังงานชีวภาพ (5) การกู้คืนพลังงาน และ (6) การกำจัดขั้นสุดท้าย

การขยับจากมาตรการสมัครใจไปสู่กฎหมายบังคับใช้ทีละขั้นซึ่งเป็นนโยบายลดขยะอาหารแบบสมัครใจทำให้ประเทศฝรั่งเศสสามารถสร้างเครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายกลุ่ม ตั้งแต่ค้าปลีก โรงอาหาร องค์กรรับบริจาค ไปจนถึงผู้บริโภค ให้เข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นขยะอาหารก่อนที่จะมีกฎหมายบังคับใช้จึงเป็นจุดเปลี่ยนที่ทำให้รัฐสามารถยกระดับไปสู่การตรากฎหมาย Garot 2016 ได้อย่างราบรื่น เพราะธุรกิจคุ้นเคยกับแนวทาง การพัฒนากฎหมายในระยะถัดมา ได้แก่ กฎหมาย EGalim 2018 และ กฎหมาย AGEC 2020 ก็เกิดขึ้นบนฐานพฤติกรรมเดิมของผู้มีส่วนได้เสีย ทำให้แรงต้านการบังคับใช้

กฎหมายลดลง เนื่องจากผู้ประกอบการได้เริ่มปฏิบัติตามแนวคิดการลดขยะอาหารตั้งแต่ก่อนมีข้อบังคับทางกฎหมายเป็นการสะท้อนถึงวิวัฒนาการเชิงนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไป ไม่ใช่การใช้กฎหมายบังคับอย่างฉับพลัน ซึ่งช่วยให้การบังคับใช้จริงมีความเป็นไปได้สูงกว่า และตอบสนองต่อศักยภาพของผู้ปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลาได้ดีกว่า

กรอบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสใช้การผสานระหว่างมาตรการบังคับทางกฎหมาย และมาตรการส่งเสริมทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้การลดอาหารส่วนเกินและขยะอาหารเกิดผลในเชิงปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยในด้านมาตรการบังคับ รัฐกำหนดให้ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ต้องทำสัญญาบริจาคอาหารกับองค์กรการกุศลที่ได้รับอนุญาต พร้อมทั้งห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการทำลายอาหารที่ยังบริโภคได้ ไม่ว่าจะเป็นการราดสารฟอกขาว การทำให้สินค้าเสียหายโดยเจตนา หรือการทำให้อาหารไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อีกต่อไป มาตรการดังกล่าวถูกยกระดับความเข้มข้นในกฎหมาย AGEC 2020 ซึ่งขยายขอบเขตข้อบังคับจากผู้ค้าปลีกไปสู่ผู้ผลิต ผู้แปรรูป โรงแรม ผู้ประกอบการบริการอาหาร และธุรกิจอีคอมเมิร์ซ ทำให้การป้องกันการทำลายอาหารส่วนเกินเป็นหน้าที่ทางกฎหมายของผู้ประกอบการตลอดห่วงโซ่อาหาร

ในขณะเดียวกัน ประเทศฝรั่งเศสยังใช้มาตรการจูงใจทางภาษี เพื่อเสริมให้มาตรการบังคับสามารถปฏิบัติได้จริงในทางเศรษฐศาสตร์ โดยกำหนดให้ผู้บริจาคอาหารแก่หน่วยงานการกุศลมีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีในอัตราสูงถึงร้อยละ 60 ของมูลค่าอาหารที่บริจาค รวมถึงอนุญาตให้นำต้นทุนโลจิสติกส์ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งและการจัดการอาหารบริจาคมารวมคำนวณในสิทธิประโยชน์ภาษีได้ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวยังคงมีข้อจำกัดเพื่อป้องกันการใช้สิทธิประโยชน์เกินสมควร โดยกำหนดเพดานการลดหย่อนภาษีไม่เกินร้อยละ 0.5 ของยอดขายประจำปีของผู้ประกอบการ

การออกแบบเชิงนโยบายที่ใช้ทั้งมาตรการบังคับและมาตรการจูงใจควบคู่กันก่อให้เกิดกลไก 2 ด้านที่เสริมแรงซึ่งกันและกัน กล่าวคือ (1) การเพิ่มต้นทุนของการไม่บริจาคเนื่องจากผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนอาจถูกลงโทษและสูญเสียความน่าเชื่อถือทางสังคม และ (2) การเพิ่มผลประโยชน์ของการบริจาคผ่านการลดหย่อนภาษีและภาพลักษณ์ด้านความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ทำให้การบริจาคอาหารมีแรงจูงใจทั้งในมิติทางกฎหมายและทางเศรษฐกิจอย่างสมดุล

การขยายขอบเขตผู้รับผิดชอบโดยเริ่มจากกฎหมาย Garot 2016 ซึ่งมุ่งเน้นผู้ค้าปลีกขนาดใหญ่เป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก ซึ่งกำหนดให้ร้านค้าปลีกต้องทำสัญญาบริจาคอาหารและห้ามทำลายอาหารที่ยังบริโภคได้ ส่งผลให้การบริจาคกลายเป็นหน้าที่ทางกฎหมายในระดับค้าปลีก ต่อมากฎหมาย EGalim 2018 ได้ขยายขอบเขตความรับผิดชอบออกไปสู่ภาคบริการอาหารเชิงพาณิชย์ โดยกำหนดให้ภัตตาคารต้องจัดให้มีภาชนะสำหรับนำอาหารกลับบ้าน (doggy bag) และขยายหลักเกณฑ์ไปสู่บริการอาหารในรูปแบบ collective catering ทำให้การลดขยะอาหารไม่จำกัดเฉพาะค้าปลีกอีกต่อไป แต่ครอบคลุมกิจการบริการอาหารที่มีบทบาทสำคัญในระดับผู้บริโภคปลายทาง การปฏิรูปครั้งสำคัญเกิดขึ้นภายใต้กฎหมาย AGEC 2020 ซึ่งขยายความรับผิดชอบไปสู่ผู้ผลิต ผู้แปรรูป ผู้จัดจำหน่าย โรงแรม ร้านอาหาร และธุรกิจ

อีคอมเมิร์ซพร้อมกำหนดภาระหน้าที่ใหม่ ได้แก่ การแยกอาหารที่ยังบริโภคได้ออกจากขยะทั่วไป การจัดทำรายงานปริมาณอาหารส่วนเกินและขยะอาหารประจำปี และการเชื่อมโยงการจัดการอาหารเข้ากับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนของประเทศ เช่น ระบบรีไซเคิล การแยกขยะอินทรีย์ และการปรับปรุงการแสดงฉลาก DDM/DLC

ระบบข้อมูลและตัวชี้วัดเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้กฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศฝรั่งเศสมีประสิทธิผลเชิงโครงสร้าง โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องจัดทำและรายงานปริมาณอาหารส่วนเกินและขยะอาหารประจำปี โดยใช้แบบรายงานมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ข้อมูลดังกล่าวถูกรวบรวมและบริหารจัดการโดยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงสิ่งแวดล้อม และนำไปใช้เป็นฐานในการกำหนดนโยบายเชิงหลักฐาน (evidence-based policymaking) เพื่อระบุภาคส่วนที่ยังมีความท้าทายและกำหนดมาตรการหรือเป้าหมายใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์จริง ระบบข้อมูลที่เป็นมาตรฐานและตรวจสอบได้เช่นนี้มีบทบาทสำคัญในการทำให้กฎหมายไม่เป็นเพียงกรอบบนกระดาษ แต่สามารถกำกับ ติดตาม และประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรมทั่วทั้งประเทศ

นอกจากนี้ องค์กรการกุศลและแพลตฟอร์มดิจิทัล โดยองค์กรการกุศล เช่น Banques Alimentaires ทำหน้าที่เป็นผู้รับบริจาคตามกฎหมาย Garot 2016 และ กฎหมาย AGEC 2020 รวมถึงปฏิบัติหน้าที่คัดแยก เก็บรักษา และกระจายอาหารส่วนเกินผ่านเครือข่ายที่ครอบคลุมทั่วประเทศ ขณะเดียวกัน ภาคเอกชนได้พัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลและสตาร์ทอัพที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้บริจาคและองค์กรรับบริจาค รวมถึงแอปพลิเคชันที่เปิดโอกาสให้ผู้บริโภคซื้ออาหารส่วนเกินก่อนหมดวัน กลไกเหล่านี้ช่วยเสริมให้ระบบการบริจาคและการลดขยะอาหารสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและรองรับข้อกำหนดทางกฎหมายในทางปฏิบัติ

การบังคับใช้กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมิได้อาศัยเพียงบทลงโทษทางกฎหมายเท่านั้น แต่ใช้กลยุทธ์ควบคู่กันเพื่อสร้างแรงกดดันทางสังคมต่อผู้ประกอบการอย่างเป็นระบบ โดยในระยะเริ่มต้นกฎหมาย Garot 2016 แม้จะกำหนดบทลงโทษสำหรับกรณีไม่ปฏิบัติตาม แต่แทบไม่ถูกนำมาใช้จริง เนื่องจากรัฐให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือและการปรับพฤติกรรมมากกว่าการลงโทษ อย่างไรก็ดี ภายใต้กฎหมาย AGEC 2020 รัฐได้ยกระดับความเข้มงวดของมาตรการบังคับใช้ โดยกำหนดโทษปรับในอัตราที่สูงขึ้นถึงระดับหลายหมื่นยูโร เพิ่มอำนาจการตรวจสอบของ DGCCRF และกำหนดมาตรการลงโทษอื่นตามความเหมาะสม เช่น การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ ที่สำคัญกฎหมายยังใช้มาตรการเปิดเผยรายชื่อผู้ฝ่าฝืนซึ่งเป็นกลไกที่สร้างผลกระทบต่อชื่อเสียงของผู้ประกอบการและก่อให้เกิดแรงกดดันทางสังคมโดยตรง ธุรกิจจำนวนมากจึงเลือกปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงภาพลักษณ์เชิงลบ แม้มิได้เผชิญโทษอาญาที่รุนแรง กลไกผสมผสานระหว่างบทลงโทษและแรงกดดันทางสังคมดังกล่าวทำให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิผลโดยไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการลงโทษที่เข้มงวดเกินสมควร

ข้อเสนอแนะการพัฒนากฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศไทยเปรียบเทียบกับแนวทางของประเทศฝรั่งเศส

การศึกษาระบบกฎหมายและนโยบายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศฝรั่งเศสสะท้อนให้เห็นถึงจุดแข็งสำคัญหลายประการที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนากฎหมายและกลไกของประเทศไทยอย่างเป็นระบบ ดังนี้

1. จัดทำกรอบกฎหมายหลายระดับเพื่อสร้างความเชื่อมโยงเชิงนโยบายแบบบูรณาการ

โครงสร้างกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสประกอบด้วยกฎหมายหลายระดับที่ทำงานประสานกัน ได้แก่ กฎหมายแม่บทสิ่งแวดล้อม (Code de l'environnement) กฎหมายเฉพาะ เช่น กฎหมาย Garot 2016 กฎหมาย EGalim 2018 และ กฎหมาย AGEC 2020 ตลอดจนกฎหมายลำดับรองและมาตรฐานปฏิบัติ

ข้อเสนอสำหรับประเทศไทย ควรจัดวางกฎหมายในลักษณะ multi-layered framework โดยเริ่มจากกฎหมายหลักที่กำหนดหลักการและหน้าที่พื้นฐาน และออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดมาตรการเฉพาะ เช่น มาตรฐานการบริจาค การแยกขยะอินทรีย์ และการรายงานข้อมูล

2. บัญญัติลำดับชั้นการจัดการขยะอาหาร (Food Waste Hierarchy) ไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย

ประเทศฝรั่งเศสถ่ายทอดลำดับชั้นการจัดการขยะอาหารจากกฎหมายสหภาพยุโรปและกำหนดให้เป็นหลักการสูงสุดของกฎหมายภายใน โดยแบ่งลำดับตั้งแต่การป้องกัน การบริโภคของมนุษย์ การใช้เป็นอาหารสัตว์ การรีไซเคิล การกู้คืนพลังงาน และการกำจัด เป็นการจัดลำดับความสำคัญของมาตรการที่ช่วยให้ทุกภาคส่วนมีแนวทางที่เป็นระบบและวัดผลได้

ข้อเสนอสำหรับประเทศไทย ควรกำหนด Food Waste Hierarchy เป็นหลักการทางกฎหมายที่ชัดเจนในกฎหมายแม่บทหรือพระราชบัญญัติเฉพาะ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์กำกับการออกกฎหมายลำดับรอง มาตรการภาษี แนวทางการบริจาค และการจัดทำแผนลดขยะอาหารของหน่วยงานรัฐและภาคธุรกิจ

3. ใช้วิธีค่อยเป็นค่อยไปขยับจากมาตรการสมัครใจไปสู่กฎหมายบังคับใช้

ประเทศฝรั่งเศสเริ่มจากมาตรการสมัครใจก่อนพัฒนาสู่กฎหมาย Garot 2016 และต่อเนื่องไปยังกฎหมาย EGalim 2018 และ กฎหมาย AGEC 2020 การค่อย ๆ ขยายระดับข้อบังคับทำให้ภาคธุรกิจมีเวลาเตรียมตัว ขณะเดียวกันภาครัฐได้สร้างฉันทามติทางสังคมและลดแรงต้านจากผู้ปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอสำหรับประเทศไทย ควรเริ่มจากมาตรการสมัครใจ เช่น กรอบความร่วมมือระดับชาติและโครงการนำร่อง ก่อนพัฒนาเป็นข้อบังคับในบางภาคส่วน เช่น ค้าปลีก โรงอาหารของรัฐ และค่อย ๆ ขยายสู่ภาคบริการอาหาร โรงแรม และผู้ผลิต เพื่อให้ภาคธุรกิจปรับตัวได้อย่างสอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละกลุ่ม

4. ผสานมาตรการบังคับกับมาตรการทางเศรษฐศาสตร์อย่างสมดุล

ประเทศฝรั่งเศสใช้มาตรการบังคับ เช่น การทำสัญญาบริจาค การห้ามทำลายอาหาร การขยายความรับผิดชอบตามกฎหมาย AGEC 2020 ควบคู่กับมาตรการภาษี เช่น ลดหย่อนภาษีสูงถึงร้อยละ 60 ของมูลค่าการบริจาค หักค่าใช้จ่ายต้นทุนโลจิสติกส์ กลไกผสมผสานดังกล่าวทำให้การบริจาคมีทั้งแรงผลักและแรงดึงนำไปสู่ผลลัพธ์เชิงปฏิบัติอย่างแท้จริง

ข้อเสนอสำหรับประเทศไทย ควรตรามาตรการบังคับที่จำเป็น เช่น ห้ามทำลายอาหารที่ยังบริโภคได้ และการจัดทำสัญญาบริจาค พร้อมกำหนดมาตรการภาษี เช่น การหักลดหย่อนต้นทุนอาหารบริจาคและค่าใช้จ่ายโลจิสติกส์ เพื่อเพิ่มแรงจูงใจเชิงเศรษฐศาสตร์

5. สร้างระบบรายงานข้อมูล (FLW Reporting) และตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

แนวทางของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้มีระบบรายงานข้อมูลที่เป็นมาตรฐานทั้งประเทศ ใช้เป็นฐานพัฒนานโยบายเชิงหลักฐานและวิเคราะห์ภาคส่วนที่ยังมีปัญหา

ข้อเสนอสำหรับประเทศไทย ควรสร้างระบบรายงานข้อมูล FLW ระดับชาติที่กำหนดรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ และบังคับใช้กับภาคธุรกิจที่มีปริมาณขยะอาหารสูง เช่น ค้าปลีกและภาคบริการอาหาร เพื่อใช้ประกอบการวางแผนนโยบายเชิงวิทยาศาสตร์และการติดตามประเมินผล

6. พัฒนาโครงสร้างสนับสนุน ได้แก่ องค์กรการกุศลและแพลตฟอร์มดิจิทัล

ในประเทศฝรั่งเศส องค์กรการกุศลทำหน้าที่เป็นผู้รับบริจาคที่มีกฎหมายรับรองสถานะ ขณะที่แพลตฟอร์มดิจิทัลช่วยเชื่อมผู้บริจาคเข้ากับผู้รับบริจาคอย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอสำหรับประเทศไทย ควรพัฒนาระบบมาตรฐานสำหรับองค์กรรับบริจาคอาหารให้มีความสามารถด้านคัดแยก เก็บรักษา กระจาย และคุ้มครองความปลอดภัยอาหาร พร้อมสนับสนุนแพลตฟอร์มดิจิทัลที่เชื่อมต่อผู้ประกอบการ ร้านค้า และผู้รับบริจาค เพื่อลดต้นทุนกระบวนการและเพิ่มประสิทธิภาพในการนำอาหารกลับมาใช้ประโยชน์

7. ใช้มาตรการกำกับดูแลที่ผสานบทลงโทษกับแรงกดดันทางสังคม

การบังคับใช้กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสไม่ได้พึ่งบทลงโทษทางอาญาอย่างเดียว แต่ใช้การเปิดเผยรายชื่อผู้ฝ่าฝืน การตรวจสอบของ DGCCRF และโทษปรับที่เหมาะสมเพื่อสร้างแรงกดดันทางสังคม ทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายมีความยั่งยืนและสอดคล้องกับค่านิยมสาธารณะ

ข้อเสนอสำหรับประเทศไทย ควรออกแบบระบบลงโทษที่เหมาะสมกับบริบทไทย เช่น ค่าปรับการเปิดเผยรายชื่อผู้ฝ่าฝืน หรือการพักใช้ใบอนุญาตในกรณีร้ายแรง เพื่อสร้างแรงจูงใจด้านความรับผิดชอบต่อสาธารณะมากกว่าการลงโทษรุนแรงเพียงอย่างเดียว

2.3 นโยบายและกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ในประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการลดปริมาณขยะอาหารและการนำอาหารส่วนเกินกลับมาใช้ประโยชน์ภายใต้กรอบแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน และเป้าหมายการเป็นสังคมไร้ขยะ (zero waste) รัฐบาลได้กำหนดแผนแม่บท Zero Waste Masterplan 2019[52] ซึ่งตั้งเป้าลดปริมาณขยะที่ต้องนำไปฝังกลบลงร้อยละ 30 ภายในปี ค.ศ. 2030 โดยจัดให้ขยะอาหารเป็นหนึ่งใน ขยะที่มีความสำคัญมาก (priority waste) ควบคู่กับขยะอิเล็กทรอนิกส์และขยะบรรจุภัณฑ์

2.3.1 วิวัฒนาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

การจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศสิงคโปร์มีพัฒนาการที่ค่อยเป็นค่อยไปจากการเป็นเพียงประเด็นด้านสุขาภิบาลทั่วไปสู่การเป็นวาระเชิงยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรและเศรษฐกิจหมุนเวียน และท้ายที่สุดนำไปสู่การตรากฎหมายเฉพาะเพื่อสนับสนุนการบริจาคอาหารอย่างปลอดภัยในระดับประเทศ เริ่มแรกการกำกับดูแลยังอยู่ภายใต้กฎหมายด้านสาธารณสุขและการจัดการของเสียในภาพรวม ซึ่งแม้จะเป็นกรอบสำคัญในการควบคุมความสะอาดและการจัดเก็บขยะ แต่ยังไม่ได้แยกความสำคัญของอาหารส่วนเกินหรือขยะอาหารออกจากขยะประเภทอื่น จึงทำให้ประเด็นนี้ยังไม่ถูกมองเป็นทรัพยากรที่ต้องได้รับการบริหารอย่างเป็นระบบ

ต่อมาเมื่อเข้าสู่ช่วงปี ค.ศ. 2010 หน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะ National Environment Agency (NEA) เริ่มยกระดับเรื่องขยะอาหารให้เป็นประเด็นเชิงนโยบายมากขึ้นผ่านการจัดทำคู่มือและแนวปฏิบัติสำหรับภาคธุรกิจประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นร้านอาหาร โรงงานอาหาร ซูเปอร์มาร์เก็ต หรือโรงแรม โดยเน้นหลักการลดการเกิดของเสียตั้งแต่ต้นทาง การบริจาคอาหารส่วนเกิน และการรีไซเคิลหรือบำบัดให้เกิดประโยชน์ ทั้งหมดนี้ยังคงเป็นมาตรการเชิงสมัครใจที่มุ่งสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนปรับระบบจัดการของเสียด้วยตนเอง แต่ก็ถือเป็นก้าวสำคัญที่ทำให้การจัดการอาหารส่วนเกินเริ่มเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมระดับประเทศ

พัฒนาการดังกล่าวปูพื้นสู่การกำหนดทิศทางระดับชาติในช่วงปลายปี ค.ศ. 2010 โดยการประกาศ Zero Waste Masterplan ในปี ค.ศ. 2019 ซึ่งระบุให้ขยะอาหารเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่ต้องจัดการอย่างเร่งด่วน และวางกรอบให้ประเทศสิงคโปร์เปลี่ยนผ่านสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน เป้าหมายนี้นำไปสู่การตรากฎหมาย Resource Sustainability Act 2019 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทด้านการจัดการทรัพยากรที่ครอบคลุมขยะสำคัญ 3 ประเภท ได้แก่ 1. บรรจุภัณฑ์ (packaging waste) 2. ของเสียจากอุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (electrical and electronic waste) และ 3. ขยะอาหาร (food

[52] Ministry of the Environment and Water Resources Singapore. (2019). *Zero Waste Masterplan Singapore.* https://isomer-user-content.by.gov.sg/23/85029cae-9ba1-4144-8a52-26c7f86c04ba/zero-waste-masterplan.pdf

waste) และวางกลไกให้ภาคธุรกิจบางประเภทต้องคัดแยก บำบัด และรายงานปริมาณขยะอาหารอย่างเป็นระบบถือเป็นจุดเปลี่ยนจากมาตรการเชิงสมัครใจไปสู่พันธกรณีทางกฎหมาย

เมื่อมีกฎหมายแม่บทแล้ว รัฐบาลจึงออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้มาตรการคัดแยกและบำบัดขยะอาหารเริ่มมีผลบังคับใช้จริงกับสถานประกอบการขนาดใหญ่ในหลายประเภทอาคาร การกำกับดูแลขยะอาหารจึงเริ่มพัฒนาไปสู่ระบบที่เข้มแข็งขึ้นและเชื่อมโยงกับเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน

ในระยะล่าสุดการพัฒนากฎหมายมิได้จำกัดเพียงการจัดการขยะอาหารในฐานะของเสีย แต่ยังมุ่งสนับสนุนการใช้ประโยชน์อาหารส่วนเกินให้เกิดผลเชิงสังคมและสิ่งแวดล้อมมากที่สุดผ่านการตรา Good Samaritan Food Donation Act 2024 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่ออกแบบมาเพื่อส่งเสริมการบริจาคอาหาร โดยให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริจาคและองค์กรกลางที่รับอาหารบริจาคตราบใดที่ปฏิบัติตามหลักความปลอดภัยตามที่กำหนด ส่งผลให้ผู้บริจาคลดความกังวลด้านความรับผิดของผู้บริจาค และสอดคล้องกับทิศทางของประเทศที่ต้องการให้อาหารส่วนเกินถูกนำกลับมาใช้ประโยชน์ก่อนที่จะกลายเป็นขยะอาหาร

นอกจากนี้ NEA ของประเทศสิงคโปร์ยังใช้กรอบ Food Waste Management Hierarchy ซึ่งมีโครงสร้างและลำดับความสำคัญสอดคล้องกับแนวคิดสากลที่เรียกว่า Food Waste Hierarchy หรือ Food Recovery Hierarchy โดยยึดหลักว่าการป้องกันการเกิดขยะอาหารเป็นลำดับที่สำคัญที่สุด ตามด้วยการนำอาหารส่วนเกินไปใช้ประโยชน์ เช่น การบริจาคหรือกระจายต่อ จากนั้นจึงเป็นการรีไซเคิลหรือบำบัด และท้ายที่สุดคือการกำจัดซึ่งถือเป็นทางเลือกสุดท้าย ทั้งนี้ กรอบที่ NEA ใช้ถือเป็นการประยุกต์ Food Waste Hierarchy ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศแต่ยังคงลำดับความสำคัญตามหลักการเดียวกัน คือ ลดการเกิด ใช้ประโยชน์หรือบริจาค รีไซเคิลหรือบำบัด และกำจัดเป็นที่สุดท้าย[53]

2.3.2 โครงสร้างและสาระสำคัญของกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

Zero Waste Masterplan 2019 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้ประเทศสิงคโปร์ยกระดับการจัดการขยะอาหารให้เป็นหนึ่งในแผน Singapore Zero Waste Masterplan คือ การจัดการขยะอาหาร (food waste) ขยะบรรจุภัณฑ์ (packaging waste) และขยะอิเล็กทรอนิกส์ (e-waste) ที่ต้องได้รับการจัดการอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดเป้าหมายลดการนำของเสียไปฝังกลบ เพิ่มอัตราการรีไซเคิล และผลักดันการเปลี่ยนผ่านจากระบบเศรษฐกิจแบบเส้นตรง (linear economy) ซึ่งมีลักษณะการใช้ทรัพยากรตามลำดับ คือการผลิต การใช้ และการทิ้งไปสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน (circular economy) ในการจัดการของเสียและทรัพยากร แนวทางเชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้วางรากฐานเชิง

[53] National Environment Agency (Singapore). (n.d.). Food waste management. https://www.nea.gov.sg/our-services/waste-management/3r-programmes-and-resources/food-waste-management

นโยบายที่นำไปสู่การตรา Resource Sustainability Act 2019 (RSA 2019) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักด้านการจัดการทรัพยากรของประเทศ[54]

(1) Resource Sustainability Act (RSA)

Resource Sustainability Act 2019 (RSA 2019) เป็นกฎหมายแม่ด้านการจัดการทรัพยากรของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งกำหนดให้ขยะอาหาร (food waste) บรรจุภัณฑ์ (packaging waste) และขยะอิเล็กทรอนิกส์ (e-waste) เป็น priority waste streams ที่ต้องอยู่ภายใต้กลไกการกำกับทางกฎหมาย แทนที่การดำเนินการแบบสมัครใจเพียงอย่างเดียว

ภายใต้ Part 5 Food Waste กฎหมายบัญญัติหน้าที่ของอาคารที่ถูกกำหนดให้เป็นอาคารหรืออาคารชุดที่ถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้ข้อบังคับเฉพาะตามกฎหมาย (prescribed buildings) (รายละเอียดตามตารางที่ 2.1) โดยกำหนดให้

1) ผู้ครอบครองหรือผู้เช่า (occupier) ต้องแยกขยะอาหารออกจากขยะประเภทอื่น และห้ามทิ้งรวมกับขยะทั่วไปภายในอาคาร
2) ผู้จัดการอาคาร (building manager) ต้องจัดให้มีพื้นที่หรือสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการทิ้งและแยกขยะอาหารโดยเฉพาะ
3) สำหรับอาคารใหม่ (new buildings) ที่เข้าเกณฑ์ กฎหมายกำหนดให้มีการบำบัดขยะอาหารภายในพื้นที่อาคาร หรือส่งไปยังสถานที่กำจัดที่ได้รับอนุญาต (licensed waste disposal facility)

กฎหมายยังมอบอำนาจให้หน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะ National Environment Agency (NEA) ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติม เช่น เกณฑ์ของ “prescribed building”, วิธีการบำบัดที่อนุญาต และรูปแบบการรายงานปริมาณขยะอาหาร ทั้งนี้ การบังคับใช้มีลักษณะเป็นการดำเนินการแบบขั้นตอน (phased implementation) ได้แก่

- ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2021 อาคารพาณิชย์และอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ก่อสร้างใหม่ต้องจัดสรรพื้นที่รองรับระบบบำบัดขยะอาหารภายในอาคาร
- ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2024 อาคารที่ถูกกำหนดต้องดำเนินการแยกขยะอาหารเพื่อบำบัดเป็นการบังคับตามกฎหมาย

RSA 2019 ไม่ได้ให้คำนิยามคำว่าขยะอาหาร (food waste) ไว้อย่างชัดแจ้ง ทั้งในส่วนบทบัญญัตินิยามของกฎหมาย และใน Part 5 หากแต่ใช้คำดังกล่าวตามความหมายทั่วไปของขยะอาหารที่เกิดจากกิจกรรมภายในอาคารที่กำหนด อย่างไรก็ดี หากจำเป็น กฎหมายเปิดช่องให้กำหนดนิยามจำเพาะเพิ่มเติม

[54] National Environment Agency (Singapore). (n.d.). 3R guidebook for hotels. https://www.nea.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/3r-guidebook-for-hotels.pdf

ผ่านกฎหมายลำดับรอง[55] อย่างไรก็ดี เมื่อตรวจสอบใน Resource Sustainability (Food Waste Segregation, Treatment and Reporting) Regulations 2024[56] ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองภายใต้ RSA 2019 แม้จะมีบทบัญญัติเรื่อง Definitions อยู่ในมาตรา 2 เพื่อกำหนดความหมายของถ้อยคำที่ใช้ในกฎระเบียบ แต่กลับไม่พบว่าได้กำหนดนิยามของคำว่าขยะอาหาร (food waste) ไว้อย่างชัดแจ้ง ส่งผลให้คำว่าขยะอาหาร (food waste) ถูกใช้ตามความหมายทั่วไปโดยอาศัยลักษณะของกิจกรรมที่กฎระเบียบต้องการควบคุมเป็นตัวกำกับความหมายมากกว่าการนิยามแบบเฉพาะในเชิงกฎหมาย

แม้ RSA 2019 จะไม่มีการบัญญัตินิยามของคำว่าขยะอาหาร (food waste) ไว้อย่างเป็นทางการ แต่หน่วยงานรัฐได้ใช้นิยามเชิงปฏิบัติการที่ปรากฏในเอกสารและคู่มือของ NEA เพื่อกำกับการใช้งานในเชิงนโยบาย โดยหมายถึงเศษอาหารและอาหารที่ไม่ได้รับการบริโภคซึ่งเกิดขึ้นจากครัวเรือน โรงงานอาหาร ร้านอาหาร และธุรกิจค้าปลีกอาหาร แม้นิยามนี้ไม่มีผลในเชิงกฎหมายโดยตรง แต่ถือเป็นเกณฑ์อ้างอิงสำคัญสำหรับการดำเนินนโยบายและมาตรการด้านการจัดการขยะอาหารของประเทศสิงคโปร์[57]

ในด้านการบังคับใช้ บทบัญญัติบางมาตรากำหนดความรับผิดแบบความรับผิดโดยไม่ต้องพิสูจน์ความประมาทหรือเจตนา กล่าวคือ ผู้กระทำจะต้องรับผิดทันทีที่เกิดความเสียหาย หากเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด แม้ว่าจะไม่ได้ตั้งใจหรือไม่ได้ประมาทก็ตาม (strict liability) ซึ่งหมายความว่าการฝ่าฝืนหน้าที่ เช่น การไม่จัดให้มีพื้นที่แยกขยะอาหาร อาจมีโทษปรับหรือโทษจำคุกโดยไม่ต้องพิสูจน์เจตนาของผู้กระทำ[58]

ตารางที่ 2.1 อาคารที่อยู่ภายใต้กรอบการแยกและรายงานขยะอาหาร (Buildings covered under the food waste segregation and reporting framework)[59]

ประเภทอาคาร (Types of Buildings)	เกณฑ์ขั้นต่ำ (Threshold)
พาณิชย์ (Commercial)	
ห้างสรรพสินค้า (Shopping Malls)	พื้นที่บริการอาหารและเครื่องดื่ม (F&B Area*) มากกว่า 3,000 ตร.ม.
โรงแรม (Hotels)	พื้นที่บริการอาหารและห้องจัดเลี้ยง (F&B and Function Area) มากกว่า 3,000 ตร.ม.

[55] Laws of Singapore. (2019). *Resource Sustainability Act 2019 (No. 29 of 2019).* Singapore Statutes Online. https://sso.agc.gov.sg/act/RSA2019

[56] Laws of Singapore. (2024). *Resource Sustainability (Amendment) Regulations 2024 (S 194/2024).* Singapore Statutes Online. https://sso.agc.gov.sg/SL/RSA2019-S194-2024

[57] คู่มือของ National Environment Agency (NEA) *"uneaten food and food scraps from households, food manufacturers, food and beverage establishments and food retail industries"*

[58] อ้างแล้ว, Laws of Singapore. (2024)

[59] National Environmental Agency (Singapore). (2025). *Food Waste Management*. https://www.nea.gov.sg/our-services/waste-management/3r-programmes-and-resources/food-waste-management

ประเภทอาคาร (Types of Buildings)	เกณฑ์ขั้นต่ำ (Threshold)
อุตสาหกรรม (Industrial)	
โรงงานผู้ใช้พื้นที่เดี่ยว (Single-user Factories – SUFs)	ผู้ผลิตอาหารรายใหญ่ (large food manufacturers) ที่มีพื้นที่ดำเนินการมากกว่า 750 ตร.ม.
โรงงานผู้ใช้พื้นที่รวม (Multi-user Factories – MUFs)	มีพื้นที่ใช้สอยรวม (GFA) มากกว่า 20,000 ตร.ม. และมีผู้เช่าเกี่ยวกับอาหารมากกว่า 20 ราย และอย่างน้อยหนึ่งรายเป็นผู้ผลิตอาหารรายใหญ่ที่มีพื้นที่ดำเนินการมากกว่า 750 ตร.ม.

หมายเหตุ: * F&B Area หมายรวมถึงพื้นที่ร้านอาหาร ศูนย์อาหาร ร้านกาแฟ และพื้นที่บริการอาหาร/เครื่องดื่มในอาคาร

ต่อมาเมื่อ 8 มีนาคม 2024 ภายใต้ RSA ได้มีการออกกฎหมายลำดับรองในชื่อ Resource Sustainability หรือ Regulations 2024 (S 194/2024) เพื่อทำให้ Part 5 – Food Waste ของ RSA นำไปใช้ได้จริง โดยแปลงหลักการในกฎหมายแม่ให้เป็นภาระหน้าที่เชิงปฏิบัติสำหรับอาคารและผู้ประกอบการ[60] อาทิเช่น

- ขอบเขตการบังคับใช้ กำหนดให้มีการบังคับใช้กับ prescribed premises ซึ่งหมายถึงอาคารเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ผลิตขยะอาหารในปริมาณมาก โดยอาศัยเกณฑ์เชิงปริมาณ เช่น พื้นที่ประกอบอาหารและเครื่องดื่ม (F&B) เกิน 3,000 ตารางเมตร พื้นที่ผลิตของโรงงานอาหารเกิน 750 ตารางเมตร หรือกรณีของโรงงานหลายผู้ใช้ (multi-user factories) ที่มีพื้นที่ใช้สอยรวมเกิน 20,000 ตารางเมตร หรือมีผู้ประกอบการด้านอาหารจำนวนมากอยู่ภายในอาคาร
- การจัดการขยะอาหารภายใต้กฎระเบียบ (mechanisms) ได้จัดวางกลไกการจัดการขยะอาหารไว้สามส่วน คือ (1) กลไกการแยกขยะที่กำหนดให้มีจุดรวบรวมเฉพาะประเภทและห้ามทิ้งขยะอาหารปะปนกับขยะทั่วไปตามรูปแบบที่ NEA กำหนด (2) กลไกการบำบัด ซึ่งกำหนดให้ใช้กระบวนการบำบัดที่ได้รับอนุญาต เช่น aerobic หรือ anaerobic digestion รวมถึงการบำบัดในสถานที่หรือการส่งต่อไปยังสถานที่บำบัดที่ได้รับอนุญาต และกำหนดให้อาคารใหม่ต้องเตรียมระบบบำบัดตั้งแต่ขั้นตอนอนุมัติแบบ และ (3) กลไกการรายงานและการเก็บข้อมูลที่กำหนดให้ผู้จัดการอาคารจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับปริมาณขยะอาหารที่แยกและวิธีการบำบัด พร้อมเก็บรักษาข้อมูลและเอกสารตามระยะเวลาที่กำหนด

ข้อสังเกต Regulations 2024 เป็นการบังคับใช้กฎระเบียบเป็นแบบขั้นตอน โดยกำหนดให้อาคารใหม่ต้องจัดเตรียมพื้นที่รองรับระบบบำบัดตั้งแต่ปี ค.ศ 2021 ก่อนขยายเป็นการบังคับแยกและบำบัดขยะอาหารสำหรับอาคารใหม่และบางอาคารเดิมตั้งแต่ปี ค.ศ. 2024 และค่อย ๆ ครอบคลุมอาคารเดิมทั้งหมดในช่วงปี ค.ศ. 2025–2028 ซึ่งสอดคล้องกับการเปิดดำเนินงานของศูนย์บำบัด Tuas Nexus

[60] อ้างแล้ว, Laws of Singapore. (2024)

ทั้งนี้ Regulations 2024 ทำให้ประเทศสิงคโปร์เปลี่ยนจากแนวปฏิบัติสมัครใจสู่ระบบบังคับตามกฎหมาย โดยมุ่งควบคุมผู้ผลิตขยะอาหารรายใหญ่ เสริมแรงจูงใจในการลงทุนเทคโนโลยีบำบัด และเชื่อมโยงการจัดการขยะอาหารเข้ากับโครงสร้างพื้นฐานระดับชาติภายใต้กรอบเศรษฐกิจหมุนเวียนและ Zero Waste Masterplan

(2) Good Samaritan Food Donation Act 2024

เป็นกฎหมายที่สร้างหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองผู้บริจาคอาหารที่ดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการกุศล สาระสำคัญประกอบด้วย

ขอบเขตการบังคับใช้

กฎหมายครอบคลุมถึงบุคคลหรือนิติบุคคลใด ๆ ที่บริจาคอาหารเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการกุศลหรือการสงเคราะห์โดยไม่มีการแลกเปลี่ยนเป็นเงินหรือผลตอบแทนอื่น กล่าวคือครอบคลุมทั้งกรณีการบริจาคผ่านองค์กร เช่น ธนาคารอาหารและมูลนิธิ ตลอดจนการบริจาคโดยตรงแก่ผู้ยากไร้ ทั้งนี้ หากการมอบอาหารมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนไม่ว่ารูปแบบใด แม้เพียงค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการเล็กน้อย การกระทำนั้นจะไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมาย

การคุ้มครองผู้บริจาค

กฎหมายกำหนดให้ผู้บริจาคอาหารเพื่อการกุศลได้รับการยกเว้นความรับผิดทั้งทางแพ่งและอาญา หากผู้บริโภคอาหารบริจาคได้รับบาดเจ็บ เจ็บป่วย หรือเสียชีวิตจากการบริโภคอาหารดังกล่าว โดยมีเงื่อนไขว่าผู้บริจาคต้องปฏิบัติตามมาตรการด้านความปลอดภัยอาหารที่กฎหมายกำหนด กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายได้สร้างหลักปลดเปลื้องความรับผิด (liability waiver) แก่ผู้บริจาคภายใต้ข้อกำหนดด้านความปลอดภัยที่เคร่งครัดตามมาตรา 4[61] ที่กำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้บริจาคอาหารจากความรับผิดทางแพ่งและทางอาญา หากเกิดความเสียหายภายหลังการบริโภค ทั้งนี้ ผู้บริจาคจะได้รับการคุ้มครองต่อเมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไข 4 ประการ ดังนี้

1) อาหารที่บริจาคต้องอยู่ในสภาพปลอดภัยและเหมาะสมต่อการบริโภคในขณะส่งมอบ และต้องไม่เข้าข่ายเป็นอาหารที่ไม่ปลอดภัย หรืออาหารที่ไม่เหมาะสมตามความหมายของกฎหมายอาหาร
2) ผู้บริจาคต้องแจ้งผู้รับบริจาคเกี่ยวกับวิธีการเก็บรักษาหรือการจัดการพิเศษเพื่อให้อาหารยังคงปลอดภัยสำหรับการบริโภค
3) ผู้บริจาคต้องระบุระยะเวลาที่ควรบริโภคอาหารนั้น เช่น วันหมดอายุ หรือช่วงเวลาที่อาหารยังคงอยู่ในสภาพที่เหมาะสม

[61] Good Samaritan Food Donation Act 2024 (Singapore), section 4.

4) ผู้บริจาคต้องดำเนินการอย่างสมควรเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดด้านความปลอดภัยและสุขอนามัยอาหารที่เกี่ยวข้องจนถึงเวลาก่อนส่งมอบ เช่น การปฏิบัติตามกฎหมายสุขลักษณะในการเตรียมและขนส่งอาหาร

หากผู้บริจาคดำเนินการครบทั้ง 4 เงื่อนไข จะได้รับการคุ้มครองจากความรับผิดทุกประการ แม้ผู้บริโภคภายหลังเกิดการเจ็บป่วยหรืออันตรายจากอาหารที่บริจาค อย่างไรก็ดี หากเกิดปัญหาด้านความปลอดภัยอาหาร Singapore Food Agency (SFA) ยังคงมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงและบังคับใช้กฎหมายอาหารได้ตามปกติ โดยผู้บริจาคต้องแสดงพยานหลักฐานการปฏิบัติตามเงื่อนไขทั้งสี่ก็เพียงพอที่จะพ้นจากความรับผิด

3. ข้อยกเว้นการปลดเปลื้องความรับผิด[62]

การปลดเปลื้องความรับผิดจะไม่ครอบคลุม อยู่ 2 กรณี ได้แก่

(1) การมอบอาหารในความสัมพันธ์ส่วนตัว เช่น การให้เพื่อน เพื่อนร่วมงาน หรือบุคคลใกล้ชิด โดยไม่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายหรือกิจกรรมการกุศล การกระทำดังกล่าวไม่ถือเป็นการบริจาคเพื่อการกุศล

(2) การมอบอาหารโดยมีความสัมพันธ์เชิงการจ้างงาน เช่น นายจ้างจัดหาอาหารหรือที่พักพร้อมอาหารให้แก่ลูกจ้างหรือผู้ช่วยในบ้าน เพื่อแลกเปลี่ยนกับการทำงานหรือบริการ ซึ่งไม่เข้าข่ายเป็นการบริจาคในเชิงกุศลเช่นกัน

ทั้งสองกรณี ไม่ถือว่าเป็นการบริจาคเพื่อการกุศลตามกฎหมาย และผู้ให้ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองจากการยกเว้นความรับผิดตามกฎหมาย

4. คำนิยามด้านความปลอดภัยของอาหาร

แม้ Good Samaritan Food Donation Act 2024 จะมิได้ให้นิยามคำว่าอาหารส่วนเกิน (surplus food) โดยตรง แต่กฎหมายได้อ้างอิงมาตรฐานจาก Sale of Food Act 1973[63] โดยกำหนดให้ใช้ความหมายของอาหารไม่ปลอดภัย (unsafe food) และอาหารไม่เหมาะสม (unsuitable food) เป็นเกณฑ์ขั้นต่ำในการพิจารณาว่าอาหารใดสามารถบริจาคได้ อาทิเช่น

- อาหารไม่ปลอดภัย (Section 2C, Sale of Food Act) ได้แก่ อาหารที่โดยสภาพทั่วไปอาจก่อให้เกิดการเจ็บป่วย บาดเจ็บ หรืออันตรายต่อผู้บริโภค แม้เก็บรักษาและบริโภคตามวิธีปกติ อย่างไรก็ดี กฎหมายยกเว้นอาหารที่ไม่เป็นอันตรายเพียงเพราะผู้บริโภคบางรายไม่ชอบ มีข้อจำกัดทางศีลธรรมและศาสนา หรือมีความเสี่ยงเฉพาะบุคคล เช่น อาการแพ้
- อาหารไม่เหมาะสม (Section 2D, Sale of Food Act) ได้แก่ อาหารที่เสื่อมสภาพ ปนเปื้อน มีสารเคมีหรือชีวภาพที่ไม่สมควรปรากฏ หรือบรรจุภัณฑ์เสียหายจนกระทบต่อคุณภาพ ทั้งนี้กฎหมายยกเว้นอาหารที่ยังอยู่ในมาตรฐานความปลอดภัย เช่น มีสารตกค้างทางการเกษตรไม่เกินเกณฑ์

[62] Good Samaritan Food Donation Act 2024 (Singapore), section 5.

[63] Laws of Singapore. (2020). Sales of Food Act 1973 (Rev. Ed. 2020). https://sso.agc.gov.sg//Act/SFA1973

ต่อมา SFA ได้เผยแพร่ Guidelines for Food Donation[64] เพื่อใช้ประกอบการบังคับใช้ Good Samaritan Food Donation Act 2024 ทำหน้าที่เป็นเอกสารนโยบายเชิงอธิบายเพื่อสนับสนุนการบังคับใช้ Good Samaritan Food Donation Act 2024 และช่วยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ผู้บริจาค และผู้ดำเนินการรับกระจายอาหารต้องปฏิบัติตามเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย SFA ได้วางโครงสร้างของแนวปฏิบัติในสามมิติหลัก คือ

1) คำจำกัดความที่สำคัญในทางปฏิบัติ (operational definitions) เช่น food donor, intermediary และ donation เพื่อให้ผู้มีหน้าที่ภายใต้กฎหมายเข้าใจขอบเขตการคุ้มครองของ Good Samaritan Food Donation Act 2024 ไม่คลุมเครือ โดยเฉพาะคำว่า donation ซึ่งเน้นลักษณะ without consideration หมายความว่าอาหารต้องบริจาคโดยไม่มีการตอบแทนใด ๆ ทั้งสิ้น เพื่อให้กฎหมายใช้ได้เฉพาะกรณีที่เป็นการบริจาคเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างแท้จริง
2) เงื่อนไขในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย (liability protection conditions) วางหลักว่าการคุ้มครองทางแพ่งและอาญาจะมีผลต่อเมื่อผู้บริจาคและผู้รับกลางปฏิบัติตาม เงื่อนไขที่เข้มงวดสี่ประการ ได้แก่
   - อาหารต้องไม่เป็น “unsafe” หรือ “unsuitable” ณ เวลาที่บริจาค
   - ผู้บริจาคต้องแจ้งข้อมูลเงื่อนไขการจัดเก็บหรือขนส่งที่จำเป็นแก่ผู้รับกลาง
   - ต้องไม่มีการจัดการหรือเปลี่ยนสภาพอาหารด้วยความประมาทหรือเจตนาให้เกิดความเสี่ยงต่อผู้บริโภค
   - ผู้บริจาคต้องปฏิบัติตามกฎหมายความปลอดภัยอาหารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งครอบคลุมทั้งกฎหมายปัจจุบันและกฎหมายใหม่อย่าง Food Safety and Security Bill (FSSB) ที่เข้ามาเป็นโครงสร้างหลักด้านความปลอดภัยอาหารของประเทศ
3) แนวทางปฏิบัติด้านความปลอดภัยอาหารที่จำเพาะต่อประเภทอาหาร (food safety requirements) เช่น อาหารร้อน อาหารแช่แข็ง อาหารพร้อมบริโภค เนื้อสัตว์ ผลิตภัณฑ์นม โดยระบุอุณหภูมิควบคุม เงื่อนไขการจัดเก็บ การขนส่ง และความสมบูรณ์ของบรรจุภัณฑ์ รวมถึงแนวปฏิบัติการตรวจสอบก่อนบริจาค เช่น ไม่อนุญาตให้ “thaw and refreeze” อาหารแช่แข็ง และต้องตรวจสอบ expiry date และ packaging integrity อย่างเคร่งครัด แนวปฏิบัติเหล่านี้ช่วยสร้างมาตรฐานด้านความปลอดภัยอาหารในระดับปฏิบัติที่ผู้บริจาคต้องปฏิบัติ เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(3) มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับแรงจูงใจทางภาษี

[64] Singapore Food Agency. (n.d.). *Guidelines for food donation.* Government of Singapore. https://www.sfa.gov.sg/docs/default-source/food-donation/guidelines-for-food-donation.pdf

ประเทศสิงคโปร์กำหนดให้การบริจาคเงิน (cash donations) แก่องค์กรที่ได้รับการรับรองเป็น Institution of a Public Character (IPC)[65] สามารถหักลดหย่อนภาษีได้สูงสุด 2.5 เท่าของยอดบริจาคตามหลักเกณฑ์ที่ IRAS กำหนด อย่างไรก็ตาม IRAS ระบุชัดเจนว่าการบริจาคที่สามารถนำไปหักลดหย่อนภาษีได้ (tax-deductible donations) ครอบคลุมการบริจาคบางประเภท ได้แก่ เงินบริจาค การบริจาคหุ้น โบราณวัตถุ และที่ดินหรืออาคารเท่านั้น ขณะที่การบริจาคในลักษณะสิ่งของหรือการบริจาคในรูปแบบสิ่งของหรือบริการแทนการบริจาคเป็นเงินสดรวมถึงอาหารเพื่อบริโภค ไม่ถือเป็นการบริจาคที่ได้รับสิทธิหักลดหย่อนภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการบริจาคดังกล่าวมีลักษณะเป็นการให้ที่มีผลประโยชน์ตอบแทนหรือใกล้เคียงกับการขายหรือแลกเปลี่ยน[66]

นอกจากนี้ องค์กรที่มีสถานะ IPC เช่น Food from the Heart ระบุว่าเฉพาะการบริจาคเงินเท่านั้นที่สามารถออกใบเสร็จเพื่อใช้สิทธิหักลดหย่อนภาษีได้ ส่วนการบริจาคอาหารหรือสิ่งของไม่เข้าข่ายได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว ดังนั้น แม้สิงคโปร์จะมีมาตรการลดหย่อนภาษีสำหรับเงินบริจาคแก่ IPC ซึ่งรวมถึงองค์กรที่ดำเนินงานด้านการช่วยเหลืออาหาร แต่ยังไม่มีมาตรการทางภาษีเฉพาะสำหรับการบริจาคอาหารส่วนเกินหรือการลดขยะอาหาร ทำให้ผู้ประกอบการยังขาดแรงจูงใจทางการเงินในการบริจาคอาหารเมื่อเทียบกับการบริจาคเป็นเงินสด[67]

(4) การใช้เทคโนโลยีในการบริหารจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

ประเทศสิงคโปร์ให้ความสำคัญต่อการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในทุกขั้นตอนของการจัดการขยะอาหาร ตั้งแต่กระบวนการกำจัดไปจนถึงการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ภายใต้กรอบกฎหมาย RSA ได้กำหนดให้สถานประกอบการขนาดใหญ่ต้องติดตั้งระบบบำบัดขยะอาหารภายในอาคาร เช่น เครื่องย่อยหรือระบบหมักอินทรีย์ เพื่อเปลี่ยนเศษอาหารเป็นปุ๋ย น้ำที่สามารถนำกลับมาใช้ หรือวัสดุอื่น ๆ ที่มีมูลค่า การใช้เทคโนโลยีดังกล่าวช่วยลดปริมาณขยะอาหารที่ต้องเผาหรือฝังกลบ และส่งเสริมการสร้างคุณค่าจากเศษอาหาร (food valorization) เช่น การผลิตอาหารสัตว์ ปุ๋ยหมัก หรือน้ำที่ไม่ใช้ดื่ม

เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามกฎหมาย รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุน 3R Fund[68] เพื่อช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการที่ติดตั้งระบบบำบัดขยะอาหารล่วงหน้าก่อนถึงกำหนดบังคับ นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาเทคโนโลยีข้อมูลและแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อบริหารจัดการอาหารส่วนเกิน ตัวอย่างเช่น แพลตฟอร์ม D2L.sg ที่ใช้ระบบจับคู่อัจฉริยะ (intelligent matching) เชื่อมโยงอาหารส่วนเกินจากธุรกิจ

---

[65] The following types of donations are tax deductible when donated to an IPC: Cash Donations, Shares Donations, Artefact Donations, Public Art Tax Incentive Scheme, Land and Building Donations

[66] Inland Revenue Authority of Singapore. (n.d.). *Donations & tax deductions*. https://www.iras.gov.sg/taxes/other-taxes/charities/donations-tax-deductions

[67] Food from the Heart. (n.d.). *Donations: Frequently asked questions*. https://www.foodfromtheheart.sg/faq/donations

[68] National Environmental Agency (Singapore). (n.d.). *3R Fund.* https://www.nea.gov.sg/programmes-grants/grants-and-awards/3r-fund

ไปยังครอบครัวที่ต้องการ พร้อมทั้งติดตามปริมาณอาหารที่นำกลับมาใช้ใหม่ เพื่อช่วยให้ธุรกิจปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านการจัดการขยะอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในระดับโครงสร้างพื้นฐาน รัฐบาลยังอยู่ระหว่างการจัดตั้งศูนย์บำบัดขยะอาหารส่วนกลางขนาดใหญ่เพื่อเปลี่ยนขยะอาหารเป็นพลังงาน โดยการผลิตก๊าซชีวภาพสำหรับการผลิตไฟฟ้าซึ่งจะช่วยยกระดับขีดความสามารถของประเทศในการจัดการขยะอาหารให้มีประสิทธิผลและยั่งยืนยิ่งขึ้น

2.3.3 บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

กฎหมายและนโยบายของประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบและชัดเจน โดยสามารถแบ่งได้ดังนี้

(1) หน่วยงานภาครัฐ

- Ministry of Sustainability and the Environment (MSE) กำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติ เช่น Zero Waste Masterplan และผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- National Environment Agency (NEA) กำกับและบังคับใช้กฎหมายด้านการจัดการขยะและสิ่งแวดล้อม รวมถึงบทบัญญัติใน RSA ที่บังคับให้สถานประกอบการแยกและบำบัดขยะอาหารมีอำนาจตรวจสอบและดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืน รวมถึงกำหนดประเภทอาคารที่เข้าข่ายเป็น prescribed building และสนับสนุนธุรกิจผ่านกองทุน เช่น 3R Fund
- Singapore Food Agency (SFA) กำกับดูแลมาตรฐานและความปลอดภัยอาหาร รวมถึงอาหารบริจาค มีหน้าที่ออกแนวทางการบริจาคอาหารอย่างปลอดภัย ตรวจสอบกรณีมีข้อร้องเรียน และดำเนินการตามกฎหมายอาหารหากพบความประมาทเลินเล่อร้ายแรง

(2) เจ้าของหรือผู้จัดการอาคาร ภายใต้ RSA ผู้จัดการอาคารประเภทที่กำหนด เช่น ห้างสรรพสินค้า โรงแรม หรืออาคารอุตสาหกรรมอาหาร ต้องจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการคัดแยกและบำบัดขยะอาหาร รวมทั้งจัดทำรายงานประจำปีส่งหน่วยงานรัฐ

(3) ผู้ครอบครองหรือผู้เช่าพื้นที่ในอาคาร ได้แก่ ผู้ประกอบการร้านอาหาร ร้านค้า และร้านสะดวกซื้อ (ซูเปอร์มาร์เก็ต) ซึ่งเป็นผู้ก่อขยะอาหารต้องคัดแยกขยะอาหารตามระบบของอาคาร หากไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดและถูกลงโทษตามกฎหมาย

(4) ผู้รับเก็บและผู้ดำเนินการบำบัดขยะอาหาร ผู้เก็บขนและโรงงานบำบัดต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐและผ่านมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม เช่น โรงงานหมักก๊าซชีวภาพหรือผลิตปุ๋ยอินทรีย์ ทั้งนี้ประเทศสิงคโปร์อยู่ระหว่างก่อสร้างศูนย์กำจัดขยะอาหารขนาดใหญ่เพื่อผลิตพลังงานทดแทน

(5) ผู้บริจาคอาหารส่วนเกิน ผู้บริจาคไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจหรือบุคคลทั่วไป ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขด้านความปลอดภัย 4 ประการที่กฎหมายกำหนด จึงจะได้รับความคุ้มครองจากความรับผิดทางกฎหมาย ทำให้การบริจาคอาหารมีความน่าเชื่อถือและปลอดภัย

(6) องค์กรการกุศลและองค์กรตัวกลาง เช่น ธนาคารอาหารหรือมูลนิธิ ทำหน้าที่รับ คัดแยก และกระจายอาหารส่วนเกินไปยังผู้ยากไร้ พร้อมทั้งให้คำแนะนำแก่ผู้รับและประสานงานกับหน่วยงานรัฐหากเกิดปัญหาด้านความปลอดภัย

(7) ผู้บริโภคหรือผู้รับอาหารบริจาค แม้กฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่โดยตรง แต่ผู้รับมีบทบาทสำคัญในการเก็บรักษาและบริโภคอาหารตามคำแนะนำ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและลดการสูญเสียภายหลังการแจกจ่าย

สรุป ระบบการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศสิงคโปร์เป็นการบูรณาการหลายฝ่าย ตั้งแต่ภาครัฐที่กำหนดนโยบายและกฎหมาย ภาคธุรกิจและอาคารที่ลงทุนและปฏิบัติตามมาตรการ ผู้บริจาคและองค์กรการกุศลที่เป็นกลไกเชื่อมโยง ไปจนถึงผู้บริโภคที่ใช้ประโยชน์อาหารอย่างมีความรับผิดชอบ

2.3.4 บทกำหนดโทษ

(1) Resource Sustainability Act 2019

บทบัญญัติใน Part 5 Food Waste กำหนดฐานความผิดและโทษต่อผู้ที่ฝ่าฝืนหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการขยะอาหารแบ่งได้เป็น 4 กลุ่มหลัก ดังนี้

1) ผู้ครอบครองอาคาร (occupiers of prescribed buildings) ตามมาตรา 26 กำหนดให้ผู้ครอบครองอาคารที่ถูกกำหนด (prescribed building) ต้องคัดแยกขยะอาหารออกจากขยะประเภทอื่นภายในอาคารนำขยะอาหารที่คัดแยกแล้วไปกำจัดเฉพาะในสถานที่ที่กฎหมายกำหนด

   หากฝ่าฝืนโดยไม่มีเหตุอันสมควรจะมีความผิดต้องโทษปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ ความผิดฐานนี้ไม่ใช่ความรับผิดโดยเคร่งครัด (strict liability) เนื่องจากกฎหมายเปิดช่องให้ผู้ครอบครองอ้างเหตุอันสมควรเพื่อปฏิเสธความรับผิดได้

2) การจัดการทางเลือก (approved alternative arrangements) ตามมาตรา 27 ผู้ครอบครองอาคารสามารถยื่นขออนุมัติเป็นลายลักษณ์อักษรจากหน่วยงานที่กำกับ (Agency) เพื่อใช้วิธีจัดการขยะอาหารทางเลือก เช่น การบำบัดในสถานที่เอง การว่าจ้างผู้รับจ้างที่ได้รับใบอนุญาตให้นำไปบำบัดในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตหรือสถานที่กำจัดสาธารณะ

   หากฝ่าฝืนหน้าที่หลังได้รับอนุมัติจะต้องโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากเป็นความผิดต่อเนื่อง ศาลสามารถกำหนดโทษปรับเพิ่มเติมไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อวัน ความผิดฐานนี้

ไม่ใช่ความรับผิดโดยเคร่งครัด (strict liability) เนื่องจากกฎหมายเปิดช่องให้ผู้ครอบครองอ้างเหตุอันสมควรเพื่อปฏิเสธความรับผิดได้

3) ผู้จัดการอาคาร (Building managers) ตามมาตรา 27A–27B กำหนดต้องจัดให้มีสถานที่หรือภาชนะสำหรับการคัดแยกและทิ้งขยะอาหารโดยเฉพาะ หากไม่ปฏิบัติจะต้องโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ รวมทั้งอาจถูกปรับรายวันไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สิงคโปร์หากยังฝ่าฝืน ฐานความผิดนี้มีลักษณะเป็น strict liability offence กล่าวคือความรับผิดเกิดขึ้นทันทีที่มีการกระทำผิดโดยไม่จำต้องพิสูจน์เจตนาหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำ

   นอกจากนี้ มาตรา 27B ผู้จัดการอาคารต้องจัดให้มีการบำบัดขยะอาหารที่ถูกคัดแยก โดยหากเป็นอาคารใหม่ต้องบำบัดในสถานที่ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้ส่งไปยังสถานที่กำจัดที่ได้รับอนุญาตหากเป็นอาคารเดิมสามารถเลือกบำบัดในสถานที่หรือส่งไปกำจัดภายนอกได้ หากฝ่าฝืนต้องโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ ฐานความผิดนี้มีลักษณะเป็น strict liability offence กล่าวคือ ความรับผิดเกิดขึ้นทันทีที่มีการกระทำผิดโดยไม่จำต้องพิสูจน์เจตนาหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำ

4) การรายงานและการเก็บบันทึก (reporting and record-keeping) ตามมาตรา 27C กำหนดให้ผู้จัดการอาคารและผู้ครอบครองที่ได้รับอนุญาตต้องจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับปริมาณและวิธีการบำบัดขยะอาหาร หากฝ่าฝืนต้องโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ และหากฝ่าฝืนต่อเนื่องศาลอาจสั่งปรับรายวันไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สิงคโปร์

   มาตรา 27D การรายงานต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กำหนด หากรายงานไม่สมบูรณ์หรือล่าช้า มีโทษปรับตั้งแต่ 5,000–10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน (สำหรับการกระทำผิดซ้ำ) ฐานความผิดนี้มีลักษณะเป็น strict liability offence กล่าวคือ ความรับผิดเกิดขึ้นทันทีที่มีการกระทำผิดโดยไม่จำต้องพิสูจน์เจตนาหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำ

   มาตรา 27E ผู้มีหน้าที่รายงานต้องเก็บบันทึกอย่างครบถ้วนตามระยะเวลาที่กำหนด หากฝ่าฝืน ต้องโทษปรับเช่นเดียวกับมาตรา 27D

สรุป Part 5 ของ RSA กำหนดมาตรการทางกฎหมายครบวงจรตั้งแต่การคัดแยก การบำบัด การจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน ไปจนถึงการรายงานและการเก็บบันทึก พร้อมวางโทษปรับและโทษจำคุกในกรณีฝ่าฝืน โดยส่วนใหญ่เป็น strict liability offences ซึ่งไม่จำเป็นต้องพิสูจน์เจตนา ซึ่งสะท้อนถึงความเข้มงวดของประเทศสิงคโปร์ในการบังคับใช้กฎหมายด้านการจัดการขยะอาหาร

(2) Good Samaritan Food Donation Act 2024

เป็นกฎหมายส่งเสริม มิใช่กฎหมายเชิงห้ามหรือเชิงบังคับโดยตรง ดังนั้นกฎหมายจึงมิได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้บริจาคโดยตรง แต่กำหนดเงื่อนไขเพื่อให้ผู้บริจาคได้รับความคุ้มครองจากความรับผิดหากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ผู้บริจาคจะพ้นจากความคุ้มครองและอาจต้องรับผิดตามกฎหมายอื่น

2.3.5 ความท้าทายในการบังคับใช้กฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

แม้ประเทศสิงคโปร์จะมีกฎหมายและนโยบายสนับสนุน แต่ในทางปฏิบัติยังเผชิญกับความท้าทายหลายประการ ได้แก่

(1) ต้นทุนและความพร้อมของภาคธุรกิจ การปฏิบัติตาม RSA โดยเฉพาะในอาคารขนาดใหญ่ต้องลงทุนสูง ทั้งการติดตั้งระบบย่อยหรือหมักขยะอาหารและการจัดหาพื้นที่รองรับ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่ออาคารเก่าหรือธุรกิจที่มีข้อจำกัดด้านทุน แม้ว่าจะมี 3R Fund สนับสนุนแต่ยังจำกัดวงเงินและเวลาจึงทำให้หลายธุรกิจยังปรับตัวได้ไม่เต็มที่

(2) ขอบเขตความครอบคลุมของกฎหมาย RSA มุ่งควบคุมผู้ก่อขยะรายใหญ่ เช่น ห้างสรรพสินค้า โรงแรม และโรงงานอาหาร แต่ไม่ครอบคลุมผู้ประกอบการรายย่อย เช่น ร้านอาหารเล็กหรือแผงตลาดสด ซึ่งรวมกันแล้วสร้างขยะอาหารจำนวนมาก การจัดการจึงยังต้องพึ่งมาตรการเชิงสมัครใจและการรณรงค์สร้างจิตสำนึกซึ่งอาจไม่สม่ำเสมอ

(3) พฤติกรรมและการปรับตัวของผู้เกี่ยวข้อง การแยกและจัดการขยะอาหารต้องอาศัยการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ประกอบการและพนักงานซึ่งบางครั้งถูกมองว่าเป็นภาระ ขณะที่ผู้บริจาคอาหารต้องเผชิญขั้นตอนเพิ่มขึ้น เช่น การตรวจสอบคุณภาพและจัดทำบันทึกตามกฎหมาย Good Samaritan ทำให้บางรายลังเลการสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการแยกและบริจาคอาหารจึงเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาและการรณรงค์ต่อเนื่อง

(4) การบังคับใช้และการติดตามผล แม้กฎหมายให้อำนาจตรวจสอบแต่การตรวจครอบคลุมทุกสถานประกอบการใหญ่เป็นเรื่องท้าทาย เนื่องจากต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก อีกทั้งการตรวจสอบว่าขยะถูกบำบัดจริงตามรายงานยังทำได้ยากหากมีการรายงานเท็จหรือปฏิบัติไม่ตรงตามข้อกำหนด

(5) แรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ที่จำกัด ประเทศสิงคโปร์ยังไม่มีมาตรการภาษีหรือสิทธิประโยชน์ทางการเงินสำหรับการบริจาคอาหารโดยตรงทำให้ต้นทุนแฝง เช่น ค่าแรงในการคัดแยกและขนส่งไม่ได้รับการชดเชย ธุรกิจบางแห่งจึงมองว่าการทิ้งขยะยังถูกกว่าการบริจาค ความท้าทายอยู่ที่การพิจารณาเพิ่มมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การลดหย่อนภาษีสำหรับอาหารบริจาค

(6) โครงสร้างพื้นฐานรองรับที่ยังไม่สมบูรณ์ แม้ประเทศสิงคโปร์กำลังพัฒนาโรงงานแปรรูปขยะอาหารและระบบรีไซเคิลใหม่ ๆ แต่ปัจจุบันยังพึ่งการเผาทำลายเป็นหลัก หากโครงสร้างพื้นฐานปลายทางไม่เพียงพอ การบังคับให้แยกขยะก็อาจไม่เกิดผลเต็มที่ รัฐจึงจำเป็นต้องลงทุนต่อเนื่องและส่งเสริมเทคโนโลยีรีไซเคิลขยะอาหาร

(7) ความปลอดภัยและความเชื่อมั่นในการบริจาคอาหาร แม้กฎหมาย Good Samaritan จะคุ้มครองผู้บริจาค แต่ความเชื่อมั่นของสังคมยังคงเป็นประเด็นสำคัญ หากมีกรณีอาหารบริจาคก่อให้เกิดอันตรายอาจส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจในการบริจาค รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องกำกับมาตรฐาน ตรวจสอบ และสื่อสารเชิงรุกเพื่อรักษาความน่าเชื่อถือของระบบ

2.3.6 การถอดบทเรียนการจัดการขยะอาหารและอาหารส่วนเกินของประเทศสิงคโปร์และข้อเสนอสำหรับประเทศไทย

ถอดบทเรียนนโยบายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศสิงคโปร์

การจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศสิงคโปร์สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประเด็นดังกล่าวไม่ได้ถูกมองในฐานะเพียงมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมหรือสุขาภิบาลที่แยกออกจากนโยบายอื่น หากแต่ถูกบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์เศรษฐกิจหมุนเวียนและเป้าหมายการเป็นสังคมไร้ขยะอย่างเป็นระบบ แผนแม่บท Zero Waste Masterplan 2019 ทำหน้าที่เป็นกรอบนโยบายระดับชาติเชิงยุทธศาสตร์ กำหนดให้ขยะอาหารเป็นหนึ่งใน “priority waste streams” ควบคู่กับขยะบรรจุภัณฑ์และขยะอิเล็กทรอนิกส์ ตั้งเป้าลดการฝังกลบและผลักดันการเปลี่ยนผ่านจากระบบเศรษฐกิจแบบเส้นตรงไปสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน แนวนโยบายดังกล่าวได้รับการสถาปนาในระดับกฎหมายผ่าน Resource Sustainability Act 2019 ซึ่งกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดขยะอาหารรายใหญ่มีหน้าที่ตามกฎหมายในด้านการคัดแยก การบำบัด และการรายงานข้อมูล โดยใช้กลไกการบังคับใช้แบบค่อยเป็นค่อยไปควบคู่กับบทกำหนดโทษในลักษณะความรับผิดอย่างเคร่งครัด (strict liability) เพื่อยกระดับการจัดการขยะอาหารจากเพียงแนวปฏิบัติที่แนะนำไปสู่ “ข้อผูกพันทางกฎหมาย” อย่างแท้จริง

โครงสร้างเชิงกฎหมายดังกล่าวได้รับการลงรายละเอียดผ่านกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ Resource Sustainability (Food Waste Segregation, Treatment and Reporting) Regulations 2024 ซึ่งทำหน้าที่แปลงหลักการในกฎหมายแม่ให้เป็นภาระหน้าที่เชิงปฏิบัติที่ตรวจสอบและบังคับใช้ได้จริง ทั้งในมิติการกำหนดประเภทอาคารที่อยู่ในข่ายการบังคับใช้ การออกแบบระบบคัดแยกและบำบัดขยะอาหารสำหรับอาคารใหม่ การจัดทำรายงานประจำปี และการเชื่อมโยงกับโครงสร้างพื้นฐานด้านการบำบัด เช่น ศูนย์ Tuas Nexus ควบคู่กันนั้น National Environment Agency (NEA) ใช้กรอบ Food Waste Management Hierarchy เป็น “เข็มทิศเชิงนโยบาย” เพื่อจัดลำดับความสำคัญของมาตรการ ตั้งแต่การป้องกันไม่ให้เกิดขยะอาหาร การนำอาหารส่วนเกินกลับมาใช้ประโยชน์โดยเฉพาะผ่านการบริจาค ต่อเนื่องไปถึงการรีไซเคิล การบำบัด และการกำจัดเป็นทางเลือกสุดท้าย แม้ RSA 2019 จะมิได้บัญญัตินิยาม “food waste” อย่างชัดแจ้ง แต่การอาศัยนิยามเชิงปฏิบัติการในคู่มือและเอกสารของ NEA ประกอบกับการใช้กฎหมายลำดับรอง ทำให้การบังคับใช้มีความชัดเจนเพียงพอในทางปฏิบัติ โดยไม่ผูกติดกับข้อถกเถียงเชิงถ้อยคำในตัวบทเพียงลำพัง

ในมิติการใช้ประโยชน์จากอาหารส่วนเกิน ประเทศสิงคโปร์ไม่ได้เพียงแค่ควบคุมขยะอาหารในฐานะของเสียปลายทาง หากแต่ยกระดับไปสู่การส่งเสริมการบริจาคอาหารอย่างเป็นระบบผ่าน Good

Samaritan Food Donation Act 2024 ซึ่งออกแบบมาเพื่อลดความกังวลของผู้บริจาคเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งและทางอาญา โดยกำหนดกลไกการปลดเปลื้องความรับผิดเมื่อผู้บริจาคปฏิบัติตามเงื่อนไขด้านความปลอดภัยอาหารที่เคร่งครัด และผูกโยงเกณฑ์ดังกล่าวเข้ากับมาตรฐานภายใต้ Sale of Food Act และกฎหมายความปลอดภัยอาหารฉบับใหม่ ข้อเท็จจริงที่ว่ากฎหมายมิได้ให้นิยาม “อาหารส่วนเกิน” โดยตรง แต่ใช้เกณฑ์ “อาหารไม่ปลอดภัย” และ “อาหารไม่เหมาะสม” เป็นเส้นแบ่งสำคัญ แสดงให้เห็นแนวคิดเชิงนโยบายที่มุ่งคงไว้ซึ่งความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ ขณะเดียวกันยังรักษาระดับการคุ้มครองด้านความปลอดภัยของผู้บริโภค เมื่อผนวกกับ Guidelines for Food Donation ของ Singapore Food Agency (SFA) ซึ่งอธิบายเงื่อนไขการได้รับความคุ้มครองและมาตรฐานการปฏิบัติจำเพาะต่อประเภทอาหารแต่ละกลุ่ม ระบบการบริจาคอาหารจึงมีกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจน โปร่งใส และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงในระดับหน่วยปฏิบัติการ

ในด้านมาตรการทางภาษี ประเทศสิงคโปร์เลือกออกแบบกลไกลดหย่อนภาษีในขอบเขตที่ค่อนข้างจำกัดและเจาะจง โดยให้สิทธิหักลดหย่อนภาษีในอัตรา 2.5 เท่าเฉพาะกรณีการบริจาคเงินและทรัพย์สินบางประเภทแก่สถาบันที่มีสถานะเป็น Institution of a Public Character (IPC) ขณะที่การบริจาคอาหารหรือสิ่งของอื่นมิได้อยู่ในข่ายได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี แนวทางดังกล่าวสะท้อนว่าแกนกลางของนโยบายการส่งเสริมการบริจาคอาหารของสิงคโปร์ตั้งอยู่บนการลดความเสี่ยงทางกฎหมายและการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยที่ชัดเจน มากกว่าการใช้มาตรการจูงใจทางภาษีโดยตรง แม้อาจทำให้แรงจูงใจทางการเงินของภาคธุรกิจในการบริจาคอาหารน้อยกว่าการบริจาคเป็นเงินสด หากแต่ก็ช่วยรักษาความเรียบง่ายของระบบภาษี และจำกัดความเสี่ยงของการใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์อื่น

มิติสำคัญอีกประการหนึ่งคือการจัดวางบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับโครงสร้างกฎหมาย ตั้งแต่ระดับการกำหนดยุทธศาสตร์ของ Ministry of Sustainability and the Environment ไปจนถึงบทบาทการกำกับดูแลและบังคับใช้ของ NEA และ SFA หน้าที่ของเจ้าของอาคาร ผู้จัดการอาคาร ผู้เช่าพื้นที่ ผู้รับเก็บขนและผู้ดำเนินการบำบัดขยะอาหาร องค์กรการกุศล ตลอดจนผู้บริจาค ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนผ่านกฎหมายหลัก กฎหมายลำดับรอง และแนวปฏิบัติของหน่วยงานรัฐ นอกจากนี้ รัฐยังใช้เทคโนโลยีและกลไกสนับสนุนทางการเงินควบคู่กันไป เช่น การกำหนดให้ติดตั้งระบบบำบัดขยะอาหารภายในอาคาร การจัดตั้งกองทุน 3R Fund เพื่อช่วยเหลือการลงทุนก่อนถึงกำหนดบังคับใช้ และการพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อบริหารจัดการอาหารส่วนเกิน ทั้งหมดนี้เชื่อมโยงกับโครงสร้างพื้นฐานด้านการบำบัดขยะระดับชาติ ทำให้การจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารไม่ถูกจำกัดอยู่เพียงมาตรการรายจุด หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของสถาปัตยกรรมเชิงนโยบายและกฎหมายที่ครอบคลุมทั้งห่วงโซ่การผลิต การบริโภค และการกำจัด

ข้อเสนอแนะการพัฒนากฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศไทยเปรียบเทียบกับแนวทางของประเทศสิงคโปร์

การพัฒนากฎหมายไทยด้านอาหารส่วนเกินและขยะอาหารสามารถอาศัยบทเรียนจากประเทศสิงคโปร์ ซึ่งได้ยกระดับการจัดการอาหารส่วนเกินให้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์เศรษฐกิจหมุนเวียนและสังคมไร้ขยะ โดยมีระบบกฎหมายที่ครอบคลุมตั้งแต่ระดับแม่บทจนถึงระดับปฏิบัติการ ข้อเสนอสำหรับประเทศไทยอาจพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. จัดวางกรอบยุทธศาสตร์ระดับชาติให้ชัดเจนและออกกฎหมายที่ชัดเจน

ประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จเพราะมีกรอบยุทธศาสตร์ระดับบนที่ให้สถานะอาหารส่วนเกินและขยะอาหารเป็น priority waste ซึ่งกำหนดทิศทางของกฎหมายอย่างชัดเจน สำหรับประเทศไทยจึงควรจัดทำแผนแม่บทการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารระดับประเทศภายใต้ (ร่าง) พ.ร.บ. เศรษฐกิจหมุนเวียนฯ เพื่อให้การจัดการอาหารเป็นนโยบายแห่งชาติไม่ใช่มาตรการ ของแต่ละกระทรวง เช่น การกำหนดให้อาหารส่วนเกินเป็นหนึ่งในทรัพยากรที่ต้องบริหารจัดการตามหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน และกำหนดให้แผนแม่บทมีสถานะผูกพันเชิงกฎหมายต่อหน่วยงานรัฐและสถานประกอบการขนาดใหญ่

2. ออกกฎหมายแม่บทที่กำหนดหน้าที่ของผู้ผลิตขยะรายใหญ่

ประเทศสิงคโปร์กำหนดให้ prescribed buildings เช่น ห้างสรรพสินค้า โรงแรม และโรงงานอาหาร ต้องคัดแยกขยะอาหาร จัดให้มีระบบบำบัดหรือส่งไปสถานที่กำจัดที่ได้รับอนุญาต และจัดทำรายงานประจำปี สำหรับประเทศไทย ควรออกกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองภายใต้ (ร่าง) พ.ร.บ. เศรษฐกิจหมุนเวียนฯ กำหนดอาคารเป้าหมาย เช่น ห้างสรรพสินค้าที่มีพื้นที่มากกว่า 3,000 ตร.ม. โรงแรมระดับ 4–5 ดาว ตลาดค้าส่งอาหาร โดยบังคับให้มีการคัดแยกขยะอาหารเป็นหมวดเฉพาะ กำหนดให้มีระบบบำบัด (on-site หรือ off-site) ตามศักยภาพ ให้รายงานปริมาณอาหารส่วนเกิน–ขยะอาหารต่อหน่วยงานรัฐประจำปี ใช้ระบบ “บังคับแบบค่อยเป็นค่อยไป” เช่นเริ่มจากอาคารใหม่ก่อน แล้วค่อยขยายไปยังอาคารเดิม

3. จัดทำกฎหมายลำดับรองที่แปลงหลักการเป็นมาตรการปฏิบัติ

ประเทศสิงคโปร์แสดงให้เห็นว่า การออกกฎหมายลำดับรองในรูปแบบ Regulations เพื่อกำหนดรายละเอียดเชิงปฏิบัติ เช่น วิธีการคัดแยกอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร วิธีบำบัด มาตรฐานอุปกรณ์ และรูปแบบการรายงานข้อมูล เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้กฎหมายสามารถนำไปบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ สำหรับประเทศไทยควรพัฒนากฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวงหรือประกาศ เพื่อกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติอย่างชัดเจน อาทิ รูปแบบและมาตรฐานของจุดทิ้งและระบบเก็บขยะอาหาร มาตรฐานระบบบำบัด และมาตรฐานข้อมูลที่ต้องรายงาน รวมถึงกำหนดให้โครงสร้างพื้นฐานด้านการจัดการขยะอาหารเป็นส่วนหนึ่งของแบบก่อสร้างอาคารใหม่ เพื่อยกระดับความน่าเชื่อถือในการกำกับดูแลโรงแรม ห้างสรรพสินค้า และโรงงานอาหาร และทำให้สามารถตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม

4. จัดทำกฎหมายส่งเสริมการบริจาคอาหาร

ประเทศสิงคโปร์ใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริจาค (Good Samaritan) เพื่อลดความเสี่ยงทางแพ่งและทางอาญา โดยกำหนดว่าหากผู้บริจาคปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ด้านความปลอดภัยอาหารแล้ว จะไม่ต้องรับผิดหากเกิดความเสียหายโดยสุจริต สำหรับประเทศไทย ควรจัดทำกฎหมาย Good Samaritan เพื่อคุ้มครองผู้บริจาคและองค์กรกลางจากความรับผิดทางแพ่งและอาญา โดยกำหนดเงื่อนไขขั้นต่ำด้านความปลอดภัยอาหารอย่างชัดเจน เช่น กำหนดคำนิยามของอาหารไม่ปลอดภัยและอาหารไม่เหมาะสมต่อการบริโภค (unsafe / unsuitable) ตามแนวทางของประเทศสิงคโปร์ เพื่อลดความคลุมเครือทางกฎหมายและความกังวลของผู้ประกอบการ เช่น โรงแรมและห้างสรรพสินค้า และกำหนดมาตรฐานพื้นฐานด้านอุณหภูมิ การจัดเก็บ และการขนส่งอาหาร โดยอ้างอิงหลักเกณฑ์ด้านความปลอดภัยอาหารที่เป็นที่ยอมรับ เพื่อให้การบริจาคอาหารมีความปลอดภัย ตรวจสอบได้ และเอื้อต่อการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ

5. พัฒนามาตรฐานปฏิบัติและคู่มือ

ประเทศสิงคโปร์มีการจัดทำคู่มือเชิงปฏิบัติที่สามารถนำไปใช้ได้จริง เช่น NEA Food Waste Management Hierarchy, SFA Guidelines for Food Donation และ 3R Guidebook for Hotels และคู่มือกำกับการปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ซึ่งช่วยให้ผู้ประกอบการเข้าใจข้อกำหนดและปฏิบัติได้อย่างถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย สำหรับประเทศไทยหลังจากออกกฎหมายหลักแล้ว ควรจัดทำคู่มือเชิงปฏิบัติเพื่อใช้เป็นแนวทางการบังคับใช้กฎหมาย อาทิ แนวปฏิบัติด้านการคัดแยกและบำบัดขยะอาหาร มาตรฐานการบริจาคอาหารอย่างปลอดภัย และคู่มือเฉพาะตามภาคอุตสาหกรรม เช่น โรงแรม ห้างสรรพสินค้า และโรงงานอาหาร เพื่อยกระดับการปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและตรวจสอบได้

6. ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อลดขยะและเพิ่มการบริจาค

ประเทศสิงคโปร์ใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลที่นำ AI มาช่วยจับคู่ระหว่างแหล่งอาหารส่วนเกินกับผู้รับบริจาคอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศไทยควรพัฒนาแพลตฟอร์มกลางด้านการบริจาคอาหารในรูปแบบของรัฐหรือกึ่งรัฐ โดยใช้ระบบตรวจสอบย้อนกลับด้วย QR Code เพื่อติดตามเส้นทางอาหารที่ใกล้หมดอายุ ตั้งแต่แหล่งบริจาคจนถึงผู้รับพร้อมบูรณาการข้อมูลเข้ากับระบบรายงานอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของอาคารหรือสถานประกอบการเป้าหมาย เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นระบบ โปร่งใส และตรวจสอบได้

8. บทกำหนดโทษต้องเป็นระบบ strict liability ในบางกรณี

ประเทศสิงคโปร์ใช้ความรับผิดแบบ strict liability เพื่อให้การจัดการขยะอาหารมีผลบังคับใช้จริงและสามารถตรวจสอบการปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศไทยควรกำหนดความรับผิดในลักษณะ strict liability เฉพาะกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ขั้นพื้นฐาน เช่น การไม่คัดแยกขยะอาหาร การไม่รายงานข้อมูล หรือการไม่จัดให้มีพื้นที่และอุปกรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด โดยเปิดโอกาสให้ยกเว้น

ความรับผิดได้ในกรณีที่พิสูจน์เหตุอันสมควร พร้อมเชื่อมโยงบทกำหนดโทษเข้ากับระบบรายงานและระบบอนุญาตของอาคารหรือสถานประกอบการเป้าหมาย เพื่อเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

2.4 นโยบายและกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ในประเทศออสเตรเลีย

ปัจจุบันประเทศออสเตรเลียมีปริมาณขยะอาหารประมาณ 7.6 ล้านตันต่อปี ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยสร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจมูลค่าหลายพันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย และเป็นแหล่งกำเนิดก๊าซเรือนกระจกจากกระบวนการย่อยสลายในหลุมฝังกลบ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลออสเตรเลียได้จัดทำยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการลดขยะอาหาร (National Food Waste Strategy) เมื่อปี ค.ศ. 2017 โดยมีเป้าหมายสำคัญในการ ลดปริมาณขยะอาหารของประเทศลงร้อยละ 50 ภายในปี ค.ศ. 2030 ให้สอดคล้องกับ SDGs 12.3 ของสหประชาชาติ [69]

ประเทศออสเตรเลียไม่มี Food Waste Hierarchy ที่เป็นกรอบกฎหมายหรือแผนเฉพาะทาง แต่ใช้นโยบาย Waste Hierarchy เป็นหลัก และใช้เป็นกรอบประยุกต์ใช้กับการจัดการขยะอาหารในเอกสารยุทธศาสตร์ระดับชาติ เช่น National Food Waste Strategy และ Roadmap for Reducing Australia's Food Waste by Half by 2030 โดยจัดลำดับแนวทางจากการป้องกันการเกิดขยะอาหาร การนำกลับมาใช้ประโยชน์ การรีไซเคิลและแปรรูปทางชีวภาพ การใช้พลังงานจากของเสีย และการกำจัดเป็นลำดับสุดท้าย

นอกจากนี้ รัฐต่าง ๆ ของประเทศออสเตรเลีย เช่น รัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW) รัฐวิคตอเรีย และรัฐเซาท์ออสเตรเลีย ต่างใช้กรอบ Waste Hierarchy เดียวกันเป็นหลักในการกำหนดนโยบาย แต่มีการปรับใช้กับขยะอาหารในลักษณะเฉพาะของแต่ละรัฐ เช่น รัฐ NSW EPA นำมาประยุกต์ใช้กับ food organics รัฐวิคตอเรียในแคมเปญ Love Food Hate Waste จัดลำดับแคมเปญให้สอดคล้องกับ hierarchy และ รัฐเซาท์ออสเตรเลียใช้ในการกำกับนโยบาย FOGO (Food Organics & Garden Organics) อย่างไรก็ตาม ไม่มีรัฐใดประกาศ Food Waste Hierarchy เป็นกฎหมายเฉพาะ โดยยังคงยึด Waste Hierarchy เป็นกรอบกลางในการจัดการขยะอาหารทั่วประเทศ [70]

---

[69] Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). *A stocktaking of food loss and waste policies in Australia*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issue-focus/food-loss-and-waste/A%20Stocktaking%20of%20FLW-Australia.pdf

[70] Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water. (2023). *Roadmap for reducing Australia's food waste by half by 2030*. Australian Government. https://www.dcceew.gov.au/sites/default/files/documents/roadmap-reducing-food-waste.pdf

2.4.1 วิวัฒนาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

ประเทศออสเตรเลียยังไม่มีกฎหมายกลางฉบับเดียวที่ว่าด้วยการจัดการอาหารส่วนเกินหรือขยะอาหารโดยเฉพาะ หากแต่เป็นระบบที่พัฒนาต่อเนื่องบนฐานของกฎหมายหลายสาขา ได้แก่ Public Health & Food Safety Laws, Environmental & Waste Management Laws นโยบายระดับชาติ เช่น National Food Waste Strategy รวมถึง Liability Protection Laws for Food Donation ในระดับรัฐ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้แบ่งวิวัฒนาการของการพัฒนานโยบายและกฎหมายออกเป็น 4 ระยะตามช่วงเวลาในการออกนโยบายและกฎหมาย ดังนี้

1. ระยะเริ่มต้นก่อนปี ค.ศ. 2000 ใช้ระบบความปลอดภัยอาหารและกฎหมายท้องถิ่น

ในระยะแรก การจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารในประเทศออสเตรเลียยังไม่มีกรอบกฎหมายเฉพาะทางที่กำกับดูแลโดยตรง ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับรัฐ แต่นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในช่วงเวลานี้อาศัยกฎหมายด้านอาหารและสาธารณสุขของแต่ละรัฐ (Food Acts) เป็นกลไกหลักในการคุ้มครองความปลอดภัยอาหาร (food safety) มากกว่าประเด็นการป้องกันการสูญเสียอาหาร การใช้ประโยชน์อาหารส่วนเกิน หรือการลดขยะอาหารเชิงระบบ

แม้แต่ละรัฐจะมีกฎหมายของตนเองแต่ยังคงมีลักษณะร่วมคล้ายคลึงกัน คือการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยอาหารขั้นต่ำ และการกำกับร้านอาหาร ผู้ผลิต และผู้จำหน่ายอาหารให้รักษาสุขลักษณะในการผลิต เก็บรักษา และจำหน่ายอาหาร อาทิเช่น Food Act 2003 Food Act 1984 ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW) Food Act 1984 ของรัฐวิคตอเรีย และ Food Act 2001 ของรัฐเซาท์ออสเตรเลีย

แม้แต่ละฉบับถือเป็นกฎหมายระดับรัฐ แต่ดำเนินการภายใต้กรอบมาตรฐานเดียวกันของ Food Standards Australia New Zealand (FSANZ) ซึ่งมีอำนาจจัดทำ Food Standards Code ให้ใช้บังคับทั่วประเทศ ในบริบทของอาหารส่วนเกินกฎหมายชุดนี้ไม่ได้กำหนดมาตรการการบริจาคอาหาร หรือมาตรการลดขยะอาหารโดยตรง แต่มีผลในทางปฏิบัติคือ

- เป็นฐานทางกฎหมายในการกำกับคุณภาพอาหารที่บริจาค
- กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอุณหภูมิการเก็บรักษา (temperature control)
- กำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับอาหารที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยสุขภาพ
- กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการในการรักษาความปลอดภัยอาหาร หากประสงค์จะบริจาคอาหาร

กล่าวได้ว่ากรอบกฎหมายเน้นในมิติของความเสี่ยงต่อสุขภาพมากกว่าการส่งเสริมให้เกิดระบบการนำอาหารส่วนเกินกลับไปใช้ประโยชน์[71]

2. ระยะกฎหมายคุ้มครองผู้บริจาคอาหารในปี ค.ศ. 2000–2015 ได้มีการตรา Good Samaritan Laws แบบรัฐต่อรัฐ

ประเทศออสเตรเลียเริ่มตระหนักถึงปัญหาการทิ้งอาหารที่ยังรับประทานได้ (edible food waste) และอุปสรรคเชิงกฎหมายที่ทำให้ภาคธุรกิจลังเลต่อการบริจาคอาหารส่วนเกิน โดยเฉพาะความเสี่ยงที่จะถูกฟ้องร้องหากอาหารที่บริจาคก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้รับบริโภค ผลที่ตามมาคือ รัฐต่าง ๆ ได้ออก กฎหมายคุ้มครองผู้บริจาคอาหาร (Good Samaritan Laws) เพื่อให้ความคุ้มกันจากความรับผิดทางแพ่งแก่ผู้บริจาคที่ปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยอาหารอย่างเหมาะสม ถือเป็นพัฒนาการสำคัญที่เปลี่ยนการบริจาคอาหารให้เป็นกิจกรรมที่ภาคเอกชนสามารถทำได้โดยไม่ต้องกังวลความเสี่ยงทางกฎหมายจนเกินสมควร เช่น รัฐนิวเซาท์เวลส์ออกกฎหมาย Civil Liability Act 2002 เพื่อให้ความคุ้มกันแก่ผู้บริจาคอาหารที่ปลอดภัย และ Food Amendment (Donated Food) Act 2005 เพื่อเสริมหลักเกณฑ์ในการบริจาคอาหารโดยอ้างอิงมาตรฐาน FSANZ และรัฐวิคตอเรียออกกฎหมาย Wrongs Act 1958 เพื่อให้ความคุ้มกันแก่การบริจาคโดยไม่หวังผลตอบแทน

สาระสำคัญของกฎหมาย Good Samaritan ในประเทศออสเตรเลีย มีลักษณะสอดคล้องกันในทุกรัฐ โดยมุ่งสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ประกอบการสามารถบริจาคอาหารส่วนเกินได้โดยไม่ต้องกังวลต่อความรับผิดทางกฎหมายเกินสมควร หลักการสำคัญ คือการให้ความคุ้มกันจากความรับผิดทางแพ่งแก่ผู้บริจาค หากอาหารที่บริจาคก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค ตราบเท่าที่ผู้บริจาคได้ปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยอาหารและไม่ได้กระทำโดยประมาทร้ายแรง ต่อมาอาหารที่บริจาคต้องเป็นอาหารที่เหมาะสมสำหรับการบริโภคของมนุษย์โดยต้องสอดคล้องกับมาตรฐานของ FSANZ เช่น การควบคุมอุณหภูมิ การเก็บรักษาที่ถูกต้อง และการไม่หมดอายุในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพ

กฎหมายยังระบุชัดว่าการบริจาคต้องเป็นการบริจาคโดยไม่แสวงหาผลกำไรหรือค่าตอบแทน เพื่อป้องกันการใช้ช่องทางการบริจาคเป็นกลไกหลีกเลี่ยงกฎหมายด้านการจำหน่ายอาหาร และยังคงหลักการสำคัญเรื่องการจัดการอาหารอย่างปลอดภัยโดยผู้บริจาคต้องดำเนินการด้านการเก็บรักษา การขนส่ง และการจัดการอาหารตามหลักสุขลักษณะที่กำหนด เช่น การควบคุมอุณหภูมิและการป้องกันการปนเปื้อนข้าม (cross-contamination)[72]

---

[71] Food Standards Australia New Zealand. (2024). Food safety standards. https://www.foodstandards.gov.au/sites/default/files/2024-11/Safe%20Food%20Australia_27112024%20-%20web.pdf

[72] Law of Australia. (2005). *Civil Liability Amendment (Food Donations) Act 2005 No 16.* สืบค้นจาก https://legislation.nsw.gov.au/view/whole/html/repealed/current/act-2005-016

3. ระยะพัฒนายุทธศาสตร์ระดับชาติปี ค.ศ. 2016 – ปัจจุบัน

ระยะพัฒนายุทธศาสตร์ระดับชาติเป็นช่วงเวลาที่ประเทศออสเตรเลียยกระดับการจัดการอาหารส่วนเกินจากกลไกระดับรัฐและองค์กรการกุศล ไปสู่ระบบนโยบายระดับประเทศที่มีเป้าหมายชัดเจน มีการจัดทำข้อมูลเชิงประจักษ์ และมีการประสานงานกับภาคธุรกิจเพื่อให้เกิดการลดขยะอาหารตลอดห่วงโซ่อุปทานอย่างจริงจังและยั่งยืน โดย National Food Waste Strategy 2017 เป็นกรอบนโยบายระดับชาติฉบับแรกที่รัฐบาลกลางประเทศออสเตรเลียประกาศใช้ซึ่งถือเป็นกรอบนโยบายแห่งชาติฉบับแรกที่มุ่งจัดการขยะอาหารอย่างเป็นระบบ

ยุทธศาสตร์ระดับชาติของประเทศออสเตรเลียได้กำหนดกรอบการดำเนินงานในสี่มิติหลักที่เชื่อมโยงตลอดห่วงโซ่อุปทานอาหารอย่างเป็นระบบ โดยเริ่มจากการป้องกัน (prevention) ซึ่งเน้นการลดการเกิดอาหารส่วนเกินตั้งแต่ขั้นการผลิต การขนส่ง และการจำหน่าย ผ่านการวางแผนการผลิตที่เหมาะสม การปรับปรุงบรรจุภัณฑ์ และการเสริมสร้างความตระหนักแก่ผู้บริโภค ต่อด้วยการกระจายอาหารส่วนเกินเพื่อบริโภค (redistribution) ที่ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจนำอาหารที่ยังรับประทานได้ไปสู่เครือข่ายองค์กรการกุศล โดยมุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบห่วงเย็น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งต่ออาหารให้ถึงผู้รับอย่างปลอดภัย

ในมิติของการนำไปใช้ใหม่ (reuse) ยุทธศาสตร์สนับสนุนการเปลี่ยนอาหารส่วนเกินและเศษอาหารไปใช้ประโยชน์รูปแบบอื่น เช่น อาหารสัตว์ ปุ๋ยหมัก หรือพลังงานชีวภาพ เพื่อลดปริมาณขยะที่ต้องนำไปกำจัด ขณะเดียวกันยุทธศาสตร์ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนามาตรฐานข้อมูลระดับประเทศ (national data baseline) โดยจัดทำข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับปริมาณขยะอาหารและจัดตั้งระบบติดตามผลซึ่งต่อมานำไปสู่รายงาน National Food Waste Baseline Report 2020 อันเป็นรากฐานในการกำหนดนโยบายเชิงหลักฐาน (evidence-based policymaking)[73]

ท้ายที่สุด ยุทธศาสตร์เน้นการสร้างกลไกความร่วมมือกับภาคธุรกิจ (industry collaboration) ผ่านการจัดตั้ง Australian Food Pact ซึ่งเป็นข้อตกลงสมัครใจที่มุ่งสร้างความร่วมมือระหว่างผู้ผลิต ผู้ค้าปลีก และผู้ประกอบการเพื่อยกระดับมาตรฐานอุตสาหกรรม พัฒนามาตรการลดขยะในห่วงโซ่อุปทาน และเพิ่มความโปร่งใสด้านข้อมูล ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยผลักดันให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์มีความยั่งยืนและเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

4. ระยะปัจจุบันการตรากฎหมายด้าน Waste Hierarchy และ Circular Economy ปี ค.ศ. 2019–ปัจจุบัน

ประเทศออสเตรเลียได้ยกระดับการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารเข้าสู่กรอบนโยบายด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนและลำดับชั้นการจัดการของเสีย (waste hierarchy) แม้ยังไม่มีกฎหมายกลาง

[73] Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water. (2017). *National food waste strategy*. https://www.dcceew.gov.au/environment/protection/waste/publications/national-food-waste-strategy

ว่าด้วยขยะอาหารโดยเฉพาะ แต่รัฐบาลกลางและรัฐบาลรัฐได้พัฒนาเครื่องมือทางกฎหมายและนโยบายที่มีผลโดยตรงต่อการลดขยะอาหารและการใช้ทรัพยากรอินทรีย์อย่างยั่งยืน

National Waste Policy Action Plan 2019 เป็นเครื่องกำหนดทิศทางระดับชาติที่เน้นการลดของเสียที่ต้นทาง (waste prevention) การเพิ่มอัตราการรีไซเคิล และการนำทรัพยากรกลับมาใช้ประโยชน์ โดยให้ความสำคัญต่อ organic waste ซึ่งรวมถึงเศษอาหารและเศษพืชจากครัวเรือนและภาคธุรกิจ มาตรการสำคัญมุ่งลดการนำอินทรีย์วัตถุไปฝังกลบ (landfill disposal) และส่งเสริมการผลิตปุ๋ยหมักและพลังงานชีวภาพ เช่น biogas และ anaerobic digestion

ภายใต้แนวคิด Circular Economy รัฐต่าง ๆ ของประเทศออสเตรเลียได้ตรากฎหมายเพื่อสนับสนุนการลดของเสียและหมุนเวียนทรัพยากร เช่น

- Waste Reduction and Recycling Act 2011 (Queensland) ส่งเสริมการลดของเสีย การแยกอินทรีย์ขยะ และการรีไซเคิล
- Circular Economy (Waste Reduction and Recycling) Act 2021 (Victoria) เป็นกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนฉบับแรกของประเทศออสเตรเลีย กำหนดบทบาทของรัฐบาลรัฐในด้านการวางแผน การกำกับดูแลสินค้า และระบบแยกขยะจากต้นทาง
- Waste Avoidance and Resource Recovery Act 2001 (NSW) เน้นการหลีกเลี่ยงการเกิดขยะ การใช้ซ้ำ และการรีไซเคิลตามหลัก waste hierarchy

แม้กฎหมายไม่ได้กล่าวถึงขยะอาหารโดยเฉพาะ แต่มีผลโดยตรงต่อการจัดการอาหารส่วนเกินผ่านการกำหนดหน้าที่ของผู้ผลิตและผู้ประกอบการ การส่งเสริมการแยกอินทรีย์วัตถุ การเก็บข้อมูลด้านของเสียและการลดการฝังกลบ

ต่อมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2023–2024 หลายรัฐเริ่มบังคับใช้หรือขยายระบบ FOGO collection ซึ่งเป็นการแยกเก็บอาหารและขยะสวนจากต้นทางเพื่อส่งไปผลิตเป็นปุ๋ยหมักหรือพลังงาน ระบบดังกล่าวเป็นหนึ่งในมาตรการที่มีผลมากที่สุดต่อการลดการฝังกลบอินทรีย์วัตถุ ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดก๊าซมีเทน (methane) และเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานตาม waste hierarchy นอกจากนี้ หลายรัฐได้เพิ่ม landfill levy หรือค่าฝังกลบเพื่อสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ให้ครัวเรือนและภาคธุรกิจแยกขยะอาหารก่อนทิ้ง

2.4.2 โครงสร้างและสาระสำคัญของกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

การจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศออสเตรเลียมีลักษณะเด่นคือ การใช้กรอบนโยบายระดับชาติเป็นแกนหลักควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายในระดับรัฐและดินแดน (states and territories) มากกว่าการมีกฎหมายกลางฉบับเดียวที่กำหนดหน้าที่โดยตรง ในเชิงโครงสร้างกฎหมายออสเตรเลียไม่ได้แยกอาหารส่วนเกินหรือขยะอาหารออกมาเป็นหมวดกฎหมายเฉพาะในระดับสหพันธรัฐ หากแต่กระจายการกำกับดูแลออกเป็นสามกลุ่มกฎหมายหลัก ได้แก่ กฎหมายด้านการจัดการของเสียและ

เศรษฐกิจหมุนเวียน กฎหมายด้านความปลอดภัยอาหาร และกฎหมายหรือแนวนโยบายว่าด้วยการบริจาคอาหาร โดยแต่ละกลุ่มทำหน้าที่ควบคุมคนละช่วงของห่วงโซ่อาหาร รายละเอียดดังนี้[74]

(1) กฎหมายด้านการจัดการของเสียและเศรษฐกิจหมุนเวียนทำหน้าที่กำกับอาหารในฐานะของขยะอินทรีย์ (organic waste) เมื่ออาหารไม่ถูกนำไปบริโภคอีกต่อไป โดยกฎหมายส่วนใหญ่อยู่ในระดับรัฐและดินแดน เช่น National Waste Policy Action Plan 2019 ในระดับประเทศ และ Circular Economy Act 2021 ของรัฐวิกตอเรีย ซึ่งมุ่งลดการฝังกลบ เพิ่มการคัดแยก และส่งเสริมการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ขยะอาหารจึงถูกจัดการในกรอบเดียวกับขยะอินทรีย์ประเภทอื่น โดยเน้นการหมัก การผลิตปุ๋ย หรือพลังงานชีวภาพ มากกว่าการควบคุมอาหารส่วนเกินก่อนกลายเป็นขยะ

(2) กฎหมายด้านความปลอดภัยอาหาร เป็นกลไกสำคัญที่กำหนดเส้นแบ่งว่าอาหารใดสามารถนำไปบริโภคหรือบริจาคได้ โดยประเทศออสเตรเลียใช้ Food Standards Code ซึ่งกำกับโดย Food Standards Australia New Zealand (FSANZ) เป็นมาตรฐานกลางทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม กฎหมายไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อลดขยะอาหารโดยตรง แต่มีผลทางอ้อมต่อการจัดการอาหารส่วนเกิน เนื่องจากการพิจารณาว่าอาหารปลอดภัยหรือเหมาะสมต่อการบริโภคเป็นเงื่อนไขพื้นฐานสำหรับการนำอาหารไปบริจาคหรือกระจายต่อ ทั้งนี้ การไม่มีนิยามเฉพาะของอาหารส่วนเกินทำให้การตัดสินใจในทางปฏิบัติอาศัยมาตรฐานด้านความปลอดภัยอาหารเป็นหลัก

(3) กฎหมายหรือแนวนโยบายว่าด้วยการบริจาคอาหาร ทำหน้าที่ลดความเสี่ยงทางกฎหมายของผู้บริจาค โดยประเทศออสเตรเลียใช้แนวคิด Good Samaritan Laws ในระดับรัฐ เช่น ในรัฐเซาท์ออสเตรเลีย ซึ่งให้ความคุ้มครองผู้บริจาคจากความรับผิดทางแพ่ง หากบริจาคด้วยความสุจริตและไม่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยไม่เน้นการกำหนดหน้าที่เชิงบังคับ แต่เน้นการสร้างพื้นที่ปลอดภัยทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้ภาคธุรกิจและประชาชนกล้านำอาหารส่วนเกินไปบริจาคมากขึ้น โดยอาศัยมาตรฐานด้านความปลอดภัยอาหารเป็นกลไกควบคุมหลัก

(4) นโยบายการจูงใจด้านภาษีและกฎหมายกลาง (tax incentives and federal legislation) นโยบายการจูงใจด้านภาษีและกฎหมายกลางของประเทศออสเตรเลียในประเด็นอาหารส่วนเกินและขยะอาหารมีลักษณะสำคัญคือ การใช้กรอบนโยบายระดับชาติเป็นตัวกำหนดทิศทางมากกว่าการกำหนดสิทธิหรือหน้าที่โดยตรงผ่านกฎหมายภาษีเฉพาะด้าน กล่าวคือ รัฐบาลกลางมุ่งสร้างสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายที่เอื้อต่อการลดขยะอาหารและการนำอาหารส่วนเกินกลับมาใช้ประโยชน์ โดยอาศัยมาตรการทั่วไปด้านภาษี การบริจาค และการจัดการของเสีย ควบคู่กับกฎหมายความปลอดภัยอาหาร มากกว่าการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเฉพาะสำหรับอาหารส่วนเกินโดยตรง

ระบบภาษีของออสเตรเลียอนุญาตให้การบริจาคแก่หน่วยงานการกุศลที่ได้รับการรับรองเป็น Deductible Gift Recipients (DGRs) สามารถนำไปหักลดหย่อนภาษีเงินได้ได้ แต่การให้สิทธิประโยชน์

[74] อ้างแล้ว, Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water. (2023)

มุ่งเน้นการบริจาคเงินหรือทรัพย์สินที่สามารถประเมินมูลค่าได้ชัดเจน มากกว่าการบริจาคอาหารหรือสิ่งของที่เสื่อมสภาพง่าย ส่งผลให้การบริจาคอาหารส่วนเกินโดยทั่วไปไม่ก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ทางภาษีโดยตรง เว้นแต่กรณีที่สามารถบันทึกเป็นต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายตามกฎหมายภาษีทั่วไป

นโยบายของออสเตรเลียหลีกเลี่ยงการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเฉพาะสำหรับอาหารส่วนเกิน เนื่องจากข้อจำกัดด้านการประเมินมูลค่า ความเสี่ยงในการใช้ช่องว่างทางภาษี และภาระการกำกับตรวจสอบของรัฐ โดยรัฐบาลกลางเลือกใช้มาตรการจูงใจทางอ้อมแทน เช่น การสนับสนุนเงินทุนด้านการวิจัยและนวัตกรรม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการจัดการของเสียอินทรีย์ และการให้เงินอุดหนุนหรือกองทุนเพื่อโครงการลดขยะอาหารในระดับชุมชนและภาคธุรกิจ[75]

2.4.3 บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

ประเทศออสเตรเลียเป็นรัฐสหพันธรัฐที่มีการแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาลกลาง มลรัฐ ดินแดน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างการบริหารด้านขยะอาหารจึงอาศัยการประสานการดำเนินงานระหว่างหลายระดับ ดังนี้

รัฐบาลกลาง (federal)

ประเทศออสเตรเลียดำเนินมาตรการด้านการจัดการขยะอาหารและขยะภายใต้กรอบนโยบายระดับชาติ เช่น National Food Waste Strategy และ National Waste Policy โดยมีหน่วยงาน Food Standards Australia New Zealand (FSANZ) รับผิดชอบกำกับมาตรฐานความปลอดภัยอาหาร (Department of Agriculture and Fisheries; The Global Food Donation Policy Atlas) พร้อมทั้งส่งเสริมแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียนและมาตรการสิ่งแวดล้อมผ่านกลไกคาร์บอนเครดิต เช่น โครงการ source-separated organic waste ภายใต้ระบบ Australian Carbon Credit Units[76]

รัฐบาลมลรัฐและดินแดน (state/territory)

ในระดับมลรัฐ ประเทศออสเตรเลียได้ออกและบังคับใช้กฎหมายด้านการจัดการขยะ รวมถึงการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้บริจาคอาหารในลักษณะ Good Samaritan-style อีกทั้งยังได้กำหนดมาตรฐานการจัดเก็บและแยกขยะอินทรีย์ พร้อมออกข้อบังคับให้บริการ FOGO เป็นมาตรฐานของรัฐ[77]

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government)

---

[75] อ้างแล้ว, Food Standards Australia New Zealand. (2024*).*

[76] อ้างแล้ว, Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water. (2023.).

[77] New South Wales Environment Protection Authority. (n.d.). *FOGO mandates and rollout*. https://www.epa.nsw.gov.au/Your-environment/Recycling-and-reuse/business-government-recycling/Food-organics-and-garden-organics/fogo-mandates-and-rollout

ในระดับท้องถิ่น หน่วยงานปกครองมีบทบาทในการจัดการระบบเก็บและแยกขยะอาหารในชุมชน ให้บริการและดำเนินโครงการลดขยะอินทรีย์ เช่น FOGO และการผลิตปุ๋ยหมัก (composting) ตลอดจนทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานผลการดำเนินงานให้สอดคล้องกับกฎหมายและนโยบายของรัฐ[78]

โดยสรุป ระบบของประเทศออสเตรเลียเป็นแบบกระจายอำนาจภายใต้กรอบนโยบายกลาง (decentralised yet coordinated framework) กล่าวคือ รัฐบาลกลางวางนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ขณะที่มลรัฐและท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายและบริการในพื้นที่ ทั้งนี้ ประเทศออสเตรเลียยังไม่มีกฎหมายกลางฉบับเดียวที่ครอบคลุมประเด็นอาหารส่วนเกินและขยะอาหารทั้งหมด แต่ใช้แนวทางบูรณาการหลายกฎหมายและหน่วยงานร่วมกัน

2.4.4 บทกำหนดโทษ

แม้ประเทศออสเตรเลียจะมีเป้าหมายเชิงนโยบายที่ชัดเจนในการลดขยะอาหารลงครึ่งหนึ่งภายในปี ค.ศ. 2030 ตาม National Food Waste Strategy 2017 แต่ในเชิงกฎหมายแล้ว ยังไม่มีบทบัญญัติที่มีผลบังคับโดยตรงสำหรับการควบคุมหรือกำหนดความรับผิดของผู้ก่อให้เกิดขยะอาหาร ทั้งในระดับครัวเรือนและภาคธุรกิจ

รายงาน Australia Legal Guide (Foodbank Australia) ระบุชัดว่า ปัจจุบันออสเตรเลียยังไม่มีกฎหมายที่บังคับให้ผู้ประกอบการหรือครัวเรือนต้องบริจาคอาหารส่วนเกิน (surplus food) และไม่มีบทลงโทษเฉพาะสำหรับการก่อให้เกิดขยะอาหาร (food waste) เกินจำเป็น

ในทำนองเดียวกัน รายงานของ The Global Food Donation Policy Atlas ซึ่งสำรวจและเปรียบเทียบกฎหมายด้านการบริจาคอาหารของแต่ละประเทศ ระบุว่า ในระดับกฎหมายกลาง (federal law) ประเทศออสเตรเลียไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ธุรกิจต้องบริจาคอาหาร หรือกำหนดโทษกรณีไม่ดำเนินการจัดการอาหารส่วนเกินอย่างเหมาะสม

ทั้งนี้ The Vital Role of Law in Fighting Australia's Food Waste ได้ชี้ให้เห็นในเชิงวิเคราะห์ว่า แม้รัฐบาลออสเตรเลียจะมีเป้าหมายการลดขยะอาหารครึ่งหนึ่งภายในปี ค.ศ. 2030 แต่กฎหมายภายในประเทศยังขาดความเข้มแข็งในด้านการบังคับใช้ การกำหนดโทษ และกลไกทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการบังคับให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม พร้อมเสนอว่าควรมีการเสริมความเข้มแข็งของกรอบกฎหมาย (strengthening domestic legislation) เพื่อสนับสนุนเป้าหมายเชิงนโยบายให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

โดยสรุป ในระดับกฎหมายกลาง (federal law) ของประเทศออสเตรเลียยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ภาคธุรกิจหรือครัวเรือนต้องบริจาคอาหารส่วนเกิน หรือกำหนดโทษสำหรับการก่อให้เกิดขยะอาหารเกินความจำเป็น การจัดการขยะอาหารจึงพึ่งพากลไกแรงจูงใจเชิงสมัครใจ (voluntary and incentive-based approach) มากกว่าการบังคับใช้ทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม มลรัฐและดินแดน

[78] อ้างแล้ว, Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water. (2023).

บางแห่ง เช่น Victoria, New South Wales (NSW) และ Australian Capital Territory (ACT) เริ่มพัฒนามาตรการกึ่งภาคบังคับ (quasi-mandatory measures) ภายใต้กฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนหรือกฎหมายจัดการขยะ โดยกำหนดหน้าที่ให้ภาคธุรกิจต้องแยกและจัดการขยะอาหาร (food organics) และในบางกรณี ยังกำหนดโทษปรับหากไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการแยกขยะของท้องถิ่น

2.4.5 ความท้าทายในการบังคับใช้กฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

ความท้าทายสำคัญของการบริหารจัดการขยะอาหารและการบริจาคอาหารในออสเตรเลียอยู่ที่ความไม่สอดคล้องของกฎหมายข้ามรัฐและดินแดน เนื่องจากกฎหมายและมาตรฐานด้านอาหารและการจัดการขยะมีความแตกต่างกัน ทำให้ระบบบังคับใช้ขาดเอกภาพ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการเลือกปฏิบัติในเขตอำนาจที่มีข้อบังคับเข้มงวดน้อยกว่า หรืออ้างเหตุความแตกต่างของกฎหมายระหว่างรัฐ[79]

อีกประเด็นคือ ความไม่ชัดเจนด้านความรับผิดทางกฎหมาย (liability) สำหรับผู้บริจาคอาหาร หากอาหารที่บริจาคก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพ (foodborne illness) ผู้บริจาคอาจถูกฟ้องร้องหรือถูกเรียกร้องให้รับผิดชอบ แม้มีคำแนะนำว่าควรมีมาตรการป้องกันความรับผิด แต่ปัจจุบันยังไม่มีโครงสร้างทางกฎหมายระดับชาติที่ครอบคลุมส่งผลให้ผู้บริจาคบางรายลังเลที่จะบริจาค หรือกำหนดเงื่อนไขที่เข้มงวดมากขึ้น

ด้านความปลอดภัยอาหารและมาตรฐานคุณภาพ องค์กรที่รับบริจาคต้องตรวจสอบคุณภาพอย่างรัดกุม เช่น การควบคุมอุณหภูมิและการจัดเก็บ แต่หากไม่มีทรัพยากรเพียงพอ ความเสี่ยงด้านสุขภาพย่อมเพิ่มสูงขึ้น

สุดท้ายคือ ข้อจำกัดด้านทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และความสามารถในการกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐและท้องถิ่น ซึ่งมักทำให้การตรวจสอบและการบังคับใช้ไม่ทั่วถึง และต้องมุ่งเน้นเฉพาะพื้นที่หรือกิจกรรมที่ถูกมองว่าเป็นจุดเสี่ยงสูงเท่านั้น

2.4.6 การถอดบทเรียนการจัดการขยะอาหารและอาหารส่วนเกินของประเทศออสเตรเลียและข้อเสนอสำหรับประเทศไทย

ถอดบทเรียนนโยบายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศออสเตรเลีย

บทเรียนจากประเทศออสเตรเลียสะท้อนวิธีคิดเชิงระบบที่ต่างจากประเทศที่มีกฎหมายเฉพาะด้านขยะอาหารโดยตรง กล่าวคือประเทศออสเตรเลียไม่ได้สร้างกรอบ Food Waste Hierarchy ในฐานะกฎหมายหรือแผนเฉพาะทางขึ้นมาเป็นเอกเทศ แต่ใช้ Waste Hierarchy เป็นแกนกลางของนโยบายของเสียแล้วแปลความและประยุกต์ใช้ลำดับการจัดการขยะอาหารผ่านเอกสารยุทธศาสตร์ระดับชาติ โดยเฉพาะ National Food Waste Strategy 2017 และ Roadmap for Reducing Australia's Food

[79] The Global Foodbanking Network. (n.d.) *Australia: Policy Highlights and Opportunities. https://atlas.foodbanking.org/country/australia/*

Waste by Half by 2030 แนวทางนี้ทำให้กรอบการจัดการขยะอาหารของประเทศออสเตรเลียมีความยืดหยุ่นสูงและสอดรับกับโครงสร้างรัฐสหพันธรัฐ

เมื่อพิจารณาเชิงวิวัฒนาการระบบกฎหมายและนโยบายของประเทศออสเตรเลียพัฒนาจากการกำกับอาหารในฐานะความเสี่ยงด้านสุขภาพ ไปสู่การจัดการอาหารในฐานะทรัพยากรภายใต้เศรษฐกิจหมุนเวียน โดยสามารถอธิบายเป็นสี่ระยะที่ต่อเนื่องกันได้

ประการแรก ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 2000 การจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารยังไม่ใช่วาระเชิงระบบ การกำกับหลักอยู่ที่กฎหมายด้านสาธารณสุขและความปลอดภัยอาหารของแต่ละรัฐ (Food Acts) โดยมีมาตรฐานกลางของ Food Standards Australia New Zealand (FSANZ) และ Food Standards Code เป็นฐานร่วมทั่วประเทศ ผลในทางปฏิบัติคือรัฐให้ความสำคัญกับการควบคุมคุณภาพอาหาร การเก็บรักษา อุณหภูมิ และการป้องกันความเสี่ยงต่อผู้บริโภค มากกว่าการสร้างกลไกลดการสูญเสียอาหารหรือการส่งเสริมการนำอาหารส่วนเกินกลับไปใช้ประโยชน์

ประการที่สอง ในช่วงราวปี ค.ศ. 2000–2015 จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นเมื่อเริ่มตระหนักว่าความเสี่ยงความรับผิดเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริจาคอาหาร ประเทศออสเตรเลียจึงพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้บริจาค (Good Samaritan Laws) แบบรัฐต่อรัฐ กล่าวคือการให้ความคุ้มกันจากความรับผิดทางแพ่งแก่ผู้บริจาคที่บริจาคโดยสุจริต ไม่แสวงหากำไร และไม่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทั้งยังผูกพฤติการณ์การบริจาคไว้กับมาตรฐานความปลอดภัยอาหารของ FSANZ เพื่อให้การส่งเสริมการบริจาคไม่ทำให้มาตรฐานด้านสุขภาพสาธารณะลดลง โครงสร้างเช่นนี้ทำให้การบริจาคอาหารในออสเตรเลียเป็นกิจกรรมที่ทำได้อย่างมั่นใจขึ้นแม้จะยังไม่มีมาตรการบังคับให้ต้องบริจาคหรือข้อผูกพันเชิงปริมาณในระดับประเทศ

ประการที่สาม ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 – 2019 ประเทศออสเตรเลียยกระดับประเด็นขยะอาหารขึ้นสู่กรอบยุทธศาสตร์ระดับชาติที่มีเป้าหมายชัดเจน และเริ่มขับเคลื่อนด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์มากขึ้น National Food Waste Strategy 2017 ทำหน้าที่เป็นกรอบนโยบายประเทศฉบับแรกที่จัดการขยะอาหารตลอดห่วงโซ่อุปทาน โดยเน้นการป้องกันที่ต้นทาง การกระจายอาหารส่วนเกินเพื่อการบริโภคผ่านระบบองค์กรการกุศล การนำไปใช้ประโยชน์รูปแบบอื่น เช่น ปุ๋ย พลังงานชีวภาพ และการสร้างฐานข้อมูลระดับชาติ เพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบายเชิงหลักฐาน นอกจากนี้ยังเห็นรูปแบบการกำกับดูแลแบบ สมัครใจแต่มีเป้าหมายร่วมผ่านความร่วมมือกับอุตสาหกรรม เช่น ข้อตกลงสมัครใจในภาคธุรกิจ ซึ่งสะท้อนแนวทางของประเทศออสเตรเลียที่ให้ความสำคัญกับการสร้างแรงจูงใจและความร่วมมือมากกว่าการกำหนดคำสั่งเชิงบังคับจากศูนย์กลาง

ประการที่สี่ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2019 เป็นต้นมา นโยบายขยะอาหารถูกเชื่อมเข้ากับกรอบเศรษฐกิจหมุนเวียนและ waste hierarchy อย่างเด่นชัดผ่าน National Waste Policy Action Plan 2019 และกฎหมายระดับรัฐด้าน Circular Economy และการจัดการของเสีย แม้ประเทศออสเตรเลียยังไม่มีกฎหมายกลางว่าด้วยขยะอาหารโดยเฉพาะ แต่กฎหมายของเสียระดับรัฐหลายฉบับมีผลโดยตรงต่อการลด

ขยะอาหารในทางปฏิบัติ เพราะกำหนดหน้าที่และระบบบริการในพื้นที่ เช่น การส่งเสริม การแยกเก็บอินทรีย์วัตถุจากต้นทาง รวมถึงระบบ FOGO ในหลายรัฐ และการใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์ เช่น ค่าฝังกลบ (landfill levy) เพื่อดึงให้ครัวเรือนและธุรกิจลดการทิ้งอินทรีย์วัตถุลงหลุมฝังกลบ ทั้งหมดนี้ทำให้การจัดการขยะอาหารในประเทศออสเตรเลียเกิดผลจริงผ่านโครงสร้างบริการและกฎหมายของเสีย แม้ไม่ถูกนิยามเป็นหมวดกฎหมายขยะอาหารแบบเฉพาะเจาะจง

ในภาพรวม โครงสร้างและสาระสำคัญของกฎหมายประเทศออสเตรเลียจึงเป็นระบบแบบกระจายอำนาจแต่ประสานทิศทาง กล่าวคือรัฐบาลกลางทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และฐานข้อมูลระดับชาติ ขณะที่รัฐและท้องถิ่นเป็นผู้ผลักมาตรการเชิงบังคับและระบบบริการด้านของเสียให้เกิดขึ้นจริง ส่วนการบริจาคอาหารอาศัยกฎหมายคุ้มครองความรับผิดในระดับรัฐร่วมกับมาตรฐานความปลอดภัยอาหารระดับชาติ ข้อดีของโมเดลนี้คือความยืดหยุ่นและการขับเคลื่อนด้วยความร่วมมือ แต่ข้อจำกัดคือการขาดข้อผูกพันทางกฎหมายระดับประเทศที่กำหนดหน้าที่เฉพาะต่อผู้ก่อขยะอาหารรายใหญ่หรือกำหนดระบบรายงานเชิงบังคับแบบรวมศูนย์ ทำให้ความเข้มของการบังคับใช้และความสม่ำเสมอระหว่างรัฐอาจไม่เท่ากัน

ข้อเสนอแนะการพัฒนากฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศไทยเปรียบเทียบกับแนวทางของประเทศออสเตรเลีย

(1) การขับเคลื่อนการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารไม่จำเป็นต้องเริ่มจากกฎหมายเฉพาะที่มีบทลงโทษทันที หากแต่สามารถเริ่มจากกรอบนโยบายระดับชาติที่กำหนดเป้าหมายชัดเจนและใช้เป็นเข็มทิศร่วมของทุกหน่วยงาน เช่น National Food Waste Strategy ของประเทศออสเตรเลีย สำหรับประเทศไทยควรจัดทำยุทธศาสตร์อาหารส่วนเกินและขยะอาหารแห่งชาติที่ผูกกับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนและการจัดการของเสีย เพื่อสร้างทิศทางเดียวกันก่อนการตรากฎหมายเชิงบังคับ

(2) โครงสร้างของประเทศออสเตรเลียแสดงให้เห็นประสิทธิภาพของการใช้กฎหมายหลายสาขาทำงานร่วมกัน ได้แก่ กฎหมายความปลอดภัยอาหาร กฎหมายจัดการของเสีย และกฎหมายคุ้มครองผู้บริจาค สำหรับประเทศไทยควรออกแบบกฎหมายโดยแยกหน้าที่ชัดเจนว่า

- กฎหมายอาหารทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของอาหารที่ยังบริโภคหรือบริจาคได้
- กฎหมายของเสียทำหน้าที่จัดการอาหารเมื่อกลายเป็นขยะอินทรีย์
- กฎหมายการบริจาคหรือบทบัญญัติคุ้มครองผู้บริจาค ทำหน้าที่ลดความเสี่ยงทางกฎหมายแก่ผู้ที่ประสงค์จะส่งต่ออาหารที่เหลือ

(3) จัดให้มีบทคุ้มครองผู้บริจาคอาหาร (good samaritan protection) เป็นหัวใจสำคัญ ประสบการณ์ของประเทศออสเตรเลียชี้ชัดว่าความกลัวความรับผิดเป็นอุปสรรคหลักของการบริจาคอาหาร ประเทศไทยควรบัญญัติหลักคุ้มครองผู้บริจาคอาหารอย่างชัดเจนในระดับกฎหมาย โดยให้

ความคุ้มครองจากความรับผิดทางแพ่งเมื่อบริจาคโดยสุจริตและปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยอาหาร แทนการบังคับให้ต้องบริจาค ซึ่งจะช่วยสร้างแรงจูงใจเชิงกฎหมายโดยไม่เพิ่มภาระเกินจำเป็น

(4) เน้นกลไกสมัครใจที่มีโครงสร้างรองรับก่อนใช้มาตรการบังคับ ประเทศออสเตรเลียประสบความสำเร็จในการใช้เครื่องมือสมัครใจที่มีเป้าหมายร่วม เช่น ความร่วมมือกับภาคธุรกิจและการพัฒนาฐานข้อมูลระดับชาติ สำหรับประเทศไทยควรเริ่มจากระบบรายงานข้อมูล การตั้งเป้าหมายร่วมและความร่วมมือกับภาคเอกชน ก่อนขยายไปสู่มาตรการกึ่งบังคับหรือบังคับเฉพาะกลุ่มผู้ก่อขยะอาหารรายใหญ่ในระยะถัดไป

2.5 นโยบายและกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ในสหรัฐอเมริกา

รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้กำหนดเป้าหมายระดับประเทศ (U.S. 2030 Food Loss and Waste Reduction Goal) โดยกระทรวงเกษตร (U.S. Department of Agriculture: USDA) และสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency: EPA) ร่วมกันประกาศเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2015 ว่าจะลดปริมาณการสูญเสียอาหารและขยะอาหารของประเทศลงร้อยละ 50 ภายในปี ค.ศ. 2030 ซึ่งเป็นเป้าหมายเชิงนโยบายระยะยาวในการสร้างระบบอาหารที่ยั่งยืน[80]

ต่อมาหน่วยงานหลักสามแห่ง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (Food and Drug Administration: FDA), USDA และ EPA ได้ร่วมกันจัดทำร่างยุทธศาสตร์ระดับชาติ (Draft National Strategy 2023) เพื่อผลักดันให้การลดขยะอาหารบรรลุเป้าหมายโดยกำหนดแนวทางสำคัญ เช่น การป้องกันการสูญเสียอาหารตั้งแต่ต้นทาง การเพิ่มอัตราการนำขยะอินทรีย์กลับมาใช้ประโยชน์ (organic recycling) และการพัฒนามาตรการสนับสนุนด้านข้อมูลและฉลาก เช่น การส่งเสริมการใช้คำว่า Best if Used By อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ EPA ยังได้จัดทำมาตราส่วนการจัดการอาหารเหลือของสหรัฐอเมริกา (Wasted Food Scale) เป็นแนวคิดเพื่อจัดลำดับวิธีการจัดการอาหารเหลือตามผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณค่าทางเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยใช้หลักฐานเชิงวิทยาศาสตร์จากการประเมินวัฏจักรชีวิต (Life Cycle Assessment: LCA) แทนที่โมเดลเดิม คือ Food Recovery Hierarchy และแสดงลำดับแนวทางการจัดการอาหารเหลือตั้งแต่ดีที่สุดถึงเลวร้ายที่สุด ดังนี้

- ระดับสูงสุด คือการป้องกันไม่ให้เกิดของเหลือ (prevention) การนำอาหารไปบริจาคเพื่อการบริโภคของมนุษย์ และการอัปไซเคิลเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่
- ระดับกลาง คือการนำไปใช้เป็นอาหารสัตว์ การย่อยสลายแบบไม่ใช้ออกซิเจน (anaerobic digestion) ที่นำพลังงานหรือกากกลับมาใช้ประโยชน์ และการทำปุ๋ยหมัก
- ระดับต่ำสุด คือการกำจัดโดยฝังกลบ การเผาทำลาย หรือการปล่อยลงระบบน้ำเสีย

[80] อ้างแล้ว U.S. Environmental Protection Agency. (2025)

แนวทางอิงจากหลักการของเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) ที่ให้ความสำคัญกับการลดของเสียที่ต้นทางและการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดย EPA ใช้โมเดลดังกล่าวเป็นกรอบอ้างอิงหลักในยุทธศาสตร์ระดับชาติด้านการจัดการอาหารเหลือของสหรัฐอเมริกา (รายละเอียดปรากฏตามรูปที่ 2.2)



ที่มา: United States Environmental Protection Agency. (2025, September 25). Wasted Food Scale. https://www.epa.gov/sustainable-management-food/wasted-food-scale

รูปที่ 2.2 the Wasted Food Scale

2.5.1 วิวัฒนาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

จุดเปลี่ยนสำคัญของกฎหมายอาหารส่วนเกินและขยะอาหารในสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นในทศวรรษ 1990 เมื่อสภาคองเกรสให้การรับรอง Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act 1996 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางฉบับแรกที่ให้ความคุ้มครองทางแพ่งและอาญาแก่ผู้บริจาคอาหารและองค์กรไม่แสวงหากำไรที่รับอาหารไปแจกจ่าย โดยมีเงื่อนไขว่าการบริจาคต้องกระทำโดยสุจริต (donation in good faith) และไม่อยู่ในกรณีของความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) หรือมีเจตนาร้าย (intentional misconduct)

กฎหมายนี้มีผลบังคับเหนือกว่ากฎหมายของรัฐที่กำหนดการคุ้มครองในระดับที่ต่ำกว่า (preemption) เพื่อให้มาตรฐานการคุ้มครองผู้บริจาคเป็นไปอย่างเท่าเทียมทั่วประเทศ จุดประสงค์หลักของ Emerson Act คือการขจัดอุปสรรคทางกฎหมายที่ทำให้ภาคเอกชนไม่กล้าบริจาคอาหารเหลือใช้เนื่องจากเกรงความรับผิดทางกฎหมายก่อนหน้านั้น[81]

ภายหลังการประกาศใช้ Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act 1996 สหรัฐอเมริกาได้มีพัฒนาการทางกฎหมายและนโยบายหลายครั้ง ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐ เพื่อขยายแนวทางและปรับปรุงมาตรฐานการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารให้มีความครอบคลุมมากขึ้น หนึ่งในกฎหมายสำคัญคือ Federal Food Donation Act of 2008 (Public Law 110-247) ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ. 2008[82] โดยกำหนดรายละเอียด อาทิเช่น

- หน่วยงานของรัฐบาลกลาง (executive agencies) ที่ทำสัญญามูลค่าเกิน 25,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา สำหรับบริการด้านอาหารหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ต้องกำหนดเงื่อนไขในสัญญาส่งเสริมให้ผู้รับสัญญาบริจาคอาหารส่วนเกินที่ยังบริโภคได้ (apparently wholesome excess food) แก่องค์กรไม่แสวงหากำไรที่ช่วยเหลือผู้ขาดแคลนอาหาร[83]
- สัญญาต้องระบุอย่างชัดเจนว่ารัฐบาลจะไม่รับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายด้านการรวบรวม ขนส่ง หรือแจกจ่ายอาหาร และผู้บริจาคหรือผู้รับสัญญาจะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายตาม Bill Emerson Act ตราบที่การบริจาคเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด[84]
- กฎหมายได้รับการสนับสนุนโดยข้อบังคับของรัฐบาลกลาง Federal Acquisition Regulation (FAR) Subpart 26.4: Food Donations to Nonprofit Organizations ซึ่งให้อำนาจหน่วยงานในการกำหนดแนวปฏิบัติและขั้นตอนสำหรับสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการบริจาคอาหาร[85]

นอกจากนี้ สภาคองเกรสยังได้บูรณาการแนวคิดเรื่องการลดการสูญเสียอาหารและการนำอาหารที่ยังบริโภคได้ที่เหลือจากระบบการผลิต การจำหน่าย หรือการบริโภค กลับมาใช้ประโยชน์แทนที่จะถูกทิ้งให้เป็นของเสีย เข้าสู่กฎหมายเกษตรกรรมหลักของประเทศผ่าน Farm Bill 2018 (Agriculture Improvement Act of 2018, Public Law 115-334) โดยกำหนดโครงการและทุนสนับสนุนที่เกี่ยวข้อง

---

[81] University of Arkansas School of Law. (n.d.). *Legal guide to the Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act* https://law.uark.edu/service-outreach/food-recovery-project/Legal-Guide-to-the-BEA-Haley-Final.pdf

[82] U.S. Congress. (2007). S.2420. *Food Donation Act of 2007. 110th Congress*. https://www.congress.gov/bill/110th-congress/senate-bill/2420/text/is

[83] University of Arkansas School of Law. (2008). *Federal enhanced tax deduction for food donation*.https://law.uark.edu/service-outreach/food-recovery-project/FedFoodDonation2008.pdf

[84] อ้างแล้ว, University of Arkansas School of Law. (n.d.).

[85] U.S. General Services Administration. (n.d.). *Federal Acquisition Regulation: Subpart 26.4 Food donations to nonprofit organizations*. https://www.acquisition.gov/far/subpart-26.4

กับการลดการสูญเสียอาหาร เช่น การส่งเสริมการทำปุ๋ยหมัก การวิจัย และการพัฒนาโครงการนำอาหารที่ยังบริโภคได้ที่เหลือจากระบบการผลิต การจำหน่าย หรือการบริโภค กลับมาใช้ประโยชน์แทนที่จะถูกทิ้งให้เป็นของเสียตามแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียน ทั้งนี้ กฎหมายปี ค.ศ. 2018 ได้ขยายอำนาจให้ USDA สนับสนุนโครงการทำปุ๋ยหมักและการจัดการเศษอาหาร รวมถึงเสริมกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น[86] นอกจากนี้ Farm Bill ยังได้เสนอแนวทางการบูรณาการมาตรการลดขยะอาหารเพิ่มเติม เช่น การจัดสรรทุนสนับสนุนแก่สถานศึกษา การให้ความรู้เกี่ยวกับฉลากวันอาหาร (date labeling) และการใช้โครงการที่มีอยู่เดิมเพื่อส่งเสริมการลดของเหลือในห่วงโซ่อาหาร[87]

พัฒนาการของร่างกฎหมายและข้อเสนอเชิงนโยบายในระดับรัฐบาลกลาง ทั้งในปัจจุบันและทิศทางในอนาคต

ในระดับรัฐบาลกลาง สหรัฐอเมริกายังคงมีการเสนอร่างกฎหมายใหม่ ๆ เพื่อยกระดับกฎหมายด้านการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารอย่างต่อเนื่อง ร่างกฎหมายสำคัญที่อยู่ระหว่างการพิจารณา เช่น Food Date Labeling Act of 2025 ซึ่งมุ่งสร้างมาตรฐานกลางของฉลากวันอาหารทั่วประเทศ เพื่อขจัดความสับสนระหว่างคำว่า use-by, best-by, และ sell-by และ Local Food Recycling and Regenerative Opportunities Act 2025–2026 ที่เสนอให้มีมาตรการจูงใจทางภาษี (tax incentives) ทุนสนับสนุนด้านการวิจัย และโครงการส่งเสริมการรีไซเคิลขยะอาหารในระดับท้องถิ่น[88]

นอกจากนี้ สภาคองเกรสยังคงเปิดรับข้อเสนอร่างกฎหมายใหม่ ๆ ที่เน้นการประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางกับรัฐบาลรัฐและท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านการบริจาคอาหาร การรีไซเคิลขยะอินทรีย และการปรับปรุงโครงสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ (incentive structures) ให้สนับสนุนการลดการสูญเสียและขยะอาหารในทุกระดับ[89]

กฎหมายและนโยบายของรัฐและท้องถิ่น

สำหรับกฎหมายและนโยบายของรัฐและท้องถิ่นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา หลายรัฐและเทศบาลในสหรัฐอเมริกาเริ่มออกกฎหมายและมาตรการเฉพาะที่มุ่งจัดการขยะอาหารในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะการควบคุมการฝังกลบขยะอินทรีย์และการส่งเสริมการบริจาคอาหารส่วนเกิน ซึ่งสะท้อนแนวโน้มการยกระดับจากการจัดการขยะทั่วไปสู่การบริหารจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารอย่างเป็นระบบมากขึ้น

---

[86] Congressional Research Service. (2023). Policy issues involving food loss and waste (CRS Report No. IF10317). https://www.congress.gov/crs-product/IF10317

[87] Harvard Law School Food Law and Policy Clinic. (2017). *Opportunities to reduce food waste in the 2018 Farm Bill*. https://chlpi.org/wp-content/uploads/2013/12/Opportunities-to-Reduce-Food-Waste-in-the-2018-Farm-Bill_May-2017.pdf

[88] อ้างแล้ว, Congressional Research Service. (2023).

[89] อ้างแล้ว, Congressional Research Service. (2023).

หลายรัฐได้ออกกฎหมายห้ามฝังกลบขยะอินทรีย์ (organic waste bans) หรือกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดขยะอาหารรายใหญ่ต้องดำเนินการบริจาคหรือรีไซเคิลเศษอาหาร เช่น รัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งประกาศใช้ Senate Bill 1383 (SB 1383) เพื่อบังคับให้ภาคธุรกิจและเทศบาลลดการฝังกลบขยะอินทรีย์และเพิ่มการรีไซเคิลขยะอินทรียอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน หลายเมืองได้ออกกฎหมายท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะอินทรีย์ เช่น San Francisco Mandatory Recycling and Composting Ordinance 2009 ซึ่งถือเป็นหนึ่งในกฎหมายท้องถิ่นฉบับแรก ๆ ที่บังคับให้ประชาชนและสถานประกอบการคัดแยกเศษอาหารและวัสดุอินทรีย์ออกจากขยะทั่วไป และห้ามทิ้งเศษอาหารลงสู่ระบบฝังกลบ

แนวโน้มล่าสุดในระดับรัฐยังรวมถึงการกำหนดมาตรฐานฉลากวันหมดอายุของอาหาร (date labeling standards) เพื่อแก้ไขปัญหาความสับสนของผู้บริโภคที่นำไปสู่การทิ้งอาหารก่อนเวลาที่เหมาะสม ตัวอย่างเช่น รัฐแคลิฟอร์เนียได้พิจารณาออกกฎหมายห้ามใช้คำว่า sell-by บนฉลากผลิตภัณฑ์สำหรับผู้บริโภค โดยคาดว่าจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2026 เป็นต้นไป เพื่อส่งเสริมความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอายุการบริโภคของอาหารและลดการสูญเสียอาหารโดยไม่จำเป็น[90]

2.5.2 โครงสร้างและสาระสำคัญของกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

1. ระดับรัฐบาลกลาง (Federal)

(1) Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act 1996 (42 U.S.C. § 1791)

Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act เป็นกฎหมายกลางของสหรัฐอเมริกาที่ตราขึ้นในปี ค.ศ. 1996 เพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนและบุคคลทั่วไปบริจาคอาหารส่วนเกินโดยไม่ต้องกังวลต่อความรับผิดทางกฎหมาย ทั้งนี้ได้บัญญัติไว้ในหัวข้อ 42 แห่ง United States Code มาตรา 1791 (42 U.S.C. § 1791) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการบริจาคอาหารเพื่อการกุศลทั่วประเทศ สาระสำคัญในกฎหมาย[91] ได้แก่

1) ตามมาตรา 1791(a) กำหนดให้ชื่อของกฎหมายนี้คือ Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act เพื่อเป็นเกียรติแก่สมาชิกสภาคองเกรส Bill Emerson ผู้เสนอร่างกฎหมายฉบับนี้[92]
2) นิยาม (definitions) ตามมาตรา 1791(b) ได้ให้คำนิยามศัพท์สำคัญ เช่น

[90] Nierenberg, D. (2024). *California just became the first state to ban "sell by" dates on food. Food & Wine*. https://www.foodandwine.com/california-bans-sell-by-dates-8723111

[91] United States Code. (n.d.). *42 U.S.C. § 1791 Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act*. https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/1791

[92] อ้างแล้ว, United States Code (n.d.).

- apparently wholesome food หมายถึง อาหารที่ยังคงเหมาะสมสำหรับการบริโภคตามมาตรฐานสุขอนามัย แม้อาจมีข้อบกพร่องด้านรูปลักษณ์ สี หรือบรรจุภัณฑ์
- apparently fit grocery product หมายถึง ผลิตภัณฑ์อุปโภคบริโภคที่ยังสามารถใช้ประโยชน์ได้ แม้ไม่เป็นสินค้าที่ขายได้ตามตลาดทั่วไป
- donate หมายถึง การมอบสิ่งใดให้แก่องค์กรการกุศลโดยไม่หวังผลตอบแทน หรือจำหน่ายในราคาลดพิเศษเพื่อวัตถุประสงค์การกุศล (good Samaritan reduced price)

นิยามข้างต้นมีบทบาทสำคัญในการกำหนดขอบเขตการคุ้มครองของกฎหมายต่อการบริจาคอาหารและสินค้าทั่วไปที่ผู้บริโภคต้องซื้อเป็นประจำในชีวิตประจำวันที่ยังเหมาะสมต่อการบริโภค (apparently wholesome or fit)[93]

3) ความคุ้มครองความรับผิด (liability protections) ตามมาตรา 1791(c) และ 1791(d) กำหนดหลักการคุ้มครองผู้บริจาคอาหารและองค์กรตัวกลางจากความรับผิดทางแพ่งและทางอาญา หากการบริจาคนั้นกระทำโดยสุจริต (good faith) และต้องไม่เป็นกรณีที่เข้าลักษณะของความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) หรือการกระทำโดยเจตนาทุจริตหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย (intentional misconduct) กล่าวคือ กฎหมายจะให้ความคุ้มครองเต็มรูปแบบแก่ผู้บริจาคที่เชื่อโดยสุจริตว่าอาหารที่มอบให้นั้นปลอดภัยและเหมาะสำหรับการบริโภค[94]
4) เงื่อนไขและข้อยกเว้น (conditions and exceptions) กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ชัดเจนว่า การคุ้มครองจะไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่ผู้บริจาคกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือมีเจตนาร้าย ทั้งนี้ ในกรณีที่อาหารยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสุขอนามัย ในบางกรณีอาจมีการดำเนินการปรับสภาพสินค้า (reconditioning) เพื่อแก้ไขหรือปรับปรุงคุณภาพให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อการบริโภคโดยผู้บริจาคต้องแจ้งให้องค์กรตัวกลางทราบ และองค์กรต้องยินยอมรับผิดชอบต่อการปรับปรุงคุณภาพ[95]
5) ผู้ได้รับความคุ้มครอง (protected parties) ขอบเขตของผู้ได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายนี้ครอบคลุมทั้งผู้บริจาคอาหารหรือผลิตภัณฑ์อุปโภคบริโภค (donors) องค์กรตัวกลางที่เป็นผู้รับอาหารเพื่อแจกจ่ายต่อ บุคคลหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บหรือ

[93] อ้างแล้ว, United States Code (n.d.).

[94] Harvard Law School Food Law and Policy Clinic. (2023*). Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act fact sheet.* https://chlpi.org/wp-content/uploads/2023/03/Emerson-Fact-Sheet.pdf

[95] อ้างแล้ว, Harvard Law School Food Law and Policy Clinic. (2023*).*

รวบรวมอาหารจากแหล่งต่าง ๆ (gleaners) รวมถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแจกจ่ายอาหารให้แก่ผู้บริโภคในนามขององค์กรตัวกลางการกุศล[96]

6) ขอบเขตของการคุ้มครอง (scope) กฎหมายนี้ครอบคลุมอาหารและสินค้าทั่วไปที่ผู้บริโภคต้องซื้อเป็นประจำในชีวิตประจำวันทุกประเภทที่มีลักษณะปรากฏโดยทั่วไปว่าเป็นอาหารที่ปลอดภัย เหมาะสมสำหรับการบริโภค (apparently wholesome) หรือมีสภาพที่สมควรและเหมาะสมต่อการใช้หรือบริโภค (apparently fit) แม้จะไม่ใช่อาหารที่จำหน่ายได้ในเชิงพาณิชย์ตามตลาด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายโอกาสในการนำอาหารส่วนเกินกลับมาใช้ประโยชน์ในเชิงสังคม[97]

สรุป สาระสำคัญ วัตถุประสงค์ และหลักการสำคัญของกฎหมาย คือ การลดความเสี่ยงทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการบริจาคอาหารส่วนเกิน โดยถือว่าการบริจาคต้องกระทำโดยสุจริต (good faith donation) และผู้บริจาคต้องไม่รู้หรือไม่ควรรู้ว่าอาหารดังกล่าวอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค กฎหมายยังคงให้ผู้บริจาคต้องปฏิบัติตามกฎหมายด้านสุขอนามัยและข้อบังคับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดย Emerson Act มิได้ลบล้างหรือยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายสุขอนามัยของรัฐหรือเทศบาล ที่สำคัญกฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีหน้าที่ต้องบริจาคอาหารแต่เป็นกลไกคุ้มครองทางกฎหมายสำหรับผู้ที่เลือกบริจาค โดยข้อมูลจาก Harvard Health Law and Policy Innovation Center ระบุว่า จนถึงปัจจุบันยังไม่ปรากฏคดีที่ผู้บริจาคถูกตัดสินว่ามีความผิดภายใต้กฎหมายนี้ ซึ่งสะท้อนว่ากรอบกฎหมายสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่ภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ[98]

(2) Federal Food Donation Act of 2008 (Public Law 110-247)

Federal Food Donation Act of 2008 เป็นกฎหมายกลางที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางและผู้รับสัญญาในการบริจาคอาหารส่วนเกินอย่างเป็นระบบ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการนำอาหารที่ยังบริโภคได้กลับมาใช้ประโยชน์ เพื่อช่วยเหลือผู้ขาดแคลนและลดการสูญเสียอาหารภาครัฐ กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ. 2008 และได้บังคับใช้เป็น Public Law 110-247 ซึ่งกำหนดให้ปรับแก้กฎจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลกลาง (Federal Acquisition Regulation: FAR) เพื่อบูรณาการแนวทางการบริจาคอาหารเข้าสู่ระบบการจัดทำสัญญาของรัฐ ได้แก่[99]

1) จุดประสงค์ (purpose) ตามมาตรา 2 วัตถุประสงค์ของกฎหมายคือเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐและผู้รับสัญญากับรัฐบาลกลางบริจาคอาหารส่วนเกิน (excess, apparently wholesome food) ที่ยังบริโภคได้อย่างปลอดภัยไปยังองค์กรไม่แสวงหา

---

[96] อ้างแล้ว, Harvard Law School Food Law and Policy Clinic. (2023).

[97] U.S. Department of Agriculture. (n.d.). *Frequently asked questions about the Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act*. https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/usda-good-samaritan-faqs.pdf

[98] อ้างแล้ว, U.S. Department of Agriculture. (n.d.).

[99] อ้างแล้ว, U.S. Congress (2008).

กำไร โดยมีเป้าหมายเพื่อลดการสูญเสียอาหารและสนับสนุนความมั่นคงทางอาหารของชุมชน

2) นิยาม (definitions) มาตรา 3 ให้นิยามคำสำคัญ อาทิเช่น
   - apparently wholesome food หมายถึง อาหารที่ยังปลอดภัยและเหมาะสมสำหรับการบริโภคตามกฎหมายสุขอนามัย โดยให้มีความหมายสอดคล้องกับที่บัญญัติไว้ใน Emerson Act (42 U.S.C. § 1791)
   - excess หมายถึง อาหารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐบาลกลางหรือผู้รับสัญญาซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้และอาจถูกกำหนดให้ทิ้งหากไม่มีการบริจาค

   นิยามข้างต้นช่วยให้ขอบเขตของการบริจาคภายใต้กฎหมายชัดเจนและสอดคล้องกับกฎหมาย Emerson Act เพื่อความต่อเนื่องทางระบบกฎหมาย
3) การบังคับใช้ในสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง (procurement contract clause) ตามมาตรา 4 กำหนดให้ภายใน 180 วันหลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้ ต้องมีการปรับแก้ FAR เพื่อให้รวมเงื่อนไขการสนับสนุนการบริจาคอาหารส่วนเกินในสัญญาของหน่วยงานรัฐบาลกลางที่มีมูลค่าเกิน 25,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งครอบคลุมสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการอาหาร การจัดงานเลี้ยง การจำหน่ายอาหาร หรือการเช่าสถานที่ที่มีการจัดหาอาหาร โดยในสัญญาดังกล่าวจะต้องกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับสัญญาได้รับการสนับสนุนให้บริจาคอาหารส่วนเกินที่ยังบริโภคได้แก่หน่วยงานหรือองค์กรตัวกลาง ทั้งนี้ รัฐบาลกลางไม่ต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการรวบรวม ขนส่ง หรือแจกจ่ายอาหารดังกล่าว
4) การเชื่อมโยงกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริจาค (linking liability protection) ตามมาตรา 4 ยังระบุให้แนบเงื่อนไขในสัญญาดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้บริจาคอาหารภายใต้สัญญาได้รับความคุ้มครองทางแพ่งและอาญาตาม Emerson Act ซึ่งหมายความว่าผู้รับสัญญาและหน่วยงานของรัฐจะได้รับการยกเว้นความรับผิด หากการบริจาคเป็นไปโดยสุจริตและเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมาย Emerson Act กำหนด
5) การแต่งตั้งผู้ประสานงาน (coordinator of community food security and gleaning) ตามมาตรา 5 กำหนดให้ USDA แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำแหน่ง Coordinator of Community Food Security and Gleaning เพื่อทำหน้าที่ประสานงานโครงการบริจาคอาหาร การเก็บเกี่ยวผลผลิตส่วนเกิน (gleaning activities) และการเชื่อมโยงหน่วยงานของรัฐกับองค์กรตัวกลางในระดับชุมชน
6) สาระสำคัญและหลักการของกฎหมายเป็นการขยายบทบาทของรัฐบาลกลางในการสนับสนุนการบริจาคอาหารอย่างเป็นระบบ อาทิเช่น
   - สร้างกลไกให้การบริจาคอาหารส่วนเกินถูกผนวกเข้ากับระบบการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ (govern procurement system)

- ส่งเสริมให้ผู้รับสัญญาของรัฐบาลมีส่วนร่วมในการบริจาคอาหารส่วนเกินจากกิจกรรมราชการ เช่น งานประชุม งานจัดเลี้ยง หรือบริการสาธารณะต่าง ๆ
- เชื่อมโยงระบบการคุ้มครองผู้บริจาคตาม Emerson Act เพื่อสร้างความมั่นใจว่าการบริจาคอาหารที่ดำเนินการอย่างสุจริตจะไม่ก่อให้เกิดความรับผิดทางกฎหมาย
- กำหนดกลไกการประสานงานภายในกระทรวงเกษตร เพื่อให้การดำเนินนโยบายด้าน food recovery มีความต่อเนื่องและมีผู้รับผิดชอบโดยตรง

สรุป Federal Food Donation Act of 2008 เป็นการยกระดับจากการคุ้มครองผู้บริจาคตาม Emerson Act สู่การสร้างโครงสร้างสนับสนุนเชิงนโยบายภายในภาครัฐ เพื่อให้การบริจาคอาหารส่วนเกินกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการจัดการอาหารของประเทศอย่างยั่งยืน

(3) Enhanced Tax Deduction for Food Donation (Internal Revenue Code § 170(e)(3)(C))

บทบัญญัติ Internal Revenue Code (IRC) § 170(e)(3)(C) อยู่ภายใต้หมวด Charitable Contributions ของประมวลรัษฎากรสหรัฐอเมริกา ซึ่งให้สิทธิแก่ผู้ประกอบการหักลดหย่อนภาษีในอัตราที่สูงกว่าปกติ (enhanced deduction) สำหรับการบริจาคอาหารจากสินค้าคงคลัง (food inventory) ให้แก่องค์กรการกุศลที่มีคุณสมบัติครบถ้วน เป็นกลไกสำคัญที่รัฐบาลใช้สร้างแรงจูงใจทางภาษีเพื่อกระตุ้นให้ภาคธุรกิจเลือกบริจาคอาหารแทนการทิ้งขยะ รายละเอียดดังนี้

1) การหักลดหย่อนรายได้ในกรณีการบริจาคเพื่อการกุศล ตามมาตรา 170 ของ IRC กำหนดข้อยกเว้นเกี่ยวกับการบริจาคทรัพย์สินที่มิใช่เงินสด (non-cash contributions) ในส่วนย่อยของกฎหมาย ระบุกรณีเฉพาะของ donation of food inventory ซึ่งให้สิทธิหักลดหย่อนพิเศษแก่นิติบุคคลหรือผู้ประกอบการที่บริจาคอาหารจากสินค้าคงคลัง[100]

2) กลไกการหักลดหย่อน (enhanced deduction mechanism) ตามมาตรา 170(e)(3)(C) อนุญาตให้ผู้บริจาคสามารถหักลดหย่อนมูลค่าอาหารที่บริจาคได้มากกว่าต้นทุนจริง โดยคำนวณจากต้นทุนการผลิต (cost basis) บวกกับ ครึ่งหนึ่งของส่วนต่างระหว่างมูลค่าตลาดยุติธรรม (fair market value) กับต้นทุน ทั้งนี้ ยอดหักลดหย่อนต้องไม่เกินเพดานที่กำหนด เช่น ร้อยละ 15 ของรายได้สุทธิที่ต้องเสียภาษี (taxable income limit) ของผู้บริจาคในรอบปีภาษีนั้น[101]

---

[100] United States Code. (n.d.). *26 U.S.C. § 170(e)(3)(C) Charitable, etc., contributions and gifts (Internal Revenue Code).* https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2022-title26/html/USCODE-2022-title26-subtitleA-chap1-subchapB-partVI-sec170.htm

[101] U.S. Department of Agriculture. (2023). *Tax benefits for food donation: Enhanced deduction guidelines*. https://www.usda.gov/food-loss-waste/tax-deductions

3) เงื่อนไขของอาหารและผู้รับบริจาค (eligibility conditions) เพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี อาหารที่บริจาคและองค์กรผู้รับต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่อไปนี้[102]
   - อาหารต้องอยู่ในสภาพที่เหมาะสมต่อการบริโภคของมนุษย์ (apparently wholesome food) และไม่หมดอายุการบริโภค
   - องค์กรผู้รับต้องเป็นองค์กรการกุศลที่จดทะเบียนภายใต้ IRC § 501(c)(3) และดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น ธนาคารอาหาร หรือองค์กรช่วยเหลือผู้ขาดแคลน
   - การบริจาคต้องเป็นไปโดยสุจริต ไม่มีผลตอบแทนเชิงพาณิชย์ และผู้บริจาคต้องเก็บหลักฐานการบริจาคไว้เพื่อรองรับการหักลดหย่อนทางภาษี
4) สาระสำคัญของมาตรา 170(e)(3)(C) มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้มาตรการทางภาษีเป็นแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ กระตุ้นให้ภาคธุรกิจเลือกบริจาคแทนการทิ้งอาหารส่วนเกิน เพื่อลดการสูญเสียอาหาร ช่วยเหลือผู้ขาดแคลนและลดขยะในห่วงโซ่อาหาร นอกจากนี้ยังช่วยลดภาระต้นทุนของผู้ประกอบการ และเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในด้านความมั่นคงทางอาหาร

สรุป ในเชิงโครงสร้าง บทบัญญัตินี้ทำหน้าที่เสริมแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ (economic incentive) ควบคู่กับ Emerson Act ซึ่งเน้นการคุ้มครองความรับผิดทางกฎหมาย ทำให้ระบบการบริจาคอาหารของสหรัฐอเมริกามีทั้งกลไกจูงใจและคุ้มครองที่ทำงานสอดประสานกัน

(4) Food Donation Improvement Act (FDIA, 2022/2023)

Food Donation Improvement Act (FDIA) ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 2023 มีสาระสำคัญเป็นการปรับปรุงแก้ไขและขยายบทบัญญัติบางส่วนของ Emerson Act เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริจาคอาหารมีความชัดเจน ครอบคลุม และสอดคล้องกับพฤติกรรมการบริจาคในสังคมปัจจุบันมากยิ่งขึ้น กฎหมายใหม่มีผลให้ Emerson Act และ FDIA ทำงานร่วมกันภายใต้กรอบกฎหมายเดียวในการคุ้มครองและส่งเสริมการบริจาคอาหารในสหรัฐอเมริกา[103] โดยมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

1) ลักษณะของกฎหมาย (nature and purpose) FDIA เป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม (amending act) ที่มิได้ยกเลิก Emerson Act เดิม แต่ขยายขอบเขตและปรับถ้อยคำเพื่อให้การคุ้มครองมีความทันสมัย โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อ[104]
   - ลดความไม่แน่ใจทางกฎหมาย (legal uncertainty) ของผู้บริจาค
   - ขยายช่องทางการบริจาคอาหารให้ยืดหยุ่นมากขึ้น

---

[102] Internal Revenue Service. (2024*). Publication 526: Charitable contributions.* https://www.irs.gov/publications/p526

[103] U.S. Congress. (2023). *Food Donation Improvement Act of 2022*. https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/7640

[104] อ้างแล้ว, Harvard Law School (2023).

- สนับสนุนให้เกิดการบริจาคในระดับธุรกิจและชุมชนโดยตรง

2) การขยายความคุ้มครอง (extension of legal protections) FDIA แก้ไขบทบัญญัติของ Emerson Act เพื่อให้ความคุ้มครองทางแพ่งและอาญาครอบคลุมถึงผู้บริจาคโดยตรง (qualified direct donors) ซึ่งรวมถึงร้านค้าปลีก โรงงานผู้ผลิต โรงอาหารของสถาบันการศึกษา และสถานประกอบการด้านอาหารที่บริจาคอาหารส่วนเกินโดยตรงให้แก่บุคคลผู้ขาดแคลน โดยไม่จำเป็นต้องผ่านองค์กรตัวกลาง เสมอไป ทั้งนี้ต้องเป็นการบริจาคโดยสุจริต (good faith) และอยู่ภายใต้ราคาที่ไม่เกินหรือราคาที่ต่ำกว่าหรือตรงกับต้นทุนในการจัดการอาหาร (good Samaritan reduced price)

3) การปรับปรุงนิยามและเงื่อนไข (clarified definitions and conditions) FDIA ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าราคาที่ไม่เกินหรือราคาที่ต่ำกว่าหรือตรงกับต้นทุนในการจัดการอาหาร (good Samaritan reduced price) ไว้อย่างชัดเจนมากขึ้น เพื่อขจัดความไม่แน่นอนในการตีความของ Emerson Act เดิม โดยระบุว่าหมายถึงราคาที่ไม่เกินต้นทุนที่สมเหตุสมผลในการรวบรวม เก็บรักษา และแจกจ่ายอาหารดังกล่าว นอกจากนี้ FDIA ยังเน้นย้ำว่าผู้บริจาคจะได้รับความคุ้มครองก็ต่อเมื่อการบริจาคนั้นดำเนินการอย่างสุจริต และอาหารอยู่ในสภาพที่เหมาะสมต่อการบริโภคของมนุษย์ (apparently wholesome food) ตามที่กฎหมายกำหนด[105]

4) สาระสำคัญและผลของกฎหมาย กฎหมายที่แก้ไขใหม่ถือเป็นการขยายสิทธิและลดข้อจำกัดของการบริจาคอาหารส่วนเกิน โดยเพิ่มทางเลือกให้ภาคธุรกิจและบุคคลทั่วไปสามารถบริจาคอาหารให้แก่ผู้ยากไร้ได้โดยตรงโดยไม่จำเป็นต้องผ่านองค์กรตัวกลางทุกกรณี ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการกระจายอาหารส่วนเกิน ลดต้นทุนและขั้นตอนทางการบริหาร ลดความกังวลต่อความรับผิดทางกฎหมายของผู้บริจาค และส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมบริจาคในระดับชุมชนและท้องถิ่นมากขึ้น[106]

สรุป FDIA จึงถือเป็นก้าวสำคัญในการยกระดับระบบการบริจาคอาหารของสหรัฐอเมริกา โดยเปลี่ยนแนวทางจากการคุ้มครองเชิงรับสู่การส่งเสริมเชิงรุก และทำให้กฎหมาย Emerson Act มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันมากขึ้น

2. ระดับมลรัฐ

มลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกามีกฎหมายและข้อบังคับหลายฉบับที่มุ่งเน้นการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) โดยเฉพาะในมลรัฐที่มีนโยบาย

---

[105] NYC Food Policy Center at Hunter College. (2023). *Food Donation Improvement Act Will Encourage Donations, Reduce Food Waste.* https://www.nycfoodpolicy.org/food-policy-snapshot-food-donation-improvement-act/

[106] U.S. Department of Agriculture (USDA). (2023). *Food Donation Improvement Act Factsheet*. https://www.usda.gov/food-donation-improvement-act

ด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการขยะอินทรีย์อย่างเข้มงวด เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนียและนิวยอร์ก รายละเอียดดังนี้

(1) รัฐแคลิฟอร์เนีย

Senate Bill 1383 (SB 1383) ของรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นกฎหมายภายใต้ Short-Lived Climate Pollutant Reduction Act 2016 ใช้กับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากมลพิษระยะสั้น โดยเฉพาะก๊าซมีเทน (methane) จากขยะอินทรีย์ ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่บูรณาการนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเข้ากับการจัดการอาหารส่วนเกิน โดยกำหนดมาตรการลดการฝังกลบขยะอินทรีย์ (organic waste reduction) ควบคู่กับการกู้คืนอาหารที่ยังบริโภคได้ (edible food recovery) เพื่อส่งเสริมการบริจาคอาหารและลดการสูญเสียในห่วงโซ่อาหาร[107]

1) เป้าหมายหลักของ SB 1383 คือการกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณอย่างชัดเจน อาทิ
   - ลดปริมาณการฝังกลบขยะอินทรีย์ลงร้อยละ 75 ภายในปี ค.ศ. 2025 เมื่อเทียบกับระดับปีฐาน ค.ศ. 2014
   - ลดปริมาณขยะอาหารลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของอาหารที่ยังสามารถบริโภคได้ก่อนที่จะถูกทิ้งภายในปีเดียวกัน[108]
2) การกำหนดประเภทของผู้ก่อให้เกิดอาหารส่วนเกิน SB 1383 ได้กำหนดนิยามของ commercial edible food generators หมายถึง หน่วยงานหรือสถานประกอบการที่ผลิตหรือจำหน่ายอาหารในปริมาณมาก เช่น ร้านอาหาร ซูเปอร์มาร์เก็ต ผู้ให้บริการจัดเลี้ยง สถานศึกษา และโรงพยาบาล โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มตามขนาดและปริมาณของอาหารส่วนเกินเพื่อผ่อนผันช่วงเวลาการปฏิบัติตาม[109]
3) ธุรกิจและหน่วยงานที่เข้าข่ายต้องปฏิบัติตาม SB 1383 มีหน้าที่สำคัญหลายประการ ได้แก่[110]
   - ดำเนินการนำอาหารที่ยังบริโภคได้แต่เหลือจากระบบการผลิต การจำหน่าย หรือการบริโภค กลับมาใช้ประโยชน์แทนที่จะถูกทิ้งให้เป็นของเสียส่งมอบให้แก่องค์กร

---

[107] California Department of Resources Recycling and Recovery (CalRecycle). (2021). *Short-Lived Climate Pollutants: Organic Waste Reduction Regulations (SB 1383).* https://calrecycle.ca.gov/organics/slcp/

[108] CalRecycle. (2021). *Food Recovery in California.* https://calrecycle.ca.gov/organics/slcp/foodrecovery/

[109] San Benito County Integrated Waste Management. (2022). *SB 1383 Mandatory Edible Food Recovery Requirements* https://www.sanbenitocountyca.gov/departments/resource-management-agency/integrated-waste-management/short-lived-climate-pollutants-sb-1383/sb-1383-mandatory-edible-food-recovery-requirements

[110] Long Beach Department of Public Works. (2022). *Food Recovery Requirement For Businesses.* https://www.longbeach.gov/lbrecycles/waste-reduction/edible-food-recovery/food-recovery-requirements-for-businesses/

มูลนิธิ หน่วยงาน หรือบริการที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บ รวบรวม แปรรูป หรือกระจายอาหารที่ยังบริโภคได้ที่ได้รับอนุญาต

- จัดทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร (written agreement or contract) กับองค์กรบริหารจัดการอาหารส่วนเกินเพื่อระบุหน้าที่และกระบวนการจัดเก็บ ขนส่ง และรับมอบอาหารส่วนเกินอย่างเป็นระบบ
- จัดเก็บข้อมูลและบันทึก (recordkeeping) เกี่ยวกับปริมาณอาหารที่บริจาค รายละเอียดการส่งมอบ และข้อมูลของผู้รับบริจาค เพื่อให้หน่วยงานรัฐสามารถตรวจสอบได้
- เข้าร่วมบริการรวบรวมขยะอินทรีย์ที่เทศบาลหรือผู้ประกอบการท้องถิ่นจัดให้
- ห้ามกระทำการบริจาคที่ก่อให้เกิดภาระหรือผลกระทบเชิงลบต่อผู้รับหรือพื้นที่รับบริจาค (donation dumping) คือ การส่งมอบอาหารที่ไม่เหมาะสมหรือทิ้งภาระการจัดการไว้ให้กับผู้รับบริจาคโดยไม่เป็นระเบียบหรือไม่ปลอดภัย

(2) รัฐนิวยอร์ก

Food Donation and Food Scraps Recycling Law ของรัฐนิวยอร์กได้รับการรับรองโดยสภานิติบัญญัติของรัฐในปี ค.ศ. 2019 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2022 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการกับปัญหาการสูญเสียอาหารและขยะอินทรีย์อย่างเป็นระบบ ผ่านการบังคับให้สถานประกอบการขนาดใหญ่ (Designated Food Scraps Generators: DFSGs) ดำเนินการบริจาคอาหารส่วนเกินที่ยังบริโภคได้ และนำเศษอาหารที่เหลือไปรีไซเคิลหรือจัดการอย่างเหมาะสม[111]

โครงสร้างและเป้าหมายของกฎหมาย

กฎหมายกำหนดสองภารกิจหลักสำหรับผู้ก่อให้เกิดขยะอาหารรายใหญ่ ได้แก่ การบริจาคอาหารส่วนเกินที่ยังบริโภคได้ (excess edible food donation) เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ขาดแคลนอาหาร และการรีไซเคิลหรือจัดการเศษอาหาร (food scraps recycling) เช่น การทำปุ๋ยหมัก (composting) หรือการย่อยแบบไม่ใช้ออกซิเจน (anaerobic digestion) หากมีสถานที่จัดการขยะภายในระยะทางที่กฎหมายกำหนด[112]

เกณฑ์ของผู้ก่อให้เกิดขยะอาหาร (designated food scraps generators)

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2022 กฎหมายบังคับใช้กับหน่วยงานหรือธุรกิจที่ก่อให้เกิดขยะอาหารในปริมาณเฉลี่ยตั้งแต่ 2 ตันต่อสัปดาห์ขึ้นไป โดยมีเงื่อนไขว่าหากมีสถานที่รีไซเคิลขยะอยู่ในรัศมีไม่เกิน 25 ไมล์ ต้อง

---

[111] New York State Department of Environmental Conservation. (2024). *Food donation and food scraps recycling law*. https://dec.ny.gov/environmental-protection/recycling-composting/organic-materials-management/food-donation-scraps-recycling-law

[112] Feeding New York State. (2024). *Feeding New York State position statement on the federal government shutdown*. https://feedingnys.org/feeding-new-york-state-position-statement-on-the-federal-government-shutdown/

ดำเนินการบริจาคอาหารส่วนเกินและจัดการเศษอาหารที่เหลืออย่างถูกต้อง ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2027 ปรับเกณฑ์ให้ครอบคลุมธุรกิจที่ผลิตขยะอาหารตั้งแต่ 1 ตันต่อสัปดาห์ และขยายระยะทางสูงสุดเป็น 50 ไมล์ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2029 ลดเกณฑ์ลงเหลือ 0.5 ตันต่อสัปดาห์ โดยยังคงระยะทางสูงสุด 50 ไมล์ อย่างไรก็ดี กฎหมายกำหนดข้อยกเว้นสำหรับบางสถาบัน เช่น โรงพยาบาล บ้านพักผู้สูงอายุ และโรงเรียนระดับชั้นอนุบาลถึงมัทยมศึกษาตอนปลาย (K–12) (ซึ่งอยู่ภายใต้ข้อบังคับด้านอาหารของรัฐอื่น)[113]

นอกจากนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐนิวยอร์กได้ตราข้อบังคับลำดับรองใน Title 6 of the New York Codes, Rules and Regulations (6 NYCRR) Part 350 ซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการแยกอาหาร การบริจาค การจัดการเศษอาหาร การรายงานข้อมูล และบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตาม หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบคือ New York State Department of Environmental Conservation (DEC) ซึ่งมีอำนาจในการตรวจสอบและกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดขยะอาหารรายใหญ่ต้องจัดทำ รายงานประจำปี (annual report) เสนอต่อผู้ว่าการรัฐและสภานิติบัญญัติ เพื่อประเมินความคืบหน้าของการดำเนินงานและประสิทธิผลของมาตรการ[114]

สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับการบริจาคอาหาร

นอกจากข้อบังคับข้างต้น รัฐนิวยอร์กยังได้กำหนด เครดิตภาษี (tax credit) เพื่อส่งเสริมการบริจาคอาหาร โดยเกษตรกรที่บริจาคอาหารที่ยังบริโภคได้ (apparently wholesome food) สามารถใช้สิทธิลดหย่อนภาษีได้ตาม มาตรา § 210-B(52) แห่ง New York Tax Law โดยคิดเป็นร้อยละ 25 ของมูลค่าตลาด (fair market value) ของอาหารที่บริจาค แต่ไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี[115]

โดยสรุป กฎหมายของรัฐนิวยอร์กจึงถือเป็นหนึ่งในกรอบกฎหมายระดับรัฐที่มีความครอบคลุมมากที่สุดในสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเชื่อมโยงทั้งสามกลไกสำคัญ ได้แก่ (1) การบริจาคอาหารส่วนเกิน (2) การรีไซเคิลเศษอาหาร และ (3) การจูงใจทางภาษี ภายใต้ระบบกำกับดูแลเดียวกัน ทำให้เกิดการบูรณาการนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจหมุนเวียน และความมั่นคงทางอาหารของรัฐอย่างสมบูรณ์

2.5.3 บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องใน การจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

การจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ในสหรัฐอเมริกาเป็นระบบที่มีการประสานความร่วมมือระหว่างหลายภาคส่วน โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ (1) รัฐบาลกลาง (federal) (2) มลรัฐและท้องถิ่น (state & local) และ (3) ภาคเอกชนและภาคสังคม (private & civil society) ดังนี้

---

[113] Goldstein, N. (2023). *Detroit sustainability office launches compost pilot.* https://www.biocycle.net/detroit-sustainability-office-launches-compost-pilot/

[114] New York Codes, Rules and Regulations (6 NYCRR Part 350). (2021). *Food Donation and Food Scraps Recycling Regulations.* https://extapps.dec.ny.gov/docs/materials_minerals_pdf/adoptedpart350.pdf

[115] Natural Resources Defense Council. (2018). *A farmer's guide to the New York Farm to Food Bank tax credit*. https://www.nrdc.org/sites/default/files/farmers-guide-new-york-farm-to-food-bank-tax-credit-appendix.pdf

(1) ระดับรัฐบาลกลาง (Federal)[116]

- กรอบยุทธศาสตร์ร่วม ประกอบด้วย 3 หน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (FDA) กระทรวงเกษตรสหรัฐฯ (USDA) และสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (EPA) ได้ร่วมกันกำหนด เป้าหมายระดับชาติ ค.ศ. 2030 เพื่อลดการสูญเสียและขยะอาหารลงร้อยละ 50 พร้อมจัดทำ National Strategy (2024) เพื่อบูรณาการมาตรการป้องกัน การบริจาค และการรีไซเคิลอินทรียวัตถุ รวมถึงพัฒนาเครื่องมือสนับสนุนด้านข้อมูล เช่น EPA Excess Food Opportunities Map และส่งเสริมเครือข่ายความร่วมมือ U.S. 2030 Food Loss and Waste Champions
- กระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (USDA) มีบทบาทส่งเสริมความร่วมมือภาครัฐและเอกชนผ่านโครงการ U.S. Food Loss & Waste 2030 Champions ที่เชิญชวนธุรกิจอาสาตั้งค่า baseline และรายงานความก้าวหน้าการลดขยะอาหารของตน โดยเผยแพร่แนวทางและเครื่องมือสนับสนุนการบริจาค รวมทั้งสิทธิประโยชน์ทางภาษีและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (EPA) เป็นผู้นำด้านกรอบมาตรการและมาตรฐานทางเทคนิค โดยจัดทำ Wasted Food Scale ซึ่งพัฒนาจาก Food Recovery Hierarchy เพื่อจัดลำดับความสำคัญของวิธีการจัดการอาหารส่วนเกิน โดยให้การป้องกันและการบริจาคเพื่อการบริโภคของมนุษย์อยู่ในลำดับสูงสุดและใช้เป็นแนวทางอ้างอิงทั่วประเทศ

(2) ระดับมลรัฐและท้องถิ่น (States & Local)

อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่น (city/county) ครอบคลุมการปฏิบัติการและการบังคับใช้กฎหมาย (enforcement) ตามที่มลรัฐกำหนดและกำกับดูแล

- รัฐแคลิฟอร์เนีย Department of Resources Recycling and Recovery & Local Jurisdictions ทำหน้าที่วางแผนและกำกับนโยบาย Edible Food Recovery Program ภายใต้กรอบ Short-Lived Climate Pollutants Reduction Regulations โดยบังคับให้ผู้ก่อให้เกิดอาหารส่วนเกินรายใหญ่ (Tier 1 และ Tier 2 generators) ต้องทำสัญญาและรายงานผลการบริจาคอาหาร พร้อมทั้งกำหนดให้ท้องถิ่น (jurisdictions) จัดตั้งระบบเก็บขยะอินทรีย์ ตรวจสอบผู้ประกอบการ จัดทำรายงานและเผยแพร่ความรู้แก่

[116] U.S. Department of Agriculture & U.S. Environmental Protection Agency. (2024). *National strategy for reducing food loss and waste and recycling organics*. https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/NATIONAL-STRATEGY-FOR-REDUCING-FOOD-LOSS-AND-WASTE-AND-RECYCLING-ORGANICS.pdf

สาธารณะ ตลอดจนออกแนวทาง (guidelines / FAQs) และพัฒนาระบบรายงานออนไลน์เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของภาคธุรกิจและองค์กรตัวกลาง[117]

- รัฐนิวยอร์ก Department of Environmental Conservation (DEC) มีหน้าที่บังคับให้ Designated Food Scraps Generators (DFSGs) ต้องบริจาคอาหารส่วนเกิน (excess edible food) และรีไซเคิลเศษอาหารที่เหลือ หากอยู่ในรัศมีไม่เกิน 25–50 ไมล์จากสถานที่รีไซเคิล พร้อมทั้งจัดทำรายชื่อผู้มีหน้าที่ตามกฎหมาย ระบบรายงานประจำปี แนวปฏิบัติและการยกเว้น ตรวจสอบและบังคับใช้รวมถึงบทลงโทษในกรณีไม่ปฏิบัติตาม และเผยแพร่รายงานผลต่อผู้ว่าการรัฐและสภานิติบัญญัติเป็นประจำทุกปี[118]

(3) ภาคเอกชนและภาคสังคม (private & civil society)

- ภาคธุรกิจ (food generators) เช่น ซูเปอร์มาร์เก็ต โรงงานผลิตอาหาร โรงพยาบาล และสถานศึกษา มีหน้าที่ทำสัญญากับองค์กรกู้คืนอาหาร บริจาคในปริมาณสูงสุดที่ทำได้ บันทึกข้อมูล และรายงานต่อรัฐ รวมถึงใช้บริการเก็บอินทรียวัตถุ ตามข้อบังคับของแต่ละมลรัฐ
- องค์กรตัวกลาง มูลนิธิ หน่วยงาน หรือบริการที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บ รวบรวม แปรรูป หรือกระจายอาหารที่ยังบริโภคได้ (edible food) และธนาคารอาหาร (food bank) มีบทบาทในการรับ คัดแยก และกระจายอาหารบริจาคให้ผู้ขาดแคลน โดยต้องรักษามาตรฐานความปลอดภัยและรายงานข้อมูลตามที่รัฐกำหนด
- เครือข่ายภาคธุรกิจสมัครใจ บริษัทเอกชนจำนวนมากเข้าร่วมโครงการ U.S. Food Loss & Waste 2030 Champions ในฐานะพันธมิตรสมัครใจ เพื่อรายงานความก้าวหน้าการลดขยะอาหารของตนเอง ถือเป็นกลไกแรงจูงใจเชิงสมัครใจที่เสริมมาตรการบังคับของรัฐ
- ผู้บริโภคและภาคการศึกษา มีบทบาทในการป้องกัน คัดแยก และบริจาคอาหารส่วนเกิน ตลอดจนเข้าร่วมกิจกรรมรณรงค์ Call to Action ของ EPA และ USDA เพื่อสร้างความตระหนักและส่งเสริมพฤติกรรมลดขยะในระดับครัวเรือนและสถาบันการศึกษา[119]

2.5.4 บทกำหนดโทษ

กฎหมายของสหรัฐอเมริกาในประเด็นอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) มีทั้งมาตรการเชิงส่งเสริมและเชิงบังคับใช้ โดยผสมผสานระหว่างการให้สิทธิประโยชน์

---

[117] CalRecycle. (2024). *SB 1383 – Edible food recovery. California Department of Resources Recycling and Recovery*. https://calrecycle.ca.gov/organics/slcp/foodrecovery

[118] อ้างแล้ว New York State Department of Environmental Conservation. (2024).

[119] U.S. Department of Agriculture. (n.d.). *U.S. food loss and waste 2030 champions*. https://www.usda.gov/about-food/food-safety/food-loss-and-waste/us-food-loss-and-waste-2030-champions

(incentives) และการกำหนดบทลงโทษ (penalties) ซึ่งดำเนินการในทั้งระดับรัฐบาลกลาง (federal) และระดับรัฐหรือท้องถิ่น (state/local)

ในระดับรัฐบาลกลาง ยังไม่มีกฎหมายกลางที่บังคับให้ลดการทิ้งอาหารโดยตรง แต่มีการกำหนดนโยบายร่วมระหว่างหน่วยงาน เช่น สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (EPA) และกระทรวงเกษตรสหรัฐฯ (USDA) ที่ตั้งเป้าหมายลดการสูญเสียและขยะอาหารลงร้อยละ 50 ภายในปี ค.ศ. 2030 ขณะเดียวกันมีกฎหมายสำคัญคือ Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act พ.ศ. 1996 ซึ่งมุ่งคุ้มครองผู้บริจาคอาหารจากความรับผิดทางแพ่งและอาญา หากบริจาคในเจตนาดีและเป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยอาหาร[120]

รัฐแคลิฟอร์เนีย กฎหมาย SB 1383 ให้อำนาจแก่หน่วยท้องถิ่น (jurisdictions) ในการกำหนดค่าปรับ (penalties) สำหรับการละเมิด เช่น การปนเปื้อนในถังขยะอินทรีย์ โดยการคัดแยกไม่ถูกต้องได้ตามดุลยพินิจของหน่วยท้องถิ่น แต่กฎหมาย SB 1383 เองไม่ได้บังคับให้ทุกเขตต้องลงโทษผู้ละเมิดในทุกกรณี[121]

รัฐนิวยอร์ก กฎหมายกำหนดบทลงโทษ (fines) สำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม ไม่บริจาคหรือไม่รีไซเคิลแต่รายละเอียดของการปรับอาจขึ้นอยู่กับเมืองหรือเขต (municipalities) ภายในรัฐ[122]

สรุป กฎหมายของสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้เกิดการบริจาคอาหารส่วนเกินมากกว่าการลงโทษผู้ทิ้งอาหาร และการบังคับใช้จะแตกต่างกันไปตามเขตอำนาจของแต่ละรัฐและท้องถิ่น

2.5.5 ความท้าทายในการบังคับใช้กฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

(1) ความขัดแย้งของระดับกฎหมายและความไม่สอดคล้องของระเบียบ

สหรัฐอเมริกายังไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดข้อบังคับด้านการลดขยะอาหารอย่างเป็นเอกภาพทั่วประเทศ มาตรการส่วนใหญ่ยังอยู่ในรูปของนโยบายสมัครใจหรือเป้าหมายเชิงนโยบาย เช่น Food Loss and Waste 2030 ของ USDA และ EPA อย่างไรก็ดี มลรัฐต่าง ๆ สามารถตรากฎหมายของตนเอง เช่น กฎหมายห้ามทิ้งขยะอินทรีย์ หรือกฎหมายส่งเสริมการบริจาคอาหารซึ่งมีเงื่อนไขแตกต่างกันไป ส่งผลให้ผู้ประกอบการที่ดำเนินกิจการหลายรัฐต้องเผชิญกับข้อกำหนดที่ไม่สอดคล้องกัน อีกทั้งการตีความ FDA Food Code ในแต่ละพื้นที่ยังแตกต่างกัน จึงก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการบริจาคอาหารในทางปฏิบัติ[123]

---

[120] Shapiro, E. (2023, May 2). Food waste laws in the U.S.: What businesses need to know. Shapiro Law Blog. https://shapiroe.com/blog/food-waste-laws-us/

[121] อ้างแล้ว CalRecycle. (n.d.).

[122] อ้างแล้ว, Shapiro, E. (2023).

[123] Divert, Inc. (2024). *Obstacles to donating surplus food across the food supply chain*. https://divertinc.com/obstacles-to-donating-surplus-food-across-the-food-supply-chain/

(2) ความกังวลด้านความรับผิด (Liability Concerns)

แม้สหรัฐอเมริกามีกฎหมาย Emerson Act ที่ให้ความคุ้มครองผู้บริจาคอาหารที่กระทำโดยสุจริต จากการถูกฟ้องร้องหากเกิดอันตรายจากอาหารบริจาค แต่ผู้ประกอบการจำนวนมากยังไม่มั่นใจในขอบเขตความคุ้มครองดังกล่าวทำให้เลือกทิ้งอาหารมากกว่าบริจาค นอกจากนี้ แม้กฎหมาย Food Donation Improvement Act ปี 2023 จะขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมกรณีต่าง ๆ มากขึ้น แต่การรับรู้ในภาคธุรกิจยังมีจำกัด ส่งผลให้ความกลัวต่อความรับผิดยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญในการส่งเสริมการบริจาคอาหารส่วนเกิน[124]

(3) ข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์

หลายพื้นที่ในสหรัฐอเมริกาขาดระบบสนับสนุน เช่น เครือข่ายรับบริจาค การขนส่ง หรือสถานประกอบการแปรรูปอาหารเหลือใช้ ทำให้แม้มีกฎหมายบังคับให้แยกขยะหรือส่งต่ออาหาร แต่การดำเนินการจริงมีต้นทุนสูงและทำได้ยาก ผู้ประกอบการจำนวนมากยังไม่มีระบบภายในสำหรับคัดแยกอาหารบริจาคออกจากขยะ อีกทั้งต้นทุนการขนส่งและการรักษาคุณภาพอาหาร เช่น การควบคุมอุณหภูมิและสุขอนามัย มักสูงกว่าการกำจัด จึงกลายเป็นแรงจูงใจให้เลือกทิ้งแทนการบริจาคโดยเฉพาะในกรณีอาหารปรุงสำเร็จที่มีอายุสั้น[125]

(4) พฤติกรรมและทัศนคติของผู้เกี่ยวข้อง

ผู้ประกอบการบางรายมองว่าการบริจาคอาหารเป็นภาระเพิ่มเติม ต้องจัดการด้านเอกสารและโลจิสติกส์ จึงมักหลีกเลี่ยงการเข้าร่วมโครงการขณะเดียวกัน ผู้บริโภคมักเข้าใจผิดเกี่ยวกับฉลากวันหมดอายุเช่น sell by หรือ best by จนนำไปสู่การทิ้งอาหารก่อนถึงเวลาที่จำเป็น ร้านค้าหลายแห่งจึงจำกัดการจำหน่ายหรือบริจาคอาหารเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงด้านความปลอดภัยและชื่อเสียง อีกทั้งองค์กรตัวกลางบางแห่งยังไม่รับอาหารที่ใกล้หมดอายุ และขาดการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง ทำให้การบริจาคอาหารยังไม่กลายเป็นแนวปฏิบัติที่จริงจัง[126]

2.5.6 การถอดบทเรียนการจัดการขยะอาหารและอาหารส่วนเกินของสหรัฐอเมริกาและข้อเสนอสำหรับประเทศไทย

ถอดบทเรียนนโยบายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของสหรัฐอเมริกา

นโยบายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของสหรัฐอเมริกามีลักษณะเป็นการบูรณาการระดับชาติที่ผสมผสานสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางอาหาร และเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยมีการกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์และกลไกทางกฎหมายที่เชื่อมโยงกันในทุกระดับตั้งแต่รัฐบาลกลางจนถึงมลรัฐและท้องถิ่น

---

[124] Food Tank. (2024). *Zero waste strategies tackle liability fears in food donation*. https://foodtank.com/news/2024/12/zero-waste-strategies-tackles-liability-fears-in-food-donation/

[125] อ้างแล้ว, Divert, Inc. (2024).

[126] Walsh, M. W. (2021). *Waste not. Harvard Magazine.* https://www.harvardmagazine.com/2021/10/feature-waste-not

กรอบเป้าหมายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ

รัฐบาลกลาง โดยความร่วมมือของ USDA, EPA และ FDA ได้กำหนดเป้าหมายระดับประเทศภายใต้ชื่อ U.S. 2030 Food Loss and Waste Reduction Goal เพื่อมุ่งลดการสูญเสียอาหารและขยะอาหารของประเทศลงร้อยละ 50 ภายในปี ค.ศ. 2030 เป้าหมายดังกล่าวถือเป็นกรอบนโยบายระยะยาวในการสร้างระบบอาหารที่ยั่งยืนและลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการกำจัดของเสียอินทรีย์ ทั้งสามหน่วยงานยังได้ร่วมกันจัดทำ ยุทธศาสตร์ระดับชาติว่าด้วยการลดการสูญเสียและขยะอาหาร (Draft National Strategy 2023 / National Strategy 2024) ซึ่งกำหนดแนวทางดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่

- การป้องกันการสูญเสียอาหารตั้งแต่ต้นทางของห่วงโซ่อาหาร
- การเพิ่มอัตราการนำอินทรียวัตถุกลับมาใช้ประโยชน์ (organic recycling)
- การปรับปรุงระบบข้อมูลและฉลากวันอาหาร เช่น การส่งเสริมการใช้ข้อความ “Best if Used By” เพื่อสร้างความเข้าใจแก่ผู้บริโภคและลดการทิ้งอาหารโดยไม่จำเป็น

นอกจากนี้ EPA ได้พัฒนาเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ชื่อ Wasted Food Scale เพื่อใช้แทนโมเดลดั้งเดิม “Food Recovery Hierarchy” โดยใช้หลักการ LCA เป็นฐานในการจัดลำดับวิธีการจัดการอาหารเหลือตามผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและศักยภาพทางเศรษฐกิจหมุนเวียน

- ลำดับสูงสุด ได้แก่ การป้องกันการเกิดของเหลือ การบริจาคอาหารเพื่อการบริโภคของมนุษย์ และการแปรรูปหรืออัปไซเคิลการนำวัสดุหรือของเหลือใช้ที่กำลังจะถูกทิ้งมาแปรรูปหรือออกแบบใหม่ให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่
- ลำดับกลาง ได้แก่ การนำไปใช้เป็นอาหารสัตว์ การย่อยสลายแบบไม่ใช้ออกซิเจน (anaerobic digestion) ที่สามารถนำพลังงานหรือกากกลับมาใช้ประโยชน์ และการทำปุ๋ยหมัก
- ลำดับล่างสุด ได้แก่ การกำจัดโดยการฝังกลบ การเผาทำลาย หรือการปล่อยลงระบบน้ำเสีย

แนวคิดดังกล่าวสะท้อนการนำหลักเศรษฐกิจหมุนเวียนมาใช้เป็นฐานคิดหลัก โดยเน้นให้ความสำคัญกับการลดของเสียที่ต้นทางก่อนการกำจัด ซึ่ง EPA ได้นำไปใช้เป็นกรอบอ้างอิงเชิงนโยบายทั่วประเทศ

กลไกกฎหมายระดับรัฐบาลกลาง

ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้สร้างกลไกทางกฎหมายที่ผสมผสานระหว่างการคุ้มครองทางกฎหมายและแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมการบริจาคอาหารส่วนเกินและลดการสูญเสียอาหารในเชิงโครงสร้าง ได้แก่

- Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act (1996) กำหนดให้ผู้บริจาคและองค์กรตัวกลางที่แจกจ่ายอาหารได้รับความคุ้มครองจากความรับผิดทางแพ่งและ

อาญา หากบริจาคโดยสุจริต (good faith) และไม่กระทำโดยประมาทร้ายแรงหรือเจตนาทุจริต

- Federal Food Donation Act (2008) บังคับให้หน่วยงานของรัฐที่ทำสัญญาด้านอาหารมูลค่าเกิน 25,000 ดอลลาร์ ต้องบรรจุเงื่อนไขส่งเสริมการบริจาคอาหารส่วนเกินในสัญญา พร้อมอ้างอิงการคุ้มครองตาม Emerson Act
- Internal Revenue Code §170(e)(3)(C) กำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีในรูปแบบ enhanced deduction ให้ผู้บริจาคอาหารสามารถหักลดหย่อนภาษีได้มากกว่ามูลค่าต้นทุนจริง เพื่อกระตุ้นการบริจาคแทนการทิ้ง
- Food Donation Improvement Act (FDIA, 2023) ปรับปรุง Emerson Act ให้ทันสมัย ขยายขอบเขตความคุ้มครองให้รวมถึงกรณีการบริจาคโดยตรงจากธุรกิจถึงผู้บริโภค (direct donation) และกำหนดราคามาตรฐาน good samaritan reduced price เพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุนจริงในการจัดการอาหาร

กฎหมายและมาตรการระดับมลรัฐและท้องถิ่น

หลายมลรัฐได้ออกกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมการฝังกลบขยะอินทรีย์และส่งเสริมการบริจาคอาหารส่วนเกิน โดยเฉพาะมลรัฐแคลิฟอร์เนียและนิวยอร์กซึ่งถือเป็นต้นแบบสำคัญ

- California Senate Bill 1383 (Short-Lived Climate Pollutant Reduction Act of 2016) มุ่งลดปริมาณขยะอินทรีย์ที่ถูกฝังกลบลงร้อยละ 75 ภายในปี 2025 และเพิ่มการกู้คืนอาหารที่ยังกินได้อย่างน้อยร้อยละ 20 โดยกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดอาหารส่วนเกินรายใหญ่ต้องทำสัญญากับองค์กรตัวกลาง บันทึกข้อมูล และเข้าร่วมระบบเก็บขยะอินทรีย์ของท้องถิ่น
- New York Food Donation and Food Scraps Recycling Law (2019; มีผลใช้ปี 2022) บังคับให้ผู้ก่อให้เกิดขยะอาหารรายใหญ่ (Designated Food Scraps Generators: DFSGs) ต้องบริจาคอาหารส่วนเกินและรีไซเคิลเศษอาหารภายในรัศมีที่กำหนด พร้อมให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่เกษตรกรที่บริจาคอาหาร
- กฎหมายท้องถิ่น (Local Ordinances) เช่น San Francisco Mandatory Recycling and Composting Ordinance 2009 ที่บังคับให้ทุกภาคส่วนคัดแยกเศษอาหารและวัสดุอินทรีย์ออกจากขยะทั่วไปและห้ามนำไปฝังกลบ

ข้อเสนอแนะการพัฒนากฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศไทยเปรียบเทียบกับแนวทางของสหรัฐอเมริกา

แนวทางพัฒนากฎหมายไทยควรมุ่งลดความเสี่ยงทางกฎหมายของผู้บริจาคและผู้รับบริจาค เพื่อให้การบริจาคอาหารกลายเป็นทางเลือกหลักแทนการทิ้ง โดยสาระสำคัญที่ควรบัญญัติ ได้แก่

- การกำหนดกลไกความคุ้มครองจากความรับผิดทางแพ่งและอาญาสำหรับผู้ที่บริจาคโดยสุจริตและปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยอาหาร โดยยกเว้นเฉพาะกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือการทุจริตโดยเจตนา เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถบริจาคอาหารโดยตรงถึงผู้บริโภคปลายทางหรือหน่วยงานชุมชน โดยไม่จำเป็นต้องผ่านองค์กรกลางเสมอไป
- การกำหนดบทบาทของผู้คัดแยกหรือผู้รวบรวมอาหาร (gleaners) พร้อมทั้งแนวปฏิบัติเกี่ยวกับสุขอนามัยและระบบรักษาความเย็น (cold chain) เพื่อให้เกิดความปลอดภัยตลอดห่วงโซ่อุปทานของอาหารบริจาค
- ในด้านข้อมูลและระบบการขนส่งอาหาร ควรพัฒนาระบบที่ช่วยให้การบริจาคอาหารทำได้จริงในทางปฏิบัติ และป้องกันไม่ให้เกิดการบริจาคที่ไม่เหมาะสมหรือสร้างภาระเกินจำเป็นแก่ผู้รับ เช่น การทำข้อมูลพื้นที่เพื่อจับคู่ผู้บริจาคอาหารส่วนเกินกับความต้องการของชุมชนและองค์กรรับอาหารแบบกึ่งเรียลไทม์ โดยเชื่อมข้อมูลจากเทศบาล องค์กรตัวกลาง และผู้ให้บริการขนส่งเข้าไว้ด้วยกัน
- ด้านแรงจูงใจทางภาษี ควรมีมาตรการเฉพาะเพื่อทำให้ผู้ประกอบการบริจาคง่ายกว่าและคุ้มกว่าการทิ้งสินค้า โดยอาจกำหนดสิทธิประโยชน์ในรูปแบบการหักลดหย่อนภาษีเกินกว่าค่าใช้จ่ายจริง (enhanced deduction) สำหรับสินค้าประเภทอาหาร เช่น อนุญาตให้หักค่าใช้จ่ายได้มากกว่าร้อยละ 100 ของต้นทุนจริง ตามหลักการที่คล้ายกับกฎหมายภาษีของสหรัฐอเมริกา (เช่น IRC §170(e)(3)(C)) เพื่อให้การบริจาคมีความได้เปรียบด้านต้นทุนอย่างชัดเจน มาตรการนี้ควรดำเนินควบคู่กับการผ่อนปรนภาษีมูลค่าเพิ่ม และลดความซับซ้อนของเอกสารจำเป็นในการบริจาค เพื่อลดภาระที่ผู้ประกอบการมักพบ เช่น เอกสารรับรองมูลค่า ขั้นตอนบัญชีที่ยุ่งยาก หรือความเสี่ยงด้านภาษี
- สำหรับกฎระเบียบในระดับพื้นที่ควรมุ่งสร้างผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมโดยเน้นไปที่กลุ่มกิจการที่มีปริมาณขยะอาหารสูง เช่น ศูนย์การค้า โรงแรม โรงพยาบาล และมหาวิทยาลัย โดยสามารถจัดระดับผู้ก่อให้เกิดขยะอาหารตามปริมาณอาหารส่วนเกินต่อสัปดาห์ หรือประเภทกิจการแล้วกำหนดหน้าที่ทางกฎหมายที่เหมาะสม เช่น การต้องทำสัญญาร่วมกับองค์กรตัวกลางหรือแจกอาหาร การแยก การจัดเก็บ การส่งมอบอาหารบริจาค การบันทึกและรายงานข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงการเข้าร่วมระบบจัดการขยะอินทรีย์ของอปท. มาตรการเหล่านี้ควรมีระบบตรวจสอบที่โปร่งใส พร้อมบทลงโทษที่เป็นสัดส่วนหากมีการฝ่าฝืน และควรกำหนดช่วงเวลาผ่อนผันที่เหมาะสมสำหรับผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก เพื่อไม่ให้เป็นภาระมากเกินไป
- มาตรการด้านฉลากอาหารควรมุ่งลดปริมาณการทิ้งอาหารที่เกิดจากความสับสนเรื่องวันหมดอายุ โดยกำหนดข้อความมาตรฐานความหมายด้านคุณภาพและความปลอดภัย

อย่างชัดเจน เช่น การใช้คำว่าเหมาะบริโภคก่อน หรือใช้ดีที่สุดก่อนแทนข้อความที่คลุมเครือ หรือทำให้ผู้บริโภคตีความผิด เช่น sell by

- ควรมีแนวปฏิบัติกลางสำหรับผู้ผลิตและผู้ค้าปลีกเกี่ยวกับการแสดงฉลากที่ถูกต้อง อ่านง่าย และไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อน พร้อมทั้งเชื่อมโยงมาตรการดังกล่าวกับการให้ความรู้ผู้บริโภคผ่านโรงเรียนและพื้นที่สาธารณะ เพื่อสร้างความเข้าใจเรื่องวันหมดอายุ
- รัฐควรใช้การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐเพื่อผลักดันการบริจาคอาหารส่วนเกินในเชิงนโยบาย โดยกำหนดข้อสัญญามาตรฐานในงานจัดเลี้ยงและการให้บริการอาหารของหน่วยงานรัฐ เช่น การจัดทำแผนการบริจาคอาหารส่วนเกิน การกำหนดผู้รับบริจาคที่ผ่านเกณฑ์ และการจัดทำเอกสารยืนยันปริมาณและคุณภาพของอาหารบริจาค พร้อมจัดทำแนวปฏิบัติและแบบฟอร์มมาตรฐานเพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถใช้ได้อย่างสอดคล้องกัน ซึ่งจะช่วยลดภาระของเจ้าหน้าที่และผู้รับสัญญา และทำให้การบริจาคเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างรัฐอย่างเป็นระบบ

2.6 นโยบายและกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ในประเทศญี่ปุ่น

ในปี ค.ศ. 2022 ประเทศญี่ปุ่นมีปริมาณขยะอาหาร (Food Loss and Waste: FLW) ที่สามารถบริโภคได้แต่ถูกทิ้งรวมประมาณ 4.72 ล้านตัน โดยแบ่งเป็นจากภาคธุรกิจร้อยละ 2.36 ล้านตัน และจากภาคครัวเรือนในสัดส่วนเท่ากัน 2.36 ล้านตัน ตามรายงานของกระทรวงสิ่งแวดล้อมและกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมงของญี่ปุ่น ทั้งนี้ หากรวมขยะจากอาหารที่ไม่สามารถบริโภคได้ เช่น เปลือกหรือส่วนแข็ง ปริมาณขยะอาหารทั้งหมดในภาคพาณิชย์จะสูงถึงประมาณ 15.3 ล้านตัน รัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดเป้าหมายภายใต้นโยบายระดับชาติให้ ลดปริมาณขยะอาหารลงร้อยละ 50 ภายในปี ค.ศ. 2030 เมื่อเทียบกับปีฐานงบประมาณ ค.ศ. 2000 โดยเน้นการลดในทั้งภาคธุรกิจและภาคครัวเรือน ซึ่งถือเป็นแหล่งกำเนิดหลักของอาหารส่วนเกินและขยะจากอาหาร[127]

2.6.1 วิวัฒนาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

ประเทศญี่ปุ่นเริ่มต้นการจัดการขยะอาหารภายใต้กฎหมาย Food Waste Recycling 2001 ซึ่งเน้นการลดและรีไซเคิลขยะอินทรีย์ รวมถึงเศษอาหารให้นำกลับมาใช้ประโยชน์เป็นปุ๋ยหรืออาหารสัตว์ โดยเฉพาะธุรกิจที่ก่อให้เกิดขยะอาหารจำนวนมากถูกกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรการรีไซเคิลและ

[127] Ministry of the Environment, Government of Japan. (2023). MOE Japan Discloses the Estimated Amount of Japan's Food Loss and Waste Generated in FY2022 https://www.env.go.jp/en/press/press_02937.html

รายงานปริมาณขยะอาหารต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงนับเป็นกฎหมายหลักที่วางรากฐานการสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับการจัดการขยะอาหารในภาคธุรกิจและหน่วยงานรัฐ[128]

ต่อมาเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมาย SDG 12.3 ที่ลดการสูญเสียและขยะอาหารให้ได้ครึ่งหนึ่งภายในปี ค.ศ. 2030 ญี่ปุ่นได้ประกาศใช้กฎหมายส่งเสริมการลดอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) คือ Food Loss Reduction Promotion Act 2019 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2019[129] และได้กำหนดคำนิยาม “การลดขยะอาหาร” ว่าเป็นความพยายามในการป้องกันการทิ้งอาหารที่ปลอดภัยและยังบริโภคได้[130]

สาระสำคัญของกฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดทำนโยบายพื้นฐาน (basic policy) และให้หน่วยงานระดับชาติและรัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดทำแผนปฏิบัติการที่สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว โดยตั้งเป้าหมายลดขยะอาหารภาคธุรกิจลงร้อยละ 60 และภาคครัวเรือนลงร้อยละ 50 ภายในปี ค.ศ. 2030 เมื่อเทียบกับฐานปี ค.ศ. 2000[131]

นอกจากนี้ กฎหมายยังระบุหน้าที่ของรัฐส่วนกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และภาคธุรกิจไว้อย่างชัดเจน ครอบคลุมการส่งเสริมจิตสำนึกของผู้บริโภค การสนับสนุนทางธุรกิจ การวิจัยและพัฒนา รวมทั้งการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูล[132] ทั้งนี้ เพื่อสร้างความต่อเนื่องกับกรอบกฎหมายเดิม จึงมีการกำหนดให้การดำเนินงานตาม Food Waste Recycling Law ปรับเข้าสู่แนวคิดใหม่ที่บัญญัติไว้ใน Food Loss Reduction Promotion Act

2.6.2 โครงสร้างและสาระสำคัญของกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมการลดการสูญเสียอาหาร (Act on Promotion of Food Loss and Waste Reduction, 2019)[133]

Food Loss Reduction Promotion Act ประกาศเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 2019 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมปีเดียวกัน ประกอบด้วยบทบัญญัติ 7 มาตรา ซึ่งกำหนดกรอบนโยบายระดับชาติและหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการลดขยะอาหาร (food loss) กล่าวคือ กฎหมายกำหนดวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมการลดการสูญเสียอาหารที่ยังสามารถบริโภคได้ ซึ่งเกิดจาก

---

[128] LightBlue Consulting. (2022). *Which countries have laws against food waste? What restaurants need to know (Part 2)*. https://www.lightblueconsulting.com/post/which-countries-have-laws-against-food-waste-what-restaurants-need-to-know-part-2

[129] Government of Japan. (2019). *Japan takes action to reduce food loss*. https://www.gov-online.go.jp/eng/publicity/book/hlj/html/201911/201911_09_en.html

[130] อ้างแล้ว, Government of Japan. (2019)

[131] อ้างแล้ว, Government of Japan. (2019)

[132] อ้างแล้ว, Government of Japan. (2019)

[133] Library of Congress. (2019). *Japan: Diet Passes New Act Aimed at Reducing Food Loss*. https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2019-10-09/japan-diet-passes-new-act-aimed-at-reducing-food-loss/

พฤติกรรมในกระบวนการผลิต การจำหน่าย และการบริโภคอาหาร โดยมุ่งเน้นให้เกิดการใช้ทรัพยากรอาหารอย่างมีประสิทธิภาพและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ในส่วนของ คำนิยามทางกฎหมาย กำหนดให้การลดขยะอาหาร (food loss) หมายถึง การดำเนินการใด ๆ ที่มุ่งหลีกเลี่ยงการทิ้งอาหารที่ปลอดภัยและยังสามารถบริโภคได้" เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่เป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย"

สำหรับหน้าที่ของรัฐส่วนกลาง กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่จัดทำนโยบายพื้นฐาน (basic policy) เพื่อใช้เป็นกรอบดำเนินงานระดับประเทศ และเป็นแนวทางให้หน่วยงานรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น ภาคธุรกิจ และประชาชนร่วมกันขับเคลื่อนมาตรการลดการสูญเสียอาหารอย่างเป็นระบบ ส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นและประชาชนนั้น กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดทำแผนการดำเนินงานในระดับจังหวัดหรือเทศบาลให้สอดคล้องกับนโยบายพื้นฐาน พร้อมทั้งส่งเสริมการเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะและสร้างความตระหนักรู้ในชุมชน ขณะเดียวกันประชาชนมีหน้าที่ส่งเสริมพฤติกรรมการบริโภคอย่างรับผิดชอบและลดการทิ้งอาหารที่ยังสามารถบริโภคได้

ในด้านของภาคธุรกิจ กฎหมายส่งเสริมให้ผู้ผลิต ผู้จัดจำหน่าย และผู้ให้บริการด้านอาหารร่วมมือกันดำเนินมาตรการลดการสูญเสียอาหาร เช่น การบริจาคอาหารส่วนเกิน (surplus food donation) และการบริหารจัดการสต็อกสินค้าอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้ เดือนตุลาคมเป็น "เดือนแห่งการลดขยะอาหาร" และให้วันที่ 30 ตุลาคมของทุกปีเป็น "วันลดขยะอาหารแห่งชาติ" เพื่อเป็นกลไกเชิงสัญลักษณ์ในการรณรงค์และสร้างจิตสำนึกของประชาชนทั่วประเทศ[134]

สาระสำคัญของกฎหมาย

Food Loss Reduction Promotion Act มีสาระสำคัญอยู่ที่การกำหนดกรอบนโยบายระดับชาติเพื่อผลักดันให้การลดขยะอาหาร (food loss) เป็นนโยบายเชิงบูรณาการของประเทศ โดยคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการจัดทำนโยบายพื้นฐาน (basic policy) เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น ภาคธุรกิจ และประชาชนดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ[135] นโยบายดังกล่าวครอบคลุมทั้งการให้ความรู้ การส่งเสริมกิจกรรมของธนาคารอาหาร (food bank) และการรณรงค์สร้างจิตสำนึกด้านการบริโภคอย่างรับผิดชอบ

ในระดับพื้นที่ รัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการลดขยะอาหารระดับจังหวัดหรือเทศบาล (local action plan) ให้สอดคล้องกับนโยบายพื้นฐานระดับชาติ พร้อมทั้งต้องเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะและสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนในพื้นที่เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

[134] Institute for Studies in Happiness, Economy and Society (ishes.org). (2023). *October is the Month for Food Loss Reduction*. https://www.ishes.org/en/happy_news/2023/hpy_id003474.html

[135] อ้างแล้ว, Library of Congress. (2019)

กฎหมายกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณอย่างชัดเจน โดยตั้งเป้าลดปริมาณการสูญเสียอาหารในภาคธุรกิจลงร้อยละ 60 และในภาคครัวเรือนลงร้อยละ 50 ภายในปี ค.ศ. 2030[136]

ในส่วนของภาคธุรกิจ รัฐบาลกลางและสำนักงานกิจการผู้บริโภค (Consumer Affairs Agency: CAA) มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมระบบการบริจาคอาหารส่วนเกินระหว่างผู้ผลิต ผู้บริโภค และองค์กรสาธารณะ ตลอดจนสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีการตรวจสอบอายุอาหารแบบอัจฉริยะ (smart labeling) เพื่อช่วยยืดอายุการจำหน่ายสินค้าอาหารและลดการสูญเสียจากการหมดอายุเร็วเกินจริง นอกจากนี้ กฎหมายยังส่งเสริมกิจกรรมสังคมและการรณรงค์ระดับประเทศ เช่น 3010 Campaign ที่รณรงค์ให้ประชาชนเริ่มรับประทานอาหารภายใน 30 นาทีแรกและเก็บอาหารกลับภายใน 10 นาทีสุดท้ายของงานเลี้ยง ตลอดจนการส่งเสริมวัฒนธรรม “การนำอาหารกลับบ้าน” (take-home) โดยร่วมมือกับภัตตาคารและผู้ประกอบการร้านอาหารในการลดเศษอาหาร[137]

ท้ายที่สุด กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งเสริมกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไรและเครือข่ายธนาคารอาหาร เช่น Second Harvest Japan และ Food Bank Network Japan เพื่อเพิ่มการกระจายอาหารส่วนเกินไปยังกลุ่มผู้ขาดแคลนและลดขยะจากอาหารในระดับสังคม[138]

(2) พระราชบัญญัติการรีไซเคิลขยะอาหาร (Food Waste Recycling Law 2000)

Food Waste Recycling Law 2000 ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 2000 อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรป่าไม้และประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries: MAFF) โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดการขยะอาหารในฐานะทรัพยากรหมุนเวียน (cyclical resources) ที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ได้[139] โดยกฎหมายวางโครงสร้างเชิงระบบเพื่อส่งเสริมการจัดการขยะอาหารอย่างครบวงจร ตั้งแต่การลดขยะที่ต้นทาง การนำกลับมาใช้ซ้ำ การรีไซเคิล ไปจนถึงการกำจัดขั้นสุดท้าย โดยมุ่งให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและลดการพึ่งพาการฝังกลบ

สาระสำคัญของกฎหมาย

กฎหมายครอบคลุมผู้ประกอบการในทุกภาคส่วนของห่วงโซ่อาหาร ได้แก่ ผู้ผลิตอาหาร ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก ร้านอาหาร และภาคบริการที่ก่อให้เกิดขยะอาหารในปริมาณมาก ทั้งนี้ ครอบคลุมทั้งส่วนที่ไม่

---

[136] Consumer Affairs Agency (CAA). (2024). Basic Policy for Promoting Food Loss Reduction. https://www.caa.go.jp/en/policy/consumer_policy/assets/consumer_education_cms201_20250421_0002.pdf

[137] อ้างแล้ว, Sodali & Co. (2024).

[138] อ้างแล้ว, Library of Congress. (2019)

[139] Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (MAFF). (2023). *Food Waste Recycling*. https://www.maff.go.jp/e/policies/env/frecycle.html

สามารถบริโภคได้ (inedible parts) และส่วนที่สามารถบริโภคได้แต่ถูกทิ้ง (edible parts)[140] นอกจากนี้ยังกำหนดลำดับความสำคัญของการจัดการขยะอาหารตามหลัก Food Waste Hierarchy[141] ได้แก่

1. การลดการเกิดขยะ (Reduction)
2. การนำกลับมาใช้ใหม่ (Reuse) เช่น การบริจาคอาหารส่วนเกินหรือการจำหน่ายในราคาพิเศษ
3. การรีไซเคิล (Recycle) เช่น การนำไปผลิตเป็นปุ๋ยหรืออาหารสัตว์
4. การกำจัดขั้นสุดท้าย (Disposal)

ผู้ประกอบการที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายต้องรายงานข้อมูลต่อหน่วยงานรัฐ ประกอบด้วย (1) ปริมาณขยะอาหารที่เกิดขึ้น (2) วิธีการรีไซเคิลหรือใช้ประโยชน์ และ (3) เป้าหมายการลดขยะและความคืบหน้าในการดำเนินงาน โดยหน่วยงานของรัฐจะใช้ข้อมูลเหล่านี้ในการติดตาม ประเมินผล และปรับปรุงนโยบายด้านการจัดการขยะอาหารให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมและแรงจูงใจสำหรับผู้ประกอบการที่ปฏิบัติตามหรือบรรลุเป้าหมายการลดขยะอาหาร เช่น การให้การรับรอง (certification) และการเผยแพร่รายชื่อองค์กรต้นแบบต่อสาธารณะ อีกทั้งยังส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีรีไซเคิลที่ทันสมัย เช่น การหมักแบบแห้ง (dry fermentation) การผลิตอาหารสัตว์จากเศษอาหาร และการผลิตพลังงานชีวภาพจากขยะอาหาร (bioenergy)[142]

สรุป กฎหมาย Food Waste Recycling Law 2000 และ Act on Promotion of Food Loss and Waste Reduction 2019 มีความเชื่อมโยงกันในเชิงระบบโดยทำหน้าที่เสริมและต่อยอดซึ่งกันและกันภายใต้กรอบนโยบายเดียวกันว่าด้วยการจัดการขยะอาหารและการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน

Food Waste Recycling Law 2000 มุ่งเน้นการจัดการขยะอาหารในระดับอุตสาหกรรม โดยเน้นการรีไซเคิลและการนำทรัพยากรกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ เช่น การผลิตปุ๋ย อาหารสัตว์ หรือพลังงานชีวภาพ ซึ่งสะท้อนแนวทางการบริหารจัดการขยะในมิติปลายทางของห่วงโซ่การผลิตอาหาร ในขณะที่ Food Loss Reduction Promotion Act 2019 ได้ขยายขอบเขตสู่ต้นทาง โดยป้องกันและลดการสูญเสียอาหารที่ยังบริโภคได้ผ่านการเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภค การส่งเสริมการบริจาคอาหารส่วนเกิน และการสร้างความตระหนักรู้ในระดับสังคม[143] รัฐบาลญี่ปุ่นจึงใช้กฎหมายทั้งสองฉบับควบคู่กันเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ “เศรษฐกิจอาหารหมุนเวียน” (Circular Food Economy) ซึ่งผสานแนวคิดการจัดการขยะและการลดการสูญเสียอาหารเข้าด้วยกัน โดยมีเป้าหมายหลักคือการลดขยะจากอาหารให้

[140] อ้างแล้ว, MAFF (2023).

[141] Okayama, T., & Watanabe, K. (2024). *Performance of the Food Waste Recycling Law in Japan with reference to SDG 12.3. Recycling, 9*(1), 18. https://doi.org/10.3390/recycling9010018

[142] อ้างแล้ว, MAFF (2023).

[143] อ้างแล้ว, Library of Congress. (2019)

เหลือน้อยที่สุด เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรตลอดห่วงโซ่อาหารและการสร้างรูปแบบการบริโภคที่ยั่งยืนในระยะยาว

(3) มาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับการบริจาคอาหาร

แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะมีมาตรการให้สิทธิหักลดหย่อนภาษีสำหรับการบริจาคทั่วไป แต่ยังไม่มีข้อมูลหรือบทบัญญัติทางกฎหมายที่ระบุถึงมาตรการภาษีเฉพาะสำหรับการบริจาคอาหารส่วนเกินและการลดขยะอาหาโดยตรง[144] มาตรการทางภาษีที่ใกล้เคียงกับการบริจาคอาหาร ได้แก่

1. การหักลดหย่อนภาษีสำหรับเงินบริจาคทั่วไป (charitable contributions)

บุคคลธรรมดาที่อาศัยอยู่ในประเทศญี่ปุ่นสามารถนำยอดเงินบริจาคที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรที่ได้รับอนุญาตมาหักลดหย่อนภาษีได้ โดยยอดหักลดหย่อนจะคำนวณจากจำนวนเงินบริจาคที่เกินกว่า ¥2,000 และคูณด้วยอัตราที่กำหนด ซึ่งโดยทั่วไปอยู่ที่ร้อยละ 40 ของยอดบริจาค เพื่อใช้หักลดหย่อนทั้งภาษีเงินได้ (income tax) และภาษีท้องถิ่น (inhabitant tax)[145]

ทั้งนี้ การบริจาคจะสามารถนำมาหักลดหย่อนได้ต่อเมื่อยอดรวมของการบริจาคเกินกว่า ¥2,000 ขึ้นไป และในบางจังหวัด เช่น เกียวโตและโอซาก้า รัฐบาลท้องถิ่นอาจกำหนดหลักเกณฑ์การหักลดหย่อนเพิ่มเติมตามอัตราภาษีในแต่ละพื้นที่ สำหรับนิติบุคคล (corporations) กฎหมายอนุญาตให้นำยอดบริจาคไปบันทึกเป็นรายจ่ายทางภาษีได้เต็มจำนวน (fully deductible as expense) ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายภาษีเงินได้นิติบุคคล[146]

2. ระบบ “Furusato Nozei” (Hometown Tax Donation Program)

นอกจากมาตรการบริจาคทั่วไปแล้วประเทศญี่ปุ่นยังมีระบบภาษีบ้านเกิด (Furusato Nozei) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 เพื่อส่งเสริมให้ผู้เสียภาษีสามารถโอนส่วนหนึ่งของภาษีไปยังพื้นที่ท้องถิ่นที่ตนต้องการสนับสนุน และได้รับสิทธิลดหย่อนภาษีเงินได้และภาษีท้องถิ่นเป็นการตอบแทน[147]

แม้ระบบนี้ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อการบริจาคอาหารโดยเฉพาะ แต่ในทางปฏิบัติผู้บริจาคมักได้รับของขวัญตอบแทนจากพื้นที่ที่ได้รับบริจาคซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น เช่น อาหารหรือผลผลิตทางการเกษตร อันเป็นลักษณะที่เชื่อมโยงทางอ้อมกับแนวคิดเรื่องอาหารส่วนเกิน (surplus food) และ

---

[144] Konichivalue. (2023). *How I donated to a Japanese charity and got tax deducted*. https://www.konichivalue.com/p/how-i-donated-to-a-japanese-charity

[145] อ้างแล้ว, KonichiValue. (2023).

[146] Kyoto University Fund. (n.d.). *Tax benefits*. https://www.kikin.kyoto-u.ac.jp/en/tax-benefits/

[147] SME Japan. (2022*). Furusato Nozei: Japan’s hometown tax donation program*. https://www.smejapan.com/japan-business-guides/tax-accounting-japan/furusato-nozei/

การใช้ทรัพยากรอาหารอย่างคุ้มค่า[148] นอกจากนี้ ผู้บริจาคภายใต้ระบบนี้สามารถนำยอดบริจาค (ยกเว้นจำนวน ¥2,000 แรก) มาหักลดหย่อนจากภาษีเงินได้หรือภาษีท้องถิ่นได้ตามที่กฎหมายภาษีกำหนด โดยมีข้อจำกัดด้านวงเงินบริจาคซึ่งคำนวณตามรายได้และภาระภาษีของผู้บริจาคแต่ละราย[149]

สรุป มาตรการทางภาษีของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันยังคงมุ่งเน้นการส่งเสริมการบริจาคทั่วไปมากกว่าการกำหนดสิทธิประโยชน์เฉพาะสำหรับการบริจาคอาหารส่วนเกิน อย่างไรก็ตาม ระบบภาษีที่เปิดโอกาสให้การบริจาคเข้าสู่กลไกทางสังคมและท้องถิ่น เช่น Furusato Nozei อาจเป็นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนามาตรการจูงใจภาษีที่เกี่ยวข้องกับการลดขยะอาหารในอนาคต

(4) การใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) ในการบริหารจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

ประเทศญี่ปุ่นได้ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการอาหารส่วนเกินและลดการเกิดขยะอาหาร ทั้งในภาคธุรกิจและภาคครัวเรือน โดยมุ่งเน้นการคาดการณ์อุปสงค์ การตรวจสอบคุณภาพอาหาร และการปรับพฤติกรรมการบริโภคให้สอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน (circular economy)

หนึ่งในตัวอย่างสำคัญคือ ร้าน Lawson ซึ่งนำเทคโนโลยี AI จากบริษัท DataRobot มาใช้ในการพยากรณ์อุปสงค์ (demand forecasting) โดยอาศัยข้อมูลยอดขายในอดีต ปัจจัยฤดูกาล และแนวโน้มทางเศรษฐกิจ เพื่อให้การสั่งซื้อสินค้าใกล้เคียงกับความต้องการจริงช่วยลดการผลิตเกินและปริมาณอาหารเหลือทิ้ง[150] ในทำนองเดียวกัน บริษัท NEC ได้พัฒนาโมเดล AI สำหรับการวิเคราะห์อุปสงค์อาหาร โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านสภาพอากาศ เวลา และพฤติกรรมผู้บริโภค เพื่อช่วยให้ธุรกิจสามารถปรับปริมาณการผลิตได้อย่างเหมาะสมและลดขยะจากการผลิตส่วนเกิน[151]

ด้าน Nichirei Foods ซึ่งเป็นผู้ผลิตอาหารรายใหญ่ของประเทศญี่ปุ่นได้นำเทคโนโลยี X-ray ผสานกับ AI เพื่อใช้ตรวจจับสิ่งปนเปื้อนในอาหาร เช่น เศษกระดูกในอาหารทอด ทำให้สามารถลดการทิ้งอาหารที่ไม่ผ่านมาตรฐานคุณภาพได้ถึงครึ่งหนึ่ง ซึ่งสะท้อนการใช้ AI เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการควบคุมคุณภาพและลดขยะในกระบวนการผลิต[152]

---

[148] SeafoodSource. (2021). *Japan's hometown tax donation program a boon to local seafood sales*. https://www.seafoodsource.com/news/supply-trade/japans-hometown-tax-donation-program-a-boon-to-local-seafood-sales

[149] อ้างแล้ว, SME Japan. (2023).

[150] Voice of America (VOA) Learning English. (2021). *Japanese companies use technology to fight food waste*. https://learningenglish.voanews.com/a/japanese-companies-use-technology-to-fight-food-waste/5797580.html

[151] Waste360. (2020). *Japan uses artificial intelligence to fight food waste*. https://www.waste360.com/food-waste/japan-uses-artificial-intelligence-to-fight-food-waste

[152] Consumer Affairs Agency, Government of Japan. (2020). *White paper on consumer affairs 2020: Summary*. https://www.caa.go.jp/en/publication/annual_report/2020/white_paper_summary_07.html

นอกจากนี้ ในระดับครัวเรือนประเทศญี่ปุ่นยังได้พัฒนาตู้เย็นอัจฉริยะ (smart refrigerator) ที่ติดตั้งกล้อง AI เพื่อประเมินอายุการเก็บรักษาอาหาร พร้อมเชื่อมโยงกับแอปพลิเคชันที่แจ้งเตือนเมื่ออาหารใกล้หมดอายุ และแนะนำเมนูที่สามารถปรุงจากวัตถุดิบที่เหลืออยู่ ระบบดังกล่าวบางส่วนสามารถเชื่อมต่อกับแพลตฟอร์มสั่งซื้อออนไลน์ของร้านค้าปลีก เช่น โครงการร่วมกับ Aeon Next เพื่อส่งเสริมการบริโภคอาหารอย่างมีประสิทธิภาพ

ในระดับชุมชนยังมีการนำ AI มาใช้ในโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียนในเมืองฟุโครอิ จังหวัดชิซูโอกะ เพื่อประเมินปริมาณอาหารที่เหลือในแต่ละวันและปรับสูตรอาหารหรือปริมาณการปรุงให้เหมาะสม ผลลัพธ์คือสามารถลดการทิ้งอาหารในสถานศึกษาลงได้อย่างมีนัยสำคัญ และสร้างต้นแบบของระบบโรงเรียนปลอดขยะอาหารที่ขยายผลไปยังพื้นที่อื่นของประเทศ[153]

โดยสรุป การประยุกต์ใช้เทคโนโลยี AI ในประเทศญี่ปุ่นไม่ได้จำกัดเฉพาะการเพิ่มประสิทธิภาพทางธุรกิจเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนเป้าหมายระดับชาติตาม Food Loss Reduction Promotion Act 2019 ในการสร้างระบบอาหารที่ยั่งยืนและลดการสูญเสียอาหารในทุกระดับของสังคม

2.6.3 บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

การบริหารจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารในประเทศญี่ปุ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลแบบบูรณาการร่วมกัน (multi-stakeholder governance structure) ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่เฉพาะตามกฎหมายและนโยบายที่แตกต่างกันแต่ทำงานร่วมกันอย่างประสานสอดคล้อง เพื่อให้การลดการสูญเสียอาหาร (food loss) และขยะอาหารซึ่งเป็นเป้าหมายร่วมของชาติ

(1) รัฐบาลกลางและหน่วยงานหลักระดับประเทศ[154]

รัฐบาลกลางมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายพื้นฐาน (basic policy) และแผนแม่บทแห่งชาติว่าด้วยการลดขยะอาหาร โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย Act on Promotion of Food Loss and Waste Reduction 2019 และ Food Waste Recycling Law ที่บังคับใช้มาก่อนหน้านั้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา หน่วยงานหลักที่มีส่วนร่วมในการกำกับดูแลประกอบด้วยสามกระทรวงสำคัญ ได้แก่

- กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries: MAFF) ซึ่งมีหน้าที่หลักในการกำหนดมาตรการด้านการลดและรีไซเคิลขยะอาหารในภาคการผลิต การแปรรูป และการจำหน่าย รวมถึงจัดทำสถิติการสูญเสียอาหารในภาคธุรกิจ โดยประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนและองค์กรท้องถิ่นในการปรับใช้เทคโนโลยีและ

[153] World Economic Forum. (2025). *Japan is reducing food waste.* https://www.weforum.org/stories/2025/05/japan-reducing-food-waste/

[154] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2021). *A stocktaking of food loss and waste policies: Japan. Paris: OECD Publishing*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issue-focus/food-loss-and-waste/A%20Stocktaking%20of%20FLW-Japan.pdf

ระบบติดตามผล (monitoring system) เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย SDG 12.3 ของสหประชาชาติ

- กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of the Environment: MOE) รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการขยะในภาพรวมและการกำกับการรีไซเคิลขยะอินทรีย์ รวมถึงการวางมาตรฐานสิ่งแวดล้อมสำหรับสถานที่บำบัดขยะอาหาร ตลอดจนการสนับสนุนงบประมาณแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการจัดระบบเก็บแยกขยะอินทรีย์ในครัวเรือน
- สำนักงานกิจการผู้บริโภค (Consumer Affairs Agency: CAA) ซึ่งมีบทบาทโดยตรงในการปลูกจิตสำนึกและสร้างความตระหนักรู้ให้กับประชาชน โดยจัดทำเดือนแห่งการลดการสูญเสียอาหาร (Food Loss Reduction Month) และจัดโครงการรณรงค์ในระดับประเทศ นอกจากนี้ CAA ยังรับผิดชอบการประเมินข้อมูลขยะอาหารจากภาคครัวเรือน การเผยแพร่แนวทางสำหรับการบริจาคอาหารส่วนเกิน และการสนับสนุนกิจกรรมของธนาคารอาหาร (food banks)

หน่วยงานทั้งสามทำงานร่วมกันภายใต้กรอบความร่วมมือระดับคณะกรรมการ (inter-ministerial coordination mechanism) เพื่อให้การจัดการขยะอาหารสอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนและเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศ

(2) เทศบาลท้องถิ่น (Prefectural and Municipal Governments)

รัฐบาลท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการแปลงนโยบายระดับชาติมาสู่การปฏิบัติจริง โดยจัดทำนโยบายท้องถิ่นว่าด้วยการลดการสูญเสียอาหารให้สอดคล้องกับแนวทางของรัฐบาลกลาง โดยเทศบาลมีหน้าที่สำรวจปริมาณขยะอาหารในพื้นที่ ดำเนินโครงการเก็บแยกขยะอินทรีย์ ส่งเสริมการทำปุ๋ยหมักในครัวเรือน ให้การสนับสนุนด้านข้อมูลแก่ประชาชน และการให้คำแนะนำเกี่ยวกับวันหมดอายุอาหารและการเก็บรักษาอย่างเหมาะสม ตัวอย่างเช่น นครโอซากาและโยโกฮามาได้พัฒนานโยบาย “Food Recycling Loop” ซึ่งบูรณาการการแยกขยะจากแหล่งกำเนิดไปสู่การนำกลับมาใช้ในภาคเกษตรกรรม เช่น การผลิตปุ๋ยหรืออาหารสัตว์ เพื่อปิดวงจรขยะให้กลายเป็นทรัพยากร[155]

(3) ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมอาหาร

ภาคธุรกิจถือเป็นแหล่งกำเนิดขยะอาหารหลัก และเป็นกลุ่มเป้าหมายของกฎหมายที่สำคัญที่สุด ได้แก่ Food Waste Recycling Law 2001 และ Food Loss Reduction Act 2019 ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดขยะอาหารมากกว่า 100 ตันต่อปี ต้องรายงานข้อมูลการจัดการขยะอาหารต่อหน่วยงานรัฐและดำเนินมาตรการรีไซเคิลหรือบริจาคอาหารส่วนเกินตามแนวทางที่กำหนด

[155] Consumer Affairs Agency (CAA), Government of Japan. (2023). *Food loss and waste reduction in Japan. Tokyo: Consumer Affairs Agency.* https://www.caa.go.jp/en/policy/consumer_policy/assets/consumer_education_cms201_250925_02.pdf

ธุรกิจค้าปลีกและร้านอาหารขนาดใหญ่หลายแห่ง เช่น AEON, Lawson, และ Ito-Yokado ได้พัฒนาระบบบริหารสต็อกอาหาร (inventory management systems) เพื่อคาดการณ์ความต้องการของผู้บริโภคด้วยเทคโนโลยี AI และลดการผลิตเกิน รวมทั้งใช้ระบบส่วนลดสินค้าใกล้หมดอายุ (discount labeling) เพื่อส่งเสริมการบริโภคก่อนหมดอายุและลดขยะ ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายของ MAFF ในการส่งเสริม food valorization และการบริจาคอาหารส่วนเกินให้กับองค์กรสาธารณะ[156]

(4) องค์กรไม่แสวงหากำไรและธนาคารอาหาร (Food Banks)

องค์กรภาคประชาสังคม เช่น Food Bank Kansai และ Second Harvest Japan มีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางระหว่างภาคธุรกิจที่มีอาหารส่วนเกินกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยจัดระบบรับบริจาค ตรวจสอบคุณภาพ และกระจายอาหารอย่างเป็นระบบ ภายใต้ Food Loss Reduction Act 2019 ที่ได้กำหนดบทบาทของรัฐและหน่วยงานสาธารณะไว้อย่างชัดเจน โดยใน มาตรา 10 บัญญัติให้รัฐบาลกลาง หน่วยงานท้องถิ่น และองค์กรสาธารณะอื่นมีหน้าที่ “ส่งเสริมและสนับสนุน” การดำเนินงานขององค์กรที่ทำงานด้านการกระจายอาหารส่วนเกิน เช่น ธนาคารอาหาร (food bank organizations) เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การสนับสนุนดังกล่าวมิได้จำกัดเพียงการช่วยเหลือเชิงการเงินเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึง การจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน การให้คำปรึกษาทางวิชาการ การประสานความร่วมมือกับภาคธุรกิจ และการสร้างระบบข้อมูลที่เอื้อต่อการกระจายอาหารส่วนเกิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดเครือข่ายองค์กรรับบริจาคอาหารที่ทำงานเชื่อมโยงกันในทุกภูมิภาคของประเทศ ซึ่งจะช่วยให้การส่งต่ออาหารที่ยังบริโภคได้แก่กลุ่มเปราะบางเป็นไปอย่างมีระบบและทั่วถึง[157]

(5) ผู้บริโภคและภาคครัวเรือน

ผู้บริโภคถือเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักในระดับปลายน้ำของนโยบาย โดยมีบทบาทในการลดการทิ้งอาหารที่ยังบริโภคได้ ผ่านการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการซื้อและการบริโภค เช่น การเลือกซื้อในปริมาณเหมาะสม การใช้ระบบ Take-home หรือ ถุงอาหารเหลือ (gourmet bag) หลังการรับประทานอาหารในร้าน และการเข้าใจวันหมดอายุ (Best Before vs. Use By) อย่างถูกต้อง CAA และ MAFF ร่วมกันจัดโครงการเผยแพร่ความรู้ เช่น แคมเปญ No Food Loss Project และ Food Loss Reduction Month ซึ่งมีเป้าหมายให้ประชาชนเข้าใจคุณค่าของอาหารและเข้ามามีส่วนร่วมในการลดการสูญเสียในระดับครัวเรือน[158]

โดยสรุป ระบบการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นระบบพหุภาคี (multi-actor system) ที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งรัฐบาล ธุรกิจ ภาคสังคม และประชาชน โดยแต่ละภาคส่วนได้รับการกำหนดบทบาทไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

---

[156] อ้างแล้ว, MAFF (2023).

[157] อ้างแล้ว, CAA (2023).

[158] อ้างแล้ว, CAA (2023).

ความสำเร็จของประเทศญี่ปุ่นในการลดปริมาณขยะอาหารจึงเกิดจากการบูรณาการทางกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบซึ่งได้รับการยืนยันโดย OECD ว่าเป็นหนึ่งใน best practice countries ในการจัดการอาหารส่วนเกินในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

2.6.4 บทกำหนดโทษ

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมาย Food Waste Recycling Law 2000 และ Act on Promotion of Food Loss and Waste Reduction 2019 พบว่า ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาโดยตรง เช่น โทษปรับหรือจำคุกสำหรับผู้ฝ่าฝืนในลักษณะเดียวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือกฎหมายจัดการขยะของประเทศอื่น[159]

อย่างไรก็ดี กฎหมายทั้งสองฉบับมีลักษณะเป็นกฎหมายเชิงส่งเสริม (promotional or enabling legislation) ซึ่งมุ่งสร้างกลไกความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน มากกว่าการใช้มาตรการลงโทษทางอาญาในการบังคับใช้ ทั้งนี้กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจอาหารรายใหญ่ต้องดำเนินการรีไซเคิลขยะ และรายงานข้อมูลการจัดการขยะอาหารตามระบบรายงานประจำ (reporting system) ที่จัดทำโดยกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง[160]

รายงานของ IGES (Institute for Global Environmental Strategies) ระบุว่า แม้กฎหมายจะไม่มีบทกำหนดโทษชัดเจน แต่ยังคงมีกลไกทางกฎหมายบางประการที่สามารถใช้บังคับทางอ้อมได้ เช่น การออกคำแนะนำ (recommendations) คำสั่ง (orders) หรือประกาศเตือน (notices) แก่ผู้ประกอบการที่ไม่ดำเนินมาตรการลดหรือรีไซเคิลขยะอาหารอย่างเพียงพอ โดยคำสั่งนี้อาจถือเป็นมาตรการกึ่งบังคับทางปกครอง ซึ่งมีผลกระตุ้นให้ภาคธุรกิจต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐมากขึ้น แม้ไม่ถือเป็นโทษในเชิงอาญาโดยตรง[161]

สรุป กฎหมายประเทศญี่ปุ่นทั้งสองฉบับไม่มีบทลงโทษที่เป็นการปรับหรือจำคุกอย่างชัดเจนสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด แต่ใช้กลไกการกำกับดูแลในลักษณะคำแนะนำ คำสั่ง และการรายงานแทน ซึ่งสะท้อนแนวคิดการกำกับแบบ soft law ที่เน้นความร่วมมือและการจูงใจมากกว่าการลงโทษ ทั้งนี้มีความเป็นไปได้ว่าบทลงโทษทางอาญาอาจถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นที่บังคับใช้ร่วมกัน เช่น พระราชบัญญัติการจัดการขยะทั่วไป (Waste Management and Public Cleansing Law) หรือกฎหมายสุขาภิบาลอาหาร (Food Sanitation Law) แต่ยังไม่พบหลักฐานที่ชัดเจนในแหล่งข้อมูลปัจจุบันที่ระบุถึงการเชื่อมโยงโดยตรงกับกฎหมายทั้งสองฉบับ

---

[159] อ้างแล้ว, MDPI (2023); Library of Congress (2019).

[160] อ้างแล้ว, MAFF (2023).

[161] Institute for Global Environmental Strategies (IGES). (2023). *Japan's practices on food waste reduction. Hayama, Japan: Institute for Global Environmental Strategies*. https://www.iges.or.jp/en/pub/japan-s-practices-food-waste-reduction/en

2.6.5 ความท้าทายในการบังคับใช้กฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะมีกฎหมาย Food Waste Recycling Law 2000 และ Act on Promotion of Food Loss and Waste Reduction 2019 เพื่อจัดการปัญหาขยะอาหารอย่างเป็นระบบ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าทั้งสองฉบับยังมีความไม่สอดคล้องเชิงโครงสร้างและความซับซ้อนในบทบัญญัติ ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของนโยบายในระดับประเทศ ดังนี้

(1) ความซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องระหว่างกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่

Food Waste Recycling Law เน้นการจัดการขยะอาหารในระดับอุตสาหกรรม โดยเน้นการรีไซเคิลขยะที่เกิดขึ้นแล้ว เช่น การนำเศษอาหารไปผลิตเป็นอาหารสัตว์หรือปุ๋ย ขณะที่ Food Loss Reduction Promotion Act 2019 มุ่งลดการสูญเสียอาหารตั้งแต่ต้นทาง โดยเฉพาะอาหารที่ยังสามารถบริโภคได้ (avoidable food waste) ผ่านแนวทางการลด (reduce) และ นำกลับใช้ (reuse) [162]

ความแตกต่างด้านแนวคิดดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะประเด็นการพิจารณาการแปรรูปเป็นอาหารสัตว์ว่าควรถูกจัดอยู่ในประเภทการรีไซเคิลภายใต้กฎหมายเก่าหรือการลดขยะตามกรอบของกฎหมายใหม่ ซึ่งในหลายกรณีเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการตีความและรายงานผล

(2) ขอบเขตของกฎหมายที่จำกัดเฉพาะธุรกิจขนาดใหญ่

Food Waste Recycling Law บังคับใช้เฉพาะกับผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดขยะอาหารในปริมาณมาก เช่น ผู้ผลิตและภัตตาคารขนาดใหญ่ โดยไม่ครอบคลุมภาคครัวเรือนซึ่งเป็นแหล่งขยะอาหารส่วนสำคัญของประเทศ[163] ช่องว่างทางกฎหมายดังกล่าวทำให้การลดขยะอาหารในระดับครัวเรือนต้องพึ่งพามาตรการรณรงค์โดยสมัครใจมากกว่าการบังคับใช้ทางกฎหมาย[164]

(3) ความไม่โปร่งใสของข้อมูลและข้อจำกัดด้านการรายงาน

ระบบรายงานของภาคธุรกิจอาศัยข้อมูลจากการรายงานตนเอง (self-reporting) ซึ่งอาจมีความเสี่ยงต่อการรายงานข้อมูลที่คลาดเคลื่อนหรือขาดความโปร่งใส โดยเฉพาะในกรณีที่ธุรกิจต้องการลดภาระด้านการตรวจสอบนอกจากนี้ การแยกประเภทอาหารที่สามารถบริโภคได้และไม่ได้ในขั้นตอนรายงานยังคงเป็นเรื่องยุ่งยากในทางปฏิบัติ และต้องการข้อมูลระดับจุลภาคที่หลายองค์กรยังไม่สามารถจัดเก็บได้อย่างครบถ้วน[165]

---

[162] Chalak, A., Hasan, M., Abou-Daher, C., & Chaaban, J. (2023). *Policies and interventions to reduce food loss and waste in Japan. Waste Management, 9(1), 18.*

[163] อ้างแล้ว, Preprints (2023).

[164] อ้างแล้ว, CAA (2023).

[165] อ้างแล้ว, MDPI (2023).

(4) แรงจูงใจทางเศรษฐกิจที่ยังไม่เพียงพอ

ในทางเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการจำนวนมากยังไม่เห็นแรงจูงใจที่ชัดเจนในการลงทุนเพื่อลดขยะอาหาร เนื่องจากต้นทุนการติดตั้งระบบคัดแยก การบำบัด และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องมีราคาสูงกว่าค่าใช้จ่ายจากการกำจัดโดยการเผาหรือฝังกลบ ส่งผลให้ธุรกิจจำนวนหนึ่งยังคงเลือกวิธีจัดการขยะแบบดั้งเดิมซึ่งประหยัดกว่าแต่ไม่สามารถลดขยะอาหารได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว[166]

นอกจากนี้ แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะมีมาตรการให้สิทธิหักลดหย่อนภาษีสำหรับการบริจาคทั่วไป แต่ยังไม่มีข้อมูลหรือบทบัญญัติที่ระบุถึงมาตรการทางภาษีเฉพาะสำหรับการบริจาคอาหารส่วนเกิน (surplus food) หรือมาตรการภาษีที่มุ่งสนับสนุนการลดขยะอาหารโดยตรงเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่มีอยู่ในปัจจุบันมักครอบคลุมเฉพาะการบริจาคในรูปแบบเงินมากกว่าการบริจาคสิ่งของหรืออาหารเป็นวัตถุ

(6) วัฒนธรรมผู้บริโภคและมาตรฐานคุณภาพอาหาร

ในมิติทางสังคมและวัฒนธรรม ผู้บริโภคญี่ปุ่นมีความคาดหวังสูงเกี่ยวกับความสดใหม่ และคุณภาพสินค้า ทำให้ธุรกิจค้าปลีกมักนำสินค้าออกจากชั้นวางก่อนถึงวันแนะนำบริโภค (best-before date) เพื่อรักษาภาพลักษณ์ทางคุณภาพ[167] นอกจากนี้ การเข้าใจคลาดเคลื่อนระหว่างวัน best-before กับ use-by ยังนำไปสู่การทิ้งอาหารก่อนเวลาอันควร แม้รัฐบาลจะรณรงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลดขยะอาหาร เช่น การนำอาหารกลับบ้าน (take-home leftovers) แต่การเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคจำเป็นต้องอาศัยเวลาและความต่อเนื่องในการสื่อสาร[168]

(7) ความท้าทายด้านโครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยี

แม้ญี่ปุ่นจะมีการพัฒนาเทคโนโลยีรีไซเคิล เช่น การแปรรูปขยะอาหารเป็นอาหารสัตว์ (feed conversion) หรือปุ๋ย แต่ระบบดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่และต้องการการลงทุนสูง ในบางภูมิภาคยังขาดโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โรงงานแปรรูปขยะอินทรีย์ด้วยวิธีย่อยสลายแบบไร้อากาศ (anaerobic digestion) หรือระบบเก็บขยะอินทรีย์แยกเฉพาะ ซึ่งทำให้การดำเนินการในระดับท้องถิ่นยังจำกัดอยู่เพียงบางพื้นที่[169]

(8) ความซ้ำซ้อนของบทบาทหน่วยงานและการประสานงานระหว่างองค์กร

การดำเนินงานด้านการลดและรีไซเคิลขยะอาหารของญี่ปุ่นเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ได้แก่ รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น สำนักงานกิจการผู้บริโภค (CAA) และกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง (MAFF) การประสานงานระหว่างหน่วยงานในแนวราบ (horizontal coordination) จึงเป็นเรื่องท้าทาย โดยเฉพาะการจัดทำและบังคับใช้นโยบายพื้นฐาน (basic policy) ให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการในระดับ

---

[166] อ้างแล้ว, MDPI (2023).

[167] อ้างแล้ว, MDPI (2023).

[168] อ้างแล้ว, Sodali & Co (2023).

[169] อ้างแล้ว, ScienceDirect (2023).; Ministry of Agriculture (2023).

พื้นที่ เทศบาลบางแห่งยังประสบปัญหาขาดบุคลากร งบประมาณ และความเชี่ยวชาญในการดำเนินนโยบายด้านการลดขยะอาหารอย่างมีประสิทธิภาพ[170]

2.6.6 การถอดบทเรียนการจัดการขยะอาหารและอาหารส่วนเกินของประเทศญี่ปุ่นและข้อเสนอสำหรับประเทศไทย

ถอดบทเรียนนโยบายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นสะท้อนให้เห็นว่าการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารที่ทำได้จริงไม่ได้เริ่มจากการลงโทษเข้มงวด แต่เริ่มจากการทำให้เป็นนโยบายแห่งชาติที่มีเป้าหมายชัดเจน วัดผลได้ และเชื่อมกฎหมายหลายฉบับให้ทำหน้าที่เสริมกันตลอดห่วงโซ่อาหาร ในปี ค.ศ. 2022 ประเทศญี่ปุ่นมีขยะอาหารที่ยังบริโภคได้แต่ถูกทิ้งประมาณ 4.72 ล้านตัน โดยมาจากภาคธุรกิจและครัวเรือนในสัดส่วนใกล้เคียงกัน และรัฐบาลตั้งเป้าลดลงอย่างมีนัยสำคัญภายในปี ค.ศ. 2030 เป้าหมายการลดขยะอาหารไม่ใช่เพียงกิจกรรมรณรงค์ แต่เป็นภารกิจที่ต้องจัดระบบทั้งในภาคธุรกิจและครัวเรือนพร้อมกัน

ในด้านกฎหมายประเทศญี่ปุ่นใช้กฎหมายสองประเภทที่แบ่งบทบาทกันชัดเจนและเชื่อมต่อกันเป็นระบบ *ประเภทแรก* คือกฎหมายด้านทรัพยากร ได้แก่ Food Waste Recycling Law ซึ่งมองขยะอาหารเป็นทรัพยากรหมุนเวียนที่ต้องลดและนำกลับมาใช้ประโยชน์ เช่น ปุ๋ย อาหารสัตว์ หรือพลังงานชีวภาพ โดยเน้นภาคธุรกิจที่ก่อขยะจำนวนมากให้มีหน้าที่จัดการและรายงานข้อมูลต่อรัฐ จุดเด่นคือการทำให้ภาคธุรกิจเกิดวินัยด้านข้อมูลและการลงทุนในระบบรีไซเคิลและแปรรูปทางชีวภาพอย่างต่อเนื่อง

ประเภทที่สอง คือกฎหมายด้านพฤติกรรม ได้แก่ Food Loss Reduction Promotion Act 2019 ซึ่งประกาศให้การลดการทิ้งอาหารที่ยังปลอดภัยและบริโภคได้เป็นวาระแห่งชาติอย่างเป็นทางการ โดยรัฐบาลกลางกำหนดนโยบายพื้นฐาน (basic policy) และให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการในพื้นที่เพื่อให้สอดคล้องกัน พร้อมกำหนดบทบาทของรัฐ ท้องถิ่น ภาคธุรกิจ และประชาชนไว้อย่างชัดเจน กลไกสำคัญจึงไม่ใช่การสั่งการรายจุด แต่เป็นการสร้างระบบแผนที่เชื่อมจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ทำให้การลดขยะอาหารกลายเป็นงานปกติของการบริหารจัดการเมืองและชุมชนไม่ใช่งานเฉพาะกิจ

นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นผสานมาตรการเชิงสังคมและวัฒนธรรมเข้าเป็นเครื่องมือนโยบายอย่างจริงจัง เช่น การกำหนดเดือนและวันรณรงค์ระดับชาติ การสร้างความเข้าใจเรื่องวันหมดอายุ เช่น แนวคิด best before/use by และการส่งเสริมแนวทางปฏิบัติในชีวิตประจำวันอย่าง 3010 Campaign หรือการสนับสนุนการนำอาหารกลับบ้านในภาคบริการอาหาร มาตรการเหล่านี้ช่วยลดขยะอาหารจากครัวเรือนได้จริง เพราะมุ่งเปลี่ยนพฤติกรรมการซื้อ การเก็บ การกิน ซึ่งเป็นต้นตอสำคัญของการทิ้งอาหารที่ยังบริโภคได้

ในเชิงการกำกับดูแลประเทศญี่ปุ่นเลือกใช้แนวทางแบบส่งเสริมและกำกับผ่านข้อมูลมากกว่าการลงโทษทางอาญาโดยตรง กฎหมายหลักทั้งสองฉบับไม่ได้เน้นโทษปรับหรือจำคุกเป็นแกน แต่ใช้

[170] อ้างแล้ว, CAAC Japan(2023).; MDPI (2023).

เครื่องมืออย่างระบบรายงาน การประเมินผล คำแนะนำหรือคำสั่งทางปกครอง และแรงกดดันเชิงชื่อเสียง และการรับรองเพื่อทำให้ผู้ประกอบการปรับตัวอย่างต่อเนื่อง กล่าวได้ว่าประเทศญี่ปุ่นทำให้การลดขยะอาหารเดินหน้าได้ด้วยระบบนโยบายที่ผูกทุกฝ่ายให้ทำงานร่วมกันมากกว่ามาตรการเชิงบังคับ

สุดท้าย ประเทศญี่ปุ่นใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือสนับสนุนเป้าหมายทางกฎหมาย ไม่ใช่แค่การเสริมภาพลักษณ์ โดยการใช้ AI เพื่อรับรู้ถึงอุปสงค์ ลดการผลิตเกิน ควบคุมคุณภาพ และแจ้งเตือนอาหารใกล้หมดอายุ ทำให้การลดขยะเกิดขึ้นตั้งแต่ต้นทางจนถึงครัวเรือน การผสานกฎหมายเชิงนโยบายกับเทคโนโลยีเชิงปฏิบัติการเช่นนี้ทำให้เป้าหมายระดับชาติแปลงเป็นผลลัพธ์หน้างานได้ง่ายขึ้น

ข้อเสนอแนะการพัฒนากฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศไทยเปรียบเทียบกับแนวทางของประเทศญี่ปุ่น

(1) ประเทศไทยอาจพิจารณาออกแบบกฎหมายให้เป็นระบบสองแกนแบบประเทศญี่ปุ่น คือแยกบทบาทระหว่างกฎหมายที่ดูแลปลายทางในฐานะทรัพยากร กับกฎหมายที่ดูแลต้นทางในฐานะพฤติกรรมและการบริโภค ดังนี้

แกนแรก ควรกำหนดหน้าที่ของผู้ก่อให้เกิดขยะอาหารรายใหญ่ในภาคธุรกิจให้ชัดเจนขึ้น โดยเน้นการทำให้ขยะอาหารเป็นทรัพยากรหมุนเวียน เช่น การนำไปผลิตปุ๋ย อาหารสัตว์ หรือพลังงานชีวภาพ พร้อมสร้างระบบรายงานข้อมูลเป็นมาตรฐาน เพื่อให้รัฐสามารถติดตามและกำหนดมาตรการได้บนฐานหลักฐานเชิงประจักษ์

แกนที่สอง ควรมีกฎหมายเชิงนโยบายที่ยกระดับการลดอาหารที่ยังบริโภคได้แต่ถูกทิ้งให้เป็นวาระแห่งชาติ โดยให้มีนโยบายพื้นฐานระดับประเทศและกำหนดให้ท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการที่สอดคล้องกัน เพื่อทำให้การลดขยะอาหารในครัวเรือนและชุมชนเป็นงานปกติของการบริหารพื้นที่ ไม่ใช่เพียงโครงการรณรงค์เป็นครั้งคราว

(2) ประเทศไทยอาจพิจารณากำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณที่วัดผลได้แยกภาคธุรกิจและภาคครัวเรือน คล้ายประเทศญี่ปุ่น เพราะโครงสร้างปัญหาและเครื่องมือแก้ต่างกัน หากประเทศไทยกำหนดเป้าหมายรวมอย่างเดียวมาตรการมักจะไปหนักที่ภาคธุรกิจและละเลยพฤติกรรมครัวเรือน ทั้งที่ครัวเรือนเป็นแหล่งกำเนิดสำคัญไม่แพ้กัน เป้าหมายเชิงปริมาณควรถูกผูกกับระบบรายงานและการประเมินผลรายปี เพื่อให้การขับเคลื่อนมีความต่อเนื่องและตรวจสอบได้

(3) ในด้านกลไกบังคับใช้ประเทศญี่ปุ่นชี้ว่าไม่จำเป็นต้องเริ่มจากโทษอาญาหนัก แต่ควรเริ่มจากกฎหมายเชิงส่งเสริมที่มีเครื่องมือกำกับ เช่น ภาระการรายงาน การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ระบบคำแนะนำและคำสั่งทางปกครอง และการยกระดับมาตรฐานผ่านการรับรองหรือประกาศรายชื่อองค์กรต้นแบบ เพื่อสร้างแรงกดดันและแรงจูงใจไปพร้อมกัน แนวทางนี้เหมาะกับบริบทไทยที่ยังต้องสร้างการยอมรับและโครงสร้างพื้นฐานก่อน หากจะใช้บทลงโทษควรสงวนไว้กับกรณีฝ่าฝืนหน้าที่ด้านข้อมูลหรือการจัดการของเสียที่ชัดเจนและตรวจสอบได้

นอกจากนี้ ประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับมาตรการเปลี่ยนพฤติกรรมในระดับสังคม โดยอาจพิจารณาออกแบบกลไกเชิงสัญลักษณ์และการรณรงค์ที่ผูกกับกฎหมาย เช่น การกำหนดเดือนหรือวันรณรงค์ระดับชาติ การสร้างความเข้าใจเรื่องวันหมดอายุและการบริโภคอย่างรับผิดชอบ และการสนับสนุนแนวปฏิบัติในร้านอาหารและงานเลี้ยง เพราะมาตรการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่สามารถลดขยะอาหารจากครัวเรือนได้หากพฤติกรรมไม่เปลี่ยน

(4) ประเทศญี่ปุ่นทำให้ท้องถิ่นต้องแปลงนโยบายกลางเป็นแผนในพื้นที่และเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ ประเทศไทยจึงควรกำหนดให้ อปท. หรือจังหวัดมีแผนลดขยะอาหารที่เชื่อมกับระบบจัดการขยะอินทรีย์จริงในพื้นที่ เช่น การเก็บแยก การทำปุ๋ย หรือไบโอแก๊ส การจัดการเศษอาหารจากตลาดและสถานประกอบการเพื่อให้มาตรการไม่หยุดอยู่ที่การรณรงค์ แต่ไปถึงระบบบริการและโครงสร้างพื้นฐาน

(5) ประเทศไทยอาจพิจารณาออกแบบระบบข้อมูลระดับชาติให้เป็นแกนกลางเหมือนประเทศญี่ปุ่นและเชื่อมกับภาคธุรกิจ โดยกำหนดมาตรฐานการเก็บข้อมูลอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร การรายงาน และการเผยแพร่ เพื่อให้รัฐสามารถติดตามความก้าวหน้า วัดผลนโยบาย และปรับมาตรการได้จริง พร้อมเปิดพื้นที่ให้การใช้เทคโนโลยี เช่น ระบบคาดการณ์อุปสงค์ การบริหารสต็อก และการติดตามวันหมดอายุ เป็นเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติตามกฎหมายในทางปฏิบัติ

ตารางที่ 2.2 สรุปนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะอาหารส่วนเกินและขยะอาหารตามแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียนสหภาพยุโรป

ปี (ค.ศ.)	รายละเอียดนโยบาย	กฎหมายที่ออกหรือแก้ไข	สาระสำคัญ	รายละเอียด
2008	กรอบกฎหมายขยะของ EU (Waste Framework)	Directive 2008/98/EC on waste (Waste Framework Directive: WFD)	วางกรอบกฎหมายที่ใช้เป็นฐานให้มาตรการลดขยะอาหารพัฒนาต่อไปได้ (ผ่านแนวคิด waste hierarchy และ แนวคิด waste prevention)	แม้ยังไม่ทำบทเฉพาะขยะอาหาร แต่ WFD วางหลักการสำคัญที่ต่อมาใช้เป็นฐานกับขยะอาหารโดยตรง ได้แก่ ลำดับขั้นการจัดการของเสีย (waste hierarchy) ที่ให้การป้องกัน (prevention) มาก่อนการจัดการปลายทาง และกำหนดหน้าที่ให้ประเทศสมาชิกทำ มาตรการ/แผนป้องกันของเสีย (waste prevention) เป็นโครงสร้างตั้งต้นก่อนจะถูกขยายมาสู่มาตรการ food waste prevention ในระยะถัดมา
2011	Roadmap ด้านประสิทธิภาพทรัพยากร (Resource Efficiency)	Communication COM(2011) 571 Roadmap to a Resource Efficient Europe	ยกระดับ อาหาร/ระบบอาหาร เป็นภาคส่วนสำคัญใน agenda การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นแรงส่งเชิงนโยบายต่อประเด็น food waste	เอกสารเชิงนโยบายของคณะกรรมาธิการยุโรปที่ชี้ทิศทางการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในระดับสหภาพ โดยเชื่อมโยงประสิทธิภาพทรัพยากร กับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องรวมถึงระบบอาหาร และถูกใช้เป็นฐานเชิงนโยบายก่อนการเดินหน้า CEAP และมาตรการ food waste แบบเป็นระบบ
2015	Circular Economy Action Plan (ฉบับแรก)	Communication COM(2015) 614 Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy	ดัน food waste ขึ้นเป็นวาระ CE อย่างชัดเจน: ระบุปัญหา และชี้มาตรการที่ต้องทำ (measurement / platform / food donation / feed use / date marking)	CEAP 2015 ระบุชัดว่า food waste เป็นความกังวลที่เพิ่มขึ้น และการบริจาคอาหารที่ยังกินได้ควรถูกทำให้ง่าย/เอื้ออำนวย พร้อมประกาศทิศทางสำคัญ เช่น พัฒนาวิธีการวัดร่วม ตั้ง platform เฉพาะด้าน food waste ทำให้การตีความกฎหมายเอื้อต่อ food donation และการใช้เป็นอาหารสัตว์อย่างปลอดภัย และพิจารณาเรื่อง date marking (best before/use by) ที่ทำให้คนทิ้งอาหารก่อนจำเป็น
2018	ปรับปรุงกรอบกฎหมายของเสียให้รองรับ food waste ชัดขึ้น	Directive (EU) 2018/851 (แก้ไข Directive 2008/98/EC)	ยกระดับจากการผลักดันทางนโยบายไปสู่พันธกรณีใน WFD ที่เกี่ยวเนื่องกับเรื่อง food	การแก้ไข WFD รอบนี้เป็นฐานสำคัญที่ทำให้เรื่องขยะอาหารเริ่มมีโครงทางกฎหมายมากขึ้น เช่น การกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องดำเนินมาตรการด้านการป้องกันขยะอาหาร และเชื่อม

ปี (ค.ศ.)	รายละเอียดนโยบาย	กฎหมายที่ออกหรือแก้ไข	สาระสำคัญ	รายละเอียด
			waste โดยตรง (นิยาม/หน้าที่ป้องกัน/สนับสนุนการบริจาค/เชื่อม measurement)	ต่อไปยังระบบการวัด/รายงานที่เป็นมาตรฐานร่วมในระดับสหภาพ
2018	แนวทางปฏิบัติ (guidance) ด้านการใช้เป็นอาหารสัตว์	Commission Notice 2018/C 133/02 Guidelines for the feed use of food no longer intended for human consumption	ทำคู่มือปฏิบัติให้ประเทศสมาชิก/ผู้ประกอบการนำอาหารที่ไม่ประสงค์บริโภคโดยมนุษย์แล้วไปใช้เป็นอาหารสัตว์ได้อย่างถูกกฎหมายและปลอดภัย	เป็นเอกสารแนวทางเพื่อทำให้ทำได้จริง ภายใต้กรอบกฎหมายอาหาร/อาหารสัตว์ของ EU โดยลดความเสี่ยงด้านการตีความและสนับสนุนการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่าในแนว CE (อยู่ในสายเดียวกับ CEAP ที่ต้องการลดการทิ้งและเพิ่มการใช้ประโยชน์)
2019	มาตรฐานการวัดขยะอาหารร่วมกันของ EU	Commission Delegated Decision (EU) 2019/1597 (common methodology และ minimum quality requirements)	ทำมาตรฐานการวัดให้เทียบกันได้: วิธีวัด/คุณภาพข้อมูลขั้นต่ำ/กรอบการรายงาน	วางกรอบวิธีการวัดและข้อกำหนดคุณภาพขั้นต่ำเพื่อให้ประเทศสมาชิกวัดและรายงานระดับขยะอาหารได้อย่างสอดคล้อง (รองรับการติดตามผลในเชิงนโยบายและการเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิก)
2019	European Green Deal (กรอบยุทธศาสตร์ใหญ่)	Communication COM(2019) 640 The European Green Deal	วางกรอบยุทธศาสตร์ ที่ทำให้ประเด็นระบบอาหาร/ทรัพยากร/ของเสีย (รวมถึง food waste) ถูกผูกกับเป้าหมายสิ่งแวดล้อม-สภาพภูมิอากาศในภาพใหญ่	ใช้เป็นกรอบเชิงยุทธศาสตร์ระดับสหภาพที่หนุนให้มาตรการด้านทรัพยากร ของเสีย และระบบอาหารเดินหน้าในทิศทางเดียวกัน (เป็น umbrella policy ที่เชื่อม CE, ระบบอาหาร, climate)
2020	Farm to Fork Strategy	Communication COM(2020) 381 A Farm to Fork Strategy	ทำให้ การลด food waste/food loss เป็นส่วนหนึ่งของการออกแบบระบบอาหารยั่งยืนทั้งห่วงโซ่	เป็นยุทธศาสตร์ระบบอาหารที่เชื่อมความยั่งยืน สุขภาพ สิ่งแวดล้อม และการใช้ทรัพยากร โดยวางบทบาทของมาตรการลด food waste/food loss เป็นหนึ่งในแกนขับเคลื่อนเชิงโครงสร้างของระบบอาหาร
2025	ยกระดับกฎหมายเกี่ยวกับขยะอาหารเป็นบทเฉพาะ เป้าหมายผูกพัน และโครงสร้างแผน	Directive (EU) 2025/1892 (แก้ Directive 2008/98/EC) เพิ่ม Article 9a และ Article 29a	1) แยก food waste ออกมาเป็นบทเฉพาะ (Article 9a) 2) กำหนด เป้าหมายลดขยะอาหารปี 2030 (อิงค่าเฉลี่ยปี 2021–2023)	เป็นจุดเปลี่ยนจากมีหน้าที่ทั่วไปไปสู่โครงสร้างเฉพาะด้านขยะอาหาร โดย Article 9a วางมาตรการขั้นต่ำตลอดห่วงโซ่อาหาร และ กลไกติดตาม/วิธีวัด และกำหนดเป้าหมายระดับชาติ ส่วน Article 29a ผูกให้ประเทศสมาชิกต้อง ประเมิน-ปรับแผนเพื่อให้ถึงเป้าหมาย และต้อง สื่อสารแผนต่อคณะกรรมาธิการ

ปี (ค.ศ.)	รายละเอียดนโยบาย	กฎหมายที่ออกหรือแก้ไข	สาระสำคัญ	รายละเอียด
			3) บังคับให้มี food waste prevention programmes และ competent authorities (Article 29a) พร้อมกรอบเวลาแจ้ง/ส่งแผน	ภายใน 17 ต.ค. 2027 พร้อม แต่งตั้งหน่วยงานรับผิดชอบและแจ้งภายใน 17 ม.ค. 2026

ตารางที่ 2.3 สรุปนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะอาหารส่วนเกินและขยะอาหารตามแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียนประเทศฝรั่งเศส

ปี (ค.ศ.)	ชื่อโครงการ / นโยบาย	เครื่องมือที่ออกหรือแก้ไข	สาระสำคัญ	รายละเอียด
2013	Pacte National de Lutte contre le Gaspillage Alimentaire (National Pact to Fight Food Waste)	นโยบายสมัครใจระดับชาติ (Pacte national)	กำหนดเป้าหมายลดขยะอาหาร 50% ภายในปี 2025 จัดตั้งเครือข่าย REGAL ระดับภูมิภาค และวางฐานนโยบายระดับชาติ	เป็นจุดเริ่มต้นของนโยบายระดับชาติด้านการลดขยะอาหารของประเทศฝรั่งเศส ใช้กลไกความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม กำหนดกรอบเป้าหมายเชิงปริมาณ และสร้างโครงสร้างการขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ (territorial approach) ผ่าน Regional Networks (REGAL)
2016	ปฏิรูปโครงสร้างการจัดการอาหารส่วนเกิน/ขยะอาหารระยะแรก (Garot Law) นโยบายต่อต้านการทำลายอาหารที่บริโภคได้	Loi n°2016-138 du 11 février 2016 (Loi Garot) และการแก้ไขบทบัญญัติใน Code de l'environnement ที่เกี่ยวข้อง	เปลี่ยนจากสมัครใจสู่หน้าที่ตามกฎหมาย ในภาคค้าปลีกขนาดใหญ่ ห้ามทำลายอาหารที่ยังกินได้ และบังคับทำสัญญาบริจาค	เป็นกฎหมายฉบับแรกของโลกที่กำหนดข้อห้ามการทำลายอาหารที่ยังบริโภคได้ในภาคค้าปลีก และกำหนดให้ผู้ประกอบการค้าปลีกขนาดใหญ่ต้องจัดทำความตกลงบริจาคอาหารกับองค์กรช่วยเหลืออาหาร ถือเป็นการยกระดับจากกลไกสมัครใจสู่มาตรการบังคับตามกฎหมาย
2017	มาตรฐานลำดับรองเพื่อทำให้ระบบสัญญาบริจาคตรวจสอบได้	Décret n°2016-1962 du 28 décembre 2016	ทำให้ข้อกำหนดการบริจาคตาม Garot บังคับใช้ได้จริง เน้นความปลอดภัยอาหาร และตรวจสอบย้อนกลับ	กำหนดให้คู่สัญญาจัดทำ convention เป็นลายลักษณ์อักษร และวางมาตรฐานการจัดการ การขนส่ง การเก็บรักษา และระบบ traçabilité เพื่อให้ตรวจสอบภายหลังได้
2020	ต่ออายุ/ขยายข้อตกลงแห่งชาติฯ และกำหนด "เป้าหมายเชิงปริมาณ"	นโยบายสมัครใจระดับชาติ (Pacte national) (ฉบับต่ออายุ/ขยาย)	ตั้งเป้าลดขยะอาหาร 50% ภาคจัดจำหน่ายและจัดเลี้ยง ภายใน 2025 และภาคอื่น ๆ ภายใน 2030	ยกระดับจากกรอบร่วมมือไปสู่กรอบที่มีเป้าหมายชัด เป็นฐานต่อยอดสู่การตรากฎหมาย/มาตรการภาคบังคับในระยะถัดมา
2018	การบังคับใช้มาตรการถุงใส่อาหารรกลับบ้านสำหรับกลุ่มธุรกิจการจัดเลี้ยงเชิงพาณิชย์	Loi n°2018-938 du 30 octobre 2018 (EGalim 2018)	ทำให้การลดขยะอาหารครอบคลุมระบบอาหารมากขึ้น ต้องจัดให้มีภาชนะนำอาหารกลับบ้าน และห้ามทำให้ผลิตภัณฑ์อาหารที่ยังกินได้กลายเป็นกินไม่ได้	เพิ่มมาตรการในภัตตาคารเชิงพาณิชย์และบริการส่วนรวม (collective catering) ส่งเสริมการอาหารกลับบ้านลดของเหลือ เพิ่มภาระให้ผู้ประกอบการต้อง วิเคราะห์/วินิจฉัยปริมาณขยะอาหาร เพื่อวางแผนลด FLW อย่างเป็นระบบ (ทั้งนี้ยังมี

ปี (ค.ศ.)	ชื่อโครงการ / นโยบาย	เครื่องมือที่ออกหรือแก้ไข	สาระสำคัญ	รายละเอียด
				ข้อจำกัดด้านการครอบคลุมผู้ประกอบการรายเล็กตามข้อวิจารณ์ที่ระบุไว้)
2020	ยกระดับสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนและมาตรการครบวงจร (AGEC)	Loi n°2020-105 du 10 février 2020 (AGEC 2020) และการปรับแก้ Code de l'environnement (มาตรา L.541 และที่เกี่ยวข้อง)	วางระบบ ต้นน้ำ–กลางน้ำ–ปลายน้ำ ครอบคลุม ห้ามทำลายอาหาร ขยายหน้าที่บริจาค รายงานข้อมูล FLW ปฏิรูปฉลาก และ สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน/ดิจิทัล	สาระสำคัญ (1) ห้ามทำลาย อาหารที่ยังบริโภคได้ ขยายจาก Garot และทำให้หลัก "บริโภคของมนุษย์มาก่อน" เป็นข้อผูกพัน (2) ขยายผู้มีหน้าที่บริจาค ครอบคลุมโรงแรม บริการอาหาร ผู้ผลิตรายใหญ่ และอีคอมเมิร์ซสินค้าอาหาร ต้องทำสัญญากับองค์กรรับบริจาคและแยกอาหารที่ยังกินได้ออกจากขยะทั่วไป (3) ระบบรายงานปริมาณ FLW ประจำปี ใช้มาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศเพื่อสร้างฐานข้อมูลชาติ (4) ขยายไปถึงการห้ามทำลายสินค้า non-food บางประเภท (เกี่ยวข้องกับภาคอาหารโดยอ้อม) (5) สนับสนุนองค์กรรับบริจาค: โครงสร้างพื้นฐาน ระบบควบคุมคุณภาพ/อุณหภูมิ การฝึกอบรม และแพลตฟอร์มดิจิทัล (6) ปฏิรูปฉลาก แยกความเข้าใจ DDM (วันแนะนำ) กับ DLC (วันหมดอายุจริง) ลดการทิ้งอาหารจากความสับสน
2021	มาตรฐานลำดับรองด้านอาหารต้องห้ามบริจาคเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค	Arrêté du 7 janvier 2021	กำหนดหมวดอาหารที่ ห้ามบริจาค เพื่อลดความเสี่ยงด้านสุขอนามัย	ทำหน้าที่เป็น เกณฑ์เส้นแบ่ง ว่าอาหารประเภทใดไม่ควรเข้าสู่ระบบบริจาค (โดยเฉพาะอาหารเสื่อมสภาพง่าย/เสี่ยงสูง)
2024	การแยกขยะอินทรีย์ทั่วประเทศ (มาตรการปลายน้ำตามเศรษฐกิจหมุนเวียน)	การบังคับใช้ตามกรอบกฎหมาย AGEC	บังคับให้ครัวเรือนและภาคธุรกิจ แยกขยะอินทรีย์ออกจากขยะทั่วไป เพื่อส่งเสริม composting/พลังงานชีวภาพ ลดฝังกลบ/เผา	เป็นกลไกปลายน้ำที่ลดการกำจัดขยะอาหารแบบปล่อยมีเทน/สูญเสียทรัพยากร และทำให้ organic recycling เป็นระบบระดับประเทศ

ตารางที่ 2.4 สรุปนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะอาหารส่วนเกินและขยะอาหารตามแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียนประเทศสิงคโปร์

ปี (ค.ศ.)	ชื่อโครงการ / นโยบาย	เครื่องมือที่ออกหรือแก้ไข	สาระสำคัญ	รายละเอียด
2014	Sustainable Singapore Blue Print (ฉบับปรับปรุง)	ไม่มีการตรากฎหมายเฉพาะด้านอาหาร	วางกรอบนโยบายลดขยะ ส่งเสริมการรีไซเคิล เชื่อมโยงความมั่นคงอาหารและความยั่งยืน	เป็นกรอบยุทธศาสตร์ระดับชาติที่บูรณาการการจัดการขยะรวมถึงขยะอาหารเข้าไว้ในแนวคิดความยั่งยืนของประเทศ วางฐานแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนก่อนการตรากฎหมายเฉพาะ
2010	ยกระดับขยะอาหารเป็นประเด็นเชิงนโยบายผ่านแนวปฏิบัติของรัฐ	คู่มือ/แนวปฏิบัติของ NEA สำหรับธุรกิจ (ร้านอาหาร โรงงานอาหาร ซูเปอร์มาร์เก็ต โรงแรม ฯลฯ)	มาตรการเชิงสมัครใจ ลดต้นทาง บริจาค และรีไซเคิล/บำบัด	ในช่วงปี 2010 เป็นต้นมา NEA เริ่มใช้เครื่องมือเชิงนโยบาย (soft law) เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติแก่ภาคธุรกิจหลายประเภท โดยเน้นการลดการเกิดของเสียตั้งแต่ต้นทาง การบริจาคอาหารส่วนเกิน และการรีไซเคิล/บำบัดให้เกิดประโยชน์ เป็นฐานรองรับการเปลี่ยนผ่านสู่มาตรการทางกฎหมาย
2019	Zero Waste Masterplan 2019 (Singapore Zero Waste Masterplan)	แผนแม่บทระดับชาติ Zero Waste Masterplan 2019	ตั้งเป้าลดของเสียที่ต้องฝังกลบ 30% ภายในปี 2030 และกำหนด ขยะอาหาร เป็น priority waste ร่วมกับ e-waste และ packaging waste	วางกรอบเปลี่ยนผ่านจาก linear economy และ circular economy และเป็นฐานเชิงนโยบายสู่กฎหมายแม่บทด้านทรัพยากร
2019	กฎหมายแม่บทด้านการจัดการทรัพยากรและ priority waste streams	Resource Sustainability Act 2019 (RSA 2019) โดยเฉพาะ Part 5 – Food Waste	เปลี่ยนจากสมัครใจสู่หน้าที่ตามกฎหมาย สำหรับผู้ก่อให้เกิดขยะอาหารรายใหญ่ในอาคารที่กำหนด: แยก–บำบัด–รายงาน	RSA 2019 จัดให้ food waste เป็น priority waste stream และกำหนดหน้าที่ของ occupier (ต้องแยกขยะอาหาร ห้ามทิ้งรวม) และ building manager (ต้องจัดโครงสร้างพื้นฐานสำหรับแยก/ทิ้ง และจัดระบบบำบัด) รวมทั้งให้อำนาจ NEA ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดเกณฑ์อาคาร วิธีบำบัดที่อนุญาต และรูปแบบการรายงาน
2021	การเตรียมระบบรองรับในอาคารใหม่ (ภายใต้ RSA)	การบังคับใช้แบบ phased implementation ตาม RSA 2019	อาคารพาณิชย์/อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ “ที่ก่อสร้างใหม่” ต้องเตรียมพื้นที่/ระบบรองรับการบำบัดขยะอาหาร	ตั้งแต่ปี 2021 เป็นต้นมา อาคารใหม่ที่เข้าเกณฑ์ถูกกำหนดให้ต้องเตรียมความพร้อมเชิงโครงสร้างพื้นฐาน (เช่น พื้นที่หรือระบบสำหรับบำบัดขยะอาหารภายในอาคาร) เป็นการวางฐานก่อนการบังคับแยกและบำบัดเต็มรูปแบบในระยะถัดไป

ปี (ค.ศ.)	ชื่อโครงการ / นโยบาย	เครื่องมือที่ออกหรือแก้ไข	สาระสำคัญ	รายละเอียด
2024	ทำให้ Part 5 ของ RSA ใช้ได้จริง (มาตรการเชิงปฏิบัติ)	Resource Sustainability (Food Waste Segregation, Treatment and Reporting) Regulations 2024 (S 194/2024)	แปลงหลักการใน RSA เป็นหน้าที่เชิงปฏิบัติ: กลไกแยกขยะ–กลไกบำบัด–กลไกรายงาน/เก็บข้อมูล	กำหนดเกณฑ์เชิงปริมาณของอาคารที่ถูกกำหนด เช่น (1) ห้าง/ศูนย์การค้า: F&B area > 3,000 ตร.ม. (2) โรงแรม: F&B and function area > 3,000 ตร.ม. (3) โรงงานผู้ใช้พื้นที่เดี่ยว: ผู้ผลิตอาหารรายใหญ่พื้นที่ดำเนินการ > 750 ตร.ม. (4) โรงงานหลายผู้ใช้: GFA > 20,000 ตร.ม. และมีผู้เช่าเกี่ยวกับอาหารจำนวนมากตามเงื่อนไข พร้อมกำหนดกระบวนการบำบัดที่อนุญาต (เช่น aerobic/anaerobic digestion) และกำหนดการรายงานประจำปี
2024	กฎหมายเฉพาะเพื่อส่งเสริม “การบริจาคอาหารอย่างปลอดภัย”	Good Samaritan Food Donation Act 2024	สร้างหลักปลดเปลื้องความรับผิดให้ผู้บริจาค/องค์กรกลาง ทั้งทางแพ่งและอาญา หากปฏิบัติตามเงื่อนไขความปลอดภัย และสนับสนุนการนำ surplus food ไปใช้ประโยชน์ก่อนกลายเป็นขยะ	เงื่อนไขได้รับความคุ้มครอง 4 ประการ (1) อาหารต้องปลอดภัย/เหมาะสม ณ เวลาส่งมอบ (ไม่เป็น unsafe/unsuitable) (2) แจ้งวิธีเก็บรักษา/การจัดการพิเศษ (3) ระบุระยะเวลาควรบริโภค/วันหมดอายุ (4) ปฏิบัติตามสุขอนามัย/ความปลอดภัยอาหารที่เกี่ยวข้องจนถึงก่อนส่งมอบ ข้อยกเว้น ความสัมพันธ์ส่วนตัว และความสัมพันธ์เชิงการจ้างงาน (ไม่เข้าข่ายการกุศล) โดย SFA ยังมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายอาหารได้ตามปกติ
2024	แรงจูงใจทางภาษี (ข้อจำกัดด้าน food donation)	หลักเกณฑ์ IRAS เรื่อง tax-deductible donations ให้ IPC	หักลดหย่อนภาษีเน้นเงินบริจาค (cash) อาหารบริจาคไม่เข้าเกณฑ์ และแรงจูงใจเศรษฐศาสตร์ยังจำกัด	ระบบภาษีให้สิทธิหักลดหย่อนแก่เงินบริจาคแก่ IPC ได้สูง (เช่น 2.5 เท่า) แต่ การบริจาคอาหาร/สิ่งของ โดยเฉพาะอาหารเพื่อบริโภค ไม่ถือเป็น tax-deductible donation ทำให้ยังไม่มีแรงจูงใจทางภาษีเฉพาะสำหรับการบริจาคอาหารส่วนเกิน

ปี (ค.ศ.)	ชื่อโครงการ / นโยบาย	เครื่องมือที่ออกหรือแก้ไข	สาระสำคัญ	รายละเอียด
2024	มาตรการสนับสนุนเทคโนโลยีและการลงทุนเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย	3R Fund และการใช้แพลตฟอร์มดิจิทัล (เช่น D2L.sg)	สนับสนุนการลงทุนระบบบำบัดขยะอาหารล่วงหน้า ช่วยจับคู่ surplus food และส่งเสริม food valorization	รัฐสนับสนุนภาคธุรกิจด้วยกองทุน 3R Fund เพื่อช่วยลดต้นทุนการติดตั้งเทคโนโลยีบำบัดก่อนถึงกำหนดบังคับ และสนับสนุนเทคโนโลยีข้อมูล/แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อจัดการอาหารส่วนเกิน เช่น ระบบจับคู่อัจฉริยะ ติดตามปริมาณอาหารที่นำกลับมาใช้ใหม่ ลดขยะอาหารที่ต้องเผาหรือฝังกลบ

ตารางที่ 2.5 สรุปนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะอาหารส่วนเกินและขยะอาหารตามแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียนประเทศออสเตรเลีย

ปี (ค.ศ.)	ชื่อโครงการ / นโยบาย	เครื่องมือที่ออกหรือแก้ไข	สาระสำคัญ	รายละเอียด
2001	กฎหมายจัดการของเสียระดับรัฐ (รัฐนิวเซาท์เวลส์ วางกรอบ waste hierarchy)	Waste Avoidance and Resource Recovery Act 2001 (รัฐนิวเซาท์เวลส์)	ใช้ waste hierarchy เป็นกรอบกลาง สนับสนุนการหลีกเลี่ยงขยะ ใช้ซ้ำ รีไซเคิล	แม้ไม่กล่าวถึงขยะอาหารโดยเฉพาะ แต่มีผลโดยตรงต่อการจัดการขยะอาหารในฐานะ organic waste ผ่านการกำหนดกรอบนโยบาย/แผน การส่งเสริมการแยกและการเก็บข้อมูลของเสีย และการลดการฝังกลบ
2002	Good Samaritan laws: เริ่มแบบรัฐต่อรัฐ	Civil Liability Act 2002 (รัฐนิวเซาท์เวลส์)	ลดความเสี่ยงถูกฟ้องร้องของผู้บริจาค และสร้างความเชื่อมั่นให้ภาคธุรกิจบริจาคอาหารส่วนเกิน	กฎหมายคุ้มครองผู้บริจาคอาหารให้พ้นความรับผิดทางแพ่งภายใต้เงื่อนไข โดยทั่วไปคือ บริจาคโดยสุจริต ปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยอาหาร และไม่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้การบริจาคอาหารมี พื้นที่ปลอดภัยทางกฎหมายมากขึ้น
2005	เสริมกรอบบริจาคอาหาร (รัฐนิวเซาท์เวลส์)	Food Amendment (Donated Food) Act 2005 (รัฐนิวเซาท์เวลส์)	เพิ่มความชัดเจนการบริจาคอาหารโดยอ้างอิงมาตรฐาน FSANZ	ทำหน้าที่สนับสนุนการบริจาคอาหารให้ดำเนินการได้โดยยึดมาตรฐาน FSANZ เป็นฐาน เช่น การควบคุมอุณหภูมิ การเก็บรักษาที่ถูกต้อง และการหลีกเลี่ยงอาหารหมดอายุ/เสี่ยงอันตราย
2011	กฎหมายลดขยะและรีไซเคิลระดับรัฐ (รัฐควีนส์แลนด์)	Waste Reduction and Recycling Act 2011 (รัฐควีนส์แลนด์)	ส่งเสริมการลดของเสียและรีไซเคิล และสนับสนุนการแยกอินทรีย์วัตถุ (รวมขยะอาหาร)	แม้ไม่มุ่งเฉพาะขยะอาหาร แต่เป็นเครื่องมือสำคัญที่มีผลต่อการจัดการขยะอาหารในฐานะ organic waste ผ่านการสนับสนุนการแยกและการนำกลับมาใช้ประโยชน์
2017	ยุทธศาสตร์ระดับชาติด้านการลดขยะอาหาร	National Food Waste Strategy 2017	ตั้งเป้าลดขยะอาหาร 50% ภายใน 2030 (สอดคล้อง SDGs 12.3) และครอบคลุมทั้งห่วงโซ่อุปทาน	เป็นกรอบนโยบายระดับชาติฉบับแรกที่มุ่งจัดการขยะอาหารอย่างเป็นระบบ วางกรอบ 4 มิติหลัก (1) การป้องกัน (2) การส่งต่ออาหารเพื่อมนุษย์ (3) การนำไปใช้เป็นอาหารสัตว์ ปุ๋ย พลังงานชีวภาพ (4) การจัดตั้งกลไกความร่วมมือแบบสมัครใจภาคธุรกิจ

ปี (ค.ศ.)	ชื่อโครงการ / นโยบาย	เครื่องมือที่ออกหรือแก้ไข	สาระสำคัญ	รายละเอียด
2019	ยกระดับสู่กรอบ CE และ waste hierarchy ในระดับชาติ	National Waste Policy Action Plan 2019	เน้น waste prevention เพิ่มรีไซเคิล ลดฝังกลบ และให้ความสำคัญกับ organic waste	Action Plan 2019 เป็นเครื่องกำหนดทิศทางระดับชาติที่มุ่งลดการนำอินทรีย์วัตถุไปฝังกลบ ส่งเสริมการทำปุ๋ยหมักและพลังงานชีวภาพ (เช่น biogas/anaerobic digestion) และใช้ waste hierarchy เป็นกรอบหลักสำหรับการจัดการขยะอาหารในเชิงนโยบาย
2020	ฐานข้อมูลระดับชาติสำหรับนโยบายเชิงหลักฐาน	National Food Waste Baseline Report 2020	สร้าง baseline ระดับประเทศ และสนับสนุนการติดตามผลสู่เป้าหมายปี 2030	ใช้เป็นรากฐานสำหรับ evidence-based policymaking และระบบติดตามความก้าวหน้าของการลดขยะอาหารระดับประเทศ (ประกอบกับข้อเท็จจริงว่ามีขยะอาหารประมาณ 7.6 ล้านตันต่อปีตามข้อมูลบทนำของท่าน)
2021	กฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนระดับรัฐ (รัฐวิกตอเรีย)	Circular Economy (Waste Reduction and Recycling) Act 2021 (รัฐวิกตอเรีย)	ยกระดับ CE ระดับรัฐ และสนับสนุนระบบแยกขยะต้นทางและการกำกับดูแลทรัพยากร	แม้ไม่กล่าวถึงขยะอาหารโดยเฉพาะ แต่มีผลต่อการจัดการขยะอาหารผ่านการวางแผนด้าน CE การกำกับดูแลระบบจัดการของเสีย และการส่งเสริมการหมุนเวียนทรัพยากรอินทรีย์
2023	เริ่มขยาย/บังคับใช้ระบบ FOGO ในหลายรัฐ	มาตรการระดับรัฐเกี่ยวกับ FOGO collection และการใช้ landfill levy	แยกเก็บอาหารและขยะสวนจากต้นทาง ส่งไปทำปุ๋ย/พลังงาน และลดมีเทนจากหลุมฝังกลบ	เป็นมาตรการที่ส่งผลสูงต่อการลดการฝังกลบอินทรีย์วัตถุ (แหล่งกำเนิดมีเทน) และทำให้ waste hierarchy เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ โดยใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์อย่าง landfill levy เพื่อจูงใจให้แยกขยะอาหารก่อนทิ้ง
2024	ขยายความครอบคลุม FOGO และการลดฝังกลบอินทรีย์วัตถุ	การขยายระบบ FOGO collection ในหลายรัฐ และการเพิ่ม/ใช้ landfill levy	ตอกย้ำการจัดการ organic waste ตาม waste hierarchy และเบี่ยงเบนจาก landfill อย่างเป็นรูปธรรม	เน้นการลดการฝังกลบและเพิ่มการนำไปผลิตปุ๋ยหมัก/พลังงานชีวภาพ เป็นมาตรการสำคัญเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการลดขยะอาหารและลดก๊าซเรือนกระจกจากอินทรีย์วัตถุ

ตารางที่ 2.6 สรุปนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะอาหารส่วนเกินและขยะอาหารตามแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียนสหรัฐอเมริกา

ปี (ค.ศ.)	ชื่อโครงการ / นโยบาย	เครื่องมือที่ออกหรือแก้ไข	สาระสำคัญ	รายละเอียด
1996	กฎหมายคุ้มครองผู้บริจาคอาหารระดับรัฐบาลกลาง (Good Samaritan – Federal baseline)	Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act 1996 (42 U.S.C. § 1791)	คุ้มครองความรับผิดทางแพ่งและอาญาแก่ผู้บริจาค/องค์กรตัวกลาง เมื่อบริจาค โดยสุจริตและไม่เข้าข่าย gross negligence / intentional misconduct และลดอุปสรรคการบริจาคอาหาร	กำหนดนิยามสำคัญ และขอบเขตผู้ได้รับความคุ้มครอง ครอบคลุม donor nonprofit gleaners และผู้เกี่ยวข้องในการแจกจ่าย พร้อมหลัก preemption เหนือกฎหมายรัฐที่คุ้มครองต่ำกว่า เพื่อให้มาตรฐานคุ้มครองเท่าเทียมทั่วประเทศ
2008	ระบบบริจาคอาหารของภาครัฐ ผ่านการจัดซื้อจัดจ้าง (procurement-based food donation)	Federal Food Donation Act of 2008 (Public Law 110-247; ประกาศ 20 มิ.ย. 2008) และ Federal Acquisition Regulation (FAR) Subpart 26.4: Food Donations to Nonprofit Organizations	บังคับให้สัญญาภาครัฐบางประเภท ต้องมีเงื่อนไขสนับสนุนการบริจาคอาหารส่วนเกินที่ยังกินได้ และเชื่อมความคุ้มครองตาม Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act	หน่วยงานรัฐที่ทำสัญญาเกี่ยวกับบริการอาหาร/กิจกรรมอาหาร มูลค่าเกิน 25,000 ดอลลาร์ ต้องใส่เงื่อนไขส่งเสริมการบริจาค apparently wholesome excess food ให้ nonprofit; รัฐไม่รับผิดค่าเก็บ/ขนส่ง/แจกจ่าย; ระบุชัดว่าผู้บริจาค/ผู้รับสัญญาได้ความคุ้มครองตาม Emerson Act; กำหนดให้ USDA แต่งตั้ง Coordinator of Community Food Security and Gleaning
2009	บังคับคัดแยกอินทรีย์และทำปุ๋ยหมักระดับท้องถิ่น (หนึ่งในกรณีแรก ๆ)	San Francisco Mandatory Recycling and Composting Ordinance 2009	บังคับแยกเศษอาหาร/วัสดุอินทรีย์ออกจากขยะทั่วไป และลดการฝังกลบเศษอาหาร	เป็นกฎหมายท้องถิ่นที่กำหนดให้ประชาชนและสถานประกอบการคัดแยกเศษอาหารและอินทรีย์วัตถุ และห้ามทิ้งเศษอาหารปนกับขยะทั่วไปเพื่อส่งฝังกลบ
2015	เป้าหมายลดการสูญเสียอาหารและขยะอาหารระดับชาติ	U.S. 2030 Food Loss and Waste Reduction Goal (USDA และ EPA ประกาศ 16 ก.ย. 2015)	ตั้งเป้าลดขยะอาหาร 50% ภายในปี 2030 (เทียบฐานปี 2010) และสอดคล้อง SDG 12.3	เป็นเป้าหมายเชิงนโยบายระยะยาวระดับประเทศเพื่อระบบอาหารยั่งยืน โดยเป็นกรอบหลักให้หน่วยงานกลางร่วมกันพัฒนามาตรการ/ยุทธศาสตร์สนับสนุน
2016	กรอบลดมีเทนจากขยะอินทรีย์ edible food recovery (รัฐแคลิฟอร์เนีย)	California Senate Bill 1383 (SB 1383) ภายใต้ Climate Pollutant Reduction Act 2016	ลดฝังกลบขยะอินทรีย์และบังคับ การกู้คืนอาหารที่ยังกินได้ และบูรณาการสิ่งแวดล้อม-CE-ความมั่นคงอาหาร	ตั้งเป้าลดการฝังกลบขยะอินทรีย์ 75% ภายใน 2025 และเพิ่มการกู้คืนอาหารที่ยังกินได้โดยกำหนดกลุ่ม commercial edible food generators ต้องทำสัญญา/ข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรกับองค์กรรับอาหาร ทำ recordkeeping/reporting และห้าม donation dumping

ปี (ค.ศ.)	ชื่อโครงการ / นโยบาย	เครื่องมือที่ออกหรือแก้ไข	สาระสำคัญ	รายละเอียด
2018	บูรณาการมาตรการลดขยะอาหารในกฎหมายเกษตรกรรมหลัก (ทุน/โครงการ/ความร่วมมือ)	Farm Bill 2018 (Agriculture Improvement Act of 2018, Public Law 115-334)	ขยายบทบาท USDA สนับสนุนโครงการทำปุ๋ยหมัก/จัดการเศษอาหาร และทุน/วิจัย/การศึกษา date labeling	สนับสนุนการทำปุ๋ยหมัก การวิจัย และโครงการนำอาหารที่ยังกินได้กลับมาใช้ประโยชน์แทนการเป็นของเสีย เสริมความร่วมมือระหว่างรัฐและท้องถิ่น และผลักดันองค์ความรู้เรื่องฉลากวันอาหารในห่วงโซ่อาหาร
2019	กฎหมายระดับรัฐที่เชื่อมบริจาค และรีไซเคิลเศษอาหาร (รัฐนิวยอร์ก: รับรองกฎหมาย)	New York Food Donation and Food Scraps Recycling Law	กำหนดหน้าที่ผู้ก่อขยะอาหารรายใหญ่ให้บริจาคอาหารส่วนเกินและรีไซเคิลเศษอาหาร	เป็นฐานกฎหมายของรัฐนิวยอร์กที่กำหนดระบบสำหรับ Designated Food Scraps Generators (DFSGs) โดยมุ่งให้เกิดทั้งการบริจาคอาหารที่ยังกินได้ และการจัดการเศษอาหารด้วย composting/anaerobic digestion เมื่อเข้าเงื่อนไขระยะทางตามที่กฎหมายกำหนด
2022	เริ่มมีผลบังคับใช้จริงของกฎนิวยอร์ก และ กฎลำดับรอง	New York Food Donation and Food Scraps Recycling Law (มีผล 1 ม.ค. 2022) และ 6 NYCRR Part 350	บังคับ DFSGs (เกณฑ์เริ่มต้น 2 ตัน/สัปดาห์) หากมีสถานที่รีไซเคิลภายในรัศมีที่กำหนด ต้องบริจาค รีไซเคิล/จัดการเศษอาหาร และระบบรายงาน	ตั้งแต่ปี 2022 ใช้กับหน่วยงาน/ธุรกิจที่มีเศษอาหารเฉลี่ย ≥ 2 ตัน/สัปดาห์ และมีสถานที่รีไซเคิลในรัศมี ≤ 25 ไมล์ ต้องจัดการตามกฎหมาย และ 6 NYCRR Part 350 กำหนดรายละเอียดการแยก การบริจาค การจัดการเศษอาหาร การรายงาน และบทลงโทษ (หน่วยงานหลัก: NY DEC)
2023	ปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองผู้บริจาคให้ทันสมัยและครอบคลุมการบริจาคโดยตรง	Food Donation Improvement Act (FDIA)	ขยายความคุ้มครองของ Emerson Act ให้ครอบคลุม qualified direct donors และทำให้นิยาม good Samaritan reduced price ชัดเจน	เพิ่มความยืดหยุ่นให้บริจาคโดยตรงถึงผู้ขาดแคลนโดยไม่ต้องผ่านองค์กรตัวกลางทุกกรณี (ภายใต้เงื่อนไข good faith และไม่ใช่ gross negligence/intentional misconduct) และย้ำหลักการคุ้มครองภายใต้กรอบเดียวกับ Emerson Act
2023	ร่างยุทธศาสตร์ระดับชาติ (หน่วยงานกลางร่วมกัน)	Draft National Strategy 2023 (FDA USDA และEPA)	เน้น 3 แกน: ป้องกันต้นทาง / เพิ่ม organic recycling / พัฒนาเครื่องมือข้อมูลและฉลาก (เช่นส่งเสริม Best if Used By)	เป็นกรอบผลักดันให้บรรลุเป้าหมายปี 2030 ผ่านมาตรการด้านข้อมูล ฉลาก และการเพิ่มการนำอินทรีย์วัตถุกลับมาใช้ประโยชน์ รวมถึงการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลัก

ปี (ค.ศ.)	ชื่อโครงการ / นโยบาย	เครื่องมือที่ออกหรือแก้ไข	สาระสำคัญ	รายละเอียด
2025	กรอบลำดับชั้นการจัดการอาหารเหลือแบบใหม่อิง LCA (แทน Food Recovery Hierarchy เดิม)	EPA: Wasted Food Scale (เผยแพร่ 25 ก.ย. 2025 ตามข้อมูลที่ให้มา)	จัดลำดับวิธีจัดการอาหารเหลือจาก ดีที่สุด และแย่ที่สุด โดยอิงหลักฐาน LCA และหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน	ระดับบน prevention / donate for human consumption / upcycle; ระดับกลาง: animal feed / anaerobic digestion (energy & recovery) / composting; ระดับล่าง landfill / incineration / sewer/wastewater ใช้เป็นกรอบอ้างอิงในยุทธศาสตร์ระดับชาติด้าน wasted food
2025	แนวโน้มร่างกฎหมายระดับรัฐบาลกลาง: มาตรฐานฉลากวันอาหาร	Food Date Labeling Act of 2025 (อยู่ระหว่างการพิจารณา ตามข้อมูลที่ให้มา)	สร้างมาตรฐานกลาง ลดความสับสน use-by/best-by/sell-by	มุ่งลดการทิ้งอาหารก่อนเวลาอันควรจากความสับสนของผู้บริโภค โดยทำให้คำบนฉลากมีมาตรฐานทั่วประเทศ
2025–2026	แนวโน้มร่างกฎหมาย: จูงใจภาษี/ทุน/วิจัย สำหรับการรีไซเคิลอาหารในท้องถิ่น	Local Food Recycling and Regenerative Opportunities Act 2025–2026 (ข้อเสนอ/ร่าง)	เสนอ tax incentives ทุนวิจัย และโครงการส่งเสริมการรีไซเคิลขยะอาหารระดับท้องถิ่น	สะท้อนทิศทางเพิ่มเครื่องมือเศรษฐศาสตร์และทุนสนับสนุนเพื่อขยายศักยภาพการจัดการเศษอาหารและการฟื้นฟูทรัพยากรในพื้นที่
2026 (คาดเริ่มมีผล)	มาตรฐาน date labeling ระดับรัฐ (ตัวอย่าง)	แนวโน้มของรัฐแคลิฟอร์เนีย ห้ามใช้คำว่า sell-by บนฉลากสำหรับผู้บริโภค	ลดความสับสนของผู้บริโภค และลดการทิ้งอาหารก่อนเวลาเหมาะสม	เป็นตัวอย่างมาตรการระดับรัฐที่มุ่งแก้ปัญหา date labeling ซึ่งเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญของ food waste ในระดับครัวเรือน/ค้าปลีก

ตารางที่ 2.7 สรุปนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะอาหารส่วนเกินและขยะอาหารตามแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียนประเทศญี่ปุ่น

ปี (ค.ศ.)	ชื่อโครงการ / นโยบาย	เครื่องมือที่ออกหรือแก้ไข	สาระสำคัญ	รายละเอียด
2000	วางกรอบจัดการขยะอาหารในฐานะทรัพยากรหมุนเวียน (cyclical resources) และระบบรีไซเคิลเศษอาหารภาคธุรกิจ	Food Waste Recycling Law 2000 (ภายใต้การกำกับของ MAFF)	เปลี่ยนมุมมองขยะอาหารเป็นทรัพยากรหมุนเวียน และเน้นลด/ใช้ซ้ำ/รีไซเคิล (ปุ๋ย อาหารสัตว์ พลังงานชีวภาพ) และกำหนดหน้าที่ผู้ประกอบการรายใหญ่ต้องปฏิบัติและรายงาน	ครอบคลุมผู้ประกอบการตลอดห่วงโซ่อาหาร (ผู้ผลิต ค้าส่ง ค้าปลีก ร้านอาหาร ภาคบริการ) และครอบคลุมทั้งส่วนที่กินไม่ได้ (inedible parts) และส่วนที่กินได้แต่ถูกทิ้ง (edible parts) กำหนดลำดับการจัดการ Reduction Reuse Recycle และ Disposal กำหนดให้ผู้ประกอบการรายงาน (1) ปริมาณขยะอาหาร (2) วิธีรีไซเคิล/ใช้ประโยชน์ (3) เป้าหมายและความคืบหน้า พร้อมมาตรการส่งเสริม เช่น certification/เผยแพร่องค์กรต้นแบบ และส่งเสริมเทคโนโลยีรีไซเคิล (dry fermentation, feed from scraps, bioenergy)
2008	กลไกภาษีเพื่อสนับสนุนการบริจาคแก่ท้องถิ่นและชุมชน (เชื่อมโยงทางอ้อมกับการใช้ทรัพยากรอาหารอย่างคุ้มค่า)	Furusato Nozei (Hometown Tax Donation Program)	ให้ผู้เสียภาษีโอนภาษีบางส่วนสนับสนุนท้องถิ่นและได้สิทธิลดหย่อน (ยกเว้น ¥2,000 แรก) และโดยพฤตินัยมักได้ของขวัญตอบแทนเป็นสินค้า/อาหารท้องถิ่น	เป็นมาตรการภาษีเชิงสังคม-ท้องถิ่น ไม่ได้ออกแบบเพื่อบริจาคอาหารส่วนเกินโดยตรง แต่เชื่อมโยงเชิงอ้อมผ่านของตอบแทนที่มักเป็นผลิตภัณฑ์อาหาร/เกษตร และเป็นฐานนโยบายที่อาจต่อยอดสู่แรงจูงใจที่เกี่ยวกับการลดขยะอาหารในอนาคต
2019	ยกระดับการลด food loss เป็นนโยบายชาติแบบบูรณาการ (ตอบโจทย์ SDG 12.3)	Act on Promotion of Food Loss and Waste Reduction (Food Loss Reduction Promotion Act) 2019	กำหนดนิยามการลดขยะอาหาร/food loss การหลีกเลี่ยงการทิ้งอาหารที่ปลอดภัยและยังกินได้ และกำหนดกลไกนโยบายชาติ (basic policy) และแผนระดับพื้นที่ (local action plan) พร้อมเป้าหมายเชิงปริมาณปี 2030	เป็นกฎหมายเชิงส่งเสริมและกำกับเชิงนโยบาย (ไม่ใช่กฎหมายบังคับแบบห้ามทิ้งโดยตรง) ให้คณะรัฐมนตรีจัดทำ basic policy และให้หน่วยงานรัฐ/ท้องถิ่นจัดทำแผนสอดคล้องกัน กำหนดบทบาทรัฐส่วนกลาง ท้องถิ่น ภาคธุรกิจ และประชาชน ครอบคลุมการให้ความรู้ สนับสนุนธุรกิจ วิจัยและพัฒนา และการรวบรวม/เผยแพร่ข้อมูล ตั้งเป้าลด ภาคธุรกิจ 60% และ ภาคครัวเรือน 50% ภายในปี 2030 (เทียบฐานปี 2000) และกำหนด

ปี (ค.ศ.)	ชื่อโครงการ / นโยบาย	เครื่องมือที่ออกหรือแก้ไข	สาระสำคัญ	รายละเอียด
				เดือนตุลาคมเป็นเดือนลดขยะอาหาร พร้อมให้วันที่ 30 ต.ค. เป็นวันลดขยะอาหารแห่งชาติ
2019	เครื่องมือรณรงค์เชิงพฤติกรรมในระดับประเทศและท้องถิ่น (เชื่อมกับกฎหมาย 2019)	มาตรการรณรงค์/แนวปฏิบัติภายใต้นโยบาย (เช่น 3010 Campaign ส่งเสริม take-home)	ลดเศษอาหารจากการบริโภค/งานเลี้ยงและภาคบริการอาหาร และสนับสนุนการป้องกันก่อนกลายเป็นขยะ	ตัวอย่าง 3010 Campaign รณรงค์ให้เริ่มรับประทานภายใน 30 นาทีแรกและเก็บอาหารกลับ/จัดการให้หมดภายใน 10 นาทีสุดท้ายของงานเลี้ยง และการส่งเสริมวัฒนธรรมนำอาหารกลับบ้าน โดยทำงานร่วมกับภัตตาคาร/ผู้ประกอบการ เพื่อลดเศษอาหารปลายทาง

บทที่ 3
ผลการศึกษาทบทวนแนวคิด นโยบาย และกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste) ในประเทศไทย

การศึกษาบทนี้มีเป้าหมายเพื่อทบทวนแนวคิด นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศไทย โดยจำแนกการวิเคราะห์ออกเป็นสองส่วน ได้แก่ ส่วนแรก การจัดการอาหารส่วนเกินที่มุ่งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริจาคอาหารหรือการส่งต่ออาหารส่วนเกิน การทำงานขององค์กรตัวกลางผู้กอบกู้อาหาร (องค์กรตัวกลาง) และความเสี่ยงทางกฎหมายของผู้ประกอบการ และ ส่วนที่สอง การจัดการขยะอาหาร ซึ่งศึกษากลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับขยะอาหารในทุกขั้นตอนตั้งแต่การแยก การรวบรวม การขนย้าย การใช้ประโยชน์ ไปจนถึงการกำจัด

ทั้งนี้ ผลการศึกษาจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนากฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายลำดับรองที่สอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน สามารถยกระดับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอาหารของประเทศและลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในระยะยาว เพื่อให้ระบบการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.1 วิวัฒนาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

พัฒนาการของกฎหมายไทยด้านการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารยังดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปและกระจัดกระจายในหลายกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน โดยในระยะเริ่มต้นประเทศไทยอาศัยเพียงกฎหมายทั่วไปด้านความปลอดภัยอาหารและการจัดการขยะมูลฝอย โดยปราศจากกรอบเฉพาะที่กำหนดนิยาม บทบาท และกลไกกำกับดูแลที่ชัดเจนต่อการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายซึ่งเป็นผลมาจากการที่ภาครัฐเริ่มตระหนักถึงปัญหาการสูญเสียอาหารและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม คณะผู้วิจัยได้จำแนกวิวัฒนาการของการพัฒนาการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารออกเป็น 4 ระยะ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดในการพัฒนามาตรการเชิงนโยบายและแนวปฏิบัติที่สามารถนำไปใช้กำหนดทิศทางของการตรากฎหมายได้อย่างเหมาะสม

3.1.1 ระยะแรกก่อนปี พ.ศ. 2557 เป็นช่วงที่ประเด็นอาหารส่วนเกินและขยะอาหารยังไม่ได้รับการตระหนักรู้อย่างเป็นระบบ

ในระยะเริ่มต้นของการพัฒนานโยบาย ประเทศไทยยังไม่ได้รับรู้อาหารส่วนเกินและขยะอาหารในฐานะประเด็นนโยบายสาธารณะโดยตรง การกำกับดูแลจึงอาศัยกฎหมายทั่วไปที่มุ่งเน้นด้าน

ความปลอดภัยอาหารและสุขอนามัยของชุมชนเป็นหลัก โดยพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ทำหน้าที่กำกับมาตรฐานคุณภาพและความปลอดภัยของอาหารที่ผลิตและจำหน่ายเพื่อการบริโภค แต่ยังไม่มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมถึงการจัดการอาหารส่วนเกินที่เหลือจากกระบวนการผลิต การจำหน่าย หรือการบริโภค

ขณะเดียวกันพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดให้การจัดการมูลฝอยอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมิได้จำแนกขยะอาหารออกเป็นประเภทเฉพาะ ส่งผลให้ของเสียจากอาหารถูกจัดการในฐานะมูลฝอยทั่วไปที่มุ่งเน้นการเก็บ ขน และกำจัด มากกว่าการป้องกันการเกิด การคัดแยก หรือการนำกลับมาใช้ประโยชน์

3.1.2 ระยะตระหนักรู้ปี พ.ศ. 2558–2566 การบูรณาการแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ในการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

ช่วงเวลาดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ประเทศไทยเริ่มตระหนักถึงปัญหาการจัดการขยะในภาพรวมในระดับเชิงนโยบาย โดยในปี พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ให้ความเห็นชอบโรดแมปการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2557 ซึ่งนับเป็นกรอบนโยบายระดับชาติฉบับแรกที่มุ่งวางระบบการบริหารจัดการขยะอย่างยั่งยืน แม้โรดแมปดังกล่าวจะยังมิได้จำแนกขยะอาหารออกเป็นหมวดหมู่เฉพาะ แต่ได้สะท้อนการเปลี่ยนผ่านเชิงแนวคิดจากการจัดการมูลฝอยแบบปลายทางไปสู่การจัดการเชิงป้องกันและการหมุนเวียนทรัพยากรในระดับต้นทาง เช่น การเน้นการสร้างวินัยและความตระหนักของประชาชนในการจัดการขยะอย่างยั่งยืน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันรับรองเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (SDGs) โดยเฉพาะ SDG 12.3 ซึ่งกำหนดเป้าหมายลดขยะอาหารต่อหัวประชากรลงให้ได้ครึ่งหนึ่งภายในปี พ.ศ. 2573[171] ส่งผลให้ประเด็นการลดการสูญเสียอาหารและขยะอาหารเริ่มถูกกล่าวถึงในเชิงนโยบายมากขึ้น โดยปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564)[172] อย่างไรก็ดี ในช่วงเวลาดังกล่าว การดำเนินการยังจำกัดอยู่ในระดับนโยบายและแผนงาน โดยยังไม่ปรากฏการปรับเปลี่ยนในระดับกฎหมายที่มีผลผูกพันโดยตรง ส่งผลให้การขับเคลื่อนมาตรการด้านอาหารส่วนเกินและขยะอาหารยังคงพึ่งพาความสมัครใจของหน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นหลัก

ขณะเดียวกัน ภาคเอกชนเริ่มแสดงบทบาทในการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารผ่านแนวปฏิบัติสมัครใจ เช่น การบริจาคอาหารที่จำหน่ายไม่หมดหรือเหลือจากกระบวนการผลิต และการนำขยะอาหารไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่น เช่น การแปรรูปเป็นอาหารสัตว์หรือเชื้อเพลิงชีวภาพ

---

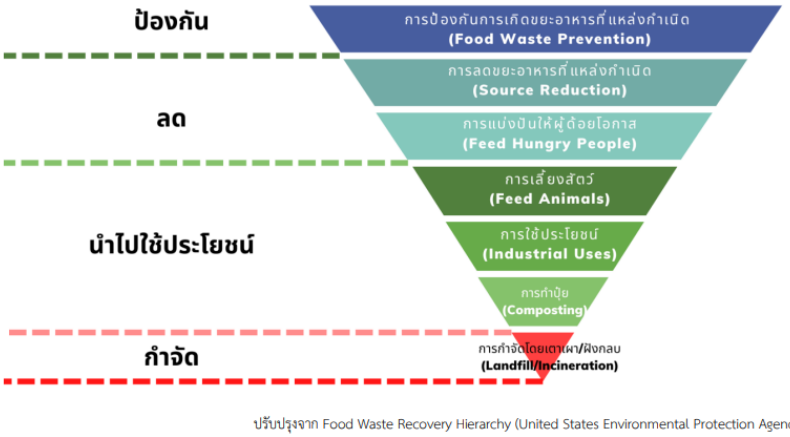
[171] SDG Move. (n.d.). *ชื่อเป้าหมายย่อยและตัวชี้วัด*. https://www.sdgmove.com/sdg-101/

[172] สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2025). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564).* https://www.nesdc.go.th/wordpress/wp-content/uploads/2025/02/article_20170202134836.pdf

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการยังขาดกลไกสนับสนุนและความคุ้มครองทางกฎหมายที่ชัดเจน ทำให้การจัดการอาหารส่วนเกินในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่ระบบที่มีความต่อเนื่องเป็นมาตรฐานและขยายผลในวงกว้างได้

3.1.3 ระยะพัฒนากลไกเชิงระบบและการกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ปี พ.ศ. 2566–ปัจจุบัน

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2566 เป็นต้นมา การกำกับดูแลอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศไทยเริ่มมีพัฒนาการพัฒนาการเชิงนโยบายที่สำคัญที่สุด คือกรมควบคุมมลพิษจัดทำแผนที่นำทางการจัดการขยะอาหาร (พ.ศ. 2566 - 2573) และแผนปฏิบัติด้านการจัดการขยะอาหารระยะที่ 1 (พ.ศ. 2566 - 2570)[173] ซึ่งเป็นรายงานระดับประเทศฉบับแรกที่กล่าวถึงอาหารส่วนเกินและขยะอาหารโดยจัดทำขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดของการลำดับชั้นความสำคัญในการลดขยะอาหาร (ปรากฏตามรูปที่ 3.1)



ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ. (2566). แผนที่นำทางการจัดการขยะอาหาร (พ.ศ. 2566–2573) และแผนปฏิบัติด้านการจัดการขยะอาหาร ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2566–2570)

รูปที่ 3.1 ลำดับชั้นความสำคัญในการลดขยะอาหาร

ลำดับชั้นความสำคัญในการลดขยะอาหารสอดคล้องกับกรอบแนวคิดที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล โดยเฉพาะแนวทางขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) และโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ ซึ่งกำหนดให้การป้องกันการเกิดอาหารส่วนเกินเป็นลำดับความสำคัญสูงสุด เนื่องจากเป็นมาตรการที่ให้ประสิทธิผลมากที่สุดภายใต้หลักเศรษฐกิจหมุนเวียน ทั้งในด้านการลดการใช้ทรัพยากรตั้งแต่ต้นทาง การลดแรงกดดันต่อระบบการผลิตและสิ่งแวดล้อม และการคงรักษามูลค่าทางเศรษฐกิจของอาหารให้อยู่ในห่วงโซ่การใช้ประโยชน์ได้นานที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการในลำดับถัดลงมา ซึ่งมุ่งจัดการอาหารที่ได้เกิดส่วนเกินหรือกลายเป็นของเสียแล้ว และมีข้อจำกัดมากกว่าในการแก้ไขความสูญเสียเชิงโครงสร้างของระบบอาหาร

[173] กรมควบคุมมลพิษ. (2024b). แผนที่นำทางการจัดการขยะอาหาร (พ.ศ. 2566–2573) และแผนปฏิบัติด้านการจัดการขยะอาหาร ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2566–2570). กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แม้ลำดับขั้นการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารในประเทศไทยยังไม่ถูกยกระดับให้มีสถานะเป็นบทกฎหมายที่ก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระผูกพันโดยตรง แต่การนำลำดับความสำคัญทั้ง 5 ขั้นมาใช้เป็นฐานในการกำหนดทิศทางนโยบายมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการออกแบบกฎหมายในระยะต่อไป แนวทางดังกล่าวยังช่วยสนับสนุนหลักเศรษฐกิจหมุนเวียนที่มุ่งลดการเกิดของเสียก่อนเข้าสู่กระบวนการกำจัด ช่วยจัดวางโครงสร้างสำหรับการพัฒนามาตรการทางกฎหมาย กลไกทางภาษี และมาตรฐานด้านความปลอดภัยอาหารให้เชื่อมโยงกันอย่างเป็น

ต่อมา คณะกรรมการอาหารแห่งชาติได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการด้านการลดขยะอาหาร และได้ออกแนวปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยอาหารสำหรับการบริจาคอาหาร พ.ศ. 2568[174] ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดหลักเกณฑ์ด้านสุขลักษณะ การจัดเก็บ การขนส่ง การควบคุมอุณหภูมิ และบทบาทของผู้บริจาคและผู้รับบริจาค แม้แนวปฏิบัติจะไม่ได้คุ้มครองผู้บริจาคอาหาร แต่ทว่าได้วางมาตรฐานกลางที่ช่วยลดความเสี่ยงด้านความปลอดภัยอาหาร และเอื้อต่อการบริจาคอาหารในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนากลไกทางกฎหมายในระยะต่อไป

ขณะเดียวกัน ในมิติของขยะอาหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร เริ่มดำเนินมาตรการคัดแยกขยะอินทรีย์และระบบค่าธรรมเนียมขยะตามปริมาณที่ทิ้ง แม้มาตรการดังกล่าวยังไม่มีกรอบกฎหมายระดับชาติรองรับโดยตรง แต่สะท้อนการเริ่มใช้กลไกท้องถิ่นเพื่อลดปริมาณขยะอาหารที่แหล่งกำเนิด และส่งเสริมการนำขยะอาหารกลับมาใช้ประโยชน์ก่อนการกำจัด ซึ่งถือเป็นพัฒนาการสำคัญในเชิงปฏิบัติ

3.2 โครงสร้างและสาระสำคัญของกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

3.2.1 กรอบแนวคิดและนโยบายระดับชาติด้านการจัดการขยะอาหาร

แผนที่นำทางการจัดการขยะอาหาร พ.ศ. 2566–2573 (แผนที่นำทางฯ) และแผนปฏิบัติการจัดการขยะอาหาร ระยะที่ 1 พ.ศ. 2566–2570 (แผนปฏิบัติการฯ) ของกรมควบคุมมลพิษ นับเป็นความพยายามเชิงนโยบายครั้งสำคัญของประเทศไทยในการวางกรอบการจัดการขยะอาหารอย่างเป็นระบบในระดับประเทศ ภายใต้การเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ[175] แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ

แม้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการจัดการอาหารส่วนเกินหรือขยะอาหาร แผนที่นำทางฯ และแผนปฏิบัติการฯ ได้ทำหน้าที่เป็นกรอบนโยบายหลักที่กำหนดลำดับขั้นการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารตามหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน (waste hierarchy) ตั้งแต่การป้องกันการเกิด

[174] ประกาศคณะอนุกรรมการด้านการลดขยะอาหาร เรื่อง แนวปฏิบัติความปลอดภัยอาหารสำหรับการบริจาคอาหาร พ.ศ. 2568

[175] สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2025a). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570).* https://www.nesdc.go.th/wordpress/wp-content/uploads/2025/02/article_file_20230307173518.pdf

อาหารส่วนเกิน การใช้ประโยชน์จากอาหารที่ยังปลอดภัย การนำขยะอาหารไปรีไซเคิลหรือแปรรูปเป็นทรัพยากร จนถึงการกำจัดเป็นทางเลือกสุดท้าย เพื่อยกระดับการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน[176]

ทั้งนี้ แผนที่นำทางฯ และ แผนปฏิบัติการฯ มีแนวทางสำคัญในการผลักดันแนวคิดลำดับขั้นการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารให้เกิดผล โดยให้ความสำคัญกับการสร้างองค์ความรู้และแนวปฏิบัติสำหรับผู้ประกอบการอาหารและผู้จำหน่ายอาหาร การพัฒนาระบบข้อมูลปริมาณขยะอาหารเพื่อใช้ประกอบการวางแผนเชิงนโยบาย ตลอดจนการส่งเสริมการจัดการอาหารส่วนเกินในระดับหน้างาน เช่น การดัดแปลงเมนู การบริจาคอาหารส่วนเกิน การสนับสนุนการจำหน่ายอาหารในราคาลดลงช่วงใกล้ปิดร้าน และการปรับปรุงแนวทางการแสดงข้อมูลวันหมดอายุบนผลิตภัณฑ์อาหารบางประเภท รวมถึงการออกแบบมาตรการจูงใจทางเศรษฐกิจและกลไกสนับสนุนอื่น ๆ ที่เอื้อต่อการลดการสูญเสียอาหาร ซึ่งเป็นการกำหนดลำดับการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทางอย่างเป็นระบบ โดยให้ความสำคัญกับการป้องกันและการใช้ประโยชน์เป็นลำดับแรกก่อนการกำจัดเสมอ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การป้องกันการเกิดขยะอาหารที่แหล่งกำเนิด (food waste prevention) การป้องกันการเกิดขยะอาหารเป็นลำดับแรกและมีความสำคัญสูงสุด โดยมุ่งลดการเกิดอาหารส่วนเกินตั้งแต่ต้นทาง ทั้งในภาคธุรกิจและครัวเรือน ผ่านการวางแผนการผลิตและการจัดซื้อให้สอดคล้องกับความต้องการจริง การบริหารเมนูและปริมาณการประกอบอาหารอย่างเหมาะสม และการเลือกใช้วัตถุดิบตามฤดูกาล เพื่อลดการสูญเสียอาหารที่ไม่จำเป็นตั้งแต่ก่อนกลายเป็นขยะ[177]
2) การลดขยะอาหารที่แหล่งกำเนิด (source reduction) ผ่านการใช้ประโยชน์จากอาหารส่วนเกินก่อน เป็นมาตรการลำดับต้นของการจัดการตามหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยตั้งอยู่บนหลักการว่าอาหารที่ยังปลอดภัยต่อการบริโภคควรถูกมองเป็นทรัพยากรอาหาร ไม่ใช่มูลฝอย และต้องได้รับการจัดการในลำดับที่สูงกว่าการรีไซเคิลหรือการกำจัด ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 2 แนวทางได้แก่
    - แนวทางแรกคือการยืดอายุการใช้ประโยชน์ของอาหารและวัตถุดิบ เช่น การถนอมอาหาร การปรับกระบวนการแปรรูป หรือการดัดแปลงเมนูเพื่อนำส่วนที่ยังมีคุณภาพกลับมาใช้ใหม่อย่างปลอดภัย มาตรการเหล่านี้ช่วยลดการสูญเสียอาหารตั้งแต่ต้นทาง ลดต้นทุนของผู้ประกอบการ และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรในห่วงโซ่อุปทานอาหาร[178]

[176] อ้างแล้ว, กรมควบคุมมลพิษ. (2024b). หน้า 5-2

[177] อ้างแล้ว, กรมควบคุมมลพิษ. (2024b). หน้า 5-1

[178] อ้างแล้ว, กรมควบคุมมลพิษ. (2024b). หน้า 5-1

- แนวทางที่สอง เป็นหัวใจของลำดับชั้นการจัดการ คือ การบริจาคอาหารส่วนเกินที่ยังบริโภคได้ให้แก่หน่วยงานหรือกลุ่มผู้รับที่เหมาะสม เช่น ธนาคารอาหารหรือกลุ่มประชากรเปราะบาง การบริจาคช่วยคงคุณค่าการบริโภคของอาหาร ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการกำจัดขยะอาหาร และตอกย้ำหลักการสำคัญว่าอาหารส่วนเกินที่ยังปลอดภัยควรถูกนำไปบริโภคก่อนการใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่น เช่น การทำปุ๋ย การผลิตพลังงาน หรือการกำจัด[179]

3) การนำขยะอาหารไปใช้ประโยชน์ (ครอบคลุมทั้งขยะอาหารโดยตรงและกรณีที่อาหารส่วนเกินหมดสภาพการบริโภคจนเปลี่ยนสถานะเป็นขยะอาหาร) ถูกกำหนดให้เป็นมาตรการลำดับรองจากการป้องกันและการลดที่แหล่งกำเนิดตามแผนปฏิบัติการฯ โดยยึดหลักว่าแม้ขยะอาหารจะไม่เหมาะสำหรับการบริโภค แต่ยังมีคุณค่าทางวัสดุและพลังงานที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ เพื่อลดปริมาณขยะที่ต้องกำจัดปลายทาง

   - ลำดับแรกของการใช้ประโยชน์คือการนำขยะอาหารไปใช้เป็นอาหารสัตว์ เพื่อคงคุณค่าทางโภชนาการที่ยังเหลืออยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดด้านความปลอดภัยอาหารสัตว์และสาธารณสุขสัตว์อย่างเคร่งครัด เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านความเสี่ยงโรคระบาดเฉพาะ เช่น โรคอหิวาต์แอฟริกาในสุกร จึงอาจต้องมีการคัดแยก ประเมินความเสี่ยง หรือแปรรูปวัตถุดิบก่อนนำไปใช้[180]
   - ลำดับถัดมาคือการใช้ประโยชน์ทางอุตสาหกรรม เป็นการเพิ่มมูลค่าให้ขยะอาหารผ่านกระบวนการแปรรูป เช่น การนำไขมันหรือน้ำมันใช้แล้วไปผลิตไบโอดีเซลหรือผลิตภัณฑ์ชีวภาพ และการหมักแบบไร้อากาศเพื่อผลิตก๊าซชีวภาพสำหรับการผลิตพลังงาน[181]
   - ลำดับสุดท้ายก่อนการกำจัดคือการทำปุ๋ยอินทรีย์ (composting) โดยการหมักขยะอาหารแบบใช้อากาศเพื่อคงคุณค่าทางแร่ธาตุและธาตุอาหารในดิน ผลลัพธ์คือปุ๋ยอินทรีย์ที่ช่วยปรับปรุงคุณภาพดิน เชื่อมโยงการจัดการขยะอาหารเข้ากับการฟื้นฟูระบบนิเวศ[182]

4) การกำจัดเป็นลำดับสุดท้าย (landfill) ในการจัดการขยะอาหาร การกำจัดถือเป็นทางเลือกสุดท้ายที่ควรใช้เฉพาะกรณีที่ไม่สามารถนำขยะอาหารไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่นได้แล้ว ทั้งการบริจาค การใช้เป็นอาหารสัตว์ การแปรรูปเชิงอุตสาหกรรม

[179] อ้างแล้ว, กรมควบคุมมลพิษ. (2024b). หน้า 5-1

[180] อ้างแล้ว, กรมควบคุมมลพิษ. (2024b). หน้า 5-2

[181] อ้างแล้ว, กรมควบคุมมลพิษ. (2024b). หน้า 5-2

[182] อ้างแล้ว, กรมควบคุมมลพิษ. (2024b). หน้า 5-2

หรือการทำปุ๋ย เนื่องจากการกำจัดไม่เพียงทำลายคุณค่าทรัพยากรที่ยังหลงเหลืออยู่ แต่ยังเพิ่มภาระต่อสิ่งแวดล้อมและระบบจัดการมูลฝอยของประเทศ[183]

การฝังกลบเป็นวิธีที่ใช้กันมากในระดับท้องถิ่น แต่ขยะอาหารซึ่งมีความชื้นสูงก่อให้เกิดการย่อยสลายแบบไม่ใช้อากาศ ส่งผลให้เกิดการปลดปล่อยก๊าซมีเทนซึ่งมีศักยภาพในการทำให้โลกร้อนสูงกว่าคาร์บอนไดออกไซด์หลายเท่า อีกทั้งยังเร่งการเสื่อมสภาพของพื้นที่ฝังกลบและเพิ่มต้นทุนการบริหารจัดการ ส่วนการเผาสามารถลดปริมาณขยะได้รวดเร็ว แต่ขยะอาหารมีประสิทธิภาพการเผาต่ำ ต้องใช้พลังงานเสริมและอาจก่อมลพิษทางอากาศหากระบบควบคุมการปล่อยมลพิษไม่เพียงพอ

3.2.2 โครงสร้างกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

โครงสร้างกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารในปัจจุบัน ยังไม่มีพระราชบัญญัติเฉพาะที่กำหนดกรอบการกำกับดูแลในมิติของอาหารส่วนเกินและขยะอาหารโดยตรง การกำกับดูแลที่มีอยู่จึงอาศัยบทบัญญัติกฎหมายอื่นซึ่งมุ่งควบคุมกิจกรรมด้านอาหารและขยะมูลฝอยในภาพรวม เช่น มาตรฐานการผลิต การจำหน่าย การเก็บรักษาและสะสมอาหาร ความปลอดภัยในการบริโภค ตลอดจนการจัดการและกำจัดขยะมูลฝอยในเชิงสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องยังกระจายตัวอยู่ในพระราชบัญญัติหลายฉบับ ส่งผลให้การกำกับดูแลมีลักษณะเป็นการกำกับแบบแยกส่วน โดยแต่ละกฎหมายมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะของตนเอง เช่น ด้านสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม หรือการปกครองท้องถิ่น มากกว่าการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนที่ต้องดำเนินการในลักษณะเชื่อมโยงทั้งห่วงโซ่การผลิตอาหาร

ผลจากการกำกับดูแลในลักษณะดังกล่าว คือ การขาดกรอบกฎหมายกลางที่สามารถเชื่อมโยงการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารตลอดห่วงโซ่อาหาร ตั้งแต่ระยะต้นทางของการผลิตและการจำหน่าย ระยะกลางของการกระจายและการบริโภค ไปจนถึงระยะปลายทางของการนำกลับมาใช้ประโยชน์หรือการกำจัดอย่างเหมาะสม ทำให้มาตรการที่มีอยู่ไม่สามารถสนับสนุนการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกันได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในภาพรวม สามารถจำแนกกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารออกได้เป็นหลายกลุ่ม รายละเอียดดังนี้

(1) สถานะของกรอบกฎหมายไทยด้านการจัดการอาหารส่วนเกิน

ในปัจจุบัน ระบบกฎหมายของประเทศไทยยังไม่ปรากฏพระราชบัญญัติเฉพาะที่กำหนดกรอบการกำกับดูแลการจัดการอาหารส่วนเกินอย่างเป็นระบบ การดำเนินการในทางกฎหมายจึงยังอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไปด้านอาหารและสาธารณสุขเป็นสำคัญ ลักษณะการกำกับดูแลดังกล่าวส่งผลให้บทบาทของกฎหมายมุ่งเน้นการคุ้มครองผู้บริโภคและการป้องกันอันตรายด้านสาธารณสุข มากกว่าการจัดการอาหารส่วนเกินในเชิงระบบ โดยเฉพาะในมิติของการป้องกันการเกิดอาหารส่วนเกินตั้งแต่

[183] อ้างแล้ว, กรมควบคุมมลพิษ. (2024b). หน้า 5-2

ต้นทาง การส่งเสริมการนำอาหารกลับมาใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ หรือการลดการสูญเสียอาหารตลอดห่วงโซ่อาหาร โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

แม้ประเทศไทยจะยังไม่มีกฎหมายระดับ พ.ร.บ. เฉพาะที่กำกับดูแลการจัดการอาหารส่วนเกินโดยตรง แต่เมื่อพิจารณากฎหมายที่มีอยู่ พ.ร.บ.อาหาร ฯ นับเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการอาหารส่วนเกินมากที่สุด เนื่องจากเป็นกฎหมายหลักที่ใช้กำกับดูแลอาหารในมิติของความปลอดภัย คุณภาพ และมาตรฐานสำหรับการบริโภคของมนุษย์ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวกำหนดคำนิยามของคำว่าอาหารและวางกลไกให้รัฐสามารถกำหนดประเภทอาหารที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมเป็นการเฉพาะ เช่น อาหารควบคุมเฉพาะ ซึ่งสะท้อนบทบาทของรัฐในการคุ้มครองผู้บริโภคจากความเสี่ยงด้านสุขภาพ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์และเนื้อหาของ พ.ร.บ. อาหาร ฯ อย่างละเอียด จะพบว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวมิได้ถูกออกแบบมาเพื่อรองรับบริบทของอาหารส่วนเกินโดยเฉพาะ วัตถุประสงค์ของกฎหมายมุ่งควบคุมอาหารที่อยู่ในห่วงโซ่การผลิตและการจำหน่ายตามปกติ เพื่อการบริโภคเชิงพาณิชย์หรือการบริโภคทั่วไปในตลาด โดยตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าอาหารยังคงมีสถานะเป็นสินค้าอาหารที่ต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานความปลอดภัยตลอดกระบวนการตั้งแต่การผลิตจนถึงการบริโภค

ในทางกลับกัน อาหารส่วนเกินมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากอาหารทั่วไปตามกรอบของ พ.ร.บ. อาหาร ฯ กล่าวคือเป็นอาหารที่หลุดออกจากระบบการค้า ไม่ว่าจะเกิดจากภาวะอุปทานเกินความต้องการของตลาด หรือการใกล้ครบกำหนดอายุการจำหน่าย แม้อาหารดังกล่าวยังคงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมสำหรับการบริโภคของมนุษย์ แต่อาหารประเภทดังกล่าวกลับอยู่ในสถานะกึ่งกลางระหว่างอาหารกับของเสีย ซึ่งระบบกฎหมายด้านอาหารในปัจจุบันยังมิได้กำหนดสถานะทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจน

ผลจากข้อจำกัดเชิงนิยามและขอบเขตการกำกับดังกล่าว ส่งผลให้ พ.ร.บ. อาหาร ฯ ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นฐานทางกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานเฉพาะสำหรับการจัดการอาหารส่วนเกินได้อย่างเพียงพอ ทั้งในด้านการควบคุมคุณภาพอาหารที่นำไปบริจาค การเก็บรักษา การขนส่ง และการแจกจ่ายอาหารให้แก่ผู้บริโภคปลายทาง ในทางปฏิบัติ ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะบริจาคอาหารส่วนเกินจึงขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนในการประเมินว่าการดำเนินการเป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยอาหารที่รัฐยอมรับหรือไม่

นอกจากนี้ การที่อาหารส่วนเกินอยู่นอกกรอบการกำกับของกฎหมายยังส่งผลต่อการคุ้มครองผู้บริโภคหรือผู้รับบริจาคอาหาร เนื่องจากกฎหมายไม่สามารถกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยและกลไกความรับผิดที่สมดุลระหว่างการส่งเสริมการบริจาคอาหารกับการคุ้มครองสุขภาพของผู้บริโภคได้อย่างชัดเจน ความไม่แน่นอนดังกล่าวก่อให้เกิดภาระความเสี่ยงทางกฎหมายทั้งต่อผู้ให้บริจาค ผู้รับบริจาค และหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแล

พระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551

พ.ร.บ. คณะกรรมการอาหารฯ ทำหน้าที่เป็นกฎหมายกรอบที่วางรากฐานด้านนโยบายและยุทธศาสตร์อาหารของประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการกำหนดทิศทางการพัฒนาอาหารของประเทศในมิติคุณภาพ ความปลอดภัย และความมั่นคงด้านอาหาร ทั้งในภาวะปกติและภาวะฉุกเฉิน ลักษณะของกฎหมายจึงมีความใกล้เคียงกับการจัดการอาหารส่วนเกินในเชิงหลักการและเชิงนโยบายมากกว่ากฎหมายอาหารทั่วไปที่มุ่งควบคุมอาหารในฐานะสินค้าเพียงอย่างเดียว

คำนิยามของคำว่า “ความมั่นคงด้านอาหาร” ซึ่งครอบคลุมการเข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอ ความปลอดภัยของอาหาร คุณค่าทางโภชนาการที่เหมาะสมตามช่วงวัย รวมถึงการมีระบบการผลิตที่เกื้อหนุนและรักษาสมดุลของระบบนิเวศและฐานทรัพยากรอาหารของประเทศ ทั้งในสถานการณ์ปกติและในบริบทของภัยพิบัติหรือสาธารณภัย คำนิยามดังกล่าวสะท้อนมุมมองเชิงระบบต่อระบบอาหาร ซึ่งโดยนัยมีความสอดคล้องกับแนวคิดการลดการสูญเสียอาหารและการนำอาหารส่วนเกินกลับมาใช้ประโยชน์เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหารของประชาชน

อย่างไรก็ตาม แม้ พ.ร.บ. คณะกรรมการอาหารฯ จะมีกรอบแนวคิดที่ครอบคลุมในระดับนโยบาย แต่กฎหมายมิได้กำหนดให้อาหารส่วนเกินอยู่ในขอบเขตการกำกับดูแลโดยตรงของกฎหมาย ทั้งในระดับนิยาม กลไก หรือมาตรการทางกฎหมาย โครงสร้างของกฎหมายมุ่งเน้นบทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนด้านอาหารในภาพรวม มากกว่าการกำหนดมาตรการเชิงปฏิบัติสำหรับการจัดการอาหารที่เหลือจากระบบการผลิต การจำหน่าย และการบริโภคในชีวิตประจำวัน

นอกจากนี้ แม้กฎหมายจะเน้นหลักการเข้าถึงอาหารที่เพียงพอและปลอดภัยของประชาชนในภาพรวม แต่ยังไม่ปรากฏการเชื่อมโยงหลักการดังกล่าวเข้ากับกลไกการจัดสรรอาหารส่วนเกินจากภาคการผลิต ค้าปลีก หรือภาคบริการอาหาร ไปสู่กลุ่มประชากรที่ขาดแคลนอาหารอย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้การจัดการอาหารส่วนเกินในทางปฏิบัติยังอาศัยมาตรการเชิงสมัครใจหรือโครงการเฉพาะกิจเป็นหลัก มากกว่าการดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายที่มีผลผูกพันเชิงนโยบายอย่างชัดเจน

จากยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)[184] พบว่า คณะกรรมการอาหารแห่งชาติได้จัดทำกรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2561–2580) ซึ่งเชื่อมโยงโดยตรงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ โดยเฉพาะเป้าหมายด้านความมั่นคงทางอาหาร การบริโภคและการผลิตอย่างยั่งยืน และการลดการสูญเสียอาหารในระบบอาหาร กรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าวเน้นให้ทุกภาคส่วนในห่วงโซ่อาหาร ตั้งแต่การผลิต การกระจาย ไปจนถึงการบริโภค ดำเนินงานร่วมกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบอาหารในภาพรวม

ในเชิงหลักการ กรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าวสะท้อนแนวคิดที่สอดคล้องกับการจัดการอาหารส่วนเกิน โดยให้ความสำคัญกับการใช้ทรัพยากรอาหารอย่างคุ้มค่าและการลดการสูญเสียอาหารตลอดห่วงโซ่อาหาร อีกทั้งภายใต้กรอบของ พ.ร.บ. คณะกรรมการอาหารฯ ยังเปิดช่องให้สามารถพัฒนานโยบาย

[184] พระราชบัญญัติการบริหารจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร พ.ศ. 2561. (2561, 15 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา, 135(82 ก), 1–10.

เฉพาะหรือมาตรการสนับสนุนด้านอาหารในประเด็นที่มีความสำคัญเชิงระบบ เช่น การส่งเสริมการนำอาหารส่วนเกินกลับมาใช้ประโยชน์ผ่านการแจกจ่ายหรือการบริจาคเพื่อสาธารณประโยชน์

อย่างไรก็ตาม แม้กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารจะกล่าวถึงเป้าหมายและทิศทางที่เกี่ยวข้องกับการลดการสูญเสียอาหารในระดับนโยบาย แต่การขาดบทบัญญัติทางกฎหมายหรือกลไกเชิงบังคับที่เชื่อมโยงกรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าวเข้ากับการจัดการอาหารส่วนเกินในทางปฏิบัติ ส่งผลให้มาตรการด้านอาหารส่วนเกินยังคงอยู่ในลักษณะของแนวนโยบายหรือการดำเนินงานเชิงสมัครใจเป็นหลัก มากกว่าการเป็นภารกิจที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

ประกาศคณะอนุกรรมการด้านการลดขยะอาหาร เรื่อง แนวทางปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยอาหารสำหรับการบริจาคอาหาร พ.ศ. 2568

ประกาศฯ ดังกล่าวถือเป็นแนวปฏิบัติด้านเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการบริจาคอาหารส่วนเกินเป็นชุดแรกของประเทศไทยที่จัดทำขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การส่งต่ออาหารอย่างปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ แม้แนวปฏิบัติดังกล่าวจะไม่มีสถานะเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันหรือบทกำหนดโทษ แต่กลับมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในบริบทที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะด้านการบริจาคอาหารหรือกฎหมายคุ้มครองผู้บริจาคอาหารในลักษณะเดียวกับกฎหมาย Good Samaritan ที่ใช้ในหลายประเทศ แนวปฏิบัตินี้จึงทำหน้าที่เป็นกลไกทดแทนเชิงเทคนิคภายใต้ช่องว่างทางกฎหมายที่ยังคงมีอยู่

การจัดทำแนวปฏิบัติดังกล่าวเกิดจากความร่วมมือของหลายภาคส่วน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ กรมอนามัย สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ร่วมกับองค์กรตัวกลาง เช่น มูลนิธิ SOS โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสนับสนุนให้ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมสามารถส่งต่ออาหารที่ยังปลอดภัยต่อการบริโภคไปยังผู้รับได้อย่างมีมาตรฐาน ลดความเสี่ยงด้านสุขาภิบาล และป้องกันการปนเปื้อนที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภคปลายทาง

ในเชิงเนื้อหา แนวปฏิบัติฯ ครอบคลุมกระบวนการบริจาคอาหารอย่างครบวงจร ตั้งแต่การคัดเลือกประเภทอาหารที่เหมาะสม การตรวจสอบคุณภาพและวันหมดอายุ การเตรียมอาหารก่อนการส่งต่อ การควบคุมอุณหภูมิระหว่างการขนส่ง การบรรจุและการจัดเก็บอาหาร ตลอดจนการจัดให้มีระบบตรวจสอบย้อนกลับเพื่อใช้ติดตามแหล่งที่มาของอาหารในกรณีที่เกิดปัญหา นอกจากนี้ ยังระบุบทบาทและความรับผิดชอบของผู้บริจาคและผู้รับอาหารอย่างชัดเจน เพื่อให้กระบวนการบริจาคเป็นไปอย่างปลอดภัย โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

แม้แนวปฏิบัติดังกล่าวจะไม่มีผลเป็นการบังคับทางกฎหมาย แต่มีความสำคัญในการวางโครงสร้างเนื่องจากช่วยวางมาตรฐานพื้นฐานให้แก่ระบบการบริจาคอาหารในประเทศไทย และสร้างความเชื่อมั่นระหว่างภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และหน่วยงานรัฐ อีกทั้งยังมีศักยภาพในการทำหน้าที่เป็นฐานข้อมูลและกรอบอ้างอิงสำหรับการพัฒนากฎหมายหรือกลไกทางกฎหมายที่มีผลผูกพันในอนาคต โดยเฉพาะในประเด็นสิทธิ หน้าที่ และการคุ้มครองผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการส่งต่ออาหารส่วนเกินอย่างเป็นระบบ

ในเชิงกฎหมาย ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่รับรองการบริจาคอาหารอย่างเป็นทางการ หรือกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้บริจาคจากความรับผิดในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการบริโภคอาหารที่ได้รับบริจาค แม้ผู้บริจาคจะได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ด้านสุขลักษณะและความปลอดภัยอย่างครบถ้วนแล้วก็ตาม สถานการณ์ดังกล่าวแตกต่างจากหลายประเทศที่มีกฎหมายลักษณะ Good Samaritan Act ซึ่งให้ความคุ้มครองผู้บริจาคที่ดำเนินการโดยสุจริตและปฏิบัติตามมาตรฐานด้านความปลอดภัยอาหาร ด้วยเหตุนี้ การบริจาคอาหารในประเทศไทยจึงยังต้องพึ่งพาแนวปฏิบัติฯ เป็นหลักในฐานะเอกสารอ้างอิงทางเทคนิค มากกว่าจะเป็นกลไกทางกฎหมายที่สร้างความมั่นคงด้านสิทธิและความรับผิด

นอกจากนี้ การบริจาคอาหารจากภาคธุรกิจยังเกี่ยวข้องกับกฎหมายด้านความปลอดภัยสินค้าและการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติความรับผิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ซึ่งตั้งอยู่บนหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด อย่างไรก็ดี กฎหมายทั้งสองฉบับถูกออกแบบมาเพื่อรองรับความสัมพันธ์เชิงพาณิชย์ระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภคเป็นหลัก จึงไม่สามารถนำมาปรับใช้กับกรณีการบริจาคอาหารเพื่อสาธารณกุศลได้โดยตรง เนื่องจากผู้รับอาหารบริจาคไม่ได้อยู่ในความสัมพันธ์ทางการค้า ไม่มีการชำระค่าตอบแทน และยังไม่มีสถานะทางกฎหมายเฉพาะของผู้รับบริจาคอาหาร

ผลจากข้อจำกัดดังกล่าวคือ ในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการบริโภคอาหารที่ได้รับบริจาค ผู้รับอาหารไม่สามารถใช้สิทธิตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคได้โดยตรง แต่ต้องอาศัยกฎหมายทั่วไป เช่น ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายอาญาในกรณีที่มีความร้ายแรง ซึ่งมักมีภาระการพิสูจน์สูงและเข้าถึงได้ยาก โดยเฉพาะในกลุ่มผู้รับบริจาคที่เป็นประชากรกลุ่มเปราะบาง ในทางกลับกัน ระบบกฎหมายที่ใช้กับการจำหน่ายสินค้าในเชิงพาณิชย์กลับเปิดช่องให้ผู้ประกอบการสามารถยกข้อต่อสู้หรือพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนได้ในบางกรณี สะท้อนถึงความไม่สมดุลของการคุ้มครองทางกฎหมายระหว่างการบริจาคเพื่อสาธารณประโยชน์กับการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์

กฎหมายภาษีที่เกี่ยวข้องกับการบริจาคอาหารส่วนเกิน

การบริจาคอาหารส่วนเกินในประเทศไทยเผชิญข้อจำกัดสำคัญจากกฎหมายภาษี โดยเฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งทำให้ต้นทุนของการบริจาคสูงกว่าการทำลายสินค้าในหลายกรณี ผลของโครงสร้างดังกล่าวคือผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งเลือกทำลายอาหารแทนการบริจาค แม้อาหารยังปลอดภัยต่อการบริโภค ทั้งนี้ กลไกภาษีที่ก่อให้เกิดผลดังกล่าวสามารถอธิบายแยกเป็น (1) ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ตีความการบริจาคเป็นการขายและกำหนดฐานภาษีจากมูลค่าตลาด และ (2) ข้อจำกัดของมาตรการภาษีเงินได้นิติบุคคลต่อการบริจาคอาหารส่วนเกิน

(1) ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ตีความการบริจาคเป็นการขายและกำหนดฐานภาษีจากมูลค่าตลาด

ประเด็นสำคัญของภาษีมูลค่าเพิ่มในบริบทการบริจาคอาหารส่วนเกินอยู่ที่การตีความว่าการโอนสินค้าโดยไม่มีค่าตอบแทน ยังคงถือเป็นการขายในทางภาษี[185] ส่งผลให้การบริจาคอาหารอาจอยู่ในบังคับต้องคำนวณและนำส่งภาษีมูลค่าเพิ่ม ผู้ประกอบการที่จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มมีหน้าที่นำมูลค่าของอาหารที่นำไปบริจาค ซึ่งพิจารณาจากมูลค่าหรือราคาตลาด ณ วันที่บริจาค มารวมเป็นฐานภาษีเพื่อคำนวณภาษีขาย แม้การบริจาคจะไม่ก่อให้เกิดรายรับหรือค่าตอบแทนทางเศรษฐกิจก็ตาม

ในทางปฏิบัติ แม้จะมีมาตรการผ่อนผันบางประการ เช่น การไม่กำหนดให้ต้องออกใบกำกับภาษีในกรณีการบริจาคบางรูปแบบ แต่ภาระในการคำนวณและนำส่งภาษีขายตามมูลค่าตลาดยังคงอยู่ ผลทางต้นทุนจึงเกิดขึ้นจริง โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ประกอบการเคยขอคืนภาษีซื้อหรือมีภาษีซื้อสะสม เมื่อเกิดภาระภาษีขายจากการบริจาค จึงมักเกิดการหักกลบภาษีที่ทำให้ต้นทุนทางภาษีตกแก่ผู้บริจาคโดยตรง[186]

อย่างไรก็ดี ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมีข้อยกเว้นบางประการ ได้แก่

- ประการแรก คือ กรณีอาหารสดหรือสินค้าการเกษตรที่ยังไม่ได้ผ่านการแปรรูปตามเกณฑ์กฎหมาย ซึ่งมีสถานะเป็นสินค้ายกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม การบริจาคสินค้าในกลุ่มดังกล่าวจึงไม่ก่อให้เกิดภาระภาษี แตกต่างจากกรณีการทำลายสินค้า[187]
- ประการที่สอง คือ การบริจาคให้แก่ผู้รับบางประเภทหรือภายใต้โครงการที่กฎหมายหรือประกาศกำหนดให้ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม รวมถึงกรณีที่รัฐกำหนดไม่ให้นำมูลค่าการบริจาคมาคำนวณเป็นฐานภาษีภายใต้เงื่อนไขเฉพาะบางสถานการณ์ ด้วยเหตุนี้ ภาระภาษีจากการบริจาคอาหารจึงไม่ได้เกิดขึ้นในทุกกรณี แต่ขึ้นอยู่กับประเภทของอาหารและสถานะของผู้รับบริจาคเป็นสำคัญ[188]

ปัญหาเชิงปฏิบัติสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ สถานะทางกฎหมายของผู้รับบริจาคและองค์กรตัวกลาง เนื่องจากสิทธิยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มในหลายกรณีผูกกับการบริจาคให้แก่หน่วยงานหรือองค์กรที่เข้าเกณฑ์ตามที่กฎหมายและประกาศกำหนด หากองค์กรตัวกลางไม่ได้อยู่ในรายชื่อที่ได้รับการรับรอง ผู้ประกอบการผู้บริจาคย่อมไม่สามารถใช้สิทธิยกเว้นภาษีได้โดยอัตโนมัติ และยังต้องคำนวณภาษี

---

[185] ประมวลรัษฎากร มาตรา 77/1 (8) นิยาม “ขาย” ครอบคลุมการจำหน่าย จ่าย หรือโอนสินค้าไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ และมาตรา 79 ฐานการคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับผู้ประกอบการจดทะเบียน

[186] คำสั่งกรมสรรพากรที่ ป.86/2542 ข้อ 2 (10) ผ่อนผันเรื่องการออกใบกำกับภาษีสำหรับการบริจาคบางกรณี แต่ยังคงหลักการคำนวณ/นำส่งภาษีขายตามเกณฑ์

[187] ประมวลรัษฎากร มาตรา 81 (1)(ก) และ (ข) และพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2534 กลุ่มสินค้าการเกษตร/อาหารสดที่ยังมิได้แปรรูปโดยกระบวนการอุตสาหกรรม

[188] ประมวลรัษฎากร มาตรา 81 (1)(น) ประกอบพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2534 และ (ฉบับที่ 254) พ.ศ. 2535 การขาย/บริจาคให้ผู้รับบางประเภทได้รับยกเว้น VAT โดยผู้รับที่อยู่ในกลุ่มยกเว้น อาทิ สถานพยาบาลของทางราชการ สถานศึกษาของทางราชการ สภากาชาดไทย วัด มูลนิธิ/สมาคม/กองทุนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นองค์การหรือสถานสาธารณกุศล โรงเรียนเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามกฎหมาย หอสมุด/พิพิธภัณฑ์/หอศิลป์ที่เปิดให้เข้าชมโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย กองทุนผู้สูงอายุ และสถานพักฟื้นฟื้นฟูเด็ก คนชรา หรือผู้พิการที่ไม่เก็บค่าใช้จ่าย รวมถึงกรณีที่ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 40) กำหนดให้การบริจาคบางประเภทไม่ต้องนำมูลค่าบริจาคมาคำนวณเป็นฐานภาษี non-VAT base เช่น บริจาคให้ส่วนราชการตามโครงการของรัฐเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย หรือบริจาคทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการเพื่อสนับสนุนสถานศึกษาภายใต้โครงการของรัฐ

จากมูลค่าตลาดของอาหารที่บริจาคตามหลักทั่วไป ส่งผลให้การบริจาคผ่านองค์กรตัวกลางบางประเภทมีต้นทุนทางภาษีสูง แม้ในเชิงนโยบายรัฐมีเป้าหมายส่งเสริมการส่งต่ออาหารส่วนเกินเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(2) ข้อจำกัดของมาตรการภาษีเงินได้นิติบุคคลต่อการบริจาคอาหารส่วนเกิน

การบริจาคอาหารส่วนเกินในระบบภาษีเงินได้นิติบุคคลของไทยถูกจัดวางภายใต้กรอบของรายจ่ายเพื่อการกุศลหรือสาธารณประโยชน์ ซึ่งโดยหลักถือเป็นรายจ่ายต้องห้าม เว้นแต่จะเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายยอมรับเป็นการเฉพาะ แม้ในกรณีที่เข้าเงื่อนไขดังกล่าว ผู้ประกอบการยังสามารถนำรายจ่ายจากการบริจาคมาหักลดหย่อนทางภาษีได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิในรอบระยะเวลาบัญชี

โครงสร้างการหักรายจ่ายในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดข้อจำกัดในทางปฏิบัติหลายประการ ได้แก่

- ประการแรก กิจการที่มีปริมาณอาหารส่วนเกินจำนวนมากมักประสบปัญหาการใช้สิทธิหักรายจ่ายไม่สอดคล้องกับมูลค่าการบริจาคที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากการหักรายจ่ายถูกจำกัดด้วยเพดานตามกำไรสุทธิ ส่งผลให้การบริจาคในส่วนที่เกินเพดานไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางภาษีเพิ่มเติม
- ประการที่สอง กิจการที่ไม่มีผลกำไรสุทธิในรอบปีบัญชีไม่สามารถใช้สิทธิหักรายจ่ายจากการบริจาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากฐานกำไรที่ใช้คำนวณสิทธิประโยชน์ไม่มีอยู่หรือมีมูลค่าต่ำมาก

ผลจากโครงสร้างดังกล่าวทำให้การบริจาคอาหารส่วนเกินไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจทางภาษีที่เป็นรูปธรรมแก่ผู้ประกอบการ แม้การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์และมีส่วนช่วยลดปริมาณขยะอาหารของประเทศในภาพรวม ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบภาษีเงินได้นิติบุคคลในประเด็นดังกล่าวจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ลดแรงจูงใจในการนำอาหารส่วนเกินไปบริจาค และสะท้อนความจำเป็นในการพิจารณาปรับปรุงมาตรการทางภาษีให้สอดคล้องกับเป้าหมายการลดอาหารส่วนเกินและขยะอาหารในระดับนโยบาย[189]

(2) สถานะของกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะอาหาร

กฎหมายว่าด้วยการจัดการขยะอาหารและการนำไปใช้ประโยชน์ก่อนการกำจัดมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลอาหารที่หมดสภาพการบริโภคและถูกจัดให้มีสถานะเป็นของเสียภายใต้ระบบกฎหมายไทย กรอบกฎหมายดังกล่าวครอบคลุมการจัดการขยะอาหารตั้งแต่การนำไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ก่อนเข้าสู่กระบวนการกำจัดขั้นสุดท้าย เช่น การผลิตอาหารสัตว์ การผลิตปุ๋ยอินทรีย์ การเพาะเลี้ยงแมลงในระบบอุตสาหกรรม การผลิตพลังงาน ตลอดจนการกำจัดด้วยวิธีฝังกลบหรือเผาทำลาย กฎหมายหลักที่ทำหน้าที่เป็นฐานการกำกับดูแล โดยมีรายละเอียดดังนี้

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

[189] ประมวลรัษฎากร มาตรา 65 ตรี (3) การหักรายจ่ายเพื่อการกุศล/สาธารณประโยชน์ได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

ขยะอาหารถูกจัดให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของคำว่ามูลฝอยซึ่งครอบคลุมเศษอาหารและของเสียจากชุมชน การกำหนดสถานะดังกล่าวส่งผลให้การจัดการขยะอาหารอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับมูลฝอย ไม่ว่าจะเป็นการเก็บ การขน การกำจัด หรือการหาประโยชน์จากมูลฝอย ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามบทบัญญัติมาตรา 19 และหากดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาต อาจมีความผิดตามมาตรา 71 ซึ่งกำหนดบทลงโทษไว้เป็นการเฉพาะ

ในกรณีที่การจัดการขยะอาหารดำเนินการในลักษณะเชิงพาณิชย์ เช่น การรวบรวมขยะอาหารเพื่อนำไปแปรรูปเป็นปุ๋ยอินทรีย์ การผลิตพลังงาน หรือการนำไปใช้ประโยชน์ในกิจกรรมอุตสาหกรรมอื่น การกำกับดูแลจะมีความเข้มงวดมากขึ้น เนื่องจากกิจกรรมดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการขนย้าย การแปรรูป และการใช้พื้นที่เฉพาะ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม หากมีการขนย้ายขยะอาหารข้ามเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือข้ามจังหวัด ยังอาจต้องผ่านกระบวนการอนุญาตหลายระดับ เช่น การได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปลายทาง และการพิจารณาของคณะกรรมการจังหวัดว่าด้วยการจัดการมูลฝอยในกรณีการขนย้ายข้ามจังหวัด

แม้กระบวนการอนุญาตดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมความเสี่ยงด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบข้อจำกัดด้านระยะเวลา ขั้นตอนเอกสาร และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามพื้นที่ ข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการขยะอาหาร โดยเฉพาะการนำไปใช้ประโยชน์ก่อนการกำจัดขั้นสุดท้าย ขาดความคล่องตัวและความต่อเนื่อง

แม้ พ.ร.บ. การสาธารณสุขฯ จะมิได้บัญญัติเรื่องการจัดการขยะอาหารหรือการใช้ประโยชน์จากขยะอาหารไว้โดยเฉพาะเจาะจง แต่ด้วยกรอบอำนาจที่ครอบคลุมกิจกรรมที่อาจกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม กฎหมายดังกล่าวจึงส่งผลโดยตรงต่อการจัดการขยะอาหารในทุกระดับ ตั้งแต่การคัดแยกขยะที่ต้นทาง การกำหนดพื้นที่สำหรับการเก็บรวบรวม ไปจนถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการจัดการขยะอินทรีย์ภายในท้องถิ่น โครงสร้างการกำกับดูแลในลักษณะดังกล่าวสะท้อนการมองขยะอาหารในฐานะปัญหาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก มากกว่าการมองขยะอาหารในฐานะทรัพยากรที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจและความยั่งยืน

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560)

พ.ร.บ. รักษาความสะอาดฯ มีวัตถุประสงค์หลักในการกำกับดูแลความสะอาดและความเป็นระเบียบของพื้นที่สาธารณะ โดยให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการการเก็บ การขน และการดูแลมูลฝอย เพื่อป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและภาพลักษณ์ของบ้านเมือง กรอบกฎหมายดังกล่าวจึงทำหน้าที่เป็นกลไกด้านสุขาภิบาลและความเป็นระเบียบเรียบร้อย มากกว่าการจัดการอาหารหรือทรัพยากรอาหาร ในเชิงมาตรการกฎหมายกำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการทิ้งมูลฝอยหรือ

ของเสียในที่สาธารณะ เช่น การห้ามทิ้งเศษอาหารในพื้นที่สาธารณะตามบทบัญญัติมาตรา 31 พร้อมกำหนดบทลงโทษทางปกครองในรูปแบบค่าปรับเพื่อยับยั้งพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบ มีการปรับปรุงอัตราโทษและกลไกด้านค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมกับบริบทปัจจุบัน

แม้กฎหมายดังกล่าวจะไม่ได้กล่าวถึงอาหารส่วนเกินหรือขยะอาหารโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติกลับมีผลต่อการจัดการเศษอาหารในพื้นที่สาธารณะและชุมชน เนื่องจากเศษอาหารถูกมองในฐานะมูลฝอยที่ต้องควบคุมเพื่อรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย มากกว่าการพิจารณาศักยภาพของเศษอาหารในฐานะทรัพยากรที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ต่อได้

พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558

พ.ร.บ. โรคระบาดฯ มีเป้าหมายหลักในการควบคุมและป้องกันการแพร่ระบาดของโรคสัตว์ ซึ่งมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับการนำเศษอาหารหรือขยะอาหารไปใช้เป็นอาหารเลี้ยงสัตว์บางประเภทและอาจเป็นอุปสรรคในการดำเนินมาตรการด้านการจัดการขยะอาหารได้ เช่น การห้ามนำเศษอาหารมาใช้เลี้ยงสุกรในฟาร์มที่มีระบบความปลอดภัยทางชีวภาพ เนื่องจากเศษอาหารอาจปนเปื้อนเชื้อโรคไม่ได้ผ่านกระบวนการฆ่าเชื้ออย่างเหมาะสม ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรคในวงกว้าง

3.3 บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

การจัดการปัญหาอาหารส่วนเกินและขยะอาหารให้มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน เนื่องจากระบบดังกล่าวครอบคลุมตั้งแต่การป้องกันการเกิดอาหารส่วนเกิน การส่งต่ออาหารที่ยังบริโภคได้ ไปจนถึงการจัดการขยะอาหารที่ไม่สามารถบริโภคได้แล้วในระดับชุมชนและปลายทาง ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

3.3.1 หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง

หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์ และพัฒนากลไกสนับสนุนสำหรับการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารในระดับประเทศ ครอบคลุมไปถึงการกำกับมาตรฐานความปลอดภัยอาหาร การควบคุมดูแลด้านสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากอาหารส่วนเกิน และการออกแบบระบบจัดการขยะอาหารให้สอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจหมุนเวียนและการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักด้านนโยบายการจัดการขยะอาหารระดับชาติ ผ่านการจัดทำแผนที่นำทางการจัดการขยะอาหาร พ.ศ. 2566–2573 และแผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะอาหาร ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2566–2570) รวมถึงการพัฒนาฐานข้อมูลปริมาณและแหล่งกำเนิดขยะอาหารของประเทศ ควบคู่กับการส่งเสริมการนำขยะอาหารไปใช้ประโยชน์ก่อนการกำจัด เช่น การผลิตปุ๋ยหมักและพลังงานชีวภาพ เพื่อลดการพึ่งพาการกำจัดปลายทาง
- สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข มีบทบาทกำกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยอาหาร แม้การบริจาคไม่ใช่กิจกรรมเชิงพาณิชย์ แต่การ

ส่งมอบอาหารเพื่อการบริโภคควรอยู่ภายใต้หลักสุขาภิบาล เพื่อป้องกันความเสี่ยงต่อผู้บริโภค บริบทดังกล่าวนำไปสู่การจัดทำแนวทางปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยอาหารสำหรับการบริจาคอาหาร พ.ศ. 2568 โดยความร่วมมือของ สวทช. อย. กรมอนามัย และองค์กรกอบกู้อาหาร เพื่อใช้เป็นมาตรฐานร่วมในทางปฏิบัติ

3.3.2 หน่วยงานภาครัฐระดับท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงายรัฐที่อยู่ใกล้พื้นที่ปฏิบัติจริงมากที่สุด และมีบทบาททั้งด้านการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากอาหารส่วนเกินและการจัดการขยะอาหารในระดับชุมชน โดยสามารถแยกได้ 2 มิติ ได้แก่

- ในมิติอาหารส่วนเกินที่ยังบริโภคได้ อปท. ท้องถิ่นสามารถประสานความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการ ร้านอาหาร โรงแรม ตลาดสด และองค์กรตัวกลาง สนับสนุนพื้นที่รับอาหาร ระบบขนส่ง และการเผยแพร่ความรู้ด้านสุขอนามัยอาหาร เพื่อเพิ่มความมั่นใจในการบริจาคและลดการทิ้งอาหารที่ยังใช้ประโยชน์ได้
- ในมิติขยะอาหารที่ไม่สามารถบริโภคได้ อปท. ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม จัดให้มีระบบแยก รวบรวม และกำจัดขยะอินทรีย์ รวมถึงการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการแยกขยะเปียก บทลงโทษ และมาตรการจูงใจในการจัดการเศษอาหาร

นอกจากนี้ อปท.ท้องถิ่นมีภารกิจด้านการเก็บและรายงานข้อมูลขยะอาหารเพื่อใช้ในการวางแผนระดับชาติ แต่หลายพื้นที่ยังเผชิญข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือ และความรู้เชิงเทคนิค ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของระบบแยกและการนำขยะอาหารไปใช้ประโยชน์

3.3.3 ภาคธุรกิจผู้ผลิตและจำหน่ายอาหาร

ภาคธุรกิจในห่วงโซ่อาหารเป็นทั้งแหล่งกำเนิดอาหารส่วนเกินที่ยังบริโภคได้และขยะอาหารจากกระบวนการผลิต จำหน่าย และบริการอาหาร ผู้ประกอบการมีศักยภาพสูงในการลดของเสียตั้งแต่ต้นทางผ่านการจัดการสต็อก การคาดการณ์ยอดขาย และการใช้วัตถุดิบอย่างมีประสิทธิภาพ หลายกิจการได้ลงทุนในระบบสนับสนุนความปลอดภัยอาหารและความโปร่งใส เช่น ระบบข้อมูล ตู้แช่ และแพลตฟอร์มดิจิทัล พร้อมทั้งดำเนินการแยกและใช้ประโยชน์จากขยะอาหารก่อนการกำจัด ภายใต้กรอบกฎหมายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

3.3.4 องค์กรตัวกลางในการกอบกู้อาหาร

องค์กรการกุศลทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมผู้บริจาคกับผู้รับบริจาค ผ่านการรับ คัดแยก จัดเก็บและกระจายอาหารอย่างปลอดภัย องค์กรดังกล่าวยังมีบทบาทด้านการผลักดันการกำหนดมาตรฐานลดความเสี่ยงด้านสุขอนามัย และพัฒนาระบบโลจิสติกส์ที่เหมาะสม

นอกจากนี้ภาครัฐมีส่วนในการดำเนินการขององค์กรตัวกลางในการกอบกู้อาหาร เช่น โครงการ BKK Food Bank เป็นโครงการที่มุ่งหวังเป็นศูนย์กลางเพื่อช่วยเหลือผู้เปราะบางในสังคมหรือผู้ที่ต้องการ

อาหารส่วนเกิน โดยโครงการดำเนินการเป็นผู้ประสานงานข้อมูลของผู้เปราะบางและองค์กรตัวกลางในการกอบกู้อาหาร หรือผู้ส่งต่ออาการส่วนเกินอื่น

3.3.5 ผู้รับบริจาคและกลุ่มเปราะบาง

ผู้รับบริจาคเป็นปลายทางของการใช้ประโยชน์จากอาหารส่วนเกิน ผู้รับควรได้รับอาหารที่ปลอดภัย พร้อมข้อมูลประกอบด้านแหล่งที่มา วิธีเก็บรักษา และความแตกต่างระหว่างวันหมดอายุกับวันควรบริโภคก่อน การเสริมความรู้ด้านสุขาภิบาลและการจัดการเศษอาหารปลายทางช่วยลดความเสี่ยงต่อสุขภาพและลดภาระการจัดการขยะของชุมชน

3.3.6 สถาบันการศึกษาและหน่วยงานวิจัย

สถาบันการศึกษาและหน่วยงานวิจัยทำหน้าที่ผลิตองค์ความรู้ สนับสนุนเชิงวิชาการ และพัฒนาเทคโนโลยี รวมถึงการศึกษานโยบายต่างประเทศและการออกแบบฐานข้อมูลระดับชาติ สวทช. มีบทบาทเชื่อมโยงมาตรฐาน สุขอนามัย ภาษี และข้อมูล ผ่านการจัดทำแนวทางปฏิบัติด้านการบริจาคอาหาร และการผลักดันแพลตฟอร์มข้อมูลกลางด้านอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร เพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบายบนฐานข้อมูลที่น่าเชื่อถือ

3.4 บทกำหนดโทษและความเสี่ยงทางกฎหมายของการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

แม้ว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหน้าที่และบทลงโทษให้ผู้ประกอบการต้องบริจาคอาหารส่วนเกินหรือต้องแยกขยะอาหารโดยตรง แต่กฎหมายที่มีอยู่สามารถถูกนำมาบังคับใช้โดยอ้อมได้ หากการดำเนินการนั้นกระทบต่อความปลอดภัยของผู้บริโภค สุขอนามัย หรือสิ่งแวดล้อม รายละเอียดดังนี้

3.4.1 บทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องกับอาหารส่วนเกิน

ความรับผิดอาจเกิดขึ้นภายใต้กฎหมายอื่นเมื่ออาหารที่บริจาคไม่ปลอดภัย แม้การบริจาคอาหารส่วนเกินอาจไม่ก่อให้เกิดความผิดอาญาตาม พ.ร.บ.อาหารฯ โดยตรง แต่หากอาหารที่ส่งมอบอยู่ในสภาพไม่ปลอดภัยและก่ออันตรายต่อผู้รับอาหาร ความรับผิดยังอาจเกิดขึ้นได้ภายใต้กฎหมายอื่น ได้แก่

- ความรับผิดทางแพ่งจากการกระทำโดยประมาทที่ทำให้ผู้อื่นเสียหาย
- ความรับผิดตามกฎหมายสาธารณสุขหากการเก็บรักษาหรือขนส่งอาหารก่อเหตุรำคาญหรือเป็นอันตรายต่อสุขลักษณะในสถานประกอบการ

3.4.2 บทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากขยะอาหาร

บทกำหนดโทษแตกต่างตามลักษณะกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากขยะอาหาร เช่น การนำไปเป็นอาหารสัตว์ การผลิตอินทรีวัตถุ หรือการแปรรูปเป็นวัตถุดิบในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้

1) กิจกรรมที่มีกฎหมายควบคุมชัดเจนและมีบทลงโทษรองรับ ได้แก่

- การนำเศษอาหารไปเลี้ยงสัตว์อยู่ภายใต้ พ.ร.บ.โรคระบาดสัตว์ ฯ ซึ่งกำหนดข้อจำกัดด้านความปลอดภัยทางชีวภาพและอาจนำไปสู่มาตรการห้ามหรือจำกัดการใช้เศษอาหารดิบเลี้ยงสัตว์ เช่น การห้ามใช้เศษอาหารเลี้ยงสุกร
- การแปรรูปขยะอาหารในระดับโรงงานอาจเข้าข่ายการประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หากกิจกรรมผลิตปุ๋ยอินทรีย์ วัตถุดิบชีวภาพ หรือผลิตภัณฑ์อินทรีย์อื่นอยู่ในเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ผู้ประกอบการต้องขออนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไข มิฉะนั้นมีความเสี่ยงถูกลงโทษฐานประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาต

2) กิจกรรมที่ยังไม่ชัดเจนในระบบกฎหมายแต่ยังเสี่ยงถูกบังคับใช้ผ่านกฎหมายอื่น

ในกรณีที่มีการนำขยะอาหารไปแปรรูปเป็นปุ๋ยแต่ผลิตภัณฑ์ที่ได้ไม่เข้าเกณฑ์เป็นปุ๋ยตามความหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 จะไม่อยู่ภายใต้ระบบการอนุญาตและบทกำหนดโทษตามกฎหมายว่าด้วยปุ๋ยโดยตรง อย่างไรก็ดี การไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายปุ๋ยไม่ได้ทำให้กิจกรรมดังกล่าวพ้นจากการกำกับดูแลทางกฎหมาย หากกระบวนการแปรรูปมีลักษณะเป็นกิจการโรงงาน หรือก่อให้เกิดการปล่อยมลพิษ ของเสีย หรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

3.4.3 บทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะอาหาร

แม้กฎหมายไทยยังไม่แยกขยะอาหารเป็นประเภทเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติ แต่การจัดการขยะอาหารถูกครอบด้วยนิยามมูลฝอย ภายใต้ พ.ร.บ. การสาธารณสุข ฯ ส่งผลให้การทิ้ง การเก็บรวบรวม และการขนย้ายต้องเป็นไปโดยถูกสุขลักษณะ ดังนี้

- การจัดการขยะอาหารที่ก่อเหตุรำคาญหรือมีลักษณะอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอาจนำไปสู่ความรับผิดตามกฎหมาย และในหลายพื้นที่ยังมีข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดบทลงโทษเพิ่มเติมสำหรับการทิ้งขยะไม่ถูกต้องโดยใช้บังคับรวมถึงกับขยะอาหาร
- การดำเนินกิจการเกี่ยวกับมูลฝอย ได้แก่ การเก็บ การขน การกำจัด หรือการหาประโยชน์จากมูลฝอยในเขตพื้นที่โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นความผิดและมีความเสี่ยงถูกลงโทษตามบทกำหนดโทษของกฎหมาย
- การเคลื่อนย้ายขยะอาหารข้ามเขตพื้นที่มักต้องได้รับความเห็นชอบจาก อปท. ปลายทาง และกรณีขนย้ายข้ามจังหวัดอาจต้องผ่านคณะกรรมการจังหวัดว่าด้วยการจัดการมูลฝอย ข้อจำกัดของกฎหมายส่งผลต่อการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับขยะอาหาร เช่น กิจการรับขยะอาหารไปผลิตอาหารสัตว์หรือปุ๋ยอินทรีย์ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับอนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขในแต่ละพื้นที่ หากละเลยอาจต้องรับโทษ

3.5 สรุปปัญหาทางกฎหมายของประเทศไทยในการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และขยะอาหาร (food waste)

การจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารในประเทศไทยยังเผชิญอุปสรรคเชิงโครงสร้างและเชิงกลไกในหลายระดับ ทั้งด้านกรอบกฎหมาย การกำกับดูแล การบังคับใช้ และมาตรการสนับสนุน ส่งผลให้การขับเคลื่อนเป้าหมายด้านความยั่งยืนและเศรษฐกิจหมุนเวียนยังไม่เกิดผลอย่างเป็นระบบ โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) การกำกับดูแลกระจัดกระจายขาดหน่วยงานเจ้าภาพหลัก

(2) คำนิยามและสถานะทางกฎหมายของอาหารส่วนเกินและขยะอาหารยังไม่ชัดเจน แม้คำว่าอาหารส่วนเกินและขยะอาหารจะถูกกำหนดไว้ในแนวปฏิบัติฯ[190] แต่ยังไม่ปรากฏนิยามในระดับพระราชบัญญัติที่ก่อให้เกิดสิทธิ หน้าที่ หรือการบังคับใช้กฎหมาย

(3) ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่คุ้มครองผู้บริจาคอาหารหรือองค์กรตัวกลางในกรณีเกิดความเสียหาย แม้การบริจาคดำเนินการโดยสุจริตและเพื่อประโยชน์สาธารณะ แตกต่างจากหลายประเทศที่ใช้แนวคิดกฎหมายแบบ Good Samaritan Law เพื่อลดความเสี่ยงและเพิ่มความมั่นใจแก่ภาคธุรกิจ แม้มีแนวทางปฏิบัติด้านความปลอดภัยอาหารสำหรับการบริจาคอาหาร พ.ศ. 2568 แต่ทว่าไม่ได้ยกเว้นความรับผิดทางแพ่งและอาญาได้โดยตรงจึงยังคงทำให้เกิดความเสี่ยงด้านความรับผิด

(4) โครงสร้างภาษีไม่เอื้อต่อการบริจาคอาหารส่วนเกิน โดยที่ระบบภาษีและแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ในปัจจุบันมิได้ถูกออกแบบมาเพื่อสนับสนุนการบริจาคอาหารเป็นทางเลือกหลักในการจัดการอาหารส่วนเกิน ส่งผลให้การทำลายสินค้าหรือการทิ้งมีต้นทุนต่ำกว่า การบริจาคอาหารมีต้นทุนสูงกว่าเนื่องจากความไม่ชัดเจนในการตีความภาษีมูลค่าเพิ่มต่อการโอนสินค้าโดยไม่คิดมูลค่า ภาระด้านเอกสารและการบันทึกบัญชีที่เพิ่มความเสี่ยงในการตรวจสอบย้อนหลัง นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดของเพดานการหักรายจ่ายเพื่อการกุศลภายใต้ภาษีเงินได้นิติบุคคล

(5) การจัดการขยะอาหารภายใต้ อปท. มีข้อจำกัดด้านระบบอนุญาต การขนย้ายข้ามเขต และศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดให้ขยะอาหารอยู่ภายใต้นิยามมูลฝอยชุมชนภายใต้กฎหมายสาธารณสุขทำให้การเก็บขน กำจัด หรือการหาประโยชน์ต้องผ่านระบบอนุญาตของ อปท. โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายข้ามเขตหรือข้ามจังหวัดที่ต้องผ่านการพิจารณาหลายระดับ ส่งผลให้เกิดความล่าช้า ภาระเอกสาร และการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการนำขยะอาหารไปใช้ประโยชน์ให้ทันต่อเวลา อีกทั้งยังพบความไม่สม่ำเสมอในการตีความและการกำหนดค่าธรรมเนียมและเงื่อนไขในแต่ละพื้นที่ รวมถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณ และบุคลากรของ อปท. ส่งผลให้ระบบแยก รวบรวม และจัดการขยะอาหารที่ต้นทางยังไม่เต็มประสิทธิภาพ

[190] ประกาศคณะอนุกรรมการด้านการลดขยะอาหาร เรื่อง แนวปฏิบัติความปลอดภัยอาหารสำหรับการบริจาคอาหาร พ.ศ. 2568

(6) ประเทศไทยยังขาดฐานข้อมูลกลางและรูปแบบข้อมูลที่เป็นมาตรฐานเพื่อนำมาเป็นฐานของการออกกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

(7) การขาดมาตรการเชิงเศรษฐศาสตร์เพื่อปรับพฤติกรรม ประเทศไทยยังขาดเครื่องมือเชิงระบบที่มุ่งสร้างแรงจูงใจให้ลดขยะอาหาร เช่น ค่าธรรมเนียมตามปริมาณทิ้งจริง (PAYT) หรือระบบรับรองหรือรางวัลเชิงสัญลักษณ์สำหรับผู้ลดขยะอาหาร

บทที่ 4
ข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยได้จัดทำข้อเสนอแนะโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก เพื่อรองรับการพัฒนานโยบายและกรอบกฎหมายด้านการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารอย่างเป็นระบบ *ส่วนแรก* เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้เอื้อต่อการลดขยะอาหาร *ส่วนที่สอง* เป็นข้อเสนอแนะในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยกำหนดให้การจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารเป็นหมวดหนึ่งภายใต้ร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. .... และ*ส่วนที่สาม* เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายอนุบัญญัติภายใต้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. ....

4.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้เอื้อต่อการลดขยะอาหาร

จากการศึกษาประสบการณ์ของสหภาพยุโรป ประเทศฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา พบว่า การจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารอย่างมีประสิทธิภาพมิได้อาศัยเพียงมาตรการห้ามหรือมาตรการบังคับทางกฎหมายเท่านั้น หากแต่ต้องอาศัยการออกแบบนโยบายอย่างเป็นระบบตลอดห่วงโซ่อาหาร โดยเชื่อมโยงมาตรการเชิงป้องกัน การสร้างแรงจูงใจ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้อง และการกำหนดกลไกกำกับดูแลที่เหมาะสมเข้าด้วยกัน ทั้งนี้ หากพิจารณาบริบทของประเทศไทยซึ่งยังไม่มีกรอบกฎหมายเฉพาะด้านอาหารส่วนเกินและขยะอาหารโดยตรง

คณะผู้วิจัยจึงจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถดำเนินการได้ในระยะก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. .... โดยจำแนกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร และ (2) ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อป้องกันการเกิดขยะอาหารตั้งแต่ต้นทาง ควบคู่กับการส่งเสริมการนำอาหารส่วนเกินกลับมาใช้ประโยชน์อย่างปลอดภัย ตลอดจนการลดข้อจำกัดในการดำเนินงานของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

4.1.1 ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

(1) ปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับฉลากอาหารเพื่อลดความสับสนของผู้บริโภค

หนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดขยะอาหารในต่างประเทศคือความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับฉลากวันอาหาร โดยเฉพาะการสับสนระหว่างวันที่เกี่ยวข้องกับ “ความปลอดภัย” (Use-by Date) และวันที่เกี่ยวข้องกับ “คุณภาพ” (Best-before Date) จากประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกาแสดงให้เห็นว่า การปรับปรุงระบบฉลากและการใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนสามารถช่วยลดการทิ้งอาหารโดยไม่จำเป็นได้

สำหรับประเทศไทย จึงควรมีการทบทวนกฎหมายและประกาศที่เกี่ยวข้องกับการแสดงฉลากอาหาร เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ข้อความเกี่ยวกับ “วันหมดอายุ” (Use-by Date) และ “วันควร

บริโภคก่อน" (Best-before Date) ให้ชัดเจน เข้าใจง่าย และสอดคล้องกันในทางปฏิบัติ พร้อมทั้งพิจารณาเพิ่มข้อความอธิบายสำหรับอาหารบางประเภทที่ยังสามารถบริโภคได้ภายหลังวันที่ระบุ หากยังคงมีลักษณะทางกายภาพและความปลอดภัยตามเกณฑ์ ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่บนฐานของการวิจัยทางวิทยาศาสตร์อาหารและการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อไม่ให้มาตรการลดขยะอาหารกระทบต่อมาตรฐานความปลอดภัย

อย่างไรก็ตาม การจำหน่ายสินค้าที่ใกล้หมดอายุในราคาพิเศษควรหลีกเลี่ยงการกำหนดเส้นตายเวลาแบบตายตัว และปรับใช้แนวทางที่ยืดหยุ่นโดยอิงตามสภาพของสินค้า (condition-based approach)[191] โดยกำหนดลำดับการใช้ประโยชน์จากอาหารส่วนเกินอย่างเป็นระบบ ได้แก่ การจำหน่าย การลดราคา การบริจาค และการแปรรูป โดยไม่ผูกพันกับกรอบระยะเวลาที่กำหนดอย่างเคร่งครัด โดยอาจเทียบเคียงได้กับกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่สะท้อนให้เห็นว่า การกำหนดกรอบเวลาในการจัดการอาหารส่วนเกินโดยขาดความยืดหยุ่น อาจก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ขัดต่อวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย กล่าวคือแทนที่จะช่วยลดขยะอาหาร กลับส่งผลให้เกิดการคัดออกและการทิ้งอาหารก่อนเวลาอันควร ดังนั้น การออกแบบกฎหมายของประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่นเชิงระบบและการสร้างแรงจูงใจ มากกว่าการกำหนดข้อบังคับเชิงเวลาอย่างเคร่งครัด

นอกจากนี้ ควรมีคู่มือกลางหรือแนวปฏิบัติสำหรับผู้ประกอบการและผู้บริโภคเกี่ยวกับการตีความฉลากอาหาร โดยเฉพาะการแยกความแตกต่างระหว่างฉลากที่ "วันสิ้นสุดความปลอดภัยในการบริโภค" (Use-by Date) กับฉลากที่ "ระยะเวลาที่คุณภาพของสินค้าอยู่ในระดับดีที่สุด" (Best-before Date) เพราะปัญหาสำคัญในปัจจุบันมิได้อยู่ที่การไม่มีฉลาก แต่อยู่ที่การที่ประชาชนและผู้ประกอบการเข้าใจฉลากแตกต่างกันและมักเลือกทิ้งอาหารเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยง

(2) การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์และสิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อสร้างแรงจูงใจ

ข้อค้นพบจากต่างประเทศชี้ให้เห็นว่า การใช้มาตรการบังคับเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะส่งเสริมให้ผู้ประกอบการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการจัดการอาหารส่วนเกินอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในบริบทที่การบริจาคหรือการคัดแยกอาหารยังมีต้นทุนสูง ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรออกแบบนโยบายในลักษณะผสมผสานระหว่างมาตรการกำกับทางกฎหมายกับมาตรการจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ควบคู่กัน

มาตรการจูงใจที่สำคัญ ได้แก่ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้บริจาคอาหาร การยอมรับค่าใช้จ่ายในการจัดการและขนส่งอาหารบริจาคเป็นค่าใช้จ่ายที่สามารถหักลดหย่อนภาษีได้ ตลอดจนการสนับสนุนเงินอุดหนุนหรือกองทุนเพื่อส่งเสริมการลดขยะอาหารในภาคธุรกิจและสถาบันการศึกษา

อย่างไรก็ดี การออกแบบมาตรการทางภาษีจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและโปร่งใส เพื่อป้องกันการใช้สิทธิในทางที่ไม่เหมาะสม โดยควรมีระบบรับรองประเภท ปริมาณ และปลายทางของอาหารที่บริจาค นอกจากนี้ ควรปรับปรุงคำสั่งกรมสรรพากรที่เกี่ยวข้องให้รองรับการบริจาคอาหารส่วนเกินอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การบริจาคมีความคุ้มค่าและมีความแน่นอนทางเศรษฐศาสตร์มากกว่าการ

[191] อ้างแล้ว, European Commission. (2018a).

ทำลายหรือทิ้งสินค้า อันจะช่วยลดความเสี่ยงทางภาษีและเพิ่มแรงจูงใจให้ภาคธุรกิจเลือก โดยเสนอให้แก้ไขกฎหมายดังนี้

- ปรับปรุงคำสั่งกรมสรรพากรที่ ป.79/2541 โดยกำหนดให้การบริจาคอาหารส่วนเกินผ่านหน่วยรับบริจาคที่ได้รับการรับรองจากรัฐถือเป็นวิธีการทำลายสินค้าหรือวิธีอื่นที่มีผลเทียบเท่าการทำลายสินค้า เพื่อไม่ให้การบริจาคก่อให้เกิดภาระภาษีเพิ่มเติมแก่ผู้ประกอบการ แนวทางดังกล่าวจะช่วยลดแรงจูงใจเชิงลบที่เกิดจากโครงสร้างภาษีปัจจุบัน และทำให้การบริจาคอาหารเป็นทางเลือกที่สอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจหมุนเวียนและการลดขยะอาหารตั้งแต่ต้นทาง
- พิจารณาเพิ่มมาตรการทางภาษีในเชิงรุก โดยอาศัยแนวทางจากประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 148) ซึ่งใช้กลไกการยกเว้นภาษีเพื่อส่งเสริมพฤติกรรมที่รัฐต้องการ เป็นฐานในการออกมาตรการเฉพาะด้านอาหารส่วนเกินการกำหนดหลักเกณฑ์ยกเว้นภาษีหรือให้สิทธิหักค่าใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริจาค การคัดแยก การจัดเก็บ หรือการขนส่งอาหารส่วนเกิน จะช่วยสร้างแรงจูงใจเชิงบวกแก่ภาคธุรกิจ และเอื้อให้การจัดการอาหารส่วนเกินดำเนินไปอย่างเป็นระบบโดยไม่จำเป็นต้องรอการตรากฎหมายเฉพาะเพิ่มเติม

4.1.2 ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อป้องกันการเกิดขยะอาหารตั้งแต่ต้นทางควบคู่กับการส่งเสริมการนำอาหารส่วนเกินกลับมาใช้ประโยชน์อย่างปลอดภัย

(1) การกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการในการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

สหภาพยุโรปชี้ให้เห็นว่า ผู้ผลิต ผู้แปรรูป ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก โรงแรม และร้านอาหาร เป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการลดอาหารส่วนเกิน เนื่องจากสามารถควบคุมการวางแผนการผลิต การจัดซื้อ การจัดเก็บ และการกระจายสินค้าได้โดยตรง ประเทศไทยจึงควรพัฒนามาตรการที่กำหนดให้ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดใหญ่ต้องมีระบบบริหารจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารภายในองค์กร เช่น การบริหารสินค้าคงคลัง การคาดการณ์อุปสงค์ การตรวจสอบสินค้าที่ใกล้หมดอายุ และการจัดระบบคัดแยกอาหารที่ยังสามารถบริโภคได้ออกจากอาหารที่ต้องกำจัด

ในระยะเริ่มต้น อาจใช้วิธีการแบบผสมผสานระหว่างมาตรการสมัครใจและมาตรการกำกับดูแล โดยกำหนดแนวทางมาตรฐานหรือ code of practice สำหรับผู้ประกอบการ และค่อยพัฒนาไปสู่การกำหนดหน้าที่ทางกฎหมายในบางกิจการหรือบางขนาดธุรกิจในอนาคต โดยเฉพาะธุรกิจที่มีแนวโน้มก่อให้เกิดอาหารส่วนเกินในปริมาณมาก เช่น ห้างค้าปลีก ซูเปอร์มาร์เก็ต โรงแรม โรงงานแปรรูปอาหาร และธุรกิจจัดเลี้ยง

การกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการในการจัดการอาหารส่วนเกินควรดำเนินการอย่างเป็นลำดับขั้น (Phased approach) และสอดคล้องกับศักยภาพของภาคธุรกิจ เพื่อหลีกเลี่ยงการสร้างภาระเกิน

สมควรและเพิ่มโอกาสในการปฏิบัติได้จริงในทางปฏิบัติ โดยในระยะเริ่มต้น รัฐควรใช้มาตรการเชิงสมัครใจควบคู่กับการจัดทำแนวปฏิบัติ (Code of practice) หรือมาตรฐานกลางสำหรับผู้ประกอบการ อาทิเช่น

- แนวทางการบริหารสินค้าคงคลัง
- การคัดแยกอาหารส่วนเกิน
- การบริจาคอาหารอย่างปลอดภัย

เพื่อสร้างความเข้าใจและยกระดับความพร้อมของภาคธุรกิจก่อนเข้าสู่การกำกับเชิงบังคับ เมื่อระบบมีความพร้อมมากขึ้น จึงค่อยพัฒนาไปสู่การกำหนดหน้าที่ทางกฎหมาย (Legal obligations) สำหรับผู้ประกอบการบางกลุ่ม โดยเฉพาะธุรกิจที่มีศักยภาพก่อให้เกิดอาหารส่วนเกินในปริมาณสูง เช่น ห้างค้าปลีก ซูเปอร์มาร์เก็ต โรงแรม โรงงานแปรรูปอาหาร และธุรกิจจัดเลี้ยง ทั้งนี้ การกำหนดหน้าที่ควรใช้หลักการกำกับแบบมีความแตกต่าง (Differentiated regulation) โดยพิจารณาจากขนาดธุรกิจ ปริมาณอาหารส่วนเกิน หรือประเภทกิจการ เพื่อให้มาตรการมีความเหมาะสมและไม่เป็นภาระต่อผู้ประกอบการรายย่อยเกินไป

สำหรับการกำหนดหน้าที่ทางกฎหมายควรถูกออกแบบให้มุ่งเน้นการป้องกันและลดการเกิดอาหารส่วนเกินตั้งแต่ต้นทางมากกว่าการจัดการปลายทางเพียงอย่างเดียว โดยอาจประกอบด้วย

1) จัดให้มีระบบบริหารจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารภายในองค์กร เช่น ระบบบริหารสินค้าคงคลังและการคาดการณ์อุปสงค์
2) คัดแยกอาหารที่ยังสามารถบริโภคได้ออกจากของเสียอย่างเป็นระบบ
3) จัดลำดับการใช้ประโยชน์จากอาหารส่วนเกิน โดยให้ความสำคัญกับการบริจาคหรือการนำกลับมาใช้ประโยชน์ก่อนการกำจัด
4) จัดทำและเก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณอาหารส่วนเกิน การบริจาค และการกำจัด เพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผล
5) รายงานข้อมูลดังกล่าวต่อหน่วยงานของรัฐตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด
6) ปฏิบัติตามมาตรฐานด้านความปลอดภัย สุขอนามัย และการขนส่งอาหารสำหรับการบริจาคหรือการนำไปใช้ประโยชน์

นอกจากนี้ การกำหนดหน้าที่ดังกล่าวควรรวมถึงการสนับสนุนให้ผู้ประกอบการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการลดอาหารส่วนเกิน เช่น ระบบจัดการคลังสินค้า ระบบดิจิทัลสำหรับติดตามสินค้า หรือแพลตฟอร์มเชื่อมโยงการบริจาคและการจำหน่ายอาหารส่วนเกิน

ทั้งนี้ การกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการควรดำเนินควบคู่กับมาตรการสนับสนุนจากภาครัฐ เช่น การจัดทำแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน การให้คำปรึกษาทางเทคนิค ระบบรับรองมาตรฐาน และสิทธิประโยชน์ทางภาษี เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถปฏิบัติตามหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ก่อให้เกิดต้นทุนที่ไม่สมเหตุสมผล ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิผลของมาตรการในระยะยาว

(2) การสื่อสารสาธารณะและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภคอย่างจริงจัง

ข้อมูลจากสหภาพยุโรป พบว่าแม้จะมีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง แต่ขยะอาหารจากครัวเรือนยังคงอยู่ในระดับสูง เนื่องจากผู้บริโภคจำนวนมากยังขาดความเข้าใจเรื่องการวางแผนการซื้อ การเก็บรักษาอาหาร และการอ่านฉลากอย่างถูกต้อง สำหรับประเทศไทยหากต้องการลดขยะอาหารอย่างแท้จริง ไม่อาจแต่เพียงการควบคุมผู้ประกอบการเท่านั้นแต่ต้องดำเนินมาตรการต่อผู้บริโภคควบคู่กันด้วย

ประเทศไทยจึงควรมีแผนการสื่อสารสาธารณะระดับชาติว่าด้วยการลดอาหารเหลือทิ้งในครัวเรือน โดยเน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องการอ่านฉลากอาหาร การจัดเก็บอาหารอย่างเหมาะสม การวางแผนการซื้อและการประกอบอาหาร ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากอาหารเหลือในครัวเรือน ทั้งนี้ควรออกแบบการสื่อสารให้เหมาะกับกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน เช่น ครัวเรือน โรงเรียน มหาวิทยาลัย ผู้สูงอายุ และคนเมือง

นอกจากนี้ ควรบูรณาการความรู้เรื่องการลดขยะอาหารเข้าไปในระบบการศึกษา กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงการด้านสาธารณสุขหรือสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ เพราะการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเป็นเรื่องระยะยาวและไม่สามารถอาศัยการรณรงค์เฉพาะครั้งได้

(3) การส่งเสริมเทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อลดอาหารส่วนเกิน

การลดอาหารส่วนเกินอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยการปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินธุรกิจและการนำเทคโนโลยีมาใช้ตลอดห่วงโซ่อุปทานอาหาร ดังนั้น ภาครัฐควรมีบทบาทเชิงรุกในการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการลงทุนในเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการยืดอายุอาหารและเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารจัดการสินค้า

ในเชิงนโยบาย ควรส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีถนอมอาหาร เช่น ระบบควบคุมอุณหภูมิและบรรจุภัณฑ์อัจฉริยะ เทคโนโลยีจัดการคลังสินค้า เช่น ระบบบริหารสินค้าคงคลังแบบเรียลไทม์ และระบบดิจิทัลที่ช่วยคาดการณ์อุปสงค์และวางแผนการผลิต เพื่อลดความคลาดเคลื่อนระหว่างปริมาณการผลิตกับความต้องการของตลาด ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการเกิดอาหารส่วนเกิน ควบคู่กันนั้น ภาครัฐควรสนับสนุนการพัฒนาและขยายรูปแบบธุรกิจที่มุ่งลดของเสีย (waste reduction business models) อาทิเช่น

- การจำหน่ายสินค้าที่ใกล้หมดอายุในราคาพิเศษ
- การนำวัตถุดิบส่วนเกินมาจัดทำเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่
- การเชื่อมโยงผู้ประกอบการเข้ากับแพลตฟอร์มดิจิทัลสำหรับการบริจาคหรือจำหน่ายอาหารส่วนเกิน ซึ่งจะช่วยเพิ่มช่องทางการระบายสินค้าและลดการสูญเสียในระบบ

4.2 ข้อเสนอแนะในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. ...

ข้อเสนอแนะในส่วนนี้สามารถแยกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นจัดทำร่างกฎหมายส่วนที่เกี่ยวข้องในร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียนฯ ที่นอกเหนือจากการแยกหมวด และส่วนที่สองเป็นจัดทำร่างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารเป็นหมวดหนึ่งภายใต้ร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. .... (รายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. .... อยู่ในภาคผนวก ก.)

4.2.1 จัดทำร่างกฎหมายส่วนที่เกี่ยวข้องในร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียนฯ ที่นอกเหนือจากการแยกหมวดเฉพาะ

(1) กำหนดคำนิยามเฉพาะในมาตรา 4 ของร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียนฯ

"หลักลำดับขั้นการจัดการขยะ" หมายความว่า หลักการจัดลำดับความสำคัญของมาตรการในการจัดการวัตถุไม่ใช้แล้วและขยะ โดยให้เลือกใช้มาตรการที่สามารถป้องกันและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพของประชาชน และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้มากที่สุดเป็นลำดับแรก และให้ใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดผลกระทบสูงกว่าเป็นลำดับถัดไปตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1) การป้องกันการเกิดขยะและการลดการใช้ทรัพยากร
2) การนำกลับมาใช้ซ้ำ
3) การแปรใช้ใหม่หรือการปรับปรุงสภาพเพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์
4) การนำไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่น รวมถึงการใช้เป็นเชื้อเพลิงเพื่อผลิตพลังงาน
5) การกำจัดขั้นสุดท้ายด้วยวิธีฝังกลบหรือวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

"อาหารส่วนเกิน" หมายความว่า อาหารส่วนที่คงเหลือเนื่องจากมีปริมาณมากเกินกว่าความต้องการของผู้ผลิต ผู้บริโภค หรือผู้จำหน่าย ซึ่งยังปลอดภัยสำหรับการบริโภคของมนุษย์ และให้รวมถึงอาหารมีอายุเกินวันที่ระบุให้ควรบริโภคก่อน

"ขยะอาหาร" หมายความว่า อาหารส่วนเกินที่ไม่เหมาะสมกับการบริโภคของมนุษย์

"องค์กรจัดการอาหารส่วนเกิน" หมายความว่า หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน วิสาหกิจเพื่อสังคม หรือกลุ่มบุคคล ซึ่งดำเนินกิจกรรมรับมอบอาหารส่วนเกินเพื่อนำไปส่งต่อเพื่อการบริโภคของมนุษย์ หรือนำไปจัดการตามหลักลำดับการจัดการขยะอาหาร และให้รวมถึงบุคคลที่มีส่วนร่วมดำเนินการรับมอบและส่งต่ออาหารส่วนเกินขององค์กรหรือรับมอบจากองค์กรเพื่อส่งต่อให้ผู้บริโภค ไม่ว่าจะมีหรือไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร และไม่ว่าจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม

(2) ยกระดับหลักลำดับการจัดการขยะ (waste hierarchy) ให้มีสถานะเป็นบทบัญญัติตามกฎหมาย โดยบัญญัติไว้ในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 6

"มาตรา 6 พระราชบัญญัตินี้มีความมุ่งหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิตและการบริโภคภายในประเทศให้เกิดการลดการใช้ทรัพยากรปฐมภูมิและหมุนเวียนทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมการใช้งานวัตถุซ้ำ ซ่อมแซม แปรใช้ใหม่ หรือผลิตซ้ำ ตลอดจนบริหารจัดการวัสดุที่ไม่ใช้แล้วให้สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ให้ได้มากที่สุด ในทุกภาคส่วน โดยสอดคล้องกับหลักการเศรษฐกิจหมุนเวียน ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้บริโภคและหลักลำดับขั้นการจัดการขยะและขยะอาหาร" [192]

[192] วัตถุประสงค์ของมาตรา 6 หลักลำดับขั้นการจัดการขยะ (Waste Hierarchy) การจัดการขยะ ให้เลือกใช้วิธีการหลีกเลี่ยงการใช้ทรัพยากรหรือวัสดุที่จะเกิดเป็นขยะ ลดการใช้วัสดุตั้งแต่การผลิตเพื่อให้ลดปริมาณขยะ หากไม่สามารถกระทำได้ จึงให้เลือกวิธีในลำดับถัดไป ได้แก่ การนำกลับมาใช้ซ้ำ (reuse)) การแปรใช้ใหม่ และการฝังขยะอินทรีย์เป็นปุ๋ยในดิน การนำไปใช้ประโยชน์ด้วยวิธีอื่น รวมถึงการนำไปเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตพลังงาน และสุดท้ายหากกำจัดด้วยวิธีอื่นมิได้ จึงดำเนินการด้วยการฝังกลบหรือเก็บรักษาไว้โดยวิธีอื่น

(3) กำหนดให้มีกองทุนการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร ไว้ในหมวด 3 กองทุนเศรษฐกิจหมุนเวียนมาตรา 19

"มาตรา 19 เงินกองทุนให้ใช้จ่ายในลักษณะหมุนเวียนหรือจ่ายขาดเพื่อกิจกรรม ดังต่อไปนี้

... (7) อุดหนุนหรือให้กู้ยืมเพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจปฏิบัติตามมาตรการลดขยะอาหาร หรือเพื่อดำเนินการอื่นใดอันมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณขยะอาหาร

(8) อุดหนุนหรือให้กู้ยืมเพื่อกิจกรรมการจัดการอาหารส่วนเกินและการส่งต่ออาหารให้แก่กลุ่มเป้าหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัตินี้"...

(4) กำหนดการจัดการอาหารส่วนเกินในแผนแม่บทการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน แผนปฏิบัติการรายผลิตภัณฑ์ และแผนจัดการขยะระดับท้องถิ่นไว้ในมาตรา 32 และมาตรา 34

"มาตรา 32 ให้มีแผนแม่บทการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนซึ่งมีผลใช้บังคับรายหกปี โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

... (2) ยุทธศาสตร์และเป้าหมาย และกำหนดระยะเวลาบรรลุเป้าหมาย สำหรับการลดปริมาณการผลิตและการบริโภควัสดุและวัตถุปริมาณอาหารส่วนเกิน และปริมาณวัตถุที่ไม่ใช้แล้วและขยะสุดท้ายภายในประเทศ การเพิ่มประสิทธิภาพการหมุนเวียนใช้วัสดุ การพัฒนาระบบที่เอื้อต่อการลดการใช้วัตถุและการใช้ซ้ำ และการลดการรั่วไหลของพลาสติก ไมโครพลาสติก และสารอันตรายอื่น ตลอดอายุการใช้งาน...

...(4) มาตรการเพื่อลดปริมาณการบริโภควัสดุ ลดปริมาณวัสดุที่ไม่ใช้แล้วและขยะสุดท้าย รวมทั้งมาตรการบริหารจัดการอาหารส่วนเกินเพื่อลดขยะอาหาร..."

"มาตรา 34 ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ เสนอแผนปฏิบัติการสำหรับแต่ละผลิตภัณฑ์ วัสดุ หรือบรรจุภัณฑ์เป้าหมาย รวมทั้งแผนปฏิบัติการเพื่อลดอาหารส่วนเกินและขยะอาหารต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ เพื่อปฏิบัติตามแผนแม่บทการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนที่กำหนดขึ้นตามมาตรา 32 ทั้งนี้ ภายในกำหนดระยะเวลาสามเดือนนับแต่วันที่แผนแม่บทการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนประกาศในราชกิจจานุเบกษา

...แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยให้ครอบคลุมกลุ่มผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากร การเกิดวัตถุไม่ใช้แล้ว หรือขยะตกค้างในระดับสูง ซึ่งอาจรวมถึง

(3) อาหารส่วนเกินและขยะอาหาร"...

"มาตรา 36 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดจัดทำแผนจัดการขยะระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนแม่บทการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนตามมาตรา 32 แผนดังกล่าวเมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบแล้ว ให้มีผลใช้บังคับรายห้าปี และอย่างน้อยต้องประกอบด้วยรายการดังต่อไปนี้

... (4) มาตรการส่งเสริมการคัดแยกวัตถุไม่ใช้แล้ว ณ แหล่งกำเนิด และการบริหารจัดการอาหารส่วนเกิน หรือขยะอาหาร เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่นตามมาตรา 76 รวมถึงแผนงานการส่งเสริม

และรับรองสถานะของผู้เก็บรวบรวมวัสดุรีไซเคิลรายย่อยและผู้คัดแยกขยะเพื่อบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการจัดเก็บและห่วงโซ่คุณค่าของจังหวัด...”

4.2.2 จัดทำร่างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารเป็นหมวดหนึ่งภายใต้ร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. ....

หมวด 8

การลดและการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

มาตรา 76 บทบัญญัติในหมวดนี้มุ่งหมายควบคุมการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอาหาร เพื่อลดปริมาณอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร และให้มีการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารโดยสอดคล้องกับหลักป้องกันมิให้เกิดขยะและหลักลำดับขั้นการจัดการขยะซึ่งมีวิธีดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) การส่งต่อเพื่อการบริโภคของมนุษย์

(2) การส่งต่อเพื่อนำไปใช้เป็นอาหารสัตว์

(3) การนำไปแปรรูป

(4) การนำไปใช้ประโยชน์ทางเกษตรกรรมหรือการกู้คืนพลังงาน

(5) การกำจัดหรือฝังกลบ

หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติตาม (1) ในการจัดการอาหารส่วนเกิน ต้องกำหนดอย่างน้อยถึงหลักเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงของอาหารที่จะส่งต่อเพื่อการบริโภคของมนุษย์ มาตรการควบคุมเฉพาะสำหรับอาหารที่มีความเสี่ยงต่อการเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อาหารที่ต้องควบคุมอุณหภูมิ อาหารพร้อมบริโภค หรืออาหารที่ต้องได้รับการตรวจสอบด้านสุขาภิบาลเพิ่มเติม ทั้งนี้ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการจัดการอาหารส่วนเกิน มีหน้าที่กำหนดและผลักดันมาตรการส่งเสริม สนับสนุนและออกกฎหมายหรือมาตรการที่เกี่ยวข้อง เพื่อคุ้มครองผู้ส่งต่ออาหารส่วนเกิน

หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติตาม (2) (3) หรือ (4) รวมถึงหลักเกณฑ์และวิธีการคัดแยกขยะอาหารและแนวทางปฏิบัติที่ดีอื่นใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจจัดการหรือกำจัดมูลฝอยตามกฎหมายอื่น

ให้มีหน้าที่และอำนาจจัดการอาหารส่วนเกินโดยวิธีการตามวรรคหนึ่งอนุ (1) ด้วย โดยจะออกข้อบัญญัติให้บุคคลในท้องที่คัดแยกอาหารตามวิธีการที่กำหนดเพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดการขยะอาหารก็ได้ หรือจะส่งเสริมให้ประชาชนจัดการขยะอาหารตามวรรคหนึ่งอนุ (2) (3) (4) และ (5) โดยวิธีการตามที่กำหนดไว้ในแนวทางปฏิบัติที่ดีก็ได้ โดยให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายงานผลต่อคณะกรรมการปีละหนึ่งครั้ง[193]

[๑๙๓] การส่งเสริมและกำกับดูแลการจัดการอาหารส่วนเกินมีหน้าที่กำหนดมาตรการเชิงนโยบายและเชิงกฎหมายเพื่อสนับสนุนการนำอาหารส่วนเกินไปใช้ประโยชน์ และคุ้มครองผู้ส่งต่ออาหารตามมาตรา 76 วรรคสาม รวมถึงอาจกำหนดให้ได้รับความคุ้มครองจากความรับผิดทางแพ่งและอาญาเมื่อปฏิบัติตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด เพื่อขจัดอุปสรรคและสร้างแรงจูงใจในการลดขยะอาหาร ทั้งนี้ ตามมาตรา 76

มาตรา 77 ให้ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอาหารหรือประเภทธุรกิจ ซึ่งมีลักษณะ ขนาด ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด บริหารจัดการเพื่อป้องกันมิให้เกิดอาหารส่วนเกินหรือขยะอาหารตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องกำหนดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) การจัดทำแผนป้องกันและลดอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

(2) การจัดทำมาตรการด้านฉลากอาหารและบรรจุภัณฑ์เพื่อลดการเกิดขยะอาหาร

(3) การจัดให้มีระบบคัดแยกอาหารส่วนเกินและขยะอาหารที่เหมาะสมแก่การส่งต่อหรือนำไปใช้ประโยชน์ตามลำดับขั้นตามมาตรา 76

(4) การจัดทำและรายงานข้อมูลปริมาณอาหารส่วนเกินและขยะอาหารที่เกิดขึ้นภายใต้การประกอบกิจการ ตามระยะเวลาและหลักเกณฑ์ที่กำหนด[194]

มาตรา 78 ผู้ใดประสงค์จัดตั้งองค์กรจัดการอาหารส่วนเกิน เพื่อรับมอบอาหารส่วนเกินไปส่งต่อเพื่อการบริโภคของมนุษย์ให้ขออนุญาตจากอธิบดีกรมอนามัย

การอนุญาตองค์กรรับผิดชอบจัดการอาหารส่วนเกิน ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

องค์กรจัดการอาหารส่วนเกินสามารถรับมอบอาหารจากผู้ประกอบธุรกิจหรือจากบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็ได้

มาตรา 79 องค์กรจัดการอาหารส่วนเกินที่ได้รับอนุญาตมีหน้าที่รักษามาตรฐานด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยของอาหารที่ส่งมอบเพื่อการบริโภค จัดเก็บและรายงานข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร รวมทั้งการส่งต่ออาหารส่วนเกิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกรมอนามัยประกาศกำหนด

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบการจัดการอาหารส่วนเกิน โดยองค์กรจัดการอาหารส่วนเกินในท้องที่ และให้มีอำนาจเรียกรายงานข้อมูลตามวรรคหนึ่ง

วรรคสี่ ให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดการขยะอาหารเพื่อแปรรูปหรือใช้เป็นอาหารหรืออาหารสัตว์ โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ด้านสุขอนามัยที่กำหนดในกฎกระทรวงของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

[๑๙๔] การจัดการอาหารส่วนเกินหรือขยะอาหารตามมาตรา 77 มุ่งให้เกิดการใช้ประโยชน์ตามลำดับขั้น โดยอาจนำไปทำปุ๋ยหมัก ปรับปรุงดิน ผลิตพลังงาน หรือย่อยสลายแบบไม่ใช้ออกซิเจน และวิธีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม พร้อมกำหนดให้สถานประกอบการบางประเภทแยกขยะอาหารตั้งแต่ต้นทางเพื่อจัดการอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ ให้จัดทำแผนป้องกันและลดอาหารส่วนเกินตั้งแต่ขั้นตอนการผลิต การใช้วัตถุดิบ และการแสดงฉลากที่ชัดเจน เช่น การแยกความหมาย “ควรบริโภคก่อน” และ “หมดอายุ” รวมถึงออกแบบบรรจุภัณฑ์เพื่อลดการสูญเสียตลอดจนจัดให้มีระบบคัดแยกและมาตรฐานสุขอนามัยสำหรับการบริจาคหรือใช้ซ้ำ และส่งเสริมการนำขยะอาหารไปใช้เป็นอาหารสัตว์ภายใต้หลักเกณฑ์ความปลอดภัย ทั้งนี้ สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องและแนวทางสากล (ประกาศคณะอนุกรรมการด้านการลดขยะอาหารฯ , Regulation (EC) No 1069/2009 ของสหภาพยุโรป)

4.3 ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากฎหมายอนุบัญญัติภายใต้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. ....

4.3.1 การยกระดับประกาศคณะอนุกรรมการด้านการลดขยะอาหาร เรื่อง แนวปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยอาหารสำหรับการบริจาคอาหาร พ.ศ. 2568

การยกระดับกรอบกำกับดูแลความปลอดภัยอาหารสำหรับการบริจาค เสนอให้ยกระดับแนวปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยอาหารสำหรับการบริจาค พ.ศ. 2568 ซึ่งจัดทำโดยคณะอนุกรรมการด้านการลดขยะอาหาร ให้มีสถานะเป็นบทบัญญัติภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. ... เพื่อกำหนดให้มีหน่วยงานเจ้าภาพตามกฎหมายที่มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนในการกำกับดูแล กำหนดมาตรฐาน ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวจะช่วยเสริมความมั่นคงของกรอบกำกับดูแล ลดความไม่แน่นอนทางกฎหมาย และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ประกอบการและหน่วยรับบริจาคในการบริจาคอาหารส่วนเกินอย่างปลอดภัยและเป็นระบบ

4.3.2 กำหนดให้มีกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนองค์กรจัดการอาหารส่วนเกิน

โดยให้องค์กรจัดการอาหารส่วนเกินต้องจดทะเบียนตามที่กำหนดไว้ในประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. ....

ตัวอย่าง (ร่าง) ประกาศคณะกรรมการ.....

เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนองค์กรจัดการอาหารส่วนเกิน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา .... แห่งพระราชบัญญัติ .... พ.ศ. .... คณะกรรมการ..... ออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 องค์กรกอบกู้อาหารหรือธนาคารอาหารต้องจดทะเบียนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศนี้

ข้อ 2 ในการขอขึ้นทะเบียน องค์กรกอบกู้อาหารหรือธนาคารอาหารต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

1) เป็นนิติบุคคลหรือองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์หรือไม่แสวงหากำไร
2) มีระบบการคัดแยก เก็บรักษา และจัดการอาหารส่วนเกินที่คำนึงถึงความปลอดภัยด้านอาหาร
3) มีสถานที่หรืออุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อการเก็บรักษาและกระจายอาหาร
4) มีบุคลากรหรือผู้รับผิดชอบที่มีความรู้ความสามารถในการจัดการอาหาร

ข้อ 3 การยื่นคำขอขึ้นทะเบียนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบที่คณะกรรมการกำหนด โดยต้องแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กร ระบบการดำเนินงาน และมาตรการด้านความปลอดภัยอาหารอย่างชัดเจน

ข้อ 4 องค์กรที่ได้รับการขึ้นทะเบียนต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

1) ดำเนินการรับ คัดแยก เก็บรักษา และแจกจ่ายอาหารส่วนเกินโดยคำนึงถึงสภาพของอาหาร (condition-based approach) และความปลอดภัยในการบริโภค
2) จัดให้มีระบบบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณ แหล่งที่มา และการใช้ประโยชน์ของอาหารส่วนเกิน
3) ไม่ดำเนินการใดอันเป็นการก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพของผู้บริโภค
4) ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่คณะกรรมการกำหนดเพิ่มเติม

ข้อ 5 ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดแนวทาง มาตรฐาน หรือวิธีการปฏิบัติที่ดี (guidelines) เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรกอบกู้อาหาร รวมทั้งอาจกำหนดมาตรการสนับสนุนหรือสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมแก่หน่วยงานที่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของประกาศนี้

ข้อ 6 ในกรณีที่องค์กรกอบกู้อาหารไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด หรือดำเนินการในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสาธารณะ คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้แก้ไข ปรับปรุง ระงับการดำเนินการชั่วคราว หรือเพิกถอนการขึ้นทะเบียนได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ข้อ 7 การเพิกถอนหรือยกเลิกการขึ้นทะเบียนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด โดยต้องคำนึงถึงความได้สัดส่วนและผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

4.3.3 การจัดทำประกาศกำหนดอาคารเป้าหมายและมาตรการจัดการขยะอาหาร

ตัวอย่าง (ร่าง) ประกาศคณะกรรมการ.....

เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกำหนดอาคารเป้าหมายและการจัดการขยะอาหาร พ.ศ. ....

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา .... แห่งพระราชบัญญัติ .... พ.ศ. .... คณะกรรมการ..... ออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ในประกาศนี้

“ขยะอาหาร” หมายความว่า อาหารส่วนเกินที่ไม่เหมาะสมกับการบริโภคของมนุษย์

“อาคารเป้าหมาย” หมายความว่า อาคารหรือสถานประกอบการตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2

“พื้นที่ใช้สอย” หมายความว่า พื้นที่รวมของอาคารหรือส่วนของอาคารที่ใช้ในการประกอบกิจการตามปกติ ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่จำหน่ายสินค้า พื้นที่ให้บริการ หรือพื้นที่ประกอบการอื่นที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 2 อาคารเป้าหมายตามประกาศนี้ ได้แก่ อาคารหรือสถานประกอบการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) ห้างสรรพสินค้า หรือศูนย์การค้า ซึ่งมีพื้นที่ใช้สอยสำหรับการประกอบกิจการค้าปลีกตั้งแต่ .... ตารางเมตรขึ้นไป และมีการจำหน่ายอาหารสำเร็จรูปหรือมีการให้บริการร้านอาหารภายในอาคาร

(2) อาคารหรือสถานประกอบการที่ใช้ในการผลิต แปรรูป หรือจำหน่ายอาหาร ซึ่งมีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ .... ตารางเมตรขึ้นไป

(3) อาคารหรือสถานประกอบการอื่นใดที่มีปริมาณขยะอาหารเกิดขึ้นตั้งแต่เกณฑ์ตามที่กำหนด

ข้อ 3 การกำหนดอาคารเป้าหมายตามเกณฑ์ปริมาณขยะอาหาร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) กิจการที่ก่อให้เกิดขยะอาหารตั้งแต่สิบตันต่อปีแต่ไม่เกิน.....ตันต่อปี ให้ถือเป็นกิจการขนาดกลาง

(2) กิจการที่ก่อให้เกิดขยะอาหารตั้งแต่.....ตันต่อปีขึ้นไป ให้ถือเป็นกิจการขนาดใหญ่

(3) ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดหรือปรับปรุงช่วงปริมาณขยะอาหารให้เหมาะสมกับสภาพการดำเนินงานของแต่ละประเภทกิจการ

ข้อ 4 เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเป้าหมายต้องดำเนินการคัดแยกขยะอาหารออกจากขยะประเภทอื่นตั้งแต่แหล่งกำเนิดภายในอาคาร

ข้อ 5 เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเป้าหมายต้องจัดให้มีสถานที่รวบรวมและจัดเก็บขยะอาหารที่เหมาะสมและถูกสุขลักษณะ โดยต้องมีลักษณะอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

(1) มีการป้องกันการรั่วไหล การแพร่กระจายของกลิ่น และการเข้าถึงของสัตว์หรือพาหะนำโรค

(2) มีการจัดเก็บแยกจากขยะประเภทอื่นอย่างชัดเจน

(3) มีระบบรองรับปริมาณขยะอาหารที่เกิดขึ้นอย่างเพียงพอ

ข้อ 6 เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเป้าหมายต้องดำเนินการจัดการขยะอาหารเบื้องต้นภายในอาคารก่อนนำออกนอกสถานที่ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อ 7 การนำขยะอาหารออกจากอาคารเป้าหมายต้องดำเนินการโดยวิธีการที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อม และต้องสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในลำดับถัดไปได้

4.3.4 การจัดทำประกาศว่าด้วยรูปแบบรายงานและระบบข้อมูลอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

ตัวอย่าง (ร่าง) ประกาศคณะกรรมการ.....

เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการรายงานข้อมูลอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร และการจัดทำระบบข้อมูลกลาง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา .... แห่งพระราชบัญญัติ .... พ.ศ. .... คณะกรรมการ ..... ออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ในประกาศนี้

“อาหารส่วนเกิน” หมายความว่า อาหารส่วนที่คงเหลือเนื่องจากมีปริมาณมากเกินกว่าความต้องการของผู้ผลิต ผู้บริโภค หรือผู้จำหน่าย ซึ่งยังปลอดภัยสำหรับการบริโภคของมนุษย์ และให้รวมถึงอาหารมีอายุเกินวันที่ระบุให้ควรบริโภคก่อน

“ขยะอาหาร” หมายความว่า อาหารส่วนเกินที่ไม่เหมาะสมกับการบริโภคของมนุษย์

“อาคารเป้าหมาย” หมายความว่า อาคารหรือสถานประกอบการที่อยู่ภายใต้หน้าที่ตามประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกำหนดอาคารเป้าหมายและการจัดการขยะอาหาร พ.ศ. ....

“ระบบข้อมูลกลาง” หมายความว่า ระบบฐานข้อมูลที่จัดทำขึ้นเพื่อรองรับการจัดเก็บประมวลผล และแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับอาหารส่วนเกินและขยะอาหารระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้มีหน้าที่ตามประกาศนี้

ข้อ 2 เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเป้าหมายต้องจัดทำรายงานข้อมูลอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร และยื่นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบตามรูปแบบที่กำหนดในประกาศนี้

ข้อ 3 ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบกำหนดแบบฟอร์มรายงานข้อมูลอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยรายการดังต่อไปนี้

1) ข้อมูลพื้นฐานของสถานประกอบการ ได้แก่ ชื่อสถานประกอบการ ประเภทกิจการ สถานที่ตั้ง และขนาดพื้นที่ใช้สอย
2) ปริมาณและลักษณะของอาหารส่วนเกินที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงระยะเวลาที่กำหนด
3) วิธีการจัดการอาหารส่วนเกิน รวมถึงการส่งต่อหรือการนำไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ
4) ปริมาณขยะอาหารที่เกิดขึ้น และวิธีการจัดการในแต่ละช่วงระยะเวลาที่กำหนด

ข้อ 4 การรายงานให้ดำเนินการตามระยะเวลา วิธีการ และเงื่อนไขที่หน่วยงานที่รับผิดชอบกำหนด โดยอาจกำหนดให้รายงานเป็นรายเดือน รายไตรมาส หรือรายปี ตามความเหมาะสมของประเภทกิจการ

ข้อ 5 ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดให้มีระบบข้อมูลกลางในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อรองรับการยื่นรายงาน การจัดเก็บ และการประมวลผลข้อมูลตามประกาศนี้

ข้อ 6 ระบบข้อมูลกลางต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) สามารถรับและจัดเก็บข้อมูลจากอาคารเป้าหมายในรูปแบบเดียวกัน
2) สามารถเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้
3) มีมาตรการรักษาความถูกต้อง ครบถ้วน และความน่าเชื่อถือของข้อมูล

ข้อ 7 ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบข้อมูลและการประกันคุณภาพข้อมูล เพื่อให้ข้อมูลที่ได้รับมีความถูกต้อง ครบถ้วน และสามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อ 8 เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีอำนาจเข้าตรวจสอบเอกสารหรือข้อมูลของอาคารเป้าหมายตามสมควรแก่กรณี รวมทั้งอาจกำหนดให้มีการตรวจประเมินสถานประกอบการเป็นระยะ

ข้อ 9 ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่ตามประกาศนี้ไม่จัดทำรายงาน หรือจัดทำรายงานอันเป็นเท็จหรือไม่ครบถ้วน ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีอำนาจสั่งให้แก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากไม่ปฏิบัติตามให้ดำเนินการตามมาตรา .... แห่งพระราชบัญญัติ .... พ.ศ. ....

4.3.5 การจัดทำกฎหมายว่าด้วยการยกเว้นความรับผิดจากการบริจาคอาหารส่วนเกิน

การออกแบบกลไกทางกฎหมายเพื่อยกเว้นความรับผิดจากการบริจาคอาหารส่วนเกินสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบใน 2 แนวทาง ซึ่งมีโครงสร้างทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ดังนี้

ประการแรก การตรากฎหมายเฉพาะ (standalone legislation)

การตรากฎหมายเฉพาะจะเป็นการยก “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองการบริจาคอาหารส่วนเกิน พ.ศ. ...” แนวทางนี้มีข้อได้เปรียบในเชิงความชัดเจนของหลักการและขอบเขตการบังคับใช้ เนื่องจากสามารถกำหนดนิยาม ขอบเขตสิทธิ หน้าที่ และเงื่อนไขความรับผิดไว้โดยเฉพาะ ทำให้เกิดความแน่นอนทางกฎหมาย (legal certainty) และสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ประกอบการในการบริจาคอาหารส่วนเกิน อย่างไรก็ดี การตรากฎหมายลักษณะนี้อาจใช้ระยะเวลานาน และต้องพิจารณาความซ้ำซ้อนหรือความเชื่อมโยงกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ประการที่สอง การออกกฎหมายลำดับรองภายใต้กฎหมายแม่ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับกฎกระทรวง

โดยเป็นการออก “กฎกระทรวงภายใต้ (ร่าง) พระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. ...” ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับการกำกับเชิงระบบ (system-based regulation) เนื่องจากสามารถบูรณาการมาตรการด้านการบริจาคอาหารเข้ากับลำดับขั้นการจัดการทรัพยากร (waste hierarchy) ได้โดยตรง อีกทั้งมีความยืดหยุ่นสูงและสามารถปรับปรุงรายละเอียดตามบริบทการบังคับใช้ได้รวดเร็วกว่า

กรณีศึกษาของสิงคโปร์

แนวทางของสิงคโปร์ออกแบบกฎหมายในลักษณะความคุ้มครองแบบมีเงื่อนไข (conditional liability protection) ตามกฎหมาย Good Samaritan Food Donation Act 2024 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2025 โดยมิได้กำหนดการยกเว้นความรับผิดแบบเด็ดขาด หากแต่กำหนดเงื่อนไขที่ผู้บริจาคต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ได้แก่

- อาหารต้องไม่เป็นอันตรายหรือไม่เหมาะสมในขณะที่พ้นจากการครอบครองของผู้บริจาค
- ต้องมีการแจ้งข้อมูลที่จำเป็นต่อการจัดการอาหาร เช่น วิธีการเก็บรักษา หรือระยะเวลาที่ปลอดภัยในการบริโภค
- ผู้บริจาคต้องได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร (reasonable measures) เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายด้านความปลอดภัยและสุขลักษณะอาหาร

ในขณะที่สาระสำคัญอยู่ที่ความคุ้มครองมีลักษณะเป็นเงื่อนไขการพิสูจน์ กล่าวคือหากไม่สามารถแสดงให้เห็นว่าปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ความคุ้มครองจะสิ้นสุดลงโดยอัตโนมัติ โดยไม่ต้องมีการเพิกถอนโดยรัฐเป็นรายกรณี ซึ่งช่วยลดภาระการกำกับดูแลและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

นอกจากนี้ แนวทางของสิงคโปร์มิได้ใช้มาตรการยกเว้นความรับผิดเพียงลำพัง แต่ผสานเข้ากับกฎหมายด้านการจัดการขยะอาหาร ได้แก่ Resource Sustainability Act 2019 และกฎลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกำหนดหน้าที่เชิงบังคับ (command and control) เช่น การคัดแยก การบำบัด และการ

รายงานขยะอาหาร ขณะที่กฎหมาย Good Samaritan ทำหน้าที่เป็น แรงจูงใจเชิงกฎหมาย (legal incentive) เพื่อผลักดันให้เกิดการนำอาหารส่วนเกินกลับมาใช้ประโยชน์

สำหรับบริบทของประเทศไทยคณะผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางที่เหมาะสมควรเป็นการบูรณาการกลไกยกเว้นความรับผิดเข้ากับกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนมากกว่าการออกกฎหมายแยกส่วน เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับลำดับขั้นการจัดการอาหารส่วนเกิน และสามารถเชื่อมโยงกับมาตรการด้านภาษี การรายงาน และการกำกับดูแลได้อย่างเป็นระบบในระยะยาว โดยอย่างน้อยในกฎกระทรวงต้องมีรายละเอียดดังนี้

1. คำนิยาม

“อาหาร” หมายความว่า อาหารตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร

“อาหารส่วนเกิน” หมายความว่า อาหารส่วนที่คงเหลือเนื่องจากมีปริมาณมากเกินกว่าความต้องการของผู้ผลิต ผู้บริโภค หรือผู้จำหน่าย ซึ่งยังปลอดภัยสำหรับการบริโภคของมนุษย์ และให้รวมถึงอาหารมีอายุเกินวันที่ระบุให้ควรบริโภคก่อน

“บริจาคอาหาร” หมายความว่า การให้ การส่งมอบ การโอน หรือการส่งต่ออาหารโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือประโยชน์ตอบแทนในเชิงพาณิชย์ เพื่อวัตถุประสงค์ในทางสาธารณกุศล การกุศล การสงเคราะห์ หรือประโยชน์สาธารณะ

“ผู้บริจาคอาหาร” หมายความว่า บุคคลธรรมดา นิติบุคคล ผู้ประกอบการ ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้จำหน่าย ผู้ให้บริการอาหาร สถานประกอบกิจการ โรงแรม ภัตตาคาร ร้านอาหาร ห้างสรรพสินค้า ซูเปอร์มาร์เก็ต ตลาด สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล มูลนิธิ สมาคม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือเอกชน ซึ่งบริจาคอาหารด้วยตนเอง หรือส่งมอบอาหารที่ตนได้รับมาเพื่อบริจาคต่อไปโดยไม่มีค่าตอบแทน

“องค์กรจัดการอาหารส่วนเกิน” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน วิสาหกิจเพื่อสังคม หรือกลุ่มบุคคล ซึ่งดำเนินกิจกรรมรับมอบอาหารส่วนเกินเพื่อนำไปส่งต่อเพื่อการบริโภคของมนุษย์ หรือนำไปจัดการตามหลักลำดับการจัดการขยะอาหาร และให้รวมถึงบุคคลที่มีส่วนร่วมดำเนินการรับมอบและส่งต่ออาหารส่วนเกินขององค์กรหรือรับมอบจากองค์กรเพื่อส่งต่อให้ผู้บริโภค ไม่ว่าจะมีหรือไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร และไม่ว่าจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม

“ผู้รับประโยชน์ปลายทาง” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับอาหารเพื่อการบริโภคจากผู้รับอาหารหรือจากผู้บริจาคอาหารโดยตรง

“ปลอดภัย” หมายความว่า ไม่มีสภาพอันอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือชีวิตของผู้บริโภคเมื่อบริโภคตามวิธีปกติ หรือตามคำแนะนำที่กำหนดไว้

“เหมาะสมต่อการบริโภค” หมายความว่า ยังคงคุณภาพ ขั้นต่ำ สภาพ ลักษณะ ความสะอาด และความสมบูรณ์ของอาหารในระดับที่บุคคลทั่วไปพึงบริโภคได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย มาตรฐาน หรือข้อกำหนดด้านสุขลักษณะและความปลอดภัยอาหาร

“ข้อมูลกำกับอาหารบริจาค” หมายความว่า ข้อมูลที่จำเป็นเพื่อให้ผู้รับอาหารหรือผู้รับประโยชน์ปลายทางสามารถเก็บรักษา ขนส่ง จัดเตรียม อุ่น หรือบริโภคอาหารได้โดยปลอดภัย รวมถึงแหล่งที่มา วัน

และเวลาที่จัดเตรียม สภาพการเก็บรักษา อุณหภูมิที่เหมาะสม ระยะเวลาที่ควรบริโภค คำเตือนสารก่อภูมิแพ้ และข้อจำกัดอื่นที่จำเป็น

"ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง" หมายความว่า การกระทำหรือการงดเว้นกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังอย่างร้ายแรงในลักษณะที่บุคคลซึ่งอยู่ในฐานะและภาวะเช่นเดียวกันย่อมไม่พึงกระทำ หรือย่อมไม่งดเว้นกระทำ และเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอย่างมีนัยสำคัญ

2. หลักการคุ้มครองและขอบเขตการยกเว้นความรับผิด

ข้อ 1 ผู้บริจาคอาหารซึ่งได้บริจาคอาหารโดยสุจริตและปฏิบัติตามเงื่อนไขให้ได้รับความคุ้มครองจากความรับผิดทางแพ่งและความรับผิดทางอาญาอันเกิดจากความตาย การเจ็บป่วย การบาดเจ็บ หรือความเสียหายต่อร่างกายของผู้รับประโยชน์ปลายทาง ซึ่งมีสาเหตุโดยตรงจากการบริโภคอาหารดังกล่าว

ข้อ 2 ความคุ้มครองจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อผู้บริจาคอาหารพิสูจน์ได้ว่า ในเวลาที่อาหารพ้นจากการครอบครองหรือการควบคุมของตน

1) อาหารนั้นยังปลอดภัยและเหมาะสมต่อการบริโภค
2) ผู้บริจาคได้ใช้มาตรการที่สมควรทั้งหมดตามพฤติการณ์เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยอาหารและสุขลักษณะอาหาร
3) ในกรณีที่อาหารนั้นจำเป็นต้องเก็บรักษา ขนส่ง อุ่น หรือบริโภคภายใต้เงื่อนไขเฉพาะเพื่อให้ยังคงปลอดภัยและเหมาะสม ผู้บริจาคได้แจ้งเงื่อนไขดังกล่าวแก่ผู้รับอาหารอย่างชัดเจน
4) ในกรณีที่อาหารนั้นจะยังคงปลอดภัยและเหมาะสมได้เพียงภายในระยะเวลาหนึ่งหลังพ้นจากการครอบครองหรือการควบคุม ผู้บริจาคได้แจ้งระยะเวลาดังกล่าวแก่ผู้รับอาหารอย่างชัดเจน
5) ผู้บริจาคได้จัดทำหรือส่งมอบข้อมูลกำกับอาหารบริจาคตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบที่กำหนด
6) การบริจาคนั้นมิได้กระทำโดยเจตนาทุจริตหรือโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง[195]

[195] มาตรานี้มีสาระสอดคล้องอย่างใกล้ชิดกับรูปแบบของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งกำหนด 4 เงื่อนไขหลักก่อนที่ความคุ้มครองจะเกิดขึ้น ได้แก่ อาหารต้องไม่ unsafe หรือ unsuitable เมื่อพ้นจากการควบคุมของผู้บริจาค ต้องแจ้งเงื่อนไขการจัดการ ต้องแจ้งเวลาจำกัดที่อาหารยังปลอดภัย และต้องใช้มาตรการที่ปฏิบัติได้อย่างสมควรทั้งหมดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายด้าน food safety และ food hygiene

3. เงื่อนไขและหน้าที่ของผู้บริจาคอาหาร

ข้อ 1 ผู้บริจาคอาหารต้องคัดแยกอาหารส่วนเกินออกจากอาหารที่ห้ามบริโภค อาหารหมดอายุ อาหารเสื่อมสภาพ หรืออาหารที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ โดยต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ข้อ 2 ห้ามมิให้ผู้ใดบริจาคอาหารในกรณีดังต่อไปนี้

1) อาหารที่มีกลิ่น สี รส สภาพภายนอก หรือบรรจุภัณฑ์ผิดปกติในลักษณะอันควรสงสัยว่าไม่ปลอดภัย
2) อาหารที่เก็บรักษาไม่เป็นไปตามอุณหภูมิหรือเงื่อนไขที่จำเป็นต่อความปลอดภัย และไม่อาจพิสูจน์ย้อนหลังได้ว่าอาหารยังปลอดภัย
3) อาหารที่มีการปนเปื้อน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการปนเปื้อน

ข้อ 3 ผู้บริจาคอาหารต้องแจ้งข้อมูลกำกับอาหารบริจาคแก่ผู้รับอาหารเท่าที่จำเป็นอย่างน้อยดังต่อไปนี้

1) ชนิดหรือประเภทของอาหาร
2) แหล่งที่มา หรือข้อมูลอันทำให้สามารถตรวจสอบแหล่งที่มาได้
3) วันและเวลาที่ผลิต จัดเตรียม ปรุงสุก เปิดบรรจุภัณฑ์ หรือแช่แข็ง แล้วแต่กรณี
4) วิธีเก็บรักษาและอุณหภูมิที่เหมาะสม
5) ระยะเวลาที่ควรบริโภคหรือเวลาสิ้นสุดที่อาหารยังคงปลอดภัย
6) วิธีอุ่นหรือจัดเตรียมก่อนบริโภค หากมี
7) สารก่อภูมิแพ้หรือข้อควรระวังสำคัญ หากมี[196]

ข้อ 4 ผู้บริจาคอาหารต้องเก็บรักษา ขนส่ง และส่งมอบอาหารด้วยวิธีการอันไม่ทำให้อาหารนั้นเสื่อมคุณภาพ ปนเปื้อน หรือกลายเป็นอันตราย โดยเฉพาะอาหารสด อาหารพร้อมบริโภค อาหารแช่เย็น และอาหารแช่แข็ง ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เฉพาะตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือประกาศ[197]

ข้อ 5 ผู้บริจาคอาหารซึ่งเป็นผู้ประกอบการตามประเภท ขนาด หรือเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องจัดให้มีระบบคัดแยก ตรวจประเมิน และบันทึกข้อมูลอาหารส่วนเกินที่นำไปบริจาค เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบย้อนกลับและการพิสูจน์การปฏิบัติตามเงื่อนไข

4. หน้าที่ขององค์กรจัดการอาหารส่วนเกิน

ข้อ 1 องค์กรจัดการอาหารส่วนเกินต้องตรวจรับอาหารด้วยความระมัดระวังตามสมควร และต้องไม่รับอาหารที่ปรากฏโดยชัดแจ้งว่าไม่ปลอดภัย ไม่เหมาะสม หรือไม่อาจเก็บรักษาต่อไปได้โดยปลอดภัย

---

[196] แนวทางนี้สอดคล้องกับคู่มือทางการของ Singapore Food Agency ซึ่งระบุว่าผู้บริจาคควรแจ้งแหล่งที่มา สภาพอาหาร วันหมดอายุ ประเภทอาหาร ข้อมูลสารก่อภูมิแพ้ เงื่อนไขการเก็บรักษา และช่วงเวลาที่ควรบริโภค รวมทั้งคำแนะนำการอุ่นอาหารในกรณีอาหารปรุงสุก

[197] คู่มือทางการของสิงคโปร์กำหนดตัวอย่างแนวปฏิบัติไว้ค่อนข้างชัด เช่น อาหารร้อนควรเก็บเหนือ 60 องศาเซลเซียส อาหารเย็นควรต่ำกว่า 5 องศาเซลเซียส เนื้อสัตว์และปลาที่แช่เย็นควรมีอุณหภูมิแกนกลางไม่เกิน 4 องศาเซลเซียส และของแช่แข็งไม่เกิน -18 องศาเซลเซียส ตลอดจนแนะนำให้มีบันทึกการขนส่งและส่งมอบอาหารไว้ประกอบการตรวจสอบ

ข้อ 2 เมื่อองค์กรจัดการอาหารส่วนเกินได้รับข้อมูลกำกับอาหารบริจาคแล้ว ต้องเก็บรักษา จัดเตรียม ขนส่ง และแจกจ่ายอาหารตามเงื่อนไขที่ผู้บริจาคแจ้งไว้ หรือตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หากฝ่าฝืนโดยเป็นเหตุให้อาหารไม่ปลอดภัย ต้องรับผิดตามกฎหมาย และผู้บริจาคไม่เสียสิทธิในความคุ้มครอง หากพิสูจน์ได้ว่าตนได้ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว[198]

ข้อ 3 องค์กรจัดการอาหารส่วนเกินซึ่งรวบรวมอาหารจากหลายแหล่งเพื่อนำไปแจกจ่ายต่อ ต้องมีระบบแยกประเภทอาหาร ระบบควบคุมอุณหภูมิ และระบบบันทึกข้อมูลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

5. ข้อยกเว้นและกรณีที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง

ข้อ 1 ความคุ้มครองการรับผิดไม่ใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้

1) ผู้บริจาคอาหารหรือองค์กรจัดการอาหารส่วนเกินกระทำการโดยทุจริต
2) ผู้บริจาคอาหารหรือองค์กรจัดการอาหารส่วนเกินกระทำการโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
3) มีการปกปิดข้อเท็จจริงสำคัญเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความเหมาะสมของอาหาร
4) มีการปลอมแปลงวันผลิต วันหมดอายุ แหล่งที่มา หรือข้อมูลกำกับอาหารบริจาค
5) มีการเรียก รับ หรือยอมรับค่าตอบแทนเชิงพาณิชย์อันเป็นการฝ่าฝืนลักษณะของการบริจาค
6) มีการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยอาหาร กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ในสาระสำคัญที่เป็นเหตุให้เกิดอันตราย

6. บทกำหนดโทษ

ข้อ 1 ผู้ใดเจตนาแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญเพื่อให้ตนหรือผู้อื่นได้รับความคุ้มครองต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ... ปี หรือปรับไม่เกิน ... บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข้อ 2 ผู้ใดปลอมแปลงหรือแก้ไขข้อมูลกำกับอาหารบริจาค บันทึกอุณหภูมิ วันผลิต วันหมดอายุ หรือข้อมูลแหล่งที่มาโดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ... ปี หรือปรับไม่เกิน ... บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

[198] หลักคิดนี้ตรงกับคำอธิบายของรัฐบาลสิงคโปร์ที่ว่า ผู้รับอาหารเองก็มีหน้าที่ใช้ความระมัดระวังและปฏิบัติตามข้อมูลที่ผู้บริจาคแจ้งไว้ และหากองค์กรกระจายอาหารทำ due diligence แล้ว แต่ข้อมูลผิดพลาดเกิดจากผู้บริจาค ผู้บริจาคเป็นฝ่ายต้องรับผิด ขณะที่องค์กรกระจายอาหารยังคงได้รับความคุ้มครองในส่วนของตนได้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมควบคุมมลพิษ. (2024). *รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2566*. สืบค้นจาก https://www.pcd.go.th/ebook/book18/PCD%202024.html

กรมควบคุมมลพิษ. (2024a). *รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2567*. สืบค้นจาก https://www.pcd.go.th/publication/36174/

กรมควบคุมมลพิษ. (2024b). แผนที่นำทางการจัดการขยะอาหาร (พ.ศ. 2566–2573) และแผนปฏิบัติด้านการจัดการขยะอาหาร ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2566–2570). กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรมควบคุมมลพิษ. (2025). *ประกาศคณะอนุกรรมการด้านการลดขยะอาหาร เรื่อง แนวปฏิบัติความปลอดภัยอาหารสำหรับการบริจาคอาหาร พ.ศ. 2568*. สืบค้นจาก https://www.pcd.go.th/garbage/

กรมควบคุมมลพิษ. (2025a). *รายงานสถานการณ์สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2567*. สืบค้นจาก https://www.pcd.go.th/publication/35729/

กรุงเทพธุรกิจ. (2025). *ยังคุมไม่ได้ ไฟไหม้บ่อขยะ ควันพิษลอยปกคลุมเมือง จ่อประกาศพื้นที่ภัยพิบัติ*. สืบค้นจาก https://www.bangkokbiznews.com/news/news-update/1162629

พรไพลิน จุลพันธ์. (2025). *เปิดสถิติปี 2567 ต่างชาติเที่ยวไทย 35.54 ล้านคน ส่อง 10 อันดับเดินทางสูงสุด*. สืบค้นจาก https://www.bangkokbiznews.com/business/business/1160350

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2025). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560–2564)*. สืบค้นจาก https://www.nesdc.go.th/wordpress/wp-content/uploads/2025/02/article_20170202134836.pdf

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2025a). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570)*. สืบค้นจาก https://www.nesdc.go.th/wordpress/wp-content/uploads/2025/02/article_file_20230307173518.pdf

SDG Move. (ม.ป.ป.). *ชื่อเป้าหมายย่อยและตัวชี้วัด*. สืบค้นจาก https://www.sdgmove.com/sdg-101/

ภาษาต่างประเทศ

California Department of Resources Recycling and Recovery (CalRecycle). (2021). *Short-Lived Climate Pollutants: Organic Waste Reduction Regulations (SB 1383)*. สืบค้นจาก https://calrecycle.ca.gov/organics/slcp/

CalRecycle. (2021). *Food Recovery in California*. สืบค้นจาก https://calrecycle.ca.gov/organics/slcp/foodrecovery/

CalRecycle. (2024). *SB 1383 – Edible food recovery. California Department of Resources Recycling and Recovery.* สืบค้นจาก https://calrecycle.ca.gov/organics/slcp/foodrecovery

Chalak, A., Hasan, M., Abou-Daher, C., & Chaaban, J. (2023). *Policies and interventions to reduce food loss and waste in Japan*. Waste Management, 9(1), 18.

Congressional Research Service. (2023). *Policy issues involving food loss and waste (CRS Report No. IF10317)*. สืบค้นจาก https://www.congress.gov/crs-product/IF10317

Consumer Affairs Agency (CAA). (2024). *Basic Policy for Promoting Food Loss Reduction.* สืบค้นจาก https://www.caa.go.jp/en/policy/consumer_policy/assets/consumer_education_cms201_20250421_0002.pdf

Consumer Affairs Agency (CAA), Government of Japan. (2023). *Food loss and waste reduction in Japan. Tokyo: Consumer Affairs Agency*. สืบค้นจาก https://www.caa.go.jp/en/policy/consumer_policy/assets/consumer_education_cms201_250925_02.pdf

Consumer Affairs Agency, Government of Japan. (2020). *White paper on consumer affairs 2020: Summary.* สืบค้นจาก https://www.caa.go.jp/en/publication/annual_report/2020/white_paper_summary_07.html

Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water. (2017). *National food waste strategy.* สืบค้นจาก https://www.dcceew.gov.au/environment/protection/waste/publications/national-food-waste-strategy

Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water. (2023). *Roadmap for reducing Australia's food waste by half by 2030. Australian Government.* สืบค้นจาก https://www.dcceew.gov.au/sites/default/files/documents/roadmap-reducing-food-waste.pdf

Direction générale des Finances publiques. (n.d.). *VAT.* สืบค้นจาก https://www.impots.gouv.fr/international-professionnel/vat

Divert, Inc. (2024). *Obstacles to donating surplus food across the food supply chain.* สืบค้นจาก https://divertinc.com/obstacles-to-donating-surplus-food-across-the-food-supply-chain/

European Commission. (2017). *Commission Notice: EU guidelines on food donation (2017/C 361/01).* Official Journal of the European Union, C 361, 1–28. สืบค้นจาก https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017XC1025(01)

European Commission. (2018). *Guidelines for the feed use of food no longer intended for human consumption (2018/C 133/02).* สืบค้นจาก https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0416(01)

European Commission. (2018a). *Market study on date marking and other information provided on food labels and food waste prevention.* Luxembourg: Publications Office of the European Union. สืบค้นจาก https://food.ec.europa.eu/system/files/2018-07/fw_lib_srp_date-marking.pdf

European Commission. (2019). *Commission Delegated Decision (EU) 2019/1597 of 3 October 2019 supplementing Directive 2008/98/EC as regards a common methodology and minimum quality requirements for the uniform measurement of levels of food waste.* Official Journal of the European Union, L 262, 8–11. สืบค้นจาก https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019D1597

European Commission. (2019a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The European Green Deal (COM(2019) 640 final).* Brussels: European Commission. สืบค้นจาก https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC064

European Commission. (2020). *A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system.* สืบค้นจาก https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

European Commission. (2020a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A new Circular Economy Action Plan – For a cleaner and more competitive Europe (COM/2020/98 final).* Brussels: European Commission. สืบค้นจาก https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0098

European Commission. (2020b). *EU actions against food waste: Best practices among Member States.* สืบค้นจาก https://food.ec.europa.eu/document/download/9192a03b-02e4-4cae-864f-7511a7937454_en

European Commission. (2024). *EU Platform on Food Losses and Food Waste.* สืบค้นจาก https://food.ec.europa.eu/food-safety/food-waste/eu-actions-against-food-waste/eu-platform-food-losses-and-food-waste_en

European Commission. (n.d.). *France: VAT rules.* สืบค้นจาก https://vat-one-stop-shop.ec.europa.eu/national-vat-rules/france-vat-rules_en

European Court of Auditors. (2016). *Combating food waste: An opportunity for the EU to improve the resource-efficiency of the food supply chain (Special Report No. 34/2016).* สืบค้นจาก https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr16_34/sr_food_waste_en.pdf

Feeding New York State. (2024). *Feeding New York State position statement on the federal government shutdown.* สืบค้นจาก https://feedingnys.org/feeding-new-york-state-position-statement-on-the-federal-government-shutdown/

Food from the Heart. (n.d.). *Donations: Frequently asked questions.* สืบค้นจาก https://www.foodfromtheheart.sg/faq/donations

Food Standards Australia New Zealand. (2024). *Food safety standards.* สืบค้นจาก https://www.foodstandards.gov.au/sites/default/files/2024-11/Safe%20Food%20Australia_27112024%20-%20web.pdf

Food Tank. (2024). *Zero waste strategies tackle liability fears in food donation. สืบค้น*จาก https://foodtank.com/news/2024/12/zero-waste-strategies-tackles-liability-fears-in-food-donation/

Goldstein, N. (2023). *Detroit sustainability office launches compost pilot.* สืบค้นจาก https://www.biocycle.net/detroit-sustainability-office-launches-compost-pilot/

Government of Japan. (2019). *Japan takes action to reduce food loss.* สืบค้นจาก https://www.gov-online.go.jp/eng/publicity/book/hlj/html/201911/201911_09_en.html

Harvard Law School Food Law and Policy Clinic. (2017). *Opportunities to reduce food waste in the 2018 Farm Bill.* สืบค้นจาก https://chlpi.org/wp-content/uploads/2013/12/Opportunities-to-Reduce-Food-Waste-in-the-2018-Farm-Bill_May-2017.pdf

Harvard Law School Food Law and Policy Clinic. (2023). *Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act fact sheet.* สืบค้นจาก https://chlpi.org/wp-content/uploads/2023/03/Emerson-Fact-Sheet.pdf

Inland Revenue Authority of Singapore. (n.d.). *Donations & tax deductions.* สืบค้นจาก https://www.iras.gov.sg/taxes/other-taxes/charities/donations-tax-deductions

Institute for Global Environmental Strategies (IGES). (2023). *Japan's practices on food waste reduction. Hayama, Japan: Institute for Global Environmental Strategies*.

สืบค้นจาก https://www.iges.or.jp/en/pub/japan-s-practices-food-waste-reduction/en

Institute for Studies in Happiness, Economy and Society (ishes.org). (2023). *October is the Month for Food Loss Reduction.* สืบค้นจาก https://www.ishes.org/en/happy_news/2023/hpy_id003474.html

Internal Revenue Service. (2024). *Publication 526: Charitable contributions.* สืบค้นจาก https://www.irs.gov/publications/p526

Konichivalue. (2023). *How I donated to a Japanese charity and got tax deducted.* สืบค้นจาก https://www.konichivalue.com/p/how-i-donated-to-a-japanese-charity

Kyoto University Fund. (n.d.). *Tax benefits.* สืบค้นจาก https://www.kikin.kyoto-u.ac.jp/en/tax-benefits/

Law of Australia. (2005). *Civil Liability Amendment (Food Donations) Act 2005 No 16.* สืบค้นจาก https://legislation.nsw.gov.au/view/whole/html/repealed/current/act-2005-016

Laws of Japan. (2019).*The Act on Promotion of Food Loss and Waste Reduction.*

Laws of Singapore. (2019). *Resource Sustainability Act 2019 (No. 29 of 2019)*. Singapore Statutes Online. สืบค้นจาก https://sso.agc.gov.sg/act/RSA2019

Laws of Singapore. (2020). *Sales of Food Act 1973 (Rev. Ed. 2020).* สืบค้นจาก https://sso.agc.gov.sg//Act/SFA1973

Laws of Singapore. (2024). *Resource Sustainability (Amendment) Regulations 2024 (S 194/2024).* Singapore Statutes Online. สืบค้นจาก https://sso.agc.gov.sg/SL/RSA2019-S194-2024

Library of Congress. (2019). *Japan: Diet Passes New Act Aimed at Reducing Food Loss.* สืบค้นจาก https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2019-10-09/japan-diet-passes-new-act-aimed-at-reducing-food-loss/

LightBlue Consulting. (2022). *Which countries have laws against food waste? What restaurants need to know (Part 2).* สืบค้นจาก https://www.lightblueconsulting.com/post/which-countries-have-laws-against-food-waste-what-restaurants-need-to-know-part-2

Long Beach Department of Public Works. (2022). *Food Recovery Requirement For Businesses.* สืบค้นจาก https://www.longbeach.gov/lbrecycles/waste-reduction/edible-food-recovery/food-recovery-requirements-for-businesses/

Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, (2024). *Lutte contre le gaspillage alimentaire : les lois française.* สืบค้นจาก https://agriculture.gouv.fr/lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire-les-lois-francaises

Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (MAFF). (2023). *Food Waste Recycling*. สืบค้นจาก https://www.maff.go.jp/e/policies/env/frecycle.html

Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries. (2020). *Annual report on food, agriculture and rural areas in Japan FY2018.* สืบค้นจาก https://www.maff.go.jp/e/data/publish/attach/pdf/index-160.pdf

Ministry of the Environment and Water Resources Singapore. (2019). *Zero Waste Masterplan Singapore.* สืบค้นจาก https://isomer-user-content.by.gov.sg/23/85029cae-9ba1-4144-8a52-26c7f86c04ba/zero-waste-masterplan.pdf

Ministry of the Environment, Government of Japan. (2023). *MOE Japan Discloses the Estimated Amount of Japan's Food Loss and Waste Generated in FY2022* สืบค้นจาก https://www.env.go.jp/en/press/press_02937.html

National Environmental Agency (Singapore). (2025). *Food Waste Management.* สืบค้นจาก https://www.nea.gov.sg/our-services/waste-management/3r-programmes-and-resources/food-waste-management

National Environmental Agency (Singapore). (n.d.). *3R Fund.* สืบค้นจาก https://www.nea.gov.sg/programmes-grants/grants-and-awards/3r-fund

National Environment Agency (Singapore). (n.d.). *3R guidebook for hotels*. สืบค้นจาก https://www.nea.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/3r-guidebook-for-hotels.pdf

National Environment Agency (Singapore). (n.d.). *Food waste management.* สืบค้นจาก https://www.nea.gov.sg/our-services/waste-management/3r-programmes-and-resources/food-waste-management

Natural Resources Defense Council. (2018). *A farmer's guide to the New York Farm to Food Bank tax credit.* สืบค้นจาก https://www.nrdc.org/sites/default/files/farmers-guide-new-york-farm-to-food-bank-tax-credit-appendix.pdf

New South Wales Environment Protection Authority. (n.d.). *FOGO mandates and rollout*. สืบค้นจาก https://www.epa.nsw.gov.au/Your-environment/Recycling-and-reuse/business-government-recycling/Food-organics-and-garden-organics/fogo-mandates-and-rollout

New York Codes, Rules and Regulations (6 NYCRR Part 350). (2021). *Food Donation and Food Scraps Recycling Regulations.* สืบค้นจาก https://extapps.dec.ny.gov/docs/materials_minerals_pdf/adoptedpart350.pdf

New York State Department of Environmental Conservation. (2024). *Food donation and food scraps recycling law.* สืบค้นจาก https://dec.ny.gov/environmental-protection/recycling-composting/organic-materials-management/food-donation-scraps-recycling-law

Nierenberg, D. (2024). *California just became the first state to ban "sell by" dates on food. Food & Wine*. สืบค้นจาก https://www.foodandwine.com/california-bans-sell-by-dates-8723111

NYC Food Policy Center at Hunter College. (2023). *Food Donation Improvement Act Will Encourage Donations, Reduce Food Waste.* สืบค้นจาก https://www.nycfoodpolicy.org/food-policy-snapshot-food-donation-improvement-act/

Okayama, T., & Watanabe, K. (2024). *Performance of the Food Waste Recycling Law in Japan with reference to SDG 12.3. Recycling, 9(1), 18.* สืบค้นจาก https://doi.org/10.3390/recycling9010018

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). *A stocktaking of food loss and waste policies in Australia*. สืบค้นจาก https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issue-focus/food-loss-and-waste/A%20Stocktaking%20of%20FLW-Australia.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2021). *A stocktaking of food loss and waste policies: Japan. Paris: OECD Publishing.* สืบค้นจาก https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issue-focus/food-loss-and-waste/A%20Stocktaking%20of%20FLW-Japan.pdf

République française. (2016). *Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire.* Journal officiel de la République française.

République française. (2019). *Ordonnance n° 2019-1069 du 21 octobre 2019 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire.* Journal officiel de la République française.

République française. (2020). *Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire*. Journal officiel de la République française.

San Benito County Integrated Waste Management. (2022). *SB 1383 Mandatory Edible Food Recovery Requirements* สืบค้นจาก https://www.sanbenitocountyca.gov/

departments/resource-management-agency/integrated-waste-management/short-lived-climate-pollutants-sb-1383/sb-1383-mandatory-edible-food-recovery-requirements

SeafoodSource. (2021). *Japan's hometown tax donation program a boon to local seafood sales.* สืบค้นจาก https://www.seafoodsource.com/news/supply-trade/japans-hometown-tax-donation-program-a-boon-to-local-seafood-sales

Shapiro, E. (2023, May 2). *Food waste laws in the U.S.: What businesses need to know.* Shapiro Law Blog. สืบค้นจาก https://shapiroe.com/blog/food-waste-laws-us/

Singapore Food Agency. (n.d.). *Guidelines for food donation.* Government of Singapore. สืบค้นจาก https://www.sfa.gov.sg/docs/default-source/food-donation/guidelines-for-food-donation.pdf

SME Japan. (2022). *Furusato Nozei: Japan's hometown tax donation program*. สืบค้นจาก https://www.smejapan.com/japan-business-guides/tax-accounting-japan/furusato-nozei/

The Economist. (2017.*) Food Sustainability Index 2017: France continues to set the pace.* สืบค้นจาก https://impact.economist.com/projects/foodsustainability/blogs/1512-2/

The Global Foodbanking Network. (2025). *Pioneers in the Flight Against Food Waste: Implementation of Food Waste Deterrence Policies in South Korea, France, and Peru.* สืบค้นจาก https://www.foodbanking.org/wp-content/uploads/2025/02/Full-Paper-Pioneers-in-Fight-Against-Food-Waste.pdf

The Global Foodbanking *Network. (n.d.) Australia: Policy Highlights and Opportunities*. สืบค้นจาก https://atlas.foodbanking.org/country/australia/

U.S. Congress. (2007). *S.2420. Food Donation Act of 2007. 110th Congress.* สืบค้นจาก https://www.congress.gov/bill/110th-congress/senate-bill/2420/text/is

U.S. Congress. (2023). *Food Donation Improvement Act of 2022*. สืบค้นจาก https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/7640

U.S. Department of Agriculture & U.S. Environmental Protection Agency. (2024). *National strategy for reducing food loss and waste and recycling organics.* สืบค้นจาก https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/NATIONAL-STRATEGY-FOR-REDUCING-FOOD-LOSS-AND-WASTE-AND-RECYCLING-ORGANICS.pdf

U.S. Department of Agriculture (USDA). (2023). *Food Donation Improvement Act Factsheet*. สืบค้นจาก https://www.usda.gov/food-donation-improvement-act

U.S. Department of Agriculture. (2023). *Tax benefits for food donation: Enhanced deduction guidelines.* สืบค้นจาก https://www.usda.gov/food-loss-waste/tax-deductions

U.S. Department of Agriculture. (2024). *National Strategy for Reducing Food Loss and Waste and Recycling Organics.* สืบค้นจาก https://www.epa.gov/system/files/documents/2025-02/14451_food-waste-strategy_v5_508.pdf

U.S. Department of Agriculture. (n.d.). *Frequently asked questions about the Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act.* สืบค้นจาก https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/usda-good-samaritan-faqs.pdf

U.S. Department of Agriculture. (n.d.). *U.S. food loss and waste 2030 champions*. สืบค้นจาก https://www.usda.gov/about-food/food-safety/food-loss-and-waste/us-food-loss-and-waste-2030-champions

U.S. Environmental Protection Agency. (2025). *United States 2030 food loss and waste reduction goal.* สืบค้นจาก https://www.epa.gov/sustainable-management-food/united-states-2030-food-loss-and-waste-reduction-goal

U.S. General Services Administration. (n.d.). *Federal Acquisition Regulation: Subpart 26.4 Food donations to nonprofit organizations.* สืบค้นจาก https://www.acquisition.gov/far/subpart-26.4

United Nations Environment Programme (2024). *Global Waste Management Outlook 2024: Beyond an age of waste – Turning rubbish into a resource.* สืบค้นจาก https://wedocs.unep.org/20.500.11822/44939

United States Code. (n.d.). *26 U.S.C. § 170(e)(3)(C) Charitable, etc., contributions and gifts (Internal Revenue Code).* สืบค้นจาก https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2022-title26/html/USCODE-2022-title26-subtitleA-chap1-subchapB-partVI-sec170.htm

United States Code. (n.d.). *42 U.S.C. § 1791 Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act.* สืบค้นจาก https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/1791

University of Arkansas School of Law. (2008). *Federal enhanced tax deduction for food donation.* สืบค้นจาก https://law.uark.edu/service-outreach/food-recovery-project/FedFoodDonation2008.pdf

University of Arkansas School of Law. (n.d.). *Legal guide to the Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act* สืบค้นจาก https://law.uark.edu/service-outreach/food-recovery-project/Legal-Guide-to-the-BEA-Haley-Final.pdf

Voice of America (VOA) Learning English. (2021). *Japanese companies use technology to fight food waste.* สืบค้นจาก https://learningenglish.voanews.com/a/japanese-companies-use-technology-to-fight-food-waste/5797580.html

Walsh, M. W. (2021). *Waste not. Harvard Magazine*. สืบค้นจาก https://www.harvardmagazine.com/2021/10/feature-waste-not

Waste360. (2020). *Japan uses artificial intelligence to fight food waste.* สืบค้นจาก https://www.waste360.com/food-waste/japan-uses-artificial-intelligence-to-fight-food-waste

World Economic Forum. (2025). *Japan is reducing food waste.* สืบค้นจาก https://www.weforum.org/stories/2025/05/japan-reducing-food-waste/

Zero Waste Europe. (2019). *Food systems: a recipe for food waste prevention (Policy Briefing).* สืบค้นจาก https://zerowasteeurope.eu/wp-content/uploads/2019/11/zero_waste_europe_policy_ briefing_ food_ systems_en.pdf

Zero Waste Europe. (November 2020). *France's law for fighting food waste Food Waste Prevention Legislation*

ภาคผนวก ก.

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียน
พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยเศรษฐกิจหมุนเวียน

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมและผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน อันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณขยะมูลฝอยอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการจัดการและการกำจัดขยะที่ขาดประสิทธิภาพไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดมลพิษและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเท่านั้น แต่ยังส่งผลให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์หรือนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ และกระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชนในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีสุขภาวะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยประชาชนจึงพึงมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลลักษณะของผลิตภัณฑ์ตลอดจนข้อมูลผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเพื่อให้สามารถเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการออกแบบที่ยั่งยืนและปลอดภัย อีกทั้งปัจจุบันมีความจำเป็นต้องยกระดับมาตรฐานการผลิตของผู้ประกอบธุรกิจไทยให้สอดคล้องกับระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่สำคัญ อันจะช่วยลดอุปสรรคทางการค้าและสร้างความเชื่อมั่นในห่วงโซ่คุณค่าระดับสากล จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตและการบริโภคจากระบบเศรษฐกิจเชิงเส้นไปสู่ระบบที่เน้นการหมุนเวียนทรัพยากรอย่างเป็นระบบและยั่งยืน ทั้งมาตรการเชิงบังคับและเชิงส่งเสริมตลอดวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ ตั้งแต่การส่งเสริมการออกแบบเชิงนิเวศเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มความทนทานและการซ่อมแซมได้ รวมทั้งการลดปริมาณสารอันตรายที่อยู่ในวัตถุและผลิตภัณฑ์ การลดการผลิตและใช้ผลิตภัณฑ์แบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง ไปจนถึงการสนับสนุนการนำวัสดุกลับมาใช้ซ้ำ ผลิตซ้ำ และแปรใช้ใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะรักษาความมั่นคงทางทรัพยากรและสร้างเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชนอย่างยั่งยืน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ

เศรษฐกิจหมุนเวียน

พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยเศรษฐกิจหมุนเวียน

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อประโยชน์สาธารณะในการลดปริมาณขยะและปริมาณทรัพยากรปฐมภูมิที่ใช้ในกระบวนการผลิต โดยนำวัตถุไม่ใช้แล้วไปใช้ซ้ำ แปรใช้ใหม่ ผลิตซ้ำ หรือใช้ประโยชน์อื่น ตลอดจนลดการเกิดวัตถุไม่ใช้แล้วตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบการผลิต โดยสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน รวมทั้งการลดปริมาณสารอันตรายที่อยู่ในวัตถุและผลิตภัณฑ์ อันจะเป็นประโยชน์ในการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่บทบัญญัติในหมวด ๙ และ ๑๑ ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับ

(๑) การกำจัดวัตถุอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย

(๒) ของเสียจำพวกวัตถุกัมมันตรังสีตามกฎหมายว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ

การยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนมาใช้บังคับแก่การจัดการวัตถุไม่ใช้แล้วในลักษณะใด กิจการใด หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นใด เป็นการชั่วคราว ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาที่ถูกตราขึ้นตามวรรคสองจะต้องกำหนดระยะเวลาการยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับใช้ โดยจะเกินกว่าระยะเวลาสองปีมิได้

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เศรษฐกิจหมุนเวียน” หมายความว่า รูปแบบการผลิตและการบริโภคซึ่งมุ่งหมายให้เกิดการลดการใช้ทรัพยากรปฐมภูมิ การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ป้องกันหรือลดการเกิดขยะและมลพิษตั้งแต่กระบวนการผลิต รวมทั้งการลดปริมาณสารอันตรายที่อยู่ในวัสดุและผลิตภัณฑ์ โดยการออกแบบให้วัสดุและผลิตภัณฑ์มีความปลอดภัย สามารถนำมาใช้ซ้ำ ซ่อมแซม แปรใช้ใหม่ ผลิตซ้ำหรือหมุนเวียนใช้ประโยชน์ได้ตลอดอายุการใช้งานของผลิตภัณฑ์

“หลักลำดับขั้นการจัดการขยะ” หมายความว่า หลักเกณฑ์ในการจัดลำดับความสำคัญของมาตรการในการจัดการวัตถุไม่ใช้แล้วและขยะสุดท้าย โดยให้เลือกใช้มาตรการที่สามารถป้องกันและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพของประชาชน และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้มากที่สุดเป็นลำดับแรก และให้ใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดผลกระทบสูงกว่าเป็นลำดับถัดไปตามลำดับ ดังต่อไปนี้

(๑) การป้องกันการเกิดขยะและการลดการใช้ทรัพยากร

(๒) การนำกลับมาใช้ซ้ำ

(๓) การแปรใช้ใหม่หรือการปรับปรุงสภาพเพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์

(๔) การนำไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่น รวมถึงการใช้เป็นเชื้อเพลิงเพื่อผลิตพลังงาน

(๕) การกำจัดขั้นสุดท้ายด้วยวิธีฝังกลบหรือวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

“หลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต” หมายความว่า หลักกฎหมายซึ่งกำหนดให้ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ตลอดวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ตั้งแต่การออกแบบผลิตภัณฑ์ การคัดเลือกวัสดุ ไปจนถึงขั้นตอนหลังจากที่ผลิตภัณฑ์กลายเป็นวัตถุไม่ใช้แล้ว ทั้งในทางกายภาพและการเงิน เพื่อให้เกิดการเก็บรวบรวม การแปรใช้ใหม่ หรือการบำบัดฟื้นฟูที่เหมาะสม และส่งเสริมให้เกิดการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและลดปริมาณของเสีย

“ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้บริโภคหรือผู้ครอบครองผลิตภัณฑ์มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการจัดการผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ตลอดวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ โดยคำนึงถึงการเลือกใช้สินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

การคัดแยกวัตถุไม่ใช้แล้ว ณ แหล่งกำเนิด และการนำผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ใช้แล้วเข้าสู่ระบบรับคืนหรือระบบจัดการที่ผู้ผลิตหรือหน่วยงานของรัฐจัดให้มีขึ้น เพื่อส่งเสริมการหมุนเวียนทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

“แผนแม่บท” หมายความว่า แผนแม่บทการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน

“แผนปฏิบัติการรายผลิตภัณฑ์” หมายความว่า แผนงานที่คณะกรรมการกำหนดขึ้นเพื่อระบุเป้าหมาย มาตรฐาน และวิธีบริหารจัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์เป้าหมายเป็นการเฉพาะ เพื่อใช้เป็นกรอบการดำเนินงานของผู้ผลิต องค์กรรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ ผู้ประกอบธุรกิจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

“แผนปฏิบัติการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนระดับจังหวัด” หมายความว่า แผนงานที่จังหวัดจัดทำขึ้นเพื่อบูรณาการยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรและการจัดการวัตถุไม่ใช้แล้วในระดับจังหวัด โดยมุ่งเน้นการเชื่อมโยงแผนปฏิบัติการรายผลิตภัณฑ์เข้ากับโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ และการสนับสนุนความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“แผนปฏิบัติการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนระดับท้องถิ่น” หมายความว่า แผนงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นเพื่อกำหนดแนวทางและโครงการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนในระดับพื้นที่ โดยมุ่งเน้นการคัดแยกวัสดุเพื่อคืนสู่ระบบเศรษฐกิจการรองรับระบบรับคืนผลิตภัณฑ์ตามแผนปฏิบัติการรายผลิตภัณฑ์ และการจัดการวัตถุไม่ใช้แล้ว

“แผนปฏิบัติการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร” หมายความว่า แผนงานที่คณะกรรมการกำหนดขึ้นเพื่อระบุเป้าหมาย มาตรฐาน และวิธีการบริหารจัดการอาหารที่ยังปลอดภัยสำหรับการบริโภคของมนุษย์ให้เข้าสู่ระบบการส่งต่อหรือบริจาค และการบริหารจัดการอาหารที่ไม่เหมาะสมสำหรับการบริโภคตามหลักลำดับขั้นการจัดการขยะอาหาร เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและส่งเสริมความมั่นคงทางอาหาร

“ทรัพยากรปฐมภูมิ” หมายความว่า ทรัพยากรธรรมชาติหรือวัสดุที่ได้มาจากการสกัด การขุดเจาะ การเก็บเกี่ยว หรือการนำมาจากแหล่งกำเนิดตามธรรมชาติโดยตรง และยังไม่เคยผ่านการใช้งานหรือกระบวนการแปรใช้ใหม่เพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ในระบบเศรษฐกิจ

“วัสดุ” หมายความว่า วัตถุดิบตั้งต้น หรือวัตถุใดที่นำมาใช้ประกอบ ผลิต หรือเป็นส่วนหนึ่งสิ่งของหรือผลิตภัณฑ์

“วัสดุทุติยภูมิ” หมายความว่า วัสดุ สาร หรือวัตถุ ที่ได้จากการนำวัตถุไม่ใช้แล้วมาผ่านกระบวนการแปรใช้ใหม่ หรือบำบัดฟื้นฟู จนมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตแทนทรัพยากรปฐมภูมิ และได้รับการรับรองให้สิ้นสุดสถานะความเป็นของเสีย

“ผลิตภัณฑ์” หมายความว่า สิ่งของที่ผลิตหรือมีไว้เพื่อจำหน่าย

“บรรจุภัณฑ์” หมายความว่า ภาชนะ หีบห่อ หรือสิ่งของอื่นที่ทำจากวัสดุใด ๆ ซึ่งใช้สำหรับบรรจุ ห่อหุ้ม ป้องกัน รวบรวม จัดส่ง หรือนำเสนอสินค้าตั้งแต่ผู้ผลิตไปจนถึงผู้บริโภค

“วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียว” หมายความว่า ผลิตภัณฑ์ บรรจุภัณฑ์ หรือสิ่งของอื่นที่ออกแบบ ผลิต หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เพียงครั้งเดียว และมิได้ออกแบบหรือมุ่งหมายให้สามารถหมุนเวียนและใช้การได้หลายครั้งหรือตลอดอายุการใช้งาน หรือซ่อมแซมเพื่อนำกลับมาใช้ซ้ำสำหรับวัตถุประสงค์เดียวกันกับที่ออกแบบไว้

“ผลิตภัณฑ์ผลพลอยได้” หมายความว่า วัตถุหรือวัสดุที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตซึ่งมิได้มีวัตถุประสงค์หลักในการผลิตวัตถุนั้น แต่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้โดยตรงตามกฎหมายโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการบำบัดเพิ่มเติม

“อาหารส่วนเกิน” หมายความว่า อาหารส่วนที่คงเหลือเนื่องจากมีปริมาณมากเกินกว่าความต้องการของผู้ผลิต ผู้บริโภค หรือผู้จำหน่าย ซึ่งยังปลอดภัยสำหรับการบริโภคของมนุษย์ และให้รวมถึงอาหารมีอายุเกินวันที่ระบุให้ควรบริโภคก่อน

“วัตถุไม่ใช้แล้ว” หมายความว่า ผลิตภัณฑ์ บรรจุภัณฑ์ หรือสิ่งของอื่นที่บุคคลผู้ครอบครองละทิ้ง หรือประสงค์ละทิ้ง หรือจำต้องทิ้งตามกฎหมายหรือสภาพการณ์

“ขยะอาหาร” หมายความว่า อาหารส่วนเกินที่ไม่เหมาะสมกับการบริโภคของมนุษย์

“ขยะจากการก่อสร้างและรื้อถอน” หมายความว่า วัตถุไม่ใช้แล้วที่เกิดจากการก่อสร้าง การดัดแปลง หรือการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง รวมถึงดิน หิน คอนกรีต อิฐ เศษไม้ เศษโลหะ และวัสดุอื่นที่เกิดจากกิจกรรมดังกล่าว

“ขยะสุดท้าย” หมายความว่า สิ่งของ วัตถุ หรือวัสดุเหลือทิ้งจากกระบวนการจัดการวัตถุไม่ใช้แล้วตามหลักลำดับขั้นการจัดการขยะ เนื่องจากไม่สามารถหรือไม่คุ้มค่าที่จะนำกลับมาใช้ซ้ำ แปรใช้ใหม่ หรือใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่น ภายใต้สภาวะเทคโนโลยี ต้นทุน หรือระบบจัดการวัตถุไม่ใช้แล้วที่มีอยู่ในขณะนั้น

“การสิ้นสุดสถานะการเป็นของเสีย” หมายความว่า สถานะของวัตถุไม่ใช้แล้วที่ผ่านกระบวนการแปรใช้ใหม่หรือการบำบัดฟื้นฟูจนมีคุณลักษณะและสมบัติครบถ้วนตามเกณฑ์หรือมาตรฐานที่คณะกรรมการประกาศกำหนด มีความต้องการในการใช้งาน มีตลาดรองรับที่แน่นอน และไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัย

“การออกแบบเชิงนิเวศเศรษฐกิจ” หมายความว่า การออกแบบผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์โดยคำนึงถึงวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ตั้งแต่การผลิต การใช้งาน จนถึงการจัดการเมื่อสิ้นสุดอายุการใช้งาน เพื่อยืดอายุการใช้งาน ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร โดยมุ่งเน้นการใช้วัสดุที่ปลอดภัยและหมุนเวียนได้ การเพิ่มความทนทาน การออกแบบให้สามารถซ่อมแซม แยกชิ้นส่วน หรือถอดประกอบได้โดยสะดวก และการเอื้อให้สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำหรือแปรใช้ใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

“การนำกลับมาใช้ซ้ำ” หมายความว่า กระบวนการตรวจสอบ ทำความสะอาด หรือซ่อมแซม วัตถุไม่ใช้แล้วหรือชิ้นส่วนของวัตถุนั้น เพื่อให้สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ตามวัตถุประสงค์เดิมโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการแปรรูปอื่นอีก

“การแปรใช้ใหม่” หมายความว่า การนำวัตถุหรือวัสดุไม่ใช้แล้วมาแปรรูปเพื่อให้ได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์ วัสดุ หรือสาร สำหรับใช้ตามวัตถุประสงค์เดิมหรือวัตถุประสงค์อื่น ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงหรือเพื่อการผลิตพลังงาน หรือนำไปถมปรับสภาพพื้นที่

“การผลิตซ้ำ” หมายความว่า กระบวนการทางอุตสาหกรรมที่นำผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการใช้งานแล้วหรือชิ้นส่วนของผลิตภัณฑ์ดังกล่าว มาผ่านกระบวนการทำความสะอาด ตรวจสอบ ซ่อมแซม หรือเปลี่ยนชิ้นส่วนใหม่ เพื่อให้ผลิตภัณฑ์นั้นมีคุณสมบัติและมาตรฐานเทียบเท่ากับผลิตภัณฑ์ใหม่

“การใช้ประโยชน์” หมายความว่า การดำเนินการใด ๆ ที่มีผลให้วัตถุไม่ใช้แล้วสามารถทำหน้าที่แทนวัสดุอื่นซึ่งจะต้องนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์นั้น หรือการเตรียมวัตถุไม่ใช้แล้วให้พร้อมสำหรับหน้าที่ดังกล่าว ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในสถานประกอบการหรือในระบบเศรษฐกิจ และให้หมายความรวมถึงการนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงหรือเพื่อการผลิตพลังงาน

“การพึ่งพาอาศัยกันทางอุตสาหกรรม” หมายความว่า การรวมกลุ่มหรือความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบธุรกิจตั้งแต่สองรายขึ้นไป เพื่อบริหารจัดการทรัพยากร การผลิต หรือโครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน โดยมุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนวัตถุไม่ใช้แล้ว ผลิตภัณฑ์ผลพลอยได้ พลังงาน หรือน้ำ ซึ่งเกิดจากกระบวนการผลิตของกิจการหนึ่ง เพื่อนำไปใช้เป็นวัตถุดิบหรือปัจจัยการผลิตของอีกกิจการหนึ่ง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

“การจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการหมุนเวียน” หมายความว่า การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ บริการ หรืองานจ้างก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐ ที่กำหนดให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกแก่สิ่งของหรือการดำเนินการที่ได้รับการออกแบบตามหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยคำนึงถึงความทนทาน การซ่อมแซมได้ การนำกลับมาใช้ซ้ำ การใช้วัสดุแปรใช้ใหม่หรือการลดการใช้ทรัพยากรปฐมภูมิ และการลดการเกิดของเสียตลอดวัฏจักรชีวิต

“ต้นทุนตลอดวัฏจักรชีวิต” หมายความว่า ต้นทุนทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับพัสดุ งานจ้างก่อสร้าง หรือบริการ ตลอดช่วงอายุการใช้งาน ตั้งแต่การได้มา การใช้งาน การบำรุงรักษา ไปจนถึงการจัดการเมื่อสิ้นสุดอายุการใช้งาน และให้หมายความรวมถึงต้นทุนผลกระทบภายนอกทางสิ่งแวดล้อมที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

“การตรวจสอบย้อนกลับ” หมายความว่า ความสามารถในการระบุและติดตามประวัติ สถานที่ตั้ง หรือการเคลื่อนย้ายของวัสดุ ผลิตภัณฑ์ และวัตถุไม่ใช้แล้ว ตลอดห่วงโซ่อุปทานและกระบวนการจัดการโดยอาศัยระบบการบันทึกข้อมูลหรือเทคโนโลยีดิจิทัล

“ความสอดคล้องของผลิตภัณฑ์” หมายความว่า ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณสมบัติตามที่ได้ตกลงกันไว้ และใช้งานได้ตามวัตถุประสงค์ปกติของผลิตภัณฑ์นั้น ๆ และมีคุณภาพไม่ต่ำกว่าตัวอย่างข้อมูล คำอธิบาย หรือโฆษณา ที่ผู้จำหน่ายได้แสดงไว้

“ฉลาก” หมายความรวมถึงรูป รอยประดิษฐ์ เครื่องหมาย หรือข้อความใด ๆ ที่แสดงไว้ที่บรรจุภัณฑ์ และหมายความรวมถึงเอกสารหรือคู่มือสำหรับใช้ประกอบผลิตภัณฑ์ ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่ผลิตภัณฑ์หรือภาชนะบรรจุหรือหีบห่อบรรจุภัณฑ์นั้น

"จำหน่าย" หมายความรวมถึง ขาย จ่าย แจก ให้เปล่า แลกเปลี่ยน หรือ โอนเพื่อประโยชน์ในทางการค้า หรือการมีไว้เพื่อจำหน่ายด้วย

"แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติ" หมายความว่า ระบบหรือโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีดิจิทัลที่เป็นสื่อกลางในการรวบรวม จัดเก็บ วิเคราะห์ และแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับวัสดุ ผลิตภัณฑ์ และวัตถุไม่ใช้แล้ว เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบย้อนกลับ การบริหารจัดการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต และการอำนวยความสะดวกในการเกื้อกูลทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ

"หนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัล" หมายความว่า ชุดข้อมูลดิจิทัลซึ่งระบุรายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบของวัสดุ และให้หมายความรวมถึงข้อมูลการประเมินปริมาณการใช้วัสดุและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการผลิตผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ วิธีการถอดประกอบ ช่องทางการซ่อมแซม หรือการจัดการเมื่อสิ้นสุดอายุการใช้งานของผลิตภัณฑ์ ซึ่งเชื่อมโยงกับผลิตภัณฑ์นั้น โดยเข้าถึงข้อมูลได้ผ่านเครื่องหมายหรือรหัสที่ตรวจสอบได้

"ผู้ผลิต" หมายความว่า

(๑) ผู้ที่ผลิตผลิตภัณฑ์ภายใต้ชื่อทางการค้า เครื่องหมายการค้า หรือยี่ห้อของตน เพื่อจำหน่ายในราชอาณาจักร

(๒) ผู้ที่ว่าจ้างให้ผู้อื่นผลิตผลิตภัณฑ์ภายใต้ชื่อทางการค้า เครื่องหมายการค้า หรือแบรนด์ของตนเอง เพื่อจำหน่ายภายในราชอาณาจักร

(๓) ผู้ที่นำเข้าผลิตภัณฑ์เพื่อจำหน่ายหรือเพื่อใช้ประโยชน์ใด ๆ ในกิจการของตน ภายในราชอาณาจักร

(๔) ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ที่มิได้มีชื่อทางการค้าหรือเครื่องหมายการค้าปรากฏบนผลิตภัณฑ์เพื่อจำหน่ายในราชอาณาจักร

(๕) ผู้ประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือผู้ให้บริการตลาดกลางทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งอำนวยความสะดวกในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากต่างประเทศให้แก่ผู้บริโภคในราชอาณาจักร ในกรณีที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลตาม (๑) ถึง (๔) ที่มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรได้

"ผู้ประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือผู้ให้บริการตลาดกลางทางอิเล็กทรอนิกส์" หมายความว่า บุคคลหรือนิติบุคคลที่ให้บริการสื่อกลางทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งจัดพื้นที่ระบบ หรือจัดการข้อมูลเพื่อเชื่อมโยงผู้ประกอบธุรกิจ ผู้จำหน่าย และผู้บริโภคเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดการเสนอขายสินค้า หรือการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ไม่ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าบริการหรือไม่ และไม่ว่าจะจดทะเบียนจัดตั้งในราชอาณาจักรหรือไม่ก็ตาม

"ผู้ประกอบธุรกิจ" หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อจำหน่าย ผู้สั่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ รวมถึงผู้ให้บริการแพลตฟอร์มพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดหา เสนอขาย จัดจำหน่าย หรืออำนวยความสะดวกในการจำหน่ายสินค้านั้น

“ผู้ครอบครอง” หมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีอำนาจครอบครองหรือควบคุมดูแลวัตถุไม่ใช้แล้วในทางข้อเท็จจริง

“ผู้ตรวจสอบอิสระ” หมายความว่า บุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานรับรองที่ได้รับการขึ้นทะเบียนจากคณะกรรมการให้ทำหน้าที่ตรวจสอบ ทวนสอบ และรับรองข้อมูลการจัดการวัสดุและผลิตภัณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้

“ชุมชน” หมายความว่า บุคคลซึ่งรวมตัวกัน คณะบุคคล องค์กร นิติบุคคล หรือเครือข่ายในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ซึ่งดำเนินกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะมีหรือไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรหรือไม่ก็ตาม

“องค์กรจัดการอาหารส่วนเกิน” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน วิสาหกิจเพื่อสังคม หรือกลุ่มบุคคล ซึ่งดำเนินกิจกรรมรับมอบอาหารส่วนเกินเพื่อนำไปส่งต่อเพื่อการบริโภคของมนุษย์ หรือนำไปจัดการตามหลักลำดับการจัดการขยะอาหาร และให้รวมถึงบุคคลที่มีส่วนร่วมดำเนินการรับมอบและส่งต่ออาหารส่วนเกินขององค์กรหรือรับมอบจากองค์กรเพื่อส่งต่อให้ผู้บริโภค ไม่ว่าจะมีหรือไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร และไม่ว่าจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม

“องค์กรรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์” หมายความว่า นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการปฏิบัติตามความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต โดยมีภารกิจหลักในการบริหารจัดการค่าบริการ การจัดตั้งระบบรับคืน การรวบรวม การคัดแยก และการนำบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ที่ไม่ใช้แล้วกลับมาใช้ซ้ำหรือแปรใช้ใหม่ ตลอดจนการติดตามและรายงานผลการดำเนินงานตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด

“ค่าบริการ” หมายความว่า เงินที่องค์กรรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์เรียกเก็บจากผู้ผลิตที่เป็นสมาชิก เพื่อนำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ที่ไม่ใช้แล้วตามแผนความรับผิดชอบการจัดการ ซึ่งครอบคลุมถึงต้นทุนในการเก็บรวบรวมการคัดแยก การขนส่ง การเตรียมเพื่อการนำกลับมาใช้ซ้ำ การแปรใช้ใหม่ การผลิตซ้ำ หรือการจัดการด้วยวิธีอื่นตามหลักลำดับขั้นการจัดการขยะ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานขององค์กรและการสร้างความตระหนักรู้แก่ประชาชนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติ

“คณะกรรมการบริหารกองทุน” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารกองทุนเศรษฐกิจหมุนเวียน

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนเศรษฐกิจหมุนเวียน

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานกองทุนเศรษฐกิจหมุนเวียน

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของตน

ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของตน

การกำหนดอัตราภาษี อัตราเงินสมทบ อัตราค่าธรรมเนียม และการยกเว้นหรือลดหย่อน ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบออกกฎกระทรวงตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยต้องไม่เกินอัตราขั้นสูงท้ายพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑
บททั่วไป

มาตรา ๖ พระราชบัญญัตินี้มีความมุ่งหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิตและการบริโภคภายในประเทศให้เกิดการลดการใช้ทรัพยากรปฐมภูมิและหมุนเวียนทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมการนำกลับมาใช้ซ้ำ ซ่อมแซม แปรใช้ใหม่ หรือผลิตซ้ำ ตลอดจนบริหารจัดการวัตถุไม่ใช้แล้วให้สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ให้ได้มากที่สุด ในทุกภาคส่วน โดยต้องคำนึงถึงการป้องกันและลดปริมาณสารอันตรายที่ปนเปื้อนในผลิตภัณฑ์และวัตถุไม่ใช้แล้ว เพื่อลดความเสี่ยงต่อสุขภาพของประชาชนและระบบนิเวศในระยะยาว สอดคล้องกับหลักการเศรษฐกิจหมุนเวียน ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้บริโภคและหลักลำดับขั้นการจัดการขยะและขยะอาหาร

มาตรา ๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย พระราชบัญญัตินี้รับรองสิทธิของบุคคลและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคคลและหน่วยงานของรัฐ ดังต่อไปนี้

(๑) บุคคลย่อมมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่มีสุขภาวะที่ดีและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อันอาจเป็นผลกระทบมาจากการผลิต การใช้งานผลิตภัณฑ์ และการจัดการวัตถุไม่ใช้แล้ว

(๒) ผู้บริโภคมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์ อายุการใช้งาน วัสดุหรือส่วนประกอบ เงื่อนไขการซ่อมแซมหรือซ่อมบำรุงผลิตภัณฑ์ ข้อมูลปริมาณการใช้วัสดุและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ การนำกลับมาใช้ซ้ำ

หรือแปรใช้ใหม่ของผลิตภัณฑ์ และวิธีการจัดการเมื่อสิ้นสุดอายุการใช้งาน ตลอดจนข้อมูลผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากผลิตภัณฑ์

(๓) บุคคลมีสิทธิในการเลือกซื้อหรือใช้ผลิตภัณฑ์และบริการที่ผ่านการออกแบบเชิงนิเวศเศรษฐกิจ มีอายุการใช้งานยาวนาน เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและปลอดภัยจากสารเคมีอันตราย

(๔) บุคคลย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็น แจ้งข้อมูล หรือเผยแพร่ข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ วัสดุ หรือกิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการโฆษณาสิ่งแวดล้อมที่บิดเบือนความจริง หรือการจงใจออกแบบผลิตภัณฑ์ให้มีอายุการใช้งานจำกัดซึ่งส่งผลกระทบหรืออาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

เมื่อบุคคลได้ใช้สิทธิดังกล่าวโดยสุจริต บุคคลผู้นั้นย่อมได้รับความคุ้มครองโดยไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางวินัย หรือทางพินัย และหากมีการดำเนินคดีจากการใช้สิทธิดังกล่าว ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและคุ้มครองบุคคลนั้นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๕) ผู้ผลิตมีเสรีภาพในออกแบบและพัฒนาผลิตภัณฑ์ และผู้นำเข้ามีเสรีภาพในการคัดเลือกและจัดหาผลิตภัณฑ์เพื่อนำเข้ามาในราชอาณาจักร โดยมุ่งเน้นการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและลดการใช้ทรัพยากรปฐมภูมิ และต้องคำนึงถึงความปลอดภัยต่อสุขภาพของประชาชนและระบบนิเวศเป็นสำคัญ

(๖) หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่สนับสนุนแผนงานและโครงการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการหมุนเวียนโดยคำนึงถึงอายุการใช้งานผลิตภัณฑ์ บริการซ่อมบำรุงหลังจำหน่าย ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการใช้วัสดุในกระบวนการผลิต และในการใช้งาน รวมถึงการจัดการผลิตภัณฑ์หลังการใช้งาน

(๗) หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ให้ความรู้ ฝึกอบรม ส่งเสริมการวิจัย การพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยีเกี่ยวกับเศรษฐกิจหมุนเวียน รวมทั้งสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรและผลิตภัณฑ์ต่อสิ่งแวดล้อมและความรับผิดชอบต่อการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน

หมวด ๒

คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติ

มาตรา ๘ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติ” ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย องค์กรละหนึ่งคน

(๕) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาควิชาการ จำนวนสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านวัสดุศาสตร์ วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม วิศวกรรมสิ่งแวดล้อม อนามัยสิ่งแวดล้อม นิติศาสตร์ หรือเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม

(๖) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคประชาสังคม จำนวนสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค หรือเครือข่ายภาคประชาชนที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

ให้อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้คณะกรรมการแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสรรหา การคัดเลือก และการแต่งตั้งกรรมการตาม (๔) (๕) และ (๖) ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนด ทั้งนี้ กรรมการตาม (๕) และ (๖) ต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา ๙ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

เมื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระในวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการเพื่อแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พ้นวาระ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคสอง

มาตรา ๑๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะไม่อาจปฏิบัติต่อหน้าที่ได้ตามปกติ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย หย่อนความสามารถ หรือมีส่วนได้เสียในกิจการหรือธุรกิจใดที่เป็นการขัดกันกับประโยชน์ส่วนรวมในการปฏิบัติหน้าที่

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ

มาตรา ๑๑ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อผลักดันเศรษฐกิจหมุนเวียนต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

(๒) จัดทำแผนแม่บทการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน เพื่อให้เป็นแนวทางในการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนของประเทศเพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

(๓) จัดทำหรืออนุมัติแผนปฏิบัติการรายผลิตภัณฑ์ เพื่อกำหนดเป้าหมาย มาตรฐานการออกแบบเชิงนิเวศเศรษฐกิจ และวิธีการจัดการผลิตภัณฑ์ วัสดุ หรือบรรจุภัณฑ์ตามหลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต สำหรับใช้เป็นกรอบการดำเนินงานของผู้ผลิต องค์กรรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๔) จัดทำหรืออนุมัติแผนปฏิบัติการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร เพื่อกำหนดมาตรฐาน มาตรการ และวิธีบริหารจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารตลอดห่วงโซ่อุปทาน

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐาน และให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนระดับจังหวัด และแผนปฏิบัติการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนระดับท้องถิ่น เพื่อให้การปฏิบัติงานในระดับพื้นที่สอดคล้องกับแผนแม่บทตาม (๒) และแผนปฏิบัติการตาม (๓) และ (๔)

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์การเชื่อมโยงข้อมูลและการใช้งานแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติ และหนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัล เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบย้อนกลับและบริหารจัดการข้อมูลทรัพยากร สำหรับให้ผู้ประกอบธุรกิจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ในการรายงานและติดตามผลการดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) จัดทำแนวทางการส่งเสริมการประกอบธุรกิจภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน และการให้สิทธิประโยชน์แก่ธุรกิจที่มีผลดำเนินการตามเป้าหมายเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

(๘) เสนอการแก้ไขกฎหมายหรือกฎที่เป็นอุปสรรค หรือจำเป็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงการกำหนดภาษี เงินสมทบ ค่าธรรมเนียม หรือมาตรการทางเศรษฐศาสตร์อื่นเพื่อสร้างแรงจูงใจด้านการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืนต่อคณะรัฐมนตรี

(๙) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๐) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานตามแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการตาม (๒) (๓) (๔) และ (๕) พร้อมทั้งจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเป็นประจำทุกปี

(๑๑) ให้ความเห็นชอบกรอบยุทธศาสตร์การจัดสรรเงินกองทุน และวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกองทุนเศรษฐกิจหมุนเวียน

(๑๒) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจตามวรรคหนึ่ง ต้องคำนึงถึงการรักษาและป้องกันผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศด้วย

ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่ออกตามมาตรานี้ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๒ การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงในการลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๓ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับแก่การประชุมคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคำสั่งทางปกครองและคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การทำคำสั่งทางปกครองและการประชุมของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๕ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ประธานอนุกรรมการ และอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๑๖ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการอาจเชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง ความเห็น หรือคำแนะนำทางวิชาการได้เมื่อเห็นสมควร และอาจขอความร่วมมือจากบุคคลใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงก็ได้

หมวด ๓
กองทุนเศรษฐกิจหมุนเวียน

ส่วนที่ ๑
การจัดตั้งและเงินกองทุน

มาตรา ๑๗ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนเศรษฐกิจหมุนเวียน” มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อส่งเสริมการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืนตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน

ให้กองทุนเป็นหน่วยงานของรัฐและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น และให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ให้กองทุนจัดตั้ง “สำนักงานกองทุนเศรษฐกิจหมุนเวียน” เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเลขานุการและปฏิบัติการของกองทุน

กิจการของกองทุนและสำนักงานไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

ทั้งนี้ ผู้จัดการ พนักงาน และลูกจ้างของกองทุนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทน สวัสดิการ และสภาพการจ้างไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

มาตรา ๑๘ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(๑) ค่าบริการจัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ตามมาตรา ๗๘ วรรคสาม

(๒) เงินมัดจำผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ที่ไม่มีผู้ขอรับคืนตามมาตรา ๘๑

(๓) ค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๙๒

(๔) เงินสมทบจากการใช้วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียวตามมาตรา ๙๗

(๓) ค่าปรับเป็นพินัย ค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบหรือมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) เงินสมทบเข้ากองทุนจากมาตรการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตและค่าธรรมเนียมอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๕) เงินที่ได้รับจัดสรรจากภาษีเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนจากรัฐบาล หรือเงินที่ได้รับจัดสรรจากค่าธรรมเนียมเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๖) เงินที่โอนมาจากกองทุนอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายอื่นกำหนด รวมทั้งเงินที่ได้รับการจัดสรรจากกองทุนพัฒนาเอสเอ็มอีตามแนวประชารัฐ หรือกองทุนอื่นตามจำนวนและหลักเกณฑ์ที่กองทุนหรือหน่วยงานนั้นกำหนด

(๗) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลหรือเงินที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๘) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ หรือได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(๙) ดอกผลและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากการดำเนินการของกองทุนหรือที่ได้จากการหาผลประโยชน์ของกองทุน

(๑๐) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมาย

เงินและทรัพย์สินของกองทุนตามวรรคหนึ่ง ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย

มาตรา ๑๙ ภายใต้วัตถุประสงค์ของมาตรา ๑๗ ให้กองทุนมีอำนาจกระทำกิจการดังต่อไปนี้

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพยสิทธิต่าง ๆ

(๒) ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร

(๓) ในกรณีที่กองทุนมีเงินคงเหลือและมีสภาพคล่องส่วนเกิน ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนสามารถนำเงินดังกล่าวไปลงทุนหาผลประโยชน์โดยการฝากออมทรัพย์ ฝากประจำ ซื้อพันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรหรือตราสารหนี้ของรัฐวิสาหกิจ หรือลงทุนในหลักทรัพย์อื่นที่มี
ความมั่นคงสูงและมีความเสี่ยงต่ำตามสมควร

(๔) เผยแพร่ข้อมูลและประชาสัมพันธ์การดำเนินการของกองทุน

(๕) กระทำการอื่นใดเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการลงทุนหาผลประโยชน์ตาม (๓) ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๒๐ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายในลักษณะเงินหมุนเวียน หรือเงินจ่ายขาดเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

(๑) อุดหนุนชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือให้เอกชนกู้ยืม เพื่อใช้ในการพัฒนาระบบหรือโครงสร้างพื้นฐานเพื่อลดปริมาณวัตถุไม่ใช้แล้วและขยะสุดท้าย หรือเพื่อลดการใช้วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียว หรือผลิตภัณฑ์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

(๒) อุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อปรับปรุงระบบเก็บรวบรวมวัตถุไม่ใช้แล้วและมูลฝอยโดยแยกประเภท ณ แหล่งกำเนิด และระบบจัดการวัตถุไม่ใช้แล้วหรือกำจัดขยะสุดท้าย โดยให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนระดับระดับจังหวัด หรือแผนปฏิบัติการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนระดับท้องถิ่น

(๓) อุดหนุน หรือให้กู้ยืม เพื่อการออกแบบและพัฒนาผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม หรือผลิตภัณฑ์ตามหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน ซึ่งรวมถึงการออกแบบเชิงนิเวศเศรษฐกิจและการประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์

(๔) ให้เอกชนกู้ยืมเพื่อการวิจัยและพัฒนาหรือลงทุนเกี่ยวกับการยืดอายุการใช้งานผลิตภัณฑ์ การซ่อมแซมผลิตภัณฑ์ การลดวัสดุเหลือใช้หรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วจากกระบวนการผลิต การผลิตซ้ำ หรือการแปรใช้ใหม่ รวมทั้งการแลกเปลี่ยนวัสดุอุตสาหกรรม

(๕) อุดหนุนชุมชนหรือองค์กรไม่แสวงหากำไร หรือให้เอกชนกู้ยืม เพื่อใช้ในการก่อตั้ง ปรับปรุง หรือพัฒนากิจการซ่อมแซม กิจการให้เช่าผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ จุดรับคืนหรือศูนย์แลกเปลี่ยนวัตถุไม่ใช้แล้ว การคัดแยก หรือการแปรใช้ใหม่

(๖) อุดหนุน หรือให้กู้ยืมเพื่อพัฒนาระบบมัดจำคืนเงินสำหรับบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์เพื่อนำกลับมาใช้ซ้ำหรือแปรใช้ใหม่ รวมทั้งระบบรับคืนซากผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์
มาตรา ๗๙

(๗) อุดหนุนองค์กรรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์เพื่อยกเว้นหรือลดหย่อนค่าบริการกรณีผลิตภัณฑ์ที่ออกแบบตามหลักเชิงนิเวศเศรษฐกิจตามมาตรา ๗๔ วรรคสอง

(๘) อุดหนุนหรือให้กู้ยืมเพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรนำไปใช้ปฏิบัติตามมาตรการลดขยะอาหาร หรือเพื่อดำเนินการอื่นใดอันมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณขยะอาหาร สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

(๙) อุดหนุนหรือให้กู้ยืมสำหรับกิจกรรมการจัดการอาหารส่วนเกินและการส่งต่ออาหารให้แก่กลุ่มเป้าหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๐) อุดหนุนการพัฒนาตัวชี้วัด ฐานข้อมูล แพลตฟอร์มดิจิทัล หรือมาตรฐานด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน รวมทั้งอุดหนุนหรือให้กู้ยืมเพื่อลงทุนในกิจการทดสอบ รับรอง หรือตรวจสอบย้อนกลับวัสดุหรือผลิตภัณฑ์ และหนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัล

(๑๑) อุดหนุนกิจการอื่นใดที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการสื่อสาร รณรงค์ ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม วิถีการผลิตและการบริโภคที่สอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน รวมถึงเพื่อบรรเทาผลกระทบจากมาตรการตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๒) จัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนและการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานกองทุน ทั้งนี้ ไม่เกินร้อยละสิบห้าของรายได้ของกองทุนในแต่ละปีงบประมาณ

การพิจารณาอนุมัติเงินกองทุนตาม (๓) (๔) และ (๖) ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด โดยต้องคำนึงถึงความเสี่ยง ความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ และผลสัมฤทธิ์ด้านสิ่งแวดล้อม

ส่วนที่ ๒

คณะกรรมการบริหารกองทุน

มาตรา ๒๑ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านการเงิน การลงทุน หรือการบริหารจัดการองค์กร และต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการด้านการเงินและการลงทุน ด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน ด้านการออกแบบและนวัตกรรม ด้านการจัดการขยะและสิ่งแวดล้อม ด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ให้ผู้จัดการกองทุนเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้จัดการกองทุนแต่งตั้งพนักงานของกองทุนจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๓) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๒๒ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องมีสัญชาติไทย มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในสาขาอันจะเป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของกองทุน และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๒) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๓) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งบริหารในพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง เว้นแต่ได้พ้นจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันที่ได้รับแต่งตั้ง

(๔) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

(๕) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดเกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อหน้าที่ราชการ

(๖) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือกระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง

(๗) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับกองทุน หรือในกิจการที่กระทำแก่กองทุน หรือมีส่วนได้เสียในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของกองทุน ไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นกรณีที่คณะกรรมการบริหารกองทุนมอบหมายให้เป็นกรรมการในนิติบุคคลที่กองทุนร่วมลงทุน

มาตรา ๒๓ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ มาใช้บังคับแก่วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยอนุโลม

มาตรา ๒๔ คณะกรรมการบริหารกองทุนมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมดูแลการบริหารกองทุนให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารกองทุนที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๑ และสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

(๒) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการ แผนการใช้จ่ายเงิน และงบประมาณประจำปีของกองทุนตามที่ผู้จัดการกองทุนเสนอ

(๓) พิจารณาคัดเลือก แต่งตั้ง ประเมินผล และถอดถอนผู้จัดการกองทุน

(๔) พิจารณาอนุมัติเงินกองทุนเพื่อใช้ในกิจการตามมาตรา ๒๐ ภายในวงเงินและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

(๕) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอุดหนุน การให้กู้ยืม การขออนุมัติเงินกองทุน

(๖) กำหนดระยะเวลาชำระเงินที่กู้ยืมจากกองทุน รวมทั้งอัตราดอกเบี้ยและหลักประกันตามความจำเป็นและเหมาะสม

(๗) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจ้างสถาบันการเงินหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการการให้กู้ยืมเงินกองทุน รวมถึงติดตามและเร่งรัดให้มีการชำระคืนเงินกองทุน

(๘) ออกระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การเบิกจ่ายเงินกองทุน การจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนตามมาตรา ๑๙ การจัดการและการจำหน่ายทรัพย์สิน การพัสดุ และการตรวจสอบภายใน

(๙) ออกระเบียบกำหนดอัตราค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ หรือสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างกองทุน

(๑๐) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการนำส่งเงินสมทบ หรือเงินมัดจำคืนที่ไม่มีผู้ขอรับคืน เพื่อนำส่งเข้าเป็นรายได้ของกองทุนตามมาตรา ๑๘

(๑๑) จัดทำรายงานการเงินและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการและเผยแพร่ต่อสาธารณะ

(๑๒) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุน หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ระเบียบของคณะกรรมการบริหารกองทุนตาม (๕) (๘) และ (๙) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อนประกาศใช้

ส่วนที่ ๓

สำนักงานกองทุนและผู้จัดการกองทุน

มาตรา ๒๕ ให้สำนักงานกองทุนมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินงานต่าง ๆ ของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย แผน แม่บท และระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด

(๒) ทำหน้าที่ธุรการและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะกรรมการบริหารกองทุน คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน

(๓) รับเงิน จ่ายเงิน และเก็บรักษาเงินของกองทุนตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด

(๔) ประสานงานและร่วมมือกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และองค์กรต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของกองทุน

(๕) พัฒนาระบบ รูปแบบ วิธีการ และการให้บริการ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุน

(๖) เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และวิจัยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุน รวมทั้งติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าของโครงการที่ได้รับการสนับสนุน หรือกู้ยืม จากกองทุน

(๗) จัดทำรายงานการเงินและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของกองทุน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการบริหารกองทุน และเผยแพร่ต่อสาธารณะตามมาตรา ๓๓

(๘) ปฏิบัติการอื่นหรือกระทำกิจการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ บริหารกองทุน คณะอนุกรรมการ หรือผู้จัดการกองทุน

มาตรา ๒๖ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนแต่งตั้งผู้จัดการกองทุนหนึ่งคน ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านการเงิน การลงทุน หรือการบริหารจัดการองค์กร มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์แต่ไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันที่ได้รับการแต่งตั้ง รวมทั้งสามารถปฏิบัติงานให้แก่กองทุนได้เต็มเวลา และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๒

(๒) เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

(๓) เป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของนิติบุคคลอื่น เว้นแต่เป็นกิจการของกองทุน

(๔) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับกองทุน หรือในกิจการที่กระทำแก่กองทุน ไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม

วิธีการสรรหา การดำรงตำแหน่ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการของผู้จัดการกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด

ในการจ้างผู้จัดการกองทุนให้ทำเป็นสัญญาจ้าง โดยให้ประธานกรรมการบริหารกองทุนเป็นผู้มีอำนาจทำสัญญาในนามของกองทุน ให้มีอายุสัญญาจ้างคราวละไม่เกินสี่ปี และอาจต่ออายุสัญญาจ้างอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา ๒๗ ให้ผู้จัดการกองทุนเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และรับผิดชอบการบริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน และตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด ตลอดจนมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น ลงโทษทางวินัย และถอดถอนพนักงานและลูกจ้างตามระเบียบดังกล่าว

ในกิจการของกองทุนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้จัดการกองทุนเป็นผู้แทนของกองทุน เพื่อการนี้ ผู้จัดการกองทุนอาจมอบอำนาจให้พนักงานของกองทุนคนใดปฏิบัติงานเฉพาะเรื่องแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด

นิติกรรมที่กระทำโดยฝ่าฝืนระเบียบตามวรรคสอง ย่อมไม่ผูกพันกองทุนเว้นแต่คณะกรรมการบริหารกองทุนจะให้สัตยาบัน

ให้ผู้จัดการกองทุน พนักงาน และลูกจ้างของกองทุนมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยต้องไม่มีส่วนได้เสียในกิจการของกองทุนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

มาตรา ๒๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้าง ผู้จัดการกองทุนพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๖

(๔) คณะกรรมการบริหารกองทุนมีมติให้ออก หรือบอกเลิกสัญญาจ้าง เนื่องจากบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ โดยมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการบริหารกองทุนเท่าที่มีอยู่ โดยไม่นับรวมผู้จัดการกองทุน

(๕) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด หรือตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง

ส่วนที่ ๔
การดำเนินงาน การบัญชี และการตรวจสอบ

มาตรา ๒๙ ในการให้กู้ยืมเงินของกองทุนเพื่อสนับสนุนกิจการของเอกชนตามมาตรา ๒๐ (๑) (๓) (๔) หรือ (๕) คณะกรรมการบริหารกองทุนอาจพิจารณาให้ผู้กู้ยืมได้รับสิทธิลดหย่อนอัตราดอกเบี้ย ยกเว้นดอกเบี้ย หรือผ่อนผันระยะเวลาการชำระเงินกู้ยืมให้แตกต่างไปจากระเบียบตามมาตรา ๒๔ (๖) ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา ๓๐ คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนมอบหมาย

ในการอนุมัติเงินกองทุนสำหรับกิจการตามมาตรา ๒๐ ที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการบริหารกองทุน คณะกรรมการบริหารกองทุนอาจมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุมัติกระทำการแทนได้ภายใต้วงเงินที่กำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา ๓๑ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับแก่การประชุมและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนและคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการบริหารกองทุนแต่งตั้งโดยอนุโลม ในการพิจารณาเรื่องใด หากกรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ให้ผู้นั้นแจ้งให้ที่ประชุมทราบ และห้ามมิให้เข้าร่วมพิจารณาหรือลงมติในเรื่องนั้น

มาตรา ๓๒ การบัญชีของกองทุนให้จัดทำตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไป โดยต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับกิจการของกองทุนและรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการบริหารกองทุนทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

ปีบัญชีของกองทุนให้ถือตามปีงบประมาณ

มาตรา ๓๓ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำรายงานการเงินของกองทุนส่งให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณของทุกปี

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือบุคคลภายนอกซึ่งคณะกรรมการบริหารกองทุนแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้สอบบัญชีของกองทุน

เมื่อผู้สอบบัญชีได้ตรวจสอบรับรองแล้ว ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนนำเสนอรายงานการเงินดังกล่าวพร้อมกับรายงานประจำปีตามมาตรา ๑๑ (๑๐) ต่อคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและเปิดเผยต่อสาธารณชน

กองทุนต้องเผยแพร่เป้าหมาย ตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินงาน ข้อมูลการดำเนินงานและการบริหารกองทุน รายรับ รายจ่าย รวมทั้งผลผลิต ผลลัพธ์ และความคุ้มค่าที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายเงินของกองทุนให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปเป็นระยะตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องดำเนินการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยสะดวก โดยอย่างน้อยต้องเผยแพร่ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกองทุน

หมวด ๔
แผนแม่บทและแผนปฏิบัติการเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียน

มาตรา ๓๔ ให้มีแผนแม่บทการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน ซึ่งมีผลใช้บังคับรายหกปี โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) ข้อมูลการหมุนเวียนทรัพยากรภายในประเทศ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย อัตราการเกิดของวัตถุที่ไม่ใช้แล้ว การนำกลับมาใช้ประโยชน์ ปริมาณขยะสุดท้ายที่ต้องกำจัด ปริมาณการใช้วัสดุตลอดห่วงโซ่อุปทาน ดัชนีการใช้ซ้ำ ดัชนีการซ่อมแซม ดัชนีการสูญเสียอาหาร ดัชนีขยะอาหาร อัตราการหมุนเวียนวัสดุกลับมาใช้ประโยชน์ ประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรปฐมภูมิ โดยจำแนกเป็นรายภาคส่วน ภูมิภาค หรือเป็นอัตราต่อประชากรตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) ยุทธศาสตร์และเป้าหมาย และกำหนดระยะเวลาบรรลุเป้าหมาย สำหรับการลดการผลิตและการบริโภควัสดุ การลดปริมาณอาหารส่วนเกิน และปริมาณวัตถุไม่ใช้แล้วและขยะสุดท้ายภายในประเทศ การเพิ่มประสิทธิภาพการหมุนเวียนใช้วัสดุ การพัฒนาระบบที่เอื้อต่อการลดการใช้วัตถุไม่ใช้แล้ว เพื่อการนำกลับมาใช้ซ้ำ และการลดการรั่วไหลของพลาสติก ไมโครพลาสติก และสารอันตรายอื่น ตลอดวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์

(๓) มาตรการส่งเสริมและผลักดันให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าลดการใช้ทรัพยากรปฐมภูมิและเพิ่มสัดส่วนการหมุนเวียนใช้ทรัพยากรทุติยภูมิจากการนำวัตถุกลับมาใช้ซ้ำ ซ่อมแซม แปรใช้ใหม่ ผลิตซ้ำ หรือนำไปใช้ประโยชน์อื่น โดยสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน

(๔) มาตรการเพื่อลดปริมาณการบริโภควัสดุ ลดปริมาณวัสดุที่ไม่ใช้แล้วและขยะสุดท้าย รวมทั้งมาตรการบริหารจัดการอาหารส่วนเกินเพื่อลดขยะอาหาร

(๕) เป้าหมายและกรอบเวลาในการติดตามตรวจสอบการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการนำวัสดุ วัตถุใช้แล้วกลับมาใช้ประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ โดยสอดคล้องกับหลักลำดับขั้นการจัดการขยะ ตลอดจนแผนงานการส่งเสริมและรับรองสถานะของผู้

เก็บรวบรวมวัสดุรายย่อยและผู้คัดแยกขยะเพื่อสร้างกลไกการสนับสนุนและบูรณาการกลุ่มบุคคลดังกล่าวเข้าสู่ระบบการหมุนเวียนวัสดุอย่างเป็นระบบและเป็นธรรม

(๖) แนวทางหรือโครงการสนับสนุนการใช้ซ้ำ การซ่อมแซมและแลกเปลี่ยนผลิตภัณฑ์และการสนับสนุนกิจการซ่อม ให้เช่า รับซื้อ บริจาค หรือคัดแยกวัสดุเพื่อใช้ซ้ำหรือแปรใช้ใหม่ที่เข้าถึงได้ง่ายในจังหวัดต่าง ๆ ตลอดจนสนับสนุนให้สถานประกอบกิจการค้าปลีกหรือค้าส่งเป็นตัวกลางในการรับคืนวัสดุที่ไม่ใช้แล้วเพื่อนำไปใช้ซ้ำ แปรใช้ใหม่ ผลิตซ้ำหรือการนำไปใช้ประโยชน์อื่น

(๗) แนวทางหรือมาตรการในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อส่งเสริมการใช้ซ้ำ การรับคืน และการหมุนเวียนทรัพยากร รวมถึงแนวทางการกำหนดหรือทดลองใช้ระบบมัดจำคืนเงินสำหรับผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ที่เหมาะสม และหลักเกณฑ์การสิ้นสุดสถานะการเป็นของเสียเพื่อส่งเสริมตลาดวัสดุทุติยภูมิ

(๘) แนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือกฎ เพื่อยกเลิกบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียน หรือเพื่อกำหนดมาตรการบังคับซึ่งจำเป็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์

(๙) มาตรการสนับสนุนการวิจัย นวัตกรรม และการพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อการตรวจสอบย้อนกลับ และหนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัล

(๑๐) แนวทางการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชน

(๑๑) ข้อมูลอื่นที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๕ ในการจัดทำแผนแม่บทตามมาตรา ๓๔ ให้คณะกรรมการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย โดยให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการเสนอแผนแม่บทต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนปฏิบัติการและการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนแม่บทและจัดทำรายงานสรุปผลสัมฤทธิ์ตามตัวชี้วัดเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาพร้อมเผยแพร่ต่อสาธารณะเป็นประจำทุกปี ในกรณีที่มีปัญหาหรืออุปสรรคไม่สามารถดำเนินการตามแผนแม่บทได้ ให้คณะกรรมการระบุสาเหตุและข้อเสนอแนะในการแก้ไขไว้ในรายงานดังกล่าวแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ

ทั้งนี้ หากปรากฏว่าสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม หรือสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ หรือมีการประเมินผลแล้วพบว่าไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ คณะกรรมการอาจเสนอขอปรับปรุงแผนแม่บทก่อนครบกำหนดระยะเวลาหกปีโดยดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ก็ได้

มาตรา ๓๖ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนอแผนปฏิบัติการรายผลิตภัณฑ์ วัสดุ หรือบรรจุภัณฑ์เป้าหมาย ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบภายในสามเดือนนับแต่วันที่แผนแม่บทประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยผลิตภัณฑ์ วัสดุ หรือบรรจุภัณฑ์เป้าหมายอย่างน้อยต้องประกอบด้วยกลุ่มผลิตภัณฑ์ วัสดุ หรือบรรจุภัณฑ์ที่มีอัตราการเกิดวัตถุไม่ใช้แล้วหรือการก่อให้เกิดสารตกค้างในระดับสูง หรือมีลักษณะตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การจัดทำแผนปฏิบัติการรายผลิตภัณฑ์ตามวรรคหนึ่งต้องสอดคล้องกับแผนแม่บท โดยคำนึงถึงสภาพความรุนแรงของปัญหา และเงื่อนไขต่าง ๆ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยอย่างน้อยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) มาตรการลดการใช้วัตถุดิบจากทรัพยากรปฐมภูมิ และการเพิ่มปริมาณการใช้ทรัพยากรทุติยภูมิจากการใช้ซ้ำ การนำกลับมาใช้ซ้ำหรือแปรใช้ใหม่ การผลิตซ้ำ หรือใช้ประโยชน์อื่นหรือลดการตกค้าง

(๒) กรอบเวลาการเริ่มต้นใช้มาตรการตามพระราชบัญญัตินี้กับผลิตภัณฑ์ วัสดุ หรือบรรจุภัณฑ์เป้าหมาย และแนวการเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้อง อาทิ มาตรฐานการออกแบบเชิงนิเวศเศรษฐกิจเพื่อความทนทาน การถอดแยก ซ่อมแซม หรือแปรใช้ใหม่ตามมาตรา ๕๔ ระบบรับคืนผลิตภัณฑ์ตามมาตรา ๖๖ การจำกัดหรือห้ามกำจัดวัสดุหรือผลิตภัณฑ์บางประเภทด้วยวิธีการฝังกลบหรือวิธีอื่นใดที่ทำลายคุณค่าของทรัพยากรตามมาตรา ๖๘ ระบบความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตตามมาตรา ๗๐ รวมทั้งการรายงานและการติดตามข้อมูลผ่านระบบหนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัลและแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติ และการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์และภาษีตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายความสำเร็จ รวมทั้งหน่วยงานรับผิดชอบหลักและหน่วยงานสนับสนุน

(๔) แผนงานและโครงการเพื่ออำนวยความสะดวกหรือส่งเสริมการลดการใช้

(๕) แนวทางการขับเคลื่อน ติดตาม และประเมินผล

แผนปฏิบัติการตามมาตรานี้อาจกำหนดมาตรการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

ให้ทบทวนแผนปฏิบัติตามมาตรานี้ทุกสามปี เว้นแต่มีเหตุจำเป็นจะทบทวนก่อนถึงกำหนดระยะเวลาการทบทวนก็ได้

มาตรา ๓๗ เพื่อให้การบริหารจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารตามบทบัญญัติในหมวด ๘ บรรลุผลสัมฤทธิ์ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนอแผนปฏิบัติการการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบแผนดังกล่าวเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณและปฏิบัติการ

การจัดทำแผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) เป้าหมายเชิงปริมาณและกรอบระยะเวลาในการลดการสูญเสียอาหารตลอดห่วงโซ่อุปทานและการลดปริมาณขยะอาหารในระดับการจำหน่ายและการบริโภคให้สอดคล้องกับแผนแม่บท และแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒) แผนบูรณาการและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการจัดการขยะอาหารตามหลักลำดับขั้นการจัดการขยะ

(๓) การสนับสนุนงบประมาณ สิทธิประโยชน์ทางภาษี หรือมาตรการจูงใจอื่น แก่ผู้ประกอบธุรกิจ องค์กรจัดการอาหารส่วนเกิน และผู้บริจาคอาหาร เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรา ๘๗ และมาตรา ๘๘

ให้ทบทวนแผนปฏิบัติการตามมาตรานี้ทุกสามปี เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนจะทบทวนก่อนถึงกำหนดระยะเวลาการทบทวนก็ได้

มาตรา ๓๘ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนแม่บท แผนดังกล่าวเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจังหวัดแล้วให้ประกาศเป็นประกาศจังหวัดและมีผลใช้บังคับรายห้าปี และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานแผนดังกล่าวต่อคณะกรรมการผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อทราบ

แผนตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยรายการดังต่อไปนี้

(๑) การจัดสรรและบูรณาการภารกิจด้านการเก็บ ขน จัดการ และกำจัดขยะมูลฝอย ขยะติดเชื้อ และขยะอันตราย รวมถึงขยะหรือวัตถุที่ไม่ใช้แล้วตามที่กฎหมายกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล

(๒) เป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการคัดแยกขยะและการจัดการขยะโดยสอดคล้องกับหลักลำดับขั้นการจัดการขยะ และการลดการกำจัดโดยวิธีฝังกลบ

(๓) มาตรการส่งเสริมการลดการใช้ทรัพยากร การนำกลับมาใช้ซ้ำ การคัดแยกขยะ การจัดเก็บขยะแบบแยกประเภท และการจัดการขยะอินทรีย์ ณ แหล่งกำเนิด รวมทั้งการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการจัดการขยะโดยสอดคล้องกับหลักลำดับขั้นการจัดการขยะและแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน

(๔) มาตรการส่งเสริมการคัดแยกวัตถุไม่ใช้แล้ว ณ แหล่งกำเนิด และการบริหารจัดการอาหารส่วนเกิน หรือขยะอาหาร เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่น รวมถึงแผนงานการส่งเสริมและรับรองสถานะของผู้เก็บรวบรวมวัสดุรายย่อยและผู้คัดแยกขยะเพื่อบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการหมุนเวียนวัสดุของจังหวัด

(๕) มาตรการเฉพาะสำหรับการจัดการขยะจากการก่อสร้างและการรื้อถอน การคัดแยกวัสดุที่ยังใช้ประโยชน์ได้ และการส่งเสริมการใช้กลับมาเป็นวัสดุก่อสร้างที่ผ่านการแปรใช้ใหม่

(๖) รายการอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ สนับสนุน ผลักดัน และประเมินผลการปฏิบัติการตามแผน และจัดทำรายงานผลการดำเนินงานระดับจังหวัดเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยเป็นประจำทุกปี เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรวบรวม ประมวลผล และจัดทำรายงานภาพรวมการปฏิบัติการของระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นเสนอต่อคณะกรรมการต่อไป

มาตรา ๓๙ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประเภท ขนาด หรือลักษณะพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด จัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนระดับจังหวัด โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) ระบบการคัดแยกวัตถุไม่ใช้แล้ว ณ แหล่งกำเนิด โดยกำหนดวิธีการและมาตรฐานในการคัดแยกเพื่อให้ประชาชนและสถานประกอบการปฏิบัติได้อย่างชัดเจน

(๒) การจัดตั้งจุดรับคืนผลิตภัณฑ์หรือระบบรับคืนวัตถุไม่ใช้แล้ว เพื่อรองรับการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการรายผลิตภัณฑ์ตามหลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต โดยจัดให้มีพื้นที่หรือกลไกที่เอื้อต่อการที่ผู้บริโภคจะนำผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์มาส่งคืนเพื่อเข้าสู่กระบวนการหมุนเวียน

(๓) มาตรการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร โดยส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กรจัดการอาหารส่วนเกิน ร้านค้า และชุมชน เพื่อลดปริมาณขยะอาหารที่จะเข้าสู่ระบบกำจัด และสนับสนุนการนำขยะอินทรีย์ไปใช้ประโยชน์ในระดับครัวเรือนหรือชุมชน สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

(๔) การบริหารจัดการขยะจากการก่อสร้างและรื้อถอน โดยกำหนดแนวทางการคัดแยกวัสดุที่ยังใช้ประโยชน์ได้ ณ สถานที่ก่อสร้างหรือรื้อถอน และส่งเสริมการนำวัสดุก่อสร้างที่ผ่านการแปรใช้ใหม่กลับมาใช้ในโครงการก่อสร้างภายในพื้นที่ โดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และมาตรฐานตามมาตรา ๕๖ และตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๕) การส่งเสริมการจัดการวัสดุหมุนเวียนในระดับพื้นที่ รวมถึงการสนับสนุนและขึ้นทะเบียนกลุ่มผู้เก็บรวบรวมวัสดุเพื่อการแปรใช้ใหม่รายย่อย ร้านรับซื้อของเก่า และศูนย์บริหารจัดการทรัพยากรหมุนเวียนของชุมชน

(๖) การสร้างความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการลดการเกิดของเสีย การซ่อมแซมผลิตภัณฑ์ และการใช้ซ้ำ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดแยกวัตถุไม่ใช้แล้วและการจัดการขยะก่อสร้างและรื้อถอน ในกรณีที่บุคคลใดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การคัดแยกหรือการจัดการขยะที่กำหนดและได้แจ้งเตือนแล้ว จะออกคำสั่งให้งดเว้นการให้บริการเก็บขนขยะแก่บุคคลนั้นจนกว่าจะดำเนินการให้ถูกต้องหรือเข้าดำเนินการคัดแยกหรือจัดการแทนโดยเรียกเก็บค่าบริการเพิ่มเติมก็ได้ โดยในการพิจารณาออกคำสั่งให้คำนึงถึงสภาพพื้นที่และศักยภาพของบุคคลในการดำเนินการนั้นด้วย

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามแผนดังกล่าวเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประจำทุกปี เพื่อประกอบการจัดทำรายงานภาพรวมระดับจังหวัดตามมาตรา ๓๘ วรรคสี่

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนอกเหนือจากที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามวรรคหนึ่ง ไม่ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนระดับท้องถิ่นเป็นการเฉพาะก็ได้ โดยให้ถือเอาแผนปฏิบัติการระดับจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ของตนเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและให้มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการตามแผนระดับจังหวัดดังกล่าว

มาตรา ๔๐ ให้หน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจตามแผนในมาตรา ๓๔ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ มีหน้าที่บริหาร ขับเคลื่อน และดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามแผนนั้น

เพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผลให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานผลการดำเนินงานเสนอต่อคณะกรรมการผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติตามมาตรา ๔๔ ทั้งนี้ การรายงานผลการดำเนินงานในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น ให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ โดยให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลดังกล่าวเข้าสู่แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติ และให้แจ้งคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อนำผลการดำเนินงานดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากรณีการจัดสรรเงินจากกองทุนตามมาตรา ๔๒ ด้วยต่อไป

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามแผน หรือดำเนินการล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ และแจ้งคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อพิจารณาลดหรืองดการสนับสนุนเงินจากกองทุนแก่หน่วยงานของรัฐดังกล่าว

มาตรา ๔๑ เพื่อส่งเสริมตลาดสินค้าและบริการหมุนเวียน ให้พัสดุหรือบริการที่สอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นพัสดุที่รัฐต้องส่งเสริมหรือสนับสนุนตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

ในการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอ ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก หรือให้สิทธิพิจารณาเป็นพิเศษแก่ผู้ยื่นข้อเสนอพัสดุหรือบริการดังกล่าว โดยพิจารณาจากพัสดุที่ได้รับการรับรองฉลากหรือมีรายชื่อในบัญชีสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม พัสดุที่ใช้วัสดุทุติยภูมิ หรือออกแบบเชิงนิเวศเศรษฐกิจ หรือพัสดุที่มีความคุ้มค่าตามเกณฑ์ต้นทุนตลอดวัฏจักรชีวิต อาคารหรือโครงการก่อสร้างซึ่งมีผลการประเมินค่าประสิทธิภาพเชิงนิเวศเศรษฐกิจตามมาตรา ๕๖ ในเกณฑ์ดี

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้ความสำคัญหรือสิทธิพิจารณาเป็นพิเศษตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ความเหมาะสมทางเทคนิค และความเป็นธรรมในการแข่งขัน

มาตรา ๔๒ ในการจัดสรรเงินจากกองทุนตามมาตรา ๒๐ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนงานในหมวดนี้ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนให้ความสำคัญแก่โครงการที่มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นลำดับแรก

(๑) การจัดตั้งหรือพัฒนาศูนย์บริหารจัดการทรัพยากรหมุนเวียน และจุดรับคืนวัสดุในระดับชุมชน

(๒) การพัฒนาและปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการจดทะเบียน การติดตาม และการบริหารจัดการกลุ่มการแปรใช้ใหม่แบบมีส่วนร่วม

(๓) โครงการนวัตกรรมในการแปรรูปวัตถุไม่ใช้แล้ว ขยะอินทรีย์หรือขยะก่อสร้างในระดับพื้นที่

ในการจัดสรรเงินตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการเป็นสำคัญ

มาตรา ๔๓ เพื่อประโยชน์ในการบรรลุเป้าหมายตามแผนแม่บท คณะกรรมการอาจส่งเสริม สนับสนุน และอำนวยความสะดวกให้เกิดข้อตกลงความร่วมมือภาคสมัครใจ ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสมาคมการค้า กลุ่มอุตสาหกรรม หรือผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อร่วมกันกำหนดเป้าหมาย มาตรการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพการหมุนเวียนทรัพยากรเป็นการเฉพาะรายภาคส่วน

ข้อตกลงตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยแผนงานและกรอบเวลาที่ชัดเจน และอาจกำหนดให้มีมาตรการจูงใจ การสนับสนุนทางวิชาการหรือทางเทคนิค หรือสิทธิประโยชน์อื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การจัดทำข้อตกลงตามมาตรานี้ ต้องไม่เป็นการยกเว้นหรือผ่อนคลายการปฏิบัติตามบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย สุขอนามัย และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ของข้อตกลงดังกล่าว และเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะเพื่อเป็นตัวอย่างแก่ภาคส่วนอื่น

หมวด ๕
ระบบข้อมูลและแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติ

มาตรา ๔๔ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดให้มีระบบข้อมูลและแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียน เรียกว่า “แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติ” เพื่อเป็นระบบกลางในการรวบรวม เชื่อมโยง วิเคราะห์ และบริหารจัดการข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การนำเข้า การจำหน่าย การใช้ การซ่อมแซม การนำกลับมาใช้ซ้ำ การแปรใช้ใหม่ และการจัดการผลิตภัณฑ์ วัสดุ หรือวัตถุไม่ใช้แล้วตลอดวัฏจักรชีวิต

เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์และการคุ้มครองความลับทางการค้า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ นิติบุคคล หรือองค์กรอิสระที่มีความเชี่ยวชาญด้านระบบสารสนเทศเป็นผู้จัดการและดูแลแพลตฟอร์มตามวรรคหนึ่งก็ได้

มาตรา ๔๕ แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติตามมาตรา ๔๔ มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนการกำหนดนโยบาย การติดตามประเมินผลตามดัชนีชี้วัดในแผนแม่บทมาตรา ๓๔ และการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้

(๒) เป็นฐานข้อมูลกลางสำหรับการขึ้นทะเบียนและการดำเนินการตามระบบความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต

(๓) บูรณาการข้อมูลร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการประเมินปริมาณ การปล่อยก๊าซเรือนกระจกของผลิตภัณฑ์ การรับรองคาร์บอนเครดิต ปริมาณการใช้วัสดุและผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตลอดวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์และบริการ

(๔) ส่งเสริมความโปร่งใส การตรวจสอบย้อนกลับ และการเข้าถึงข้อมูลของผลิตภัณฑ์สำหรับผู้บริโภค

(๕) สนับสนุนและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบธุรกิจในการปฏิบัติตามกฎหมาย มาตรฐาน หรือมาตรการทางการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหมุนเวียน

มาตรา ๔๖ แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติอย่างน้อยต้องประกอบด้วยระบบหรือชุดข้อมูล ดังต่อไปนี้

(๑) ทะเบียนเศรษฐกิจหมุนเวียนดิจิทัล สำหรับการขึ้นทะเบียนดังต่อไปนี้

(ก) ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้ประกอบธุรกิจตามที่กำหนดในแผนปฏิบัติการรายผลิตภัณฑ์

(ข) ผู้เก็บรวบรวมวัสดุเพื่อการแปรใช้ใหม่รายย่อยและผู้คัดแยกขยะเพื่อการรับรองสถานะและการสนับสนุนตามพระราชบัญญัตินี้

(ค) องค์กรรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ และองค์กรจัดการอาหารส่วนเกิน

(ง) การขึ้นทะเบียนอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๒) ระบบฐานข้อมูลวัสดุ ส่วนประกอบ และสารเคมีที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์เพื่อรองรับการจัดทำและเชื่อมโยงข้อมูลหนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัล

(๓) ระบบรับรายงานและติดตามผลการดำเนินงาน สำหรับข้อมูลการไหลของวัสดุและอัตราการหมุนเวียนทรัพยากร การปฏิบัติตามความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต การจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร และการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนงานและโครงการที่ได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุน

(๔) ระบบเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐเพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนตามมาตรา ๔๑ และการประเมินสิทธิประโยชน์ทางภาษีหรือการสนับสนุนจากกองทุน

(๕) ระบบฐานข้อมูลและการเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อส่งเสริมการพึ่งพาอาศัยกันทางอุตสาหกรรม

(๖) ระบบเชื่อมโยงข้อมูลกับฐานข้อมูลกลางด้านก๊าซเรือนกระจกของประเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนข้อมูล การประเมินวัฏจักรชีวิตของวัสดุ และการประเมินปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของผลิตภัณฑ์

(๗) ระบบเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ

มาตรา ๔๗ ข้อมูลในหนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัลตามมาตรา ๔๖ ให้ประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบของวัสดุ และอาจรวมถึงข้อมูลอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดสำหรับผลิตภัณฑ์หรือกลุ่มผลิตภัณฑ์เป้าหมายแต่ละประเภท ดังต่อไปนี้

(๑) ข้อมูลการประเมินปริมาณการใช้วัสดุและปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของผลิตภัณฑ์

(๒) ข้อมูลการออกแบบเชิงนิเวศเศรษฐกิจที่แสดงถึงความทนทาน การซ่อมแซมได้ และความยากง่ายในการแปรใช้ใหม่

(๓) คู่มือการบำรุงรักษา ช่องทางการซ่อมแซม และวิธีการถอดแยกส่วนประกอบ

(๔) การจัดการเมื่อสิ้นสุดอายุการใช้งานของผลิตภัณฑ์

(๕) รายการข้อมูลอื่นที่จำเป็นต่อการตรวจสอบย้อนกลับและการหมุนเวียนวัสดุ ในการประกาศกำหนดรายการข้อมูลตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการคำนึงถึงความจำเป็นของข้อมูลต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ความพร้อมทางเทคโนโลยี และขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบธุรกิจ โดยอาจกำหนดระดับความละเอียดของข้อมูลที่แตกต่างกันตามประเภทและขนาดของธุรกิจ หรือกำหนดเกณฑ์การผ่อนผันการแสดงข้อมูลบางรายการสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อมิให้เป็นภาระเกินสมควรแก่การประกอบธุรกิจ

ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจระบุข้อมูลในหนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัลหรือบนฉลากสินค้าที่เป็นเท็จ หรือเกินความจริง หรืออาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับคุณลักษณะด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนหรือสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์

มาตรา ๔๘ การจัดทำหรือเชื่อมโยงข้อมูลตามมาตรา ๔๗ ให้ดำเนินการโดยพิจารณาจากความพร้อมของภาคธุรกิจและความจำเป็นทางการค้า ตามแผนและระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด และอาจกำหนดให้การมีหนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัลเป็นเงื่อนไขในการพิจารณา ดังต่อไปนี้

(๑) การได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีหรือมาตรการจูงใจทางการเงิน

(๒) การได้รับสิทธิพิจารณาเป็นพิเศษในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามมาตรา ๔๑

(๓) การเข้าถึงเงินอุดหนุน หรือการให้กู้ยืม จากกองทุนเศรษฐกิจหมุนเวียน

มาตรา ๔๙ ข้อมูลที่จัดเก็บในแพลตฟอร์มตามหมวดนี้ ให้จำแนกเป็นข้อมูลสาธารณะและข้อมูลความลับทางการค้า

ให้ผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการแพลตฟอร์มจัดให้มีระบบรักษาความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์เพื่อจำกัดสิทธิการเข้าถึงข้อมูลความลับทางการค้า โดยให้เปิดเผยได้เฉพาะต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น

ทั้งนี้ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับชนิดและปริมาณของสารอันตรายที่มีความเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัยหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งบรรจุอยู่ในวัสดุและผลิตภัณฑ์ ให้ถือเป็นข้อมูลสาธารณะที่ต้องเปิดเผยเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค จะอ้างเป็นความลับทางการค้ามิได้

ห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดเปิดเผยข้อมูลความลับทางการค้าของผู้ประกอบธุรกิจแก่บุคคลอื่น เว้นแต่จะเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยความลับทางการค้า หรือเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งศาล

มาตรา ๕๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ มีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือประกาศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียน การจำแนกประเภทข้อมูล การดูแลรักษาความปลอดภัยของข้อมูลความลับทางการค้า การจัดทำหนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัล และการเข้าถึงระบบข้อมูลตามหมวดนี้

หมวด ๖
การลดปริมาณการบริโภควัสดุและการลดการสร้างขยะ

มาตรา ๕๑ บทบัญญัติในหมวดนี้มุ่งหมายควบคุมกิจกรรมการผลิต การบริโภคและการให้บริการ เพื่อลดปริมาณการบริโภควัสดุ รูปแบบการผลิตและการจำหน่ายที่ก่อให้เกิดการบริโภคเกินความจำเป็น การเปลี่ยนแปลงแบบผลิตภัณฑ์อย่างรวดเร็วหรือการออกแบบที่ทำให้ผลิตภัณฑ์มีอายุการใช้งานสั้นโดยไม่จำเป็นด้วย โดยสอดคล้องกับหลักป้องกันและลดปริมาณขยะและหลักลำดับขั้นของการจัดการขยะ

ส่วนที่ ๑
มาตรการควบคุมที่แหล่งกำเนิดและการออกแบบ

มาตรา ๕๒ ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้า หรือจำหน่ายวัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียว หรือวัตถุผลิตภัณฑ์ หรือบรรจุภัณฑ์ซึ่งมีลักษณะหรือส่วนประกอบซึ่งมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ มีอัตราการตกค้างในสิ่งแวดล้อมหรือแพร่กระจายออกสู่ระบบนิเวศสูง ย่อยสลายยาก หรือมีอัตราการนำกลับมาใช้ซ้ำหรือแปรใช้ใหม่ต่ำ ตามรายการที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของตน

การออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักระวังไว้ก่อน โดยคำนึงถึงระดับความเสี่ยง ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การประเมินทางเลือกวัสดุทดแทนความจำเป็นของผลิตภัณฑ์ และต้องสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยมีพันธกรณี

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง อาจกำหนดช่วงเวลา ประเภทบุคคล หรือลักษณะของวัตถุที่ได้รับยกเว้นก็ได้ และให้กำหนดวันที่มีผลใช้บังคับโดยคำนึงถึงระยะเวลาที่จำเป็นต่อการปรับตัวของประชาชนและผู้ประกอบธุรกิจ โดยอาจกำหนดวันที่มีผลใช้บังคับแตกต่างกันสำหรับแต่ละรายการ

ก็ได้ และให้มีการทบทวนรายการที่กำหนดทุกห้าปีเพื่อให้ทันต่อหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป

มาตรา ๕๓ ห้ามมิให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้จำหน่ายผลิตภัณฑ์ ตามประเภท ขนาด กิจการ หรือลักษณะที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม จงใจออกแบบ ผลิต จำกัดประสิทธิภาพการใช้งานของผลิตภัณฑ์หรือระบบปฏิบัติการ หรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใด เพื่อให้ผลิตภัณฑ์มีอายุการใช้งานสั้นกว่าอายุใช้งานปกติของผลิตภัณฑ์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดหลักเกณฑ์การจัดให้มีชิ้นส่วนอะไหล่ เครื่องมือ ระบบปฏิบัติการ และคู่มือ สำหรับการซ่อมแซมด้วยตนเองหรือโดยผู้รับจ้างอิสระตลอดอายุการใช้งานปกติของผลิตภัณฑ์ โดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของผลิตภัณฑ์ มาตรฐานผลิตภัณฑ์ และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์

เมื่อมีความจำเป็นในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือเพื่อลดปริมาณวัตถุไม่ใช้แล้ว ให้รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดระยะเวลารับประกันผลิตภัณฑ์และเงื่อนไขการรับประกัน และให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้จำหน่ายผลิตภัณฑ์ดังกล่าวให้บริการซ่อมแซมผลิตภัณฑ์ แลกเปลี่ยน หรือทดแทนผลิตภัณฑ์โดยไม่เก็บค่าบริการภายในระยะเวลาที่เหมาะสม เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นมิได้เกิดจากความบกพร่องของผลิตภัณฑ์หรือเหตุตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๕๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจตรวจสอบการดำเนินการตามมาตรา ๕๓ และเรียกเอกสารหรือหลักฐานเกี่ยวกับการออกแบบ การผลิต และการทดสอบผลิตภัณฑ์

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการฝ่าฝืนมาตรา ๕๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจแก้ไข ปรับปรุง หรือจัดให้มีการปรับปรุงระบบปฏิบัติการให้เป็นปัจจุบันเพื่อให้ผลิตภัณฑ์มีประสิทธิภาพตามมาตรฐานภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๒) ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตาม (๑) ให้หัวหน้าหน่วยงานตามวรรคสองมีอำนาจออกคำสั่งระงับการจำหน่ายผลิตภัณฑ์รุ่นดังกล่าวเป็นการชั่วคราวหรือสั่งให้เรียกคืนผลิตภัณฑ์

มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง โดยการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุทุเลาการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะสั่งเป็นอย่างอื่น

มาตรา ๕๕ ให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งผลิตหรือนำเข้าผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ตามประเภทหรือมีลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของตน มีหน้าที่ลดปริมาณการใช้วัสดุในผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ โดยออกแบบผลิตภัณฑ์ให้มีขนาด ความหนา หรือปริมาณบรรจุภัณฑ์เท่าที่จำเป็น สามารถใช้ซ้ำได้หรือจัดให้มีระบบรองรับการนำกลับมาใช้ซ้ำ หรือเพิ่มสัดส่วนวัสดุที่ได้จากการแปรใช้ใหม่ในผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ ตามเป้าหมายสัดส่วน หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการที่กฎกระทรวงนั้นกำหนด โดยให้คำนึงถึงความทนทานและคุณสมบัติด้านสิ่งแวดล้อมของวัสดุด้วย

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งกำหนดวิธีดำเนินการซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยการจัดทำแผนป้องกันและลดวัสดุ การรายงานผลข้อมูลปริมาณการใช้วัสดุรายปีผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติตามมาตรา ๔๔ การตรวจสอบโดยหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งกำหนดแผนป้องกันและลดวัสดุต้นแบบสำหรับแต่ละกลุ่มผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ในภาคผนวก โดยผู้ประกอบธุรกิจตามวรรคหนึ่งจะเลือกดำเนินการตามแผนป้องกันและลดวัสดุต้นแบบหรือจะจัดทำแผนป้องกันและลดวัสดุให้เหมาะสมกับกิจกรรมของตนตามหลักเกณฑ์ที่กฎกระทรวงกำหนดก็ได้

มาตรา ๕๖ เพื่อส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพในอุตสาหกรรมก่อสร้าง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกประกาศกำหนดมาตรการด้านการก่อสร้างเชิงนิเวศเศรษฐกิจสำหรับอาคารประเภทหนึ่งประเภทใดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยการกำหนดให้ใช้การออกแบบที่เอื้อต่อการรื้อถอนและนำไปประกอบขึ้นใหม่ได้ การเลือกใช้วัสดุก่อสร้างที่ทนทาน สามารถใช้ซ้ำ หรือแปรใช้ใหม่ได้ และการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำของการใช้วัสดุทุติยภูมิหรือมวลรวมทุติยภูมิในการก่อสร้าง

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้การก่อสร้างอาคารประเภทหนึ่งประเภทใดต้องปฏิบัติตามมาตรการซึ่งกำหนดในประกาศตามวรรคหนึ่ง โดยคำนึงถึงศักยภาพและความพร้อมของภาคธุรกิจด้วย

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาให้เงินอุดหนุนจากกองทุน หรือในการให้ความสำคัญหรือสิทธิพิจารณาเป็นพิเศษในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้มีการประเมินประสิทธิภาพเชิงนิเวศเศรษฐกิจของอาคาร ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามประกาศที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ส่วนที่ ๒

สิทธิผู้บริโภคและความโปร่งใสของข้อมูล

มาตรา ๕๗ ให้ผลิตภัณฑ์ซึ่งเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค หรือสินค้าที่มีบรรจุภัณฑ์หรือมีการใช้วัสดุตามรายการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด เป็นสินค้าที่ต้องระบุข้อความบนฉลาก หรือจัดให้มีข้อมูลซึ่งเข้าถึงได้ผ่านวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ดังต่อไปนี้

(๑) สัดส่วนวัสดุที่ใช้ซ้ำ หรือมาจากการแปรใช้ใหม่ หรือทรัพยากรหมุนเวียน

(๒) ดัชนีการซ่อมแซมได้ง่าย

(๓) ปริมาณวัตถุดิบที่สำคัญอย่างยิ่งหรือแร่ธาตุสำคัญ

(๔) ดัชนีการย่อยสลาย หรือข้อแนะนำในการจัดการเมื่อสิ้นสุดอายุการใช้งาน

(๕) ข้อมูลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การแสดงข้อมูลบนฉลากหรือการจัดให้มีข้อมูลซึ่งเข้าถึงได้ผ่านวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยอาจกำหนดให้เชื่อมโยงข้อมูลผ่านระบบข้อมูลและแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติตามหมวด ๕ ก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจในผลิตภัณฑ์ดังกล่าวต้องจัดทำและเก็บรักษาบัญชีเอกสาร และหลักฐานไว้ ณ สถานประกอบการเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ วิธีจัดทำและเก็บรักษาบัญชี เอกสารและหลักฐานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

สัดส่วนวัสดุที่ใช้ซ้ำหรือมาจากการแปรใช้ใหม่ หรือทรัพยากรหมุนเวียน ดัชนีการซ่อมแซมได้ ดัชนีการซ่อมแซมได้ง่าย ปริมาณวัตถุดิบที่สำคัญอย่างยิ่งหรือแร่ธาตุที่สำคัญ และดัชนีการย่อยสลาย ให้เป็นไปตามประกาศที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๕๘ ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจแสดงข้อความ เครื่องหมาย หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับคุณลักษณะด้านสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์หรือบริการที่เป็นเท็จ เกินความจริง หรืออาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญอันอาจมีผลต่อการตัดสินใจซื้อหรือใช้บริการของผู้บริโภค

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณาหรือการแสดงข้อมูลตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๕๙ ผู้บริโภคย่อมมีสิทธิได้รับการซ่อมแซมผลิตภัณฑ์จากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ผลิตภัณฑ์นั้นสามารถใช้งานได้ตลอดอายุการใช้งานที่เหมาะสม ภายใต้บังคับมาตรา ๕๓ ของพระราชบัญญัตินี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

สิทธิตามมาตรานี้ไม่รวมถึงสิทธิในการได้รับยกเว้นค่าบริการซ่อมแซมผลิตภัณฑ์ เว้นแต่กรณีที่กฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา ๕๓ วรรคสองกำหนดไว้ ทั้งนี้ ผู้ประกอบธุรกิจจะกำหนดค่าบริการในอัตราเกินสมควรมิได้ และให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจ

กำหนดเพดานอัตราค่าบริการสำหรับผลิตภัณฑ์ประเภทหนึ่งประเภทใดเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามมาตรานี้

มาตรา ๖๐ ผู้บริโภคย่อมมีสิทธิขอรับสินค้าโดยไม่รับบรรจุภัณฑ์

บุคคลย่อมมีสิทธิจำหน่ายสินค้าเพื่ออุปโภคหรือบริโภคได้โดยปราศจากบรรจุภัณฑ์หรือหีบห่อ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหรือเป็นข้อยกเว้นเพื่อความสะอาดหรือความปลอดภัยตามกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของตน

ให้ผู้ประกอบธุรกิจจำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม หรือสินค้าเพื่อการบริโภคหรืออุปโภคอื่น ซึ่งมีลักษณะ ขนาด ประเภท หรือตั้งอยู่ในท้องที่การปกครอง ตามที่รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดให้มีทางเลือกแก่ผู้บริโภคที่จะไม่รับบรรจุภัณฑ์ หรือจัดให้มีบริการเติมผลิตภัณฑ์ในบรรจุภัณฑ์เดิมหรือในบรรจุภัณฑ์ที่ผู้บริโภคนำมาเอง โดยไม่เก็บค่าบริการหรือกำหนดเงื่อนไขการจำหน่ายอื่นใดเพิ่มขึ้น รวมทั้งแจ้งข้อมูลทางเลือกดังกล่าวให้แก่ผู้บริโภคทราบอย่างชัดเจน

ประกาศตามวรรคสอง ให้กำหนดวันที่มีผลใช้บังคับโดยคำนึงถึงระยะเวลาที่จำเป็นต่อการปรับตัวของประชาชนและผู้ประกอบกิจการ และอาจกำหนดวันที่มีผลใช้บังคับแตกต่างกันสำหรับอาหาร เครื่องดื่ม หรือสินค้า แต่ละรายการก็ได้

ส่วนที่ ๓

มาตรการในสถานประกอบการและพื้นที่บริการ

มาตรา ๖๑ ให้นายจ้างหรือผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีลูกค้า ผู้รับบริการ หรือลูกจ้างตามจำนวน ลักษณะ หรือประเภทกิจการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อให้มีการลดการใช้วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียวภายในสถานประกอบกิจการ และส่งเสริมการใช้ภาชนะหรือระบบบริการที่ใช้ซ้ำได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของมาตรการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๖๒ ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีกิจกรรมจำหน่ายอาหารหรือเครื่องดื่ม ซึ่งมีลักษณะ ขนาด หรือตั้งอยู่ในท้องที่ที่คณะกรรมการกำหนด ให้บริการหรือใช้วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียวสำหรับการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มภายในสถานประกอบกิจการ เว้นแต่เป็นกรณีที่มี

ความจำเป็นด้านสุขอนามัยหรือความปลอดภัยตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดวันที่มีผลใช้บังคับโดยคำนึงถึงระยะเวลาที่จำเป็นต่อการปรับตัวของประชาชนและผู้ประกอบกิจการ และอาจกำหนดวันที่มีผลใช้บังคับแตกต่างกันสำหรับอาหาร เครื่องดื่ม หรือสินค้า แต่ละรายการก็ได้

หมวด ๗

การจัดการวัตถุไม่ใช้แล้ว

มาตรา ๖๓ การจัดการวัตถุไม่ใช้แล้ว ให้ดำเนินการโดยสอดคล้องหลักลำดับขั้นของการจัดการขยะ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดการวัตถุที่ไม่ใช้แล้วแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศกำหนด โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยวิธีการป้องกันมลพิษและความเสียหายต่อภูมิทัศน์ แหล่งทรัพยากร หรือพื้นที่ที่มีความสำคัญหรือความอ่อนไหวทางชีวภาพหรือเชิงเศรษฐกิจ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจจัดการหรือกำจัดมูลฝอยตามกฎหมายอื่น ให้ดำเนินการโดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคสอง

ให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลและนำผลการประเมินดังกล่าวรวมไว้ในรายงานภาพรวมของกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๓๘ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเป็นประจำทุกปีตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด โดยอย่างน้อยต้องรายงานสัดส่วนการจัดการวัตถุไม่ใช้แล้วโดยแต่ละวิธีการที่กำหนดในวรรคหนึ่งและปริมาณขยะสุดท้ายที่กำจัด

ส่วนที่ ๑

การคัดแยก

มาตรา ๖๔ เพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดการวัตถุไม่ใช้แล้วด้วยวิธีการตามมาตรา ๖๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติกำหนดให้บุคคลในท้องที่คัดแยกวัตถุไม่ใช้แล้วตามวิธีการที่กำหนดก็ได้

วิธีคัดแยกตามวรรคหนึ่งต้องสอดคล้องกับประกาศของคณะกรรมการซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดแยกเพื่อความสะดวกในการจัดการตามหลักลำดับขั้นการจัดการขยะ

โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยการแยกผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ที่เป้าหมายภายใต้ระบบความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตออกจากมูลฝอยอื่น

เพื่อให้การจัดการผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์เป้าหมายตามวรรคสองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวบรวมและส่งมอบวัตถุไม่ใช้แล้วดังกล่าวให้แก่ระบบรับคืนขององค์กรรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ หรือผู้ผลิต ทั้งนี้ องค์กรดังกล่าวหรือผู้ผลิตมีหน้าที่ต้องสนับสนุน หรือชดเชยค่าใช้จ่ายในการเก็บรวบรวม การคัดแยก และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๖๕ เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรเป็นไปตามหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน ให้ผู้บริโภคมีหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

(๑) คัดแยกวัตถุไม่ใช้แล้วหรือบรรจุภัณฑ์ ณ แหล่งกำเนิด ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐมนตรีประกาศกำหนด

(๒) ส่งคืนผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ที่ไม่ใช้แล้ว ณ จุดรับคืนตามมาตรา ๖๖ หรือหรือด้วยวิธีการที่ผู้ผลิตหรือหน่วยงานภาครัฐจัดเตรียมไว้

(๓) งดเว้นการทิ้ง คละ หรือกำจัดวัตถุไม่ใช้แล้วที่เป็นอันตรายหรือวัสดุแปรใช้ใหม่รวมกับมูลฝอยทั่วไปในลักษณะที่ทำให้วัสดุนั้นไม่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้

(๔) ปฏิบัติตามคำแนะนำในการใช้งานและการจัดการเมื่อสิ้นสุดอายุการใช้งานที่ระบุไว้บนฉลากหรือหนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัล

มาตรา ๖๖ ให้หน่วยงานของรัฐหรือผู้ประกอบธุรกิจที่มีลักษณะตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จัดให้มีจุดรับคืนผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ที่ไม่ใช้แล้วภายในหรือบริเวณใกล้เคียงกับสถานประกอบกิจการหรือพื้นที่บริการ เพื่อรองรับการดำเนินงานตามความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต

มาตรา ๖๗ เพื่อให้เกิดการหมุนเวียนวัสดุในอุตสาหกรรมก่อสร้าง ให้เจ้าของโครงการก่อสร้างหรือผู้รับเหมาตามประเภทและขนาดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนจัดการวัสดุเหลือใช้

(๒) คัดแยกวัสดุที่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำหรือแปรใช้ใหม่ ณ แหล่งกำเนิด ตามประเภทวัสดุเพื่อส่งเข้าสู่กระบวนการเตรียมนำกลับมาใช้ซ้ำหรือแปรใช้ใหม่

(๓) ในกรณีที่มีข้อจำกัดทางกายภาพหรือทางเทคนิคจนไม่สามารถคัดแยก ณ แหล่งกำเนิดตาม (๒) ได้ ให้รวบรวมเป็นของเสียก่อสร้างแบบผสม และส่งมอบให้แก่สถานคัดแยกหรือปรับปรุงสภาพวัสดุที่ได้รับอนุญาต

(๔) จัดทำเอกสารและหลักฐานกำกับการขนส่งเพื่อการตรวจสอบย้อนกลับและเชื่อมโยงข้อมูลปริมาณและประเภทวัสดุเข้าสู่แพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติตามมาตรา ๔๔

ห้ามมิให้ผู้ใดกำจัดวัตถุไม่ใช้แล้วจากการก่อสร้างและของเสียจากกิจกรรมก่อสร้างแบบผสมตาม (๒) ด้วยวิธีฝังกลบหรือทิ้งในที่สาธารณะ

หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และข้อยกเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ส่วนที่ ๒

การกำจัด

มาตรา ๖๘ ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งในที่สาธารณะ ฝังกลบ เผาในที่โล่ง หรือจัดการด้วยวิธีซึ่งเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ สำหรับของเสียหรือวัตถุตามรายการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การจัดการของเสียหรือวัตถุตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการผ่านจุดรับคืนผลิตภัณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือส่งมอบให้แก่ผู้ประกอบกิจการของเสียที่ได้รับอนุญาตตามหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๖๙ ห้ามมิให้ผู้ใดถอดแยกชิ้นส่วนเพื่อการสกัดวัสดุหรือกำจัดเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่ใช้แล้วในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการรั่วไหลของมลพิษหรือสารอันตรายสู่สิ่งแวดล้อม เว้นแต่เป็นผู้ประกอบกิจการที่ขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรกำจัดเศษวัสดุเพื่อสิ่งแวดล้อม และปฏิบัติตามมาตรฐานเทคนิคที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความในวรรคหนึ่งไม่ให้ใช้กับการซ่อมแซมหรือดูแลรักษาเพื่อยืดอายุการใช้งานตามปกติ การถอดแยกส่วนประกอบเบื้องต้นที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม การซื้อขายหรือส่งต่อเครื่องใช้ไฟฟ้าหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ยังใช้งานได้ตามปกติเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ต่อ หรือกรณีตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ส่วนที่ ๓

การนำกลับมาใช้ซ้ำหรือแปรใช้ใหม่ตามหลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต

มาตรา ๗๐ ให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกประกาศกำหนดประเภทและชนิดของผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ที่ต้องเข้าสู่ระบบความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต เพื่อนำมาใช้ซ้ำ หรือนำมาแปรใช้ใหม่

การกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงปริมาณขยะ ความยากง่ายในการจัดการ ศักยภาพในการหมุนเวียนวัสดุ และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัย ทั้งนี้ รัฐมนตรีอาจจัดให้มีแผนปฏิบัติการรายผลิตภัณฑ์เพื่อกำหนดเป้าหมายและทิศทางการจัดการเฉพาะประเภทได้

ในการกำหนดตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์การยกเว้น หรือผ่อนปรนการปฏิบัติตามความในหมวดนี้ ให้แก่ผู้ประกอบวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ผู้ประกอบการรายย่อย หรือวิสาหกิจชุมชน โดยคำนึงถึงปริมาณการผลิต ปริมาณการนำเข้า ขนาดของกิจการ หรือผลประกอบการ เพื่อไม่ให้เป็นการสร้างภาระเกินสมควรแก่การประกอบธุรกิจ

มาตรา ๗๑ เมื่อมีการประกาศกำหนดประเภทและชนิดของผลิตภัณฑ์ตามมาตรา ๗๐ แล้ว ให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ดังกล่าว ขึ้นทะเบียนกับกรมควบคุมมลพิษผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประกาศมีผลใช้บังคับ

การขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมควบคุมมลพิษกำหนด โดยต้องเชื่อมโยงข้อมูลกับระบบหนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัลและแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติ เพื่อการตรวจสอบย้อนกลับตลอดวัฏจักรชีวิต

มาตรา ๗๒ เพื่อเป็นหลักประกันในการดำเนินการรับคืน จัดเก็บ รวบรวม และจัดการซากผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ที่ไม่ใช้แล้วอย่างทั่วถึง ให้ผู้ผลิตซึ่งได้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๗๑ ทำสัญญาตัวแทนการจัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ไม่ใช้แล้วกับองค์กรรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ซึ่งได้รับอนุมัติตามมาตรา ๗๓ อย่างน้อยหนึ่งองค์กร หรือได้รับอนุญาตจัดการซากผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ด้วยตนเองตามมาตรา ๗๖ ก่อนนำผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ออกสู่ตลาด

ผู้ผลิตตามวรรคหนึ่งมีหน้าที่รายงานข้อมูลปริมาณการจำหน่ายหรือนำเข้าผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติตามที่อธิบดีกรมควบคุมมลพิษประกาศกำหนด

การทำสัญญาตัวแทนการจัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ไม่ใช้แล้วตามวรรคหนึ่ง หรือการได้รับอนุญาตตามมาตรา ๗๖ ไม่เป็นเหตุให้ผู้ผลิตพ้นจากความรับผิดตาม

พระราชบัญญัตินี้ จนกว่าองค์กรดังกล่าวได้จัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ไม่ใช้แล้วครบถ้วนตามเป้าหมายและมาตรฐานที่กำหนดไว้ในแผนความรับผิดชอบแล้ว

หากมีการเพิกถอนการอนุญาตองค์กรรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ตามวรรคหนึ่ง ให้สัญญาตัวแทนการจัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ไม่ใช้แล้วนั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่เพิกถอน และให้ผู้ผลิตทำสัญญาตัวแทนการจัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ไม่ใช้แล้วกับองค์กรรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์อื่น หรือดำเนินการตามมาตรา ๗๖

ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดหน้าที่ในการรับคืน จัดเก็บ และจัดการซากผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น เว้นแต่คณะกรรมการจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่นเพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๗๓ ผู้ใดประสงค์จัดตั้งองค์กรรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์เพื่อเป็นตัวแทนของผู้ผลิตในการรับคืน จัดเก็บ และรวบรวมบรรจุภัณฑ์ที่ไม่ใช้แล้ว ให้ขออนุญาตต่อกรมควบคุมมลพิษตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด

การอนุญาตองค์กรรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยการประเมินประสิทธิภาพ แผนความรับผิดชอบการจัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ ความมั่นคงทางการเงินและหลักประกันในการบริหารจัดการซากผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ ระบบการจัดเก็บและบริหารจัดการข้อมูลที่เชื่อมโยงกับแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติ มาตรฐานธรรมาภิบาลและความโปรงใสในการบริหารจัดการค่าบริการ

มาตรา ๗๔ องค์กรรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๗๓ เมื่อได้จัดทำข้อตกลงกับผู้ผลิต ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) รับสมัครสมาชิกโดยการทำสัญญาตัวแทนกับผู้ผลิต และจัดทำระบบฐานข้อมูลผลิตภัณฑ์และการไหลของวัสดุของสมาชิก

(๒) เก็บค่าบริการจากผู้ผลิตที่เป็นสมาชิกตามที่กำหนดในสัญญาตัวแทนตาม (๑) เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงานตามแผนความรับผิดชอบการจัดการ

(๓) รับคืน จัดเก็บ และรวบรวมผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ที่ไม่ใช้แล้ว เพื่อจัดส่งให้ผู้ผลิตนำกลับมาใช้ซ้ำ หรือนำไปแปรใช้ใหม่ตามวิธีการที่กำหนดในแผนความรับผิดชอบ

(๔) สนับสนุนและชดเชยค่าใช้จ่ายในการเก็บรวบรวมและการคัดแยกผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์เป้าหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๖๓ และ ๖๔

(๕) สนับสนุนและส่งเสริมผู้เก็บรวบรวมวัสดุเพื่อการแปรใช้ใหม่รายย่อยและสถานประกอบการแปรใช้ใหม่ให้เข้าสู่ระบบการจัดการที่ได้มาตรฐาน

(๖) รายงานผลการดำเนินงาน ปริมาณการจัดเก็บ และสัดส่วนการนำกลับมาใช้ประโยชน์ผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติตามมาตรา ๔๔ เป็นประจำทุกปี

(๗) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด เพื่อให้การบริหารจัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์บรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดค่าบริการตาม (๒) ให้เป็นไปตามแนวทางการคำนวณที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยอย่างน้อยต้องคำนึงถึงต้นทุนจริงในการจัดเก็บ ขนส่ง และจัดการซากผลิตภัณฑ์แต่ละประเภท คุณลักษณะของผลิตภัณฑ์ที่เอื้อต่อการหมุนเวียนวัสดุ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน รวมถึงการสร้างความตระหนักรู้แก่ประชาชน และให้รัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณากำหนดให้มีการยกเว้นหรือหลักเกณฑ์การลดค่าบริการให้แก่ผลิตภัณฑ์ที่ออกแบบตามหลักเชิงนิเวศเศรษฐกิจ โดยรับการสนับสนุนจากกองทุน

มาตรา ๗๕ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและความโปร่งใส ให้อธิบดีกรมควบคุมมลพิษมีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลการจัดการวัสดุและรายงานการเงิน

(๒) กำหนดเพดานค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการองค์กร เพื่อให้ค่าบริการส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง

(๓) สั่งระงับหรือเพิกถอนการอนุมัติ ในกรณีที่องค์กรไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ หรือไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการจัดการตามที่ตกลงไว้

มาตรา ๗๖ มิให้นำความในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่งมาใช้บังคับแก่ผู้ผลิตที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการรับคืน จัดเก็บ และจัดการซากผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ด้วยตนเอง จากอธิบดีกรมควบคุมมลพิษก่อนนำผลิตภัณฑ์ออกสู่ตลาด

การอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) การจัดทำแผนความรับผิดชอบการจัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์

(๒) การมีโครงสร้างและระบบการเก็บรวบรวมที่มีประสิทธิภาพเทียบเท่าหรือสูงกว่าระบบขององค์กรรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ โดยต้องรับประกันการรับคืนผลิตภัณฑ์ที่ตนนำออกสู่ตลาดทั้งหมด ณ จุดรวบรวมที่กำหนด โดยผู้บริโภคไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

(๒) การจัดให้มีรายงานหรือหนังสือรับรองจากผู้ตรวจสอบอิสระที่ได้รับการขึ้นทะเบียนหรือการรับรองจากกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งยืนยันความพร้อมและความถูกต้องของโครงสร้างการรวบรวมและกระบวนการแปรใช้ใหม่ตามมาตรฐานที่กำหนด

(๓) การจัดให้มีระบบรายงานข้อมูลการไหลของวัสดุที่ผ่านการทบทวนและยืนยันความถูกต้องโดยผู้ตรวจสอบอิสระเสนอต่อกรมควบคุมมลพิษเป็นประจำทุกปี

ในกรณีที่ผู้ผลิตไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามวรรคสอง หรือไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนความรับผิดชอบการจัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ ให้อธิบดีกรมควบคุมมลพิษมีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาต และสั่งให้ผู้ผลิตทำสัญญาตัวแทนเป็นสมาชิกขององค์กรรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ตามมาตรา ๗๒ ภายในระยะเวลาที่กำหนด

มาตรา ๗๗ แผนความรับผิดชอบการจัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ขององค์กรตามมาตรา ๗๓ วรรคสอง และแผนความรับผิดชอบการจัดการของผู้ผลิตตามมาตรา ๗๖ วรรคสอง ให้มีรายการตามที่อธิบดีกรมควบคุมมลพิษประกาศกำหนด โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประเภทหรือชนิดของผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ เป้าหมายสัดส่วนปริมาณวัสดุที่นำกลับมาใช้ซ้ำหรือแปรใช้ใหม่ วิธีการดำเนินการจัดเก็บ ขนส่ง และมาตรการป้องกันการรั่วไหลออกสู่สิ่งแวดล้อม

มาตรา ๗๘ ในกรณีที่มีการจำหน่ายผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์เป้าหมายผ่านบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลใด ให้ผู้ประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลนั้นมีหน้าที่ตรวจสอบสถานะการขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๗๑ และการจัดทำสัญญาตัวแทนตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง หรือการได้รับอนุญาตตามมาตรา ๗๖

ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลให้บริการพื้นที่จำหน่ายหรือบริการจัดส่งสินค้าแก่ผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์เป้าหมายของผู้ผลิตที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๗๑ เว้นแต่เป็นผู้ผลิตหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการยกเว้นจากดำเนินการตามหมวด ๗ ส่วนที่ ๓ นี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในกรณีที่ผู้ผลิตได้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๗๑ แล้ว แต่ยังไม่ได้การจัดทำสัญญาตัวแทนตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๗๖ หรือได้รับยกเว้นการขึ้นทะเบียน ให้ผู้ประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลเรียกเก็บค่าบริการจัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ในอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนดซึ่งไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ค่าบริการดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย และนำส่งเป็นรายได้กองทุน โดยการเรียกเก็บและนำส่งเงินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๗๙ ให้ผู้ประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลจัดให้มีพื้นที่หรือระบบเชื่อมโยงข้อมูลบนหน้าแสดงสินค้า เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงข้อมูลหนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัล วิธีการจัดการซากผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ และสถานที่รับคืน เพื่อประกอบการตัดสินใจ

เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บซากผลิตภัณฑ์ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่มีโครงข่ายบริการจัดส่งสินค้าเป็นของตนเอง จัดให้มีระบบรับคืนซากผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์จากผู้บริโภค โดยการสนับสนุนจากกองทุน

มาตรา ๘๐ ให้องค์กรรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ตามมาตรา ๗๓ ผู้ผลิตตามมาตรา ๗๖ และผู้ประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลตามมาตรา ๗๘ รายงานผลการดำเนินงาน ปริมาณการจัดเก็บ และสัดส่วนการนำกลับมาใช้ประโยชน์ผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติตามมาตรา ๔๔ เป็นประจำทุกปี

ให้อธิบดีกรมควบคุมมลพิษมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของรายงานและสถานที่ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามแผนความรับผิดชอบ

ส่วนที่ ๔
กลไกทางเศรษฐศาสตร์และตลาดเศรษฐกิจหมุนเวียน

มาตรา ๘๑ เพื่อส่งเสริมการนำบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์กลับมาใช้ซ้ำ แปรใช้ใหม่ หรือเข้าสู่ระบบการจัดการวัตถุไม่ใช้แล้วอย่างเหมาะสม ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้ผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์เป้าหมายประเภทใดอยู่ภายใต้ระบบมัดจำคืนเงิน โดยคำนึงถึงหลักลำดับขั้นของการจัดการขยะและเป้าหมายการหมุนเวียนวัสดุ ความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้า ภาระที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจ และความพร้อมของระบบการเก็บคืนและการจัดการวัตถุไม่ใช้แล้ว

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีหน้าที่จัดให้มีระบบมัดจำ อัตราเงินมัดจำ วิธีการจัดเก็บ การรับคืนผลิตภัณฑ์ การคืนเงินมัดจำ และหลักเกณฑ์การบริหารจัดการระบบ โดยอาจกำหนดให้มีองค์กรผู้บริหารจัดการระบบมัดจำคืนเงินเป็นการเฉพาะเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการระบบดังกล่าวแทนรัฐก็ได้

เงินมัดจำที่จัดเก็บตามมาตรานี้ ไม่อยู่ในบังคับต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และให้เงินมัดจำที่ไม่มีผู้ขอคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดตกเป็นรายได้ของกองทุนเพื่อใช้ในวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๘๒ วัตถุหรือสสารซึ่งเป็นผลพลอยได้จากกระบวนการผลิตซึ่งมุ่งหมายให้นำไปใช้ประโยชน์อื่นโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการปรับปรุงวัตถุหรือสสารนั้นอีก ไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์ในกระบวนการอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมอื่นใด หากการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปตาม

มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมในระดับที่รุนแรงกว่าผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรปฐมภูมิหรือผลิตภัณฑ์ในลักษณะเดียวกัน ให้ถือว่าไม่ใช่วัตถุไม่ใช้แล้วตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๘๓ เพื่อส่งเสริมการหมุนเวียนใช้ทรัพยากรและการพัฒนาตลาดวัสดุทุติยภูมิ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจประกาศให้วัตถุไม่ใช้แล้วหรือวัสดุที่ผ่านกระบวนการปรับปรุงเพื่อนำกลับมาใช้ซ้ำ การแปรใช้ใหม่ หรือกระบวนการอื่นใด สิ้นสุดสถานะการเป็นของเสีย หากวัตถุไม่ใช้แล้วหรือวัสดุนั้นสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์มีความต้องการของตลาด มีลักษณะสอดคล้องกับมาตรฐานอุตสาหกรรมและเงื่อนไขอื่นตามกฎหมายในเรื่องนั้นกำหนด และการนำไปใช้ประโยชน์จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

วัตถุไม่ใช้แล้วซึ่งได้รับการประกาศให้สิ้นสุดสถานะการเป็นของเสียตามมาตรานี้ ให้ถือว่าไม่มีสถานะเป็นวัตถุไม่ใช้แล้ว และไม่เป็นกากอุตสาหกรรมหรือสิ่งปฏิกูลตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานหรือกฎหมายอื่นด้วย

มาตรา ๘๔ เพื่อส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างผู้ผลิตประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร และในกรณีที่พื้นที่ใดมีโรงงานอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน และมีศักยภาพในการนำผลพลอยได้ตามมาตรา ๘๒ หรือวัตถุไม่ใช้แล้วจากกระบวนการผลิตหนึ่งไปใช้เป็นวัตถุดิบหรือพลังงานในการผลิตอื่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตส่งเสริมอุตสาหกรรมหมุนเวียน

หลักเกณฑ์ มาตรฐาน วิธีการ และเงื่อนไขการนำผลพลอยได้ตามมาตรา ๘๒ หรือวัตถุไม่ใช้แล้วไปใช้ประโยชน์ การขนส่งระหว่างโรงงานอุตสาหกรรมภายในเขตพื้นที่ดังกล่าว รวมทั้งการป้องกันการเกิดมลพิษและความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในกรณีที่พื้นที่เป้าหมายตามวรรคสอง ตั้งอยู่ในเขตนิเวศอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือพื้นที่อื่นที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ให้คณะกรรมการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่นั้น

มาตรา ๘๕ ให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดให้มีระบบฐานข้อมูลวัสดุและของเสียเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างผู้ที่มีวัตถุไม่ใช้แล้วและผู้ที่มีความต้องการใช้เป็นวัตถุดิบ

ข้อมูลในระบบตามวรรคหนึ่งต้องเชื่อมโยงกับแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบย้อนกลับและประเมินวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์

มาตรา ๘๖ เพื่อสร้างแรงจูงใจและตลาดรองรับวัสดุหมุนเวียน ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตจาก วัสดุทุติยภูมิตามมาตรา ๘๓ ให้ถือเป็นสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนดร่วมกับกรมบัญชีกลาง และให้ได้รับสิทธิประโยชน์หรือแต้มต่อในการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

หมวด ๘

การลดและการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

มาตรา ๘๗ บทบัญญัติในหมวดนี้มุ่งหมายควบคุมการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอาหาร เพื่อลดปริมาณอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร และให้มีการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารโดยสอดคล้องกับหลักป้องกันมิให้เกิดขยะและหลักลำดับขั้นการจัดการขยะ และเป้าหมายตามแผนปฏิบัติการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารตามมาตรา ๓๗ ซึ่งมีวิธีดำเนินการตามลำดับดังต่อไปนี้

(๑) การส่งต่อเพื่อการบริโภคของมนุษย์

(๒) การส่งต่อเพื่อนำไปใช้เป็นอาหารสัตว์

(๓) การนำไปแปรรูป

(๔) การนำไปใช้ประโยชน์ทางเกษตรกรรมหรือการกู้คืนพลังงาน

(๕) การกำจัดหรือฝังกลบ

หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติตาม (๑) ในการจัดการอาหารส่วนเกิน ต้องกำหนดอย่างน้อยถึงหลักเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงของอาหารที่จะส่งต่อเพื่อการบริโภคของมนุษย์ มาตรการควบคุมเฉพาะสำหรับอาหารที่มีความเสี่ยงต่อการเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อาหารที่ต้องควบคุมอุณหภูมิ อาหารพร้อมบริโภค หรืออาหารที่ต้องได้รับการตรวจสอบด้านสุขาภิบาลเพิ่มเติม ทั้งนี้ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการจัดการอาหารส่วนเกิน มีหน้าที่กำหนดและผลักดันมาตรการส่งเสริม สนับสนุน และออกกฎหมายหรือมาตรการที่เกี่ยวข้อง เพื่อคุ้มครองผู้ส่งต่ออาหารส่วนเกิน

หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติตาม (๒) (๓) หรือ (๔) รวมถึงหลักเกณฑ์และวิธีการคัดแยกขยะอาหาร และแนวทางปฏิบัติที่ดีอื่นใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจจัดการหรือกำจัดมูลฝอยตามกฎหมายอื่นให้มีหน้าที่และอำนาจจัดการอาหารส่วนเกินโดยวิธีการตามวรรคหนึ่ง (๑) ด้วย โดยจะออกข้อบัญญัติให้บุคคลในท้องที่คัดแยกอาหารตามวิธีการที่กำหนดเพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดการขยะอาหารก็ได้ หรือจะส่งเสริมให้ประชาชนจัดการขยะอาหารตามวรรคหนึ่งอนุ (๒) (๓) (๔) และ (๕) โดยวิธีการตามที่กำหนดไว้ในแนวทางปฏิบัติที่ดีก็ได้ โดยให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครอง

ท้องถิ่นตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรายงานผลต่อคณะกรรมการปีละหนึ่งครั้ง

มาตรา ๘๘ ให้ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอาหารหรือประเภทธุรกิจ ซึ่งมีลักษณะ ขนาด ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด บริหารจัดการเพื่อป้องกันมิให้เกิดอาหารส่วนเกินหรือขยะอาหารตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ทั้งนี้ การบริหารจัดการดังกล่าวต้องสอดคล้องกับทิศทางและเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องกำหนดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดทำแผนป้องกันและลดอาหารส่วนเกินและขยะอาหารระดับองค์กร

(๒) การจัดทำมาตรการด้านฉลากอาหารและบรรจุภัณฑ์เพื่อลดการเกิดขยะอาหาร

(๓) การจัดให้มีระบบคัดแยกอาหารส่วนเกินและขยะอาหารที่เหมาะสมแก่การส่งต่อหรือนำไปใช้ประโยชน์ตามลำดับขั้นตามมาตรา ๘๗

(๔) การจัดทำและรายงานข้อมูลปริมาณอาหารส่วนเกินและขยะอาหารที่เกิดขึ้นภายใต้การประกอบกิจการ ตามระยะเวลาและหลักเกณฑ์ที่กำหนด

มาตรา ๘๙ ผู้ใดประสงค์จะจัดตั้งองค์กรจัดการอาหารส่วนเกินเพื่อดำเนินการรับมอบ คัดแยก เก็บรักษา ขนส่ง หรือส่งต่ออาหารส่วนเกินเพื่อการบริโภคของมนุษย์ ต้องได้รับใบอนุญาต

การขออนุญาต การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต รวมถึงคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต มาตรฐานด้านสุขลักษณะ ความปลอดภัยอาหาร ระบบการตรวจสอบย้อนกลับ และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการอาหารส่วนเกินในระดับพื้นที่ ให้กระทรวงมหาดไทยโดยความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และองค์กรจัดการอาหารส่วนเกิน จัดให้มีศูนย์จัดการอาหารส่วนเกินระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรับมอบ ตรวจสอบคุณภาพ คัดแยก เก็บรักษา และบริหารจัดการระบบการกระจายอาหารส่วนเกินในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

การจัดตั้ง การดำเนินการ และการสนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรจัดการอาหารส่วนเกินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา ๙๐ องค์กรจัดการอาหารส่วนเกินที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๘๙ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยของอาหารในการรับมอบ คัดแยก เก็บรักษา ขนส่ง และส่งมอบอาหารส่วนเกินเพื่อการบริโภคของมนุษย์ รวมทั้งต้องจัดเก็บบันทึก และรายงานข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณ ประเภท แหล่งที่มา และการส่งต่ออาหารส่วนเกิน ตลอดจนข้อมูลเกี่ยวกับขยะอาหารที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ประกาศกำหนด

การส่งต่ออาหารส่วนเกินตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการแก่บุคคลหรือหน่วยงานที่มีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิได้รับอาหารส่วนเกินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยอย่างน้อยต้องครอบคลุมถึงบุคคลผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ สถานสงเคราะห์ สถานรับเลี้ยงเด็ก สถานศึกษา มูลนิธิ องค์กรสาธารณประโยชน์ หรือหน่วยงานอื่นที่ดำเนินกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อการสงเคราะห์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด

เพื่อให้การจัดการอาหารส่วนเกินเป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัย ให้อธิบดีกรมอนามัยจัดให้มีระบบการสุ่มตรวจสอบมาตรฐานอาหารส่วนเกินที่ส่งต่อเพื่อการบริโภคของมนุษย์

ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบว่าองค์กรจัดการอาหารส่วนเกินดำเนินการไม่เป็นไปตามมาตรฐานด้านสุขอนามัยหรือความปลอดภัยของอาหาร หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีอำนาจสั่งให้แก้ไข ปรับปรุง หรือระงับการดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนภายในระยะเวลาที่กำหนด

หมวด ๙
พื้นที่คุ้มครองพิเศษเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียน และค่าธรรมเนียมการจัดการขยะที่เกิดจากการท่องเที่ยว

มาตรา ๙๑ ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีความหนาแน่นของนักท่องเที่ยวสูง หรือมีกิจกรรมท่องเที่ยวจำนวนมาก จนก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรหรือการจัดการวัตถุไม่ใช้แล้วหรือขยะ หรือมีความเสี่ยงในการรั่วไหลของวัตถุไม่ใช้แล้วหรือขยะเข้าสู่สิ่งแวดล้อมสืบเนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์เป็นเกาะหรือหมู่เกาะ เป็นพื้นที่ภูเขาสูง หรือมีความอ่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมภูมิทัศน์ หรือความหลากหลายทางชีวภาพ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นพื้นที่คุ้มครองพิเศษเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนได้

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีแผนที่แนบท้ายเพื่อแสดงแนวเขต และให้กำหนดมาตรการดังต่อไปนี้

(๑) การห้าม นำเข้า ใช้ แจก หรือจำหน่ายสิ่งของ ผลิตภัณฑ์ หรือบรรจุภัณฑ์ที่ย่อยสลายยากหรือแพร่กระจายออกสู่หรือตกค้างในสิ่งแวดล้อมได้ง่ายตามรายการที่กำหนด

(๒) การห้าม ควบคุม หรือจำกัดการจำหน่ายหรือการใช้วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียว

(๓) การกำหนดวิธีจำเพาะในการเก็บ ขน รวบรวม คัดแยก ขนส่ง และกำจัดวัตถุไม่ใช้แล้วและขยะที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่

(๔) การกำกับดูแล ติดตาม และตรวจสอบการใช้มาตรการคุ้มครอง ป้องกัน แก้ไข และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และการเปิดเผยผลการตรวจสอบต่อสาธารณะ

(๕) ขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการกำกับดูแล ประสานงาน และติดตามให้เกิดประสิทธิภาพในการคุ้มครองพื้นที่

มาตรา ๙๒ ในพื้นที่คุ้มครองพิเศษเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนตามมาตรา ๙๑ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการขยะที่เกิดจากการท่องเที่ยว

อัตราค่าธรรมเนียมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ โดยต้องไม่เกินอัตราที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในกฎกระทรวง และเพดานอัตราในกฎกระทรวงต้องไม่เกินบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

การตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องกำหนดผู้มีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียม ผู้มีหน้าที่จัดเก็บและนำส่งค่าธรรมเนียม หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการจัดเก็บ การชำระ การนำส่ง การยกเว้น การลดหย่อน การผ่อนชำระ และการคืนเงิน ทั้งนี้ ต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์กลางที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

เงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้ตามมาตรานี้ ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่คุ้มครองพิเศษนั้น โดยไม่อยู่ในบังคับต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

มาตรา ๙๓ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือสถานที่พักตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม เป็นผู้มีหน้าที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๙๒ แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวระบุรายการค่าธรรมเนียมแยกออกจากค่าที่พักให้ชัดเจนในใบเสร็จรับเงิน

ให้ผู้ประกอบธุรกิจตามวรรคหนึ่งมีสิทธิหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมก่อนนำส่งเงินที่จัดเก็บได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่กำหนด

อัตราค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บที่อนุญาตให้หักได้ตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง แต่ต้องไม่เกินร้อยละห้าของเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้

หมวด ๑๐
เงินสมทบการใช้วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียว

มาตรา ๙๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจออกกฎกระทรวงเรียกเก็บเงินสมทบการใช้วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียวเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการบริโภค ลดการแจกวัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียวที่ก่อผลกระทบสิ่งแวดล้อมสูงและลดปริมาณขยะตั้งแต่ต้นทาง โดยกฎกระทรวงนั้นอย่างน้อยให้กำหนดรายการวัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียวที่จะเรียกเก็บเงินสมทบ ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งจำหน่าย ใช้ หรือให้เปล่าวัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียวที่มีหน้าที่เรียกเก็บเงินสมทบโดยอาจพิจารณายกเว้นหรือผ่อนปรนให้แก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือผู้ค้าปลีกรายย่อย ฐานการคำนวณเงินสมทบ โดยให้คำนวณเป็นอัตราคงที่ต่อจำนวนหนึ่งชิ้น อัตราเงินสมทบซึ่งต้องไม่เกินอัตราตามที่กำหนดในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และหลักเกณฑ์ วิธีการ และกำหนดระยะเวลาในการชำระและนำส่งเงินสมทบ

การออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง อาจกำหนดอัตราเงินสมทบให้แตกต่างกันได้โดยคำนึงถึงคุณสมบัติของวัสดุที่ใช้ผลิตวัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียวนั้น อาทิ สัดส่วนวัสดุที่มาจากแปรใช้ใหม่หรือทรัพยากรหมุนเวียน ความสามารถในการย่อยสลายทางชีวภาพ รวมทั้งมลพิษหรือปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่จะเกิดขึ้นจากการกำจัดวัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียวนั้น

มาตรา ๙๕ เมื่อมีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๙๔ เพื่อเรียกเก็บเงินสมทบการใช้วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียวรายการใด ที่ปกติมีการแจกจ่ายให้แก่ผู้บริโภคโดยไม่คิดมูลค่าให้ผู้ประกอบธุรกิจตามที่กำหนดในกฎกระทรวง มีหน้าที่เรียกเก็บเงินสมทบการใช้วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียว ณ จุดจำหน่ายหรือจุดบริการ

ผู้บริโภคมีสิทธิปฏิเสธไม่รับหรือไม่ใช้วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียว โดยผู้ประกอบธุรกิจตามวรรคหนึ่งต้องจัดให้มีทางเลือกแก่ผู้บริโภคด้วยการจัดให้มีวัตถุสำหรับใช้ทดแทน หรือยินยอมให้ผู้บริโภคใช้วัตถุทดแทนของตนเองบรรจุสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ได้ และห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจปฏิเสธการจำหน่ายสินค้าหรือการให้บริการแก่ผู้บริโภคซึ่งประสงค์จะใช้วัตถุทดแทนของตนเองในกรณีดังกล่าว

การปฏิเสธไม่รับวัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียวหรือการใช้วัตถุทดแทนตามวรรคสอง ย่อมไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ในการชำระเงินสมทบตามหมวดนี้

มาตรา ๙๖ เงินสมทบการใช้วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียวตามหมวดนี้ ไม่ถือเป็นรายได้พึงประเมินของของผู้ประกอบธุรกิจและไม่ต้องนำมาคำนวณเป็นมูลค่าของฐานภาษีเพื่อเสีย

ภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้ผู้ประกอบธุรกิจแสดงจำนวนเงินที่เรียกเก็บแยกออกจากราคาสินค้าหรือบริการอย่างชัดเจนในใบเสร็จรับเงินหรือเอกสารหลักฐานการจำหน่าย

มาตรา ๙๗ ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำส่งเงินสมทบการใช้วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียวเข้าสู่กองทุนเศรษฐกิจหมุนเวียน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรีกระทรวงว่าการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เงินสมทบที่จัดเก็บได้ตามหมวดนี้ ไม่อยู่ในบังคับต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

มาตรา ๙๘ ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจรายใดไม่นำส่งเงินสมทบการใช้วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียวหรือนำส่งไม่ครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้นั้นนำส่งเงินให้ถูกต้องครบถ้วนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

หากพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละหนึ่งจุดห้าต่อเดือนของเงินสมทบที่ต้องนำส่ง และให้อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย มีอำนาจสั่งลงโทษปรับเป็นพินัยตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑๑
ภาษีเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียน

มาตรา ๙๙ ภาษีเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนตามหมวดนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อสะท้อนต้นทุนภายนอกด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรปฐมภูมิ ส่งเสริมการลดการใช้ทรัพยากรใหม่และการเพิ่มสัดส่วนการใช้ทรัพยากรหมุนเวียน และสนับสนุนการออกแบบและพัฒนาผลิตภัณฑ์ตามหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน ทั้งนี้ โดยมิใช่ภาษีเพื่อการจัดหารายได้ทั่วไปของรัฐ

มาตรา ๑๐๐ ภาษีเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียน ประกอบด้วย

(๑) ภาษีการใช้วัตถุดิบปฐมภูมิ จัดเก็บจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติปฐมภูมิหรือวัตถุดิบปฐมภูมิที่ใช้แล้วหมดไป เพื่อสะท้อนต้นทุนภายนอกด้านสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมให้เพิ่มการพัฒนาระบบการใช้ซ้ำและการใช้วัสดุจากกระบวนการแปรใช้ใหม่

(๒) ภาษีการสกัดหรือการนำทรัพยากรมาใช้ จัดเก็บจากการสกัด การขุด การเก็บเกี่ยว หรือการนำทรัพยากรปฐมภูมิหรือวัตถุดิบปฐมภูมิมาใช้เป็นวัตถุดิบในกิจการก่อสร้างหรืออุตสาหกรรม

(๓) ภาษีการกำจัด จัดเก็บจากกิจกรรมการจัดการวัตถุไม่ใช้แล้วโดยพิจารณาจากวิธีการกำจัดที่เป็นการฝังกลบ การเผาทำลาย หรือวิธีการกำจัดขั้นสุดท้ายอื่น เพื่อลดปริมาณขยะสุดท้ายและจูงใจให้เกิดการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่

ให้กรมสรรพสามิตเป็นพนักงานผู้เรียกเก็บภาษีดังกล่าวตามหมวดนี้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่อธิบดีกรมสรรพสามิตประกาศกำหนด

มาตรา ๑๐๑ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีตามหมวดนี้ โดยอาจกำหนดอัตราให้แตกต่างตามประเภท ปริมาณ น้ำหนัก หรือคุณลักษณะของวัสดุ หรือตามความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมของวิธีการกำจัดก็ได้ แต่อัตราดังกล่าวต้องไม่เกินอัตราขั้นสูงที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดอัตราภาษีตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสัดส่วนการใช้ทรัพยากรปฐมภูมิเทียบกับทรัพยากรหมุนเวียน ความสามารถในการนำกลับมาใช้ซ้ำ ซ่อมแซม หรือแปรใช้ใหม่ของผลิตภัณฑ์ ตลอดจนผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตลอดวัฏจักรชีวิตของวัสดุหรือวิธีการกำจัดนั้น

มาตรา ๑๐๒ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยกเว้น หรือลดหย่อน หรือขอคืนภาษีตามหมวดนี้ สำหรับกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การใช้วัสดุแปรใช้ใหม่หรือทรัพยากรหมุนเวียน ผลพลอยได้ตามมาตรา ๘๒ หรือวัสดุทุติยภูมิตามมาตรา ๘๓ ในสัดส่วนตามที่กำหนด

(๒) ผลิตภัณฑ์ที่ออกแบบเพื่อการใช้ซ้ำ การซ่อมแซม การถอดแยกส่วน หรือมีอายุการใช้งานยาวนานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด รวมทั้งผลิตภัณฑ์ที่มีหนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัลตามมาตรา ๔๗ เพื่อการตรวจสอบย้อนกลับ

(๓) การใช้วัสดุหรือวัตถุดิบที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่ำตามเกณฑ์การประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์หรือหลักเกณฑ์อื่นที่กำหนด

(๔) การประกอบกิจการในเขตนิเวศอุตสาหกรรรมหมุนเวียนตามมาตรา ๘๔

(๕) กรณีอื่นตามที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๐๓ รายได้จากภาษีเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียน ให้นำส่งเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อประโยชน์ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่กองทุนเศรษฐกิจหมุนเวียน ในจำนวนที่เทียบเท่ากับร้อยละสิบของ

เงินภาษีที่จัดเก็บได้ในรอบปีงบประมาณที่ผ่านมา เพื่อใช้สนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านการใช้ทรัพยากรหมุนเวียนและการลดการพึ่งพาทรัพยากรปฐมภูมิ

หลักเกณฑ์ วิธีการจัดสรร และเงื่อนไขการโอนเงินให้แก่กองทุนตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนด

ในการคำนวณเงินบำรุงกองทุนตามอัตราที่กำหนดในวรรคก่อน หากมีเศษของหนึ่งสตางค์ให้ปัดทิ้ง

มาตรา ๑๐๔ ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียน ยื่นแบบแสดงรายการและเสียภาษีต่อเจ้าพนักงานสรรพสามิต ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่ยื่นแบบแสดงรายการ หรือยื่นแบบไม่ถูกต้องครบถ้วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินภาษีและแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้นั้นนำเงินไปชำระให้ถูกต้องพร้อมเบี้ยปรับและเงินเพิ่มให้ครบถ้วน ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมินภาษี

ในกรณีที่ผู้นั้นจงใจหลีกเลี่ยงหรือขัดขืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามวรรคสอง ให้อธิบดีกรมสรรพสามิตมีอำนาจแจ้งต่อหน่วยงานผู้ออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจ เพื่อพิจารณาพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะชำระภาษีครบถ้วน

มาตรา ๑๐๕ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเสียภาษี ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกหมายเรียกผู้มีหน้าที่เสียภาษี ผู้แทน หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ กับมีอำนาจสั่งบุคคลเหล่านั้นให้นำบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นอันควรแก่เรื่องมาตรวจสอบ หรือออกคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวตอบคำถามเป็นหนังสือ ทั้งนี้ ต้องให้เวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหมายเรียกหรือคำสั่ง

มาตรา ๑๐๖ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีผู้ใดไม่เห็นด้วยกับผลการประเมินภาษี ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ อธิบดีกรมสรรพสามิต ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมินภาษี

ให้อธิบดีพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอาจขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน โดยต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว

คำวินิจฉัยของอธิบดีให้ทำเป็นหนังสือและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีคำวินิจฉัย หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของอธิบดี ให้มีสิทธิฟ้องต่อศาลภาษีอากรได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย

มาตรา ๑๐๗ การอุทธรณ์ต่ออธิบดีหรือการฟ้องคดีต่อศาลไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการชำระภาษี เว้นแต่ผู้อุทธรณ์จะได้รับอนุมัติจากอธิบดีให้ทุเลาการชำระภาษีไว้ก่อนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยอธิบดีอาจสั่งให้หาประกันตามที่เห็นสมควรก็ได้

มาตรา ๑๐๘ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องเสียเบี้ยปรับและเงินเพิ่ม ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มิได้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีภายในกำหนดเวลา หรือยื่นแบบไม่ถูกต้องหรือมีข้อผิดพลาดทำให้จำนวนภาษีที่ต้องเสียขาดไป ให้เสียเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินภาษีที่ต้องชำระหรือที่ขาดไปนั้น

(๒) ไม่ชำระภาษีภายในกำหนดเวลา ให้เสียเงินเพิ่มอีกร้อยละหนึ่งจุดห้าต่อเดือนหรือเศษของเดือนของเงินภาษีที่ต้องชำระโดยไม่รวมเบี้ยปรับ แต่เงินเพิ่มที่คำนวณได้มิให้เกินจำนวนภาษีที่ต้องชำระ

เบี้ยปรับและเงินเพิ่มตามมาตรานี้อาจงดหรือลดลงได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้ถือว่าเบี้ยปรับและเงินเพิ่มเป็นเงินภาษี

มาตรา ๑๐๙ เพื่อให้ได้รับชำระภาษีค้าง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีได้โดยมิต้องขออำนาจศาล ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับชำระภาษีค้างตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตมาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด ๑๒
พนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา ๑๑๐ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งข้อมูลหรือให้ส่งวัตถุใดมาเพื่อประกอบการพิจารณาตรวจสอบ

(๒) เข้าไปในอาคาร สถานประกอบการ โรงงาน หรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบการดำเนินงาน การจัดเก็บวัสดุ หรือการจัดการวัตถุไม่ใช้แล้ว ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

(๓) เข้าถึงและตรวจสอบข้อมูลในระบบดิจิทัล หรือหนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัลของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของที่มาและสัดส่วนวัสดุหมุนเวียน

(๔) เก็บตัวอย่างวัสดุหรือผลิตภัณฑ์ในปริมาณที่มากพอเพื่อนำไปวิเคราะห์หรือตรวจสอบสัดส่วนวัสดุทุติยภูมิตามมาตรา ๘๓ หรือการปนเปื้อนของสารอันตราย

(๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๒) (๓) และ (๔) พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำที่จะตรวจสอบนั้น ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการเศรษฐกิจหมุนเวียน

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ทั้งนี้ ประกาศดังกล่าวอาจกำหนดให้มีการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ อุปกรณ์บันทึกภาพและเสียง หรือเทคโนโลยีอื่นใด เพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการปฏิบัติงานด้วยก็ได้

มาตรา ๑๑๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา ๑๑๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด ๑๓
มาตรการปรับเป็นพินัย

มาตรา ๑๑๓ ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย

ในกรณีที่การกระทำความผิดทางพินัยเกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนั้นเป็นหลักตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นผู้ดำเนินการปรับเป็นพินัย เว้นแต่คณะกรรมการจะกำหนดแนวทางประสานการดำเนินการเป็นอย่างอื่น

ในการปรับเป็นพินัย ถ้าค่าปรับเป็นพินัยมีอัตราอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท จะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนเดียวปรับเป็นพินัยก็ได้ แต่ถ้าค่าปรับเป็นพินัยมีอัตราอย่างสูงเกินหนึ่งหมื่นบาท ให้การปรับเป็นพินัยกระทำเป็นองค์คณะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่น้อยกว่าสามคน ทั้งนี้ การดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางพินัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย

มาตรา ๑๑๔ การกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจปรับเป็นพินัย การแบ่งเขตอำนาจหน้าที่ และแนวทางการประสานงานในกรณีที่มีการกระทำความผิดคาบเกี่ยวระหว่างหลายหน่วยงาน ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความเชี่ยวชาญของหน่วยงาน ความสะดวกของประชาชน และประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเป็นสำคัญ

มาตรา ๑๑๕ ผู้ประกอบธุรกิจผู้ใดกระทำการ ดังต่อไปนี้

(๑) จงใจระบุข้อมูลในหนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัล หรือบนฉลากสินค้าอันเป็นเท็จ หรือเกินความจริง อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๔๗

(๒) แสดงข้อความหรือข้อมูลเกี่ยวกับการโฆษณาคุณลักษณะด้านสิ่งแวดล้อมอันเป็นเท็จ หรือก่อให้เกิดความเข้าใจผิดตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง

(๓) รายงานผลการจัดการซากผลิตภัณฑ์อันเป็นเท็จเพื่อประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีหรือรับเงินสนับสนุน

มีความผิดทางพินัย ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินห้าล้านบาท หรือสามเท่าของมูลค่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำดังกล่าว แล้วแต่อย่างใดจะสูงกว่า และในกรณีที่การกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นความผิดต่อเนื่อง ให้ชำระค่าปรับเป็นพินัยอีกวันละไม่เกินห้าหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๑๑๖ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๔๙ วรรคสอง มีความผิดทางพินัย ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินห้าหมื่นบาท

มาตรา ๑๑๗ ผู้ผลิต หรือผู้นำเข้าผู้ใดกระทำการ ดังต่อไปนี้

(๑) ผลิต นำเข้า หรือจำหน่ายวัตถุหรือผลิตภัณฑ์ที่ห้ามผลิตตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง

(๒) จงใจออกแบบหรือจำกัดประสิทธิภาพผลิตภัณฑ์ให้มีอายุการใช้งานสั้นกว่าอายุการรับประกันความสอดคล้องของผลิตภัณฑ์ ฝ่าฝืนมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง

มีความผิดทางพินัย ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินห้าล้านบาท หรือสามเท่าของมูลค่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำดังกล่าว แล้วแต่อย่างใดจะสูงกว่า

มาตรา ๑๑๘ นายจ้างหรือผู้ประกอบธุรกิจผู้ใด ซึ่งมีหน้าที่ตามที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดแต่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่จัดให้มีทางเลือกในไม่รับบรรจุภัณฑ์ให้แก่ผู้บริโภคตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง

(๒) ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง

(๓) ให้บริการหรือใช้วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียวอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง

(๔) ไม่จัดให้มีจุดรับคืนผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ตามมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง

มีความผิดทางพินัย ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งล้านบาท และในกรณีที่การกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นความผิดต่อเนื่อง ให้ชำระค่าปรับเป็นพินัยอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๑๑๙ ผู้ประกอบธุรกิจ เจ้าของโครงการก่อสร้าง หรือผู้รับเหมาผู้ใดกระทำการ ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่ปฏิบัติตามมาตรการเชิงนิเวศเศรษฐกิจในการก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๕๖ วรรคสอง หรือไม่ดำเนินการคัดแยกวัสดุในอุตสาหกรรมก่อสร้างตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง

(๒) นำของเสียก่อสร้างแบบผสมไปฝังกลบโดยไม่ผ่านการบำบัด หรือไม่จัดทำเอกสารหลักฐานกำกับการขนส่งตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง

(๓) ทิ้ง ฝังกลบ หรือเผาขยะหรือวัตถุไม่ใช้แล้วในที่สาธารณะเพื่อประโยชน์ในทางการค้า หรือในลักษณะที่เป็นการประกอบกิจการ โดยฝ่าฝืนมาตรา ๖๘

(๔) ถอดแยกชิ้นส่วนหรือกำจัดเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในเชิงพาณิชย์โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๖๙

มีความผิดทางพินัย ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งล้านบาท และในกรณีที่การกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นความผิดต่อเนื่อง ให้ชำระค่าปรับเป็นพินัยอีกวันละไม่เกินห้าหมื่นบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๑๒๐ ผู้ใดนอกจากบุคคลตามมาตรา ๑๑๙ กระทำการทิ้ง ฝังกลบ หรือเผาขยะหรือวัตถุไม่ใช้แล้วในที่สาธารณะ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๖๘ มีความผิดทางพินัย ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินสองหมื่นบาท

มาตรา ๑๒๑ ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้ประกอบธุรกิจผู้ใด ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ไม่จัดทำแผนป้องกันและลดวัสดุ หรือรายงานข้อมูลปริมาณการใช้วัสดุตามมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง

(๒) ไม่ขึ้นทะเบียน ไม่เชื่อมโยงข้อมูลหนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัลตามมาตรา ๗๑ หรือไม่รายงานข้อมูลปริมาณการจำหน่ายหรือนำเข้าผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติตามมาตรา ๗๒ วรรคสอง

(๓) ไม่รายงานผลการดำเนินงาน ปริมาณการจัดเก็บ และสัดส่วนการนำกลับมาใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๘๐

(๔) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดีกรมควบคุมมลพิษตามมาตรา ๗๖ วรรคสาม

มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๑๒๒ ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ที่ต้องเข้าสู่ระบบความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตเพื่อนำมาใช้ซ้ำหรือนำมาแปรใช้ใหม่ตามมาตรา ๗๐ ผู้ใดนำผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ออกสู่ตลาดโดยไม่มีการจัดทำสัญญาตัวแทนการจัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ไม่ใช้แล้วกับองค์กรรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ซึ่งได้รับอนุญาตตามมาตรา ๗๓ หรือยังไม่ได้รับอนุญาตให้จัดการซากผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ด้วยตนเองตามมาตรา ๗๖ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง มีความผิดทางพินัย ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินห้าล้านบาท หรือสามเท่าของมูลค่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำดังกล่าว แล้วแต่อย่างใดจะสูงกว่า และปรับอีกวันละไม่เกินห้าหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๑๒๓ ผู้ใดจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์เพื่อเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ผลิต โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๗๓ มีความผิดทางพินัย ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินห้าล้านบาท หรือสามเท่าของมูลค่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำดังกล่าว แล้วแต่อย่างใดจะสูงกว่า

มาตรา ๑๒๔ ผู้ประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๗๘ วรรคหนึ่ง วรรคสอง หรือวรรคสาม หรือมาตรา ๗๙ วรรคหนึ่ง มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินสามล้านบาท และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๑๒๕ ผู้ประกอบธุรกิจผู้ใดมีหน้าที่เรียกเก็บและนำส่งค่ามัดจำค่าธรรมเนียมหรือเงินสมทบ กระทำการดังต่อไปนี้

(๑) ไม่เรียกเก็บค่ามัดจำตามมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงตามมาตรา ๘๑ วรรคสอง

(๑) ไม่เรียกเก็บหรือนำส่งค่าธรรมเนียมการจัดการขยะตามมาตรา ๙๓

(๒) ไม่เรียกเก็บหรือนำส่งเงินสมทบการใช้วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียวตามมาตรา ๙๕ หรือมาตรา ๙๗

มีความผิดทางพินัย ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินสองเท่าของจำนวนเงินที่ต้องเรียกเก็บหรือนำส่ง และอาจถูกเสนอให้หน่วยงานที่มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจหากยังมีการฝ่าฝืนต่อเนื่อง

มาตรา ๑๒๖ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของคณะกรรมการตามมาตรา ๘๔ วรรคสอง มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งล้านบาท และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๑๒๗ ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีหน้าที่บริหารจัดการเพื่อป้องกันมิให้เกิดอาหารส่วนเกินหรือขยะอาหารตามมาตรา ๘๘ วรรคหนึ่งผู้ใด ไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินห้าล้านบาท และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๑๒๘ องค์กรจัดการอาหารส่วนเกินที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๘๙ องค์กรใดไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยของอาหารตามประกาศที่ออกตามมาตรา ๙๐ มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๑๒๙ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงกำหนดพื้นที่คุ้มครองพิเศษเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนซึ่งออกตามมาตรา ๙๑ วรรคสอง มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยตั้งแต่ห้าร้อยบาทถึงหนึ่งแสนบาท และปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๑๓๐ ในกรณีที่การกระทำความผิดทางพินัยตามหมวดนี้เป็นการกระทำของนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นมีความผิดทางพินัยและต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๑๓๑ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งตามมาตรา ๘ ปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

มาตรา ๑๓๒ ในวาระเริ่มแรกที่ยังมิได้จัดตั้งสำนักงานกองทุนเศรษฐกิจหมุนเวียน ให้กรมควบคุมมลพิษทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการและบริหารจัดการกองทุนไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนเศรษฐกิจหมุนเวียนตามพระราชบัญญัตินี้

ให้หน่วยงานตามวรรคหนึ่งดำเนินการจัดตั้งสำนักงานกองทุนเศรษฐกิจหมุนเวียนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ โดยให้ครอบคลุมถึงการจัดทำระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การพัสดุ และการเงินของกองทุน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

ในระหว่างระยะเวลาตามวรรคสอง ให้ข้าราชการหรือพนักงานในกรมควบคุมมลพิษซึ่งคณะกรรมการเห็นชอบ มาปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานกองทุนเป็นการชั่วคราว โดยให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติ และให้มีสิทธิได้รับเงินเดือนหรือสวัสดิการตามสังกัดเดิม

มาตรา ๑๓๓ ในวาระเริ่มแรก การจัดทำแผนปฏิบัติการรายผลิตภัณฑ์ วัสดุหรือบรรจุภัณฑ์เป้าหมายตามมาตรา ๓๖ ให้คณะกรรมการเร่งรัดดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับกลุ่มผลิตภัณฑ์เป้าหมาย ดังต่อไปนี้ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

(๑) บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติก

(๒) ผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์

(๓) ยานยนต์ ยางรถยนต์ และแบตเตอรี่

(๔) ผลิตภัณฑ์สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม

(๕) วัสดุก่อสร้างและวัสดุจากการก่อสร้างและรื้อถอน

ทั้งนี้ ไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการที่จะประกาศกำหนดกลุ่มผลิตภัณฑ์เป้าหมายอื่นเพิ่มเติมตามมาตรา ๓๖

มาตรา ๑๓๔ การดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และให้ขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกินหนึ่งปี

มาตรา ๑๓๕ ในวาระเริ่มแรก ให้กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการประสานงานเพื่อจัดสรรเงินจากกองทุนพัฒนาเอสเอ็มอีตามแนวประชารัฐ เพื่อเป็นเงินทุนประเดิมและสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ตามมาตรา ๑๘ (๖) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

ในระยะเริ่มแรกที่กองทุนเศรษฐกิจหมุนเวียนยังไม่มีรายได้จากการจัดเก็บเงินตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเงินทุนประเดิมเพื่อให้กองทุนสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในเบื้องต้นได้

มาตรา ๑๓๖ มาตรการเกี่ยวกับการเรียกเก็บเงินสมทบการใช้วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียวตามมาตรา ๙๕ และการเสียภาษีเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนตามมาตรา ๙๙ ให้เริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

สำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ให้ขยายระยะเวลาการเริ่มมีผลใช้บังคับตามวรรคหนึ่งออกไปอีกสองปี เพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจมีระยะเวลาในการปรับปรุงกระบวนการผลิตและระบบบัญชีให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนด

มาตรา ๑๓๗ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการขยะที่เกิดจากการท่องเที่ยวตามมาตรา ๙๒ ให้เริ่มดำเนินการได้เมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่แผนแม่บทการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนตามมาตรา ๓๕ ประกาศใช้

ในระหว่างระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะจัดเก็บค่าธรรมเนียม ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนระดับท้องถิ่น และตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้แล้วเสร็จ โดยให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรทางวิชาการในการดำเนินการดังกล่าว

มาตรา ๑๓๘ หน้าที่ของผู้ผลิตและผู้นำเข้าเกี่ยวกับหนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัลตามมาตรา ๗๑ และหน้าที่ในการจัดหาอะไหล่หรือคู่มือการซ่อมแซมตามมาตรา ๖๐ ให้เริ่มมีผลใช้บังคับกับผลิตภัณฑ์บางประเภทตามลำดับความสำคัญที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยต้องมีระยะเวลาเตรียมความพร้อมไม่น้อยกว่าสองปีแต่ไม่เกินสี่ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

อัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการ

(๑) ค่าธรรมเนียมการจัดการขยะที่เกิดจากการท่องเที่ยว ไม่น้อยกว่า ๕ บาท และไม่เกิน ๒๐ บาทต่อห้องต่อคืน

(๒) ค่าบริการจัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ตามมาตรา ๗๘ ชิ้นละ ไม่เกิน ๑๐๐ บาท

(๓) ค่าบริการจัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ตามมาตรา ๗๘

กรณีอุปกรณ์ไฟฟ้าหรืออิเล็กทรอนิกส์ ชิ้นละ ไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท

อัตราเงินสมทบการใช้วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียว

(๑) ถุงพลาสติกหูหิ้วที่มีสัดส่วนพลาสติกที่ผ่านการแปรใช้ใหม่ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ และมีความหนาไม่น้อยกว่า ๓๖ ไมครอน ใบละ ไม่เกิน ๕ บาท

(๒) ถุงหูหิ้วที่ทำจากวัสดุอื่นๆ ใบละ ไม่เกิน ๕๐ บาท

อัตราเงินมัดจำบรรจุภัณฑ์

(๑) ขวดพลาสติกใช้ครั้งเดียว	ขวดละ ไม่เกิน ๑๐ บาท
(๒) กระป๋องเครื่องดื่ม	ขวดละ ไม่เกิน ๑๐ บาท
(๓) ขวดแก้ว	ขวดละ ไม่เกิน ๑๐ บาท

อัตราภาษีเศรษฐกิจหมุนเวียน

(๑) ภาษีวัสดุปฐมภูมิ (พลาสติก/โลหะ/เคมีภัณฑ์)	กก. ละ ไม่เกิน ๑๐ บาท
(๒) ภาษีสกัดทรัพยากร (หิน/ทราย/แร่ธาตุ)	ตันละ ไม่เกิน ๒๐๐ บาท
(๓) ภาษีการกำจัดด้วยการฝังกลบ	ตันละ ไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท
(๔) ภาษีการกำจัดด้วยการเผา	ตันละ ไม่เกิน ๘๐๐ บาท

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. ....

---

๑. ภาพรวมและวัตถุประสงค์

ร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. .... มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดมาตรการบังคับและมาตรการส่งเสริมภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตและการบริโภคจากระบบเศรษฐกิจเชิงเส้น (ผลิต-ใช้-ทิ้ง) ไปสู่ระบบที่เน้นการหมุนเวียนทรัพยากรอย่างเป็นระบบและยั่งยืน และกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน

ร่างพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวน ๑๓๘ มาตรา แบ่งออกเป็น ๑๓ หมวด และบทเฉพาะกาล

๒. สาระสำคัญรายหมวด

๒.๑ ส่วนนำ (มาตรา ๑ – มาตรา ๕)

กำหนดชื่อ วันบังคับใช้ ขอบเขตการใช้บังคับ บทนิยาม และกำหนดให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

๒.๒ หมวด ๑ บททั่วไป (มาตรา ๖ – มาตรา ๗)

กำหนดความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติ และรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ สิทธิของบุคคลในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่มีสุขภาวะที่ดี สิทธิของผู้บริโภคในการได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ สิทธิของบุคคลในการเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและปลอดภัย เสรีภาพของผู้ผลิตในการออกแบบและพัฒนาผลิตภัณฑ์ ซึ่งนอกจากจะเป็นการกำหนดเนื้อหาแห่งสิทธิที่มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติรับรองให้ชัดเจนขึ้นแล้ว ยังมีสถานะเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รับรองขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และความหมายเชิงสัญลักษณ์และมิให้มีการออกกฎซึ่งมีสาระเป็นการละเมิดหรือจำกัดสิทธิดังกล่าว โดยจะมีการกำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดผลเชิงบังคับในหมวดต่าง ๆ แห่งพระราชบัญญัตินั้น นอกจากนี้ ได้กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการสนับสนุนเศรษฐกิจหมุนเวียน ให้ความรู้ ฝึกอบรม และส่งเสริมการวิจัยนวัตกรรม โดยสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ

กำหนดเจตนารมณ์และหลักกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ หลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (EPR - Extended Producer Responsibility) หมายความว่าผู้ผลิตรับผิดชอบทางตรงหรือทางอ้อมในการจัดการซากผลิตภัณฑ์เมื่อสิ้นสุดการใช้งานผลิตภัณฑ์นั้น และหมายความรวมถึงการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม หลักลำดับการจัดการขยะ (Waste Hierarchy) การจัดการขยะให้เลือกใช้วิธีการหลีกเลี่ยงการใช้ทรัพยากรหรือวัสดุที่จะเกิดเป็นขยะ หากไม่สามารถกระทำได้ จึงให้เลือกวิธีในลำดับถัดไป ได้แก่ การนำกลับมาใช้ซ้ำ (reuse)) การแปรใช้ใหม่และการฝังขยะอินทรีย์เป็นปุ๋ยในดิน การนำไปใช้ประโยชน์ด้วยวิธีอื่น รวมถึงการนำไปเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตพลังงาน และสุดท้ายหากกำจัดด้วยวิธีอื่นมิได้ จึงดำเนินการด้วยการฝังกลบหรือเก็บรักษาไว้โดยวิธีอื่น และหลักป้องกันและการลดปริมาณขยะ (Waste Prevention, Source Reduction) ให้ลดและป้องกันสารพิษจากขยะ ตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบผลิตภัณฑ์การผลิต และการแจกจ่ายผลิตภัณฑ์ ตลอดจนการสนับสนุนให้นำกลับมาใช้ใหม่

๒.๓ หมวด ๒ คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติ (มาตรา ๘ – มาตรา ๑๖)

กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบาย จัดทำแผนแม่บท อนุมัติแผนปฏิบัติการรายผลิตภัณฑ์ กำหนดหลักเกณฑ์แพลตฟอร์มดิจิทัล และติดตามประเมินผล โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมาจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมอย่างน้อยกึ่งหนึ่ง

๒.๔ หมวด ๓ กองทุนเศรษฐกิจหมุนเวียน (มาตรา ๑๗ – มาตรา ๓๓๓)

จัดตั้งกองทุนเศรษฐกิจหมุนเวียน เป็นนิติบุคคล มีแหล่งเงินจากเงินสมทบ ค่าปรับ เงินอุดหนุน การจัดสรรจากภาษีเศรษฐกิจหมุนเวียน และดอกผลของกองทุน เพื่อสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน การวิจัยพัฒนา ระบบมัดจำคืนเงิน และการจัดการอาหารส่วนเกินและกิจกรรมอื่นตามหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยมีกองทุนบริหารผ่านคณะกรรมการบริหารและสำนักงานกองทุน สามารถลงทุนหาผลประโยชน์ได้ภายใต้กรอบความเสี่ยงต่ำ และต้องจัดให้มีการตรวจสอบบัญชีและเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

๒.๕ หมวด ๔ แผนแม่บทและแผนปฏิบัติการ (มาตรา ๓๔ – มาตรา ๔๓)

กำหนดให้มีแผนเพื่อเป็นกรอบและแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน ได้แก่

๑) แผนแม่บทการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน มีผลใช้บังคับรายหกปี พร้อมกำหนดดัชนีชี้วัด ยุทธศาสตร์ และเป้าหมายการลดการใช้ทรัพยากรและขยะพร้อมจัดทำ

๒) แผนปฏิบัติการรายผลิตภัณฑ์

๓) แผนจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

๔) แผนเศรษฐกิจหมุนเวียนระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น ที่มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐในการจัดทำงบประมาณ โดยมีระบบติดตามประเมินผล การรายงานผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล และการใช้เกณฑ์ด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

๒.๖ หมวด ๕ ระบบข้อมูลดิจิทัล (มาตรา ๔๔ – มาตรา ๕๐)

กำหนดให้จัดตั้งแพลตฟอร์มดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติเป็นระบบกลางในการรวบรวม เชื่อมโยง วิเคราะห์ และบริหารจัดการข้อมูลตลอดวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์และวัสดุ ใช้รองรับการขึ้นทะเบียนผู้ผลิต ผู้เก็บรวบรวมวัสดุ และองค์กรจัดการอาหารส่วนเกิน การดำเนินการตามระบบความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต และการเชื่อมโยงข้อมูลกับฐานข้อมูลก๊าซเรือนกระจกของประเทศ รวมทั้งรองรับหนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัล เพื่อส่งเสริมความโปร่งใส การตรวจสอบย้อนกลับ การให้สิทธิประโยชน์แก่ธุรกิจที่มีข้อมูลครบถ้วน และกำหนดหลักเกณฑ์การจำแนกข้อมูลสาธารณะกับข้อมูลความลับทางการค้าและมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยของข้อมูล

๒.๗ หมวด ๖ การลดปริมาณการบริโภควัสดุและการลดการสร้างขยะ (มาตรา ๕๑ – มาตรา ๖๒)

กำหนดมาตรการควบคุมการผลิต การนำเข้า การจำหน่าย และการออกแบบผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ เพื่อลดการใช้วัสดุและวัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียว รวมทั้งห้ามการออกแบบผลิตภัณฑ์ให้มีอายุการใช้งานสั้นเกินสมควร กำหนดหน้าที่ผู้ประกอบธุรกิจในการลดปริมาณวัสดุ เพิ่มการใช้วัสดุทุติยภูมิ และออกแบบอาคารเชิงนิเวศเศรษฐกิจ รับรองสิทธิผู้บริโภคในการเข้าถึงข้อมูลด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนบนฉลากและระบบดิจิทัล ห้ามการโฆษณาด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง และกำหนดสิทธิในการได้รับการซ่อมแซมผลิตภัณฑ์และการขอรับสินค้าโดยไม่รับบรรจุภัณฑ์ ตลอดจนมาตรการให้สถานประกอบการลดและจำกัดการใช้วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียวภายในสถานที่ให้บริการ

๒.๘ หมวด ๗ การจัดการวัตถุไม่ใช้แล้ว (มาตรา ๖๓ – มาตรา ๘๖)

กำหนดให้การจัดการวัตถุไม่ใช้แล้วดำเนินการตามหลักลำดับขั้นของการจัดการขยะ ครอบคลุมการคัดแยก การกำจัด ระบบความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (EPR) และกลไกทางเศรษฐศาสตร์ เช่น ระบบมัดจำคืนเงิน การกำหนดเขตนิเวศอุตสาหกรรมหมุนเวียน การสิ้นสุดสถานะการเป็นของเสียและตลาดวัสดุทุติยภูมิ

๒.๙ หมวด ๘ – หมวด ๑๐ มาตรการเฉพาะ มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ และภาษี (มาตรา ๘๗ – มาตรา ๑๐๙)

กำหนดมาตรการลดและจัดการอาหารส่วนเกิน พื้นที่คุ้มครองพิเศษเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียน เงินสมทบการใช้วัตถุสำหรับใช้ครั้งเดียว และภาษีเพื่อเศรษฐกิจหมุนเวียน ซึ่งประกอบด้วยภาษีการใช้วัตถุดิบปฐมภูมิ ภาษีการสกัดหรือการนำทรัพยากรมาใช้ และภาษีการกำจัด เพื่อสะท้อนต้นทุนภายนอกด้านสิ่งแวดล้อมและสร้างแรงจูงใจในการปรับพฤติกรรม

๒.๑๐ หมวด ๑๑ - หมวด ๑๒ พนักงานเจ้าหน้าที่และมาตรการปรับเป็นพินัย (มาตรา ๑๑๓ - มาตรา ๑๓๐)

กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ และบทลงโทษเป็นมาตรการปรับเป็นพินัยโดยไม่มีการกำหนดโทษทางอาญา โดยได้กำหนดอัตราค่าปรับให้เหมาะสมกับประโยชน์ทางเศรษฐกิจซึ่งผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะได้รับ เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการป้องปรามการกระทำผิด

๒.๑๑ บทเฉพาะกาล (มาตรา ๑๓๑ - มาตรา ๑๓๘)

กำหนดกลไกช่วงเปลี่ยนผ่าน ได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการและสำนักงานกองทุน การเร่งจัดทำแผนปฏิบัติการรายผลิตภัณฑ์ การจัดหาทุนประเดิมให้กองทุน และกรอบระยะเวลาในการออกกฎหมายลำดับรองและการเริ่มใช้มาตรการด้านเงินสมทบ ภาษีค่าธรรมเนียมท่องเที่ยว และหน้าที่เกี่ยวกับหนังสือเดินทางผลิตภัณฑ์ดิจิทัล ภายในระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อเปิดโอกาสให้ภาครัฐและภาคธุรกิจปรับตัว

๓. การวิเคราะห์ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

๓.๑ ความสอดคล้องกับหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

ร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับสิทธิและเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรอง ดังนี้

สิทธิ/เสรีภาพที่รับรอง	มาตราในร่าง พ.ร.บ.	มาตราในรัฐธรรมนูญ
สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่มีสุขภาวะที่ดี	มาตรา ๗ (๑)	มาตรา ๔๓
สิทธิผู้บริโภคในการเข้าถึงข้อมูลผลิตภัณฑ์	มาตรา ๗ (๒)	มาตรา ๔๖
สิทธิในการเลือกสินค้าเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม	มาตรา ๗ (๓)	มาตรา ๔๖

เสรีภาพในการออกแบบและพัฒนาผลิตภัณฑ์	มาตรา ๗ (๕)	มาตรา ๔๐
สิทธิในการซ่อมแซม	หมวด ๖ ส่วนที่ ๒	มาตรา ๔๖
สิทธิชุมชนในทรัพยากรธรรมชาติ	มาตรา ๗ (๑), หมวด ๙	มาตรา ๔๓

๓.๒ ความสอดคล้องกับหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดกลไกและเครื่องมือให้รัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างเป็นระบบ ดังนี้

๑) มาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญ (หน้าที่ด้านการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค)

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดกลไกด้านการจัดการผลิตภัณฑ์ การจัดการขยะ และขยะอาหาร พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคในการคัดแยก ส่งคืน และจัดการขยะอย่างเหมาะสม เพื่อให้ประชาชนตระหนักรู้ถึงความเชื่อมโยงระหว่างการบริโภค สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อลดความเสี่ยงต่อโรคและอันตรายต่อสุขภาพ

๒) มาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ (หน้าที่ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ)

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดมาตรการลดการใช้ทรัพยากรปฐมภูมิ ส่งเสริมการหมุนเวียนทรัพยากร และกำหนดพื้นที่คุ้มครองพิเศษ

๓) มาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญ (หน้าที่ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม)

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดหน้าที่รัฐในการให้ความรู้ ฝึกอบรม ส่งเสริมการวิจัย และสร้างความตระหนักรู้ด้านการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน

๔) มาตรา ๖๑ ของรัฐธรรมนูญ (หน้าที่ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค)

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดมาตรการด้านการเปิดเผยข้อมูลและการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับคุณลักษณะด้านสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์และบริการ ทั้งการแสดงข้อมูลที่สำคัญบนฉลากหรือช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ และการห้ามการกล่าวอ้างด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง เพื่อให้รัฐสามารถคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคด้านข้อมูลและความปลอดภัยจากผลิตภัณฑ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๓ ความสอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ

ร่างพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ แห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักเกณฑ์การตรากฎหมาย ดังนี้

๑) เป็นการตรากฎหมายเฉพาะเท่าที่จำเป็น โดยมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ไม่เพียงพอและไม่ครอบคลุมการจัดการทรัพยากรตลอดวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์

๒) การกำหนดเนื้อหาชัดเจน มีการกำหนดบทนิยามเพื่อให้ชัดเจน และมีกลไกการบังคับใช้อย่างชัดเจน

๓) ไม่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร เนื่องจากในแต่ละมาตรการได้กำหนดให้มีการเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้มีส่วนได้เสีย การกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับถัดจากวันประกาศให้ใช้มาตรการเป็นระยะเวลาที่เพียงพอแก่การปรับตัว การคำนึงถึงศักยภาพของภาคธุรกิจและความสามารถในการแข่งขัน และยังได้กำหนดมาตรการส่งเสริม และให้มีกองทุนซึ่งให้เงินอุดหนุนหรือกู้ยืมเพื่อสนับสนุนการปรับตัวของภาคธุรกิจ

๔) มีการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้อง: มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายภาคส่วนอย่างครบถ้วน ตามที่ปรากฏในรายงานการประเมินผลกระทบจากร่างกฎหมาย (ปรากฏตามเอกสารแนบ)

๔. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

การตราพระราชบัญญัตินี้คาดว่าจะก่อให้เกิดผลดีในด้านต่าง ๆ ดังนี้

๑) ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ลดปริมาณขยะที่ต้องกำจัดขั้นสุดท้าย ลดมลพิษทางอากาศ น้ำ และดิน ลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก และคุ้มครองสุขภาพของประชาชนจากผลกระทบของการจัดการขยะที่ไม่ถูกต้อง

๒) ด้านเศรษฐกิจ

เพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจจากการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการนำเข้าทรัพยากรปฐมภูมิ สร้างอุตสาหกรรมการซ่อมแซม การแปรใช้ใหม่ และการผลิตซ้ำ ตลอดจนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดโลก

๓) ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

เพิ่มความโปร่งใสของข้อมูลผลิตภัณฑ์ เสริมสร้างสิทธิในการซ่อมแซม และส่งเสริมการเข้าถึงสินค้าที่มีอายุการใช้งานยาวนานและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

๔) ด้านการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ของสหประชาชาติ โดยเฉพาะเป้าหมายที่ ๑๒ ว่าด้วยการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน

๕. บทสรุป

ร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. .... เป็นกฎหมายที่มีหลักการสอดคล้องกับหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งในด้านการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิผู้บริโภคและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และด้านการกำหนดกลไกให้รัฐปฏิบัติหน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ คุ้มครองสุขภาพประชาชน และส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การตรากฎหมายตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกฎหมายที่สมควรเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาต่อไป

ภาคผนวก ข.

1. สรุปประชุมการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจร้านอาหาร วันที่ 5 กันยายน 2568 เวลา 15.00 – 16.00 น.

1. แนวทางการจัดการอาหารส่วนเกิน

แนวทางดั้งเดิมที่บริษัทใช้มาโดยตลอดคือการลดราคาสินค้า ในช่วง 2–3 ชั่วโมงก่อนร้านปิด เพื่อช่วยระบายสินค้าที่เหลือและลดการสูญเสีย แต่ต่อมา ผู้ประกอบการธุรกิจร้านอาหารได้ริเริ่มความร่วมมือกับมูลนิธิ SOS ตั้งแต่ปี 2561 ความร่วมมือนี้สร้างความมั่นใจให้แก่บริษัท เนื่องจาก SOS มีระบบโลจิสติกส์ที่ครบถ้วน ทั้งรถควบคุมอุณหภูมิและมาตรฐานสุขอนามัย พร้อมทั้งมีการจัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) และการอบรมพนักงานทั้งสองฝ่ายเพื่อควบคุมคุณภาพอย่างรัดกุม นอกจากนี้ บริษัทยังใช้แอปพลิเคชัน “ยินดี” ในการจำหน่ายกล่องสุ่มขนมราคาพิเศษราวครึ่งหนึ่งของมูลค่า เพื่อเป็นอีกวิธีในการลดของเหลือ แม้ว่าจะไม่ใช่การบริจาคโดยตรง ส่วนการทดลองร่วมกับ Food Bank ของกรุงเทพมหานครกลับพบข้อจำกัดในเรื่องสุขอนามัยและระบบการขนส่ง เพราะใช้รถกระบะหรือรถของมูลนิธิที่ไม่สามารถควบคุมอุณหภูมิได้ อีกทั้งการแจกจ่ายแบบกลางแจ้งก็ไม่เหมาะสมกับสินค้าประเภทเบเกอรี จึงทำให้ความร่วมมือไม่สามารถดำเนินต่อไปได้

2. ประเด็นด้านกฎหมายและมาตรการคุ้มครอง

ในเชิงกฎหมาย ปัจจุบันมีประกาศกรมควบคุมมลพิษ พ.ศ. 2568 ที่กำหนดประเภทอาหารที่สามารถบริจาค เงื่อนไขของวันหมดอายุ และมาตรฐานการติดฉลาก แม้ว่า ผู้ประกอบการธุรกิจร้านอาหารจะยังไม่ได้ศึกษารายละเอียดเชิงลึก แต่ก็รับทราบว่าประกาศดังกล่าวได้มีผลบังคับใช้แล้ว อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการยังเห็นความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริจาค (liability protection) อย่างชัดเจน เพื่อสร้างความมั่นใจว่าหากผู้บริจาคปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดครบถ้วน จะถือว่าพ้นจากความรับผิดชอบทางกฎหมาย กฎหมายควรจัดทำเป็นเกณฑ์กลางในลักษณะ checklist ที่สามารถปฏิบัติตามได้ง่าย หากไม่มีมาตรการคุ้มครองเช่นนี้ ผู้ประกอบการย่อมลังเลที่จะขยายโครงการบริจาคอาหารอย่างเป็นระบบ

3. อุปสรรคและต้นทุนทางเศรษฐกิจ

อุปสรรคสำคัญที่ถูกกล่าวถึงคือเรื่องภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) เนื่องจากหลายบริษัทเลือกทำลายอาหารแทนการบริจาค เพราะการบริจาคถือเป็นการขายและต้องเสีย VAT เพิ่มขึ้น แม้ ผู้ประกอบการธุรกิจร้านอาหารเองจะไม่ได้ประสบปัญหานี้โดยตรง แต่ยอมรับว่าเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้ผู้ประกอบการจำนวนมากหลีกเลี่ยงการบริจาค นอกจากนี้ยังมีประเด็นต้นทุนทางธุรกิจ โดยเฉพาะการลงทุนในเครื่องจักรจัดการเศษอาหารหรือขยะ ซึ่งมีราคาสูงและเคยทดลองใช้ในโรงงานแล้วพบว่าคุณภาพของปุ๋ยที่ได้ไม่คงที่ ผู้ประกอบการธุรกิจร้านอาหารจึงเสนอให้รัฐมีมาตรการสนับสนุน เช่น

การอุดหนุนค่าใช้จ่าย การลดภาษีนำเข้าเครื่องจักร หรือการส่งเสริมเทคโนโลยีใหม่ ๆ ขณะเดียวกัน บริษัทยังเห็นว่าสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่มีอยู่ยังไม่ครอบคลุม เพราะมูลนิธิ SOS ไม่ใช่องค์กรที่สามารถให้สิทธิ์ลดหย่อนภาษีได้ ทำให้บริษัทไม่ได้รับประโยชน์ทางภาษีโดยตรง จึงเสนอให้รัฐเพิ่มเพดานลดหย่อนภาษี และกำหนดให้การบริจาคอาหารเข้าข่ายกิจกรรมที่ได้รับการยอมรับในฐานะกิจกรรมเพื่อสังคมที่สมควรได้รับสิทธิพิเศษ

4. ประเด็นด้านการผลิตและการจัดการภายใน

ลักษณะอาหารส่วนเกินของ ผู้ประกอบการธุรกิจร้านอาหารส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์เบเกอรี คิดเป็นประมาณ 80% ของอาหารที่เหลือทั้งหมด เนื่องจากบริษัทต้องผลิตจำนวนมากเพื่อให้ชั้นวางสินค้าในร้านเต็มตลอดเวลา เพื่อแก้ไขปัญหานี้ บริษัทได้ปรับระบบใหม่ โดยไม่ผลิตเพิ่มในช่วงบ่าย เพื่อลดของเหลือทิ้งและควบคุมปริมาณอาหารส่วนเกินให้สมดุลกับความต้องการจริง นอกจากนี้ยังมีการเก็บข้อมูลรายวันและนำมาวิเคราะห์เพื่อปรับการผลิตให้สอดคล้องกับยอดขายจริง อีกทั้งยังมีการใช้เศษวัตถุดิบให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น การนำเศษแป้งบัวลอยเผือกมาผสมและแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่อย่างพาย ซึ่งช่วยทั้งลดต้นทุนและลด food loss ไปพร้อมกัน

5. มุมมองต่อมาตรการของรัฐ

ผู้ประกอบการธุรกิจร้านอาหารมีประสบการณ์ในการทำลายอาหารเพื่อป้องกันการทุจริต โดยทำลายต่อหน้ากล้องวงจรปิด แต่ในปัจจุบันบริษัทเห็นว่าการส่งต่ออาหารเพื่อการบริจาคเป็นทางเลือกที่มีประโยชน์มากกว่า อย่างไรก็ตาม มาตรการห้ามทำลายอาหารที่ยังบริโภคได้ควรมีความยืดหยุ่น เนื่องจากแต่ละธุรกิจมีข้อจำกัดที่แตกต่างกัน บริษัทเสนอว่ารัฐควรออกทั้งกฎหมายคุ้มครองผู้บริจาคและมาตรการสนับสนุน เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษี ระบบโลจิสติกส์ และการสนับสนุนด้านเครื่องจักร เพื่อลดภาระของผู้ประกอบการ

6. มิติด้าน ESG และแรงจูงใจเชิงสังคม

ในฐานะที่ ผู้ประกอบการธุรกิจร้านอาหารเป็นบริษัทมหาชน จึงมีการจัดทำรายงานด้าน ESG แยกเล่ม ซึ่งประเด็นการจัดการอาหารส่วนเกินและการลดขยะอาหารถือเป็นเรื่องสำคัญที่บริษัทให้ความสำคัญมาโดยตลอด แม้ก่อนที่จะมีข้อบังคับด้าน ESG การดำเนินการเหล่านี้ช่วยสร้างความเชื่อมั่นต่อผู้ลงทุน ลูกค้า และชุมชนโดยรอบ หากภาครัฐออกกฎหมายหรือมาตรการสนับสนุนเพิ่มเติม ก็จะทำให้การดำเนินงานด้านนี้มีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมและสามารถขยายผลในระดับองค์กรและสังคมได้ดียิ่งขึ้น

2. สรุปประชุมการสัมภาษณ์องค์กรตัวกลางผู้กอบกู้อาหาร (มูลนิธิสโกลารส์ ออฟ ซัส ทีแนนซ์)

ผู้ให้สัมภาษณ์: คุณทวี อิ่มพูลทรัพย์ ผู้จัดการประจำประเทศไทย และ
คุณธนาภรณ์ อ้อยอิสรานุกูล ผู้อำนวยการฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายสื่อสารองค์กร

วันที่ 15 กันยายน 2568 เวลา 14.00 – 15.00 น.

1. การดำเนินงานของมูลนิธิ SOS

มูลนิธิ SOS Thailand เป็นองค์กรกลางที่รับผิดชอบการกอบกู้อาหารส่วนเกินเพื่อนำไปแจกจ่ายแก่ชุมชนและกลุ่มเปราะบางในสังคม ปัจจุบันดำเนินงานหลักใน 4 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพฯ ภูเก็ต หัวหิน และพื้นที่ใกล้เคียง การขยายพื้นที่ดำเนินงานยังเป็นไปได้ยาก เนื่องจากข้อจำกัดด้านเงินทุน โดยเงินสนับสนุนหลักมาจากผู้บริจาคต่างประเทศและองค์กรเอกชน

เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและมาตรฐานการดำเนินงาน SOS ได้ร่วมมือกับสวทช. (BIOTEC) กรมควบคุมมลพิษ และกรมอนามัย จัดทำคู่มือสุขอนามัยสำหรับการรับ–ส่งอาหารส่วนเกิน คู่มือนี้ใช้เป็นมาตรฐานกลางที่ช่วยให้การดำเนินงานมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และลดความเสี่ยงจากปัญหาสุขอนามัย

2. กฎหมายและการคุ้มครองผู้บริจาค

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายลักษณะเดียวกับ “Good Samaritan Law” ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์ใช้ในการคุ้มครองผู้บริจาคและองค์กรตัวกลาง หากเกิดกรณีอาหารเป็นพิษจากการบริโภคอาหารบริจาค กฎหมายดังกล่าวถือเป็นสิ่งสำคัญที่ควรผลักดันในอนาคต โดยเฉพาะเมื่อการดำเนินงานขององค์กรตัวกลางมีแนวโน้มขยายตัว

แม้จะมีประกาศกรมควบคุมมลพิษในปี 2568 ซึ่งจัดทำขึ้นโดยมี SOS และหน่วยงานอื่นร่วมเป็นคณะทำงาน แต่ประกาศดังกล่าวยังมีสถานะเป็นเพียงแนวทาง ไม่ใช่กฎหมายบังคับ ผลในการคุ้มครองจึงยังจำกัดอยู่เพียงระดับการกำกับดูแลเบื้องต้น

3. ระบบโลจิสติกส์และการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น

ในการดำเนินงานด้านโลจิสติกส์ SOS ถูกมองว่ามีมาตรฐานที่ดีกว่า Bangkok Food Bank เนื่องจากมีการใช้รถและอุปกรณ์ควบคุมอุณหภูมิที่ได้มาตรฐาน อย่างไรก็ตาม คู่มือสุขอนามัยไม่ได้บังคับว่าต้องใช้รถห้องเย็น แต่กำหนดเงื่อนไขขั้นต่ำว่าต้องมีอุปกรณ์เก็บความเย็น เช่น กล่องเก็บอาหาร food grade ถุงเก็บความเย็น และ ice pack เพื่อควบคุมคุณภาพอาหาร

นอกจากนี้ SOS ยังมีระบบอบรมอาสาสมัครปีละ 2 ครั้ง และมีการออกบัตรประจำตัวอาสาสมัคร หากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรฐานที่กำหนดจะถูกถอนสิทธิ์ ความแตกต่างระหว่าง SOS และ Bangkok Food Bank คือ SOS ดำเนินงานตลอด 7 วันต่อสัปดาห์ จึงเหมาะกับผู้บริจาคที่มีอาหารเหลือทุกวัน ขณะที่ Bangkok Food Bank มีการดำเนินงานเพียง 3 วันต่อสัปดาห์และใช้รถธรรมดา ทำให้ข้อจำกัดด้านการรองรับผู้บริจาคมีมากกว่า

4. โครงสร้างการกำกับดูแล

มูลนิธิ SOS แสดงความเห็นว่าภาครัฐไม่ควรเป็นผู้ดำเนินงานโดยตรง เนื่องจากติดขัดด้วยระบบราชการ การใช้งบประมาณ และความต่อเนื่องของนโยบายที่ขึ้นอยู่กับผู้บริหารการเมือง หากผู้ว่าราชการหรือผู้กำหนดนโยบายเปลี่ยนแปลง โครงการอาจหยุดชะงักได้

การจัดการควรให้หน่วยงานอิสระหรือ NGO เป็นผู้ดำเนินงาน โดยที่ภาครัฐทำหน้าที่เพียงผลักดันกฎหมาย จัดสรรงบประมาณ และสนับสนุนการจัดตั้งกองทุน ตัวอย่างที่เห็นชัดคือความร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีและปทุมธานี โดยใช้อาสาสมัครท้องถิ่น เช่น อสม. ประธานชุมชน และประชาชนทั่วไป ซึ่ง SOS ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐาน กำกับพื้นที่ และรวบรวมรายงานผลส่งต่อให้ผู้บริจาค

5. ปัญหาทางเศรษฐศาสตร์และภาษี

ประเด็นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT ร้อยละ 7) ถือเป็นอุปสรรคใหญ่ที่สุดต่อการบริจาคอาหาร ผู้ประกอบการที่บริจาคอาหารที่เป็นสินค้า VAT ต้องแบกรับภาษีเพิ่มเติม ทำให้หลายบริษัทเลือกที่จะทำลายอาหารแทน เนื่องจากสามารถบันทึกเป็นค่าใช้จ่ายทางภาษีได้ ส่งผลให้อาหารที่ยังสามารถบริโภคได้ถูกทิ้งเป็นจำนวนมาก

ผู้บริจาคบางรายจึงเลือกที่จะบริจาคเฉพาะสินค้า non-VAT เช่น ผัก ผลไม้ และข้าวสาร SOS และสวทช. กำลังผลักดันให้กระทรวงการคลังและกรมสรรพากรพิจารณายกเว้น VAT หรือออกมาตรการทางภาษีใหม่ เพื่อเปลี่ยนการบริจาคให้เป็นแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ ไม่ใช่ภาระของผู้บริจาค

6. การเก็บข้อมูลและการวัดผล

SOS จัดเก็บข้อมูลการดำเนินงานไว้ในระบบ Cloud ขององค์กร ขณะที่ผู้บริจาคบางรายก็เก็บข้อมูลของตนเองเช่นกัน ข้อมูลที่รวบรวม ได้แก่ ปริมาณอาหารที่กอบกู้ได้ (กิโลกรัม) จำนวนครัวเรือนหรือชุมชนที่ได้รับอาหาร ประเภทของกลุ่มเปราะบางที่เข้าถึงอาหาร เช่น ผู้สูงอายุ เด็ก และคนไร้บ้าน รวมถึงการคำนวณผลด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การลดการปล่อยคาร์บอนและมีเทน

ข้อมูลเหล่านี้ไม่เพียงใช้รายงานผลต่อผู้บริจาค แต่ยังสามารถนำไปเชื่อมโยงกับการจัดทำรายงาน ESG ของภาคธุรกิจ และรองรับระบบตลาดคาร์บอนเครดิตในอนาคต หากมีการกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจน

7. มุมมองเชิงนโยบาย

มูลนิธิ SOS เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้ประกอบการจำเป็นต้องใช้ทั้งมาตรการลงโทษและมาตรการจูงใจควบคู่กัน ตัวอย่างเช่น การออกข้อกำหนดห้ามทิ้งอาหารที่ยังบริโภคได้ หรือการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ที่บริจาคอาหาร นอกจากนี้ควรมีกองทุนกลางระดับชาติสำหรับสนับสนุนค่าโลจิสติกส์และอุปกรณ์ รวมถึงการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยมี NGO หรือหน่วยงานอิสระเป็นผู้ดำเนินงานในเชิงปฏิบัติ

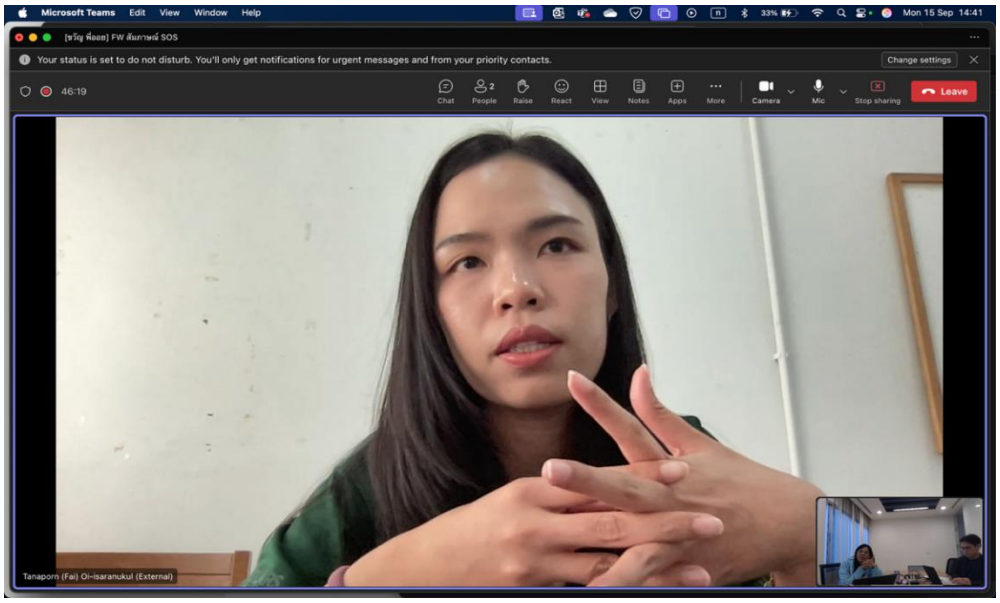
ภาครัฐควรทำหน้าที่เป็นผู้ผลักดันกฎหมายและกำหนดกรอบเชิงนโยบาย แต่ไม่ควรลงมาบริหารงานโดยตรง SOS ยังแสดงความพร้อมที่จะเข้ามามีบทบาทเป็นคณะกรรมการหรือผู้แทนในหน่วยงานกำกับ หากกฎหมายใหม่กำหนดให้มีการตั้งองค์กรกลาง

8. สรุปสาระสำคัญ

มูลนิธิ SOS Thailand มีบทบาทสำคัญในการกอบกู้อาหารส่วนเกินของประเทศ แต่ยังเผชิญข้อจำกัดหลายประการ ทั้งด้านเงินทุน ปัญหาภาษีมูลค่าเพิ่ม และการไม่มีกรอบกฎหมายที่ชัดเจน หากประเทศไทยต้องการสร้างระบบจัดการอาหารส่วนเกินที่ยั่งยืน กฎหมายใหม่ควรเน้นไปที่การออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริจาค การปรับปรุงสิทธิประโยชน์ทางภาษี การจัดตั้งกองทุนระดับชาติ การเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีภาครัฐทำหน้าที่ผลักดันกฎหมายและสนับสนุนเชิงนโยบาย ขณะที่การดำเนินงานควรอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรอิสระหรือภาคประชาสังคม

การสัมภาษณ์มูลนิธิสโกลารส์ ออฟ ซัสทีแนนซ์ (องค์กรตัวกลางผู้รับบริจาคอาหาร)

วันที่ 15 กันยายน 2568



3. สรุปประชุมการสัมภาษณ์สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.)

ผู้ให้สัมภาษณ์: ดร.ปัทมาพร ประชุมรัตน์ นักวิจัยนโยบายอาวุโส และหัวหน้าโครงการ Food Bank สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

วันที่ 1 ตุลาคม 2568 เวลา 14.00 – 15.00 น.

1. ที่มาและการร่วมมือกับมูลนิธิ SOS

การดำเนินงานของ สวทช. ในด้านการจัดการอาหารส่วนเกินมีจุดเริ่มต้นจากนโยบายเศรษฐกิจ BCG หรือ Bio-Circular-Green Economy ของรัฐบาล ซึ่งมีเป้าหมายหลักในการลดการสูญเสียอาหาร ลดปริมาณขยะอาหาร และเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารในประเทศ สวทช. มองว่ามูลนิธิ SOS มีจุดแข็งด้านกระบวนการปฏิบัติการที่ชัดเจน โดยสามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรตัวกลางในการกอบกู้อาหารส่วนเกินจากโรงแรม ร้านอาหาร ร้านสะดวกซื้อ และผู้ประกอบการรายใหญ่ และนำอาหารดังกล่าวไปกระจายต่อให้กับชุมชนและกลุ่มเปราะบางที่ต้องการความช่วยเหลือ

ลักษณะการทำงานของ SOS แตกต่างจากแพลตฟอร์มอื่น เช่นVV Share ซึ่งทำหน้าที่เพียงเป็นตัวกลางในการแจ้งข้อมูลการบริจาคและให้ผู้รับเข้ามารับอาหารด้วยตนเอง โดยไม่มีระบบการจัดเก็บหรือการขนส่งเหมือนกับ SOS ดังนั้น สวทช. จึงเห็นความสำคัญของการนำระบบวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุนการทำงานของ SOS เพื่อสร้างความปลอดภัย ความโปร่งใส และความเชื่อมั่น พร้อมทั้งวางแผนที่จะขยายผลการทำงานจาก 4 จังหวัดนำร่องไปสู่ 8 จังหวัดภายในปี 2568

2. ลักษณะการดำเนินงานและสถานการณ์ปัจจุบัน

ปัจจุบัน SOS มีการดำเนินงานประจำอย่างต่อเนื่องใน 4 จังหวัดหลัก ส่วนในจังหวัดอื่น ๆ ยังเป็นลักษณะการทำงานแบบครั้งคราวตามสถานการณ์ เช่น การช่วยเหลือเกษตรกรที่มีผลผลิตล้นตลาดในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง อย่างไรก็ตาม สวทช. เห็นว่าการจัดการอาหารส่วนเกินควรเป็นระบบที่ดำเนินการทุกวัน เนื่องจากอาหารส่วนเกินเกิดขึ้นทุกวันจากทุกภาคส่วนในระบบเศรษฐกิจอาหาร ไม่ว่าจะเป็นร้านอาหาร โรงแรม ร้านค้าปลีก หรือภาคการผลิตอาหาร และในขณะเดียวกันผู้ที่ต้องการอาหารเพื่อยังชีพก็มีความต้องการทุกวัน

หากไม่มีตัวกลางที่ทำหน้าที่จัดเก็บและกระจายอาหารอย่างต่อเนื่อง อาหารส่วนเกินเหล่านี้จะถูกทิ้งกลายเป็นขยะอาหารโดยอัตโนมัติ ดังนั้น สวทช. จึงวางแผนที่จะขยายโมเดลของ SOS ไปยังจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยอาศัยหลักการสำคัญสามประการ ได้แก่ การใช้อาสาสมัครในพื้นที่ซึ่งจะได้รับการอบรมให้ทำงานตามมาตรฐานเดียวกัน การปฏิบัติตามแนวทาง Food Safety Guideline ที่ สวทช. จัดทำขึ้นเพื่อสร้างความปลอดภัย และการใช้เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อให้สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้อย่างโปร่งใส

3. กฎหมาย แนวปฏิบัติ และปัญหาที่เกี่ยวข้อง

สวทช. เป็นผู้จัดทำแนวปฏิบัติด้านความปลอดภัยอาหารสำหรับการบริจาคอาหารส่วนเกิน ซึ่งประกาศโดยกรมควบคุมมลพิษในปี 2568 ข้อจำกัดของแนวปฏิบัตินี้คือยังไม่มีกำลังบังคับตามกฎหมาย และไม่มีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม แตกต่างจากพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 ที่มีบทลงโทษชัดเจน

ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์ มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริจาคอาหารหรือ Good Samaritan Law ซึ่งกำหนดว่าผู้บริจาคจะได้รับการคุ้มครองจากความรับผิดทางกฎหมายก็ต่อเมื่อมีการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติด้านความปลอดภัยอาหาร หากละเลยแนวปฏิบัติและเกิดปัญหาขึ้น กฎหมายจะไม่คุ้มครอง ประเทศไทยยังไม่มีคำนิยามทางกฎหมายที่ชัดเจนสำหรับคำว่า “อาหารส่วนเกิน” ว่าครอบคลุมตั้งแต่ผลผลิตเกษตรที่ตกเกรดจนถึงอาหารที่ผลิตโดยผู้ประกอบการรายใหญ่หรือไม่ ดังนั้น หากจะมีการออกกฎหมายใหม่หรือกฎกระทรวงเพื่อรองรับการบริจาคอาหาร จำเป็นต้องเริ่มจากการกำหนดคำนิยามอาหารส่วนเกินให้ครอบคลุมทุกแหล่งกำเนิด และเชื่อมโยงกับมาตรการคุ้มครองผู้บริจาคโดยตรง

4. ปัญหาด้านภาษีและข้อเสนอในการแก้ไข

ปัญหาสำคัญที่สุดในปัจจุบันคือเรื่องภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) หากผู้ประกอบการเลือกที่จะทำลายอาหารส่วนเกิน จะไม่ต้องเสียภาษี แต่หากเลือกที่จะนำอาหารไปบริจาค กลับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคสำคัญและทำให้ผู้ประกอบการส่วนใหญ่เลือกที่จะทำลายอาหารแทนที่จะบริจาค

สวทช. เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายภาษีเพื่อให้การบริจาคอาหารถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการทำลาย โดยต้องมีระบบตรวจสอบและหลักฐานที่ชัดเจน เพื่อให้กรมสรรพากรมั่นใจได้ว่าอาหารดังกล่าวถูกส่งต่อไปยังผู้รับจริง การแก้ไขในลักษณะนี้จะไม่ทำให้รัฐสูญเสียรายได้แต่อย่างใด เนื่องจากในทางปฏิบัติ ผู้ประกอบการจำนวนมากก็มักเลือกที่จะทำลายอาหารอยู่แล้ว ซึ่งทำให้รัฐไม่ได้รับ VAT จากอาหารส่วนเกินเหล่านี้อยู่แล้ว

5. ระบบตรวจสอบย้อนกลับและแพลตฟอร์มดิจิทัล

สวทช. และเนคเทคได้ร่วมกันพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลกลางเพื่อใช้เป็นระบบจัดเก็บและตรวจสอบข้อมูลการบริจาคอาหาร โดยออกแบบให้ผู้เกี่ยวข้องสามฝ่าย ได้แก่ ผู้บริจาค ตัวกลาง และผู้รับต้องบันทึกข้อมูลตรงกันทุกครั้งเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ หากตัวเลขไม่ตรงกัน ระบบจะนับเฉพาะส่วนที่ตรงกันจริงเพื่อป้องกันการทุจริต

ข้อมูลที่บันทึกลงในแพลตฟอร์มกลางนี้จะถูกใช้โดยกรมสรรพากรและองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (อบก.) ในการตรวจสอบและอนุมัติสิทธิประโยชน์ทางภาษีหรือคาร์บอนเครดิต แพลตฟอร์มนี้จึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้ระบบการบริจาคอาหารมีความโปร่งใสและตรวจสอบย้อนกลับได้ สวทช. ยังแสดงความพร้อมที่จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานตรวจสอบบุคคลที่สาม เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของข้อมูลและการทำงานทั้งระบบ

6. บทเรียนจากต่างประเทศ

สหรัฐอเมริกามีกฎหมาย Good Samaritan Law ที่ใช้คุ้มครองผู้บริจาคในระดับรัฐบาลกลางและระดับรัฐ ประเทศสิงคโปร์ก็มีการออกกฎหมาย Good Samaritan Law เช่นกันเมื่อปี 2024 สหราชอาณาจักรมีองค์กร FairShare ซึ่งทำหน้าที่เป็นเครือข่าย Food Bank หลายร้อยแห่ง ประเทศเยอรมนีมี Food Bank ที่ดำเนินการโดยองค์กรภาคประชาสังคม แต่ได้รับการสนับสนุนด้านกฎหมายและงบประมาณจากภาครัฐ ประเทศฝรั่งเศสออกกฎหมายบังคับให้ซูเปอร์มาร์เก็ตและร้านอาหารขนาดใหญ่ต้องบริจาคอาหารและห้ามทำลาย ส่วนประเทศออสเตรเลียใช้ระบบเก็บข้อมูลการทิ้งอาหารเพื่อติดตามและบังคับให้ผู้ประกอบการลดปริมาณขยะอาหารตั้งแต่ต้นทาง

7. อุปสรรคเชิงโครงสร้างและการบริหารจัดการท้องถิ่น

ในระดับท้องถิ่น เทศบาลสามารถใช้งบประมาณจากรายได้ท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนกิจกรรมได้โดยตรง แต่ในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ไม่สามารถจ่ายเงินให้แก่อาสาสมัครได้โดยตรง เนื่องจากติดข้อจำกัดด้านกฎหมายการเงินการคลัง ซึ่งกำหนดให้สามารถจ่ายเงินเฉพาะผ่านหน่วยงานรัฐเท่านั้น ปัญหานี้เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การสนับสนุน Food Bank ในระดับท้องถิ่นไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

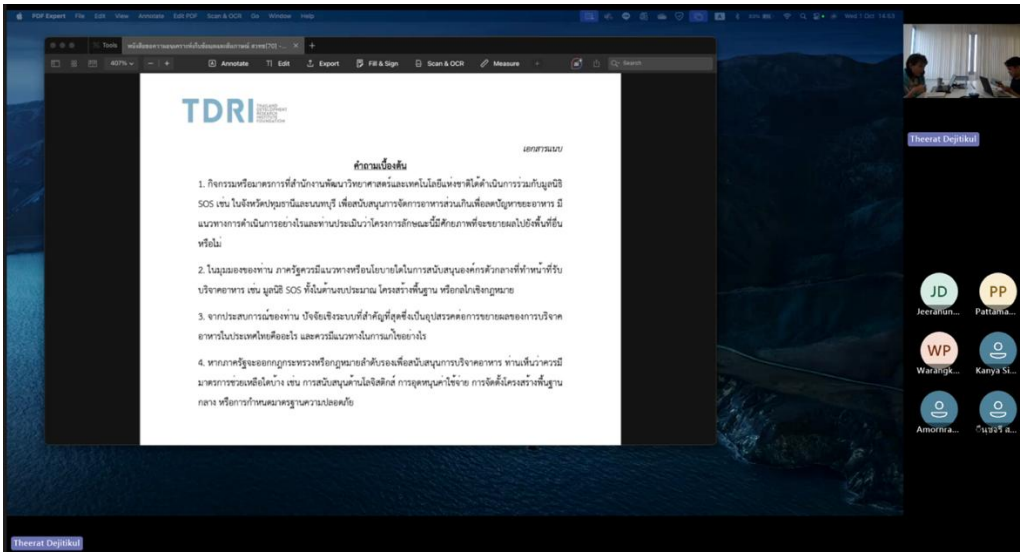
สวทช. เห็นว่าหากต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทอย่างแท้จริง จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ แม้นักการเมืองท้องถิ่นหลายรายจะสนใจผลักดันเรื่องนี้เพราะสามารถสร้างผลลัพธ์เชิงสังคมที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน แต่สวทช. เน้นย้ำว่าการดำเนินการ Food Bank ต้องไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง และต้องรักษาความเป็นกลางเพื่อคงไว้ซึ่งเจตนาเพื่อสาธารณะประโยชน์อย่างแท้จริง

8. ทิศทางในอนาคตและข้อเสนอหลัก

สวทช. เสนอว่าการพัฒนาระบบ Food Bank ของประเทศไทยควรตั้งอยู่บนเสาหลักสามประการ ได้แก่ การบังคับใช้ Food Safety Guideline สำหรับทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริจาคอาหาร การใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลกลางเพื่อจัดเก็บข้อมูลและตรวจสอบย้อนกลับ และการเชื่อมโยงมาตรการด้าน ESG และ Carbon Credit เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ภาคเอกชน

นอกจากนี้ยังควรยกระดับแนวปฏิบัติด้านความปลอดภัยอาหารให้เป็นกฎกระทรวงหรือกฎหมายรองภายใต้ร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียน รวมทั้งควรจัดตั้งกองทุนระดับชาติและท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานของ Food Bank การบูรณาการมาตรการส่งเสริม เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษีควบคู่กับมาตรการบังคับ เช่น การกำหนดเป้าหมายลดขยะอาหาร จะช่วยสร้างระบบที่สมดุลและยั่งยืน อีกทั้งยังควรเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะ SDG 2 ที่เกี่ยวกับการขจัดความหิวโหย และ SDG 12 ที่เกี่ยวกับการผลิตและการบริโภคอย่างมีความรับผิดชอบ

การสัมภาษณ์สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.)
วันที่ 1 ตุลาคม 2568


TDRI
เอกสารแนบ
ความเบื้องต้น
1. กิจกรรมหรือมาตรการที่สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติได้ดำเนินการร่วมกับมูลนิธิ SOS เช่น ในจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรี เพื่อสนับสนุนการจัดการอาหารส่วนเกินเพื่อลดปัญหาขยะอาหาร มีแนวทางการดำเนินการอย่างไรและท่านประเมินว่าโครงการลักษณะนี้มีศักยภาพที่จะขยายผลไปยังพื้นที่อื่นหรือไม่
2. ในมุมมองของท่าน ภาครัฐควรมีแนวทางหรือนโยบายใดในการสนับสนุนองค์กรตัวกลางที่ทำหน้าที่รับบริจาคอาหาร เช่น มูลนิธิ SOS ทั้งในด้านงบประมาณ โครงสร้างพื้นฐาน หรือกลไกเชิงกฎหมาย
3. จากประสบการณ์ของท่าน ปัจจัยเชิงระบบที่สำคัญที่สุดซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการขยายผลของการบริจาคอาหารในประเทศไทยคืออะไร และควรมีแนวทางในการแก้ไขอย่างไร
4. หากภาครัฐจะออกกฎกระทรวงหรือกฎหมายลำดับรองเพื่อสนับสนุนการบริจาคอาหาร ท่านเห็นว่าควรมีมาตรการช่วยเหลือใดบ้าง เช่น การสนับสนุนด้านโลจิสติกส์ การลดหนุนค่าใช้จ่าย การจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานกลาง หรือการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัย
Theerat Dejitikul
JD
PP
WP
Theerat Dejitikul

4. สรุปประชุมการสัมภาษณ์สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ผู้ให้สัมภาษณ์: คุณศุภนันท์ ชุ่มใจ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายภาษี
คุณชัยสิทธิ์ บุณยเนตร ผู้อำนวยการส่วนนโยบายภาษีสรรพากร
คุณภีชนิกา ภูมิฤทธิกุล เศรษฐกรปฏิบัติการ
คุณอภิรญา พนาพิทักษ์ เศรษฐกรปฏิบัติการ

วันที่ 6 ตุลาคม 2568 เวลา 13.00 – 15.00 น.

1. หลักการภาษีมูลค่าเพิ่มในกรณีการบริจาคอาหาร

ภายใต้ประมวลรัษฎากร มาตรา 77/1 (8) การบริจาคอาหารถือเป็น “การขายสินค้า” เนื่องจากมีการโอนกรรมสิทธิ์ในสินค้านั้น แม้ไม่มีค่าตอบแทน การบริจาคจึงเป็นเหตุแห่งการเกิดภาษี (taxable event) ที่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม เว้นแต่จะมีกฎหมายยกเว้นไว้โดยเฉพาะ หลักการนี้ตั้งอยู่บนโครงสร้างของระบบบัญชีและการจัดทำงบการเงิน กล่าวคือ เมื่อผู้ประกอบการซื้อสินค้าหรือผลิตสินค้าเพื่อจำหน่าย สินค้าดังกล่าวจะถูกบันทึกไว้เป็น “ต้นทุนเพื่อการขาย” หากสินค้านั้นไม่ถูกขายออกไป ระบบบัญชีจะบังคับให้ผู้ประกอบการต้องตัดสินค้าดังกล่าวออกจากบัญชีเพื่อปิดงบกำไรขาดทุน โดยวิธีการตัดจำหน่าย (disposal) อาจเกิดจากการทำลายหรือการบริจาค การตัดจำหน่ายเช่นนี้ถือว่าเป็น “การจำหน่ายสินค้า” แม้ไม่มีรายได้จริงจากการขาย

ผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลังอธิบายว่า การบริจาคไม่สามารถหลุดออกจากกระบวนการบัญชีได้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้ “การบริจาคไม่ถือเป็นการขาย” เพราะสินค้าที่บันทึกเป็นต้นทุนเพื่อจำหน่ายในระบบบัญชีต้องถูกตัดออกจากงบสินค้าคงเหลือเสมอ การไม่ตัดออกจะกระทบต่อความถูกต้องของงบการเงินและความครบถ้วนของการจัดเก็บภาษี

2. ประเด็นทางบัญชี: ต้นทุน การจำหน่าย และการทำลายสินค้า

ในมุมมองทางบัญชี การบริจาคถือเป็นการตัดต้นทุนออกจากระบบบัญชี เช่นเดียวกับการทำลายสินค้า การบันทึกค่าใช้จ่ายนี้จึงเทียบได้กับ “การจำหน่ายสินค้าโดยไม่รับค่าตอบแทน” เพราะสินค้าถูกโอนออกจากการครอบครองโดยมีการตัดมูลค่าออกจากระบบงบการเงิน แม้ไม่มีรายได้เกิดขึ้น การไม่เสียภาษีในกรณีดังกล่าวอาจส่งผลต่อความสมบูรณ์ของระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบมูลค่าในทุกขั้นตอนของห่วงโซ่สินค้า

นอกจากนี้ การบริจาคอาหารยังต้องพิจารณาจากลักษณะของต้นทุนที่เกี่ยวข้อง หากสินค้าที่บริจาคมาจากการซื้อเพื่อจำหน่าย จะมีภาระภาษีต่างจากสินค้าที่อยู่นอกระบบภาษี เช่น ของสดจากเกษตรกรที่ไม่อยู่ในระบบ VAT ซึ่งไม่มีภาระภาษีเพิ่ม การจำแนกประเภทนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อป้องกันการตีความคลาดเคลื่อนในทางบัญชีและภาษี

3. ทางเลือกเชิงนโยบายด้านภาษี: การไม่ถือเป็นการขาย การตีมูลค่าต่ำกว่าต้นทุน และการหักรายจ่ายหลายเท่า

จากการหารือกับสศค. พบว่าสามารถกำหนดแนวทางทางเลือกเชิงนโยบายได้สามแนวทางหลัก ดังนี้

(1) การไม่ถือเป็นการขาย (Exemption by Exception) แนวทางนี้ถือเป็นแนวทางที่มีความเป็นไปได้สูงในเชิงกฎหมายและระบบบัญชี โดยเสนอให้บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาหรือกฎหมายเฉพาะว่า “การบริจาคอาหารแก่หน่วยงานหรือองค์กรสาธารณกุศลที่ได้รับการรับรองจากรัฐ ไม่ถือเป็นการขายสินค้า” ทั้งนี้ ผู้ประกอบการต้องมีเอกสารรับรองจากผู้สอบบัญชี หรือจากหน่วยงานกลางที่ได้รับอนุญาตเพื่อยืนยันว่ามีการบริจาคจริงและอาหารดังกล่าวไม่ถูกนำไปจำหน่ายต่อ การจัดให้มีระบบรับรองเช่นนี้จะช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถตัดสินค้าบริจาคออกจากบัญชีโดยไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ในขณะเดียวกันยังคงกลไกการตรวจสอบเพื่อป้องกันการ “abuse ระบบ”

(2) การตีมูลค่าต่ำกว่าต้นทุน (depreciated value) ในกรณีที่ไม่สามารถยกเว้นภาษีได้โดยสมบูรณ์ สามารถกำหนดให้สินค้าบริจาคใช้มูลค่าลดลงจากต้นทุนในการคำนวณภาษี เช่น ร้อยละห้าสิบของราคาทุน เพื่อสะท้อนสภาพของสินค้าที่ใกล้หมดอายุหรือไม่สามารถจำหน่ายได้ วิธีนี้ช่วยลดภาระภาษีโดยไม่กระทบต่อความครบถ้วนของห่วงโซ่ VAT แต่ต้องมีหลักเกณฑ์การประเมินมูลค่าและหน่วยงานกลางรับรองความถูกต้อง

(3) การให้สิทธิหักรายจ่ายหลายเท่า (enhanced deduction) แนวทางนี้ได้รับอิทธิพลจากกรณีศึกษาของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์ ซึ่งใช้เพื่อกระตุ้นให้เกิดการบริจาคอาหารในวงกว้าง อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทย มาตรการนี้ต้องดำเนินการภายใต้กรอบ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะ มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 35 ที่กำหนดให้ทุกมาตรการทางการคลังต้องผ่านการประเมินผลกระทบทางการคลัง (Fiscal Impact Assessment) และต้องพิสูจน์ได้ว่ามีประโยชน์สุทธิต่อรัฐมากกว่าผลกระทบต่อรายได้

สศค. เห็นว่า หากจะใช้มาตรการนี้ ควรกำหนดเพดานมูลค่าบริจาค เช่น ไม่เกินร้อยละหนึ่งของกำไรสุทธิของผู้ประกอบการ เพื่อควบคุมผลกระทบทางการคลัง และจำเป็นต้องมีข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับต้นทุนที่รัฐแบกรับในระบบจัดการขยะอาหาร เพื่อใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์ความคุ้มค่า

4. ประเด็นนิยามและการจำแนกประเภท Food Waste

หนึ่งในประเด็นสำคัญของการออกแบบนโยบายคือการกำหนดนิยามทางกฎหมายของคำว่า “Food Waste” และ “Food Donation” ให้ชัดเจน ครอบคลุมประเภทของอาหารและจุดที่เกิดในห่วงโซ่การผลิต เช่น อาหารกระป๋องหรืออาหารแปรรูปที่ใกล้หมดอายุแต่ยังบริโภคได้ อาหารสดที่ซื้อมาเพื่อจำหน่ายแต่ยังไม่ขาย หรืออาหารปรุงสำเร็จในร้านอาหารที่เหลือจากการจำหน่าย

กรณี อาหารประเภทบุฟเฟต์ (buffet) ถือเป็นตัวอย่างที่ต้องแยกออกเป็นพิเศษ เนื่องจากลูกค้าได้ชำระค่าบริการล่วงหน้าในราคาที่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มไว้แล้ว การให้บริการถือว่าเป็นการขายสมบูรณ์ในขณะนั้น การบริจาคอาหารที่เหลือจากบุฟเฟต์จึงไม่ก่อให้เกิดภาระภาษีซ้ำ เพราะไม่เกิด taxable event เพิ่มเติม

การจำแนกผู้ประกอบการจึงควรพิจารณาตามลำดับห่วงโซ่การผลิต ได้แก่ ผู้ผลิตต้นน้ำที่มีของเสียจากสายการผลิต ผู้ค้าปลีกกลางน้ำที่มีสินค้าคงคลังใกล้หมดอายุ และผู้ประกอบการปลายน้ำ เช่น ร้านอาหารหรือโรงแรมที่มีของปรุงสำเร็จเหลือจากการขาย เพื่อให้มาตรการภาษีมีความเหมาะสมและไม่ซ้ำซ้อนในแต่ละประเภทกิจการ

5. การรับรอง ความปลอดภัย และระบบตรวจสอบการบริจาค

ผู้บริจาคที่จะได้รับสิทธิทางภาษีต้องเป็น “ผู้ประกอบการที่อยู่ในระบบ VAT” เพื่อให้การตรวจสอบข้อมูลเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลภาษีของกรมสรรพากรได้โดยตรง ส่วนองค์กรที่รับอาหารต้องเป็น “องค์กรสาธารณกุศลที่ได้รับอนุญาตจากรัฐ” และต้องมีระบบตรวจสอบย้อนกลับ (traceability) เพื่อยืนยันว่าอาหารบริจาคถึงมือผู้รับจริงและไม่ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด

ในด้าน ความปลอดภัยอาหาร (food safety) สศค. เห็นว่าควรมีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ เช่น อายุของอาหารหลังผลิต วิธีเก็บรักษา และระบบขนส่ง เพื่อป้องกันปัญหาด้านสุขอนามัยและความรับผิดชอบทางกฎหมายของผู้บริจาค ทั้งนี้การกำหนดมาตรฐานควรเชื่อมโยงกับกฎหมายอาหารของกระทรวงสาธารณสุขและแนวปฏิบัติสากล เช่น Codex Alimentarius

6. การบริหารจัดการข้อมูลและกลไกการตรวจสอบ

สศค. เสนอให้จัดตั้งระบบฐานข้อมูลกลาง (centralized data system) สำหรับการบริจาคอาหาร โดยให้หน่วยงานกลางที่รัฐแต่งตั้งทำหน้าที่ออกใบรับรองการบริจาค บันทึกข้อมูลในระบบอิเล็กทรอนิกส์ และรายงานต่อกรมสรรพากรเป็นระยะ เพื่อให้สามารถตรวจสอบมูลค่าบริจาค ผลกระทบทางการคลัง และความโปร่งใสในการใช้สิทธิลดหย่อนภาษี การมีระบบดังกล่าวจะช่วยลดความเสี่ยงของการใช้สิทธิบริจาคในทางที่ผิด และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารนโยบายในระยะยาว

7. ความเป็นไปได้ทางกฎหมายและข้อจำกัดเชิงนโยบาย

การดำเนินมาตรการภาษีเพื่อจูงใจการบริจาคอาหารต้องอยู่ภายใต้กรอบ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะมาตรา 26 และ 27 ที่ห้ามการจัดตั้งกองทุนหรือแหล่งรายได้เฉพาะ (earmarked tax) เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ และมาตรา 35 ที่กำหนดให้ทุกมาตรการทางการคลังต้องผ่านการประเมินผลกระทบทางการคลัง (Fiscal Impact Assessment) เพื่อแสดงให้เห็นถึงความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์และผลประโยชน์สุทธิของรัฐ

หากรัฐต้องการใช้กลไก “กองทุนเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy Fund)” เพื่อสนับสนุนการลดขยะอาหาร จะต้องตรากฎหมายเฉพาะรองรับและระบุแหล่งรายได้ที่ชัดเจน ไม่สามารถนำรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้โดยตรงเหมือนกรณีสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) หรือไทยพีบีเอส เพราะจะขัดต่อหลักวินัยการคลังและเสถียรภาพทางการคลังโดยรวม

8. ผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์และต้นทุนของรัฐ

ในมุมเศรษฐศาสตร์ การบริจาคอาหารส่วนเกินมีศักยภาพในการลดต้นทุนของรัฐในการจัดเก็บและกำจัดขยะอาหาร ซึ่งเป็นภาระงบประมาณขนาดใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรการ

ส่งเสริมให้ภาคเอกชนบริจาคอาหารแทนการทำลายจึงช่วยให้รัฐประหยัดค่าใช้จ่ายในระยะยาว ขณะเดียวกันยังช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและส่งเสริมภาพลักษณ์ความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคธุรกิจ

อย่างไรก็ดี มาตรการทางภาษีไม่ควรถูกมองเป็นเครื่องมือหลักเพียงอย่างเดียว แต่ควรทำงานร่วมกับมาตรการอื่น เช่น การรณรงค์เปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ผลิตต้นทาง การจัดการห่วงโซ่อุปทานอย่างมีประสิทธิภาพ และการสร้างตลาดสำหรับอาหารส่วนเกิน เพื่อให้เกิดการลดของเสียตั้งแต่ต้นทาง

9. ข้อเสนอเชิงระบบและภาพรวมเชิงนโยบาย

สศค. เห็นว่าระบบภาษีมูลค่าเพิ่มควรคงอยู่ครบถ้วนในห่วงโซ่ภาษี (VAT should remain in the chain) เพื่อรักษาความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของระบบภาษี การยกเว้นภาษีควรใช้เฉพาะกรณีที่จำเป็นและมีกลไกกำกับชัดเจน เช่น การบัญญัติให้ “การบริจาคอาหารแก่หน่วยงานที่รัฐรับรองไม่ถือเป็นการขาย” พร้อมระบบรับรองและฐานข้อมูลกลาง

ในขณะเดียวกัน รัฐควรพิจารณาใช้แนวทางการตีมูลค่าบริจาคต่ำกว่าต้นทุน (Depreciated Value) เพื่อช่วยลดภาระภาษีของผู้ประกอบการและส่งเสริมให้เกิดการบริจาคมากขึ้น ส่วนมาตรการหักรายจ่ายหลายเท่า (Enhanced Deduction) ควรใช้เฉพาะในกรณีที่ผ่านการประเมินผลกระทบทางการคลังและมีข้อมูลสนับสนุนชัดเจน

โดยสรุป มาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการบริจาคอาหารควรได้รับการออกแบบให้เชื่อมโยงกับระบบบริหารจัดการอาหารส่วนเกินในระดับชาติ ทั้งด้านนิยามทางกฎหมาย การแยกประเภทผู้ประกอบการ ระบบฐานข้อมูลและการตรวจสอบ และมาตรฐานความปลอดภัย เพื่อให้การบริจาคอาหารเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนที่ยั่งยืน โปร่งใส และไม่บิดเบือนกลไกภาษีของรัฐ

10. ประเด็นคำถามและข้อเสนอเชิงนโยบายที่ควรหารือต่อกรมสรรพากร

จากการสัมภาษณ์สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง พบว่าหลายประเด็นยังต้องการคำอธิบายทางเทคนิคและการตีความเพิ่มเติมจากกรมสรรพากร เพื่อให้การปรับปรุงระบบภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการบริจาคอาหารสามารถดำเนินการได้จริงในเชิงกฎหมายและเชิงบัญชี โดยสรุปได้เป็นหมวดคำถามหลักและข้อเสนอเชิงนโยบายดังนี้

จัดตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างกรมสรรพากรและสศค. เพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การยกเว้นหรือการลดภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับอาหารบริจาคโดยเฉพาะ รวมถึงแนวทางการกำหนด Depreciated Value ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกอุตสาหกรรม

พัฒนาแนวทางการรับรองและตรวจสอบการบริจาคในรูปแบบดิจิทัล เช่น การใช้ระบบ e-Donation สำหรับอาหาร โดยเชื่อมโยงข้อมูลกับระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม

ศึกษาผลกระทบทางการคลังในระดับมหภาค (macroeconomic impact) เพื่อให้การออกมาตรการภาษีใหม่ไม่กระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังและเป็นไปตามหลักพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ

พิจารณาออกหลักเกณฑ์ภาษีมูลค่าเพิ่มแบบเฉพาะกิจสำหรับกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์สาธารณะ (Public Benefit Activities) เช่น การบริจาคอาหาร ยา หรือสิ่งของเพื่อการช่วยเหลือทางสังคม ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับการทำลายสินค้าในเชิงบัญชี

การสัมภาษณ์สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง วันที่ 6 ตุลาคม 2568



5. สรุปประชุมการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจร้านอาหาร

วันที่ 8 ตุลาคม 2568 เวลา 10.00 – 11.00 น.

1. แนวปฏิบัติปัจจุบันในการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร

ผู้ประกอบการเครือร้านอาหารขนาดใหญ่มีระบบบริหารจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารที่ครอบคลุมตั้งแต่ระดับครัวกลางจนถึงสาขา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร ลดการสูญเสียในกระบวนการผลิต และส่งเสริมความยั่งยืนของธุรกิจในระยะยาว ภายใต้กรอบนโยบายความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (Corporate Social Responsibility: CSR) ที่กำหนดเป็นหนึ่งในพันธกิจหลักของบริษัท

ในระดับครัวกลางซึ่งทำหน้าที่เตรียมวัตถุดิบและกระจายสินค้าไปยังสาขาทั่วประเทศ มีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและมีข้อมูลบันทึกชัดเจน ผู้ประกอบการมีความร่วมมืออย่างต่อเนื่องกับองค์กรสาธารณประโยชน์ในการบริจาคอาหารส่วนเกิน โดยเฉพาะเศษผักและเนื้อสัตว์ที่ผ่านการเตรียมแล้วแต่ไม่สวยงามตามมาตรฐานการจำหน่าย อาหารดังกล่าวจะถูกจัดเก็บในสภาพควบคุมอุณหภูมิและส่งมอบให้แก่องค์กรรับบริจาคสัปดาห์ละสองครั้ง โดยมีปริมาณเฉลี่ยหลายร้อยกิโลกรัมต่อวัน องค์กรคู่ร่วมมือจัดทำรายงานประจำเดือนให้แก่ผู้ประกอบการ ระบุปริมาณการรับบริจาค สถานที่รับ จำนวนมื้ออาหารที่สามารถจัดสรรให้ผู้บริโภค และคำนวณปริมาณการลดการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวถูกนำมาใช้ในการสื่อสารภายในองค์กรและจัดทำรายงานความยั่งยืนประจำปี

เศษผักที่เหลือจากกระบวนการตัดแต่งในครัวกลางมีปริมาณมากถึงหลายพันกิโลกรัมต่อวัน วัตถุดิบเหล่านี้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ในหลายลักษณะ ทั้งการส่งต่อให้เกษตรกรในพื้นที่เพื่อใช้เป็นอาหารสัตว์ การแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ ตลอดจนการจำหน่ายให้แก่พนักงานในราคาต้นทุนเพื่อเป็นสวัสดิการภายในองค์กร ส่วนวัตถุดิบที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้จะถูกส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกำจัดโดยวิธีฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ

ในส่วนของการควบคุมประสิทธิภาพการผลิต ครัวกลางมีระบบ ตรวจสอบและประเมินผลการใช้วัตถุดิบ โดยมีการแยกเกรดของผักและเนื้อสัตว์ตามคุณภาพและวัตถุประสงค์การใช้งาน ทั้งนี้ผู้ประกอบการตั้งเป้าลดปริมาณ Food Loss และ Food Waste ลงซึ่งถือเป็นการกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณที่สะท้อนความมุ่งมั่นของภาคธุรกิจในการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม

ในระดับสาขา พบว่าปริมาณขยะอาหารต่อสาขาต่อวันค่อนข้างต่ำ เนื่องจากระบบบริหารสต็อกวัตถุดิบของผู้ประกอบการมีความแม่นยำสูง สาขามีการคาดการณ์ยอดขายรายวันผ่านระบบ Point of Sale (POS) ทำให้การสั่งวัตถุดิบสอดคล้องกับความต้องการจริง อาหารสดที่ขายไม่หมดหรือหมดอายุจะถูกทำลายที่สาขาทันทีเพราะปริมาณไม่มากพอที่จะรวบรวมส่งคืนครัวกลาง ขณะที่อาหารที่เหลือจากผู้บริโภคบนโต๊ะมักปะปนกับขยะอื่น เช่น กระดาษทิชชู่ จึงไม่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้

ผู้ประกอบการยังเข้าร่วมโครงการความร่วมมือกับศูนย์การค้าในเครือขนาดใหญ่ เพื่อพัฒนาแนวทางการแยกและจัดการเศษอาหารให้มีเส้นทางการจัดการที่ชัดเจน ตัวอย่างเช่น โครงการนำร่องที่สาขาใน

ศูนย์การค้าใจกลางกรุงเทพฯ ซึ่งมีการคัดแยกเศษอาหารจากห้องครัวและจากการเก็บโต๊ะภายหลังการให้บริการลูกค้า เพื่อนำไปผลิตเป็นปุ๋ยอินทรีย์ ความร่วมมือดังกล่าวช่วยสร้างความตระหนักและแรงจูงใจแก่พนักงาน โดยเมื่อพนักงานเห็นผลลัพธ์ของการแยกขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้จริง ย่อมเกิดความรู้สึกภาคภูมิใจและพร้อมสานต่อกิจกรรมเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง

ในด้านทรัพยากรประเภทอื่น ผู้ประกอบการมีการจัดการหมุนเวียนอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การส่งกล่องนมไปยังโครงการรีไซเคิล การจำหน่ายกระดาษลังให้บริษัทรีไซเคิลรายใหญ่ และการส่งต่อพลาสติกปนเปื้อนเข้าสู่กระบวนการแปรรูปเป็นน้ำมันเชื้อเพลิง ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่าการจัดการทรัพยากรในห่วงโซ่อาหารถูกออกแบบให้หมุนเวียนได้อย่างมีระบบและมีข้อมูลตรวจสอบย้อนกลับได้

โดยภาพรวม การดำเนินงานทั้งหมดมีรากฐานมาจากนโยบายองค์กรที่ขับเคลื่อนด้วยความสมัครใจ มิใช่เพียงการปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น ผลลัพธ์ของระบบดังกล่าวไม่เพียงช่วยลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร แต่ยังสร้างภาพลักษณ์ด้านความยั่งยืนขององค์กรในสายตาผู้บริโภคและสังคมโดยรวม

2. อุปสรรคและข้อจำกัดในการดำเนินงาน

แม้ผู้ประกอบการจะมีระบบการจัดการอาหารส่วนเกินที่ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติยังคงเผชิญอุปสรรคหลายประการ ครัวกลางต้องรับมือกับความซับซ้อนของรายการอาหารและบรรจุภัณฑ์ที่หลากหลาย ทั้งในด้านปริมาณและขนาด ทำให้การรวบรวม แยกประเภท และจัดการเศษวัตถุดิบเป็นไปอย่างยากลำบาก นอกจากนี้ยังพบข้อจำกัดด้านโลจิสติกส์ โดยองค์กรตัวกลางที่เข้ามารับบริจาคสามารถเข้ารับอาหารได้เพียงสัปดาห์ละสองครั้ง ซึ่งไม่สอดคล้องกับรอบการผลิตและการเตรียมวัตถุดิบในแต่ละวัน ส่งผลให้อาหารบางส่วนหมดอายุหรือเสื่อมสภาพก่อนถึงกำหนดรับบริจาค

ในระดับสาขา อุปสรรคหลักอยู่ที่พฤติกรรมผู้บริโภคซึ่งไม่สามารถควบคุมได้ อาหารที่เหลือในหม้อหรือบนโต๊ะมักปะปนกับขยะอื่น เช่น กระดาษทิชชู่หรือวัสดุบรรจุภัณฑ์ ทำให้ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้ ขณะเดียวกันสาขาส่วนใหญ่อยู่ภายในศูนย์การค้าหรือห้างสรรพสินค้า จึงมีข้อจำกัดด้านพื้นที่และเวลาในการแยกและจัดเก็บเศษอาหาร ซึ่งต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรการสุขอนามัยของห้างและไม่รบกวนการให้บริการลูกค้าในช่วงเวลาที่มีผู้ใช้บริการหนาแน่น

ในส่วนของเทคโนโลยีและการลงทุน ผู้ประกอบการบางสาขาได้ลงทุนจัดซื้อเครื่องย่อยขยะอาหารที่สามารถหมักเศษอาหารให้กลายเป็นปุ๋ยอินทรีย์ภายใน 24 ชั่วโมง แม้สามารถลดปริมาณขยะได้มากถึง 8–10 ตันต่อวัน แต่กลับพบปัญหาในการบริหารจัดการต่อเนื่อง โดยเฉพาะขั้นตอนการขนส่งปุ๋ยออกจากพื้นที่และข้อจำกัดทางกฎหมายหากต้องการนำปุ๋ยดังกล่าวออกจำหน่าย เพราะอาจต้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการจำหน่ายปุ๋ยเพิ่มเติม

อุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งคือกรอบกฎหมายและนโยบายของภาครัฐซึ่งยังไม่เอื้อต่อการบริจาคอาหาร ผู้ประกอบการยังไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีหรือมาตรการสนับสนุนอื่นโดยตรง ทั้งที่ต้องแบกรับต้นทุนด้านค่าขนส่ง ค่าแรง และอุปกรณ์แยกขยะ อีกทั้งในเชิงบัญชียังไม่มีระบบจำแนก

"Food Loss" ออกจาก "ของเสียจากกระบวนการผลิต" อย่างชัดเจน ทำให้การประเมินและการรายงานผลด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรขาดความสอดคล้องกับแนวทางสากล

3. สิ่งที่ผู้ประกอบการต้องการและแรงจูงใจในการดำเนินงาน

ผู้ประกอบการเห็นว่า หากภาครัฐต้องการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจมีส่วนร่วมในการลดและบริจาคอาหารส่วนเกิน มาตรการดังกล่าวควรคำนึงถึงความเหมาะสมเชิงภาระต่อธุรกิจและความสะดวกในการดำเนินงานเป็นสำคัญ หลักการสำคัญคือไม่ควรสร้างกระบวนการที่ซับซ้อนเกินไป เช่น การลงทะเบียน การจัดทำรายงาน หรือการตรวจสอบหลายชั้น ซึ่งอาจทำให้ธุรกิจต้องเพิ่มบุคลากรและต้นทุนในการปฏิบัติตาม

ในด้านสิทธิประโยชน์ ผู้ประกอบการเสนอให้ภาครัฐพิจารณามาตรการทางภาษีที่เป็นรูปธรรม เช่น การยกเว้นหรือกำหนดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละศูนย์สำหรับอาหารที่บริจาค หรือการให้สิทธิหักรายจ่ายได้หลายเท่า (Enhanced Deduction) เพื่อสร้างแรงจูงใจในการบริจาคมากขึ้น หากไม่ใช่มาตรการภาษีโดยตรง ภาครัฐอาจสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านโลจิสติกส์ การขนส่ง และโครงสร้างพื้นฐานสำหรับจัดเก็บอาหารสดก่อนการบริจาค เช่น การจัดตั้งศูนย์กลางรวบรวมอาหารส่วนเกินและระบบขนส่งควบคุมอุณหภูมิที่มีความถี่ในการรับมากกว่าปัจจุบัน

อีกประเด็นหนึ่งที่ผู้ประกอบการให้ความสำคัญคือการสร้างความตระหนักรู้ภายในองค์กร การให้ข้อมูลย้อนกลับแก่พนักงานเกี่ยวกับผลลัพธ์ของการบริจาค เช่น ปริมาณอาหารที่นำไปใช้ประโยชน์ จำนวนมื้ออาหารที่จัดสรรได้ หรือปริมาณคาร์บอนที่ลดลง จะช่วยเสริมแรงจูงใจและความภูมิใจในการดำเนินงาน นอกจากนี้ ผู้ประกอบการยังเห็นว่าการยอมรับในระดับนโยบายของรัฐ เช่น การกำหนดมาตรฐานกลางหรือกลไกรับรองเส้นทางการบริหารจัดการอาหารส่วนเกินตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ภาคธุรกิจและจูงใจให้ผู้ประกอบการรายอื่นเข้าร่วมมากขึ้น

4. ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อภาครัฐ

จากข้อเท็จจริงและประสบการณ์ของผู้ประกอบการเครือร้านอาหารขนาดใหญ่ มีข้อเสนอเชิงนโยบายที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้ ประการแรก ภาครัฐควรกำหนดหลักเกณฑ์ภาษีที่ชัดเจน โดยเฉพาะการระบุให้ "การบริจาคอาหาร" ไม่ถือเป็นฐานภาษีมูลค่าเพิ่มเมื่อผ่านเงื่อนไขด้านความปลอดภัยและมีเอกสารรับส่งอย่างถูกต้อง ตลอดจนจัดทำแนวทางทางบัญชีแยก "Food Loss" ออกจากของเสียทั่วไป เพื่อให้การใช้มาตรการจูงใจทางภาษีและบัญชีดำเนินไปได้อย่างโปร่งใสและไม่ซ้ำซ้อนกับสิทธิภาษีซื้อที่ธุรกิจได้รับไปก่อนหน้า

ประการที่สอง ภาครัฐควรพัฒนาแนวทางการตรวจสอบที่มีความยืดหยุ่นและใช้ข้อมูลเป็นฐาน (risk-based verification) โดยอาศัยรายงานประจำเดือนจากองค์กรกลาง เช่น มูลนิธิที่รับบริจาคอาหารเป็นหลักฐานสำคัญ แทนการตรวจสอบภาคสนามที่ยุ่งยาก และกำหนดรูปแบบการตรวจสอบแบบแบ่งระดับตามความพร้อมของผู้ประกอบการ เพื่อไม่ให้ธุรกิจขนาดกลางและเล็กถูกจำกัดสิทธิจากภาระด้านเอกสารและต้นทุน

ประการที่สาม ภาครัฐควรสนับสนุนการลงทุนในเทคโนโลยีการจัดการขยะอาหาร ทั้งในรูปแบบเงินอุดหนุนหรือการให้สิทธิหักลดหย่อนทางภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายด้านเครื่องย่อยเศษอาหาร ห้องเย็น และระบบขนส่งควบคุมอุณหภูมิ รวมถึงการจัดทำ “พื้นที่ทดสอบ” (sandbox) เพื่อให้เอกชนสามารถทดลองจำหน่ายปุ๋ยอินทรีย์ที่ผลิตจากเศษอาหารภายใต้ใบอนุญาตชั่วคราวและมีเกณฑ์คุณภาพที่เหมาะสม

ประการที่สี่ ภาครัฐควรจัดตั้งศูนย์กระจายอาหารส่วนเกิน (Food Redistribution Hub) ในพื้นที่กรุงเทพฯ ปริมณฑล และหัวเมืองหลัก เพื่อเชื่อมต่อระบบโลจิสติกส์ระหว่างครัวกลาง ห้างสรรพสินค้า และผู้ให้บริการขนส่ง ซึ่งจะช่วยเพิ่มความถี่ในการรับบริจาคและลดการสูญเสียจากความล่าช้าทางโลจิสติกส์ สุดท้าย ควรมีมาตรฐานการสื่อสารสาธารณะและระบบการรับรอง เช่น เครื่องหมายหรือตรารับรองสำหรับผู้ประกอบการที่ผ่านเกณฑ์การบริจาคอาหาร เพื่อสร้างแรงจูงใจทางชื่อเสียงและยกระดับความตระหนักของสังคมโดยรวม

5. สรุปภาพรวมและข้อสังเกต

จากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ประกอบการเครือร้านอาหารขนาดใหญ่เป็นกรณีตัวอย่างที่สะท้อนการบริหารจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การควบคุมประสิทธิภาพการผลิตในครัวกลาง การบริจาคอาหารที่ยังบริโภคได้ให้แก่องค์กรสาธารณประโยชน์ การใช้ประโยชน์จากเศษผักและวัตถุดิบเหลือใช้ในรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนการเข้าร่วมโครงการแปรรูปเศษอาหารเป็นปุ๋ยอินทรีย์ร่วมกับศูนย์การค้า ขณะเดียวกันยังมีระบบควบคุมต้นทุนและ Food Cost ในระดับสาขาที่ช่วยลดปริมาณของเสียได้อย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม ความท้าทายสำคัญยังคงอยู่ที่ข้อจำกัดด้านโลจิสติกส์ พื้นที่ ข้อกฎหมายภาษี และต้นทุนเทคโนโลยี ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการขยายผลในระดับระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น มาตรการของรัฐควรเน้นการสร้างแรงจูงใจที่เรียบง่าย ตรวจสอบได้ ไม่เพิ่มภาระต่อธุรกิจ พร้อมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกลางและแนวทางทางบัญชี–ภาษีที่ชัดเจน เพื่อให้การจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนที่ยั่งยืนของประเทศไทยในอนาคต

6. สรุปประชุมการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกรายใหญ่

วันที่ 14 ตุลาคม 2568 เวลา 11.00 – 12.00 น.

1. ภาพรวมและเป้าหมายการจัดการขยะอาหาร

ผู้ประกอบการรายใหญ่ในธุรกิจค้าปลีกอาหารได้ชี้แจงว่า บริษัทได้รับเป้าหมายการลดขยะอาหารจากบริษัทแม่ในต่างประเทศ ซึ่งกำหนดเป็นนโยบายระดับโลกด้านความยั่งยืนของเครือข่ายจำหน่ายสินค้า เป้าหมายดังกล่าวมีผลผูกพันต่อทุกสาขาทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศที่เป็นฐานการผลิตและจำหน่ายสินค้าอาหารให้แก่ตลาดระหว่างประเทศ การดำเนินการลดขยะอาหารของผู้ประกอบการจึงไม่ใช่เพียงการปฏิบัติตามนโยบายของบริษัทแม่เท่านั้น แต่ยังเป็นความจำเป็นเชิงธุรกิจที่สะท้อนความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการบริหารต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้ประกอบการได้กำหนดมาตรฐานภายในสำหรับการคัดแยกอาหารและควบคุมคุณภาพสินค้าในทุกขั้นตอน โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบตั้งแต่กระบวนการจัดซื้อ การรับสินค้า การเก็บรักษา ไปจนถึงการนำเสนอสินค้าในชั้นวาง โดยครึ่งหนึ่งสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ ส่วนที่เหลืออีกครึ่งหนึ่งยังต้องถูกนำไปกำจัดด้วยวิธีฝังกลบ

เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของผู้ประกอบการคือการลดสัดส่วนการฝังกลบให้เหลือศูนย์ภายในปี 2573 และเพิ่มสัดส่วนการนำกลับมาใช้ประโยชน์ให้ครบ 100% ควบคู่กับการลด “ฐานขยะรวม” ให้ต่ำลงอย่างต่อเนื่องในแต่ละปี ข้อมูลจากการวิเคราะห์องค์ประกอบของขยะอาหารพบว่า ผู้ประกอบการต้องให้ความสำคัญกับการบริหารสินค้าสดที่เสื่อมสภาพง่าย ทั้งในด้านการจัดเก็บ การขนส่ง และการบริหารสต็อกสินค้า โดยมีการตั้งตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (KPI) ระดับสาขาเพื่อควบคุมการสูญเสียจากอาหารตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำอย่างเป็นระบบ

2. กลยุทธ์การบริหารจัดการขยะอาหารสามขั้น

แนวทางการบริหารจัดการขยะอาหารของผู้ประกอบการถูกพัฒนาให้เป็นระบบครบวงจร แบ่งออกเป็นสามลำดับขั้นเพื่อให้สามารถควบคุมการสูญเสียในทุกช่วงของห่วงโซ่อุปทาน

ในขั้นแรก คือ การป้องกันการเกิดขยะ (Prevention) ผู้ประกอบการได้ดำเนินการปรับปรุงระบบพยากรณ์ความต้องการของตลาดให้มีความแม่นยำยิ่งขึ้น โดยใช้ข้อมูลการขายในอดีตและพฤติกรรมการซื้อของลูกค้าเป็นฐานสำหรับการวางแผนการสั่งซื้อสินค้า ทั้งนี้ยังได้พัฒนารูปแบบการจัดส่งแบบ เชื่อมโยงผลผลิตจากเกษตรกรโดยตรงไปยังสาขา เพื่อลดความสูญเสียระหว่างการขนส่งและลดต้นทุนโลจิสติกส์ นอกจากนี้ ยังมีการบริหาร “ขนาดของสินค้า” ให้เหมาะสมกับประเภทของร้านค้า (ค้าส่งและค้าปลีก) เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการบริโภคและกำลังซื้อของลูกค้าในแต่ละพื้นที่

ในส่วนของบรรจุภัณฑ์ ผู้ประกอบการได้นำเทคโนโลยีที่ช่วยยืดอายุอาหารมาใช้ เพื่อป้องกันความชื้นและการเน่าเสียของผักและผลไม้ อีกทั้งยังได้เปลี่ยนจากการใช้พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวมาเป็นบรรจุภัณฑ์ที่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำได้ ซึ่งช่วยลดทั้งขยะบรรจุภัณฑ์และขยะอาหารไปพร้อมกัน

ในขั้นที่สอง คือ การจัดการอาหารส่วนเกิน ผู้ประกอบการได้กำหนดหลักเกณฑ์ชัดเจนว่า สินค้าที่เหลือจากการจำหน่ายและมีอายุเหลือสามวันก่อนหมดอายุ จะต้องถูกคัดแยกและส่งต่อให้กับองค์กรกลาง เช่น มูลนิธิ SOS, BKK Food Bank และสำนักงานพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร เพื่อทำหน้าที่รับบริจาคและกระจายต่อให้กับผู้บริโภคที่ต้องการความช่วยเหลือ ทั้งนี้ ผู้ประกอบการหลีกเลี่ยงการบริจาคโดยตรงเพื่อป้องกันความเสี่ยงด้านคุณภาพและภาพลักษณ์ของแบรนด์ โดยมอบหมายให้องค์กรกลางดำเนินการแทน

ในขั้นที่สาม คือ การใช้ประโยชน์จากขยะอาหาร สำหรับอาหารที่ไม่เหมาะสมต่อการบริโภคของมนุษย์ ผู้ประกอบการได้จัดระบบการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ โดยส่งมอบให้เกษตรกรในพื้นที่รอบสาขาหรือใช้เป็นวัตถุดิบในการทำปุ๋ยอินทรีย์ การดำเนินการในลักษณะนี้ช่วยสร้างรายได้และลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกรในชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม

3. ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

ผู้ประกอบการเห็นว่าปัจจัยสำคัญของความสำเร็จในการจัดการขยะอาหารคือการบูรณาการความร่วมมือในทุกระดับ ตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง ทั้งในมิติของห่วงโซ่อุปทานและภายในองค์กรเอง ระดับต้นทางต้องได้รับความร่วมมือจากผู้ผลิตและซัพพลายเออร์ในการจัดส่งสินค้าที่มีคุณภาพและบรรจุภัณฑ์ที่เหมาะสม ระดับกลางต้องอาศัยการดำเนินงานของสาขาอย่างมีวินัย โดยแต่ละสาขามีหน้าที่คัดแยก ตรวจสอบ และบันทึกข้อมูลการสูญเสียผ่านระบบสแกนตลอดทั้งวัน ส่วนระดับปลายทางต้องอาศัยองค์กรกลางและหน่วยงานภาครัฐที่สามารถสนับสนุนการขนส่งและการกระจายอาหารส่วนเกินได้อย่างต่อเนื่อง

ในเชิงการบริหาร ผู้ประกอบการได้กำหนดให้การลดขยะอาหารเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (KPI) ของสาขาทั่วประเทศ เพื่อให้พนักงานทุกระดับมีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อเป้าหมายดังกล่าวโดยตรง นอกจากนี้ ความร่วมมือกับภาครัฐในด้านนโยบายและมาตรการทางภาษีถือเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ช่วยให้การจัดการขยะอาหารสามารถขยายผลได้อย่างยั่งยืน

4. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

อุปสรรคที่ผู้ประกอบการเผชิญอยู่ในปัจจุบันสามารถจำแนกได้เป็นสามประเด็นหลัก ประการแรกคือ ต้นทุนด้านโลจิสติกส์ เนื่องจากอาหารส่วนใหญ่มีน้ำหนักมากและต้องได้รับการจัดการภายในเวลาจำกัด การขนส่งไปยังจุดรวบรวมหรือผู้รับบริจาคจึงมีค่าใช้จ่ายสูง โดยเฉพาะในพื้นที่ขาดโครงข่ายรับบริจาคและระบบขนส่งที่เพียงพอ

ประการที่สองคือ ข้อจำกัดด้านภาษีและบัญชี ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน ปัจจุบันกฎหมายภาษีกำหนดให้สินค้าที่หมดสภาพต้องถูก “ทำลาย” ก่อนจึงจะถือเป็นค่าใช้จ่ายได้ ส่งผลให้การบริจาคอาหารคุณภาพดีเพื่อการบริโภคของมนุษย์ไม่สามารถนำมาหักภาษีได้เต็มรูปแบบ อีกทั้งการหักลดหย่อนภาษีสำหรับการบริจาคมีเพดานที่จำกัด เช่น ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ ทำให้ปริมาณการบริจาคต่อสาขามีข้อจำกัดในเชิงงบประมาณ

ประการสุดท้ายคือ ปัญหาการตรวจสอบทางบัญชี ซึ่งต้องใช้เอกสารหลักฐานจำนวนมากในการยืนยันการบริจาคให้สามารถผ่านการตรวจสอบของผู้สอบบัญชีและกรมสรรพากร ผู้ประกอบการจึงเสนอว่าควรมีระบบการรับรองกลางที่ได้รับการยอมรับจากรัฐ เช่น หนังสือรับรองจากมูลนิธิหรือองค์กรกลางที่มีฐานข้อมูลร่วมกับภาครัฐ เพื่อให้การตรวจสอบเกิดความโปร่งใสและลดภาระทางเอกสารของภาคธุรกิจ

5. ความผันผวนตามฤดูกาลและผลของการขยายสาขา

ผู้ประกอบการอธิบายว่าปริมาณขยะอาหารมีความผันผวนสูงตามฤดูกาล โดยเฉพาะในช่วงเทศกาลสำคัญ เช่น เทศกาลกินเจและเทศกาลปีใหม่ ซึ่งมักมีการสั่งสินค้าสดเข้ามาในปริมาณมากเพื่อรองรับยอดขาย การเพิ่มขึ้นของอุปทานในระยะสั้นส่งผลให้ของเหลือจำหน่ายสูงขึ้นหากยอดขายไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ นอกจากนี้ การขยายสาขาใหม่อย่างต่อเนื่องในแต่ละปีทำให้ปริมาณขยะรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยธรรมชาติ ผู้ประกอบการจึงตั้งเป้าลด “อัตราขยะต่อสาขา” ผ่านการพัฒนาระบบพยากรณ์

การปรับปรุงประสิทธิภาพการคัดแยก และการกำหนดเป้าหมายการลดขยะในระดับหน่วยธุรกิจให้สอดคล้องกับเป้าหมายองค์กรในภาพรวม

6. ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อภาครัฐ

ผู้ประกอบการเสนอให้ภาครัฐจัดทำแนวทางทางภาษีและบัญชีฉบับปฏิบัติสำหรับ “ธุรกรรมอาหารบริจาค” เพื่อให้การบริจาคอาหารที่ยังบริโภคได้ไม่ต้องถูกทำลายก่อนบันทึกเป็นค่าใช้จ่าย โดยต้องมีหลักเกณฑ์ชัดเจนด้านความปลอดภัยอาหารและหลักฐานประกอบการตรวจสอบอย่างครบถ้วน นอกจากนี้ ควรพิจารณาจัดให้มี มาตรการลดหย่อนภาษีเพิ่มเติม (Enhanced Deduction) สำหรับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะอาหาร เช่น ค่าขนส่ง ค่าคัดแยก และค่าบุคลากรที่รับผิดชอบงานดังกล่าว

ในเชิงโครงสร้าง ผู้ประกอบการเสนอให้ภาครัฐสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์รวม–คัดแยก–ขนส่งระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในจังหวัดท่องเที่ยวและพื้นที่เกาะ เพื่อให้การบริจาคอาหารสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดต้นทุนของภาคธุรกิจ ควบคู่กับการส่งเสริมเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น ระบบติดตามข้อมูลการบริจาค (Data Traceability) และบรรจุภัณฑ์ยืดอายุอาหาร ทั้งนี้ ภาครัฐควรสนับสนุนผู้ประกอบการรายย่อยให้เข้าถึงเทคโนโลยีเหล่านี้ผ่านหน่วยงานอย่าง สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (NIA) และ หอการค้าจังหวัด เพื่อให้ระบบการจัดการขยะอาหารครอบคลุมทุกขนาดธุรกิจ

ผู้ประกอบการยังเห็นด้วยกับแนวคิดการจัดตั้ง “ระบบคูปองอาหาร” สำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้บ้าน โดยให้สามารถแลกรับอาหารที่ใกล้หมดอายุจากร้านค้าปลีกได้โดยตรง ซึ่งจะช่วยลดภาระด้านโลจิสติกส์ของผู้ประกอบการ และเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการเพิ่มการใช้ประโยชน์จากอาหารส่วนเกินอย่างเป็นรูปธรรม

7. สรุป

จากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ประกอบการรายใหญ่ในธุรกิจค้าปลีกอาหารเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างผู้ผลิตจำนวนมากกับผู้บริโภคนับล้านราย การบริหารจัดการขยะอาหารของผู้ประกอบการรายนี้มีลักษณะเป็นระบบและมีเป้าหมายที่ชัดเจน ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยผนวกนวัตกรรมด้านบรรจุภัณฑ์ ระบบโลจิสติกส์ และการบริหารจัดการภายในสาขาเข้าด้วยกันอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานดังกล่าวยังคงเผชิญข้อจำกัดทางภาษี กฎหมาย และต้นทุนที่ต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐ

กล่าวได้ว่า หากมีการปรับปรุงกลไกทางภาษี การสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านโลจิสติกส์ และการพัฒนาเทคโนโลยีสนับสนุนอย่างเหมาะสม จะทำให้การจัดการขยะอาหารของภาคค้าปลีกในประเทศไทยสามารถขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมาย “ลดการฝังกลบเป็นศูนย์ภายในปี 2573” ได้อย่างแท้จริง อันจะก่อให้เกิดผลเชิงบวกต่อเศรษฐกิจหมุนเวียน สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชาชนในระยะยาว

7. สรุปประชุมการสัมภาษณ์สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (TEI)

ผู้ให้สัมภาษณ์: คุณวิศรา หุ่นธานี ผู้อำนวยการฝ่ายมลพิษ พลังงานและสิ่งแวดล้อม

วันที่ 14 ตุลาคม 2568 เวลา 13.30 – 14.30 น.

1. ภาพรวมและบทบาทของ TEI ในการจัดการขยะอาหาร

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (TEI) เป็นหนึ่งในองค์กรภาควิชาการที่ดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการลดการสูญเสียอาหารและขยะอาหารตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG 12) ขององค์การสหประชาชาติ (UN) ภายใต้การสนับสนุนงบประมาณจาก UN ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2564 เป็นต้นมา TEI ได้ดำเนินโครงการเพื่อศึกษารูปแบบการจัดการขยะอาหารในภาคธุรกิจบริการ โดยเฉพาะโรงแรมและร้านอาหารขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดขยะอาหารจำนวนมากจากระบบบุฟเฟต์หรืออาหารที่เหลือจากการบริโภค

งานวิจัยของ TEI มุ่งเน้นที่ การจัดการ “Food Waste” มากกว่า “Food Loss” โดยเน้นการศึกษาขั้นตอนการลดขยะหลังจากกระบวนการบริโภค อาทิ การบริหารจัดการอาหารเหลือในร้านอาหารเชน เช่น KFC ซึ่งมีมาตรฐานกำหนดระยะเวลาจำหน่ายหลังทอด และนำอาหารที่เหลือมาแปรรูปใหม่เพื่อบริจาคแก่ผู้ด้อยโอกาส โดยดำเนินการภายใต้ระบบควบคุมอุณหภูมิและโลจิสติกส์ที่ได้มาตรฐาน

นอกจากนี้ TEI ยังร่วมมือกับมูลนิธิ SOS Thailand ในการจัดตั้งระบบรวบรวมและกระจายอาหารส่วนเกินจากโรงแรมต่าง ๆ ไปยังกลุ่มผู้ขาดแคลน โดยมีการวางระบบการขนส่งและการควบคุมสุขาภิบาลอาหารอย่างครบถ้วน เพื่อให้การบริจาคเป็นไปอย่างปลอดภัยและต่อเนื่อง

2. การเชื่อมโยงประเด็นขยะอาหารกับสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

ในช่วงปีที่ผ่านมา TEI ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เพื่อดำเนินโครงการที่เชื่อมโยงประเด็นขยะอาหารเข้ากับสุขภาพและสุขาภิบาลอาหาร โครงการดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความตระหนักถึงผลกระทบของขยะอาหารต่อทั้งสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน เนื่องจากการจัดการขยะอาหารที่ไม่เหมาะสมอาจนำไปสู่การปนเปื้อน การเกิดโรค และการเพิ่มปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชุมชน

ภายใต้โครงการนี้ TEI ได้จัดกิจกรรมเผยแพร่และเสวนาสาธารณะเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ตัวอย่างเช่น งานปิดโครงการที่จัดขึ้น ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ ซึ่งนำเสนอผลการดำเนินงานและแนวทางการลดขยะอาหารในระดับปฏิบัติการ โดยเน้นการบูรณาการสุขาภิบาลอาหารเข้ากับการจัดการของเสียในชุมชน

3. ปัญหาเชิงโครงสร้างและข้อจำกัดของระบบการจัดการขยะอาหารในประเทศไทย

TEI เห็นว่าปัญหาสำคัญของระบบการจัดการขยะอาหารในประเทศไทยอยู่ที่ ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่และการขาดเอกภาพระหว่างหน่วยงาน โดยในปัจจุบัน กรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดแนวทางการจัดการขยะในภาพรวม แต่ผู้ปฏิบัติจริงกลับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลหรือกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร และความพร้อมด้านเทคนิค ทำให้การดำเนินงานไม่สอดคล้องกันในแต่ละพื้นที่

นอกจากนี้ มาตรการด้านสุขาภิบาลอาหารของหน่วยงานรัฐ เช่น กรมอนามัย หรือกรมควบคุมโรค มักมุ่งเน้นการป้องกันความเสี่ยงทางสุขภาพโดยไม่เปิดโอกาสให้เกิดการนำเศษอาหารไปใช้ประโยชน์ต่อ เช่น การเลี้ยงสัตว์หรือการผลิตปุ๋ย ทั้งที่ในทางปฏิบัติ TEI พบว่าเกษตรกรในหลายพื้นที่สามารถนำเศษอาหารเหล่านี้ไปใช้เลี้ยงสัตว์ได้อย่างปลอดภัย และมีการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการยืนยันว่าไม่พบการปนเปื้อนของเชื้อโรคหรือสารตกค้าง

นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดทางวัฒนธรรมและศาสนา โดยเฉพาะในพื้นที่มุสลิม เช่น เกาะลันตา ซึ่งเคยกังวลเรื่องอาหารฮาลาลจากเศษอาหารที่มีเนื้อหมู แต่ภายหลังได้มีการสร้างความเข้าใจร่วมกันและเกิดการยอมรับ ทำให้สามารถนำเศษอาหารไปใช้เลี้ยงสัตว์ได้โดยไม่ขัดหลักศาสนา

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ระบบโลจิสติกส์ในการขนส่งอาหารส่วนเกินและเศษอาหาร ที่ยังไม่มีความพร้อมเพียงพอ ทั้งในด้านต้นทุนและการจัดเส้นทาง ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขยายผลการใช้ประโยชน์จากอาหารเหลือในระดับประเทศ

4. แนวทางที่เหมาะสมสำหรับมาตรการภาครัฐ

TEI เสนอว่ามาตรการของภาครัฐในการลดขยะอาหารควรอยู่บนพื้นฐานของ การส่งเสริมมากกว่าการบังคับ โดยให้ความสำคัญกับการปรับพฤติกรรมของผู้บริโภคและผู้ประกอบการผ่านกลไกจูงใจ เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษี การให้รางวัล หรือการยกย่ององค์กรต้นแบบ มากกว่าการออกบทลงโทษทางกฎหมาย

ในมิติของการจัดการปลายทาง TEI เห็นว่า การแปรรูปขยะอาหารเป็นปุ๋ยหรือพลังงานควรเป็น “ทางเลือกสุดท้าย” เนื่องจากอาหารควรถูกนำไปใช้เพื่อการบริโภคเป็นอันดับแรก การใช้เครื่องกำจัดเศษอาหารในหน่วยงานขนาดใหญ่ เช่น ศูนย์ราชการ หรือกรุงเทพมหานคร อาจเหมาะสมในกรณีที่มีพื้นที่สีเขียวรองรับการใช้ประโยชน์เอง แต่ในระดับองค์กรทั่วไปกลับเพิ่มภาระในการบริหารจัดการโดยไม่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

5. ข้อเสนอด้านกฎหมายและโครงสร้างสถาบัน

TEI เห็นว่ากรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับขยะอาหารของไทยยังไม่เป็นเอกภาพ เนื่องจากอำนาจหน้าที่กระจายอยู่ในหลายกระทรวง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเสนอให้พิจารณา จัดตั้งหน่วยงานกลางเฉพาะด้าน เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและประสานงานในลักษณะคล้าย “สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สนช.)”

หน่วยงานใหม่นี้ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย จัดสรรงบประมาณ และสั่งการข้ามกระทรวง เพื่อให้เกิดการบูรณาการอย่างแท้จริง ไม่ซ้ำรอยปัญหาของโครงสร้างแบบไซโล (Silo Structure) ที่แต่ละหน่วยงานทำงานแยกส่วนโดยขาดการเชื่อมโยง

6. มุมมองของ TEI ต่อเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) ด้านอาหาร

TEI เห็นว่าแนวทางการขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียนในภาคอาหารควรเรียนรู้จากกรณีของ “ขยะพลาสติก” ซึ่งประสบความสำเร็จจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะการที่กลุ่มผู้ผลิตพลาสติกริเริ่มมาตรการสมัครใจ (Voluntary Scheme) และสร้างห่วงโซ่ความร่วมมือครอบคลุมตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ ตั้งแต่การออกแบบบรรจุภัณฑ์ การรีไซเคิล ไปจนถึงการนำกลับเข้าสู่อุตสาหกรรม

ในกรณีของขยะอาหาร แนวทางดังกล่าวสามารถประยุกต์ได้โดยการสร้าง “ห่วงโซ่คุณค่าอาหาร (Food Value Chain)” ที่ภาคเอกชนมีบทบาทนำในการสร้างแรงจูงใจและตลาดรองรับ เช่น การเชื่อมโยงภาคธุรกิจอาหารกับองค์กรสาธารณประโยชน์ หรือฟาร์มเกษตรที่ต้องการวัตถุดิบอาหารเหลือ เพื่อให้เกิดระบบหมุนเวียนทรัพยากรที่ครบวงจร

7. นิยามและมาตรฐานสากลในการจัดการอาหารส่วนเกิน

TEI ใช้กรอบคำนิยามขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ในการแยกความหมายของ “Food Loss”, “Surplus Food” และ “Food Waste” เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมาย SDG 12 โดยเน้นว่า การบัญญัติคำนิยามที่ชัดเจนในกฎหมายของไทยเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะในปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ ยังมีความเข้าใจไม่ตรงกัน

TEI เห็นด้วยกับแนวทางของ TDRI ที่ควรเลี่ยงการใช้คำว่า “ขยะอาหาร” ซึ่งมีนัยเชิงลบ และควรใช้คำว่า “อาหารส่วนเกิน” หรือ “วัสดุอาหารที่ยังใช้ประโยชน์ได้” เพื่อสร้างภาพลักษณ์เชิงบวกและลดอคติทางสังคมต่ออาหารที่นำกลับมาใช้ใหม่

8. สรุปข้อค้นพบและข้อเสนอหลัก

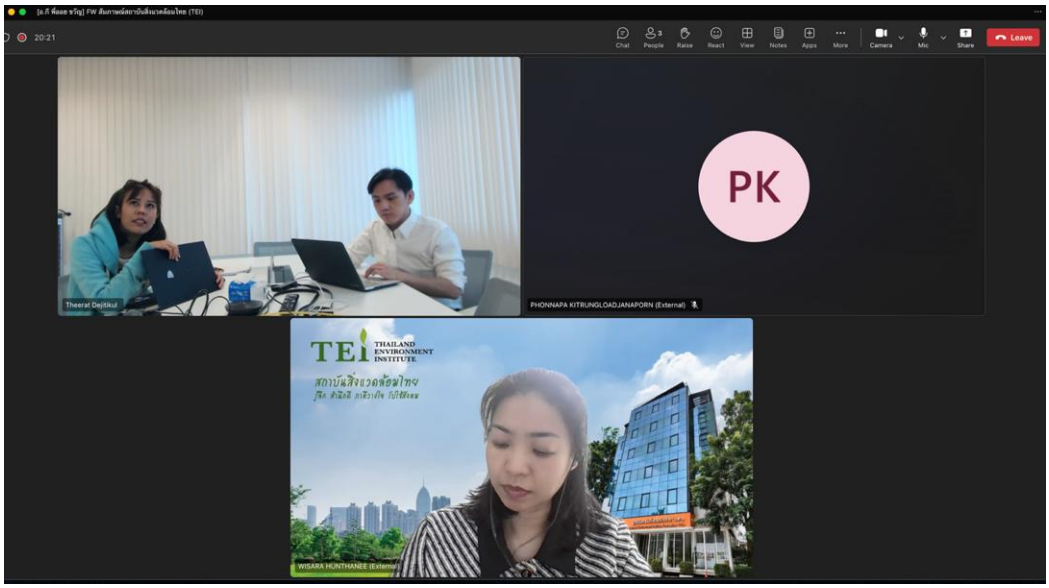
จากการสนทนา TEI สะท้อนว่าการจัดการขยะอาหารเป็นเรื่องซับซ้อนที่เกี่ยวพันทั้งด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การแก้ไขปัญหาจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะการบูรณาการหน่วยงานรัฐให้ทำงานในทิศทางเดียวกัน ข้อเสนอสำคัญของ TEI ประกอบด้วย

1. ส่งเสริมมาตรการสมัครใจ มากกว่าการบังคับใช้
2. พัฒนาแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ เช่น สิทธิประโยชน์ภาษีหรือรางวัลองค์กรต้นแบบ
3. จัดตั้งหน่วยงานกลางเฉพาะด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน

4. สร้างระบบโลจิสติกส์เพื่อการบริจาคอาหารอย่างยั่งยืน
5. ปรับปรุงคำนิยามทางกฎหมายให้ชัดเจนและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

การสัมภาษณ์สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (TEI)

วันที่ 14 ตุลาคม 2568



8. สรุปประชุมการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม วันที่ 16 ตุลาคม 2568 เวลา 14.00 – 15.00 น.

1. แนวปฏิบัติในการบริหารจัดการขยะอาหารในปัจจุบัน

โรงแรมมีแนวทางการบริหารจัดการอาหารและขยะอาหาร (Food Waste Management) ที่มุ่งลดการนำของเหลือทิ้งไปฝังกลบ (Landfill) ให้น้อยที่สุด โดยระบบจัดการภายในแยกอาหารออกเป็นสองกลุ่มหลัก ได้แก่ อาหารที่ยังบริโภคได้ (Surplus Food) และ อาหารที่บริโภคไม่ได้ (Food Waste)

1.1 อาหารที่ยังบริโภคได้

ของที่ยังบริโภคได้ เช่น อาหารจากไลน์บุฟเฟ่ต์เมื่อพ้นช่วงเวลาให้บริการ จะถูกนำไปใช้ต่อที่โรงอาหารพนักงาน (Staff Canteen) เพื่อให้พนักงานบริโภคได้อย่างปลอดภัย โดยเน้นหลักสุขอนามัย (Hygienic Standard) อย่างเข้มงวด

นอกจากนี้ โรงแรมบางสาขายังมีการจัด โปรโมชั่นลดราคาอาหารในช่วงเย็น สำหรับอาหารที่ยังเหลือจำหน่าย และมีการจำหน่ายผ่านแอปพลิเคชัน Yindee (ยินดี) ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มขายอาหารส่วนเกินในลักษณะ “Surprise Box” ให้ผู้บริโภคทั่วไป โดยลูกค้าทราบล่วงหน้าว่าเป็นอาหารที่ต้องบริโภคภายในวันนั้นเพื่อป้องกันการสูญเสีย

อีกส่วนหนึ่งคือการ บริจาคอาหารส่วนเกิน ให้กับองค์กรสาธารณกุศล โดยเฉพาะมูลนิธิ Thai SOS ซึ่งเป็นพันธมิตรหลักของกลุ่มโรงแรมและมีการจัดทำ บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระบุหลักเกณฑ์การรับมอบอาหาร การบรรจุในภาชนะที่สะอาด และการควบคุมอุณหภูมิขณะขนส่ง ทั้งนี้ โรงแรมยังเคยร่วมจัดกิจกรรมพิเศษกับ Thai SOS โดยเชิญลูกค้าและพนักงานเข้าร่วมทำอาหารและบริจาคให้ชุมชน

1.2 อาหารที่บริโภคไม่ได้

ของที่ไม่สามารถบริโภคได้ เช่น เศษผัก เศษผลไม้ เปลือกไข่ หรือของเหลือในจาน (Plate Waste) จะถูกจัดการภายใต้สองแนวทางหลักคือ

- **การจัดการภายในโรงแรม (In-house Treatment):** โรงแรมบางแห่งใช้เครื่องย่อยอาหารและเครื่องทำปุ๋ยอินทรีย์ (Composting Machine) เพื่อแปรรูปเศษอาหารเป็นปุ๋ยอินทรีย์หรือน้ำหมักชีวภาพ โดยขึ้นอยู่กับขนาดและทรัพยากรของแต่ละโรงแรม เช่น โรงแรมในเมืองมีพื้นที่จำกัดจึงใช้เครื่องย่อยแบบขนาดเล็ก ส่วนโรงแรมต่างจังหวัดมีพื้นที่เพียงพอสำหรับทำปุ๋ยหมักแบบกองเปิด
- **การจัดการภายนอก (External Treatment):** เศษอาหารบางส่วนจะถูกส่งต่อให้เกษตรกรท้องถิ่น เช่น ฟาร์มหมูหรือฟาร์มปลา นำไปใช้เป็นอาหารสัตว์ เพื่อลดปริมาณของเสียที่จะต้องกำจัด

โรงแรมให้ความสำคัญกับการ “Repurpose” วัตถุดิบ เช่น ผักที่ไม่สวยหรือส่วนผสมบางชนิดที่เหลือจากการปรุงอาหารจะถูกนำไปสร้างเมนูใหม่ เช่น การแปรรูปเป็นเบเกอรี่ (เช่น เค้กแครอท) หรือผลิตภัณฑ์อื่น ๆ เพื่อใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2. แหล่งที่มาของอาหารส่วนเกิน (Source of Surplus Food)

อาหารส่วนเกินในกลุ่มโรงแรมเกิดขึ้นจากหลายจุดในกระบวนการดำเนินงาน โดยสามารถจำแนกได้เป็นสองระบบหลัก คือ (1) ระบบบริหารสต็อกวัตถุดิบ (Stock Management) และ (2) ระบบจัดการในครัว (Kitchen & Service Process)

2.1 ระบบบริหารสต็อกวัตถุดิบ (Stock Management)

ของที่อยู่ในสต็อก เช่น ของแห้งหรือเครื่องดื่มในมินิบาร์ของห้องพัก จะมีการควบคุมปริมาณและวันหมดอายุอย่างเข้มงวดตาม *Corporate Guideline* ซึ่งกำหนดให้ตรวจสอบสินค้าอย่างน้อยหนึ่งเดือนก่อนหมดอายุ หากพบว่าสินค้าบางรายการใกล้หมดอายุ สามารถ คืนให้ซัพพลายเออร์ (Return to Supplier) ได้ โรงแรมจึงแทบไม่เกิด “ของส่วนเกิน” ในขั้นตอนนี้ เพราะมีระบบหมุนเวียนสินค้ากลับไปยังผู้ผลิต

2.2 กระบวนการภายในครัว (Kitchen Process)

ในส่วนของครัวหลัก (Main Kitchen) วัตถุดิบบางประเภทที่ไม่ผ่านการคัดเลือก เช่น ผักที่รูปร่างไม่สวยหรือชิ้นส่วนเล็ก ๆ จะถูก นำกลับมาใช้ใหม่ (Repurpose) เช่น ใช้ทำซอส ซุป หรือเมนูเบเกอรี่ที่ไม่เน้นรูปลักษณ์อาหาร ทั้งนี้การนำกลับมาใช้ใหม่อยู่ภายใต้การควบคุมของเชฟและฝ่ายควบคุมคุณภาพเพื่อให้ยังคงมาตรฐานด้านสุขอนามัย (Hygienic Standard)

2.3 ขั้นตอนการบริการและหลังการให้บริการ (Service & Post-Service)

ในส่วนของบุฟเฟ่ต์และงานจัดเลี้ยง อาหารที่ยังอยู่ในสภาพดีหลังพ้นช่วงเวลาให้บริการจะถูก ย้ายไปใช้ในโรงอาหารพนักงาน (Staff Canteen) หรือขายในราคาพิเศษผ่านแอปพลิเคชัน *Yindee (ยินดี)* ขณะที่อาหารที่เหลือจากจานลูกค้า (Plate Waste) หรืออาหารที่ไม่สามารถบริโภคต่อได้จะถูกนำไปทำปุ๋ยอินทรีย์หรือส่งให้เกษตรกรในพื้นที่ใช้เป็นอาหารสัตว์

3. ช่องทางและรูปแบบการบริจาคอาหาร

กลุ่มโรงแรมดำเนินการบริจาคอาหารหลักผ่าน **มูลนิธิ SOS (Scholars of Sustenance Foundation)** ซึ่งเป็นองค์กรที่มีระบบรับอาหารบริจาคแบบมืออาชีพ โดยมีรถควบคุมอุณหภูมิและมีบุคลากรที่ได้รับการฝึกอบรมด้านสุขอนามัยอาหาร

ภายใต้บันทึก MOU กับ SOS มีการกำหนดมาตรการความปลอดภัยของอาหาร การตรวจสอบคุณภาพ การใช้ภาชนะมาตรฐาน และมีการขอรับการสนับสนุนจากผู้ประกอบการเพื่อจัดซื้อ “กล่องอาหารแบบหมุนเวียน (Reusable Containers)”

ในบางพื้นที่ เช่น กรุงเทพฯ หัวหิน และเชียงใหม่ โรงแรมยังมีการจัด **กิจกรรมพิเศษร่วมกับ SOS** เช่น การปรุงอาหารเพื่อมอบให้ชุมชน โดยมีลูกค้าเข้าร่วมกิจกรรมด้วย ทั้งนี้ข้อจำกัดสำคัญคือ “พื้นที่บริการ (Service Area)” ของ SOS ยังไม่ครอบคลุมทุกจังหวัด

นอกจากนี้ โรงแรมบางแห่งยังเข้าร่วมกับแอปพลิเคชัน **Yindee (ยินดี)** ซึ่งทำหน้าที่เป็นช่องทางจำหน่ายอาหารส่วนเกินให้ผู้บริโภคโดยตรงในเขตเมือง แต่ยังมีข้อจำกัดด้านพื้นที่ให้บริการและจำนวนคู่ค้า

4. อุปสรรคและความท้าทายในการดำเนินงาน

โรงแรมสะท้อนอุปสรรคหลักในการบริหารจัดการขยะอาหาร ดังนี้

- **ข้อจำกัดด้านพื้นที่บริการ (Service Area Limitation):** ทั้ง SOS และ Yindee มีขอบเขตการให้บริการจำกัดในเขตเมือง ทำให้โรงแรมในต่างจังหวัดยังไม่สามารถเข้าร่วมระบบบริจาคได้อย่างทั่วถึง
- **ประเภทอาหารที่สามารถบริจาคได้:** ปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นอาหารประเภทเบเกอรี่หรือของแห้ง เพราะมีความเสี่ยงทางสุขอนามัยต่ำกว่าอาหารปรุงสำเร็จ (Cooked Meals) ที่เน่าเสียง่าย โดยเฉพาะในฤดูร้อนที่อุณหภูมิสูง
- **ข้อจำกัดทางงบประมาณและทรัพยากร:** การติดตั้งระบบเก็บข้อมูลหรือเครื่องทำปุ๋ยมีต้นทุนสูง โรงแรมขนาดเล็กในเครือยังไม่สามารถลงทุนได้ครบทุกแห่ง
- **การเก็บข้อมูล (Data Collection Challenge):** โรงแรมมีความพยายามติดตั้งระบบ Smart Solution เพื่อบันทึกข้อมูลขยะอาหาร เช่น การชั่งน้ำหนักและถ่ายภาพด้วย AI แต่ยังไม่สามารถขยายใช้ในทุกสถานประกอบการ ในบางแห่งจึงยังต้องอาศัยการบันทึกแบบ Manual ซึ่งมีข้อจำกัดด้านความแม่นยำ
- **ความหลากหลายของทัศนคติในองค์กร:** บุคลากรบางส่วนอาจให้ความสำคัญกับผลประกอบการมากกว่าผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ทำให้ต้องอาศัยการสร้างความตระหนักรู้ (Awareness) อย่างต่อเนื่อง

5. ประเด็นด้านภาษีและข้อกฎหมาย

ในส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) โรงแรมยังไม่พบปัญหาการเสีย VAT จากการบริจาคอาหารโดยตรง แต่รับทราบว่ามีผู้ประกอบการบางราย เช่น ในธุรกิจค้าปลีก พบปัญหาการตีความทางบัญชีว่าการบริจาคอาหารถือเป็น “การขาย” ซึ่งต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลแนะนำให้สอบถามเพิ่มเติมจากผู้เชี่ยวชาญด้านภาษี จากกรมสรรพากร ในส่วนของการจัดซื้อวัตถุดิบสด เช่น ผัก เนื้อสัตว์ และปลา โรงแรมในเครือมี แหล่งที่มาของวัตถุดิบที่แตกต่างกันตามพื้นที่ตั้งของแต่ละโรงแรม โดยบางแห่งจัดซื้อจากบริษัทผู้จัดจำหน่ายรายใหญ่ที่อยู่ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT-registered suppliers) ซึ่งสามารถออกใบกำกับภาษีได้ ขณะที่โรงแรมในต่างจังหวัดหรือพื้นที่ที่อยู่ห่างจากศูนย์กระจายสินค้าจะเลือกซื้อจาก ตลาดท้องถิ่น (Market List) หรือผู้ค้ารายย่อยในพื้นที่ เพื่อความสะดวกและความสดใหม่ของวัตถุดิบ ทั้งนี้ การมีแหล่งจัดซื้อที่หลากหลายทำให้รูปแบบการจัดการเอกสารและระบบบัญชีแตกต่างกันในแต่ละโรงแรม

6. โครงการและความร่วมมือเพิ่มเติม

- **โครงการร่วมกับกรุงเทพมหานคร (กทม.)** – โรงแรมได้หารือกับสำนักสิ่งแวดล้อม กทม. เพื่อทดลองใช้ ปุ๋ยอินทรีย์ที่ผลิตจากเศษอาหาร กับพื้นที่สีเขียวใต้ทางด่วน
- **การเป็นสมาชิกกลุ่ม Thai CBDN (Carbon Business Network):** โรงแรมเข้าร่วมกลุ่มธุรกิจเพื่อพัฒนาแนวทางการจัดการของเสียและคาร์บอน โดยมีโครงการร่วมกับระบบไบโอแก๊สของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อใช้เศษอาหารเป็นวัตถุดิบผลิตพลังงาน
- **ข้อจำกัดทางกฎหมายท้องถิ่น:** พบว่าเทศบาลหลายแห่งมีกฎห้ามรถขยะข้ามเขต ทำให้การขนส่งเศษอาหารไปยังโรงหมักหรือฟาร์มในพื้นที่อื่นทำได้ยาก การมีกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy Act) ที่ปลดล็อกอุปสรรคนี้จึงเป็นสิ่งที่ผู้ประกอบการเห็นว่าจำเป็น

7. ข้อเสนอและมุมมองต่อกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy Act)

โรงแรมดุสิตเห็นด้วยกับแนวคิดของการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารในร่างกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยเสนอให้พิจารณา 3 ประเด็นสำคัญดังนี้

- **การคุ้มครองผู้บริจาค (Good Samaritan Protection):** กฎหมายควรกำหนดหลักความรับผิดอย่างเป็นธรรม เพื่อปกป้องผู้บริจาคจากการถูกฟ้องร้อง หากอาหารเกิดปัญหาหลังออกจากความดูแลของผู้บริจาค
- **การสนับสนุนด้านงบประมาณและเทคโนโลยี:** ภาครัฐควรจัดกองทุนสนับสนุน (Subsidy Fund) สำหรับองค์กรที่ลงทุนระบบเก็บข้อมูลหรือเครื่องย่อยอาหาร
- **การกำหนดกลไกบังคับใช้ที่เหมาะสม:** หากกฎหมายกำหนดให้ภาคธุรกิจต้องเก็บข้อมูลการเกิดขยะอาหาร ต้องควบคู่กับการสนับสนุนด้านเครื่องมือ เทคโนโลยี และการฝึกอบรม เพื่อไม่ให้เป็นภาระเกินสมควร

9. สรุปประชุมการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีก วันที่ 22 ตุลาคม 2568 เวลา 10.00 – 11.00 น.

1. แนวทางปฏิบัติปัจจุบัน

บริษัท มีระบบบริหารจัดการอาหารส่วนเกินที่เป็นระบบและตรวจสอบได้ โดยใช้วิธี “สแกนโค้ดสินค้า” เพื่อบันทึกข้อมูลทางบัญชีของสินค้าที่ขายไม่หมดหรือหมดอายุ กระบวนการนี้ทำให้สามารถติดตามได้ทั้งปริมาณและมูลค่าของสินค้าที่ถูกบริจาคและสินค้าที่ถูกทำลายอย่างโปร่งใส เมื่อสินค้าบางรายการใกล้หมดอายุ บริษัทจะนำมาลดราคาในช่วงเย็นเพื่อระบายสต็อก แต่หากยังขายไม่หมด จะเข้าสู่กระบวนการ “สแกนทิ้ง” หรือ throw-away ซึ่งระบบจะบันทึกมูลค่าสินค้าเต็มจำนวน (เช่น 100 บาท) โดยไม่มียอดขาย เพื่อให้สามารถจัดการภาษีซื้อและภาษีขายได้ถูกต้องตามหลักบัญชี

ภายในร้านมีการจัดทำรายงานยอดสินค้าอย่างต่อเนื่อง โดยข้อมูลรายเดือนจะระบุยอดซื้อ ยอดขาย ยอดส่วนลด และยอดสินค้าสูญเสีย ซึ่งช่วยให้ผู้บริหารสามารถประเมินต้นทุนและกำไรได้อย่างรอบด้าน ในกรณีสินค้าที่ต้องทำลาย จะมีการดำเนินการต่อหน้ากล้องโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อป้องกันการรั่วไหลหรือการนำกลับมาจำหน่ายอีกครั้ง มาตรการนี้สะท้อนความโปร่งใสในการควบคุมสินค้าภายในองค์กรและช่วยลดความเสี่ยงด้านจริยธรรมและกฎหมาย

ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา บริษัทได้ร่วมมือกับมูลนิธิ SOS Thailand ในการบริจาคอาหารส่วนเกินที่ยังสามารถบริโภคได้ กระบวนการทำงานคือ เมื่อสแกนสินค้าทิ้ง พนักงานจะตรวจสอบคุณภาพและถ่ายภาพเพื่อยืนยันสภาพสินค้า จากนั้นจะแยกเก็บไว้ในตะกร้าที่มีสีเฉพาะสำหรับมูลนิธิ SOS โดยเฉพาะ เพื่อรอการเข้ามารับสินค้าในแต่ละรอบ มูลนิธิ SOS จะจัดทำรายงานประจำเดือน ระบุปริมาณและมูลค่าของอาหารที่ได้รับบริจาค ซึ่งรายงานดังกล่าวสามารถนำมาใช้ประกอบการคำนวณภาษีประจำปีของบริษัทได้ ผู้ให้สัมภาษณ์ยืนยันว่า มูลนิธิ SOS มีมาตรฐานการทำงานสูง มีระบบจัดเก็บและการขนส่งที่เชื่อถือได้ รวมถึงมีบุคลากรที่มีความเป็นมืออาชีพ จึงได้รับความไว้วางใจจากบริษัท

2. ประเด็นด้านบัญชีและภาษี

ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายว่า ในทางปฏิบัติ การบริจาคอาหารยังถือเป็น “การขาย” ตามหลักภาษีมูลค่าเพิ่ม ทำให้บริษัทต้องเสียภาษีขายแม้จะไม่มีรายได้เกิดขึ้นจริง ซึ่งเป็นภาระทางบัญชีและภาษีที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการบริจาคเพื่อสังคม แนวทางที่บริษัทเห็นว่าสามารถแก้ไขได้ในทางปฏิบัติ คือ ให้มี “เอกสารยืนยันการบริจาค” ที่ออกโดยองค์กรผู้รับบริจาค เช่น มูลนิธิ SOS โดยระบุปริมาณและมูลค่าของสินค้าที่บริจาคอย่างเป็นทางการ เอกสารนี้จะทำหน้าที่คล้ายใบแจ้งหนี้ (invoicing document) ซึ่งบริษัทสามารถใช้เป็นหลักฐานประกอบการหักรายจ่ายหรือลดหย่อนภาษีได้ โดยไม่ต้องปรับระบบบัญชีที่มีอยู่เดิม

อย่างไรก็ตาม มูลนิธิ SOS ในปัจจุบันยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิตามกฎหมายไทย จึงไม่สามารถออกเอกสารลดหย่อนภาษีได้ ผู้ให้สัมภาษณ์เสนอว่า หากภาครัฐปรับกฎหมายให้การบริจาค

อาหาร “ไม่ถือเป็นการขาย” ก็จะช่วยยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มและลดภาระของผู้ประกอบการได้โดยตรง แต่ทั้งนี้ ต้องพิจารณาความสอดคล้องกับหลักการบัญชีของระบบเดิมด้วย เนื่องจากการปรับระบบอัตโนมัติด้านภาษีซื้อ–ภาษีขายอาจส่งผลต่อกระบวนการภายในของบริษัท

3. ค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะและข้อเสนอเชิงนโยบาย

ผู้ให้สัมภาษณ์ชี้ว่า ต้นทุนในการจัดการขยะอาหารมีทั้ง “ต้นทุนคงที่” เช่น ค่าพนักงานคัดแยก และ “ต้นทุนผันแปร” เช่น ค่าขนส่งและค่ากำจัดขยะ จึงเห็นควรให้ภาครัฐกำหนดกรอบ (limit) ค่าใช้จ่ายที่สามารถนำมาลดหย่อนภาษีได้ เพื่อสร้างแรงจูงใจและความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการรายใหญ่และรายย่อย ในปัจจุบัน บริษัทต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพฯ ที่มีการปรับอัตราค่ากำจัดขยะใหม่ซึ่งสูงขึ้นหลายเท่า

ผู้ให้สัมภาษณ์เสนอว่า ภาครัฐควรส่งเสริมให้มีสิทธิประโยชน์ทางภาษี หรือเงินสนับสนุน (subsidy) สำหรับผู้ประกอบการที่ลงทุนในระบบจัดการขยะ เช่น เครื่องย่อยเศษอาหาร หรือระบบคัดแยกขยะต้นทาง รวมถึงการยอมรับให้ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการขยะและการจ้างพนักงานคัดแยกสามารถนำมาหักลดหย่อนภาษีได้ในฐานะต้นทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย นอกจากนี้ รัฐควรจัดทำ “ชุดความรู้แบบแพ็กเกจ” (knowledge package) สำหรับผู้ประกอบการแต่ละขนาด เพื่อให้เข้าใจแนวทางการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารได้อย่างเหมาะสมกับศักยภาพและขนาดกิจการ

4. การเชื่อมโยงกับคาร์บอนเครดิตและรายงาน ESG

อีกประเด็นสำคัญที่ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวถึงคือ ความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงกิจกรรมบริจาคอาหารกับระบบคาร์บอนเครดิต ซึ่งหากสามารถดำเนินการได้ จะช่วยสร้างแรงจูงใจให้ภาคธุรกิจขนาดใหญ่ที่ต้องจัดทำรายงาน ESG หรือ One Report สามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปแสดงผลการลดคาร์บอนในองค์กร อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันระบบภาครัฐยังไม่รองรับการใช้คาร์บอนเครดิตจากการบริจาคอาหารในทางปฏิบัติ ทำให้ประโยชน์ยังจำกัดอยู่ในกลุ่มบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เท่านั้น ผู้บริหารเห็นว่าควรมีหน่วยงานของรัฐเข้ามาช่วยให้คำแนะนำเชิงเทคนิคแก่ภาคเอกชน โดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก เพื่อให้เข้าใจกลไกและสามารถใช้ประโยชน์ได้จริง

5. ข้อจำกัดและอุปสรรคในการดำเนินงาน

ในทางปฏิบัติ ผู้ประกอบการยังคงมีความกังวลด้านความรับผิด หากผู้บริโภคได้รับผลกระทบจากอาหารที่บริจาค เช่น อาการแพ้หรืออาหารเป็นพิษ แม้จะมีการตรวจสอบคุณภาพแล้วก็ตาม จึงเห็นว่าภาครัฐควรพิจารณามาตรการคุ้มครองผู้บริจาคอาหารในลักษณะ “Good Samaritan Law” คล้ายกับประเทศที่มีกฎหมายรองรับ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ภาคเอกชนในการดำเนินการบริจาคอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์สะท้อนว่าหน่วยงานของรัฐมีแนวปฏิบัติไม่สอดคล้องกัน ทั้งในด้านการออกเอกสาร การตรวจสอบ และกระบวนการอนุญาต ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการต้องเสียเวลาและต้นทุนเพิ่มเติมในการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่แตกต่างกันของแต่ละหน่วยงาน จึงเสนอให้ภาครัฐจัดทำแนวปฏิบัติแบบบูรณาการและเป็นเอกภาพ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มความชัดเจนในการกำกับดูแล

ในส่วนของมูลนิธิ SOS แม้จะเป็นองค์กรที่มีความน่าเชื่อถือและมืออาชีพ แต่ยังมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรและระบบโลจิสติกส์ ทำให้ไม่สามารถเข้ารับอาหารส่วนเกินจากทุกสาขาได้ทั่วถึง ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า หากภาครัฐสามารถเข้ามาสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานหรือกองทุน จะช่วยขยายผลของระบบบริจาคอาหารในระดับประเทศได้มากขึ้น

6. แนวคิดเพิ่มเติม: ระบบคูปองสำหรับผู้มีรายได้น้อย

ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า ระบบ “คูปองอาหาร” (coupon system) เป็นแนวทางที่น่าสนใจในการกระจายอาหารส่วนเกินไปยังกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยอ้างอิงแนวคิดจากต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ที่ผู้มีสิทธิสวัสดิการของรัฐสามารถใช้คูปองรับอาหารป้ายเหลืองจากร้านค้าปลีก เช่น วอลมาร์ต หรือโฮลฟู้ด ได้ อย่างไรก็ตาม หากนำระบบนี้มาใช้ในไทย ต้องพิจารณาความซับซ้อนทางเทคนิคและพื้นที่จัดเก็บอาหาร เช่น การติดตั้งตู้แช่สินค้า ระบบ POS สำหรับบันทึกข้อมูล และมาตรการควบคุมการเข้าออกสินค้า เพื่อลดความเสี่ยงด้านความปลอดภัยและความซ้ำซ้อนของข้อมูลในร้านค้า

7. ข้อเสนอและมุมมองต่อการออกกฎหมาย

ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าการออกกฎหมายเพื่อบังคับให้ผู้ประกอบการจัดการอาหารส่วนเกินอย่างเป็นระบบเป็นสิ่งจำเป็นในระยะยาว แต่ควรเริ่มต้นด้วยการสร้างความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชน เพื่อไม่ให้กฎหมายสร้างภาระเกินความสามารถของธุรกิจ โดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก นอกจากนี้ ควรมีกลไกสนับสนุนทางการเงิน เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการที่ยังไม่มีงบประมาณลงทุนในระบบจัดการขยะและอาหารส่วนเกิน

ผู้ให้สัมภาษณ์ย้ำว่า สิ่งสำคัญคือการมี “แนวปฏิบัติที่เป็นเอกภาพ” ระหว่างหน่วยงาน เช่น กรุงเทพมหานคร กรมสรรพากร และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติฯ เพราะในปัจจุบันผู้ประกอบการต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนจากวิจารณญาณของเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงาน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในทางปฏิบัติ หากสามารถกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ จะช่วยลดต้นทุนการดำเนินการและเพิ่มความเชื่อมั่นให้กับภาคเอกชนได้อย่างมาก

10. สรุปประชุมการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม วันที่ 27 ตุลาคม 2568 เวลา 10.00 – 11.00 น.

1. ภาพรวมแนวทางการจัดการอาหารส่วนเกินของโรงแรม

โรงแรมมีแนวนโยบายด้านความยั่งยืนที่ครอบคลุมการจัดการอาหารส่วนเกิน (surplus food) และการลดขยะอาหาร (food waste) อย่างเป็นระบบ โดยถือว่าการใช้ทรัพยากรอาหารอย่างมีประสิทธิภาพเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบต่อสังคม สิ่งแวดล้อม และเป็นองค์ประกอบสำคัญของการดำเนินธุรกิจอย่างยั่งยืน โรงแรมใช้คำว่า “surplus food” อย่างเป็นทางการในเอกสารภายใน รวมถึงในการสื่อสารกับพันธมิตรและองค์กรภายนอก เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับแนวคิดการบริหารจัดการอาหารส่วนเกินในระดับองค์กรอย่างแท้จริง

แนวทางหลักของโรงแรมมุ่งเน้นการ ลดปริมาณอาหารส่วนเกินตั้งแต่ต้นทางของกระบวนการผลิต โดยใช้ข้อมูลการจองและพฤติกรรมการบริโภคของลูกค้าเป็นเครื่องมือสำคัญในการคำนวณปริมาณวัตถุดิบที่เหมาะสมในแต่ละวัน โรงแรมมีการเก็บข้อมูลย้อนหลังและวิเคราะห์สถิติการบริโภคของลูกค้าในแต่ละประเภทกิจกรรม เช่น อาหารเช้าสำหรับแขกที่พักประจำวัน (breakfast buffet) งานจัดเลี้ยง (banquet) หรือกิจกรรมพิเศษ เพื่อใช้ประกอบการวางแผนเมนูและกำหนดปริมาณการเตรียมอาหารได้อย่างแม่นยำ

เชฟประจำแต่ละโรงแรมมีบทบาทสำคัญในการวางแผนและควบคุมการใช้วัตถุดิบ เพื่อให้ปริมาณอาหารที่ผลิตสอดคล้องกับจำนวนแขกที่เข้าพักจริง โดยมีการประเมินอัตรา “food loss” รายวัน เพื่อให้สามารถปรับปรุงกระบวนการผลิตอย่างต่อเนื่อง โรงแรมตั้งเป้าหมายให้มีปริมาณ food loss ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมของเครือเซ็นทาราในระดับกลุ่มบริษัท

นอกจากนี้ โรงแรมยังให้ความสำคัญกับการสร้างจิตสำนึกด้านการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าแก่พนักงานทุกระดับ โดยมีการอบรมให้เข้าใจหลักการ “cook smart – serve smart – waste less” เพื่อส่งเสริมให้ทุกฝ่ายในกระบวนการบริการมีส่วนร่วมในการลดอาหารส่วนเกิน ตั้งแต่ฝ่ายจัดซื้อ ฝ่ายครัว ไปจนถึงพนักงานบริการที่หน้าร้าน ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวช่วยให้โรงแรมสามารถลดต้นทุนวัตถุดิบได้จริง และสร้างภาพลักษณ์องค์กรที่ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมและความรับผิดชอบต่อสังคมในระยะยาว

2. รูปแบบความร่วมมือกับองค์กรภายนอก

โรงแรมเซ็นทารามีความร่วมมือกับ มูลนิธิ SOS Thailand ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่เข้ามารับอาหารส่วนเกินจากโรงแรมไปแจกจ่ายต่อให้แก่ผู้บริโภคที่ต้องการความช่วยเหลือ โดยความร่วมมือดังกล่าวครอบคลุมทั้งอาหารแห้งและอาหารปรุงสำเร็จ ความไว้วางใจในการทำงานร่วมกับ SOS เกิดจากการที่องค์กรนี้มีมาตรฐานและกระบวนการทำงานที่ชัดเจน ทั้งด้านสุขอนามัย การขนส่ง การจัดเก็บ และการตรวจสอบย้อนกลับ (traceability) อีกทั้งยังสามารถออกเอกสารรับรองปริมาณและมูลค่าอาหารที่บริจาค ซึ่งช่วยให้โรงแรมใช้เป็นข้อมูลภายในในการรายงานด้าน ESG และ CSR ได้

นอกจาก SOS แล้ว โรงแรมยังเข้าร่วมโครงการกับแพลตฟอร์ม “Yindee” เพื่อจำหน่ายอาหารส่วนเกินในราคาลดพิเศษให้แก่ประชาชนทั่วไป อาหารที่นำเข้าร่วมโครงการนี้มักเป็นอาหารที่ผลิตเกินจากการจำหน่ายรายวันแต่ยังอยู่ในสภาพดี ทั้งนี้ โรงแรมยืนยันว่าการเข้าร่วมโครงการดังกล่าวไม่ใช่เพียงมาตรการทางเศรษฐกิจ แต่เป็นการแสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสังคมในการลดปริมาณอาหารที่ถูกทำลายโดยไม่จำเป็น

ในกรณีของการจัดเลี้ยง (banquet) โรงแรมจะเสนอทางเลือกให้ลูกค้าสามารถนำอาหารกลับไปบริโภคเอง หรือให้โรงแรมบริจาคให้กับมูลนิธิ SOS โดยได้รับความยินยอมจากลูกค้าอย่างชัดเจน

3. การบริหารจัดการภายในและการควบคุมต้นทุนอาหาร

ภายในโรงแรมมีการจัดตั้งระบบบริหารจัดการอาหารส่วนเกินภายใต้ความรับผิดชอบของหัวหน้าเชฟ (Executive Chef) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการวางแผนการผลิตอาหาร ควบคุมการใช้วัตถุดิบ และประเมินปริมาณอาหารที่เหลือในแต่ละวัน ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณอาหารที่ผลิตและส่วนที่เหลือใช้จะถูกบันทึกลงในระบบเพื่อติดตามและวิเคราะห์แนวโน้มการบริโภคของลูกค้าในอนาคต การดำเนินการลักษณะนี้ช่วยให้โรงแรมสามารถวางแผนการสั่งซื้อวัตถุดิบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดการสั่งซื้อเกินจำเป็น และส่งผลโดยตรงต่อการลดต้นทุนการดำเนินงาน

โรงแรมได้กำหนด “สัดส่วนการผลิตต่อการบริโภค” (production-to-consumption ratio) อย่างชัดเจนในแต่ละประเภทของการให้บริการ เช่น บุฟเฟต์ ห้องอาหาร หรือบริการจัดเลี้ยง เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ประเมินประสิทธิภาพของการผลิตอาหาร นอกจากนี้ยังมีการปรับ “portion size” หรือขนาดของเมนูให้เหมาะสมกับพฤติกรรมของลูกค้า โดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการลดของเหลือจากจานอาหาร (plate waste) และการรักษาคุณภาพของการบริการ ตัวอย่างเช่น การลดปริมาณในจานให้เล็กลงแต่ยังคงรูปแบบการจัดเสิร์ฟที่น่ารับประทาน ซึ่งช่วยควบคุม food waste ได้โดยไม่กระทบต่อประสบการณ์ของลูกค้า

ในเชิงบัญชีต้นทุน โรงแรมให้ความสำคัญกับการใช้วัตถุดิบอย่างคุ้มค่า โดยนำวัตถุดิบที่เหลือจากกระบวนการเตรียมอาหาร เช่น ผลไม้ เนื้อสัตว์ หรือผลิตภัณฑ์ที่ยังไม่หมดอายุ มาแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ เช่น แยม น้ำผลไม้ หรือขนมอบ ซึ่งไม่เพียงช่วยลดการสูญเสียแต่ยังเพิ่มมูลค่าให้กับวัตถุดิบและสร้างผลิตภัณฑ์รอง (by-products) ที่สามารถนำกลับมาใช้ภายในโรงแรมได้

ที่สำคัญ โรงแรมได้พัฒนา โครงการติดตามและประเมินผลการสูญเสียทางเศรษฐกิจจากอาหาร (Food Loss Cost Indicator) โดยจัดทำตัวชี้วัดที่แสดง “มูลค่าความสูญเสีย” ของอาหารในแต่ละวันออกมาเป็นจำนวนเงินอย่างชัดเจน และรายงานผลให้หัวหน้าเชฟในแต่ละหน่วยเห็นเป็นประจำ โครงการนี้มีจุดประสงค์เพื่อสร้างแรงจูงใจและความตระหนักด้านการจัดการอาหารอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อเชฟมองเห็นตัวเลขมูลค่าที่สูญเสียไปจากการเตรียมอาหารเกินจำเป็น จะเกิดพฤติกรรมการบริหารจัดการที่ระมัดระวังมากขึ้น ทั้งในด้านการวางแผนการผลิต การจัดการสต็อก และการคัดแยกอาหารที่ยังสามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้

มาตรการดังกล่าวทำให้การลด food loss กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน (performance assessment) ภายในครัว ส่งผลให้พนักงานทุกระดับในฝ่ายอาหารและเครื่องดื่ม (F&B) มีความตระหนักและร่วมมือกันในการลดการสูญเสียทรัพยากรอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งไม่เพียงช่วยลดต้นทุนการดำเนินงานของโรงแรม แต่ยังสอดคล้องกับเป้าหมายด้านความยั่งยืนและการบริหารจัดการขยะอาหารขององค์กรในระยะยาว

4. การจัดการขยะอาหารและการนำกลับมาใช้ประโยชน์

ทุกสาขาของโรงแรมในเครือมีระบบจัดการขยะอาหารของตนเอง โดยเน้นแนวคิดการนำกลับมาใช้ประโยชน์ (valorization) แทนการทิ้ง ตัวอย่างเช่น การติดตั้งเครื่องทำปุ๋ยจากเศษอาหาร (food composting machine) ซึ่งในช่วงแรกได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ แต่ต่อมาทางโรงแรมได้ลงทุนต่อเองเพื่อให้ระบบดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบคือ “ปลายทางของปุ๋ยที่ผลิตได้” ยังไม่มีตลาดรองรับอย่างชัดเจน ทำให้การใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์จากเศษอาหารยังมีข้อจำกัด โรงแรมบางแห่งพยายามนำปุ๋ยไปใช้ในพื้นที่สวนของโรงแรมเอง แต่ในเชิงเศรษฐกิจยังไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ขยายผลได้

5. ข้อจำกัดและอุปสรรคในการดำเนินการ

แม้โรงแรมจะมีระบบภายในที่ชัดเจน แต่ยังเผชิญอุปสรรคหลายด้าน ได้แก่

- **ข้อจำกัดทางพื้นที่บริการของมูลนิธิ SOS** ที่ยังไม่สามารถเข้าถึงทุกสาขาในภูมิภาคได้ ทำให้บางโรงแรมไม่สามารถเข้าร่วมโครงการบริจาคได้จริง
- **นโยบายภายในของเครือโรงแรม** ที่ห้ามบริจาคอาหารโดยตรงให้กับผู้บริโภคปลายทาง เพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงทางกฎหมายและผลกระทบต่อชื่อเสียงขององค์กร จึงจำเป็นต้องมี “ตัวกลาง” ที่ได้รับการรับรองด้านสุขอนามัยและความปลอดภัย
- **ความเสี่ยงต่อชื่อเสียงและความรับผิดชอบ** หากเกิดปัญหาจากอาหารที่บริจาค เช่น การเจ็บป่วยของผู้บริโภค โรงแรมต้องสามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ว่ากระบวนการใดเป็นต้นเหตุ ซึ่งยังเป็นช่องว่างในระบบติดตามของประเทศ
- **ความไม่แน่นอนของปริมาณแขกในงานเลี้ยง** ซึ่งมักทำให้เกิดอาหารส่วนเกินที่ควบคุมได้ยาก เพราะโรงแรมต้องจัดเตรียมตามจำนวนที่ลูกค้าการันตีไว้

6. ประเด็นด้านบัญชีและภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT)

ในทางปฏิบัติ โรงแรมระบุว่าอาหารที่บริจาคให้กับมูลนิธิ SOS ไม่ถือเป็น “การขาย” ตามความหมายของประมวลรัษฎากร เนื่องจากลักษณะของอาหารที่บริจาคส่วนใหญ่เป็นอาหารปรุงสุกที่เกิดขึ้นจากการจัดเลี้ยงหรือกิจกรรมบริการภายในโรงแรม ซึ่งได้มีการคิดค่าบริการกับลูกค้าเรียบร้อยแล้ว การบริจาคอาหารดังกล่าวจึงไม่ถือว่าเป็นการจำหน่ายสินค้าเพิ่มเติม และไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มซ้ำอีกครั้ง ทั้งนี้ การบริจาคจะเกิดขึ้นเฉพาะในกรณีที่อาหารยังอยู่ในสภาพเหมาะสมสำหรับการบริโภค และผ่านการประเมินจากเชฟผู้รับผิดชอบก่อนส่งมอบให้แก่มูลนิธิ SOS

อย่างไรก็ตาม หากอาหารที่เหลือไม่สามารถบริโภคได้หรือหมดอายุจนต้องนำไปทำลาย โรงแรมจะต้องบันทึกเป็น “สินค้าสูญเสีย” (waste loss) ในระบบบัญชี โดยการบันทึกดังกล่าวส่งผลต่อมูลค่าภาษีซื้อและภาษีขายในรอบบัญชี เนื่องจากต้องถือว่ามีการใช้วัตถุดิบครบถ้วนแต่ไม่มีรายได้จากการขายเกิดขึ้น ซึ่งทำให้ภาระภาษีในทางบัญชีไม่ลดลงตามสัดส่วนของการสูญเสียจริง

โรงแรมชี้ว่า ปัจจุบันยังไม่มีแรงจูงใจทางภาษีที่ชัดเจนสำหรับผู้ประกอบการที่บริจาคอาหาร เช่น การให้สิทธิลดหย่อนภาษีหลายเท่าของมูลค่าที่บริจาค (enhanced deduction) หรือการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT exemption) สำหรับกรณีการบริจาคโดยตรง ทั้งนี้ ภาระต้นทุนจากการบริจาคอาหาร เช่น ค่าแรงพนักงานคัดแยก บรรจุภัณฑ์ และการขนส่ง ยังคงตกอยู่กับผู้ประกอบการโดยไม่มีมาตรการชดเชยใด ๆ

อีกประเด็นที่เป็นอุปสรรคคือการขาดระบบติดตาม (tracking system) ที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างผู้บริจาคและผู้รับบริจาคได้อย่างโปร่งใส ปัจจุบันมูลนิธิ SOS มีระบบบันทึกข้อมูลและออกเอกสารยืนยันการบริจาคในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่สามารถเชื่อมโยงกับระบบบัญชีภาษีของผู้ประกอบการได้โดยตรง ทำให้การใช้ข้อมูลดังกล่าวเป็นหลักฐานประกอบการหักรายจ่ายหรือยกเว้นภาษียังไม่สามารถทำได้ในเชิงกฎหมาย โรงแรมจึงเห็นว่าหากภาครัฐสามารถพัฒนาระบบดังกล่าวให้มีมาตรฐานกลาง จะช่วยสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริจาคอาหารมากขึ้น และลดภาระด้านภาษีได้อย่างเป็นธรรม

7. แนวทางแรงจูงใจและข้อเสนอเชิงนโยบาย

ผู้ให้สัมภาษณ์เสนอว่า รัฐควรมีมาตรการสร้างแรงจูงใจเชิงระบบแก่ผู้ประกอบการ เช่น

- **ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี** สำหรับผู้บริจาคอาหาร เช่น การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือให้สิทธิลดหย่อนภาษีจากมูลค่าอาหารที่บริจาค
- **สร้างกลไกเครดิตสิ่งแวดล้อม** (environmental credit) หรือคะแนนสะสมจากการบริจาค ซึ่งสามารถนำไปใช้ในโครงการสิ่งแวดล้อมของโรงแรม เช่น การจัดซื้อเครื่องทำปุ๋ยหรือเทคโนโลยีรีไซเคิล
- **กำหนดมาตรฐานกลางขององค์กรตัวกลางรับบริจาคอาหาร** เพื่อรับรองความปลอดภัยสุขอนามัย และการขนส่ง รวมถึงระบบตรวจสอบย้อนกลับ
- **ออกแนวทางบังคับแยกขยะอาหาร** ภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อให้ผู้ประกอบการโรงแรมดำเนินการอย่างเป็นระบบและลดปริมาณขยะที่ต้องกำจัด

โดยสรุป โรงแรมเป็นหนึ่งในภาคธุรกิจบริการที่ให้ความสำคัญกับการจัดการอาหารส่วนเกินอย่างจริงจัง มีระบบภายในและความร่วมมือกับองค์กรภายนอกที่ชัดเจน แต่ยังต้องการความชัดเจนด้านกฎหมาย มาตรฐานกลาง และแรงจูงใจทางเศรษฐกิจจากภาครัฐ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว

11. สรุปประชุมการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม วันที่ 27 ตุลาคม 2568 เวลา 14.00 – 15.00 น.

1. แนวทางปฏิบัติปัจจุบันในการจัดการอาหารส่วนเกิน

โรงแรมเริ่มดำเนินการจัดการอาหารส่วนเกินอย่างเป็นระบบเมื่อประมาณ 3–4 เดือนที่ผ่านมา ภายใต้ความร่วมมือกับมูลนิธิ SOS Thailand โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำอาหารที่ยังอยู่ในสภาพบริโภคได้ไปช่วยเหลือผู้ขาดแคลนในจังหวัดเชียงใหม่และเชียงราย ระบบการดำเนินงานของโรงแรมเป็นไปตามมาตรฐานสุขอนามัย (Hygiene Standard) ก่อนส่งมอบให้มูลนิธิ SOS Thailand ในวันถัดไป โดยทางมูลนิธิจะเป็นผู้จัดเตรียมภาชนะบรรจุอาหารและรับผิดชอบการขนส่งด้วยรถห้องเย็นที่ควบคุมอุณหภูมิระหว่าง 1–5 องศาเซลเซียส

อาหารที่นำไปบริจาคส่วนใหญ่เป็นอาหารที่เหลือจากไลน์บุฟเฟต์ โดยเฉพาะในมื้ออาหารเช้าที่มักมีการผลิตเกินจากจำนวนผู้เข้าพักจริง ซึ่งเป็นปัญหาทั่วไปของธุรกิจโรงแรม ทั้งนี้ โรงแรมมีการบริหารจัดการ Food Loss ภายในครัวควบคู่ไปด้วย เช่น การนำวัตถุดิบส่วนที่ยังใช้ได้จากการตัดแต่งวัตถุดิบ (เช่น ส่วนเนื้อที่ไม่เหมาะสำหรับเสิร์ฟลูกค้า) มาปรุงเป็นอาหารสำหรับพนักงาน เพื่อให้ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและลดปริมาณของเหลือจากกระบวนการผลิตอาหาร

2. การจัดการขยะอาหาร (Food Waste)

ในส่วนของขยะอาหาร โรงแรมมีการจัดการในเชิงแยกประเภทอย่างเป็นระบบ เศษวัตถุดิบที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ได้ เช่น เปลือกผัก ผลไม้ และเปลือกไข่ จะถูกชั่งน้ำหนักและบันทึกข้อมูลเพื่อติดตามปริมาณการเกิดขยะในแต่ละวัน โรงแรมยังได้ร่วมมือกับสวนผักออร์แกนิกในจังหวัดเชียงใหม่เพื่อส่งต่อเศษอาหารเหล่านี้ไปใช้เป็นวัตถุดิบผลิตปุ๋ยอินทรีย์ แม้ว่าโรงแรมจะยังไม่มีเครื่องย่อยเศษอาหารของตนเอง แต่ได้ดำเนินการโดยให้พนักงานหั่นเศษวัตถุดิบให้มีขนาดเล็กก่อนจัดเก็บและส่งมอบไปยังสวนผัก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือระหว่างโรงแรมและชุมชนท้องถิ่นในแนวคิด “Zero Waste” และ “Low Carbon Community”

3. ระบบการติดตามและการวัดผล

โรงแรมเริ่มเก็บข้อมูลเชิงปริมาณของการสูญเสียอาหารและขยะอาหารอย่างต่อเนื่อง โดยจัดทำระบบติดตาม (tracking) รายเดือน เพื่อวัดปริมาณอาหารที่สูญเสียจากการผลิตและเศษวัตถุดิบที่ทิ้งในแต่ละวัน ข้อมูลดังกล่าวถูกนำมาใช้วิเคราะห์แนวโน้มการผลิตอาหารและปรับปริมาณการปรุงให้เหมาะสมกับจำนวนผู้เข้าพัก เพื่อช่วยลดของเหลือ ลดต้นทุน และเพิ่มประสิทธิภาพด้านการใช้ทรัพยากรในครัว

นอกจากนี้ ทางมูลนิธิ SOS Thailand จะจัดทำรายงานสรุปส่งกลับมายังโรงแรมเป็นประจำทุกเดือน โดยรายงานระบุข้อมูลปริมาณอาหารที่บริจาค จำนวนมื้ออาหารที่ช่วยเหลือ และปริมาณการลดการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ (CO_2) จากการบริจาค ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญที่ใช้ประกอบการประเมินผลลัพธ์ด้านความยั่งยืนของโรงแรม

4. แหล่งที่มาของอาหารส่วนเกิน

อาหารส่วนเกินในโรงแรมส่วนใหญ่เกิดจากการเตรียมอาหารบุฟเฟต์ โดยเฉพาะในช่วงอาหารเช้าที่มีความไม่แน่นอนสูงเกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าพักจริง โรงแรมจะคำนวณปริมาณการผลิตอาหารตามจำนวนแขกที่คาดการณ์ เช่น หากมีผู้เข้าพักประมาณ 200 คน จะเตรียมอาหารแต่ละเมนูในปริมาณ 7–10 กิโลกรัม แต่ในทางปฏิบัติมักเกิดกรณีลูกค้ารับประทานอาหารน้อยกว่าที่คาดไว้ เช่น ดื่มเพียงกาแฟก่อนออกไปทำกิจกรรม ส่งผลให้มีอาหารเหลือในปริมาณมากเกินความจำเป็น

5. ความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก

นอกจากการร่วมมือกับมูลนิธิ SOS Thailand แล้ว โรงแรมยังมีการประสานงานกับคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในด้านการจัดซื้อผักออร์แกนิกและการส่งต่อเศษวัตถุดิบกลับไปยังฟาร์มผักอินทรีย์ เพื่อสนับสนุนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนในท้องถิ่น อีกทั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ได้จัดอบรมเกี่ยวกับการคัดแยกและจัดเก็บขยะ ซึ่งโรงแรมเพิ่งส่งพนักงานเข้าร่วมการฝึกอบรมเมื่อไม่นานมานี้ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ในการจัดการขยะอาหารอย่างถูกวิธีและปลอดภัย

6. ความท้าทายในการดำเนินงาน

ความท้าทายหลักของโรงแรมที่เพิ่งเริ่มต้นดำเนินการคือการขาดองค์ความรู้ (know-how) ด้านกระบวนการจัดเก็บอาหารส่วนเกินและขยะอาหารที่ถูกสุขลักษณะ ซึ่งต้องอาศัยการเรียนรู้และทดลองปรับปรุงระบบอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคยังเป็นความท้าทายสำคัญ โดยเฉพาะในรูปแบบบริการบุฟเฟต์ที่ลูกค้ามักตักอาหารในปริมาณมากเกินไป โรงแรมจึงอยู่ระหว่างพิจารณาแนวทางการสื่อสารเพื่อสร้างจิตสำนึกในการบริโภคอย่างพอดี เช่น การติดป้ายข้อความ “Zero Waste” บริเวณไลน์อาหาร เพื่อกระตุ้นให้ลูกค้าตระหนักถึงการลดของเหลือ โดยไม่กระทบต่อบรรยากาศการบริการ

7. การบริหารจัดการภายในและแรงจูงใจของพนักงาน

ในด้านการบริหารภายใน ครัวของโรงแรมมีระบบการวางแผนการผลิตที่ละเอียด โดยเชฟแต่ละคนมีสูตรคำนวณต้นทุนและสัดส่วนการใช้วัตถุดิบของตนเอง เพื่อให้การผลิตมีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งยังช่วยควบคุมต้นทุนและลดการสูญเสีย อย่างไรก็ตาม โรงแรมยังไม่มีระบบตัวชี้วัดผลงาน (KPI) หรือแรงจูงใจ (incentive) โดยตรงที่เกี่ยวข้องกับการลดขยะอาหาร แต่มีการปลูกฝังแนวคิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กร

8. มุมมองต่อความเสี่ยงและการสนับสนุนจากภาครัฐ

ก่อนการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับมูลนิธิ SOS Thailand โรงแรมได้หารือเรื่องความรับผิดชอบหลังการส่งมอบอาหารอย่างรอบคอบ โดยมูลนิธิเป็นผู้รับผิดชอบทุกขั้นตอนหลังจากรับอาหารจากโรงแรม รวมถึงการอุ่นอาหารใหม่ก่อนนำไปบริจาค ซึ่งสร้างความมั่นใจให้แก่โรงแรม แม้ว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริจาคอาหารอย่างเป็นทางการก็ตาม

ในส่วนของการสนับสนุนจากภาครัฐ เชฟเสนอว่าควรเน้นการส่งเสริมองค์ความรู้และการเผยแพร่แนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง มากกว่าการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี ทั้งนี้ เพื่อให้แนวคิดการจัดการอาหาร

ส่วนเกินและการลดขยะอาหารขยายไปสู่พื้นที่ต่างจังหวัดมากขึ้น ไม่จำกัดเฉพาะจังหวัดใหญ่ เช่น กรุงเทพฯ ภูเก็ต หรือเชียงใหม่

12. สรุปประชุมการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจห้างสรรพสินค้า วันที่ 28 ตุลาคม 2568 เวลา 13.00 – 14.00 น.

1. ภาพรวมของแนวทางการดำเนินงานด้านการจัดการขยะและโครงการ “360 องศา”

ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้ารายนี้เป็นหนึ่งในองค์กรภาคเอกชนที่ให้ความสำคัญกับการจัดการของเสียในทุกมิติ โดยถือว่าการบริหารจัดการขยะเป็นส่วนหนึ่งของพันธกิจด้านความยั่งยืนขององค์กร ภายใต้โครงการหลักชื่อว่า “360 องศา เวสต์ ซีโร่ เวสต์ (360° Waste Zero Waste)” ซึ่งมุ่งเน้นการจัดการขยะอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง เพื่อให้ของเสียทุกประเภทถูกนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้สูงสุดและลดการส่งไปฝังกลบให้เหลือศูนย์ในอนาคต

โครงการนี้ครอบคลุมขยะทุกประเภท ไม่เพียงเฉพาะ “ขยะอาหาร” (food waste) แต่ยังรวมถึงขยะทั่วไป ขยะรีไซเคิลและขยะอันตราย โดยมีหลักการสำคัญคือการจัดการของเสียในทุกขั้นตอนของวงจรชีวิตวัสดุ ตั้งแต่การเลือกใช้ การบริโภค การคัดแยก ไปจนถึงการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ซึ่งผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าสรุปแนวคิดนี้ไว้ในหลัก “เลือก – สร้าง – ใช้ – แยก” ได้แก่

- “เลือก” หมายถึงการเลือกใช้วัตถุดิบและทรัพยากรอย่างมีสติ ตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบผลิตภัณฑ์ การจัดซื้อ และการบริหารร้านค้า เพื่อให้เกิดของเสียจากต้นทางน้อยที่สุด
- “สร้าง” คือ**การ**สร้างสรรค์แนวทางใหม่ในการใช้วัสดุที่เหลือใช้ให้เกิดคุณค่า เช่น การนำขยะพลาสติกหรือวัสดุบรรจุภัณฑ์มาผลิตเป็นของตกแต่งหรือสินค้าใหม่
- “ใช้” เน้นการใช้ซ้ำ (reuse) และยืดอายุการใช้งานของวัสดุ ตลอดจนการส่งต่อทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ในระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน
- “แยก” เป็นการคัดแยกขยะอย่างถูกต้องเพื่อให้สามารถนำกลับไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดปริมาณของเสียที่ต้องนำไปกำจัด

ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าได้พัฒนา ศูนย์รับขยะรีไซเคิล (Recycle Collection Center) ภายในพื้นที่ศูนย์การค้าหลักหลายแห่ง เพื่อเปิดรับขยะรีไซเคิลจากทั้งร้านค้า ผู้เช่า และประชาชนทั่วไป ศูนย์นี้ทำหน้าที่เป็นจุดรวบรวมวัสดุ เช่น พลาสติก กระดาษ โลหะ และบรรจุภัณฑ์อื่น ๆ ก่อนส่งต่อให้พันธมิตรด้านการรีไซเคิลนำไปแปรรูปต่อ

ในมิติของการสร้างมูลค่าเพิ่ม ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้ายังเชื่อมโยงโครงการนี้กับแบรนด์ “Ecotopia” ซึ่งเป็นพื้นที่ค้าปลีกที่รวมสินค้ารักษ์โลกและผลิตภัณฑ์ที่มาจากวัสดุรีไซเคิล โดยมีการร่วมมือกับนักออกแบบและศิลปินเพื่อนำวัสดุที่ได้จากการคัดแยกขยะมาพัฒนาเป็นของใช้หรือของตกแต่ง ซึ่งช่วยให้แนวคิด “ขยะที่มีมูลค่า (Valuable Waste)” เกิดขึ้นจริงในเชิงพาณิชย์

นอกจากการจัดการปลายทางแล้ว ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้ายังให้ความสำคัญกับการ “ป้องกันไม่ให้เกิดขยะ (Waste Prevention)” ตั้งแต่ต้นทาง โดยเฉพาะในฐานะผู้พัฒนาและบริหารศูนย์การค้า บริษัทได้ออกแนวทางให้ผู้เช่าและพันธมิตรธุรกิจลดการใช้วัสดุที่ไม่จำเป็น เช่น การลดพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว การใช้บรรจุภัณฑ์ที่ย่อยสลายได้ หรือวัสดุที่สามารถรีไซเคิลได้ 100%

บริษัทมองว่า “การสร้างระบบนิเวศแห่งการจัดการขยะ” (Waste Ecosystem) ต้องเกิดจากความร่วมมือของทุกภาคส่วนในศูนย์การค้า ไม่ว่าจะเป็นร้านค้า พนักงาน หรือผู้บริโภค โดยผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าจะทำหน้าที่เป็น “ตัวเชื่อม” หรือ facilitator ในการสร้างระบบดังกล่าว เช่น การจัดกิจกรรมรณรงค์ให้ลูกค้าแยกขยะอย่างถูกต้อง การจัดจุดรับขยะที่สะอาดและน่าสัมผัสเพื่อลดอุปสรรคทางพฤติกรรม และการสร้างแรงจูงใจให้ร้านค้าร่วมมืออย่างสมัครใจ

แนวทางเหล่านี้สะท้อนถึงความพยายามของผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าที่จะเปลี่ยนภาพลักษณ์ของการจัดการขยะจากเรื่องของ “ต้นทุนและภาระ” ให้กลายเป็น “คุณค่าทางสังคมและเศรษฐกิจ” ผ่านการออกแบบกระบวนการที่ครบวงจรและมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

โดยสรุป โครงการ “360 องศา เวสต์ ซีโร่ เวสต์” ของผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าไม่เพียงเป็นระบบจัดการของเสียเชิงเทคนิคเท่านั้น แต่เป็น กลไกสร้างวัฒนธรรมความรับผิดชอบร่วมกัน (Shared Responsibility Culture) ภายในศูนย์การค้า เพื่อให้การลดขยะและการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนกลายเป็นพฤติกรรมปกติของผู้ประกอบการและผู้บริโภคในระยะยาว

2. การจัดการขยะอาหาร (Food Waste) และแนวทางการป้องกัน (Prevention)

ในส่วนของ ขยะอาหาร (Food Waste) บริษัทผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าไม่ได้เป็นผู้ผลิตอาหารโดยตรง เนื่องจากบทบาทหลักของบริษัทคือการเป็นผู้พัฒนาและบริหารพื้นที่ศูนย์การค้า จึงไม่มีการประกอบกิจการผลิตอาหารเอง แต่ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะ “ศูนย์กลางอำนวยความสะดวก” (Facilitator) ที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงและสนับสนุนผู้ประกอบการร้านอาหาร ซูเปอร์มาร์เก็ต และร้านค้าจำหน่ายอาหารสำเร็จรูปภายในศูนย์การค้าให้สามารถจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารได้อย่างมีระบบ

แนวทางหลักของบริษัทคือการ “ลดการเกิดขยะอาหารตั้งแต่ต้นทาง” (Food Waste Prevention) ซึ่งถือเป็นการมุ่งเน้นในเชิง *prevention-based approach* มากกว่าการแก้ไขที่ปลายทาง โดยผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้ามองว่าการป้องกันไม่ให้อาหารกลายเป็นขยะเป็นทั้งมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมและกลยุทธ์ด้านประสิทธิภาพทางธุรกิจของผู้เช่าในเวลาเดียวกัน

แนวทางการดำเนินงานที่ใช้จริงภายในศูนย์การค้ามีหลายรูปแบบ ได้แก่

- **การจัดโปรโมชั่นลดราคาสินค้าใกล้หมดอายุ** ร้านค้าภายในศูนย์ เช่น ซูเปอร์มาร์เก็ต จะได้รับการสนับสนุนให้จัดโปรโมชั่นเพื่อจำหน่ายอาหารที่ใกล้หมดอายุให้ลูกค้าซื้อไปบริโภคก่อน เช่น “ซื้อ 1 แถม 1” หรือ “ลดราคาพิเศษก่อนหมดอายุ” เพื่อเร่งการระบายสินค้า

แนวทางนี้ไม่เพียงช่วยลดปริมาณอาหารเหลือทิ้ง แต่ยังสร้างความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจแก่ร้านค้าและผู้บริโภค

- **การตัดแต่งและปรับรูปแบบการจำหน่ายสินค้าอาหารสด** ร้านค้าหลายแห่งปรับวิธีจำหน่ายผลไม้ ผัก หรือวัตถุดิบสดจากรูปแบบ “ขายทั้งลูก” หรือ “ขายเป็นกิโลกรัม” มาเป็นการ “ตัดแต่งและบรรจุใหม่” ในรูปแบบพร้อมรับประทาน (ready-to-eat) ซึ่งช่วยให้สามารถจำหน่ายสินค้าที่มีรูปลักษณ์ไม่สมบูรณ์หรือขนาดไม่มาตรฐานได้โดยไม่ต้องทิ้ง
- **การนำวัตถุดิบเหลือจากการเตรียมอาหารมาปรุงเป็นอาหารสำเร็จรูป** วัตถุดิบสดที่ผ่านการตัดแต่งหรือไม่สามารถจำหน่ายในรูปเดิมได้ จะถูกนำไปใช้ในครัวของซูเปอร์มาร์เก็ตเพื่อปรุงเป็นอาหารพร้อมทาน (ready meal) ซึ่งมีโซนจำหน่ายเฉพาะภายในศูนย์การค้า แนวทางนี้ถือเป็นตัวอย่างของการสร้าง “มูลค่าเพิ่มจากของเหลือใช้” (upcycling) และเป็นการเปลี่ยนสิ่งที่จะกลายเป็นของเสียให้กลับมาอยู่ในระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนอีกครั้ง

นอกจากนี้ ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้ายังให้ความสำคัญกับการสื่อสารให้ร้านค้าเข้าใจว่าการ “ขยับอาหารก่อนที่จะกลายเป็นขยะ” เป็นแนวทางที่ช่วยทั้งลดต้นทุนและสร้างภาพลักษณ์องค์กรด้านความยั่งยืน โดยใช้แนวคิด “ขยับขยะให้ไม่เป็นขยะ (Move waste before it becomes waste)” เป็นแนวคิดหลักที่สะท้อนแนวทาง Circular Economy ในเชิงปฏิบัติ

สำหรับร้านอาหารประเภท เชน (Chain) หรือ แฟรนไชส์ (Franchise) เช่น กลุ่มฟาสต์ฟู้ด เบเกอรี่ หรือร้านกาแฟ ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าระบุว่า ร้านเหล่านี้มักมีนโยบายด้านการจัดการขยะอาหารจากบริษัทแม่อยู่แล้ว เช่น ระบบควบคุมสต็อกและการบริหารวัตถุดิบที่เข้มงวด โดยมักกำหนดสัดส่วนของอาหารผลิต–ขาย–เหลืออย่างชัดเจน ทั้งนี้ ศูนย์การค้าไม่ได้เข้าไปแทรกแซงระบบภายในของร้านค้าเหล่านี้ แต่ทำหน้าที่สนับสนุนในเชิงโครงสร้าง เช่น จัดพื้นที่และระบบโลจิสติกส์กลางสำหรับรวบรวมเศษอาหาร และประสานงานกับหน่วยงานภายนอกในกรณีที่มีการส่งต่อขยะอาหารไปใช้ประโยชน์ เช่น การทำปุ๋ยหรืออาหารสัตว์

ขณะเดียวกัน สำหรับร้านอาหารทั่วไปหรือผู้ประกอบการรายย่อยในศูนย์ ซึ่งอาจยังไม่มีระบบบริหารจัดการขยะอาหารที่ชัดเจน ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าได้ริเริ่มแนวทางสนับสนุนเชิงเทคนิคและความรู้ เช่น

- การให้คำแนะนำเรื่องการคัดแยกอาหารที่ยังบริโภคได้ออกจากเศษอาหารที่ต้องกำจัด
- การจัดฝึกอบรมร่วมกับสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ผู้เช่ามีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการแยกขยะอินทรีย์และการจัดการขยะเปียก
- การจัดเตรียม**อุปกรณ์**รองรับ เช่น ถังเก็บขยะสีเฉพาะสำหรับขยะอาหาร เพื่ออำนวยความสะดวกในการคัดแยก

แนวทางการบริหารจัดการขยะอาหารของผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าจึงไม่ได้เป็นเพียงการดำเนินงานเชิงเทคนิค แต่เป็นการออกแบบ “ระบบความร่วมมือ” ที่ทำให้ทุกฝ่ายในศูนย์การค้า

สามารถมีส่วนร่วมได้จริง โดยศูนย์การค้าทำหน้าที่เป็นตัวกลางที่เชื่อมโยงร้านค้า หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรรับบริจาค เพื่อให้กระบวนการทั้งหมดตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทางเป็นไปอย่างต่อเนื่องและตรวจสอบได้

กล่าวโดยสรุป การจัดการขยะอาหารของผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าเน้นการ ลดของเสียตั้งแต่ต้นทาง และการสร้าง “คุณค่าหมุนเวียน” (Circular Value) จากของเหลือใช้ในทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนสินค้าคงเหลือให้กลายเป็นสินค้าราคาพิเศษ การนำเศษอาหารมาปรุงใหม่ หรือการจัดการเศษอาหารให้กลับไปเป็นปุ๋ยและอาหารสัตว์ ทั้งหมดนี้ไม่เพียงสอดคล้องกับหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) แต่ยังแสดงให้เห็นถึงแนวทางบริหารพื้นที่เชิงรุกที่มุ่งเปลี่ยนขยะให้กลายเป็นทรัพยากรอย่างเป็นรูปธรรม

3. การจัดการขยะอาหารที่เกิดขึ้นแล้ว

แม้ว่าผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าจะให้ความสำคัญกับการ “ป้องกันไม่ให้เกิดขยะอาหาร” เป็นลำดับแรก แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังมีขยะอาหารบางส่วนที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ บริษัทจึงได้พัฒนาแนวทางจัดการขยะอาหารที่เกิดขึ้นแล้วอย่างเป็นระบบและครบวงจร เพื่อให้ขยะเหล่านี้ถูกนำกลับมาใช้ประโยชน์สูงสุด และลดปริมาณของเสียที่ต้องส่งไปฝังกลบให้เหลือน้อยที่สุด

แนวทางการจัดการขยะอาหารของผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าแบ่งออกเป็น 3 ระดับหลัก ได้แก่ (1) การนำกลับมาใช้ประโยชน์ภายในพื้นที่ศูนย์การค้า, (2) การส่งต่อให้บุคคลหรือหน่วยงานภายนอก, และ (3) การสร้างระบบติดตามและวัดผลเพื่อพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

(1) การนำกลับมาใช้ประโยชน์ภายในพื้นที่ศูนย์การค้า

หนึ่งในโครงการสำคัญคือ การผลิตปุ๋ยอินทรีย์จากขยะอาหาร โดยผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าได้ติดตั้งเครื่องผลิตปุ๋ยภายในพื้นที่ของศูนย์การค้าหลักหลายแห่ง เครื่องผลิตปุ๋ยดังกล่าวถูกออกแบบให้สามารถย่อยสลายเศษอาหารจากร้านค้าในศูนย์ เช่น เศษผัก เศษผลไม้ และอาหารเหลือจากโซนอาหาร ให้กลายเป็นปุ๋ยอินทรีย์คุณภาพดี ซึ่งถูกนำกลับมาใช้บำรุงต้นไม้และสวนในพื้นที่สีเขียวของศูนย์การค้า

ระบบดังกล่าวเป็น “วงจรภายใน” ที่ช่วยให้ขยะอาหารไม่ถูกส่งออกไปภายนอก แต่กลับมาเป็นทรัพยากรที่ใช้หมุนเวียนได้จริงในพื้นที่ของตนเอง แนวคิดนี้สะท้อนหลัก “Closed-loop system” ซึ่งเป็นหนึ่งในหัวใจของเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) โดยไม่เพียงช่วยลดค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะ แต่ยังส่งเสริมภาพลักษณ์ของศูนย์การค้าในฐานะองค์กรที่ดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม

อีกหนึ่งกิจกรรมที่ได้รับการดำเนินการอย่างต่อเนื่องคือ การนำกากกาแฟมาใช้ประโยชน์ โดยผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้ามองว่ากากกาแฟเป็นของเสียที่เกิดขึ้นปริมาณมากจากร้านกาแฟและเครื่องดื่มภายในศูนย์ จึงได้ริเริ่มแนวทาง “Coffee Ground Recycling” โดยให้ร้านค้าที่เข้าร่วมแยกกากกาแฟออกจากขยะทั่วไป แล้วนำมาตากให้แห้งก่อนส่งเข้าสู่กระบวนการรีไซเคิล เช่น การผสมในกระบวนการทำปุ๋ยอินทรีย์ หรือการนำไปใช้ในการปลูกต้นไม้และทำกิจกรรมสิ่งแวดล้อมภายใน

ศูนย์การค้า ซึ่งไม่เพียงช่วยลดปริมาณขยะอินทรีย์ แต่ยังสร้างจิตสำนึกเรื่องการแยกขยะให้กับผู้ประกอบการและพนักงานของร้านค้าอีกด้วย

(2) การส่งต่อขยะอาหารให้ภาคส่วนภายนอก

นอกเหนือจากการใช้ประโยชน์ภายในพื้นที่แล้ว ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้ายังได้ริเริ่มความร่วมมือกับผู้รับซื้อขยะอาหารเพื่อส่งต่อขยะอาหารบางส่วนไปใช้เป็นอาหารสัตว์ โดยอยู่ในระหว่างการทดลองจัดระบบการรวบรวมและขนย้ายอย่างปลอดภัย เพื่อให้แน่ใจว่าขยะที่ส่งออกไปสามารถนำไปใช้ได้จริงโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขอนามัยหรือสิ่งแวดล้อม

ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า ปัจจุบันมีผู้รับซื้อหรือผู้รับไปใช้เป็นอาหารสัตว์หลายราย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรในพื้นที่ใกล้เคียงที่มีความสนใจรับเศษอาหาร เช่น เศษผักหรือผลไม้ ไปเลี้ยงสัตว์หรือทำปุ๋ยหมัก โดยผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าได้จัดเตรียมพื้นที่และระบบคัดแยกไว้รองรับ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางเบื้องต้นให้ขยะอาหารที่ส่งต่อออกไปต้องผ่านกระบวนการคัดแยกและบรรจุที่ถูกสุขลักษณะ

แนวทางนี้ถือเป็นการเปิดพื้นที่ความร่วมมือระหว่างภาคธุรกิจในเมืองกับภาคการเกษตรในท้องถิ่น เป็นรูปแบบของ “Urban-Rural Linkage” ที่ช่วยสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจให้กับของเสียในเมืองและลดต้นทุนอาหารสัตว์ของเกษตรกรไปพร้อมกัน

(3) การจัดเก็บข้อมูลและพัฒนาระบบบริหารจัดการ

ในระยะต่อมา ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าได้เริ่มวางระบบเพื่อเก็บข้อมูลและติดตามปริมาณขยะอาหารที่เกิดขึ้นจากร้านค้าภายในศูนย์ โดยอยู่ในขั้นตอนของการทดลองใช้เทคโนโลยีของบริษัทพันธมิตร เช่น ระบบของ WasteBye ที่นำปัญญาประดิษฐ์ (AI) เข้ามาช่วยจดบันทึกและวิเคราะห์ปริมาณขยะของแต่ละร้านค้า เพื่อสร้างฐานข้อมูลกลางของศูนย์การค้าในอนาคต

อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บข้อมูลยังคงเป็นความท้าทาย เนื่องจากศูนย์การค้าไม่ได้เป็นผู้ผลิตอาหารโดยตรง และมีจำนวนผู้เช่ามากกว่า 400 ร้านค้าในแต่ละศูนย์ ซึ่งร้านค้าเหล่านี้มีความแตกต่างกันทั้งด้านประเภทสินค้า ขนาดธุรกิจ และช่วงเวลาการเช่า ทำให้ปริมาณขยะมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา บริษัทจึงต้องใช้เวลาในการวางระบบและพัฒนาแนวทางเก็บข้อมูลให้มีประสิทธิภาพก่อนที่จะกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณในอนาคต

4. บทบาทของศูนย์การค้าในฐานะ “Facilitator”

ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้ามองว่าบทบาทสำคัญของตนในฐานะผู้บริหารศูนย์การค้าขนาดใหญ่ ไม่ได้อยู่ที่การเป็น “ผู้ดำเนินการโดยตรง” (operator) ในการจัดการขยะ แต่เป็น “ผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator)” ที่ทำหน้าที่สร้างระบบ สนับสนุน และกำกับดูแลให้ร้านค้าผู้เช่าภายในศูนย์การค้าสามารถดำเนินการจัดการขยะและอาหารเหลือทิ้งได้อย่างถูกต้องและเป็นระบบ

ในเชิงโครงสร้าง ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าได้จัดสรร พื้นที่กลาง (Centralized Waste Area) ภายในศูนย์การค้าแต่ละแห่ง เพื่อให้ร้านค้าสามารถรวบรวมและส่งต่อของเหลือหรือเศษขยะที่แยกไว้แล้วมายังจุดศูนย์กลางนี้ โดยมีเจ้าหน้าที่ของศูนย์คอยดูแล ตรวจสอบ และประสานงานกับผู้รับขยะหรือ

หน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ดังกล่าวถือเป็น “จุดรวมขยะที่มีระบบ” ซึ่งถูกออกแบบให้สะอาด ปลอดภัย และเป็นระเบียบ เพื่อให้ร้านค้าทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่สามารถเข้ามาใช้บริการได้โดยไม่กระทบต่อภาพลักษณ์ของศูนย์การค้า

นอกจากนี้ ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้ายังได้ออก ข้อกำหนดภายใน (Internal Regulation) กำหนดให้ทุกร้านค้าในศูนย์การค้าต้องเข้าร่วมโครงการแยกขยะและดำเนินการตามมาตรฐานการจัดการขยะของบริษัท ข้อกำหนดดังกล่าวถูกบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของ “ระเบียบปฏิบัติของผู้เช่า (Tenant Rules and Regulations)” ซึ่งมีสถานะเป็น “ข้อบังคับ” ที่ผู้เช่าทุกรายต้องปฏิบัติตาม การละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามอาจส่งผลต่อการต่อสัญญาเช่าหรือสถานะของร้านค้าในศูนย์การค้า

ภายใต้ระบบดังกล่าว ศูนย์การค้าไม่ได้เพียงออกข้อกำหนด แต่ยังดำเนินการ “ติดตามและประเมินผล” อย่างเป็นระบบ โดยมีทีมงานฝ่ายปฏิบัติการ (Operation Team) ลงพื้นที่ตรวจสอบเป็นระยะ ทำการสุ่มตรวจขยะของร้านค้าเพื่อดูว่ามีการคัดแยกถูกต้องหรือไม่ หากพบข้อบกพร่อง จะมีการแจ้งเตือน (Feedback) และให้คำแนะนำแนวทางแก้ไข ซึ่งช่วยสร้างความเข้าใจและกระตุ้นให้ร้านค้าตระหนักถึงความสำคัญของการแยกขยะมากขึ้น

ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า ในช่วงแรกของการดำเนินโครงการ ได้ใช้แนวทาง “สร้างวินัยควบคู่กับการให้ความรู้” โดยเริ่มจากการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการให้ผู้เช่าทุกรายเข้าใจหลักการแยกขยะ การจัดการขยะอินทรีย์ และวิธีคัดแยกบรรจุภัณฑ์อย่างถูกต้อง ต่อมาจึงเชิญเจ้าหน้าที่จาก สำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร (กทม.) เข้ามาร่วมให้ความรู้และฝึกอบรมเพิ่มเติม เพื่อสร้างความเข้าใจในมาตรฐานสุขาภิบาลและแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับนโยบายของภาครัฐ

ภายหลังการอบรม ศูนย์การค้าได้จัดตั้งทีมเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ “เก็บขยะและติดตามผล” ร่วมกับร้านค้า โดยในแต่ละวันเจ้าหน้าที่ของศูนย์จะเดินตรวจเส้นทางเก็บขยะ ทำหน้าที่รับขยะที่ผ่านการคัดแยกแล้วจากแต่ละร้าน และตรวจสอบความถูกต้องก่อนนำไปสู่ขั้นตอนถัดไป ระบบนี้ทำให้ศูนย์สามารถควบคุมคุณภาพการคัดแยกได้จริงในระดับปฏิบัติการ และเป็นการสร้างวินัยเชิงระบบให้กับผู้เช่าภายในศูนย์การค้า

นอกจากนี้ ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้ายังได้ดำเนินโครงการ “ไม่เทรวม (No Mixed Waste)” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการหลัก “360° Waste Zero Waste” โดยมีเป้าหมายให้ร้านค้าภายในศูนย์เข้าร่วม ครบ 100% โครงการนี้เน้นการแยกขยะที่ต้นทาง ไม่ให้ขยะอินทรีย์ ขยะรีไซเคิล และขยะทั่วไปถูกทิ้งรวมกัน ซึ่งจะช่วยลดปริมาณขยะที่ต้องส่งไปกำจัดได้อย่างมาก

ในช่วงแรกของการดำเนินโครงการ ศูนย์การค้าได้ดำเนินกิจกรรมรณรงค์และใช้วิธีสร้างแรงจูงใจ เช่น การแจกถุงขยะสีเฉพาะ (ถุงสีเขียวสำหรับขยะเปียก) ให้ร้านค้าใช้ในการแยกขยะอย่างถูกต้อง การจัดกิจกรรมมอบรางวัลให้ร้านค้าที่มีการแยกขยะได้ดี และการสร้างการรับรู้ในหมู่พนักงานและลูกค้าผ่านสื่อภายในศูนย์

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบ ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าได้เริ่มทดลองใช้เทคโนโลยีดิจิทัล โดยร่วมมือกับบริษัท WasteBye นำระบบปัญญาประดิษฐ์ (AI) มาช่วยบันทึกและวิเคราะห์ข้อมูลการจัดการขยะของแต่ละร้านค้า ระบบนี้ช่วยระบุปริมาณขยะในแต่ละหมวด เช่น ขยะรีไซเคิล ขยะอาหาร และขยะทั่วไป พร้อมทั้งจัดเก็บข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์แนวโน้มในระยะยาว ซึ่งจะเป็นพื้นฐานในการพัฒนา ระบบฐานข้อมูลกลาง (Waste Data Platform) ของศูนย์การค้าในอนาคต

การดำเนินงานในลักษณะนี้ทำให้ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าทำหน้าที่เสมือน “ผู้จัดการระบบ” (System Manager) ที่ออกแบบกลไกให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน กล่าวคือ ร้านค้าเป็นผู้ดำเนินการคัดแยก ศูนย์การค้าเป็นผู้ควบคุม กำกับ และสนับสนุนส่วนหน่วยงานภายนอก เช่น กรุงเทพมหานคร หรือพันธมิตรเอกชน เป็นผู้เสริมความรู้ทางเทคนิคและให้การรับรองมาตรฐาน

ภาพรวมการทำหน้าที่ในฐานะ “Facilitator” ของผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าไม่เพียงหมายถึงการจัดหาพื้นที่หรือระบบรองรับเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการสร้างวัฒนธรรมความร่วมมือภายในศูนย์การค้าผ่านการกำหนดกฎระเบียบ การติดตามผลและการสื่อสารอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็น “ระบบร่วมรับผิดชอบ” (Shared Responsibility System) ที่ผู้เช่าและศูนย์การค้าดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน

แนวทางดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าสามารถสร้าง “ต้นแบบของการบริหารพื้นที่เชิงยั่งยืน” (Sustainable Mall Management) ที่ไม่เพียงจัดการขยะอย่างเป็นระบบ แต่ยังส่งเสริมให้การแยกขยะและการลดของเสียกลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กร ทั้งในระดับผู้บริหาร ร้านค้า และลูกค้าอย่างต่อเนื่อง

5. ความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกและอุปสรรคในการบริหารจัดการ

ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าในฐานะผู้บริหารศูนย์การค้าขนาดใหญ่ตระหนักดีว่า การบริหารจัดการขยะอาหารให้มีประสิทธิภาพในระดับระบบจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐและองค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริจาคอาหาร อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าพบว่าความร่วมมือดังกล่าวยังคงเผชิญอุปสรรคเชิงโครงสร้างและเชิงปฏิบัติหลายประการ

หนึ่งในโครงการที่บริษัทเคยเข้าร่วมคือ โครงการ “Food Bank กรุงเทพมหานคร” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมอาหารส่วนเกินจากภาคเอกชนและส่งต่อให้ผู้ขาดแคลนในพื้นที่กรุงเทพฯ ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าได้เข้าร่วมในฐานะ “ศูนย์กลางรวบรวมอาหาร” โดยเปิดพื้นที่ให้ร้านค้าในศูนย์การค้าสามารถส่งต่ออาหารส่วนเกินที่ยังบริโภคได้ เช่น อาหารปรุงสำเร็จ ผลไม้สด หรือเบเกอรี่ ไปยังหน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่รับผิดชอบการกระจายต่อ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานในระยะแรกกลับประสบปัญหาหลายประการ ได้แก่

1. **ระบบขนส่งและการจัดเก็บของกรุงเทพมหานครยังไม่พร้อมรองรับ** โดยเฉพาะการจัดการอาหารที่ต้องอยู่ในอุณหภูมิควบคุม ซึ่งต้องใช้รถและอุปกรณ์แช่เย็นเฉพาะทาง ทำให้บางครั้งอาหารไม่สามารถส่งถึงปลายทางได้ทันเวลา

2. **ขาดระบบติดตาม (Tracking System)** ที่สามารถตรวจสอบเส้นทางและปลายทางของอาหารบริจาคได้อย่างชัดเจน ผู้บริจาคจึงไม่มั่นใจว่าอาหารที่ส่งมอบถูกนำไปแจกจ่ายถึงผู้รับจริงหรือไม่ และถูกจัดเก็บภายใต้มาตรฐานสุขอนามัยที่เหมาะสมเพียงใด
3. **ความซับซ้อนของระบบโลจิสติกส์** เนื่องจากต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหลายหน่วยงาน ทั้งร้านค้า ศูนย์การค้า เจ้าหน้าที่เขต และหน่วยรับบริจาคในพื้นที่ ซึ่งไม่มีระบบกลางรองรับ ทำให้เกิดความล่าช้าและภาระในการประสานงานเพิ่มขึ้น

จากปัญหาดังกล่าว ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าจึงตัดสินใจชะลอการร่วมโครงการ Food Bank ไว้ก่อน และหันมาเน้นการจัดการขยะอาหารภายในพื้นที่ศูนย์การค้าเอง โดยเน้นการแปรรูปและนำกลับมาใช้ประโยชน์ภายใน (เช่น การทำปุ๋ยอินทรีย์) แทนการส่งออกไปยังระบบภายนอกที่ยังไม่มั่นคง

ต่อมา บริษัทได้มีการหารือกับ มูลนิธิ SOS Thailand ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่มีบทบาทสำคัญในการรับบริจาคและจัดสรรอาหารส่วนเกินจากภาคธุรกิจไปยังองค์กรสังคมและผู้ด้อยโอกาส ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า ทั้งสองฝ่ายได้มีการพูดคุยเบื้องต้นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการร่วมมือกัน แต่ยังไม่ได้ดำเนินการในทางปฏิบัติด้วยเหตุผลหลายประการ ได้แก่

- **ภาระค่าใช้จ่ายด้านการขนส่งและจัดเก็บอาหาร** เนื่องจากมูลนิธิ SOS มีข้อจำกัดเรื่องทรัพยากรและต้องให้ภาคธุรกิจร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการขนส่ง ซึ่งในกรณีของผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้า การมีร้านค้าจำนวนมากและกระจายอยู่หลายจุดทำให้ต้นทุนการขนส่งสูง
- **ข้อกังวลด้านความรับผิดทางกฎหมายและชื่อเสียงขององค์กร** โดยเฉพาะในกรณีที่อาหารที่บริจาคมีตราสินค้าหรือบาร์โค้ดของศูนย์การค้าติดอยู่ หากเกิดเหตุการณ์ที่อาหารดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้บริโภค (เช่น อาหารปนเปื้อน หรือหมดอายุโดยไม่รู้ตัว) อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของศูนย์การค้า ซึ่งในมุมมองของผู้บริหาร ถือเป็น “ความเสี่ยงที่ยังไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมั่นใจ”

ผู้ให้สัมภาษณ์ยังระบุเพิ่มเติมว่า “ความเชื่อมั่นในระบบบริหารจัดการปลายทาง” เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะทำให้ภาคเอกชนกล้าเข้าร่วมระบบบริจาคอาหาร เพราะผู้ประกอบการไม่เพียงต้องการส่งมอบอาหาร แต่ต้องมั่นใจว่าของที่ส่งไปจะถึงมือผู้รับจริงภายใต้มาตรฐานความปลอดภัย และมีหน่วยงานที่สามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ หากเกิดข้อร้องเรียนหรือปัญหาในภายหลัง

ในมุมมองเชิงนโยบาย ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าเสนอว่า ควรมีการจัดตั้ง “หน่วยงานกลางที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นกลาง” ซึ่งอาจอยู่ภายใต้ภาครัฐหรือองค์กรกึ่งรัฐ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและบริหารระบบบริจาคอาหารในระดับประเทศ หน่วยงานดังกล่าวควรมีหน้าที่ (1) กำหนดมาตรฐานกลางสำหรับการบริจาคอาหาร เช่น มาตรการด้านสุขอนามัย การขนส่ง และการจัดเก็บ, (2) จัดทำระบบติดตามอาหารบริจาคแบบดิจิทัล (Digital Tracking System) ที่สามารถตรวจสอบเส้นทางได้แบบ

เรียลไทม์ และ (3) จัดตั้งกองทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการขนส่งหรือการจัดการอาหารบริจาค เพื่อบรรเทาภาระของภาคเอกชน

นอกจากนี้ ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้ายังเน้นว่า การมีระบบบริหารจัดการที่ชัดเจนและเชื่อถือได้จะช่วยสร้าง “ความมั่นใจของผู้ประกอบการ (Corporate Confidence)” ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการขับเคลื่อนการบริจาคอาหารให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและยั่งยืนในระดับประเทศ

กล่าวโดยสรุป ประสบการณ์ของผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าในการทำงานร่วมกับหน่วยงานภายนอกสะท้อนให้เห็นถึง “ช่องว่างของระบบ” ระหว่างภาคธุรกิจเอกชนที่ต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการอาหารส่วนเกิน กับระบบบริหารจัดการภาครัฐที่ยังขาดประสิทธิภาพและกลไกสนับสนุนที่เป็นรูปธรรม การสร้างระบบบริหารจัดการกลางที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การบริหารจัดการอาหารส่วนเกินในประเทศไทยขับเคลื่อนไปได้อย่างยั่งยืน

6. อุปสรรคและความท้าทายหลัก

แม้ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าจะมีระบบการจัดการขยะและอาหารส่วนเกินที่พัฒนาอย่างต่อเนื่องภายในองค์กร แต่ในเชิงระบบภาพรวมของประเทศยังมีอุปสรรคหลายประการที่เป็นข้อจำกัดต่อการขับเคลื่อนงานด้านนี้ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในด้านกฎหมาย โครงสร้างพื้นฐาน และความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้

(1) ระบบการบริหารจัดการของภาครัฐที่ยังขาดความน่าเชื่อถือและต่อเนื่อง

ผู้ให้สัมภาษณ์สะท้อนว่า หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะอาหารยังขาด “ระบบกลาง” ที่มีประสิทธิภาพและความต่อเนื่อง ทั้งในด้านการกำกับดูแล มาตรฐานการจัดเก็บ และการติดตามผล การดำเนินโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐมักเป็นไปในลักษณะระยะสั้นหรือโครงการนำร่อง (pilot project) ที่ไม่มีกลไกสนับสนุนต่อเนื่อง เช่น โครงการ Food Bank ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีแนวคิดที่ดี แต่ขาดการจัดการเชิงระบบ จึงไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้ภาคเอกชนเข้าร่วมได้อย่างยั่งยืน

ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้ามองว่า ความไม่มั่นใจในระบบภาครัฐไม่เพียงส่งผลต่อการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการบริจาคอาหารเท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึง “ช่องว่างทางนโยบาย” ที่ไม่มีหน่วยงานหลักรับผิดชอบโดยตรง การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน (fragmented coordination) ทำให้การดำเนินงานของเอกชนไม่สามารถบูรณาการเข้ากับระบบสาธารณะได้เต็มที่

(2) ข้อจำกัดด้านโลจิสติกส์และอุปกรณ์เก็บรักษาอาหาร

อุปสรรคเชิงปฏิบัติที่สำคัญคือการจัดการอาหารส่วนเกินซึ่งต้องอาศัยระบบขนส่งและอุปกรณ์เก็บรักษาที่มีมาตรฐาน โดยเฉพาะอาหารที่ต้องอยู่ในอุณหภูมิควบคุม (cold chain) เช่น ผลิตภัณฑ์นม เนื้อสัตว์ และอาหารปรุงสำเร็จ ซึ่งจำเป็นต้องใช้รถขนส่งและอุปกรณ์แช่เย็นเฉพาะทาง

ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าระบุว่า การไม่มีระบบโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้การขนส่งอาหารเพื่อบริจาคมีความเสี่ยงสูงต่อการเน่าเสียและปนเปื้อน อีกทั้งภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาอุณหภูมิ เช่น ค่าพลังงานและค่าขนส่ง ยังเป็นต้นทุนที่ภาคเอกชนต้องแบกรับเองทั้งหมด โดยไม่มี

มาตรการสนับสนุนจากภาครัฐ จึงกลายเป็นอุปสรรคต่อการขยายผลของโครงการบริจาคอาหารในระยะยาว

นอกจากนี้ การขาดโครงสร้างพื้นฐานด้านโลจิสติกส์ยังส่งผลให้การบริหารจัดการเศษอาหาร (food waste) ในศูนย์การค้าไม่สามารถส่งต่อไปยังผู้รับประโยชน์ภายนอกได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าจะมีระบบจัดเก็บแยกขยะที่ดีภายในศูนย์ แต่หากไม่มีระบบขนส่งต่อเนื่องที่ปลอดภัยและคงคุณภาพ อาหารที่แยกไว้เพื่อบริจาคก็ยังคงถูกนำไปทำลายหรือฝังกลบในที่สุด

(3) การขาดมาตรฐานกลางและระบบติดตามข้อมูล (Data Tracking System)

ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าชี้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรฐานกลางในการวัดปริมาณขยะอาหารหรือกลไกติดตามข้อมูลที่เป็นระบบ ทำให้ไม่สามารถประเมินผลได้ว่ามีอาหารส่วนเกินถูกนำไปบริจาคหรือแปรรูปเป็นสัดส่วนเท่าใดเมื่อเทียบกับปริมาณขยะทั้งหมด

ในระดับองค์กร แม้ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าจะพยายามพัฒนา “ระบบบันทึกข้อมูลขยะ (Waste Data System)” ร่วมกับบริษัทพันธมิตร เช่น WasteBye ซึ่งใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) ในการวัดและวิเคราะห์ปริมาณขยะของแต่ละร้านค้า แต่ในระดับประเทศยังไม่มีการบูรณาการข้อมูลระหว่างภาคธุรกิจ หน่วยงานท้องถิ่น และหน่วยงานรัฐ ทำให้ข้อมูลไม่เชื่อมโยงกันและไม่สามารถใช้วิเคราะห์เชิงนโยบายได้

การไม่มีฐานข้อมูลกลางนี้ยังส่งผลต่อ “การประเมินความสำเร็จของนโยบาย” เพราะแม้ภาคเอกชนจะมีความพยายามลดขยะอาหาร แต่ก็ไม่สามารถแสดงผลลัพธ์ในเชิงสถิติที่ชัดเจนเพื่อยืนยันต่อสาธารณะหรือหน่วยงานกำกับดูแลได้

(4) ความกังวลด้านภาพลักษณ์และความรับผิดทางกฎหมาย (Liability Risk)

อีกหนึ่งอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ภาคธุรกิจลังเลต่อการเข้าร่วมระบบบริจาคอาหารคือความเสี่ยงด้านชื่อเสียงและความรับผิดหากเกิดปัญหาจากอาหารที่บริจาค ผู้ให้สัมภาษณ์อธิบายว่า อาหารที่เหลือจากร้านค้าภายในศูนย์การค้ามักมีบรรจุภัณฑ์ที่มีโลโก้หรือบาร์โค้ดของศูนย์การค้าติดอยู่ หากอาหารนั้นถูกนำไปบริโภคโดยผู้รับบริจาคและเกิดผลกระทบทางสุขภาพ ผู้บริโภคอาจเข้าใจผิดว่าอาหารดังกล่าวมาจากศูนย์การค้าโดยตรง

สถานการณ์เช่นนี้ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของแบรนด์ แต่ยังอาจก่อให้เกิดความรับผิดทางกฎหมายในเชิงแพ่งและอาญาได้ ซึ่งเป็นเหตุผลหลักที่ทำให้ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้ายังไม่สามารถเข้าร่วมระบบบริจาคอาหารกับองค์กรภายนอกอย่างเต็มรูปแบบได้

7. มาตรการสร้างแรงจูงใจและเป้าหมายระยะยาว

ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าให้ความสำคัญกับ “การสร้างแรงจูงใจเชิงพฤติกรรม” มากกว่าแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ โดยมุ่งเน้นการปลูกฝังจิตสำนึกและวัฒนธรรมด้านสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นในหมู่ผู้เช่าและลูกค้าภายในศูนย์การค้า การบริหารจัดการขยะในมุมมองของบริษัทจึงไม่ใช่เพียงเรื่องของเทคนิคหรือ

กายภาพ แต่เป็นเรื่องของ “การสร้างค่านิยมร่วม” ให้ทุกฝ่ายเห็นความสำคัญและรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของระบบ

แนวทางสำคัญที่ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าใช้ในการสร้างแรงจูงใจภายในองค์กรคือ การกำหนดระเบียบและเงื่อนไขการเช่า (Tenant Regulation) ที่ผูกพันโดยตรงกับผู้เช่าทุกราย ภายใต้ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ร้านค้าทุกแห่งในศูนย์การค้าเข้าร่วมโครงการคัดแยกขยะและปฏิบัติตามมาตรฐานการจัดการขยะของบริษัทอย่างเคร่งครัด โดยข้อกำหนดนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาเช่า ซึ่งมีผลบังคับในเชิงกฎหมายภายในศูนย์การค้า

ระบบระเบียบนี้ทำหน้าที่เสมือน “มาตรการกึ่งบังคับ” ที่ไม่เพียงสร้างกรอบวินัยให้กับผู้เช่า แต่ยังช่วยให้ศูนย์การค้าสามารถควบคุมคุณภาพของการจัดการขยะได้ในระดับพื้นที่ ทั้งนี้ บริษัทไม่ได้ใช้วิธีการลงโทษเป็นหลัก แต่เน้น “การติดตามและให้ข้อเสนอแนะ (Feedback Mechanism)” เพื่อสร้างการเรียนรู้ร่วมกันและปรับพฤติกรรมของผู้เช่าอย่างต่อเนื่อง

ทีมปฏิบัติการของศูนย์การค้าจะทำการสุ่มตรวจร้านค้าเป็นระยะเพื่อตรวจสอบการคัดแยกขยะและจัดทำรายงานสรุปผลการตรวจ ซึ่งจะถูกส่งกลับไปยังผู้เช่าพร้อมคำแนะนำเชิงปฏิบัติ เช่น การปรับปรุงพื้นที่วางถังขยะ การแยกขยะเปียกออกจากขยะรีไซเคิล หรือการลดการใช้วัสดุที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ การให้ Feedback ในลักษณะนี้มีเป้าหมายเพื่อ “สะท้อนให้ผู้เช่าเห็นว่าศูนย์การค้าให้ความสำคัญกับประเด็นสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง”

ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า การให้ข้อมูลย้อนกลับอย่างต่อเนื่องมีผลในเชิงพฤติกรรมอย่างมีนัยสำคัญ เพราะทำให้ผู้เช่ารับรู้ถึงแรงจูงใจเชิงสังคม (Social Pressure) และเริ่มปรับพฤติกรรมเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานของศูนย์การค้า เช่น จากเดิมที่ไม่คัดแยกขยะอย่างถูกต้อง ก็เริ่มดำเนินการให้ครบถ้วนและเป็นระบบมากขึ้น อีกทั้งยังส่งผลทางอ้อมต่อพนักงานของร้านค้า ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายการคัดแยกของบริษัทตนเอง เพื่อไม่ให้ถูกประเมินในเชิงลบจากศูนย์การค้า

ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าให้ความเห็นว่า ระบบการให้ Feedback และการติดตามผลเช่นนี้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพกว่าการให้รางวัลเชิงสัญลักษณ์ เพราะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในเชิงโครงสร้าง (Structural Behavior Change) ที่สามารถวัดผลได้ในระยะยาว เช่น ปริมาณขยะรีไซเคิลที่เพิ่มขึ้น หรือปริมาณขยะเปียกที่ลดลงต่อเดือน

ในระดับลูกค้า บริษัทได้จัดทำโครงการ “ไม่เทรวม (No Mixed Waste)” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ 360° Waste Zero Waste โดยรณรงค์ให้ลูกค้าแยกขยะตั้งแต่จุดทิ้ง ผ่านการติดตั้งถังขยะที่มีสีและป้ายสัญลักษณ์ที่ชัดเจน พร้อมมีการจัดกิจกรรมให้ความรู้และสร้างการมีส่วนร่วม เช่น การรณรงค์ในวันสิ่งแวดล้อม การจัดนิทรรศการรีไซเคิล และการสื่อสารผ่านช่องทางออนไลน์ของศูนย์การค้า

ในเชิงเป้าหมายเชิงนโยบาย ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้ากำหนดวิสัยทัศน์ระยะยาวให้ศูนย์การค้าภายใต้การบริหารทุกแห่งของบริษัทมุ่งสู่การเป็น “ศูนย์การค้าปลอดขยะฝังกลบ (Zero

Waste to Landfill)" ภายในปี ค.ศ. 2040 และยังคงรักษาสถานะ "ศูนย์การค้าคาร์บอนนิวทรัล (Carbon Neutral Mall)" ซึ่งได้รับการรับรองต่อเนื่องมาสองปีติดต่อกัน

ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ชี้แจงว่า ปัจจุบันศูนย์การค้ายังไม่ได้กำหนดตัวชี้วัดผล (Key Performance Indicators – KPIs) ด้านการจัดการขยะอาหารหรือขยะรีไซเคิลอย่างเป็นทางการ เนื่องจากอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการจัดเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ ซึ่งยังไม่ครอบคลุมเพียงพอสำหรับการประเมินผลอย่างเป็นระบบ บริษัทจึงมุ่งเน้นการสร้าง "โครงสร้างข้อมูลพื้นฐาน (Baseline Data System)" ก่อน เพื่อใช้เป็นฐานในการตั้ง KPI ในระยะต่อไป

ในส่วนของ "มาตรการทางภาษี" ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุเพียงว่า ภาคเอกชนส่วนใหญ่มีความกังวลหากรัฐจะออกมาตรการจูงใจทางภาษีที่มีเงื่อนไขซับซ้อนเกินไป และสำหรับผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าเอง มาตรการภาษีดังกล่าวไม่ใช่สิ่งจูงใจหลัก เนื่องจากลักษณะธุรกิจของศูนย์การค้าไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริจาคอาหารหรือการจำหน่ายสินค้าอาหารโดยองค์กรเอง

8. การให้ความรู้และการเปลี่ยนพฤติกรรม (Awareness & Behavior Change)

ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการ "เปลี่ยน Mindset" ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกกลุ่ม ทั้งผู้เช่า (ร้านค้า) พนักงาน และผู้บริโภคภายในศูนย์การค้า โดยมองว่าการบริหารจัดการขยะจะเกิดผลอย่างยั่งยืนได้ก็ต่อเมื่อผู้คนมีความเข้าใจ เห็นคุณค่า และเชื่อมโยงผลลัพธ์ของการคัดแยกขยะกับสิ่งที่ตนเองทำในชีวิตประจำวัน

แนวทางของบริษัทในการเปลี่ยนพฤติกรรมไม่ได้อาศัยเพียงการรณรงค์เชิงสัญลักษณ์ แต่เป็นการ "สื่อสารด้วยผลลัพธ์ที่จับต้องได้" (Tangible Outcome Communication) เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเห็นว่าการแยกขยะสามารถสร้างประโยชน์จริงในระดับพื้นที่ ตัวอย่างเช่น การนำปุ๋ยอินทรีย์ที่ผลิตได้จากขยะอาหารภายในศูนย์การค้า กลับมาใช้บำรุงต้นไม้และพื้นที่สีเขียวของศูนย์เอง รวมถึงการจัดแสดงตัวอย่างปุ๋ยและกระบวนการผลิตในจุดให้ข้อมูล (Information Corner) เพื่อให้ลูกค้าและผู้เช่าเห็นภาพชัดเจนว่าขยะที่ตนแยกได้ถูกนำไปใช้จริงอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า การสร้างความเข้าใจในลักษณะนี้มีผลโดยตรงต่อ "แรงจูงใจเชิงบวก" (Positive Reinforcement) ของผู้เช่าและพนักงาน เพราะเมื่อเห็นว่าความพยายามในการคัดแยกของตนเองก่อให้เกิดผลจริง ย่อมทำให้เกิดความภาคภูมิใจและต้องการมีส่วนร่วมต่อเนื่อง

อีกประเด็นสำคัญที่ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าให้ความสนใจคือ การออกแบบเชิงพฤติกรรม (Behavioral Design) ซึ่งเป็นการใช้ "การออกแบบพื้นที่และอุปกรณ์" เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแยกขยะอย่างเป็นธรรมชาติ โดยมีข้อมูลจากการประเมินภายในว่า "การออกแบบถังขยะให้มีความสวยงาม สะอาด และมีสัญลักษณ์ชัดเจน" สามารถเพิ่มอัตราการคัดแยกขยะของลูกค้าได้มากกว่า 30% เมื่อเทียบกับการใช้ถังขยะรูปแบบทั่วไป

ศูนย์การค้าจึงให้ความสำคัญกับการออกแบบพื้นที่ทิ้งขยะในลักษณะ "สะดวก ใช้งานง่าย และสวยงาม" เช่น

- การใช้สีของถังขยะให้สื่อถึงประเภทขยะอย่างชัดเจน (เช่น สีเขียวสำหรับขยะอินทรีย์ สีเหลืองสำหรับรีไซเคิล)
- การติดตั้งป้ายภาพประกอบและข้อความสั้น ๆ เพื่อช่วยให้ผู้บริโภคเข้าใจได้ทันทีโดยไม่ต้องอ่านรายละเอียดมาก
- การจัดวางจุดทิ้งขยะในพื้นที่ที่ลูกค้าผ่านบ่อย แต่ไม่กระทบต่อทัศนียภาพของศูนย์การค้า

การออกแบบในลักษณะนี้ช่วยลด “อุปสรรคทางพฤติกรรม” (Behavioral Friction) ที่มักเกิดจากความไม่สะดวกหรือความรู้สึกไม่อยากเข้าใกล้จุดทิ้งขยะ ซึ่งมักถูกมองว่าเป็นพื้นที่สกปรก การทำให้พื้นที่ดังกล่าว “น่าใช้และสะอาด” จึงช่วยให้ผู้บริโภคเต็มใจเข้ามามีส่วนร่วมโดยไม่รู้สึกว่าตนกำลังทำภาระเพิ่มเติม

นอกจากการสื่อสารภายในศูนย์การค้าแล้ว ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้ายังขยายการให้ความรู้ไปยัง “ชุมชนรอบข้าง” และ “หน่วยงานท้องถิ่น” ผ่านการจัดกิจกรรมร่วมกับสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ผู้ประกอบการร้านค้าและพนักงานเข้าใจแนวทางการแยกขยะที่ถูกต้อง รวมถึงให้ความรู้ด้านสุขาภิบาลและการจัดการขยะอาหารตามหลักมาตรฐานของภาครัฐ

อีกทั้งศูนย์การค้ายังส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม (Participatory Learning) ผ่านกิจกรรมภายใน เช่น เวิร์กช็อปรีไซเคิล การแปรรูปขยะเป็นของใช้ การสาธิตการทำปุ๋ยจากเศษอาหาร และนิทรรศการเกี่ยวกับการจัดการของเสีย ซึ่งไม่เพียงช่วยสร้างความเข้าใจ แต่ยังทำให้แนวคิดเรื่อง “เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy)” ถูกถ่ายทอดสู่ประชาชนในรูปแบบที่เข้าถึงได้ง่าย

ผู้ให้สัมภาษณ์ย้ำว่า “การสร้างบรรยากาศเชิงบวกในการแยกขยะ” เป็นหัวใจสำคัญของการเปลี่ยนพฤติกรรม เพราะเมื่อผู้คนรู้สึกว่าสิ่งแวดล้อมรอบตัวเอื้อต่อการแยกขยะ ทั้งในเชิงพื้นที่และในเชิงวัฒนธรรม ก็จะเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมโดยสมัครใจ ไม่ใช่เพราะถูกบังคับ

ดังนั้น แนวทางของผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าในประเด็นนี้จึงเป็นการผสาน “การออกแบบเชิงพื้นที่ (Spatial Design)” เข้ากับ “การออกแบบเชิงพฤติกรรม (Behavioral Design)” และ “การสื่อสารเชิงผลลัพธ์ (Result-based Communication)” เพื่อสร้างการเรียนรู้แบบต่อเนื่องและยั่งยืน

9. มุมมองเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะ

จากประสบการณ์ตรงของผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าในการดำเนินโครงการบริหารจัดการขยะและอาหารส่วนเกิน ผู้บริหารสะท้อนมุมมองเชิงนโยบายว่า ปัญหาการจัดการขยะอาหารในระดับประเทศยังขาด “โครงสร้างกลางที่ชัดเจนและน่าเชื่อถือ” ซึ่งทำให้ความพยายามของภาคเอกชนในการบริจาคอาหารหรือแปรรูปขยะให้เกิดประโยชน์ยังไม่สามารถขยายผลได้อย่างต่อเนื่อง

ผู้ให้สัมภาษณ์เสนอว่า ภาครัฐควรจัดตั้ง “หน่วยงานกลางด้านการจัดการขยะอาหาร (Central Coordinating Agency)” ที่มีหน้าที่กำกับมาตรฐานการจัดการอาหารส่วนเกิน และเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างผู้บริจาค องค์กรรับบริจาค และผู้รับประโยชน์ในลักษณะเดียวกับระบบคลังอาหารแห่งชาติ

(National Food Bank System) ของต่างประเทศ หน่วยงานดังกล่าวควรมีความน่าเชื่อถือ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับภาคเอกชนในการเข้าร่วมระบบ

ในด้านเทคโนโลยีและข้อมูล บริษัทเสนอให้ภาครัฐจัดทำ ระบบฐานข้อมูลกลาง (Centralized Data System) สำหรับการติดตามเส้นทางอาหารบริจาคตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง โดยข้อมูลควรเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานรัฐ เอกชน และองค์กรสาธารณประโยชน์ เพื่อให้สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ว่าอาหารที่บริจาคถูกส่งถึงผู้รับจริง และผ่านกระบวนการจัดเก็บขนส่งที่ได้มาตรฐาน ระบบดังกล่าวจะช่วยเพิ่มความโปร่งใสและสร้างความมั่นใจต่อทั้งผู้บริจาคและสาธารณชน

นอกจากนี้ ภาครัฐควรจัดทำ มาตรฐานกลางในการวัดและรายงานปริมาณขยะ (Standardized Waste Metrics) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินและเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างเป็นระบบ การมีมาตรฐานเดียวกันจะช่วยให้ข้อมูลจากภาคธุรกิจ ภาครัฐ และองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถบูรณาการเข้าด้วยกัน และนำไปใช้ในการวางนโยบายเชิงหลักฐาน (evidence-based policy) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของ กลไกจูงใจ (Incentive Mechanisms) ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้าเสนอว่า รัฐอาจพิจารณาใช้มาตรการผสมระหว่างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจและแรงจูงใจทางสังคม เช่น

- การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ธุรกิจที่มีระบบจัดการขยะหรือบริจาคอาหารอย่างมีมาตรฐาน
- การมอบ “รางวัลเชิงสังคม” หรือประกาศเกียรติคุณให้แก่ผู้ประกอบการที่ดำเนินธุรกิจอย่างยั่งยืนในด้านสิ่งแวดล้อมและการลดของเสีย
- การจัดทำมาตรฐานการรับรอง (Certification) สำหรับองค์กรที่ผ่านเกณฑ์การจัดการขยะครบวงจร ซึ่งสามารถใช้เป็นเครื่องมือสื่อสารด้านความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ (CSR) ได้ในเชิงพาณิชย์

13. สรุปประชุมการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจร้านอาหาร วันที่ 3 พฤศจิกายน 2568 เวลา 13.00 – 14.00 น.

1. แนวทางการดำเนินงานปัจจุบัน

บริษัทเป็นผู้ดำเนินธุรกิจร้านอาหารภายใต้หลายแบรนด์ ซึ่งถือเป็นธุรกิจร้านอาหารขนาดใหญ่ที่มีสาขาทั่วประเทศ การดำเนินงานของบริษัทมีลักษณะการจัดการทั้งในระดับสาขาและระดับครัวกลาง โดยมีเป้าหมายในการลดการสูญเสียอาหาร (Food Loss) และขยะอาหาร (Food Waste) ตลอดห่วงโซ่การผลิตและจำหน่ายอาหาร

บริษัทเริ่มดำเนินการบริจาคอาหารส่วนเกินอย่างเป็นระบบในปี 2568 โดยร่วมมือกับมูลนิธิ SOS Thailand ในการนำอาหารที่ยังคงมีคุณภาพดีแต่ไม่ได้เสิร์ฟให้ลูกค้า ไปบริจาคให้แก่ชุมชน โดยเริ่มจากสาขาซีคอน บางแค และขยายสู่สาขาซีคอนสแควร์ ศรีนครินทร์ในเดือนกรกฎาคม เพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มพื้นที่ในเครือศูนย์การค้าซีคอนทั้งหมด อาหารที่บริจาคส่วนใหญ่ ได้แก่ กะหล่ำปลีซอย พริกสด กระเทียมบด และข้าวสวย ซึ่งเป็นส่วนประกอบของเมนูที่เตรียมไว้ก่อนเสิร์ฟลูกค้าในครัวหลังบ้าน (Back of House) และยังไม่ผ่านกระบวนการบริโภค การดำเนินการดังกล่าวอยู่ภายใต้ระบบของห้าง (landlord) โดยแม่บ้านกลางของศูนย์การค้าจะเป็นผู้รวบรวมอาหารส่วนเกินจากแต่ละร้านและส่งต่อให้มูลนิธิ SOS ดำเนินการกระจายต่อให้ชุมชน

ในระดับสาขา บริษัทได้กำหนดกระบวนการบันทึกข้อมูลการบริจาค โดยผู้จัดการสาขาจะบันทึกข้อมูลน้ำหนักและประเภทของอาหารที่บริจาคในแต่ละวันลงในโปรแกรม Excel ซึ่งเป็นระบบบันทึกภายในองค์กร มูลนิธิ SOS จะส่งรายงานการบริจาคกลับมายังบริษัททุกเดือน ระบุจำนวนอาหารที่นำไปประกอบเป็นมื้ออาหารจริง เพื่อให้บริษัทสามารถติดตามผลการดำเนินงานและประเมินปริมาณอาหารส่วนเกินได้อย่างต่อเนื่อง บริษัทมีแผนจะขยายการดำเนินงานร่วมกับมูลนิธิ SOS ไปยังสาขาอื่น ๆ ที่ไม่มีแม่บ้านกลางของศูนย์การค้า โดยอาจจัดให้มีการติดต่อโดยตรงระหว่างร้านอาหารกับเครือข่ายผู้รับอาหารในชุมชน เพื่อให้สามารถขยายพื้นที่ความร่วมมือได้ทั่วประเทศ

นอกจากการบริจาคอาหารส่วนเกิน บริษัทยังมีแนวทางการจัดการของเสียในรูปแบบอื่น เช่น การนำเศษอาหารไปใช้ประโยชน์ต่อ โดยในระดับครัวกลาง บริษัทได้ออกแบบกระบวนการผลิตอาหารเพื่อลดการสูญเสียวัตถุดิบตั้งแต่ต้นทาง เช่น การปรับสูตรอาหารให้มีอายุการเก็บรักษานานขึ้น การตัดแต่งวัตถุดิบอย่างเหมาะสม และการนำเศษวัตถุดิบ เช่น หมูสันนอกหรือชิ้นส่วนที่ไม่สวยงาม มาพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ เช่น ไส้เกี๊ยวซ่า หรืออาหารสำหรับกิจกรรม CSR ขององค์กร

ขยะอาหารในระดับครัวกลางยังถูกคัดแยกและนำไปใช้ประโยชน์โดยเกษตรกรผู้เลี้ยงหมูในพื้นที่นวนคร ซึ่งเข้ามารับเศษอาหารไปใช้เลี้ยงสัตว์โดยตรง นอกจากนี้ บริษัทมีการจัดเก็บและจำหน่ายวัสดุรีไซเคิล เช่น น้ำมันใช้แล้ว ขวดพลาสติก และบรรจุภัณฑ์ให้แก่โรงงานรีไซเคิล ขยะอันตราย เช่น ภาชนะบรรจุน้ำยาทำความสะอาด จะส่งมอบให้ห้างคู่สัญญาดำเนินการกำจัดอย่างถูกวิธี

ในส่วนของร้านอาหารแต่ละสาขา บริษัทได้พัฒนาระบบคาดการณ์ปริมาณวัตถุดิบ (Forecasting System) เพื่อป้องกันการสั่งซื้อเกินจำเป็น โดยใช้ข้อมูลยอดขายในอดีตประกอบการวางแผนจัดซื้อจากครัวกลาง รวมถึงมีการบันทึกข้อมูลในระบบหลังบ้าน ซึ่งสามารถสรุปเป็นแดชบอร์ดเพื่อใช้วิเคราะห์แนวโน้มการสูญเสียวัตถุดิบและต้นทุนได้อย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ การจัดการขยะอาหารยังดำเนินการร่วมกับนโยบายของห้างคู่สัญญา เช่น ห้างเซ็นทรัลมีโครงการนำขยะอินทรีย์ไปผลิตปุ๋ยหมักหรือสารปรับปรุงดิน ส่วนห้างซีคอนให้เกษตรกรผู้เลี้ยงปลาในพื้นที่เข้ามารับขยะอาหารไปใช้ประโยชน์ ซึ่งช่วยลดปริมาณของเสียที่ต้องกำจัดลงได้อย่างมีนัยสำคัญ บริษัทมองว่าระบบการจัดการของห้างคู่สัญญามีบทบาทสำคัญต่อประสิทธิภาพในการจัดการขยะของแต่ละสาขา

2. อุปสรรคหรือข้อจำกัดในการดำเนินงาน

แม้ว่าบริษัทจะดำเนินงานด้านการลดและบริจาคอาหารส่วนเกินอย่างจริงจัง แต่ยังพบอุปสรรคหลายประการ ทั้งด้านปฏิบัติการ มาตรฐานความปลอดภัย และโครงสร้างเชิงระบบ

ประการแรก คือ ปัญหาด้านวัตถุดิบสดและอายุการเก็บรักษาสั้น ร้านอาหารประเภทปิ้งย่างจำเป็นต้องใช้วัตถุดิบสด ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการเสียหายหากไม่ใช้ทันเวลา การคาดการณ์ปริมาณลูกค้าในแต่ละวันจึงต้องอาศัยประสบการณ์และข้อมูลย้อนหลัง ทำให้บางช่วงยังเกิดอาหารส่วนเกินจากการเตรียมการที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการจริง

ประการที่สอง คือ ความกังวลเรื่องความปลอดภัยของอาหารบริจาค (Food Safety) ผู้ประกอบการกังวลว่า หากอาหารที่บริจาคถูกนำไปบริโภคแล้วเกิดปัญหาด้านสุขภาพ อาจกระทบต่อชื่อเสียงของแบรนด์ แม้ว่าจะมีการลงนามบันทึกความร่วมมือ (MOU) กับมูลนิธิ SOS แล้วก็ตาม โดยเฉพาะอาหารที่มีตราสัญลักษณ์ของบริษัทซึ่งผู้บริโภคอาจเชื่อมโยงกับคุณภาพของแบรนด์โดยตรง ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายหรือมาตรฐานกลางที่คุ้มครองผู้บริจาคอาหารในกรณีเช่นนี้ จึงทำให้ผู้ประกอบการจำนวนมากยังไม่มั่นใจที่จะขยายการบริจาคให้ครอบคลุมเมนูอาหารปรุงสำเร็จ

ประการที่สาม คือ ขาดมาตรฐานกลางและหน่วยงานกำกับดูแลที่ชัดเจน ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าภาครัฐยังไม่มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการกำกับดูแลการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร เช่น การกำหนดเกณฑ์อุณหภูมิ ระยะเวลาการเก็บรักษา หรือวิธีการขนส่งที่ปลอดภัย ซึ่งหากมีกฎหมายรองหรือแนวปฏิบัติกลางที่กำหนดมาตรฐานเหล่านี้อย่างเป็นทางการ จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ประกอบการและลดความเสี่ยงในการดำเนินงาน

นอกจากนี้ ยังมี ข้อจำกัดด้านพื้นที่จัดเก็บขยะอาหารในสาขา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เช่าภายใต้ศูนย์การค้า ทำให้ต้องพึ่งพาระบบจัดการของห้าง การแยกขยะอินทรีย์ออกจากขยะทั่วไปยังทำได้ยากในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่มีลูกค้าจำนวนมาก ขณะที่พนักงานยังไม่คุ้นชินกับการแยกขยะอย่างถูกวิธี อีกทั้ง จำนวนองค์กรรับบริจาคอาหารที่มีมาตรฐานยังมีจำกัด ปัจจุบันมีเพียงมูลนิธิ SOS Thailand

ที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบตรวจสอบที่ชัดเจน ส่วนองค์กรอื่น เช่น Bangkok Food Bank ของกรุงเทพมหานคร ยังมีข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพและการประสานงาน

ผู้ให้สัมภาษณ์ยังกล่าวถึง ความไม่ชัดเจนของบทบาทภาครัฐ โดยระบุว่าผู้ประกอบการไม่ทราบแน่ชัดว่ากรมใดหรือหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบหลักในประเด็นการจัดการอาหารส่วนเกิน แม้กรมควบคุมมลพิษจะมีบทบาทด้านขยะอาหาร แต่ก็ยังไม่ชัดเจนว่าครอบคลุมถึงการบริจาคอาหารหรือไม่ ความไม่แน่นอนนี้ทำให้ผู้ประกอบการขาดช่องทางสื่อสารที่ชัดเจนในการขอคำแนะนำหรือความร่วมมือจากภาครัฐ

3. แรงจูงใจและข้อเสนอแนะต่อภาครัฐ

ผู้ให้สัมภาษณ์เสนอว่า ภาครัฐควรมีบทบาทเชิงรุกมากขึ้นในการสร้างแรงจูงใจและสนับสนุนเชิงโครงสร้างเพื่อส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมในการลดและบริจาคอาหารส่วนเกินอย่างยั่งยืน

ประการแรก คือ แรงจูงใจทางภาษี หากภาครัฐสามารถพัฒนาระบบบันทึกข้อมูลการบริจาคที่มีมาตรฐาน และสามารถแปลงปริมาณอาหารที่บริจาคเป็นมูลค่าทางการเงินได้อย่างเป็นระบบ ผู้ประกอบการจะสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้เป็นหลักฐานสำหรับการลดหย่อนภาษี ซึ่งจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการบริจาคเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ อาจกำหนดให้มีการประเมินมูลค่าอาหารตามประเภทสินค้า เช่น อาหารสดหรือเนื้อสัตว์ที่มีราคาสูงอาจได้รับสิทธิลดหย่อนมากกว่าอาหารทั่วไป

ประการที่สอง คือ แรงจูงใจด้านโครงสร้างและระบบสนับสนุน บริษัทเสนอให้ภาครัฐสนับสนุนการจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบโลจิสติกส์ รถขนส่งอาหาร ห้องเย็น รวมถึงให้ความช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายในการขนส่งสำหรับองค์กรที่บริจาคอาหารจำนวนมาก เพื่อให้สามารถขยายการดำเนินงานไปยังพื้นที่ต่างจังหวัดได้โดยไม่เพิ่มภาระต่อผู้ประกอบการ

ประการที่สาม คือ การจัดทำมาตรฐานกลางด้านความปลอดภัยอาหาร (Food Safety Standard) เพื่อสร้างความมั่นใจให้ผู้บริจาคและผู้บริโภค โดยกำหนดเกณฑ์และขั้นตอนการจัดเก็บ ขนส่ง และกระจายอาหารบริจาคอย่างชัดเจน พร้อมออกใบรับรองหรือประกาศนียบัตร (Certificate) ให้แก่ผู้ประกอบการที่ผ่านการตรวจสอบตามมาตรฐาน

ประการที่สี่ คือ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางที่เป็นมิตรต่อผู้ใช้งาน (User-Friendly System) โดยระบบดังกล่าวควรออกแบบให้ใช้งานง่าย มีช่องทางลงทะเบียนออนไลน์ที่ชัดเจน และมีระบบรายงานผลการบริจาคที่สามารถเข้าถึงได้สำหรับหน่วยงานรัฐและผู้ประกอบการ พร้อมเชื่อมโยงกับการออกใบรับรองและสิทธิประโยชน์ทางภาษี เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการอย่างครบวงจรและโปร่งใส

ประการที่ห้า คือ การส่งเสริมความเข้าใจของผู้บริโภคและชุมชนเกี่ยวกับอาหารส่วนเกิน ภาครัฐควรมีการรณรงค์เพื่อเปลี่ยนทัศนคติของสังคมที่มักมองว่าอาหารบริจาคคือ “ของเหลือ” หรือ “ของเสีย” ให้เห็นว่าอาหารส่วนเกินที่ได้รับการควบคุมคุณภาพยังสามารถบริโภคได้อย่างปลอดภัย และเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy)

สุดท้าย ผู้ให้สัมภาษณ์เสนอให้ จัดตั้งองค์กรกลางระดับชาติหรือระดับจังหวัด เพื่อบริหารจัดการระบบการบริจาคอาหารอย่างเป็นเอกภาพ รวมทั้งสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยมีบทบาททั้งในด้านมาตรฐาน โลจิสติกส์ การประสานงาน และการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้การบริจาคอาหารส่วนเกินของภาคธุรกิจสามารถดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนในระยะยาว

14. สรุปประชุมการสัมภาษณ์องค์กรตัวกลางผู้กอบกู้อาหาร (BKK Food Bank)

วันที่ 6 พฤษจิกายน 2568 เวลา 11.00 – 12.00 น.

1. ลักษณะองค์กรและบทบาท

BKK Food Bank เป็นหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีข้อจำกัดในการดำเนินงานมากกว่าภาคเอกชน โดยไม่สามารถออกไปขอรับบริจาคจากภายนอกได้โดยตรง แต่ต้องรอให้ผู้บริจาคหรือภาคเอกชนเป็นฝ่ายติดต่อเข้ามา ทั้งนี้ หน่วยงานมีบทบาทหลักในการประชาสัมพันธ์และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับสำนักงานเขตในพื้นที่ต่าง ๆ

2. รูปแบบกิจกรรมหลัก

กิจกรรมของ BKK Food Bank แบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่

- Food Surplus – การจัดการอาหารส่วนเกินหรืออาหารที่ใกล้หมดอายุ ซึ่งยังสามารถบริโภคได้ เช่น อาหารสดหรือวัตถุดิบที่รูปลักษณ์ไม่สมบูรณ์ ผู้ประกอบการจึงนำออกมาแบ่งปัน โดยสำนักงานเขตจะเป็นผู้จัดทีมออกไปรับอาหารเหล่านี้เพื่อนำไปส่งต่อให้กลุ่มเปราะบางในพื้นที่
- Food Donation – การดำเนินการโดยสำนักงานเขตที่จัดตั้ง “BKK Food Bank เขต” ขึ้นเพื่อเป็นศูนย์รับบริจาค โดยสำนักงานเขตจะทำหน้าที่ประเมินกลุ่มเป้าหมายที่สมควรได้รับอาหารหรือสิ่งของบริจาค ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นอาหารแห้งและของใช้จำเป็นอื่น ๆ

3. กลไกการดำเนินงาน

- BKK Food Bank ทำหน้าที่ประสานงานในภาพรวม ขณะที่สำนักงานเขตเป็นผู้ปฏิบัติจริงทั้งในส่วนของการรับบริจาคและการกระจายสิ่งของให้แก่ผู้รับ
- การติดตามข้อมูลด้านอาหารดำเนินการร่วมกับมูลนิธิ SOS Thailand ภายใต้บันทึกความเข้าใจ (MOU) เพื่อให้มีระบบฐานข้อมูลและการตรวจสอบที่เป็นมาตรฐาน

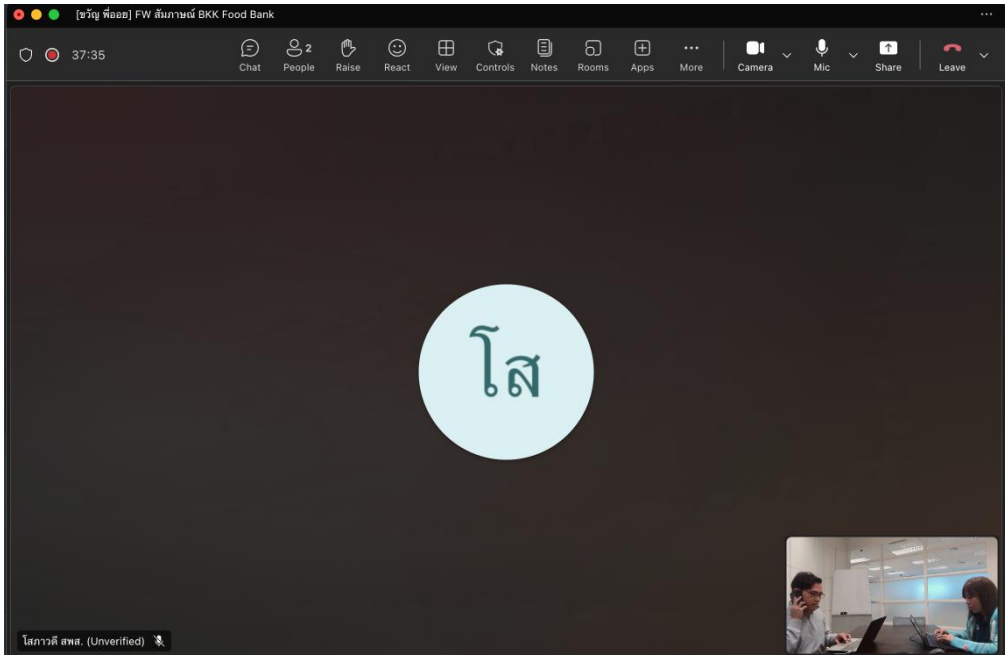
4. อุปสรรคในการดำเนินงาน

- ด้านโลจิสติกส์และทรัพยากรบุคคล สำนักงานเขตมีภาระงานประจำจำนวนมากและไม่มีหน่วยงานเฉพาะที่รับผิดชอบโดยตรง ทำให้การดำเนินงานของโครงการยังเป็นลักษณะชั่วคราวมากกว่าการดำเนินการตามแผนระยะยาว
- ด้านแรงจูงใจ ขาดมาตรการจูงใจให้ผู้ประกอบการบริจาค เช่น การลดหย่อนภาษี ซึ่งหากมีมาตรการดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมได้มากขึ้น
- ด้านความเข้าใจของผู้รับบริจาค กลุ่มเปราะบางบางส่วนยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับอาหารที่ใกล้หมดอายุ เช่น ควรบริโภคอย่างไรหรือภายในระยะเวลาใด เพื่อป้องกันการสูญเสียอาหารโดยไม่จำเป็น

5. แนวทางพัฒนาในอนาคต

BKK Food Bank เห็นความจำเป็นในการสร้างระบบการจัดการที่ยั่งยืนมากขึ้น โดยเฉพาะในมิติของการจัดสรรทรัพยากรบุคคลและงบประมาณประจำ รวมถึงการพัฒนากลไกจูงใจ เช่น มาตรการภาษี และการให้ความรู้แก่ทั้งผู้บริจาคและผู้รับบริจาค เพื่อยกระดับโครงการจากลักษณะชั่วคราวไปสู่ระบบถาวรที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนในระยะยาว

การสัมภาษณ์องค์กรตัวกลางผู้กอบกู้อาหาร (BKK Food Bank)
วันที่ 6 พฤศจิกายน 2568



15. สรุปประชุมการสัมภาษณ์ Global Foodbanking Network

ผู้ให้สัมภาษณ์: คุณนันทพร ตีระพงศ์ไพบูลย์ APAC Food Systems Partnerships Associate Director

วันที่ 14 พฤษจิกายน 2568 เวลา 11.00 – 12.00 น.

1. ประเด็นปัญหาในปัจจุบัน: อุปสรรคด้านเอกสาร นโยบาย และภาระภาษี

ปัจจุบันประเทศไทยยังเผชิญอุปสรรคเชิงโครงสร้างหลายประการที่ทำให้การบริจาคอาหารส่วนเกินยังไม่สามารถขยายสู่ระดับระบบได้จริง แม้ผู้ประกอบการจำนวนมากมีความตั้งใจที่จะส่งต่ออาหารที่ยังบริโภคได้แก่ชุมชน แต่ระบบสนับสนุนด้านกฎหมาย ภาษี มาตรฐานความปลอดภัย และโลจิสติกส์ยังไม่เพียงพอที่จะรองรับการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ในมิติทางภาษี ผู้ประกอบการที่นำอาหารไปบริจาคต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) แม้จะไม่มีรายได้จากการบริจาค ซึ่งสร้างต้นทุนส่วนเกินและทำให้การบริจาคเป็นตัวเลือกที่ “แพงกว่า” การทำลายสินค้า เนื่องจากการทำลายสินค้าไม่ต้องเสียภาษีและมีระบบเอกสารที่รองรับชัดเจน เช่น กระบวนการทำลายต่อหน้ากล้องหรือเจ้าหน้าที่บัญชีที่รัฐเชื่อถือได้ ความไม่สมดุลนี้ส่งผลให้ผู้ประกอบการจำนวนมากเลือกทำลายสินค้าแทนการบริจาค แม้ผลทางสังคมและสิ่งแวดล้อมจะด้อยกว่าอย่างยิ่ง

ในด้านเอกสารและมาตรฐานการรับรอง หน่วยงานกลางหรือผู้รับบริจาค (เช่น SOS, VV Share, BKK Food Bank) ยังไม่มีกลไกพิสูจน์มูลค่าของอาหารบริจาคที่กรมสรรพากรยอมรับ ทำให้ไม่สามารถหักรายจ่ายหรือยกเว้นภาษีได้ในลักษณะเดียวกับประเทศที่มีระบบบริหารการบริจาคอาหารเข้มแข็ง นอกจากนี้ ปัญหาเพดานการหักค่าใช้จ่ายของธุรกิจค้าปลีกยังเป็นอุปสรรคสำคัญ เช่น สาขาแต่ละแห่งถูกจำกัดมูลค่าบริจาคไม่เกิน 4,000 บาทตามนโยบายสำนักงานใหญ่ ทำให้ไม่สามารถเพิ่มจำนวนหรือความหลากหลายของอาหารบริจาคได้

นอกจากนี้ ผู้ประกอบการยังมีความกังวลว่าการส่งต่ออาหารอาจทำให้ผู้บริโภคเจ็บป่วย หรืออาหารถูกนำไปขายต่อ จึงต้องการมาตรฐานกลางที่ชัดเจนและระบบคุ้มครองผู้บริจาค เช่น Good Samaritan law ซึ่งไทยยังไม่มี ส่งผลให้ความเสี่ยงทางกฎหมายยังตกอยู่กับผู้ประกอบการเต็มรูปแบบ

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยหลักที่ทำให้ระบบบริจาคอาหารส่วนเกินยังไม่เกิดขึ้นคือ ภาระภาษีที่ไม่จูงใจ ความเสี่ยงด้านความปลอดภัยอาหาร ความคลุมเครือของมาตรฐานเอกสาร และการขาดกลไกกฎหมายรองรับการดำเนินงานของทั้งผู้ประกอบการและผู้รับบริจาคอย่างแท้จริง

2. ปัญหาเชิงระบบโลจิสติกส์และคุณภาพอาหาร

มูลนิธิและองค์กรตัวกลางที่ทำหน้าที่รับอาหารส่วนเกิน เช่น Food for Good, SOS, VV Share และ BKK Food Bank ต่างรายงานปัญหาที่สอดคล้องกันว่า ระบบโลจิสติกส์ของไทยยังไม่สามารถรองรับการบริจาคอาหารที่ต้องอาศัยการควบคุมอุณหภูมิอย่างเข้มงวดได้อย่างเหมาะสม องค์กรเหล่านี้มักไม่สามารถจัดหารถเย็นหรือระบบคลังเย็นที่เพียงพอ ทำให้ผู้ประกอบการกังวลว่าความไม่พร้อมนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายหากอาหารเสื่อมคุณภาพระหว่างการขนส่ง

อาหารประเภทผักสด ขนมปัง อาหารพร้อมรับประทาน หรืออาหารที่มี shelf-life จำกัดยิ่งต้องการกระบวนการรับและส่งต่อที่รวดเร็วมาก หากไม่มีโครงสร้างโลจิสติกส์ที่รองรับ ก็ไม่สามารถบริจาคได้จริงในทางปฏิบัติ ความท้าทายดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการโดยเฉพาะธุรกิจค้าปลีกไม่สามารถจัดการขนส่งด้วยตนเองได้ และจำเป็นต้องพึ่งพาหน่วยงานกลางที่มีความชำนาญด้าน food safety และ cold chain ซึ่งไทยยังขาดอยู่มาก

นอกจากนี้ ความไม่สม่ำเสมอของระบบบริหารจัดการในบางพื้นที่ เช่น โมเดลของ BKK Food Bank ที่อาศัยบุคลากรระดับเขตหรือพนักงานภารกิจประจำวัน ทำให้มาตรฐานในการจัดเก็บ การเลือกสินค้า และการส่งต่ออาหารไม่แน่นอนเพียงพอ ผู้บริจาคจึงยังรู้สึกไม่มั่นใจในการส่งมอบอาหารที่มีความเสี่ยงด้านความปลอดภัย

โดยรวม ภาพรวมระบบโลจิสติกส์อาหารบริจาคของไทยยังอยู่ในระดับที่กระจัดกระจาย ไม่สม่ำเสมอ และขาดมาตรฐานกลางที่สามารถสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้บริจาคและผู้รับบริจาคได้อย่างเพียงพอ

3. ความกังวลของผู้ประกอบการด้านความปลอดภัยและการนำอาหารไปขายต่อ

ผู้ประกอบการมีความกังวลสูงเกี่ยวกับความปลอดภัยของผู้บริโภคปลายทาง เนื่องจากการส่งต่ออาหารที่อยู่ในช่วงใกล้หมดอายุหรืออาหารที่ต้องการการควบคุมอุณหภูมิ หากถูกจัดการโดยผู้รับบริจาคที่ไม่มีระบบมาตรฐาน อาจนำไปสู่การเจ็บป่วยหรือข้อร้องเรียน และสะท้อนกลับมาสู่ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่าย

อีกปัญหาหนึ่งคือความเสี่ยงที่อาหารบริจาคอาจถูกนำไปขายต่อในตลาดมืดหรือร้านค้าในชุมชน หากไม่มีระบบติดตามที่เป็นทางการ ความกังวลนี้ทำให้ผู้ประกอบการเลือกทำลายสินค้า เนื่องจากการทำลายเป็นกระบวนการที่สามารถควบคุมและพิสูจน์ได้ชัดเจนว่าของไม่ถูกนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์

ในหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จ เช่น สิงคโปร์และออสเตรเลีย กฎหมายแบบ Good Samaritan มีบทบาทสำคัญในการลดความกังวลด้านความรับผิด แต่ไม่ได้ช่วยเพิ่มปริมาณอาหารบริจาคมากนัก เพราะปัจจัยจูงใจหลักยังคงเป็นระบบภาษีที่ช่วยลดต้นทุนให้ผู้ประกอบการ ในกรณีประเทศไทยที่ยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองลักษณะนี้ ทำให้ผู้ประกอบการต้องรับความเสี่ยงทางกฎหมายโดยตรงทั้งหมด จึงยิ่งมีแนวโน้มหลีกเลี่ยงการบริจาค

ผลลัพธ์คือความกังวลด้านความปลอดภัยและความเสี่ยงทางกฎหมายยังเป็นอุปสรรคหลักที่ทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถส่งต่ออาหารส่วนเกินได้อย่างมั่นใจ แม้ว่าหลายรายยืนยันว่าตนมีเจตนาพร้อมบริจาค หากมีระบบคุ้มครองและมาตรฐานที่สร้างความมั่นใจให้มากพอ

4. หน่วยงานกลางผู้รับอาหารส่วนเกิน

ในประเทศไทยมีองค์กรตัวกลางหลายแห่งที่เข้ามามีบทบาทในการรับบริจาคอาหารส่วนเกิน ได้แก่ SOS Thailand, BKK Food Bank, Food for Good, และ VV Share ซึ่งมีลักษณะการดำเนินงานแตกต่างกัน ทั้งด้านขนาด ความเชี่ยวชาญ และความพร้อมด้านโลจิสติกส์

องค์กรที่มีความเป็นระบบมากที่สุดคือ SOS Thailand ซึ่งมีการพัฒนามาตรฐาน food safety และระบบติดตามอาหารตามสินค้าที่ได้รับจากบริษัทผู้บริจาคอย่างต่อเนื่อง แต่ SOS ยังมีข้อจำกัดสำคัญคือไม่สามารถจดทะเบียนเป็นองค์กรสาธารณกุศลเพื่อให้ผู้บริจาคใช้สิทธิลดหย่อนภาษีได้ เนื่องจากกฎหมายไทยกำหนดให้มูลนิธิต้องมีค่าใช้จ่ายที่นำไปสู่ “การกุศล” อย่างน้อย 70–80% แต่ฟู้ดแบงก์มีลักษณะงานที่ต้องใช้ค่าใช้จ่ายด้านโลจิสติกส์สูง ทำให้ไม่ผ่านเกณฑ์ดังกล่าว

ส่วน BKK Food Bank ซึ่งดำเนินงานภายใต้กรุงเทพมหานคร ยังอยู่ในระดับโครงการ ไม่ใช่หน่วยงานถาวร การทำงานจึงยังขาดความสม่ำเสมอและขาดโครงสร้างด้านกำลังคนและทรัพยากรที่มั่นคง อีกทั้งขาดความชัดเจนในบทบาทระหว่างสำนักงานเขตและหน่วยงานกลาง ทำให้ไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ประกอบการได้

โดยภาพรวม การมีองค์กรตัวกลางหลายรายเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี แต่สิ่งที่ยังขาดคือระบบรับรอง (certification) เพื่อประกันว่าหน่วยงานเหล่านี้มีมาตรฐานด้านความปลอดภัยและระบบเอกสารที่สามารถใช้รองรับการยกเว้นภาษีหรือสิทธิประโยชน์ทางกฎหมายตามที่รัฐกำหนด หากประเทศไทยสามารถกำหนดระบบรับรองเช่นนี้ได้ จะช่วยให้ผู้ประกอบการมีความมั่นใจและเพิ่มปริมาณอาหารบริจาคได้อย่างมีนัยสำคัญ

5. ปัญหาและข้อจำกัดด้านภาษีของผู้ประกอบการ

ภาษีเป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดที่ทำให้การบริจาคอาหารส่วนเกินยังไม่สามารถเกิดขึ้นในเชิงระบบ โดยเฉพาะประเด็น VAT ซึ่งถือเป็น “ต้นทุนที่ผู้บริจาคต้องแบกรับเพิ่ม” แม้จะเป็นการบริจาคก็ตาม ในทางปฏิบัติ ผู้ประกอบการยังต้องจ่าย VAT ตามมูลค่าของสินค้า แม้ว่าสินค้าดังกล่าวจะไม่มีรายได้เข้ามาชดเชย ส่งผลให้การบริจาคเป็นทางเลือกที่เสียเปรียบเมื่อเทียบกับการทำลายสินค้า

นอกจากนี้ ผู้ประกอบการค้าปลีกยังติดข้อจำกัดที่เข้มงวดเกี่ยวกับเพดานการหักค่าใช้จ่าย ตัวอย่างเช่น ร้านค้าหลายสาขาถูกกำหนดว่ามูลค่าบริจาคสูงสุดที่สามารถรายงานได้ต่อสาขาต้องไม่เกิน 4,000 บาท ซึ่งเป็นนโยบายภายในของบริษัทตามเพดานของสำนักงานใหญ่ เมื่อรวมจำนวนสาขาแล้ว เพดานรวมนั้นจำกัดอย่างมาก ทำให้ไม่สามารถเพิ่มปริมาณหรือความหลากหลายของสินค้าเพื่อบริจาคได้ แม้จะมีสินค้าใกล้หมดอายุจำนวนมากในระบบก็ตาม

การขาดระบบยืนยันมูลค่าของสินค้า (valuation) ที่เป็นที่ยอมรับของกรมสรรพากร ทำให้ไม่สามารถยกเว้น VAT หรือหักรายจ่ายได้โดยตรง ผู้ประกอบการจึงไม่มีแรงจูงใจในการเลือกการบริจาคเหนือการทำลาย

ภาษีจึงเป็นทั้งอุปสรรคเชิงโครงสร้างและเป็นปัจจัยที่กำหนดพฤติกรรมของผู้ประกอบการอย่างชัดเจน ทำให้จำเป็นต้องมีการออกแบบมาตรการภาษีรูปแบบใหม่ที่สามารถจูงใจให้เกิดพฤติกรรมการบริจาคอย่างยั่งยืน

6. ข้อเสนอให้ตรวจสอบกรณี “บริจาคเกินเพดาน” และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

กรณี “การบริจาคเกินเพดาน” เป็นประเด็นที่ควรพิจารณาเพิ่มเติม เนื่องจากเพดานมูลค่าการหักค่าใช้จ่ายที่กำหนดโดยกฎหมายหรือโดยนโยบายภายในของบริษัทมีผลจำกัดต่อความสามารถของผู้ประกอบการในการเพิ่มปริมาณอาหารบริจาคอย่างชัดเจน ในหลายกรณี ผู้ประกอบการมีสินค้าเหลือที่ยังบริโภคได้จำนวนมาก แต่ไม่สามารถบริจาคเกินยอดที่กำหนดไว้ได้ เนื่องจากอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านภาษีหรือภาระทางบัญชีที่ไม่สามารถรองรับได้

ในทางปฏิบัติ หากบริจาคเกินเพดาน ผู้ประกอบการอาจไม่สามารถนำส่วนที่เกินไปหักค่าใช้จ่ายได้ ส่งผลให้ผู้ประกอบการหลีกเลี่ยงการบริจาคจำนวนมากเพื่อไม่ให้เกิดความเสี่ยงทางบัญชี อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการวิเคราะห์เปรียบเทียบว่าการยกเลิกหรือเพิ่มเพดานหักค่าใช้จ่ายจะส่งผลอย่างไรต่อพฤติกรรมผู้ประกอบการและต่อรายได้ภาครัฐ

การทำความเข้าใจผลกระทบนี้จึงเป็นประเด็นเชิงนโยบายสำคัญ เพื่อออกแบบมาตรการจูงใจที่เหมาะสม โดยไม่กระทบต่อรายได้ของรัฐมากจนเกินไป ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ทางสังคมจากการลดขยะอาหาร การลดภาระด้านสาธารณสุข และการลดภาระงบประมาณของรัฐในการจัดสวัสดิการอาหารแก่ประชาชนกลุ่มเปราะบาง

การประชุมการสัมภาษณ์ Global Foodbanking Network
วันที่ 14 พฤศจิกายน 2568



16. สรุปประชุมการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้า วันที่ 20 พฤษจิกายน 2568 เวลา 09.30 – 11.00 น.

1. ที่มาของโครงการและบริบทการเริ่มต้น

1.1 ปัญหาขยะและแรงจูงใจตั้งต้น

โครงการแยกขยะของห้างสรรพสินค้าเริ่มต้นจากปัญหาคลาสสิกของการจัดการขยะในศูนย์การค้า ซึ่งในอดีตทุกร้านค้าจะ “เทขยะรวม” ทั้งหมดลงในถังเดียว ส่งผลให้เกิดกลิ่นเหม็นรุนแรง การสะสมของของเหลวในถุงขยะ และต้องเร่งให้ กทม. มาจัดเก็บโดยเร็ว ความไม่เป็นระเบียบดังกล่าวเป็นภาระต่อทั้งเจ้าหน้าที่ห้างและร้านค้า อีกทั้งสวนทางกับทิศทางด้านสิ่งแวดล้อมที่สังคมเริ่มให้ความสำคัญมากขึ้น เมื่อรวมกับกระแสนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของผู้ว่าฯ กทม. ในช่วงนั้น จึงทำให้ห้างสรรพสินค้าเห็นโอกาสในการ “สร้างการเปลี่ยนแปลงจากข้างล่างขึ้นบน” ผ่านความร่วมมือกับร้านค้าในศูนย์ โดยไม่ต้องรอให้ภาครัฐเป็นผู้กำหนดมาตรฐานก่อน

1.2 เหตุผลที่เลือกแนวทาง “ขอความร่วมมือ” แทนการออกกฎบังคับ

ห้างสรรพสินค้าตระหนักว่าการออกเป็นระเบียบหรือข้อบังคับของห้างจะนำไปสู่การต่อต้านจากร้านค้า เพราะร้านค้ามักกังวลเรื่องภาระงานที่เพิ่มขึ้น ความไม่สะดวก และความเข้มงวดที่ดูเหมือนการควบคุมมากกว่าความร่วมมือ จึงเลือกวิธี “ขอความร่วมมือ” และสร้างแรงจูงใจทางสังคม เช่น การให้ประกาศนียบัตรจากผู้ว่าฯ ซึ่งมีอิทธิพลทางสังคมสูงในช่วงนั้น วิธีนี้ช่วยลดแรงต้านได้อย่างมีประสิทธิภาพและช่วยให้ร้านค้ายอมรับการเปลี่ยนแปลงได้ง่ายกว่า

2. การออกแบบระบบแยกขยะของห้างสรรพสินค้า

2.1 โครงสร้างการแยกขยะและเครื่องมือที่ใช้

ระบบแยกขยะของห้างสรรพสินค้าถูกพัฒนาขึ้นอย่างเป็นระบบ โดยจัดแยกขยะออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ขยะอินทรีย์ ขยะรีไซเคิล และขยะ RDF (Refuse-Derived Fuel) พร้อมติดตั้งเครื่องชั่งขยะที่สามารถถ่ายภาพได้เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง กระบวนการแยกขยะถูกออกแบบให้ลดภาระแรงงาน เช่น การแยกน้ำออกจากขยะอินทรีย์เพื่อให้ขยะมีคุณภาพดีขึ้น ลดกลิ่น ลดความชื้น และทำให้สามารถขายเป็นอาหารสัตว์หรือส่งไปผลิตเป็นพลังงานได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ยังมีการจัดห้องแยกขยะตามประเภทอย่างเป็นสัดส่วน ทำให้การจัดการปลายน้ำเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

2.2 การสร้างความรู้และฝึกอบรมพนักงาน

เนื่องจากพนักงานร้านค้าและพนักงานห้างมีอัตราการเปลี่ยนงานสูง ห้างสรรพสินค้าจึงให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการสอนวิธีแยกขยะ การกำจัดของเหลว การทำความสะอาด รวมถึงการติดตามผลผ่านการตรวจประจำเดือนของทีมความสะอาด ระบบดังกล่าวไม่เพียงทำให้ร้านค้ามีความเข้าใจมากขึ้น แต่ยังทำให้พนักงานเกิดทักษะใหม่ที่สามารถนำไปใช้ในที่ทำงานอื่นต่อได้ ถือเป็นประโยชน์ทางสังคมที่เกินกว่าผลลัพธ์ด้านสิ่งแวดล้อมเพียงอย่างเดียว

3. การสร้างแรงจูงใจให้ร้านค้าร่วมมือ

3.1 แรงจูงใจเชิงสังคม (Social Incentive)

ร้านค้าตอบสนองต่อโครงการอย่างรวดเร็วเพราะแรงจูงใจทางสังคม เช่น การได้รับประกาศนียบัตรจากผู้ว่าฯ ซึ่งในช่วงนั้นมีอิทธิพลทางภาพลักษณ์สูง ร้านค้าให้ความสำคัญกับการยอมรับจากสาธารณะและลูกค้า การได้ขึ้นชื่อว่าเป็นร้านค้าที่มีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมจึงเป็นจุดขายที่มีคุณค่า แม้จะไม่ได้มีผลตอบแทนทางการเงินโดยตรงก็ตาม

3.2 แรงจูงใจเชิงพฤติกรรม (Behavioral Design)

ห้างสรรพสินค้าออกแบบระบบให้ “ไม่แยกแล้วเสียเวลา” โดยกำหนดว่าขยะทุกถุงต้องผ่านการตรวจ หากร้านค้าไม่แยกต้นทาง ก็ต้องมาแยกเองที่หน้าบ่อเททิ้งซึ่งใช้เวลานานและทำให้พนักงานกลับบ้านช้า ผลที่เกิดขึ้นคือ ร้านค้ากว่า 95% เลือกแยกตั้งแต่ต้นทางเพื่อประหยัดเวลา กลายเป็นการสร้างวินัยโดยอาศัยการออกแบบกระบวนการ ไม่ใช่การลงโทษ

3.3 แรงจูงใจเชิงรางวัล (Reward Incentive)

รายได้จากการขายเศษอาหารหรือรีไซเคิลถูกนำไปมอบเป็นของรางวัลให้ร้านค้าหรือพนักงาน เช่น น้ำอัดลม เครื่องดื่ม หรือของใช้เล็ก ๆ น้อย ๆ แม้ไม่ใช่มูลค่าสูง แต่ช่วยสร้างความรู้สึกว่าความพยายามของพนักงานได้รับการเห็นคุณค่า

4. ความสัมพันธ์ระหว่างห้างและร้านค้า: ปัจจัยความสำเร็จสำคัญ

ก่อนเริ่มโครงการแยกขยะห้างสรรพสินค้ามีระบบตรวจร้านค้าที่ครอบคลุมหลายมิติ เช่น ความสะอาด การควบคุมแมลง การใช้แก๊ส และความปลอดภัยในครัว สิ่งเหล่านี้สร้างความไว้วางใจระหว่างห้างกับร้านค้า เมื่อถึงเวลาขอความร่วมมือในการแยกขยะ ร้านค้าจึงเปิดใจมากกว่าการถูกบังคับจากองค์กรที่ไม่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด การที่ห้างสรรพสินค้า “ลงพื้นที่จริง” และ “ช่วยแก้ปัญหาของร้านค้า” เช่น ช่วยจัดการแมลงสาบ หรือแนะนำการทำความสะอาดพื้นด้วยน้ำร้อน ทำให้ร้านค้ามองว่าห้างไม่ได้เป็นเพียงผู้กำกับ แต่เป็นพันธมิตร

5. การจัดการเศษอาหารและการบริจาคอาหารส่วนเกิน (Food Surplus)

5.1 จากขยะอินทรีย์สู่การมองเห็นอาหารที่ยังบริโภคได้

เมื่อระบบแยกขยะเริ่มเข้าที่ห้างสรรพสินค้าพบว่าอาหารจำนวนมากที่ถูกทิ้งยังคงสามารถบริโภคได้ ห้างจึงพยายามประสานงานกับเขตเพื่อให้มารับอาหารส่วนเกินตามนโยบายของ กทม. แต่พบว่าเขตไม่มีบุคลากรและไม่มีระบบรองรับ แม้จะพร้อมรวบรวมให้ก็ตาม จึงต้องหาแนวทางอื่นในการบริจาคอาหาร

5.2 การร่วมมือกับมูลนิธิ SOS

สุดท้ายห้างสรรพสินค้าจึงร่วมมือกับมูลนิธิ SOS ซึ่งมีระบบโลจิสติกส์ครบถ้วน ทั้งรถห้องเย็น การอบรมแม่บ้านห้าง การประสานกับสำนักงานใหญ่ของร้านค้า รวมถึงการรับผิดชอบด้านกฎหมาย SOS ทำให้ร้านค้ามั่นใจว่าของที่บริจาคจะถูกจัดการอย่างปลอดภัยและไม่สร้างภาระความรับผิด ร้านค้าอย่าง

Mister Donut, S&P, Starbucks และบางสาขาของ McDonald's รวมถึง Bar B Q Plaza จึงเข้าร่วมอย่างต่อเนื่อง

5.3 การจัดเก็บข้อมูลเพื่อสร้างความโปร่งใส

ทุกครั้งที่ได้รับอาหารบริจาค แม่บ้านของห้างจะถ่ายภาพและชั่งน้ำหนักก่อนนำเข้าห้องเย็น ข้อมูลดังกล่าวถูกนำไปใช้เพื่อแจ้งกลับร้านค้าและเป็นหลักฐานให้สำนักงานใหญ่มั่นใจว่าของที่ส่งต่อได้รับการจัดการตามมาตรฐาน นอกจากนี้ข้อมูลน้ำหนักยังถูกนำไปใช้ในการคำนวณคาร์บอนเครดิต ทำให้โครงการมีมิติด้านผลลัพธ์ที่วัดได้

6. อุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบายที่กระทบการบริจาคอาหาร

6.1 ปัญหา VAT และการตีความว่า "บริจาค = การขาย"

กฎหมายปัจจุบันตีความการบริจาคว่าเป็น "การขายโดยไม่มีค่าตอบแทน" ทำให้ร้านค้าต้องเสีย VAT ส่งผลให้ผู้ประกอบการจำนวนมากเลือก "ทำลายสินค้า" เช่น ราดน้ำยาก่อนทิ้ง เพื่อไม่ให้ต้องเสียภาษีพิเศษ การขาดแรงจูงใจทางกฎหมายนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การบริจาคอาหารยังไม่ขยายตัว

6.2 ข้อจำกัดการส่งขยะข้ามเขต

ข้อบัญญัติท้องถิ่นบางแห่งกำหนดว่าขยะไม่สามารถเคลื่อนย้ายข้ามเขต ทำให้ห้างสรรพสินค้าไม่สามารถนำขยะไปยังโรงงาน RDF ในอยุธยาได้ในช่วงแรก ห้างจึงต้องตีความใหม่ว่าเป็น "วัสดุผลิตพลังงานไฟฟ้า" แทน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาทางกฎหมาย

6.3 ความกังวลด้านความรับผิด (Liability)

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมาย Good Samaritan จึงทำให้ร้านค้ากลัวว่าจะถูกฟ้องหากผู้บริโภคที่รับอาหารเกิดอาการเจ็บป่วย แม้จะเป็นการส่งต่อโดยคนกลางก็ตาม ส่งผลให้หลายบริษัท โดยเฉพาะแบรนด์ใหญ่ เลือกไม่เข้าร่วมโครงการบริจาคอาหาร

7. การจัดการ RDF และปัญหาการประสานงานกับ กทม.

แม้ห้างสรรพสินค้าจะสามารถลดขยะอินทรีย์ได้เกือบทั้งหมด แต่ยังคงมีขยะทั่วไปที่ต้องส่งต่อไปผลิต RDF อย่างไรก็ตาม การส่ง RDF ไปยังโรงงานยังมีค่าใช้จ่าย เช่น ค่าน้ำมันขนส่ง และต้องปรับสภาพขยะให้ไม่ปนเปื้อนวัตถุห้าม เช่น เศษแก้วหรือโลหะ นอกจากนี้ การประสานงานกับเขตยังมีความไม่สม่ำเสมอ โดยมีการต่อรองเรื่องค่าขยะรายเดือนที่ไม่สะท้อนสภาพการใช้งานจริง ห้างต้องผลักดันข้อมูลและเจรจาเพื่อให้ได้อัตราที่สมเหตุสมผลกว่าเดิม

8. บทเรียนเชิงระบบจากการดำเนินงานของห้างสรรพสินค้า

8.1 การเปลี่ยนพฤติกรรมต้องใช้เวลาและความยืนหยัด

การแยกขยะไม่ใช่เพียงการมีถัง แต่ต้องสร้างวัฒนธรรมใหม่ ซึ่งเกิดจากการสื่อสารซ้ำ ๆ การติดตามสม่ำเสมอ และการออกแบบระบบให้ทำง่าย

8.2 แรงจูงใจเชิงสังคมมีพลังสูงกว่าที่คาด

กรณีของรางวัลจากผู้ว่าฯ แสดงให้เห็นว่าภาพลักษณ์และการยอมรับทางสังคมเป็นแรงผลักดันที่มีพลังสำหรับผู้ประกอบการ

8.3 การมีข้อมูล (Data) ทำให้ระบบยั่งยืน

การชั่งน้ำหนัก ถ่ายภาพ และจัดเก็บข้อมูลทุกวัน ทำให้สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ พร้อมทั้งนำไปสู่การคำนวณคาร์บอนเครดิต ซึ่งเป็นแนวโน้มที่ธุรกิจสนใจมากขึ้น

8.4 การจัดการอาหารส่วนเกินต้องพึ่งพานโยบายระดับชาติ

ปัญหา VAT ปัญหาความรับผิด และการขาดมาตรฐานกลางด้านความปลอดภัยอาหารสำหรับการบริจาค เป็นอุปสรรคที่ต้องแก้ด้วยกฎหมาย ไม่สามารถแก้เฉพาะที่ห้างได้

9. ข้อเสนอเพื่อการกำหนดนโยบายระดับประเทศ

9.1 การตรากฎหมาย Good Samaritan Food Donation

เพื่อคุ้มครองผู้บริจาคที่ทำตามมาตรฐาน ช่วยให้ร้านค้าไม่ต้องกลัวความรับผิด

9.2 การสนับสนุนด้านภาษีสำหรับผู้ประกอบการ

ควรออกมาตรการยกเว้น VAT สำหรับอาหารที่บริจาค และให้สิทธิลดหย่อนภาษีแก่ธุรกิจที่ลงทุนด้านการแยกขยะ เช่น การซื้ออุปกรณ์ การจัดการอาหารส่วนเกิน หรือค่าใช้จ่ายบุคลากร

9.3 มาตรฐานกลางด้านโลจิสติกส์และการจัดเก็บอาหาร

รัฐควรจัดทำมาตรฐานสำหรับการขนส่งอาหารส่วนเกินและการเก็บรักษาความปลอดภัยของอาหาร เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้บริจาค

9.4 การทบทวนข้อบัญญัติ “ห้ามขยะข้ามเขต”

เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของโรงงาน RDF และลดภาระของศูนย์การค้าและโรงแรมในเมืองใหญ่

10. สรุป Timeline ของโครงการ

กระบวนการพัฒนาจาก “แยกขยะ” สู่ “การบริจาคอาหาร” ของห้างสรรพสินค้าเป็นเส้นทางที่เริ่มจากปัญหาหน้างานเล็ก ๆ แล้วขยายสู่ระบบที่ซับซ้อนมากขึ้น เริ่มจากการจัดการกลิ่นและความสกปรกของขยะ การแยกขยะอินทรีย์เพื่อขาย การค้นพบว่ามีอาหารส่วนที่ยังบริโภคได้ การพยายามประสานกับเขตแต่ไม่สำเร็จ การจับมือกับ SOS การเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ และขยายสู่แผนงานคาร์บอนเครดิตในอนาคต เส้นทางทั้งหมดนี้สะท้อนว่าการจัดการขยะและอาหารส่วนเกินต้องอาศัยทั้งนวัตกรรม ความร่วมมือของเอกชน และการสนับสนุนจากภาครัฐในระดับนโยบายจึงจะเกิดผลอย่างยั่งยืน

ภาคผนวก ค

1. รายงานสรุปความคิดเห็นการประชุมรับฟังความคิดเห็นกลุ่มย่อย (Focus group)

โครงการพัฒนาร่างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร
ให้เป็นอนุบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. ....
วันพฤหัสที่ 27 พฤศจิกายน 2568 เวลา 09.00 – 12.00 น. ณ ณ โรงแรมดิเอมเมอร์รัล

การประชุมรับฟังความคิดเห็นกลุ่มย่อย (Focus group) เพื่อให้การจัดทำร่างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร ซึ่งเป็นอนุบัญญัติภายใต้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. ... มีความครบถ้วน รอบด้าน และสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะผู้วิจัยได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นแบบกลุ่มย่อย (Focus Group) เพื่อเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ข้อเสนอเชิงนโยบาย และประเด็นท้าทายจากการปฏิบัติจริง

รายละเอียดการประชุมสรุปได้ดังนี้

1. กำหนดการประชุม

เวลา	รายละเอียด
09.00 – 09.30 น.	ลงทะเบียน
09.30 – 09.50 น.	**เปิดการประชุมความคิดเห็นกลุ่มย่อยโครงการพัฒนาร่างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารให้เป็นอนุบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน พ.ศ. ....** โดย ดร.กิรติพงศ์ แนวมาลี และ ดร.สุจิตรา วาสนาดำรงดี
09.50 – 10.40 น.	**นำเสนอผลงานการศึกษาและข้อเสนอแนะเบื้องต้น** โดย คุณชณิสรา ดำคำ และ คุณธีรัตม์ เดชอิทธิกุล
10.40 – 10.55 น.	พักรับประทานอาหารว่าง
10.55 – 12.00 น.	เปิดรับฟังความคิดเห็น

2. ผู้เข้าร่วมประชุม

การประชุมรับฟังความคิดเห็นโครงการพัฒนาร่างกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร ผู้เข้าร่วมประชุม ทั้งหมด 51 คน จาก 32 หน่วยงานและคณะผู้จัดงาน 8 คน รวมทั้งสิ้น 59 คน รายละเอียดดังนี้

1)	คุณทวี อิ่มพูลทรัพย์	Scholars of Sustenance Thailand
2)	คุณนิพนธ์พันธุ์ ศศิธร	TDRI
3)	คุณนันทพร ตีระพงศ์ไพบูลย์	The Global Foodbanking Network
4)	คุณวิจารณ์ อินทรกำแหง	กรมควบคุมมลพิษ
5)	คุณวรรณนิสา วิบูลย์เชื้อ	กรมควบคุมมลพิษ
6)	คุณขนิษฐา หวงระย้า	กรมควบคุมมลพิษ
7)	คุณปาลิดา นันท์เดชขจร	กรมสรรพากร
8)	คุณบัณฑิต พฤกษ์คุ้มวงศ์	บริษัท ซีคอน ดีเวลลอปเมนท์ จำกัด (มหาชน)
9)	คุณหทัยรัตน์ พิเศษวิทย์	บริษัท ซีคอน ดีเวลลอปเมนท์ จำกัด (มหาชน)
10)	คุณเปรม ทรัพย์บุญเลิศมา	บริษัท ซีพี แอ็กซ์ตร้า จำกัด (มหาชน)
11)	คุณเสาวนีย์ จรัสเรืองชัย	บริษัท เซ็นทรัลพัฒนา จำกัด (มหาชน)
12)	คุณศิริรัตน์ ปิ่นรอด	บริษัท ดุสิตธานี จำกัด (มหาชน)
13)	คุณภาสินี คนงาม	บริษัท ฟู้ดแพชชั่น จำกัด
14)	คุณจักร บุญประสงค์	บริษัท อับราฮัม เวนเจอร์ส จำกัด
15)	คุณวลัยรัตน์ อภินัยนาถ	บริษัท อิออน (ไทยแลนด์) จำกัด
16)	คุณวรรณภา สุทธิประภา	บริษัท เอ็น. ซี. ซี. แมนเนจเม้นท์ แอนด์ ดิเวลลอปเม้น จำกัด
17)	คุณธัญญลักษณ์ ไพรวรรณ์	บริษัท เอ็น. ซี. ซี. แมนเนจเม้นท์ แอนด์ ดิเวลลอปเม้น จำกัด
18)	คุณลดารัตน์ ลือไธสง	บริษัท เอ็น. ซี. ซี. แมนเนจเม้นท์ แอนด์ ดิเวลลอปเม้น จำกัด
19)	คุณธนูเทพ ล้อสุวรรณ	บริษัท เอ็น. ซี. ซี. แมนเนจเม้นท์ แอนด์ ดิเวลลอปเม้น จำกัด
20)	คุณสุธี พงศาวิศาล	บริษัท เอ็น. ซี. ซี. แมนเนจเม้นท์ แอนด์ ดิเวลลอปเม้น จำกัด
21)	คุณธัญญรัตน์ สร้อยระย้า	บริษัท เอ็น. ซี. ซี. แมนเนจเม้นท์ แอนด์ ดิเวลลอปเม้น จำกัด
22)	คุณณัฐสุดา เพ็งโตวงษ์	บริษัท เอ็น. ซี. ซี. แมนเนจเม้นท์ แอนด์ ดิเวลลอปเม้น จำกัด
23)	คุณมนต์ชัย เตชะวรพงศ์	บริษัท เอ็มเค เรสโตรองต์ กรุ๊ป จำกัด (มหาชน)
24)	คุณวิมลวรรณ รุ่งขจรกลิ่น	บริษัท เอ็มเค เรสโตรองต์ กรุ๊ป จำกัด (มหาชน)
25)	คุณสุพัฒน์พงศ์ วิบูลสุนทรโรจน์	บริษัท เอ็มเค เรสโตรองต์ กรุ๊ป จำกัด (มหาชน)
26)	คุณปิยรัตน์ ชื่นพระแสง	มูลนิธิ วีวี แชร์
27)	คุณศริทร เมธีวัชรานนท์	มูลนิธิ วีวี แชร์
28)	คุณสุชญา สีสัย	ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์

29)	คุณทศพล ธิบัวพันธ์	ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน
30)	คุณณัชาภัทร อมรกุล	สถาบันพระปกเกล้า
31)	คุณสุภาภรณ์ เลขวัต	สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
32)	คุณณัฐหทัย สุทธิวงษ์	สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
33)	คุณพรนภา กิจรุ่งโรจนาพร	สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย
34)	คุณจุฑารัตน์ วงศ์สุวรรณ	สมาคมผู้ค้าปลีกไทย
35)	คุณวัชระ ดุลยาสิทธิพร	สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ
36)	ดร.ภูธน ไกรสุริยวงศ์	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
37)	คุณนิรมล สุธรรมกิจ	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
38)	คุณณัฐกร เครือหงส์	สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
39)	คุณวรางคณา ปัญญากรวงศ์	สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
40)	คุณปัทมาพร ประชุมรัตน์	สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
41)	คุณบุบผา เตชะภัทรพร	สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
42)	คุณอมรรัตน์ พิกุลน้อย	สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
43)	คุณศิริกาณจน์ วิเศษสุวรรณภูมิ	สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
44)	คุณชัญฐิศา ประพันธ์พจน์	สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
45)	คุณเจนจิรา ชาติบุตร	สำนักงานยุทธศาสตร์จัดการมูลฝอย สำนักสิ่งแวดล้อม กทม.
46)	คุณวันทนา วุฒิยิ่งยง	สำนักงานยุทธศาสตร์และนวัตกรรม สำนักสิ่งแวดล้อม กทม.
47)	คุณภิญญาภาษร พวงจิก	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
48)	คุณภีชนิกา ภูมิฤทธิกุล	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
49)	คุณโสภาวดี สุวรรณมิ่ง	สำนักงานพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร
50)	คุณสุทธิสาร แก้วดี	สำนักสิ่งแวดล้อมกรุงเทพมหานคร
51)	คุณจิณณพัต เพ็งนรพัฒน์	องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน)

คณะผู้จัดงาน

1)	ดร.กิรติพงศ์ แนวมาลี	TDRI
2)	ดร.สุจิตรา วาสนาดำรงดี	สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3)	คุณชณิสรา ดำคำ	TDRI
4)	คุณภูมิจิต ศรีอุดมขจร	TDRI
5)	คุณธีรัตม์ เดชอิทธิกุล	TDRI
6)	คุณปั้นฝัน มโนธรา	TDRI
7)	คุณนิฐิดา กุลจิตติโสภา	สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
8)	คุณศิราภรณ์ ธูปเทียน	TDRI

รูปภาพการประชุมรับฟังความคิดเห็นกลุ่มย่อย (Focus group) ที่ 1.1



รูปภาพการประชุมรับฟังความคิดเห็นกลุ่มย่อย (Focus group) ที่ 1.2



รูปภาพการประชุมรับฟังความคิดเห็นกลุ่มย่อย (Focus group) ที่ 1.3



รูปภาพการประชุมรับฟังความคิดเห็นกลุ่มย่อย (Focus group) ที่ 1.4



รูปภาพการประชุมรับฟังความคิดเห็นกลุ่มย่อย (Focus group) ที่ 1.5



รูปภาพการประชุมรับฟังความคิดเห็นกลุ่มย่อย (Focus group) ที่ 1.6



3. สรุปประเด็นการรับฟังความคิดเห็น

การประชุมครั้งนี้แบ่งผู้เข้าร่วมออกเป็น 6 กลุ่ม โดยมีสาระสำคัญจากการรับฟังความคิดเห็นสรุปได้ดังต่อไปนี้

ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มที่ 1

1. ท่านคิดว่าควรบรรจุเรื่องการจัดการอาหารส่วนเกินไว้ใน พ.ร.บ. เศรษฐกิจหมุนเวียน หรือควรออกกฎหมายฉบับเฉพาะ เช่น กฎหมาย Good Samaritan Food Donation

ผู้เข้าร่วมประชุมจากกลุ่มนี้ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคเอ็นจีโอและภาครัฐ เช่น สวทช. SOS กรมสรรพากร และ TGO โดยข้อเสนอหลักของกลุ่มคือ การพิจารณาว่า “กฎหมายควรอยู่ใน พ.ร.บ. เศรษฐกิจหมุนเวียนหรือควรแยกเป็นกฎหมายเฉพาะ” ไม่อาจมองเพียงด้านเนื้อหา แต่ต้องเริ่มจากการตั้งคำถามสำคัญที่สุดว่า “ใครคือเจ้าภาพหลักของประเทศในเรื่องนี้?”

ผู้เข้าร่วมเห็นตรงกันว่า ความล่าช้าและความไม่ต่อเนื่องของการจัดการอาหารส่วนเกินในอดีตเกิดจากปัญหา การไม่มีเจ้าภาพที่เข้มแข็งและชัดเจน มีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องจนเกิดความเห็นไม่ตรงกัน การตัดสินใจล่าช้า และระบบกำกับดูแลไม่เป็นเอกภาพ ดังนั้น กลุ่มจึงเสนอว่า การออกกฎหมายเฉพาะน่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกว่า เพราะทำให้สามารถกำหนด “หน่วยงานเจ้าภาพเพียงหนึ่งเดียว” ที่มีความรับผิดชอบชัดเจน มีอำนาจตัดสินใจ และสามารถขับเคลื่อนงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ยังไม่ได้มีข้อสรุปว่ากระทรวงใดควรเป็นเจ้าภาพ ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.), กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ (พม.), หรือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่กลุ่มเห็นว่า การแยกเป็นกฎหมายเฉพาะจะช่วยให้เลือกเจ้าภาพที่เหมาะสมและสร้างโครงสร้างบริหารงานที่ไม่ซ้ำซ้อนกับกฎหมายแม่กลุ่มอื่น

โดยสรุป กลุ่มนี้มีข้อเสนอสำคัญว่า กฎหมายควรแยกจาก พ.ร.บ.เศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อให้เกิดโครงสร้างเจ้าภาพที่ชัดเจน ลดความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน และทำให้การตัดสินใจด้านนโยบายมีความรวดเร็วและมีเอกภาพมากขึ้น

2. ท่านคิดว่าร่างกฎหมายที่คณะผู้วิจัยนำเสนอยังขาดประเด็นสำคัญใดที่ควรเพิ่มเติมหรือพิจารณาเป็นพิเศษบ้าง

ผู้เข้าร่วมประชุมเสนอว่า ร่างกฎหมายที่คณะผู้วิจัยนำเสนอควรเปิดให้มีการ เชิญภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เช่น กรมสรรพากร กรมควบคุมมลพิษ องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (อบก.) รวมถึงภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานจริง เหตุผลสำคัญคือ หากร่างกฎหมายถูกผลักดันจากเพียงภาคส่วนเดียว ความครอบคลุมของเนื้อหาอาจไม่เพียงพอ และอาจทำให้ไม่สามารถผลักดันกฎหมายผ่านรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ การมีหลายฝ่ายร่วมกันร่างจะเพิ่มความรอบด้าน และทำให้มีกลุ่มสนับสนุนที่เข้มแข็งในกระบวนการผลักดันกฎหมาย

ผู้แทนจาก อบก. ได้นำเสนอว่า ปัจจุบันมีการพัฒนา methodology สำหรับคาร์บอนเครดิตจากการ “ส่งต่ออาหาร” ร่วมกับ สวทช. ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการได้รับคาร์บอนเครดิตจากการลด

ขยะอาหาร อย่างไรก็ดี คาร์บอนเครดิตมีหลักการสำคัญคือ “additionality” หมายความว่ากิจกรรมนั้นต้องเกิดขึ้นเพิ่มเติม ไม่ได้เกิดเพราะถูกกฎหมายบังคับ หากร่าง พ.ร.บ. กำหนดให้ผู้ประกอบการต้อง “บริจาค” หรือจัดการอาหารส่วนเกินตามกฎหมาย กิจกรรมเหล่านั้นจะไม่สามารถนับเป็นคาร์บอนเครดิตได้อีกต่อไป ผู้เข้าร่วมจึงเสนอว่าควรออกแบบกฎหมายและถ้อยคำให้ระมัดระวัง เพื่อไม่ให้ตัดโอกาสของธุรกิจในการเข้าถึงประโยชน์จากระบบคาร์บอนเครดิตในอนาคต

อีกประเด็นที่ผู้เข้าร่วมเสนออย่างมีนัยสำคัญคือ การใช้คำว่า “บริจาค” (donation) อาจสร้างปัญหาในการตีความเชิงกฎหมายและการกำกับดูแล เพราะคำว่า “บริจาค” ทำให้กิจกรรมถูกมองเป็นการทำเพื่อสังคมหรือเป็นสาธารณประโยชน์ตามความเข้าใจของกฎหมายปัจจุบัน ทั้งที่ในทางปฏิบัติการจัดการอาหารส่วนเกินเป็นกิจกรรมที่ทุกธุรกิจต้องเผชิญอยู่แล้ว—เมื่ออาหารขายไม่ทัน ธุรกิจต้องตัดสินใจว่าจะ “ทำลาย” หรือ “ส่งต่อ” การใช้คำว่า “บริจาค” อาจทำให้ภาครัฐมองกิจกรรมนี้เป็นภาระหรือเป็น “สิ่งที่ผู้ประกอบการทำเพื่อขอสิทธิประโยชน์” มากกว่าจะมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดการอาหารตามปกติ ดังนั้นจึงเสนอให้มีการเปลี่ยนคำ หรือเพิ่มคีย์เวิร์ดใหม่ เช่น “การส่งต่ออาหาร” เพื่อสะท้อนกิจกรรมเชิงระบบมากกว่าเน้นมิติความเป็นการกุศล

โดยสรุป กลุ่มนี้เสนอ 3 ประเด็นสำคัญที่ควรเพิ่มในกฎหมาย ได้แก่

ต้องมีการร่างกฎหมายแบบมีส่วนร่วมจากหน่วยงานรัฐและผู้ประกอบการเพื่อให้เกิดความครอบคลุม

ต้องพิจารณาผลกระทบต่อคาร์บอนเครดิตและหลักการ additionality หากมีข้อบังคับเรื่องการบริจาคอาหาร

ควรทบทวนถ้อยคำในกฎหมาย โดยหลีกเลี่ยงคำว่า “บริจาค” และพิจารณาใช้คำว่า “ส่งต่ออาหาร” เพื่อให้สอดคล้องกับความจริงทางปฏิบัติและไม่สร้างภาระตีความทางกฎหมายในอนาคต

3. ท่านคิดว่าองค์กรตัวกลางผู้รับบริจาคอาหารควรดำเนินการโดยภาคเอกชนที่รัฐสนับสนุน หรือควรให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง

ผู้เข้าร่วมประชุมในกลุ่มนี้เห็นว่า “รูปแบบองค์กรตัวกลาง” จำเป็นต้องออกแบบให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ (location-based model) คล้ายกับที่หลายกลุ่มก่อนหน้าเสนอ แต่เมื่อมาถึงการตัดสินใจกลุ่มนี้เห็นพ้องว่า ควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินงานหลัก เนื่องจากภาคเอกชนมีความคล่องตัว เชี่ยวชาญเชิงปฏิบัติ และสามารถพัฒนารูปแบบงานให้ตอบโจทย์พื้นที่ได้รวดเร็วกว่า อย่างไรก็ดี องค์กรกลางเอกชนที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีระบบสนับสนุนจากภาครัฐในบางรูปแบบ เพื่อให้ทำงานได้อย่างยั่งยืนและขยายผลได้ทั่วประเทศ

อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าร่วมย้ำชัดว่า การใช้คำว่า “เอกชนที่รัฐสนับสนุน” อาจไม่เหมาะสม เพราะในทางปฏิบัติไทยไม่เคยมีบริษัทเอกชนที่ตั้งขึ้นมาแล้วได้รับงบสนับสนุนโดยตรงจากรัฐในลักษณะนั้น จึงควรปรับถ้อยคำใหม่ให้ตรงกับข้อเท็จจริงมากกว่า โดยข้อเสนอคือให้ใช้คำว่า “เอกชนที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนที่เกี่ยวข้อง” ซึ่งอาจเป็นกองทุนภายใต้กระทรวงต่าง ๆ เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อม

กองทุนภายใต้กระทรวง พม. หรือกองทุนเฉพาะอื่น ๆ ที่มีศักยภาพในการสนับสนุนด้านการจัดการอาหารส่วนเกิน

ประเด็นสำคัญที่ผู้เข้าร่วมเน้นคือ ปัจจุบันกองทุนหลายแห่ง “ไม่มีวัตถุประสงค์ชัดเจน” ว่าสามารถนำเงินมาสนับสนุนให้เอกชนทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางด้านอาหารส่วนเกินได้หรือไม่ ทำให้แม้จะมีกองทุนอยู่ แต่ก็ไม่สามารถใช้ได้จริง เนื่องจากอาจขัดวัตถุประสงค์เดิมของกองทุน ดังนั้น หากต้องการให้เอกชนทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางโดยได้รับการสนับสนุนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จำเป็นต้อง ปรับแก้หรือกำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนให้ชัดเจน ว่าเงินสามารถนำมาใช้เพื่อสนับสนุนงานด้าน

การรับ

ส่งต่ออาหารส่วนเกิน

การจัดการขยะอาหาร

การเป็นศูนย์กลางประสานงาน

การเป็นหน่วยปฏิบัติรูปแบบใหม่ที่รองรับระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน

โดยสรุป กลุ่มนี้เสนอว่า องค์กรตัวกลางควรเป็น เอกชนที่มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน แต่รัฐต้องสนับสนุนผ่านกองทุนที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจน ไม่ใช่รูปแบบ “เอกชนที่รัฐสนับสนุน” แบบกว้าง ๆ ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นจริงในบริบทไทย การปรับถ้อยคำและฐานกฎหมายของกองทุนจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการทำให้ระบบองค์กรกลางเกิดขึ้นได้จริงและยั่งยืน

4. มีท่านคิดว่านอกจากการออกกฎหมาย ภาครัฐควรมีบทบาทอย่างไรในการส่งเสริม และสร้างแรงจูงใจการใช้ประโยชน์จากขยะอาหารก่อนนำไปฝังกลบ เช่น ระบบเก็บค่าธรรมเนียมขยะตามปริมาณที่ทิ้งจริง (Pay As You Throw: PAYT)

ผู้เข้าร่วมประชุมสะท้อนว่า แม้ภาครัฐจะมีการออกนโยบายสนับสนุนหลายรูปแบบอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นมาตรการภาษีหรือโครงการส่งเสริมด้านสิ่งแวดล้อม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า มีผู้ใช้สิทธิน้อยมาก ปัญหาจึงไม่ได้อยู่ที่ “ภาครัฐไม่มีมาตรการ” แต่เป็นเพราะ กลุ่มเป้าหมายไม่รู้ว่ามีมาตรการอยู่ หรือไม่เข้าใจวิธีเข้าถึงผลประโยชน์นั้น ทำให้มาตรการเดิมไม่มีผลงานเพียงพอ ส่งผลต่อความสามารถของรัฐในการออกมาตรการใหม่เพิ่มเติม เพราะเมื่อข้อมูลการใช้สิทธิในอดีตไม่ดี รัฐก็ยิ่งลังเลที่จะออกสิทธิประโยชน์หรือมาตรการใหม่ ๆ

ข้อเสนอสำคัญจากกลุ่มจึงคือ ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับ การประชาสัมพันธ์เชิงรุกและทั่วถึงมากกว่าที่เป็นอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการสื่อสารผ่านช่องทางราชการ การให้ข้อมูลผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือความร่วมมือกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เพื่อให้ผู้ประกอบการและประชาชนรู้ว่า “สิทธิหรือนโยบายอะไรมีอยู่แล้ว และใช้อย่างไร” หากสื่อสารได้ทั่วถึง มาตรการเดิมหลายอย่างอาจให้ผลเต็มที่โดยไม่ต้องรอออกกฎหมายใหม่เสมอไป

ผู้เข้าร่วมยังเสนอว่า การประชาสัมพันธ์ที่ดีจะช่วยให้มาตรการที่มีอยู่ เช่น การลดหย่อนภาษี หรือการสนับสนุนกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม มีจำนวนผู้ใช้เพิ่มขึ้น ส่งผลให้รัฐสามารถประเมินผลและขยายมาตรการได้ชัดเจนขึ้น โดยไม่ติดข้อจำกัดเรื่อง “ผลประกอบการไม่ดี” ของนโยบายเดิม

ท้ายที่สุด มีการกล่าวเสริมเกี่ยวกับประเด็น คาร์บอนเครดิต ว่าหากมีการออกแบบระบบสนับสนุนหรือการใช้ประโยชน์จากขยะอาหารที่สามารถนับเป็นคาร์บอนเครดิตได้ ก็ควรประชาสัมพันธ์ด้วยเช่นกัน เพื่อให้ภาคธุรกิจตระหนักถึงประโยชน์และเข้าร่วมมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐมีความยั่งยืนและเกิดผลจริงในทางปฏิบัติ

ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มที่ 2

1. ท่านคิดว่าควรบรรจุเรื่องการจัดการอาหารส่วนเกินไว้ใน พ.ร.บ. เศรษฐกิจหมุนเวียน หรือควรออกกฎหมายฉบับเฉพาะ เช่น กฎหมาย Good Samaritan Food Donation

ผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ควรบรรจุเรื่องการจัดการอาหารส่วนเกินไว้ใน พ.ร.บ. เศรษฐกิจหมุนเวียน โดยให้เหตุผลว่า กฎหมายหลักนี้สามารถทำหน้าที่เป็น กรอบนโยบายระดับชาติ ช่วยให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าใจทิศทางและแนวทางการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน อีกทั้งช่วยเชื่อมโยงมาตรการต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องในระบบเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ผู้เข้าร่วมยังเสนอให้พิจารณา ความเร่งด่วนและระยะเวลาในการตรากฎหมายควบคู่กัน เนื่องจากบางประเด็น เช่น ความคุ้มครองผู้บริจาคและตัวกลางผู้รับบริจาค (Good Samaritan–type protection) อาจยังไม่ใช่ประเด็นเร่งด่วนในบริบทการบริจาคอาหารส่วนเกินของไทยในปัจจุบัน หากต้องการความรวดเร็วหรือการแก้ไขเฉพาะจุด อาจพิจารณาการออกกฎหมายเฉพาะเพิ่มเติมได้

ผู้เข้าร่วมยังสะท้อนข้อกังวลว่า หากกำหนดสาระมากเกินไปภายใต้ พ.ร.บ.เศรษฐกิจหมุนเวียน อาจทำให้เกิด ความซ้ำซ้อนหรือทับซ้อนกับกฎหมายอื่น ที่มีอยู่แล้ว จึงควรออกแบบให้เป็นกฎหมาย “กรอบ” ที่ชัดเจน และใช้กฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายเฉพาะด้านเป็นเครื่องมือดำเนินการในรายละเอียดต่อไป

2. ท่านคิดว่าร่างกฎหมายที่คณะผู้วิจัยนำเสนอยังขาดประเด็นสำคัญใดที่ควรเพิ่มเติมหรือพิจารณาเป็นพิเศษบ้าง

ผู้เข้าร่วมประชุมสะท้อนว่า ร่างกฎหมายยัง ขาดกลไกด้านแรงจูงใจ (incentives) ที่ตอบโจทย์ผู้ประกอบการในแต่ละระดับของกิจการ ซึ่งมีแรงขับเคลื่อนไม่เหมือนกัน สาขาให้ความสำคัญกับยอดขายเป็นหลัก จึงไม่มีกลไกจูงใจให้บริจาคอาหารส่วนเกิน หากมีแรงจูงใจจากภายนอก เช่น รางวัลหรือการรับรอง อาจช่วยส่งเสริมให้สาขาปฏิบัติตาม ส่วนสำนักงานใหญ่จะตอบสนองมากขึ้นหากได้รับ แรงจูงใจทางภาษี เช่น การหักลดหย่อนค่าใช้จ่ายด้านฮาร์ดแวร์หรือซอฟต์แวร์ ที่ใช้ในการบริหารจัดการอาหารส่วนเกิน

ผู้เข้าร่วมยังเห็นว่า ภาคเอกชนจำนวนมากมีความพร้อมด้านระบบ แต่ติดข้อจำกัดด้านเงินทุน จึงควรมีกองทุนสนับสนุนจากภาครัฐ หรือหากรัฐมีงบไม่เพียงพอ อาจใช้กลไกสนับสนุนจากธนาคารหรือภาคการเงินเป็นทางเลือกเสริม

ในประเด็น มาตรการภาษี ผู้เข้าร่วมชี้ว่า การหักลดหย่อน “ค่าอบรมพนักงาน” เป็นมาตรการที่เป็นประโยชน์และใช้ได้จริงมากกว่า การสนับสนุนค่าเครื่องย่อยขยะ เนื่องจากเครื่องย่อยขยะไม่สอดคล้องกับลักษณะธุรกิจ และขาดพื้นที่รองรับ

นอกจากมาตรการทางกฎหมาย ผู้เข้าร่วมเสนอให้มี การสื่อสารสาธารณะ เพื่อสร้างความเข้าใจทั้งในภาคธุรกิจและประชาชน

ควรคำนึงถึง ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น โดยอาจกำหนดบทบัญญัติให้ พ.ร.บ. ฉบับใหม่มีอำนาจเหนือกฎหมายที่ขัดหรือแย้ง เพื่อให้การบังคับใช้มีความชัดเจน

ผู้เข้าร่วมยังเน้นความสำคัญของ “ความต่อเนื่องของนโยบาย” เพื่อไม่ให้ผลักภาระให้เอกชนโดยไม่มีแนวทางสนับสนุนที่มั่นคง และเสนอว่า หากกฎหมายยังไม่มีมาตรการให้ประโยชน์ที่เพียงพอ ไม่ควรกำหนดบทลงโทษที่เข้มงวด เพราะอาจสร้างความไม่สมดุลระหว่างหน้าที่และแรงจูงใจในการปฏิบัติตาม

3. ท่านคิดว่าองค์กรตัวกลางผู้รับบริจาคอาหารควรดำเนินการโดยภาคเอกชนที่รัฐสนับสนุน หรือควรให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง

ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นพ้องว่า บทบาทหลักของ ภาครัฐควรอยู่ที่การกำกับ ดูแล และกำหนดมาตรฐาน มากกว่าการลงไปดำเนินการเองโดยตรง ขณะที่การดำเนินงานในระดับปฏิบัติ เช่น การรับ–กระจายอาหารส่วนเกิน ควรเปิดโอกาสให้ มูลนิธิหรือองค์กรภาคเอกชน เป็นผู้ทำงานหลัก ภายใต้ระบบการ “รับรององค์กรตัวกลาง” โดยรัฐ เพื่อให้ภาครัฐมีอำนาจตรวจสอบและควบคุมคุณภาพการดำเนินงานได้อย่างเหมาะสม

ผู้เข้าร่วมยังเสนอให้ภาครัฐทำหน้าที่เป็น ผู้ประสานงานกลาง โดยเฉพาะในงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน “กลุ่มเปราะบาง” และการจัดลำดับความจำเป็นของผู้รับประโยชน์ รวมถึงการเชื่อมโยงระหว่างผู้บริจาค–ผู้รับ–ตัวกลาง เพื่อสร้างระบบที่โปร่งใสและตรวจสอบได้

อีกประเด็นสำคัญคือเรื่อง ฐานข้อมูลกลาง ผู้เข้าร่วมตั้งข้อสังเกตว่าควรมีหน่วยงานที่มีความเป็นกลางและมีความน่าเชื่อถือในการจัดเก็บและตรวจสอบข้อมูล เช่น การบันทึกปริมาณอาหารบริจาคเพื่อนำไปใช้ในกระบวนการภาษีของกรมสรรพากร หรือการประเมินผลนโยบายด้านสังคมของภาครัฐ

ผู้เข้าร่วมยังเน้นว่า หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการอบรมและพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการจัดการอาหารส่วนเกิน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดความเหลื่อมล้ำด้านความเข้าใจระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

4. มีท่านคิดว่านอกจากการออกกฎหมาย ภาครัฐควรมีบทบาทอย่างไรในการส่งเสริม และสร้างแรงจูงใจการใช้ประโยชน์จากขยะอาหารก่อนนำไปฝังกลบ เช่น ระบบเก็บค่าธรรมเนียมขยะตามปริมาณที่ทิ้งจริง (Pay As You Throw: PAYT)

ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่าบทบาทของภาครัฐไม่ควรจำกัดอยู่ที่การออกกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องมีมาตรการสร้างแรงจูงใจ ที่ทำให้ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะ “สาขา” ของธุรกิจค้าปลีกและธุรกิจบริการอาหาร ขับเคลื่อนการลดขยะอาหารอย่างจริงจัง

หนึ่งในกลไกที่ผู้เข้าร่วมให้ความสนใจคือ ระบบเก็บค่าธรรมเนียมขยะตามปริมาณที่ทิ้งจริง (Pay As You Throw – PAYT) ซึ่งหากนำไปใช้จริงจะทำให้สาขามีแรงจูงใจในการลดปริมาณขยะอาหาร เพราะค่าธรรมเนียมที่เพิ่มขึ้นตามปริมาณขยะกลายเป็นต้นทุนตรง หากรัฐมีหนังสือแจ้ง หรือประกาศอย่างเป็นทางการว่าค่าธรรมเนียมจะเพิ่มขึ้นตามปริมาณการทิ้ง จะยิ่งเป็นแรงผลักดันจากภายนอกที่มีผลต่อการเปลี่ยนพฤติกรรมอย่างมาก

ผู้เข้าร่วมยังเสนอว่า ควรมี มาตรการสนับสนุนเชิงบวกสำหรับผู้ประกอบการที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น

หาก ห้างสรรพสินค้า หรือศูนย์การค้า สามารถดำเนินงานจนเป็น “Zero Waste” หรือใกล้เคียง Zero Waste ควรได้รับมาตรการสนับสนุนบางรูปแบบ เช่น

- การรับรองมาตรฐาน
- สิทธิประโยชน์ทางภาษี
- การประชาสัมพันธ์หรือรางวัลระดับประเทศ

การให้คะแนนความยั่งยืนในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ มาตรการดังกล่าวจะช่วยสร้างแรงจูงใจเชิงบวกให้ภาคธุรกิจทำมากกว่า “ขั้นต่ำตามกฎหมาย” และทำให้แนวทางลดขยะอาหารเกิดผลเป็นรูปธรรมในภาพรวมของประเทศ

โดยสรุป ผู้เข้าร่วมมีมุมมองสอดคล้องกันว่า แรงจูงใจเชิงบวก + แรงกดดันเชิงเศรษฐศาสตร์ เช่น PAYT จะช่วยให้การใช้ประโยชน์จากขยะอาหารก่อนฝังกลบเกิดขึ้นจริงในระดับพื้นที่ และสอดคล้องกับเป้าหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนของประเทศ

ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มที่ 3

1. ท่านคิดว่าควรบรรจุเรื่องการจัดการอาหารส่วนเกินไว้ใน พ.ร.บ. เศรษฐกิจหมุนเวียน หรือควรออกกฎหมายฉบับเฉพาะ เช่น กฎหมาย Good Samaritan Food Donation

ผู้เข้าร่วมประชุมในกลุ่มนี้มีความเห็นว่า ควรออกกฎหมายเฉพาะด้านการจัดการอาหารส่วนเกิน เช่น กฎหมายลักษณะเดียวกับ *Good Samaritan Food Donation* เนื่องจากสามารถตราและบังคับใช้ได้รวดเร็วกว่า ช่วยให้มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริจาคและการจัดการอาหารส่วนเกินเริ่มดำเนินการได้โดยไม่ต้องรอการจัดทำร่างกฎหมายใหญ่ที่ใช้เวลานานกว่า

อย่างไรก็ดี ผู้เข้าร่วมเน้นว่ากฎหมายเฉพาะดังกล่าวควรมี การเชื่อมโยงกับ พ.ร.บ. ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อให้กรอบกฎหมายทั้งสองส่วนทำงานสอดประสานกัน ไม่เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหรือบทบาทหน่วยงาน และเพื่อให้มาตรการด้านการจัดการอาหารส่วนเกินถูกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนของประเทศอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ.

2. ท่านคิดว่าร่างกฎหมายที่คณะผู้วิจัยนำเสนอยังขาดประเด็นสำคัญใดที่ควรเพิ่มเติมหรือพิจารณาเป็นพิเศษบ้าง

ผู้เข้าร่วมประชุมเสนอประเด็นที่ควรเพิ่มเติมหรือพิจารณาเป็นพิเศษ ดังนี้

เสริมอำนาจให้หน่วยงานท้องถิ่นออกแบบระบบจัดการขยะที่เหมาะกับพื้นที่ ผู้เข้าร่วมเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต. / เทศบาล) ควรมีอำนาจในการออกแบบระบบจัดการขยะอาหารในพื้นที่ของตน เนื่องจากชนิด ปริมาณ และลักษณะขยะอาหารแตกต่างกันไปตามภูมิภาคและลักษณะชุมชน การให้อำนาจท้องถิ่นจะทำให้มาตรการมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับบริบทจริงมากขึ้น

เชื่อมโยงกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นที่ก่อให้เกิดอาหารส่วนเกินตั้งแต่ต้นทาง ผู้เข้าร่วมเสนอว่า กฎหมายควรครอบคลุม stakeholders ที่เกี่ยวข้อง “ตั้งแต่ต้นทาง” เช่น เกษตรกร ชาวสวน พ่อค้าผักผลไม้ ที่มักมีผลผลิตส่วนเกินหรือสินค้าที่ไม่สามารถขายได้ หากกฎหมายไม่ครอบคลุมกลุ่มเหล่านี้ ระบบการจัดการอาหารส่วนเกินจะไม่ครบวงจร

กำหนดความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายในห่วงโซ่อย่างชัดเจน ผู้เข้าร่วมชี้ว่า ในกรณีของศูนย์การค้าหรือห้างสรรพสินค้า ซึ่งต้องรวบรวมขยะอาหารหรืออาหารส่วนเกินจากผู้เช่า (ร้านอาหารหลายรายภายในพื้นที่เดียวกัน) จำเป็นต้องกำหนดให้ชัดว่า “ใครมีหน้าที่ในขั้นตอนใด”

ร้านอาหารต้นทางต้องรับผิดชอบอย่างไร

ศูนย์การค้า/พื้นที่กลางต้องดูแลในส่วนใด

ตัวกลางผู้รับบริจาคต้องรับผิดชอบในขั้นตอนใด

การกำหนดความรับผิดชอบอย่างชัดเจนจะช่วยลดช่องว่างกฎหมายและลดปัญหาการผลักภาระระหว่างหน่วยงานหรือผู้ประกอบการ

3. ท่านคิดว่าองค์กรตัวกลางผู้รับบริจาคอาหารควรดำเนินการโดยภาคเอกชนที่รัฐสนับสนุน หรือควรให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง

ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่า องค์กรตัวกลางควรดำเนินการโดยภาคเอกชน ซึ่งมีความคล่องตัวและความสามารถในการจัดการอาหารส่วนเกินได้มีประสิทธิภาพมากกว่า อย่างไรก็ดี ภาครัฐควรมีบทบาทสำคัญในด้าน การกำกับดูแลผ่านระบบใบอนุญาต เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงานมีมาตรฐาน โปร่งใส และตรวจสอบได้

ผู้เข้าร่วมยังเห็นว่า การให้ภาคเอกชนรับบทบาทหลัก โดยมีกรอบกำกับจากภาครัฐ จะเปิดพื้นที่ให้ หน่วยงานหลากหลาย สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ เช่น

มหาวิทยาลัย

มูลนิธิหรือองค์กรสาธารณประโยชน์

หน่วยงานภาครัฐบางประเภท เช่น เรือนจำ (ราชทัณฑ์) ซึ่งอาจนำกิจกรรมบริหารจัดการอาหารส่วนเกินไปเชื่อมโยงกับการฝึกอาชีพให้ผู้ต้องขัง

แนวคิดนี้จะช่วยให้เกิด ระบบตัวกลางที่มีประสิทธิภาพและมีศักยภาพในการขยายผล ขณะเดียวกันยังสามารถสร้างประโยชน์ทางสังคมควบคู่ไปด้วย

4. มีท่านคิดว่านอกจากการออกกฎหมาย ภาครัฐควรมีบทบาทอย่างไรในการส่งเสริม และสร้างแรงจูงใจการใช้ประโยชน์จากขยะอาหารก่อนนำไปฝังกลบ เช่น ระบบเก็บค่าธรรมเนียมขยะตามปริมาณที่ทิ้งจริง (Pay As You Throw: PAYT)

ด้านการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากขยะอาหาร ผู้เข้าร่วมประชุมเสนอว่าภาครัฐควรมีบทบาทที่มากกว่าการตรากฎหมาย โดยเฉพาะการกำหนด KPI ด้านการจัดการอาหารส่วนเกินให้แก่หน่วยงานรัฐทั้งในระดับกลางและระดับท้องถิ่น เพื่อให้เกิดแรงจูงใจเชิงสถาบัน หน่วยงานที่มีตัวชี้วัดชัดเจนจะมีความกล้าในการดำเนินนโยบายมากขึ้น สามารถออกมาตรการในพื้นที่ได้อย่างจริงจัง และทำให้ระบบการจัดการขยะอาหารมีประสิทธิภาพมากกว่ารูปแบบสมัครใจหรือทำตามความพร้อมของแต่ละพื้นที่เพียงลำพัง

นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมยังสนับสนุนการนำระบบ Pay As You Throw (PAYT) มาใช้ในฐานะมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่จะกระตุ้นให้ผู้ประกอบการลดการทิ้งขยะอาหาร เนื่องจากค่าธรรมเนียมที่สูงขึ้นตามปริมาณขยะที่ทิ้งจะก่อให้เกิดต้นทุนจริงต่อธุรกิจ อย่างไรก็ดี ผู้เข้าร่วมมองว่าหากจะใช้ PAYT อย่างได้ผล จำเป็นต้องมี “บทลงโทษที่สมดุล” สำหรับผู้ที่ไม่ปรับตัวหรือหลีกเลี่ยงการจัดการอย่างเหมาะสม เพื่อให้ PAYT ไม่กลายเป็นมาตรการเชิงสมัครใจ แต่เป็นกลไกที่มีพลังบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

ผู้เข้าร่วมยังตั้งข้อสังเกตว่า แรงจูงใจด้านภาษี โดยเฉพาะในส่วนของ VAT สำหรับอาหารบริจาคอาจยังไม่ครอบคลุมกรณีการจัดการขยะอาหารรูปแบบอื่น เช่น การแปรรูปขยะอาหารให้เป็นของเหลวหรือการรีไซเคิลประเภทต่าง ๆ ซึ่งมีต้นทุนและอุปกรณ์เฉพาะทาง ดังนั้น ควรออกแบบแรงจูงใจที่ครอบคลุมลักษณะการจัดการขยะที่หลากหลาย โดยเฉพาะมาตรการด้านการลงทุน เช่น สิทธิประโยชน์สำหรับการจัดซื้ออุปกรณ์ เทคโนโลยี ระบบคัดแยก หรือการใช้แรงงานเฉพาะด้าน เพื่อให้ธุรกิจมีแรงจูงใจเชิงเศรษฐศาสตร์เพียงพอในการปรับเปลี่ยนระบบภายใน

โดยรวม ผู้เข้าร่วมมองว่าการขับเคลื่อนการใช้ประโยชน์จากขยะอาหารให้ได้ผลนั้น ต้องอาศัยทั้งแรงจูงใจเชิงบวก แรงกดดันทางเศรษฐศาสตร์ และการสร้างระบบประเมินผลในหน่วยงานรัฐควบคู่กัน ซึ่งจะทำให้มาตรการด้านขยะอาหารเกิดผลจริงทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ.

Incentive ที่เกี่ยวกับ carbon footprint reduction เนื่องจากการบริจาคอาหารหรือการลดขยะอาหารช่วยลด CO_2 จึงสามารถเป็น indicator ที่ครอบคลุมได้

ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มที่ 4

1. ท่านคิดว่าควรบรรจุเรื่องการจัดการอาหารส่วนเกินไว้ใน พ.ร.บ. เศรษฐกิจหมุนเวียน หรือควรออกกฎหมายฉบับเฉพาะ เช่น กฎหมาย Good Samaritan Food Donation

ผู้เข้าร่วมประชุมในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การออกเป็น “กฎหมายเฉพาะ” เกี่ยวกับการจัดการอาหารส่วนเกิน จะมีความชัดเจน ตรงประเด็น และสามารถกำหนดกลไกในรายละเอียดได้ดีกว่าทั้งในส่วนของมาตรการจัดการ ความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้อง และกลไกสนับสนุนต่าง ๆ การมี พ.ร.บ. เฉพาะจะทำให้ผู้ปฏิบัติทราบขอบเขต หน้าที่ และมาตรฐานได้ชัดเจน ไม่ต้องอิงจากกฎหมายทั่วไปที่อาจคลุมเครือหรือไม่ได้ออกแบบมาเพื่อรองรับประเด็นอาหารส่วนเกินโดยตรง

อย่างไรก็ดี สมาชิกกลุ่มก็แลกเปลี่ยนกันถึง “ผลกระทบด้านความกระจัดกระจายของระบบกฎหมาย” หากเลือกออกกฎหมายเฉพาะมากเกินไป ตัวอย่างเช่น หากเริ่มแยกเรื่องอาหารส่วนเกินออกเป็นกฎหมายเฉพาะ อาจนำไปสู่การเรียกร้องให้แยกกฎหมายด้านอื่นของเศรษฐกิจหมุนเวียนออกเป็นกฎหมายเฉพาะเช่นกัน ทำให้ในอนาคตอาจมี พ.ร.บ. หลายฉบับสำหรับสินค้าแต่ละประเภท ซึ่งอาจสร้างความซ้ำซ้อนรวมถึงความยุ่งยากต่อการบังคับใช้ในภาพรวมของประเทศ

ในกลุ่มยังมีข้อเสนอเชิงทางเลือกว่า อาจไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายเฉพาะใหม่ทันที แต่สามารถ “ปรับแก้กฎหมายที่มีอยู่แล้ว” ให้รองรับบทบาทด้านอาหารส่วนเกินได้มากขึ้น เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข ซึ่งปัจจุบันให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะมูลฝอย หากแก้ไขเพิ่มเติมให้ครอบคลุมบทบาทและภารกิจเกี่ยวกับการจัดการอาหารส่วนเกินอาจเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการนำประเด็นนี้เข้าสู่ระบบกฎหมายโดยไม่ต้องออก พ.ร.บ. ใหม่

อย่างไรก็ดี ผู้เข้าร่วมยังตั้งข้อกังวลว่า การปรับแก้กฎหมายเดิมอาจมีข้อจำกัดทั้งเชิงเนื้อหาและโครงสร้างกฎหมาย เช่น อาจไม่สามารถเพิ่มกลไกหรือมาตรการบางประการได้อย่างครบถ้วน เพราะกรอบของกฎหมายเดิมไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อรองรับประเด็นเศรษฐกิจหมุนเวียน หรือเรื่องอาหารส่วนเกินโดยเฉพาะ จึงต้องพิจารณาความเป็นไปได้ในเชิงเทคนิคกฎหมายอย่างรอบด้านก่อนตัดสินใจ

โดยสรุป กลุ่มนี้เสนอว่าแม้หลายคนเห็นด้วยกับ การออกกฎหมายเฉพาะ เพื่อให้จัดการได้ตรงจุด แต่ก็ต้องพิจารณาความเสี่ยงด้านการแตกกระจายของระบบกฎหมาย และอาจใช้แนวทาง “ปรับแก้กฎหมายเดิม” เป็นอีกทางเลือกหนึ่ง หากทำได้อย่างเหมาะสมและไม่ขัดโครงสร้างกฎหมายเดิม

2. ท่านคิดว่าร่างกฎหมายที่คณะผู้วิจัยนำเสนอยังขาดประเด็นสำคัญใดที่ควรเพิ่มเติมหรือพิจารณาเป็นพิเศษบ้าง

ผู้เข้าร่วมประชุมในกลุ่มนี้เห็นว่า ร่างกฎหมายยังขาดองค์ประกอบด้าน “ข้อมูล (data)” อย่างเป็นระบบ ซึ่งควรเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างกฎหมายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารต้องอาศัยข้อมูลตลอดกระบวนการ เพื่อนำไปสู่การกำหนดตัวชี้วัด การติดตามผล และการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นแรกที่เสนอคือ ควรมีมาตรการรองรับ data collection และ data platform โดยกำหนดว่าองค์กรหรือกิจการที่เข้าข่ายตามกฎหมายต้องจัดเก็บและรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น ปริมาณขยะอาหาร ปริมาณอาหารส่วนเกินที่นำส่งต่อ ค่าใช้จ่ายด้านการจัดการ สิ่งเหล่านี้เป็นข้อมูลที่องค์กรมีอยู่แล้วในการบริหารงาน จึงสามารถนำมาใช้เป็นฐานข้อมูลกลางของประเทศ ซึ่งจะช่วยให้รัฐวิเคราะห์แนวโน้ม วางแผน และประเมินผลเชิงนโยบายได้แม่นยำยิ่งขึ้น

ผู้เข้าร่วมยังเห็นว่า ต้องพิจารณาว่า “ใครคือผู้รับผิดชอบหลักของ data platform” ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอิสระที่ต้องมีศักยภาพด้านเทคนิค ขณะเดียวกันกฎหมายควรสร้างเงื่อนไขเพื่อให้ผู้ประกอบการส่งข้อมูลได้สะดวก ไม่สร้างภาระเกินจำเป็น และต้องตอบโจทย์การบริหารจัดการจริงของสถานประกอบการ

นอกจากนี้ กลุ่มยังเสนอให้กฎหมายมี มาตรการป้องกันการทำลายสินค้า หรืออาหารที่หมดอายุ โดยควรสร้างกลไกที่ผลักดันให้ผู้ประกอบการเลือกช่องทางอื่นที่เกิดประโยชน์ เช่น การส่งต่ออาหาร การจำหน่ายในราคาลดพิเศษ หรือการนำไปใช้ประโยชน์ด้านอื่นก่อนที่จะทำลาย ซึ่งเชื่อมโยงไปยังประเด็นสำคัญอีกข้อที่กลุ่มนี้เสนอว่า ร่างกฎหมายควรคำนึงถึง การสนับสนุนตัวกลางในการกระจายอาหาร ด้วย เพราะตัวกลางมีบทบาทสำคัญในการลดปริมาณอาหารที่ถูกทิ้งโดยไม่จำเป็น

ข้อเสนอใหม่ที่โดดเด่นจากกลุ่มนี้ คือการให้กฎหมายสนับสนุน สตาร์ทอัพและแอปพลิเคชันที่ช่วยลดขยะอาหาร เช่น แอปที่จับคู่ร้านอาหารกับผู้บริโภคเพื่อนำอาหารที่ใกล้หมดอายุออกขายลดราคาในช่วงท้ายวัน (คล้ายแนวทาง “Too Good To Go” ในต่างประเทศ) กลุ่มมองว่าโมเดลนี้ช่วยลด food waste ได้จริง และยังสร้างรายได้ให้ผู้ประกอบการ พร้อมเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคเข้าถึงอาหารในราคาประหยัด จึงควรมีมาตรการในกฎหมายที่สนับสนุนธุรกิจลักษณะนี้ เช่น แรงจูงใจภาษี การรับรองมาตรฐาน หรือการส่งเสริมให้แพลตฟอร์มเหล่านี้เข้าร่วมในระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน

โดยสรุป กลุ่มนี้เสนอ 3 ประเด็นใหญ่ที่ควรเติมในกฎหมาย ได้แก่

ระบบข้อมูลระดับประเทศ ทั้ง data collection และ data platform พร้อมกำหนดผู้รับผิดชอบชัดเจน

มาตรการป้องกันการทำลายอาหารโดยไม่จำเป็น และการสนับสนุนตัวกลางในการกระจายอาหาร

การสนับสนุนสตาร์ทอัพและแพลตฟอร์มที่ช่วยลดขยะอาหาร เช่น การขายอาหารลดราคาใกล้หมดอายุ ซึ่งเป็นแนวทางที่ควรผลักดันในเชิงมาตรการและนโยบาย

ประเด็นเหล่านี้จะช่วยให้กฎหมายออกแบบได้ครบถ้วน และสอดคล้องกับพฤติกรรมและกลไกที่เกิดขึ้นจริงในภาคธุรกิจและสังคมปัจจุบัน

3. ท่านคิดว่าองค์กรตัวกลางผู้รับบริจาคอาหารควรดำเนินการโดยภาคเอกชนที่รัฐสนับสนุน หรือควรให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง

ผู้เข้าร่วมประชุมในกลุ่มนี้เห็นพ้องว่า องค์กรตัวกลางควรดำเนินการโดยภาคเอกชนเป็นหลัก เนื่องจากภาคเอกชนมีความคล่องตัวสูงกว่า และมีความเชี่ยวชาญเชิงปฏิบัติในการจัดการอาหารส่วนเกิน

ตัวอย่างเช่น มูลนิธิ SOS ซึ่งมีประสบการณ์ตรงและระบบการทำงานที่เป็นมาตรฐาน อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าร่วมยังมองว่าในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ห่างไกล ไม่มีองค์กรกลางที่เข้าถึงได้ จึงไม่สามารถพึ่งพาเอกชนเพียงอย่างเดียวได้ทั้งหมด

ในพื้นที่ที่ไม่มีองค์กรกลางเข้ามาให้บริการ กลุ่มเสนอให้ ท้องถิ่น (อปท.) อาจเป็นอีกหนึ่ง actor ที่สามารถทำหน้าที่รองรับได้ เพราะใกล้ชิดพื้นที่และเข้าใจบริบทมากกว่า แต่บทบาทนี้ควรเป็น “การช่วยเติมเต็มช่องว่างในพื้นที่ที่เอกชนยังเข้าไม่ถึง” มากกว่าการรับบทบาทหลักในภาพรวมของประเทศ

ข้อเสนอที่โดดเด่นของกลุ่มนี้ คือการให้ สถาบันการศึกษาและมหาวิทยาลัย เข้ามาเป็น actor สำคัญอีกกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลหรือพื้นที่ที่ยังไม่มีองค์กรกลางดำเนินงาน มหาวิทยาลัยสามารถทำหน้าที่ได้หลายด้าน เช่น

ทำงานเชิงวิจัยเกี่ยวกับ pain points ของพื้นที่

พัฒนา data system สำหรับการจัดการอาหารส่วนเกิน

ประสานผู้บริจาค ผู้รับบริจาค และหน่วยงานอื่นในพื้นที่

ทำการทดลองหรือพัฒนาโมเดลต้นแบบการจัดการอาหารส่วนเกินระดับพื้นที่

บทบาทนี้สอดคล้องกับภารกิจของมหาวิทยาลัยในการสร้างองค์ความรู้ พัฒนาชุมชน และทำงานวิจัยเชิงพื้นที่ ซึ่งสามารถเสริมระบบจัดการอาหารส่วนเกินได้จริง โดยเฉพาะงานที่ต้องอาศัยข้อมูล (data-driven) และความเข้าใจบริบทท้องถิ่น

โดยสรุป กลุ่มนี้เสนอให้ระบบองค์กรกลางมีโครงสร้างดังนี้

เอกชนเป็นผู้ดำเนินการหลัก ในพื้นที่ที่มีความพร้อม

ท้องถิ่นเข้ามาเติมเต็ม ในพื้นที่ที่เอกชนเข้าไม่ถึง

มหาวิทยาลัยเป็น actor ใหม่ ที่มีบทบาทด้านข้อมูล ระบบการเรียนรู้ และการจัดการเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล

โมเดลสามชั้นนี้จะช่วยให้การจัดการอาหารส่วนเกินเกิดขึ้นได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ และใช้ประโยชน์จากความเชี่ยวชาญของผู้เล่นแต่ละประเภทได้อย่างเหมาะสม

4. มีท่านคิดว่านอกจากการออกกฎหมาย ภาครัฐควรมีบทบาทอย่างไรในการส่งเสริม และสร้างแรงจูงใจการใช้ประโยชน์จากขยะอาหารก่อนนำไปฝังกลบ เช่น ระบบเก็บค่าธรรมเนียมขยะตามปริมาณที่ทิ้งจริง (Pay As You Throw: PAYT)

ผู้เข้าร่วมกลุ่มนี้เริ่มต้นด้วยการตั้งข้อสังเกตว่า แม้มาตรการ Pay As You Throw (PAYT) หรือระบบเก็บค่าธรรมเนียมตามปริมาณขยะที่ทิ้งจริง มักถูกพูดถึงว่าเป็นมาตรการเสริม แต่ในความเป็นจริง PAYT ก็มีฐานะ “กฎหมาย” อยู่ดี ดังนั้น การพูดถึงบทบาทของภาครัฐนอกเหนือจากกฎหมาย ต้องพิจารณาทั้งในเชิงกฎหมายและเชิงมาตรการประกอบกันไป

แม้ PAYT จะเป็นกลไกผลักดันที่สำคัญ กลุ่มผู้เข้าร่วมเสนอว่า ภาครัฐควรมีมาตรการ “โบนัสเพิ่มเติม” (extra incentives) ควบคู่ เพื่อให้การลดขยะอาหารเป็นเรื่องที่มีแรงจูงใจในเชิงบวกมากขึ้น

เช่น ตัวอย่างของกรุงเทพมหานครที่เพิ่มค่าธรรมเนียมขยะกับห้างสรรพสินค้าที่สร้างปริมาณขยะมากขึ้นหลายเท่าตัว ก็อาจผสานมาตรการแบบให้ “รางวัลตอบแทน” หากสถานประกอบการเป็น Zero Waste Organization โดยอาจมีทั้งรางวัลเชิงสัญลักษณ์ และสิทธิประโยชน์อื่น เช่น ลดค่าธรรมเนียม หรือรับรองมาตรฐาน

อีกข้อเสนอสำคัญคือ การใช้ มาตรการภาษี เพื่อส่งเสริมการลงทุนในงานวิจัย พัฒนาเครื่องมือและเทคโนโลยีที่ช่วยลดขยะอาหาร โดยเสนอให้ภาครัฐพิจารณาให้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติมในกรณีที่ผู้ประกอบการลงทุนใน:

เทคโนโลยีจัดการขยะอาหาร

ระบบคัดแยกหรือสายการผลิตที่ลดการเกิด waste

การวิจัยและพัฒนา (R&D) เพื่อหาวิธีใช้ประโยชน์ใหม่จากขยะอาหาร

ในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข กลุ่มเสนอให้พิจารณาปรับปรุงให้เอื้อต่อการใช้ประโยชน์จากอาหารส่วนเกินมากขึ้น เช่น รองรับการแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์เชิงพาณิชย์ โดยชี้ตัวอย่างปัญหาปัจจุบัน คือผลิตภัณฑ์จากเศษอาหารบางประเภท เช่น อินทรียวัตถุปรับปรุงดิน ไม่สามารถเรียกเป็น “ปุ๋ย” ได้เพราะติดนิยามภายใต้ พ.ร.บ. ปุ๋ย จึงต้องแก้กฎหมายหรือปลดล็อกข้อจำกัดเพื่อให้ผลิตภัณฑ์จากอาหารส่วนเกินสามารถเข้าสู่ตลาดได้สะดวกขึ้น

กลุ่มยังเสนอให้มีระบบ “การให้คะแนนและรางวัลแบบหลายชั้น (multi-layer awards)” เช่น

ห้างสรรพสินค้าให้รางวัลแก่ร้านค้าที่ลดขยะได้ดี

อปท. หรือ กทม. ให้รางวัลแก่ห้างสรรพสินค้าทั้งระบบอีกชั้นหนึ่ง

รูปแบบนี้จะสร้างแรงจูงใจแบบยกกำลังสอง และกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันเชิงบวกในทุกระดับของห่วงโซ่การจัดการอาหาร

นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมยังกล่าวถึงการเสริมแรงผ่านโครงการ Green Office / Green Hotel / Green Hostel ซึ่งล้วนมีองค์ประกอบด้านการลดขยะอาหารอยู่แล้ว จึงควรผลักดันให้เป็นส่วนหนึ่งของ Green Procurement ภาครัฐ เพื่อเพิ่มแรงจูงใจให้โรงแรมและสถานประกอบการท่องเที่ยวให้ความสำคัญกับการลดขยะอาหารมากขึ้น

ท้ายที่สุด มีการกล่าวถึง บทบาทด้านการศึกษาและการสื่อสาร เช่นเดียวกับหลายกลุ่มที่ผ่านมา โดยเสนอว่าภาครัฐควรสนับสนุนการสร้างความตระหนักและปลูกฝังความเข้าใจเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียนและการลดขยะอาหารในทุกระดับ ตั้งแต่โรงเรียน ชุมชน ไปจนถึงภาคธุรกิจ เพื่อสร้างพฤติกรรมการจัดการขยะอาหารอย่างยั่งยืนในระยะยาว.

โดยรวม กลุ่มนี้มองว่าบทบาทของรัฐต้องผสานทั้ง “แรงจูงใจเชิงบวก–เชิงลบ”, “การปรับปรุงกฎหมายรองที่เกี่ยวข้อง”, “การสนับสนุนด้านตลาดและนวัตกรรม” และ “การสร้างระบบรางวัลหลายชั้น” เพื่อทำให้ระบบจัดการขยะอาหารเกิดผลจริงทั้งในระดับธุรกิจและสังคม

ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มที่ 5

1. ท่านคิดว่าควรบรรจุเรื่องการจัดการอาหารส่วนเกินไว้ใน พ.ร.บ. เศรษฐกิจหมุนเวียน หรือควรออกกฎหมายฉบับเฉพาะ เช่น กฎหมาย Good Samaritan Food Donation

ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เห็นว่า การจัดการอาหารส่วนเกินควรถูกบรรจุไว้ใน **พ.ร.บ.เศรษฐกิจหมุนเวียน** เนื่องจากหลักการและกลไกสำคัญ เช่น ระบบกองทุน มาตรการจูงใจ หรือการกำกับดูแลเชิงสถาบัน ล้วนสัมพันธ์กับโครงสร้างใหญ่ของกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนอยู่แล้ว การรวมไว้ในกฎหมายเดียวกันจะช่วยให้กรอบกฎหมายมีความเชื่อมโยงเป็นระบบและหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนของบทบาทหน่วยงานรัฐ

อย่างไรก็ดี มีผู้ร่วมประชุมบางรายเสนอว่า การออกกฎหมายเฉพาะด้านอาหารส่วนเกิน อาจเป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพกว่าในเชิงการบริหาร เนื่องจากสามารถกำหนดกลไกเฉพาะเจาะจงได้ชัดเจน ทำให้การผลักดันมาตรการต่าง ๆ เป็นไปได้รวดเร็ว และสร้างการรับรู้ในสังคมได้ง่ายกว่า อีกทั้งประเด็นอาหารส่วนเกินเป็นปัญหาขนาดใหญ่ของประเทศ จึงมีความสำคัญมากพอที่จะกำกับดูแลด้วยกฎหมายเฉพาะของตนเอง

นอกจากการพิจารณาว่าควรอยู่ในกฎหมายใด ผู้เข้าร่วมประชุมบางรายยังเสนอประเด็นเชิงโครงสร้างที่สำคัญอีกสองประการ ได้แก่

1. การกำหนดเจ้าภาพหลักของกฎหมาย ว่าใครควรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ เช่น กรมควบคุมมลพิษ หรือหน่วยงานอื่นที่มีความพร้อมด้านโครงสร้าง
2. การกำหนดระดับชั้นของกฎหมายอย่างเหมาะสม โดยเห็นว่าเนื้อหาที่มีความเฉพาะด้านหรือมีความยืดหยุ่นสูงไม่ควรถูกกำหนดไว้ในระดับพระราชบัญญัติ เพราะแก้ไขยากและไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบทการจัดการอาหารส่วนเกิน

ผู้เข้าร่วมกลุ่มนี้ให้ความสำคัญทั้งด้าน ความเชื่อมโยงเชิงระบบ และ ความเหมาะสมของระดับกฎหมาย ควบคู่ไปกับการพิจารณาว่าควรจัดวางประเด็นอาหารส่วนเกินไว้ในกฎหมายฉบับใด

2. ท่านคิดว่าร่างกฎหมายที่คณะผู้วิจัยนำเสนอยังขาดประเด็นสำคัญใดที่ควรเพิ่มเติมหรือพิจารณาเป็นพิเศษบ้าง

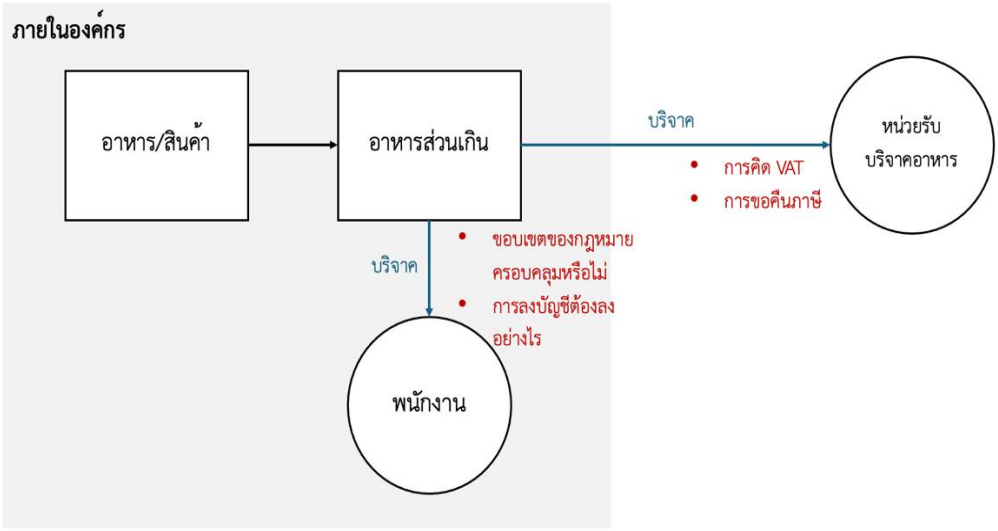
ผู้เข้าร่วมประชุมเสนอว่า ร่างกฎหมายควรคำนึงถึง “ความแตกต่างของอาหารแต่ละประเภท” เนื่องจากอาหารสด อาหารพร้อมทาน ขนมปัง หรืออาหารกระป๋อง ล้วนมีลักษณะการจัดการที่ไม่เหมือนกัน การออกแบบกฎหมายแบบเดียวสำหรับทุกประเภทอาหารอาจไม่เพียงพอหรือไม่เหมาะสม ผู้เข้าร่วมเสนอให้กำหนด ข้อแนะนำ (guidelines) เฉพาะสำหรับอาหารแต่ละประเภท รวมทั้งกำหนดนิยามทางกฎหมาย ให้ชัดเจน เช่น อะไรคือ “อาหารที่ยังบริโภคได้,” “อาหารพร้อมทาน,” หรือ “อาหารบรรจุกระป๋อง” เพื่อให้ทุกฝ่ายมีมาตรฐานเดียวกันและลดความเสี่ยงด้านความปลอดภัยอาหาร

อีกประเด็นที่ผู้เข้าร่วมต้องการความชัดเจนคือ การบริจาคอาหารให้พนักงานของบริษัทหรือหน่วยงานเดียวกัน โดยตั้งข้อสังเกตว่าในทางปฏิบัติ บริษัทหลายแห่งมีอาหารส่วนเกินจากการผลิตหรือ

จากกิจกรรมภายในองค์กร และต้องการแบ่งปันให้พนักงาน หากการบริจาคในลักษณะนี้ถือเป็น “การบริจาคอาหาร” ตามกฎหมายใหม่ ก็จำเป็นต้องกำหนดขั้นตอนที่ถูกต้องของ การตัดบัญชี / ลงบัญชีสินค้า เพื่อให้เป็นไปตามหลักการบัญชีและไม่สร้างความเสี่ยงต่อผู้ประกอบการ

ผู้เข้าร่วมยังเสนอให้ร่างกฎหมายกำหนดกลไก ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) สำหรับการบริจาคอาหารให้หน่วยงานภายนอกอย่างชัดเจน ปัจจุบันมีความไม่แน่นอนว่า การบริจาคอาหารถือเป็นการโอนสินค้าที่ต้องเสีย VAT หรือไม่ และผู้ประกอบการต้องจัดการเอกสารอย่างไร เช่น ภาษีซื้อ–ภาษีขาย การออกใบกำกับภาษี หรือการบันทึกบัญชี หากกฎหมายไม่กำหนดรายละเอียดนี้อย่างชัดเจน อาจเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินการของภาคธุรกิจ

สุดท้าย ผู้เข้าร่วมต้องการให้ร่างกฎหมายระบุให้ชัดว่า การบริจาคอาหารสามารถถือเป็น “เงินบริจาค” ที่นำไปลดหย่อนหรือคืนภาษีได้หรือไม่ และหากทำได้ ต้องใช้หลักเกณฑ์ใดในการ ตีมูลค่าอาหาร อัตราหักลดหย่อนเป็นเท่าใด รวมถึงต้องมีเอกสารหรือหลักฐานใดประกอบ ผู้เข้าร่วมเห็นว่าหากไม่มีความชัดเจนในมาตรการภาษีดังกล่าว ธุรกิจอาจลังเลหรือไม่สามารถดำเนินการบริจาคอย่างเป็นระบบได้



3. ท่านคิดว่าองค์กรตัวกลางผู้รับบริจาคอาหารควรดำเนินการโดยภาคเอกชนที่รัฐสนับสนุน หรือควรให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง

ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่า ทั้งรูปแบบองค์กรตัวกลางที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน และรูปแบบที่ดำเนินการโดยภาครัฐ ต่างมีข้อดีและข้อจำกัดของตนเอง จึงไม่สามารถยึดรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเป็นคำตอบเดียวได้ ผู้เข้าร่วมเน้นว่า ปัญหาหลักในปัจจุบันคือ การขาดองค์กรกลางที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ (location gap) ส่งผลให้การรับบริจาคและกระจายอาหารส่วนเกินยังไม่ทั่วถึง ดังนั้น ไม่ว่ารูปแบบองค์กรจะเป็นแบบรัฐหรือเอกชน จุดเน้นสำคัญคือการแก้ปัญหาช่องว่างเชิงพื้นที่เหล่านี้ให้ได้

สำหรับรูปแบบที่ภาคเอกชนเป็นหลัก ผู้เข้าร่วมมองว่ามีข้อดีสำคัญ คือเอกชนมีประสบการณ์ความเชี่ยวชาญ และโครงสร้างการทำงานที่ยืดหยุ่น ตัวอย่างเช่น SOS ซึ่งมีระบบจัดการอาหารส่วนเกินที่

พัฒนาแล้ว สามารถต่อยอดได้โดยไม่ต้องเริ่มจากศูนย์ แต่ข้อจำกัดคือ ปัจจุบันมีองค์กรเอกชนประเภทนี้เพียงไม่กี่แห่ง และจำนวนบุคลากรส่วนใหญ่เป็นอาสาสมัคร ส่งผลต่อความยั่งยืนของระบบในระยะยาว อีกทั้งการขยายพื้นที่ให้ครอบคลุมทั่วประเทศทำได้ยากหากไม่มีการสนับสนุนจากภาครัฐ ผู้เข้าร่วมจึงเสนอว่ารัฐควรมีบทบาทกำกับและส่งเสริม เช่น ระบบใบอนุญาต การกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน และการสนับสนุนงบประมาณ

ในด้านรูปแบบองค์กรที่ภาครัฐเป็นหลัก ผู้เข้าร่วมบางรายพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อาจเข้ามามีบทบาทสำคัญ เนื่องจากครอบคลุมพื้นที่ทุกแห่งทั่วประเทศ ข้อดีของรูปแบบนี้คือการเข้าถึงทุกพื้นที่ได้ทันทีโดยไม่ต้องสร้างโครงสร้างใหม่ อย่างไรก็ดี รูปแบบนี้มีข้อจำกัดที่สำคัญ ได้แก่ ความขาดแคลนความชำนาญของเจ้าหน้าที่ ปัญหากฎระเบียบในการขนย้ายขยะอาหารข้ามเขต และจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอ การดำเนินงานจึงจำเป็นต้องใช้ความร่วมมือจากภาคเอกชน เช่น องค์กรที่มีประสบการณ์อย่าง SOS เพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้และสนับสนุนการทำงานในพื้นที่

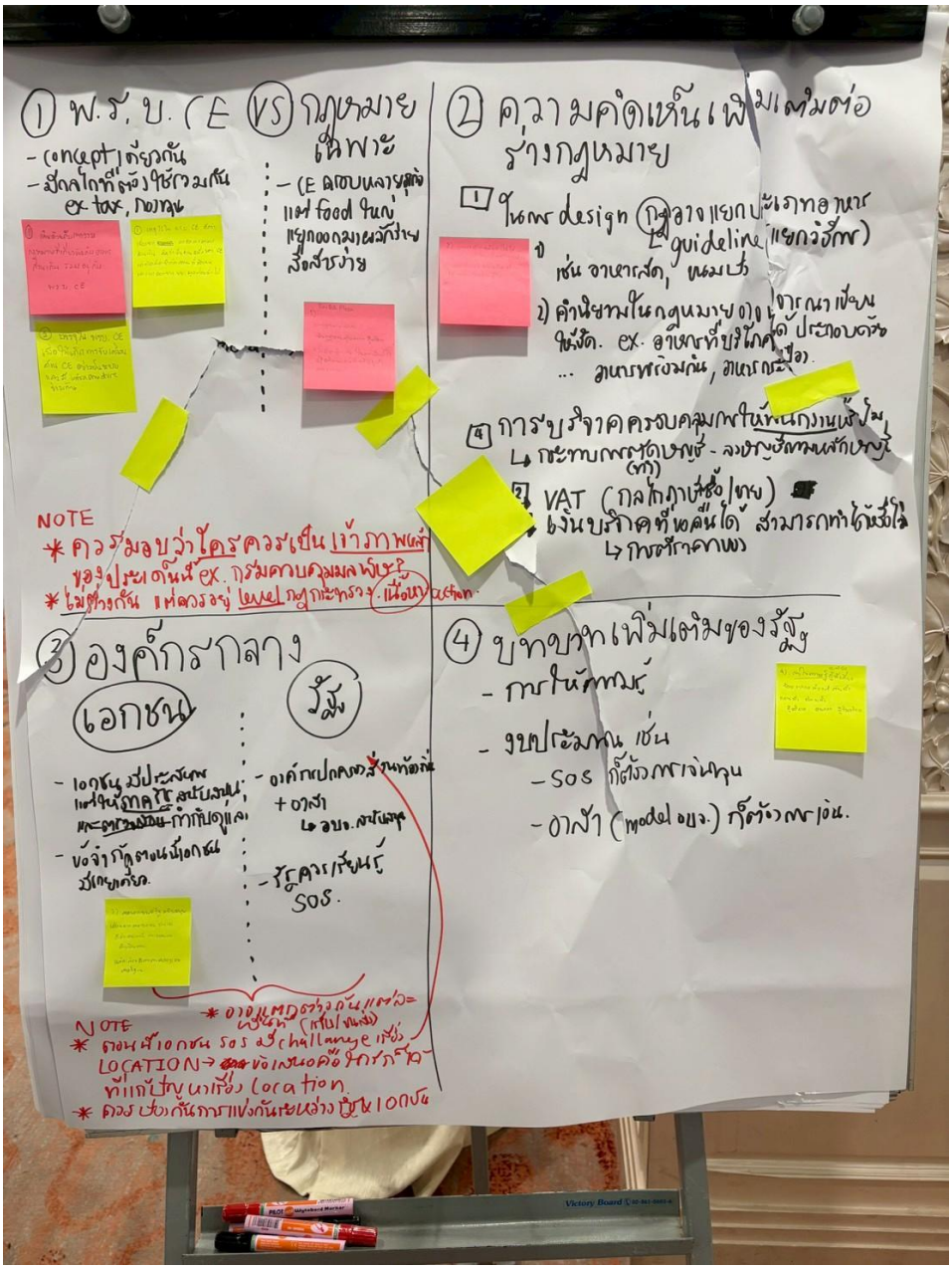
ผู้เข้าร่วมยังเน้นประเด็นสำคัญที่ต้องระวัง คือ การแข่งขันกันเองระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (การแย่งงานกันทำ) ซึ่งจะทำให้ระบบบริหารอาหารส่วนเกินไม่มีประสิทธิภาพและสูญเสียทรัพยากรโดยไม่จำเป็น แนวทางที่เหมาะสมคือ การทำงานเสริมกันระหว่างสองภาคส่วน โดยให้ภาครัฐเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ที่ไม่มีเอกชนทำงานอยู่ และในพื้นที่ที่มีเอกชนมีความพร้อม ภาครัฐควรสนับสนุนและประสานงานแทนที่จะเข้าไปทับซ้อน ผู้เข้าร่วมจึงมองว่ารูปแบบที่ดีที่สุดคือโมเดล “พื้นที่กำหนดรูปแบบ (place-based model)” ซึ่งเลือกวิธีจัดตั้งองค์กรกลางให้เหมาะสมกับลักษณะพื้นที่ ปริมาณอาหารส่วนเกิน และความต้องการของผู้รับบริจาคในแต่ละจังหวัดหรือเขตพื้นที่

4. มีท่านคิดว่านอกจากการออกกฎหมาย ภาครัฐควรมีบทบาทอย่างไรในการส่งเสริม และสร้างแรงจูงใจการใช้ประโยชน์จากขยะอาหารก่อนนำไปฝังกลบ เช่น ระบบเก็บค่าธรรมเนียมขยะตามปริมาณที่ทิ้งจริง (Pay As You Throw: PAYT)

ผู้เข้าร่วมประชุมเสนอว่า ภาครัฐควรมีบทบาทมากกว่าแค่การออกกฎหมาย โดยต้องพัฒนา “กลไกสนับสนุนทั้งระบบ” ที่ช่วยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนสามารถจัดการขยะอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่ต้นน้ำไปจนถึงปลายน้ำ ประเด็นแรกที่ถูกเน้นคือความสำคัญของ การให้ความรู้และสร้างความเข้าใจอย่างเป็นระบบ ทั้งในหมู่ผู้บริจาค องค์กรตัวกลาง และผู้รับบริจาค ผู้เข้าร่วมมองว่าหากไม่มีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคัดแยก การจัดเก็บ การขนส่ง และมาตรฐานความปลอดภัย การดำเนินงานจะติดขัดและไม่สามารถนำอาหารส่วนเกินไปใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ จึงควรมีหลักสูตรหรือชุดความรู้ที่ครอบคลุมทุกขั้นตอน ตลอดจนระบบถ่ายทอดความรู้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นอกจากด้านความรู้แล้ว ผู้เข้าร่วมยังเห็นว่าภาครัฐควรมีบทบาทสำคัญใน การสนับสนุนงบประมาณ เพื่อให้ระบบจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารมีความยั่งยืน องค์กรตัวกลาง เช่น SOS ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ทั้งค่าน้ำมัน ค่าขนส่ง ค่าบุคลากร และส่วนหนึ่งยังพึ่งพาอาสาสมัคร ทำให้มีความเสี่ยงด้านสภาพคล่องและความต่อเนื่องของงาน ผู้เข้าร่วมเสนอว่าภาครัฐควรให้การอุดหนุนหรือ

จัดตั้งกองทุนสนับสนุน เพื่อแบ่งเบาภาระต้นทุนในการดำเนินงานของหน่วยงานเหล่านี้ และสนับสนุนให้เกิดการขยายพื้นที่บริการให้ครอบคลุมมากขึ้น



ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มที่ 6

1. ท่านคิดว่าควรบรรจุเรื่องการจัดการอาหารส่วนเกินไว้ใน พ.ร.บ. เศรษฐกิจหมุนเวียน หรือควรออกกฎหมายฉบับเฉพาะ เช่น กฎหมาย Good Samaritan Food Donation

ผู้เข้าร่วมประชุมเสนอว่า หากต้องการออกกฎหมายที่ “ออกได้รวดเร็ว” และสามารถนำไปใช้ได้ทันที การออกเป็น กฎหมายเฉพาะ จะตอบโจทย์มากกว่า เพราะสามารถกำหนดสาระและกลไกได้อย่างเจาะจง โดยไม่ต้องรอกระบวนการพัฒนากฎหมายฉบับใหญ่ที่อาจใช้เวลานาน อย่างไรก็ดี ผู้เข้าร่วมย้ำว่ากฎหมายเฉพาะนี้ ต้องมีกรอบเชื่อมโยง (linkage) กับ พ.ร.บ.เศรษฐกิจหมุนเวียน ซึ่งเป็นกรอบใหญ่ของประเทศ เนื่องจากหลายกลไก เช่น ระบบจัดการขยะ มาตรการจูงใจ และแนวทางการติดตามประเมินผล ล้วนสอดคล้องและสนับสนุนหลักการเดียวกับเศรษฐกิจหมุนเวียน หากไม่เชื่อมโยงกันอาจนำไปสู่ความไม่สอดประสานของนโยบาย

ผู้เข้าร่วมยังสะท้อนว่า ภาคเอกชน โดยเฉพาะธุรกิจขนาดกลางและขนาดใหญ่ มีความพร้อมรองรับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนมากขึ้น ทั้งในรูปแบบการจัดทำแผน การตั้งหน่วยงานดูแลความยั่งยืน และการเริ่มใช้มาตรการจัดการขยะในระดับองค์กร แต่ปัญหาที่พบในปัจจุบันคือ การบังคับใช้กฎหมายยังไม่ชัดเจน เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต่างออกกฎหมายและระเบียบของตนเอง ทำให้กลไกกำกับดูแลและเจ้าภาพหลักไม่ชัดเจน ผู้เข้าร่วมมองว่าปัญหานี้เป็นทั้งปัญหาเชิงโครงสร้างและปัญหาด้านกฎหมาย ซึ่งควรได้รับการแก้ไขพร้อมกับการออกกฎหมายใหม่

ด้วยเหตุนี้ ผู้เข้าร่วมเสนอว่า หากต้องการกฎหมายที่ดูแล ครบทั้งต้นน้ำ–กลางน้ำ–ปลายน้ำ และแก้ไขปัญหาเชิงระบบ การบรรจุเนื้อหาไว้ภายใต้ พ.ร.บ.เศรษฐกิจหมุนเวียน อาจเป็นทางเลือกที่มีความครอบคลุมกว่า เพราะสามารถจัดวางกลไกเชิงสถาบัน การกำกับดูแล การประสานงาน และมาตรการจูงใจให้เชื่อมโยงกันได้ในกฎหมายเดียว มากกว่าการแยกเป็นกฎหมายย่อยหลายฉบับ ซึ่งเสี่ยงต่อความซ้ำซ้อนหรือขาดบูรณาการ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเลือกแนวทางใด ผู้เข้าร่วมย้ำว่าต้องระบุ “ข้อดี–ข้อเสีย” และ “ความแตกต่างจากกฎหมายเดิม” ให้ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงการสร้างปัญหาเดิมซ้ำในระบบกฎหมาย

2. ท่านคิดว่าร่างกฎหมายที่คณะผู้วิจัยนำเสนอยังขาดประเด็นสำคัญใดที่ควรเพิ่มเติมหรือพิจารณาเป็นพิเศษบ้าง

ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่า ร่างกฎหมายควรเชื่อมโยงกับ *stakeholders* ให้มากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารมีต้นทุนที่แท้จริง ทั้งด้านแรงงาน อุปกรณ์ เครื่องจักร การคัดแยก และวัสดุที่ต้องใช้ เช่น ถุงหรือภาชนะสำหรับจัดเก็บ ผู้เข้าร่วมเสนอว่าควรมี มาตรการจูงใจ (incentive) ที่ช่วยให้ต้นทุนเหล่านี้สามารถลงเป็นรายจ่ายได้อย่างเหมาะสม ทั้งในลักษณะต้นทุนคงที่ (fixed cost) และต้นทุนปฏิบัติการ (operational cost) เพื่อให้ผู้ประกอบการมีแรงจูงใจในการลงทุนและปรับปรุงระบบการจัดการอย่างจริงจัง

ในส่วนของรูปแบบร่างกฎหมายที่เสนอเป็น พ.ร.บ. เศรษฐกิจหมุนเวียน ผู้เข้าร่วมมองว่ายังมี “ช่องว่างด้านเวลา” อยู่มาก เนื่องจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต้องใช้เวลาผ่านกระบวนการ

พิจารณาหลายขั้นตอน ส่งผลให้การบังคับใช้จริงอาจล่าช้า เมื่อเทียบกับความต้องการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ผู้เข้าร่วมเสนอว่าร่างกฎหมายควรกำหนด “เวลาเป้าหมาย” หรือ roadmap ของบทเฉพาะกาลให้ชัด เพื่อให้ผู้ประกอบการรู้ว่าต้องเตรียมตัวอย่างไรและเมื่อใด

ผู้เข้าร่วมยังสะท้อนว่า ยังมี ปัญหาในช่วงปลายน้ำ ของการจัดการขยะอาหารที่ร่างกฎหมายยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ แม้ผู้ประกอบการจำนวนมากมีความพร้อมด้านระบบภายในพื้นที่ของตนเอง แต่เมื่อถึงขั้นตอนการนำของเสียออกจากพื้นที่หรือเข้าสู่ระบบจัดการปลายทาง กลไกในกฎหมายยังไม่ชัดเจน ผู้เข้าร่วมจึงเสนอว่า กฎหมายควรระบุขั้นตอนปลายทางให้ชัดเจนขึ้น และแสดงให้เห็น “waste journey” อย่างครบวงจร เพื่อให้ทุกฝ่ายเข้าใจบทบาทของตนและไม่เกิดคอขวดในระบบ

ในมิติการบังคับใช้ในภาคเอกชน ผู้เข้าร่วมชี้ว่าร่างกฎหมายยัง “เข้าไม่ถึงความเป็นจริงของธุรกิจ” โดยเฉพาะในห้างสรรพสินค้า ศูนย์แสดงสินค้า หรืออาคารขนาดใหญ่ที่มีทั้งพื้นที่ที่ผู้ประกอบการเป็นเจ้าของ และพื้นที่ร้านค้า/ร้านอาหารที่เป็นผู้เช่า สถานประกอบการเจ้าของพื้นที่ไม่สามารถบังคับผู้เช่าให้ปรับระบบได้เสมอไป ดังนั้น ร่างกฎหมายควรแยกความรับผิดชอบของ “เจ้าของอาคาร–ผู้เช่า” ให้ชัดเจน เพื่อไม่สร้างภาระที่ไม่เป็นธรรมแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และเพื่อให้ระบบสามารถดำเนินจริงได้

อีกประเด็นหนึ่งคือ นิยามของคำว่า “ขยะอาหาร” และ “อาหารส่วนเกิน” ซึ่งปัจจุบันยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ผู้เข้าร่วมเสนอว่าควรกำหนดนิยามที่เรียบง่าย เข้าใจได้ทันที และใช้ได้จริงในทุกภาคส่วน ทั้งภาคธุรกิจ ท้องถิ่น และประชาชนทั่วไป มิฉะนั้นอาจนำไปสู่การตีความที่ไม่ตรงกันและส่งผลต่อการบังคับใช้

สุดท้าย ผู้เข้าร่วมเสนอให้รัฐมีบทบาทสนับสนุนมากขึ้น โดยเฉพาะการช่วยภาคธุรกิจในการสื่อสารหรือประสานงานกับลูกค้า/ผู้เช่า รวมถึงการสนับสนุนผู้ประกอบการรายย่อยที่ยังขาดศักยภาพในการจัดการขยะอาหารอย่างเป็นระบบ ทั้งในด้านองค์ความรู้ งบประมาณ และเครื่องมือพื้นฐาน เพื่อให้การดำเนินงานเกิดขึ้นได้ทั่วถึง ไม่ใช่เพียงในองค์กรขนาดใหญ่ที่มีทรัพยากรพร้อมกว่า

3. ท่านคิดว่าองค์กรตัวกลางผู้รับบริจาคอาหารควรดำเนินการโดยภาคเอกชนที่รัฐสนับสนุน หรือควรให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง

ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่า องค์กรตัวกลางควรให้ ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการหลัก แต่ต้องอยู่ภายใต้ระบบ “ใบอนุญาต (license)” จากภาครัฐ ไม่ใช่การดำเนินงานในลักษณะมูลนิธิหรือหน่วยงานจิตอาสาเพียงอย่างเดียวเหมือนปัจจุบัน ผู้เข้าร่วมเสนอว่า องค์กรกลางรูปแบบใหม่นี้ควรมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมาตรฐานที่ชัดเจนในการจัดการอาหารส่วนเกิน รวมถึงกลไกกำกับดูแลที่โปร่งใส เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อทั้งผู้บริจาคและผู้รับบริจาค

ในระหว่างการแลกเปลี่ยน ผู้เข้าร่วมตั้งข้อเสนอว่า อาจมีรูปแบบองค์กรกลางที่เป็น “Shared Service” คือ เป็นพื้นที่ความร่วมมือร่วมกันระหว่างหลายภาคส่วน ทั้งภาคเอกชนหลายราย ภาครัฐ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างศูนย์กลางที่รวมศักยภาพของแต่ละฝ่ายเข้าด้วยกัน โดยมีระบบบริหารจัดการที่เป็นหนึ่งเดียว ช่วยลดภาระของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและเพิ่มประสิทธิภาพของเครือข่ายโดยรวม

ผู้เข้าร่วมยังเน้นว่าบทบาทขององค์กรกลางไม่ควรมองเฉพาะผู้ประกอบการในห่วงโซ่ธุรกิจเท่านั้น แต่ต้องมอง “ผู้เก็บ–ผู้จัดการ–ผู้รับประโยชน์” ในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งเป็นผู้รับภาระการจัดการขยะในปลายน้ำ ผู้เข้าร่วมเสนอให้มี KPI ชัดเจนสำหรับหน่วยงานท้องถิ่น เชื่อมโยงกับงบประมาณของจังหวัด เพื่อให้ท้องถิ่นมีแรงจูงใจและความรับผิดชอบในการจัดการขยะอาหารในพื้นที่ของตนโดยตรง

ท้ายที่สุด ผู้เข้าร่วมเสนอว่า การให้ภาคใดภาคหนึ่งรับบทบาทองค์กรกลางเพียงฝ่ายเดียวอาจทำได้ยาก เพราะแต่ละภาคส่วนมีข้อจำกัดแตกต่างกัน ดังนั้น รูปแบบที่เหมาะสมคือ การทำงานร่วมกันของสามภาคส่วนหลัก ได้แก่

- ภาครัฐ ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายและกำกับมาตรฐาน
- ภาคเอกชน ผู้มีศักยภาพในการปฏิบัติงานจริงและพัฒนานวัตกรรมการจัดการ
- สถาบันการศึกษา ผู้มีบทบาทด้านการสร้างความรู้ พัฒนาองค์ความรู้ และเปลี่ยนพฤติกรรมของสังคมในระยะยาว

มุมมองนี้สะท้อนว่า การจัดการอาหารส่วนเกินเป็นประเด็นที่ต้องอาศัยทั้งอำนาจรัฐ ความคล่องตัวของเอกชน และองค์ความรู้จากภาคการศึกษา เพื่อสร้างระบบที่ยั่งยืนและครอบคลุมทุกช่วงของห่วงโซ่การบริหารจัดการอาหารส่วนเกิน

4. มีท่านคิดว่านอกจากการออกกฎหมาย ภาครัฐควรมีบทบาทอย่างไรในการส่งเสริม และสร้างแรงจูงใจการใช้ประโยชน์จากขยะอาหารก่อนนำไปฝังกลบ เช่น ระบบเก็บค่าธรรมเนียมขยะตามปริมาณที่ทิ้งจริง (Pay As You Throw: PAYT)

ผู้เข้าร่วมประชุมสนับสนุนแนวคิดการใช้ระบบ Pay As You Throw (PAYT) หรือการเก็บค่าธรรมเนียมตามปริมาณขยะที่ทิ้งจริง โดยให้เหตุผลว่าเป็นมาตรการที่ “ยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ” ผู้ที่สร้างขยะมากย่อมควรจ่ายมากกว่า ซึ่งจะช่วยกระตุ้นให้ธุรกิจลดการทิ้งและหันมาเพิ่มปริมาณการนำกลับมาใช้ประโยชน์ ผู้เข้าร่วมมองว่า PAYT น่าจะเป็นมาตรการที่ผลักดันได้จริงและควรถูกพิจารณาเป็นกลไกสำคัญในกฎหมายหรือมาตรการควบคู่

ควบคู่กับมาตรการด้านค่าธรรมเนียม ผู้เข้าร่วมเสนอให้ภาครัฐออกแบบระบบ “ทั้ง carrot และ stick” โดยเกิดแรงจูงใจเชิงบวก เช่น การลดหย่อนภาษีสำหรับการลงทุนในอุปกรณ์ อาคารสถานที่หรือกระบวนการที่ช่วยลดขยะ รวมถึงแรงจูงใจสำหรับการดำเนินงาน เช่น การส่งต่ออาหารส่วนเกิน การแปรรูปเป็นอาหารสัตว์ หรือการนำไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่น ในขณะเดียวกัน หากกิจการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการจัดการขยะอาหาร ก็อาจต้องมีมาตรการลงโทษหรือค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างแรงจูงใจและภาระรับผิดชอบของผู้ก่อขยะ

ในการอภิปรายยังมีข้อเสนอให้ภาครัฐคำนึงถึงรูปแบบการจัดการอาหารส่วนเกินที่หลากหลายขึ้น เช่น การเปลี่ยนรูปอาหารเหลือให้เป็นน้ำหรือผลิตภัณฑ์รูปแบบอื่น ซึ่งไม่เข้ากรอบ "อาหาร **–** ปุ๋ย **–** พลังงาน" แบบเดิม ผู้เข้าร่วมเสนอว่าควรมีระบบเก็บข้อมูลที่สามารถนับรวม “ขยะที่ไม่ถูกฝังกลบ”

ทุกรูปแบบ เพื่อให้การวัดผลสะท้อนความพยายามของผู้ประกอบการอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังมีการเสนอว่า หากสามารถนำข้อมูลปริมาณขยะที่ลดได้ไปคำนวณเป็น carbon footprint หรือใช้เป็นมาตรการ carbon insetting (แทนที่จะเป็น carbon credit เพียงอย่างเดียว) ก็จะช่วยให้ธุรกิจได้รับแรงจูงใจด้านความยั่งยืนมากขึ้น และเชื่อมโยงกับกติกาการรายงานด้านสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่

ผู้เข้าร่วมยังตั้งข้อสังเกตว่า มาตรการหลายอย่างสามารถเริ่มดำเนินการได้ทันทีโดยไม่ต้องรอกฎหมาย เช่น สิทธิประโยชน์ด้านภาษีสำหรับประชาชนที่ลดขยะอาหารในครัวเรือน หรือนำระบบคัดแยกมาใช้ในชีวิตประจำวัน หากมีหน่วยงานอย่างทีดีอาร์ไอหรือจุฬาฯ ทำงานร่วมกับภาครัฐในเชิงนโยบาย ก็สามารถออกมาตรการระดับปฏิบัติได้เร็วกว่าการรอ พ.ร.บ.ฉบับใหญ่ ซึ่งต้องใช้เวลานาน

ในด้านการสนับสนุนเชิงระบบ ผู้เข้าร่วมมองว่าบทบาทสำคัญที่สุดของภาครัฐในระยะสั้นคือการเชื่อมเครือข่ายผู้เกี่ยวข้อง ทั้งผู้บริจาค องค์กรกลาง และผู้รับบริจาค เนื่องจากปัจจุบันผู้ประกอบการหลายแห่งมีอาหารส่วนเกิน แต่ไม่รู้จะส่งให้ใครหรือจะติดต่อช่องทางใด ขณะที่องค์กรกลางที่มีชื่อเสียง เช่น SOS ยังมีจำกัดและประชาชนทั่วไปอาจไม่รู้จัก ภาครัฐจึงควรทำหน้าที่ประสาน เชื่อมข้อมูล และเผยแพร่ช่องทางต่าง ๆ เพื่อให้ supply และ demand เชื่อมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้เข้าร่วมเสนอแรงจูงใจเพิ่มเติม เช่น การจัดงานประกาศรางวัลให้ธุรกิจที่มีผลงานดีด้านการลดขยะอาหาร การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีหรือค่าธรรมเนียม การส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อสร้างความตระหนักต่อการลดขยะตั้งแต่ในวัยเรียน และการประชาสัมพันธ์ให้สังคมเข้าใจการจัดการอาหารส่วนเกินในภาพรวม นอกจากนี้ยังเสนอให้มี มาตรฐานความปลอดภัยของอาหารส่วนเกิน คล้ายระบบรับรองโรงแรมสีเขียว โดยอาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเป็นผู้รับผิดชอบหลัก เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อผู้รับบริจาค

ท้ายที่สุด ผู้เข้าร่วมเสนอว่า เจ้าหน้าที่รัฐที่ให้บริการควรมี ลักษณะบริการที่เป็นมิตรมากขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกและลดอุปสรรคในการดำเนินงานของผู้ประกอบการ เพราะระบบจัดการอาหารส่วนเกินต้องอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่าย การมีเจ้าหน้าที่ที่เข้าใจบริบทและพร้อมสนับสนุนจะช่วยให้ระบบเกิดผลได้เร็วและยั่งยืนมากขึ้น

ภาคผนวก ง

สื่อ Infographic



ภาคผนวก จ

บทความที่ 1 กรุงเทพธุรกิจ วันพฤหัสบดีที่ 8 มกราคม 2569

คอลัมน์: วาระทีดีอาร์ไอ: จัดการ 'ขยะล้นเมือง' ด้วยกฎหมาย Circular Economy

74,000 ตันเป็นจำนวนขยะมูลฝอยต่อวันที่เกิดขึ้นในประเทศ หรือปีละกว่า 27.2 ล้านตัน ซึ่งตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา การจัดการขยะมูลฝอยของไทยยังคงผูกติดอยู่กับฐานคิดแบบเศรษฐกิจเส้นตรง (linear economy) คือ “ผลิต–ใช้–ทิ้ง” ที่เร่งนำของเสียออกจากระบบผ่านการฝังกลบและการเผา ในขณะที่โลกกำลังเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และความยั่งยืน นั่นคือ “เศรษฐกิจหมุนเวียน” (Circular economy)

“เศรษฐกิจหมุนเวียน” จึงไม่ควรเป็นเพียงถ้อยคำสวยหรูที่ปรากฏอยู่ในนโยบายของภาครัฐเท่านั้น แต่ควรเป็นกรอบแนวคิดที่สะท้อนให้เห็นถึงวิธีที่สังคมเลือกจัดการกับทรัพยากรตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง

สำรวจการจัดการขยะมูลฝอยของไทย

การจัดการขยะกว่าร้อยละ 74 อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ขณะที่การคัดแยกเพื่อใช้ประโยชน์ต่อมีเพียงร้อยละ 16 เท่านั้น และเมื่อรวมการจัดการที่ต้นทางแล้วสามารถนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ได้ประมาณร้อยละ 34 ของปริมาณทั้งหมด ส่วนที่เหลืออีกครึ่งหนึ่งถูกนำไปกำจัดเป็นหลัก ส่วนภาคการผลิตและการบริโภคแทบไม่ถูกเชื่อมโยงกับความรับผิดชอบหลังการใช้งานของสินค้าและบรรจุภัณฑ์ เหล่านี้มีสาเหตุมาจากประเทศไทยขาดความชัดเจนเชิงกฎหมาย และขาดกลไกในการขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรม

เหล่านี้มีสาเหตุมาจากการขาดความชัดเจนเชิงกฎหมายและขาดกลไกขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรม แม้ว่าปัจจุบันจะมีแผนงานที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศ 2565–2570 แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะพลาสติก ระยะที่ 2 2566–2570 และโครงการถังขยะเปียกเพื่อลดโลกร้อนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมุ่งลดขยะอินทรีย์ตั้งแต่ต้นทางเพื่อลดภาระการขนและกำจัด แต่กระนั้นยังขาดกรอบกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละภาคส่วนอย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ แม้รัฐบาลนำโมเดล BCG (Bio–Circular–Green Economy) มาเป็นกรอบพัฒนาเพื่อความยั่งยืนและผสานเข้ากับระบบเศรษฐกิจตั้งแต่การผลิต การบริโภค จนถึงการจัดการทรัพยากรหลังการใช้ โดยมองวัสดุใช้แล้วเป็นทรัพยากรที่ยังสร้างมูลค่าได้ผ่านการใช้ซ้ำ รีไซเคิล และการแปรรูปใหม่ เพื่อสนับสนุนเป้าหมาย SDGs แต่การขับเคลื่อนยังอยู่ในลักษณะนโยบายวงกว้าง อีกทั้งแม้หลายกระทรวงจะมีแผนงานการดำเนินการ แต่ทว่ายังขาดกลไกขับเคลื่อน และหวังเน้นความร่วมมือโดยสมัครใจของภาคธุรกิจและผู้บริโภคเป็นสำคัญ

ในขณะเดียวกัน แม้ว่าประเทศไทย จะมีการจูงใจผู้ประกอบการให้ลดการใช้ขยะหรือการรีไซเคิล แต่เครื่องมือยังค่อนข้างจำกัด เช่น กรมสรรพากรเคยออกกฎหมายให้บริษัทที่ซื้อผลิตภัณฑ์พลาสติกย่อย

สลายได้ทางชีวภาพสามารถใช้สิทธิยกเว้นภาษีเงินได้ร้อยละ 25 ของรายจ่ายตามหลักเกณฑ์ในพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 749 หรือโครงการ “บ้านนี้ไม่เทรวม” แยกขยะลดค่าธรรมเนียมของกทม. เป็นต้น

ช่องว่างจัดการขยะ ไร้กม.เศรษฐกิจหมุนเวียน

ช่องว่างสำคัญที่สุดของประเทศไทยคือ การขาดกฎหมายส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับความต้องการผู้ผลิตและผู้บริโภคอย่างแท้จริง การขาดกรอบกฎหมายที่ชัดเจนไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดเพียงปัญหาขยะล้นเมืองที่สร้างผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน แต่อาจทำให้ประเทศไทยพลาดโอกาสพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่จากเศรษฐกิจหมุนเวียน ตั้งแต่การออกแบบบรรจุภัณฑ์ที่ลดของเสียตั้งแต่ต้นทาง ธุรกิจรีไซเคิลและแปรรูปวัสดุใช้แล้ว ไปจนถึงธุรกิจจัดการอาหารส่วนเกิน เช่น แพลตฟอร์มการจัดการอาหารส่วนเกิน การแปรรูปอาหารสัตว์ และพลังงานชีวภาพ

องค์การสหประชาชาติ ได้กำหนดเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เป็นแนวทางให้ทั่วโลกบรรลุอนาคตที่ดีกว่าและยั่งยืนสำหรับทุกคน โดยครอบคลุมมิติต่าง ๆ รวมทั้งเรื่องการจัดการขยะและอาหารส่วนเกินภายใต้ SDGs เป้าหมายที่ 12 ว่าด้วยการผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน โดยมุ่งเน้นลดขยะต่าง ๆ โดยการใช้ซ้ำ และการรีไซเคิล **ทิศทางดังกล่าวสะท้อนการขยับจาก “การจัดการขยะ” ไปสู่ “การจัดการทรัพยากรหลังการบริโภค”**

ที่ผ่านมา ประเทศต่าง ๆ ทั้งในยุโรป เอเชีย และอเมริกา ล้วนมีทิศทางเดียวกันในการยกระดับการจัดการขยะโดยใช้มาตรการที่หลากหลาย รวมถึง “การใช้แรงจูงใจควบคู่มาตรการเชิงบังคับ” และพัฒนากลไกขับเคลื่อนไปสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนภายในประเทศอย่างเป็นระบบ ไม่ว่าโครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยีนวัตกรรม รวมทั้งนโยบายและกรอบกฎหมายเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

หนึ่งในมาตรการสำคัญที่ประเทศต่าง ๆ เลือกใช้คือการออก**กฎหมายกำหนด ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตที่เป็นผู้ก่อมลพิษ (Extended Producer Responsibility: EPR) เพื่อให้ร่วมรับผิดชอบต่อสินค้าและบรรจุภัณฑ์หลังการใช้งาน** ตั้งแต่การออกแบบ การจัดตั้งระบบรับคืน ไปจนถึงการจัดการวัสดุใช้แล้ว แยกออกจากระบบขยะของอปท. กลไกดังกล่าวไม่เพียงช่วยลดภาระงบประมาณและบุคลากรของรัฐ แต่ยังสร้างแรงจูงใจให้เกิดการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและอุตสาหกรรมรีไซเคิลอย่างจริงจัง

ผลักดัน กม. กุญแจสำคัญสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน

จากบทเรียนในต่างประเทศ พบว่าหัวใจของการเปลี่ยนผ่านจากการกำจัดขยะแบบเดิมสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนให้สำเร็จอยู่ที่การกำหนด “กฎหมาย” ที่มีประสิทธิภาพเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้ก่อมลพิษและขยะที่ต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้น ผ่านมาตรการที่หลากหลายเพื่อปรับพฤติกรรมและสร้างความรับผิดชอบ เช่น การเพิ่มภาษีฝังกลบ ค่าธรรมเนียมเตาเผา ระบบจ่ายค่าขยะตามปริมาณที่ทิ้ง ค่าธรรมเนียมถุงพลาสติก และระบบมัดจำคืนเงิน มาตรการด้านราคาเหล่านี้ล้วนทำให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคต้องคำนึงถึงต้นทุนผลกระทบของสินค้าที่ผลิตและบริโภคที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมที่แท้จริง

ดังนั้น การขับเคลื่อนสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนไม่อาจอาศัยเพียงความตื่นตัวของภาคเอกชนหรือภาคประชาชนเท่านั้น หากยังจำเป็นต้องมี “โครงสร้างกฎหมาย” ที่ชัดเจนและเดินไปในทิศทางเดียวกันเป็นแรงหนุนสำคัญ การมีกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนที่เป็นระบบ การสร้างกลไกทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐ และการออกแบบมาตรการส่งเสริมจูงใจที่หลากหลายผ่านเครื่องมือกลไกราคาด้านเศรษฐศาสตร์จะช่วยให้แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนก้าวพ้นจากการเป็นเพียงนโยบายบนกระดาษ ไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจไทยได้จริง

คำถามสำคัญจึงไม่ใช่ว่าเศรษฐกิจหมุนเวียนมีความจำเป็นหรือไม่ หากแต่คือประเทศไทยควรจะเร่งเดินหน้าเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับทิศทางของโลกสมัยใหม่อย่างไร โดยเฉพาะการพัฒนากฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน ที่ไม่เพียงแต่ช่วยสร้างโอกาสธุรกิจใหม่ ๆ แต่ยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร และสร้างภาพลักษณ์ที่ดี อันนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถแข่งขันในที่สุด

แล้วแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนสามารถนำมาใช้จัดการ “อาหารส่วนเกินและขยะอาหาร” ได้อย่างไร และเหตุใดประเด็นนี้จึงใกล้ตัวเรามากกว่าที่คิดติดตามได้ในบทความชิ้นต่อไป

บทความที่ 2 กรุงเทพธุรกิจ วันพฤหัสบดีที่ 22 มกราคม 2569

คอลัมน์: วาระทีดีอาร์ไอ: ปลดล็อกกฎหมาย ขยะอาหารไม่ควรสูญเปล่า

คนหนึ่งคนสร้างขยะอาหารเฉลี่ย 154 กิโลกรัมต่อปี จากสถิติในปี 2567 ประเทศไทยมีขยะอาหารมากกว่า 10.1 ล้านตันต่อปี คิดเป็นสัดส่วนเกือบ 1 ใน 3 ของมูลฝอยทั้งหมดที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ

ที่สำคัญ ขยะอาหารกว่า 40% ยังอยู่ในสภาพที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้ ส่วนที่เหลือแม้ไม่เหมาะสมต่อการบริโภคในรูปแบบเดิม แต่ยังมี “คุณค่า” ที่สามารถนำไปใช้ในกระบวนการอื่นได้อีก

ขยะอาหารไม่ได้เกิดขึ้นจากครัวเรือนเพียงอย่างเดียว หากอยู่ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การจำหน่าย และการบริโภคอาหารโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นตลาดสด ห้างร้าน โรงแรม หรือชุมชนเมืองขนาดใหญ่ ปัญหาขยะอาหารจึงไม่ได้เป็นเพียงเรื่องพฤติกรรมส่วนบุคคล แต่เชื่อมโยงกับระบบการจัดการอาหารทั้งห่วงโซ่ ตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง

การที่อาหารจำนวนมากถูกทิ้ง ทั้งที่ยังสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ ไม่เพียงสะท้อนปัญหาการบริโภคหรือการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเท่านั้น หากยังเชื่อมโยงไปยังข้อจำกัดด้านกฎหมายของไทย ที่ยังไม่เอื้อต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างแท้จริง

โดยเฉพาะในประเด็นการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร ซึ่งเป็นหนึ่งในแหล่งกำเนิดขยะสำคัญของประเทศ แม้สังคมจะเริ่มตื่นตัวโดยมีโครงการบริจาคอาหารผ่านองค์กรการกุศล แต่อุปสรรคสำคัญยังอยู่ที่ไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทางการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารอย่างเป็นระบบ รวมถึงการขาดหน่วยงานเจ้าภาพหลัก ทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงและขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกันได้

เมื่อ “อาหารส่วนเกิน” ยังไม่ถูกมองเป็น “ทรัพยากร” และ “ขยะอาหาร” ถูกจัดการอย่างไม่เหมาะสม

“อาหารส่วนเกิน” (Surplus food) คืออาหารที่ผลิตหรือจัดจำหน่ายมากเกินความต้องการ แต่ยังมีคุณภาพดีและสามารถบริโภคได้ เช่น อาหารที่ใกล้หมดอายุ อาหารที่ไม่ผ่านเกณฑ์รูปลักษณ์ และอาหารที่เหลือจากการขาย ที่ผ่านมาการกำกับดูแลอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พ.ร.บ. อาหาร 2522 ซึ่งมีวัตถุประสงค์อยู่ที่การคุ้มครองผู้บริโภคและการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ แต่ทว่ายังขาดการมาตรการทางกฎหมายเพื่อลดการเกิดอาหารส่วนเกินโดยการนำอาหารที่ยังใช้ได้กลับมาใช้ประโยชน์

ช่องว่างสำคัญประการหนึ่งคือ การขาดกฎหมายคุ้มครองผู้บริจาคอาหารและองค์กรตัวกลาง กรณีเกิดความเสียหายจากการบริโภคอาหารส่วนเกิน แม้การบริจาคจะกระทำโดยสุจริตและเพื่อประโยชน์สาธารณะ ภาคธุรกิจยังต้องเผชิญความเสี่ยงด้านความรับผิดทั้งทางแพ่งและอาญา ทำให้หลายกิจการเลือกทำลายอาหารแทนการบริจาค เพราะเป็นทางเลือกที่ “ปลอดภัยกว่า” ในทางกฎหมาย

ขณะเดียวกัน มาตรการทางภาษีไม่สร้างแรงจูงใจที่เหมาะสมได้ เนื่องจากการบริจาคสินค้าโดยไม่มีค่าตอบแทนถือเป็นการขายในทางภาษี ทำให้ผู้ประกอบการต้องนำมูลค่าอาหารที่บริจาคมาคำนวณเป็นภาษีขาย แม้จะมีข้อยกเว้นสำหรับอาหารสด หรือสินค้าเกษตรบางประเภท แต่ก็ครอบคลุมเพียงบางกรณี ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะอาหารส่วนเกินที่เกิดขึ้นจริงในภาคค้าปลีกและอุตสาหกรรมอาหาร

นอกจากนี้ การบริจาคอาหารถูกจัดอยู่ในหมวดรายจ่ายเพื่อการกุศลหรือสาธารณประโยชน์ ผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขกฎหมาย สามารถใช้สิทธิหักลดหย่อนได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิเท่านั้น ข้อจำกัดนี้ทำให้กิจการที่มีอาหารส่วนเกินจำนวนมากไม่สามารถใช้สิทธิทางภาษีได้เต็มมูลค่าการบริจาค

สำหรับ **“ขยะอาหาร” (Food Waste)** ซึ่งได้แก่อาหารส่วนเกินที่หมดสภาพหรือหมดอายุจนไม่สามารถบริโภค มีกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง เช่น พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. รักษาความสะอาด พ.ศ. 2535 มุ่งเน้นการดูแลรักษาความสะอาดและจัดการขยะปลายทางให้ถูกสุขลักษณะ ภายใต้ความรับผิดชอบของ อปท. ซึ่งพบว่า บางพื้นที่ขาดยังระบบการคัดแยกที่มีประสิทธิภาพ ขยะอาหารถูกนำไปทิ้งรวมกับขยะทั่วไป ทำให้ยากต่อการนำไปใช้ประโยชน์ต่อ

ในขณะเดียวกัน กลไกปัจจุบันไม่เอื้อต่อการดำเนินการนำขยะอาหารไปใช้ประโยชน์ในกิจกรรมเชิงพาณิชย์ เช่น การนำไปแปรรูปเป็นปุ๋ยหรือพลังงาน จะต้องผ่านกระบวนการอนุญาตจาก อปท. ที่เข้มงวดมาก และหากต้องมีการขนย้ายขยะอาหารข้ามพื้นที่ ต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ซึ่งใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน

เศรษฐกิจหมุนเวียน: เปลี่ยนมุมมอง และปรับปรุงด้านกฎหมายขยะส่วนเกินและขยะอาหาร

รัฐบาลจำเป็นต้องเร่งปรับกติกาให้สอดคล้องและเอื้อกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยเปลี่ยนมุมมองจากการเห็นอาหารที่ขายไม่หมดหรือบริโภคไม่ทันเป็นของเสียต้องทิ้ง มาเป็นทรัพยากรที่ยังสามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้หลายทาง ไม่ว่าจะเป็นการส่งต่อเพื่อการบริโภค การนำไปเป็นอาหารสัตว์ การแปรรูป หรือการใช้ผลิตพลังงาน ก่อนจะเหลือเพียงส่วนน้อยที่ต้องกำจัด โดยไม่สร้างภาระเกินสมควรแก่ผู้ประกอบการและประชาชน

ดังนั้น การขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียนด้านอาหารควรออกแบบให้การบริจาคอาหารส่วนเกินเป็นทางเลือกที่ปลอดภัย คุ้มค่า และลดความเสี่ยงของผู้ประกอบการ เพื่อจูงใจให้เลือกบริจาคมากกว่าการทำลายหรือทิ้งอาหาร และช่วยลดปริมาณขยะอาหาร โดยต้องดำเนินควบคู่ระหว่างมาตรการเชิงบังคับที่สร้างมาตรฐาน กับมาตรการจูงใจที่ทำให้การบริจาคมีความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจ

สำหรับ**มาตรการเชิงบังคับ** รัฐควรกำหนดมาตรฐานอาหารที่บริจาคได้ตามระดับความเสี่ยง กำหนดหลักเกณฑ์การขนส่งและการเก็บรักษา รวมถึงระบบขึ้นทะเบียนผู้บริจาคและองค์กรตัวกลาง พร้อมหน้าที่เปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานกำกับ เพื่อยกระดับความปลอดภัยและคุ้มครองผู้บริโภค ควบคู่กับบทลงโทษที่เหมาะสมสำหรับการฝ่าฝืนมาตรฐาน

ขณะเดียวกัน ควรใช้**มาตรการจูงใจทางภาษี** โดยรับรองให้การบริจาคผ่านหน่วยรับบริจาคที่รัฐรับรองมีผลเทียบเท่าการทำลายสินค้าเพื่อลดภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม และเพิ่มสิทธิหักค่าใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมบริจาค การคัดแยก และการกระจายอาหาร ควบคู่กับการกำหนดอัตราค่าเก็บขยะตามปริมาณอาหารที่ถูกทิ้ง โดยใช้หลักการ **“ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Pay-As-You-Throw: PAYT)** เพื่อสะท้อนต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่แท้จริง และทำให้การตัดสินใจบริจาคมีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์รองรับ

ในระยะยาว ควรพิจารณาออกกฎหมายคุ้มครองผู้ดำเนินการโดยสุจริตตามแนวคิดกฎหมายบริจาคอาหารที่หลายประเทศใช้ซึ่งช่วยลดความเสี่ยงด้านความรับผิด พร้อมทั้งจัดให้มีเจ้าภาพนโยบายที่ชัดเจน ระบบข้อมูลที่เชื่อมโยงได้ มีกลไกติดตามตรวจสอบระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น รวมถึงการกำหนดระบบคัดแยกขยะอาหารตั้งแต่ต้นทางและมาตรฐานกลางที่ อปท. นำไปใช้ร่วมกันได้ ตลอดจนการปรับขั้นตอนอนุญาตด้านการรวบรวม ขนย้าย และแปรรูปให้รวดเร็วและชัดเจน เพื่อเปิดพื้นที่ให้ภาคเอกชนและชุมชนมีบทบาทในการลดขยะอาหารอย่างยั่งยืน

ขยะอาหารไม่ได้หมดคุณค่าในวันที่ถูกทิ้ง หากแต่หมดโอกาสที่จะสร้างมูลค่าต่อเพราะระบบที่ยังไม่เปิดทาง ในขณะที่หลายประเทศกำลังเดินหน้า คำถามสำคัญไทยจะเลือกยืนดู หรือก้าวตามให้ทันโลก

บทความที่ 3 ฐานเศรษฐกิจ วันที่: พุธ 1 เมษายน 2569

คอลัมน์: **ขยะอาหารพุ่ง ทีดีอาร์ไอชี้ต้องเลิกแก้ปลายเหตุ สู่เศรษฐกิจหมุนเวียน**

ผู้เขียน: วิชชุดา จิตจันทร์ (บรรณาธิการข่าว)

ทีดีอาร์ไอชี้ไทยยังติดข้อจำกัดจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร ทั้งความเสี่ยงผู้บริจาค-ขาดแรงจูงใจทางภาษี เสนอเร่งยกระดับสู่กฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียน จัดการทั้งห่วงโซ่อาหาร

เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2569 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ร่วมกับสถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเครือข่ายเศรษฐกิจหมุนเวียน ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

จัดเสวนาวิชาการว่าด้วยบทบาทของกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนต่อการแก้ปัญหาอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศไทย พร้อมเปิดเผยผลการศึกษาที่เปรียบเทียบแนวทางจากสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส

คณะผู้วิจัยระบุว่า การแก้ปัญหาที่เน้นเพียงการเก็บรวบรวมและกำจัดไม่เพียงพอ หากไม่เริ่มจัดการตั้งแต่ต้นทางของห่วงโซ่อาหาร ตั้งแต่การผลิต การกระจายสินค้า ไปจนถึงพฤติกรรมผู้บริโภค ซึ่งเป็นจุดกำเนิดของการสูญเสียทรัพยากรและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศ โดยในระดับโลก การลดขยะอาหารถูกยกระดับเป็นวาระสำคัญภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs 12.3) ที่มุ่งลดขยะอาหารลงครึ่งหนึ่งภายในปี 2030

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังขาดกลไกสำคัญ ทั้งหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ นิยามทางกฎหมายของอาหารส่วนเกินและขยะอาหารที่ชัดเจน รวมถึงระบบข้อมูลกลาง ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายและการติดตามสถานการณ์ ขณะที่การบริจาคอาหารยังเผชิญความเสี่ยงทางความรับผิด แม้ผู้บริจาคจะดำเนินการโดยสุจริต อีกทั้งระบบภาษียังไม่เอื้อให้การบริจาคเป็นทางเลือกที่คุ้มค่า ทำให้การทิ้งยังมีต้นทุนต่ำกว่า

ในระดับท้องถิ่น ยังมีข้อจำกัดด้านการอนุญาต การขนย้ายข้ามพื้นที่ และศักยภาพของหน่วยงาน รวมถึงความไม่สม่ำเสมอในการปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ สะท้อนความท้าทายของระบบบริหารจัดการที่ยังไม่เชื่อมโยงกัน

บทเรียนจากต่างประเทศพบว่า สหภาพยุโรปสามารถผลักดันการลดขยะอาหารได้อย่างจริงจัง เพราะผูกโยงกับนโยบายระดับภูมิภาค เช่น Circular Economy Action Plan และ European Green Deal ทำให้ประเด็นขยะอาหารกลายเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันยังมีโครงสร้างกฎหมายหลายชั้น และใช้แนวคิด “ลำดับขั้นการจัดการขยะอาหาร” ตั้งแต่การป้องกัน ลด นำกลับมาใช้ ไปจนถึงการกำจัดเป็นทางเลือกสุดท้าย

ประเทศญี่ปุ่นใช้กฎหมายทรัพยากรควบคู่การปรับพฤติกรรมผู้บริโภค ส่วนสิงคโปร์ออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริจาค เพื่อลดความกังวลด้านความรับผิด ขณะที่หลายประเทศใช้มาตรการภาษีเป็นแรงจูงใจ

เช่น ฝรั่งเศสให้ลดหย่อนภาษีได้สูงถึง 60% ของมูลค่าอาหารที่บริจาค และสหรัฐฯ เปิดช่องให้หักภาษีได้มากกว่าต้นทุนจริง

ทีดีอาร์ไอเสนอว่า ไทยควรเริ่มจากการปรับข้อมูลฉลากอาหารให้เข้าใจง่าย ลดความสับสนระหว่าง “วันหมดอายุ” และ “ควรบริโภคก่อน” ควบคู่กับการปรับระบบภาษีเพื่อสนับสนุนการบริจาคอาหาร และกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับภาคธุรกิจในเรื่องการบริหารสต็อก การคัดแยก และการบริจาคอย่างปลอดภัย

ในระยะยาว ควรผลักดันให้การจัดการอาหารส่วนเกินเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อกำหนดทิศทางที่ชัดเจนทั้งระบบ พร้อมปรับมุมมองจากการมองขยะอาหารเป็นของเสียไปสู่การเป็นทรัพยากรที่สามารถสร้างมูลค่า ซึ่งจะช่วยลดความสูญเสียในระบบอาหารและสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศ

บทความที่ 4 SPACEBAR วันที่: พุธ 1 เมษายน 2569

คอลัมน์: **ทีดีอาร์ไอ แนะเลิกทิ้ง "อาหารดี" ให้กลายเป็น "ขยะ"**

ผู้เขียน: กองบรรณาธิการ SPACEBAR

- **การจัดการ Food Waste ในไทย ที่ยังติดหล่มนโยบายแบบเดิม**
- **กฎหมายเป็นคอขวดสำคัญทำให้การจัดการอาหารเหลือของประเทศไทยย่ำอยู่กับที่**
- **แนะผลักดันกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียน เลิกมองอาหารเหลือเป็นขยะ แต่มองเป็น ทรัพยากร**

ทีดีอาร์ไอ แนะไทย เลิกทิ้ง "อาหารดี" ให้กลายเป็น "ขยะ"

TDRI ชี้ไทยต้องเลิกแก้ปัญหาแบบผักชีโรยหน้า เคยสงสัยไหม? ทำไมร้านอาหารหรือห้างฯ ใหญ่ๆ ถึงยอมทิ้งอาหารที่ยังกินได้ลงถังขยะ มากกว่าจะเอาไปบริจาค คำตอบคือ "กฎหมายบ้านเรามันบูด" ยิ่งกว่าอาหารเสียอีก

ทีดีอาร์ไอ ร่วมกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยลัย และ สสส. ออกมาขับเคลื่อน Pain Point เรื่องการจัดการ **Food Waste** ในไทย ที่ยังติดหล่มนโยบายแบบเดิมๆ พร้อมเสนอทางออกที่ทำได้จริง ไม่ใช่แค่แคมเปญรณรงค์เก๋ๆ ไปวันๆ



ทำไมเมืองไทยถึงสอบตกเรื่องการจัดการอาหาร?

เรามักจะคิดว่าขยะอาหารแก้ได้ด้วยการ "แยกขยะ" หรือ "ทำปุ๋ย" แต่ TDRI บอกว่านั่นมันปลายเหตุ! ปัญหาจริงๆ มันเริ่มตั้งแต่อยู่ในโรงงานและห้างสรรพสินค้าแล้ว **กลัวโดนฟ้อง** ใครจะกล้าบริจาค? กฎหมายไทยตอนนี้ ถ้าคนรับบริจาคกินแล้วท้องเสีย **คนให้ซวยนะจ๊ะ!** ต่อให้เจตนาดีแค่ไหนก็เสี่ยงรับผิด **ทิ้งถูกกว่าให้** ระบบภาษีบ้านเราไม่เอื้อให้คนบริจาค การเอาของไปทิ้งลงถังมีต้นทุนถูกกว่าการส่งต่อไปให้คนยากไร้ (Mindset นี้ต้องเปลี่ยนด่วน!)

ฉลากชวนงง หลายคนแยกไม่ออกระหว่าง **"Expiration Date" (วันหมดอายุ)** กับ **"Best Before" (ควรบริโภคก่อน)** ผลคืออาหารยังดีๆ อยู่ แต่คนกลัวเลยโยนทิ้งหมด **ไม่มีเจ้าภาพ** หน่วยงานรัฐทำงานแยกส่วนกัน ข้อมูลก็ไม่มี ใครจะไปตามแก้ปัญหาได้ครบวงจร? **ถ้าส่องเมืองนอกเขาทำกันยังไงให้ "ขยะ" กลายเป็น "เงิน"?**



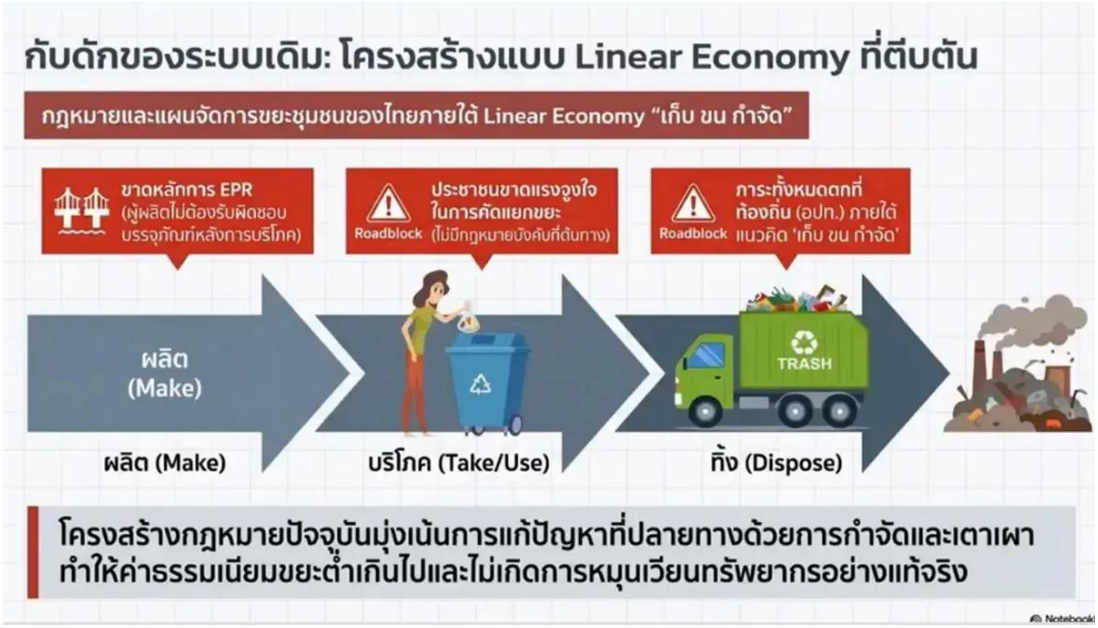
เคส Study จากประเทศที่เจริญแล้ว

Singapore ออกกฎหมาย Good Samaritan Food Donation Act คุ้มครองผู้บริจาค (ถ้าให้โดยสุจริต ไม่ต้องกลัวโดนฟ้อง)

Franceสายเปย์ตัวจริงให้ผู้ประกอบการลดหย่อนภาษีได้ถึง 60% ของมูลค่าอาหารที่บริจาค

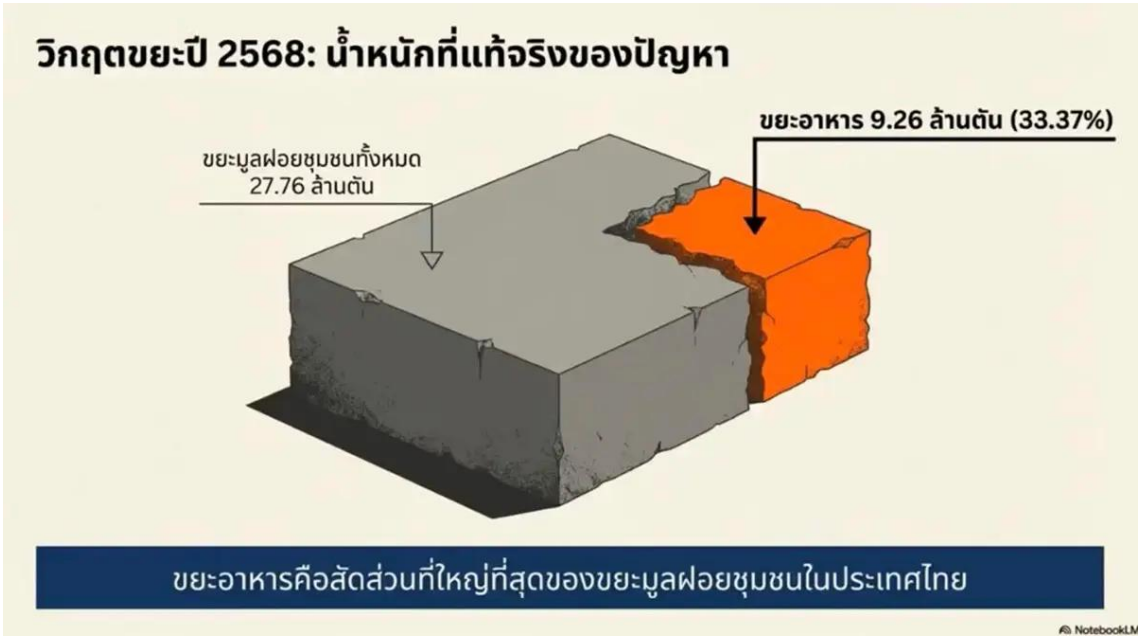
USAจูงใจสุดๆ ให้หักภาษีได้มากกว่าต้นทุนอาหารที่เสียไปอีก

EUใช้ระบบ Food Waste Hierarchy เน้น "ป้องกัน" ไม่ให้เกิดขยะตั้งแต่แรก ถ้าเหลือค่อยเอาไปให้คนกิน ถ้าคนกินไม่ได้ค่อยเอาไปให้สัตว์ หรือทำพลังงาน



ข้อเสนอถึงรัฐบาลไทย

ผลักดันกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียน เลิกมองอาหารเหลือเป็นขยะ แต่ให้มองเป็น "ทรัพยากร"แก้กฎหมายคุ้มครองผู้บริจาค ปลดล็อกความกลัวให้ภาคธุรกิจกล้าส่งต่ออาหาร Clean up ฉลากอาหาร: ทำให้ชัดเจนว่าอะไรกินได้ อะไรต้องทิ้ง ลดการทิ้งของดีโดยใช่เหตุ Tax Incentive: ปรับภาษีให้คนรู้สึกว่า "การบริจาคคุ้มค่ากว่าการทิ้ง“ Data Center มีฐานข้อมูลกลาง จะได้รู้ว่าขยะเกิดที่ไหน และจะจัดการยังไงให้ดี



จุดเริ่มต้นไม่ใช่แค่การออกกฎหมายใหม่ แต่คือการเปลี่ยนมุมมองจากการมองขยะอาหารเป็น 'ของเสีย' ไปสู่การมองว่าเป็น 'ทรัพยากร' ที่สร้างมูลค่าได้" ถ้าไทยยังทำแค่โครงการสั้นๆ จบเป็นอีเวนต์ๆ ไป เป้าหมายที่จะลดขยะอาหารให้ได้ครึ่งหนึ่งภายในปี 2030 (SDGs) คงเป็นได้แค่ฝันกลางวัน... ถึงเวลาที่รัฐต้องขยับตัวจริงๆ สักที

บทความที่ 5 Bangkok Post วันที่: พุธ 8 เมษายน 2569

คอลัมน์: Opinion: Laws must unlock

Thailand has been throwing away food on a massive scale. Yet much of what ends up in the bin could have been used to feed people, animals, or even generate energy. The question is what needs to be done. To find a proper solution, we must acknowledge a hard fact: waste is not the problem in itself. The real issue lies in the system that manages it.

Each person in Thailand generates about 154 kilogrammes of food waste a year. In 2024 alone, the country produced more than 10.1 million tonnes of municipal waste, with food accounting for almost one-third. The striking fact is the value of the discarded food we throw away carelessly. More than 40% of food waste could still be used — even food that can no longer be eaten can be turned into animal feed, fertiliser or energy.

Food waste is often blamed on households. But the issue runs far deeper than our kitchens. Missing from the debate is the fact that waste occurs throughout the food system — in production, distribution and consumption. It appears everywhere: in fresh markets, retail shops, hotels and large urban communities. It is plain to see that food waste is not simply about consumer habits. It reflects how the entire food system operates.

When so much food is discarded despite its potential value, the problem goes beyond eating habits or business practices. It also reveals legal and regulatory barriers that make it harder for Thailand to move towards a meaningful circular economy. The core problem is the lack of a system to manage food surplus and food waste. Although public awareness is growing and some initiatives now redirect surplus food to those in need, major obstacles remain.

A serious setback is the absence of legislation to govern the management of surplus food and food waste. There is also no clear state body to enforce such rules. Without enforceable laws and a coordinating agency, even well-meaning efforts will eventually lose momentum. Surplus food refers to food produced or supplied in excess of demand but still safe and of good quality. This includes food nearing its expiry date or unsold items left on retail shelves.

At present, the Food Act of 1979 focuses mainly on consumer protection and food safety. These safeguards are essential, but the law contains no measures to make use of surplus food. Another key problem is the lack of legal protection for food donors. Even

when businesses donate surplus food in good faith, they can still face civil or criminal liability if something goes wrong after consumption. With that risk hanging over them, many companies choose to destroy surplus food rather than donate it. Legally speaking, throwing food away is the safer option.

Tax rules create another layer of difficulty. Under current regulations, donated goods are still taxed. Businesses must include the value of donated food when calculating value-added tax. There are exemptions for certain fresh foods and agricultural products, but these apply only in limited cases and do not reflect the types of surplus food commonly generated in retail and the food industry. Food donations are also treated as charitable expenses, with companies allowed to claim a deduction of no more than 2% of net profit. For businesses with large volumes of surplus food, this cap means the tax benefit often falls far short of the value of what they donate.

Expired food on supermarket shelves presents another challenge. Laws such as the 1992 Public Health Act and the 1992 Cleanliness and Orderliness Act focus mainly on sanitation and safe disposal by sellers. Responsibility is pushed to local administrative organisations that often lack the capacity and systems to manage these expired yet potentially usable food products. As a result, such food is mixed with general waste, making recovery or reuse far more difficult.

Even when businesses want to convert food waste into fertiliser or energy, they are discouraged by complex regulations. These activities require strict approval from local authorities, and transporting food waste across administrative boundaries can involve lengthy procedures. Unsurprisingly, such obstacles deter investment and limit opportunities to put food waste to productive use.

To tackle the problem, Thailand needs to update its regulations and policies to align with the principles of a circular economy. The first step is a shift in mindset. The public must be educated that not all unsold or uneaten food is waste. Greater awareness is needed to show that such food can be redistributed for consumption, used as animal feed, or converted into energy.

Policies must make food donation legally safe, practical and economically viable for businesses. This means combining clear regulatory standards with meaningful incentives so that donating food becomes a better option than destroying it. On the regulatory side, the government should establish clear standards for food donation based

on risk levels, covering transportation, storage and handling. Donors and intermediary organisations should be registered and required to share information with regulators to ensure safety and accountability.

Tax incentives can help drive behavioural change. Food donated through approved organisations could be treated in ways that reduce the value-added tax burden on businesses. Additional deductions could support activities such as food separation, donation and redistribution. Waste collection fees could also reflect how much food is discarded. A pay-as-you-throw system would ensure that those who generate more waste pay more. This would make environmental costs clearer and give businesses a financial incentive to donate or reuse food.

Importantly, there should be legal protection for donors acting in good faith, except in cases of gross negligence or misconduct. Many countries already have such laws. This would reduce risk and encourage businesses to share surplus food instead of discarding it. Thailand also needs a clear lead agency to oversee the issue, better data systems, and closer coordination between central and local authorities. Food waste should be separated at source, with common standards for local administrations nationwide.

Approval procedures for collecting, transporting and processing food waste should be streamlined and clarified. This would open the door for businesses and communities to play a greater role in reducing waste. Food waste does not lose its value the moment it is discarded. What disappears instead is the opportunity to turn it into something useful. Many countries are already moving in that direction. The question is whether Thailand will follow — or continue letting that value slip quietly into landfill.

ภาคผนวก ฉ

รายงานสรุปการจัดงานเสวนาวิชาการบทบาทของกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนต่อการแก้ปัญหาอาหารส่วนเกินและขยะอาหารของประเทศไทย

วันพุธที่ 1 เมษายน 2569 เวลา 8.30-13.00 น.
ณ CU Social Innovation Hub ห้องโถง ชั้น 1 อาคารวิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
จัดโดย สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย aRoundP สำนักงานกองทุนการสร้างเสริมสุขภาพ และเครือข่ายเศรษฐกิจหมุนเวียน

1. กำหนดการประชุม

เวลา	รายละเอียด
08.30 - 09.00 น.	**ลงทะเบียน / รับอาหารว่าง**
09.00 - 09.20 น.	**กล่าวเปิดและชี้แจงวัตถุประสงค์การจัดงานเสวนา** โดย ดร. สุจิตรา วาสนาดำรงดี นักวิจัยเชี่ยวชาญ สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
09.20 – 10.10 น.	**เรียนรู้ประสบการณ์ของต่างประเทศและข้อเสนอเชิงกฎหมายสำหรับประเทศไทย** โดย ดร. กิรติพงศ์ แนวมาลี และคุณชณิสรา ดำคำ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) **ถาม-ตอบ**
10.10 – 11.50 น.	**เสวนามุมมองของแต่ละภาคส่วนต่อข้อเสนอเชิงกฎหมาย** ภาคเอกชน ● คุณบัณฑิต พฤกษ์คุ้มวงศ์ ผู้จัดการฝ่ายบริการลูกค้าและบริการทั่วไป บริษัท ซีคอน ดีเวลลอปเมนท์ จำกัด ● คุณอัตถสิทธิ์ เจียมฉวี ผู้จัดการอาวุโส ฝ่ายประสานรัฐกิจและองค์กรสัมพันธ์ บริษัท ซีพี แอ็กซ์ตร้า จำกัด (มหาชน) ภาคประชาสังคม ● คุณธีริศรา พรมรักษา ผู้ช่วยผู้จัดการสื่อสารแบรนด์องค์กร มูลนิธิ SOS ● คุณพิมพ์ลดา ไชยปรีชาวิทย์ ผู้ก่อตั้ง aRoundP และ PEAR is hungry ภาครัฐ ● คุณปัทมาพร ประชุมรัตน์ นักวิจัยนโยบาย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

	• คุณวรรณนิสา วิบูลย์เชื้อ นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ กรมควบคุมมลพิษ • คุณภานุวัฒน์ อ่อนเทศ ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์จัดการมูลฝอย สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร ผู้ดำเนินรายการ: นางสาวภูมิจิต ศรีอุดมขจร นักวิจัยด้านนิติศาสตร์เศรษฐศาสตร์ TDRI **เปิดรับฟังความเห็นจากผู้เข้าร่วมเสวนา**
11.50 – 12.00 น.	**สรุปและปิดการเสวนา** โดย ดร. สุจิตรา วาสนาดำรงดี นักวิจัยเชี่ยวชาญ สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
12.00 - 13.00 น.	**รับประทานอาหารกลางวันร่วมกัน**

2. ผู้เข้าร่วมงาน

การจัดงานครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมงานเสวนาวิชาการ รวมทั้งสิ้นมากกว่า 257 คน แบ่งเป็นผู้เข้าร่วม ณ สถานที่จัดงาน (onsite) จำนวน 57 คน ประกอบด้วยผู้จัดงาน 8 คน วิทยากร 7 คน ผู้ดำเนินรายการ 1 คน หน่วยงานภาครัฐ 14 คน หน่วยงานเอกชน 16 คน ประชาชนทั่วไป 3 คน ภาคประชาสังคม 1 คน ภาคีเครือข่ายเศรษฐกิจหมุนเวียน 7 คน และผู้เข้าร่วมทางออนไลน์ (online) มากกว่า 200 คน













รูปที่ 1 บรรยากาศงานเสวนาวิชาการ

3. สรุปประเด็นสำคัญ

1. ภาพรวมปัญหาและแนวคิด

โดย ดร. สุจิตรา วาสนาดำรงดี นักวิจัยเชี่ยวชาญ
สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- **สถานการณ์ปัจจุบัน:** การจัดการขยะของประเทศไทยยังคงอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเส้นตรง (Linear Economy) ที่เน้นการผลิต บริโภค และทิ้ง ส่งผลให้เกิดปริมาณขยะจำนวนมาก โดยขยะอาหารมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 33–34 ของขยะมูลฝอยชุมชนทั้งหมด และในจำนวนนี้ยังมีอาหารที่สามารถบริโภคได้ถึงประมาณร้อยละ 40 ซึ่งนำไปสู่การสูญเสียทรัพยากรและก่อให้เกิดก๊าซมีเทน
- **ความจำเป็นของการปฏิรูป:** แม้ประเทศไทยจะมีแผนปฏิบัติการจัดการขยะอาหารระดับชาติที่ตั้งเป้าลดขยะอาหารลงร้อยละ 50 ภายในปี พ.ศ. 2573 ตาม SDG 12 แต่ยังขาดกลไกทางกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ โดยมาตรการส่วนใหญ่ยังเป็นลักษณะสมัครใจ
- **แนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียน:** เน้นการจัดการตามลำดับขั้น (Waste Hierarchy) ได้แก่ การป้องกันและลดการเกิดขยะ การนำกลับมาใช้ซ้ำหรือหมุนเวียน (เช่น การบริจาคอาหารส่วนเกิน) การนำกลับมาใช้ใหม่ (เช่น การผลิตปุ๋ยอินทรีย์) และการกำจัดเป็นลำดับสุดท้าย
- **เป้าหมาย:** ผลักดัน “ร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียนฉบับประชาชน” ซึ่งครอบคลุมการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารให้เกิดผลในเชิงปฏิบัติ

2. ผลการศึกษาและข้อเสนอเชิงกฎหมายจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

โดย ดร. กิรติพงศ์ แนวมาลี และคุณชณิสรา ดำคำ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

- **วัตถุประสงค์:** เพื่อพัฒนากฎหมายและกลไกในการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารให้สอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน
- **การศึกษาต่างประเทศ: ศึกษา 5 ประเทศ (สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สิงคโปร์ ออสเตรเลีย) และสหภาพยุโรป พบว่ามีจุดเด่นด้านกฎหมายเฉพาะ นิยามที่ชัดเจน**

กลไกคุ้มครองผู้บริจาค (Good Samaritan Law) และมาตรการจูงใจทางเศรษฐศาสตร์

- **ตัวอย่างสำคัญ:**
  - **สหภาพยุโรป:** กำหนด Food Waste Hierarchy เป็นกฎหมาย มีเป้าหมายที่มีผลผูกพัน และมีระบบฐานข้อมูลกลาง
  - **ฝรั่งเศส:** ห้ามทำลายอาหารที่ยังบริโภคได้ในภาคค้าปลีกรายใหญ่ และมีมาตรการจูงใจทางภาษี (ลดภาระต้นทุน)
  - **สิงคโปร์:** กำหนดให้ขยะอาหารเป็นวาระแห่งชาติ บังคับผู้ประกอบการรายใหญ่คัดแยกและรายงานข้อมูล พร้อมใช้เทคโนโลยีสนับสนุน (AI, Tracking)
  - **ออสเตรเลีย:** ใช้กฎหมายเดิมร่วมกับ Good Samaritan Law และมีแผนยุทธศาสตร์ที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูล
  - **ญี่ปุ่น:** แนวคิด 2 แกน เน้นการจัดการทรัพยากรควบคู่กับการปรับพฤติกรรม โดยแยกเป้าหมายระหว่างภาคธุรกิจและครัวเรือน รวมถึงเน้นมาตรการส่งเสริม

- **ช่องว่างกฎหมายในประเทศไทย:**
  - ขาดกฎหมายเฉพาะ เป้าหมายไม่ผูกพัน ไม่มีฐานข้อมูลกลาง ขาดการคุ้มครองผู้บริจาค และกฎหมายมีลักษณะแยกส่วน (สาธารณสุข, สิ่งแวดล้อม, ท้องถิ่น) ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งและภาระในการปฏิบัติ
  - **อาหารส่วนเกิน: ไม่มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน แนวปฏิบัติแบบสมัครใจไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการบริจาค**
  - **ขยะอาหาร:** ถูกจัดการรวมกับขยะทั่วไป เน้นการกำจัด และมีข้อจำกัดด้านการขนย้ายที่เพิ่มต้นทุน
  - **ภาษี:** การบริจาคอาหารถูกตีความเป็นการขายและต้องเสีย VAT ขณะที่มาตรการลดหย่อนภาษีมีเพดานต่ำ ไม่เพียงพอต่อการสร้างจูงใจ

- **ข้อเสนอแนะของ TDRI:**
  - **ระยะสั้น (ปรับปรุงกฎหมายเดิม):**
    - กำหนดนิยามฉลากอาหาร “วันหมดอายุ” (ปลอดภัย) และ “ควรบริโภคก่อน” (คุณภาพ) ให้ชัดเจน และปรับแนวทางการกำกับดูแลเป็นแบบประเมินความเสี่ยง รวมถึงจัดทำแนวปฏิบัติมาตรฐาน
    - ยกเว้น VAT สำหรับการบริจาคผ่านหน่วยงานรัฐ และเสนอให้ค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะอาหารสามารถหักลดหย่อนภาษีได้เพิ่มขึ้น
  - **ระยะกลาง (ร่าง พ.ร.บ. เศรษฐกิจหมุนเวียน):**
    - กำหนดนิยามอาหารส่วนเกินและขยะอาหารให้ชัดเจน ยกระดับการจัดการขยะอาหารเป็นข้อกำหนดทางกฎหมาย และจัดตั้งกองทุนเศรษฐกิจหมุนเวียนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน

——พัฒนาระบบแผนการดำเนินงาน 3 ระดับ ได้แก่ ระดับประเทศ ระดับรายผลิตภัณฑ์ และระดับจังหวัด เพื่อให้เกิดการบูรณาการเชิงนโยบายและการปฏิบัติ

——กำหนดลำดับขั้นการจัดการขยะ โดยให้ความสำคัญกับการนำไปบริโภคโดยมนุษย์เป็นลำดับแรก รองลงมาคือการใช้เป็นอาหารสัตว์ การผลิตพลังงาน และการกำจัด

——กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการให้ครอบคลุมการป้องกันการเกิดขยะ การคัดแยก และการรายงานข้อมูล พร้อมทั้งยกระดับบทบาทขององค์กรกลาง กำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัย และระบุบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน

- **ระยะยาว (กฎหมายอนุบัญญัติ):**

——ยกระดับแนวปฏิบัติให้มีสถานะเป็นข้อกำหนดทางกฎหมาย โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ดำเนินการอย่างชัดเจน เช่น การขึ้นทะเบียน การขอใบอนุญาต และคุณสมบัติของผู้ประกอบการ

——กำหนดบทบาทของภาคเอกชนตั้งแต่ผู้ประกอบการรายใหญ่ไปจนถึงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ในด้านการคัดแยก การจัดเก็บ และการรายงานข้อมูล พร้อมทั้งพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการ

——จัดทำกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การยกเว้นความรับผิดให้แก่ผู้บริจาคอาหารอย่างชัดเจน โดยครอบคลุมการตรวจสอบคุณภาพอาหาร การให้ข้อมูลที่ถูกต้อง และการควบคุมมาตรฐานความปลอดภัย

——กำหนดบทบาทขององค์กรตัวกลางและผู้รับบริจาค ทั้งนี้ การคุ้มครองจะไม่ครอบคลุมกรณีที่มีการกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือจงใจ

3. การอภิปรายจากผู้ร่วมเสวนา

คำถามเสวนาหัวข้อที่ 1: ความคิดเห็นข้อเสนอภาคกฎหมาย

คุณบัณฑิต พฤกษ์คุ้มวงศ์ ผู้จัดการฝ่ายบริการลูกค้าและบริการทั่วไป บริษัท ซีคอน ดีเวลลอปเมนท์ จำกัด

สะท้อนประสบการณ์จากการดำเนินโครงการในพื้นที่จริงว่า ศูนย์การค้าได้เริ่มต้นจากการจัดการ “ขยะเศษอาหาร” ซึ่งเป็นประเด็นที่ดำเนินการได้ง่ายที่สุด และได้รับแรงขับเคลื่อนสำคัญจากนโยบายของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะบทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ช่วยสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วม เมื่อสามารถจัดการขยะอาหารได้แล้วจึงขยายไปสู่ขยะประเภทอื่น เช่น ขยะอินทรีย์และขยะพลาสติก ซึ่งมีความซับซ้อนทางเทคนิคมากขึ้น ปัจจุบันสามารถจัดการขยะอาหารได้ในระดับ “Zero Waste” อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังพบว่าผู้ประกอบการบางรายเลือกทำลายอาหารที่ยังบริโภคได้ เช่น การราดน้ำยา เนื่องจากความกังวลต่อความรับผิดทางกฎหมาย จึงเห็นว่าการมีกฎหมายที่ชัดเจน โดยเฉพาะมาตรการคุ้มครองผู้บริจาค จะเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความมั่นใจและส่งเสริมให้เกิดการบริจาคอาหารส่วนเกินในวงกว้างมากขึ้น

คุณอัตถสิทธิ์ เจียมฉวี ผู้จัดการอาวุโส ฝ่ายประสานรัฐกิจและองค์กรสัมพันธ์ บริษัท ซีพี แอ็กซ์ตร้า จำกัด (มหาชน)

ให้ความสำคัญกับอุปสรรคด้านภาษีเป็นประเด็นหลัก โดยบริษัทตั้งเป้าหมายบรรลุ “Zero Waste” ภายในปี พ.ศ. 2573 ในระดับประเทศ และพบปัญหาอาหารส่วนเกินจากสินค้าอาหารสดในปริมาณมาก ทั้งนี้ ข้อจำกัดสำคัญอยู่ที่โครงสร้างภาษี โดยเฉพาะการที่การบริจาคอาหารส่วนเกินยังต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) และมีเพดานการหักลดหย่อนเพียงร้อยละ 2 ซึ่งไม่เอื้อต่อการบริจาค ส่งผลให้ยังมีอาหารที่สามารถบริโภคได้ต้องถูกทิ้งเป็นจำนวนมาก เช่น ในบางกรณีสามารถบริจาคได้เพียง 40 กิโลกรัม ขณะที่มีอาหารส่วนเกินถึง 400 กิโลกรัม นอกจากนี้ ยังเสนอว่าการนำอาหารส่วนเกินไปเพิ่มมูลค่า (upvalue) และการลงทุนในระบบติดตามและตรวจสอบย้อนกลับ (Tracking & Traceability) มีต้นทุนค่อนข้างสูง แต่เป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นด้านความปลอดภัยของอาหาร จึงควรมีมาตรการจูงใจ เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษีหรือการสนับสนุนเชิงนโยบาย เพื่อส่งเสริมให้ภาคธุรกิจสามารถลงทุนและมีส่วนร่วมในการจัดการอาหารส่วนเกินได้มากขึ้นภายใต้กรอบกฎหมายที่ชัดเจน

คุณธีริศรา พรมรักษา ผู้ช่วยผู้จัดการสื่อสารแบรนด์องค์กร มูลนิธิ SOS

สะท้อนว่าการก่อตั้งองค์กรมีที่มาจากการพบเห็นอาหารส่วนเกินจำนวนมากถูกทิ้ง ทั้งที่ยังมีประชาชนจำนวนมากที่ขาดความมั่นคงทางอาหาร จึงเห็นด้วยอย่างยิ่งกับการกำหนดมาตรการ “คุ้มครองผู้บริจาค” เนื่องจากความกังวลด้านความรับผิดเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงาน หากสามารถผลักดันมาตรการดังกล่าวได้ จะช่วยให้การส่งต่ออาหารส่วนเกินมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจอย่างมีนัยสำคัญ

คุณพิมพ์ลดา ไชยปรีชาวิทย์ ผู้ก่อตั้ง aRoundP และ PEAR is hungry

เสนอว่ากฎหมายควรมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลง “mindset” ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในประเด็นความกังวลต่อการบริจาคอาหาร จากเดิมที่อาศัยความร่วมมือแบบสมัครใจไปสู่ระบบที่มีโครงสร้างและแรงจูงใจที่ชัดเจน ทั้งนี้ จากประสบการณ์ในการดำเนินงานด้านการออกแบบพฤติกรรม (Behavioral Design) รวมถึงโครงการ “Restaurant Makeover” ที่ร่วมกับร้านอาหารขนาดเล็กและสามารถนำขยะอาหารกลับมาใช้ประโยชน์ได้ถึง 18 ตัน ภายในระยะเวลา 45 วัน สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของมาตรการเชิงพฤติกรรมในการลดขยะอาหารอย่างมีนัยสำคัญ โดยเสนอให้มีการออกแบบนโยบายในลักษณะ “ขั้นบันได” (phasing) หรือ roadmap ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ระยะ ได้แก่ การแยกขยะอาหาร การลดปริมาณ การจัดการอาหารส่วนเกิน และการบริหารจัดการ โดยแต่ละระยะควรกำหนดมาตรการให้เหมาะสมกับขนาดของธุรกิจ เพื่อไม่ให้เกิดภาระเกินควร โดยเฉพาะสำหรับผู้ประกอบการ

SME เช่น ผู้ประกอบการรายใหญ่สามารถดำเนินการระบบ tracking ได้ทันที ขณะที่รายเล็กควรเน้นการให้ความรู้และการสนับสนุนจากภาครัฐ

คุณปัทมาพร ประชุมรัตน์ นักวิจัยนโยบาย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

เสนอให้ร่างกฎหมายคำนึงถึง “ระบบนิเวศของผู้มีส่วนได้เสีย” อย่างครอบคลุม โดยไม่จำกัดเฉพาะองค์กรกอบกู้อาหาร แต่รวมถึงภาคประชาชนและอาสาสมัคร ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานในพื้นที่ ทั้งนี้ จากบทบาทในการดำเนินโครงการ “ธนาคารอาหารของประเทศไทย” ร่วมกับมูลนิธิ SOS องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาสาสมัคร สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการออกแบบกลไกสนับสนุนที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน นอกจากนี้ ยังเห็นด้วยกับข้อเสนอของ TDRI ในสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 90 และสนับสนุนการผลักดันไปสู่การปฏิบัติในเชิงนโยบาย โดยเสนอให้ขยายขอบเขตการจัดการไปสู่ “Food Loss” ตั้งแต่ต้นทางการผลิตในภาคเกษตร เช่น กรณีผลผลิตล้นตลาดหรือราคาตกต่ำ ซึ่งสามารถถือเป็นอาหารส่วนเกินได้เช่นกัน ควบคู่กับการกำหนดนิยามฉลากสินค้า เช่น “วันหมดอายุ” และ “ควรบริโภคก่อน” ให้มีความชัดเจนเพื่อลดความสับสนของผู้บริโภค อีกทั้งยังเน้นความสำคัญของการพัฒนาระบบข้อมูลกลาง โดยเฉพาะข้อมูลวันหมดอายุ (expiry) และระบบการกระจายอาหารส่วนเกินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ เห็นว่าการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) สำหรับการบริจาคอาหารส่วนเกินให้แก่องค์กรที่ขึ้นทะเบียนเป็นมาตรการเร่งด่วน ซึ่งแม้รัฐอาจสูญเสียรายได้ภาษีประมาณ 70 ล้านบาท แต่สามารถสร้างประโยชน์รวมกว่า 3,000 ล้านบาทต่อปี รองรับอาหารได้ประมาณ 84 ล้านมื้อ และช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้อย่างมีนัยสำคัญ

คุณวรรณนิสา วิบูลย์เชื้อ นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ กรมควบคุมมลพิษ

เสนอว่าการออกแบบกฎหมายควรสนับสนุนการจัดทำพระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียนในฐานะกรอบนโยบายหลัก โดยกำหนดเฉพาะหลักการสำคัญไว้ในระดับพระราชบัญญัติ ขณะที่รายละเอียดเชิงเทคนิค เช่น นิยาม มาตรฐาน หรือแผนปฏิบัติ ควรกำหนดผ่านกฎหมายลำดับรองเพื่อให้มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับให้สอดคล้องกับบริบทได้ในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังเสนอให้มีการกำหนดมาตรฐานและหน่วยงานรับรององค์กรผู้รับบริจาคอาหาร เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในระบบ รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการหรือหน่วยงานกลางที่มีตัวแทนจากทุกภาคส่วน เพื่อช่วยลดข้อจำกัดด้านงบประมาณ เพิ่มประสิทธิภาพในการบูรณาการการทำงาน และเร่งการขับเคลื่อนกฎหมายให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

คุณภานุวัฒน์ อ่อนเทศ ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์จัดการมูลฝอย สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร

สะท้อนประสบการณ์จากการดำเนินงานในระดับพื้นที่ว่า กรุงเทพมหานครมีการดำเนินงานด้านการลดขยะมาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้ายังเป็นไปอย่างจำกัด จึงมีความจำเป็นต้องมี

กฎหมายเพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่และสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยปัจจุบันมีโครงการสำคัญ เช่น “BKK Food Bank” ซึ่งครอบคลุมทั้ง 50 เขต เพื่อจัดการอาหารส่วนเกิน รวมถึงโครงการโรงหมักปุ๋ยขนาด 30 ตัน ณ ศูนย์อ่อนนุช สำหรับรองรับการจัดการขยะอาหาร ทั้งนี้ จากการดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชนพบว่ายังมีข้อจำกัดด้านพื้นที่และการเข้าถึง ทำให้การกระจายอาหารส่วนเกินยังอยู่ในลักษณะพื้นที่ใกล้เคียงเป็นหลัก นอกจากนี้ ยังมีประเด็นความกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาหารที่นำไปใช้เป็นอาหารสัตว์ จึงเห็นว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ ระบบ tracking และกระบวนการจัดการที่ชัดเจนเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับทุกภาคส่วน พร้อมทั้งเสนอให้มีกฎหมายรองรับแนวทาง “อาหารป้ายเหลือง” ซึ่งเป็นการจำหน่ายอาหารใกล้หมดอายุในราคาลดลง และส่งเสริมการรับรู้ของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม โดยเห็นว่ากฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนจะมีบทบาทสำคัญในการแยกขยะอาหารออกจากขยะทั่วไป ทำให้ขยะที่เหลือมีความสะอาดและสามารถจัดการได้ง่ายขึ้น อันจะนำไปสู่การพัฒนาระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างเป็นรูปธรรมและสมบูรณ์ในระยะยาว

คำถามเสวนาหัวข้อที่ 2: ความคิดเห็นเกี่ยวกับการนำไปปฏิบัติ

คุณบัณฑิต พฤกษ์คุ้มวงศ์ ผู้จัดการฝ่ายบริการลูกค้าและบริการทั่วไป บริษัท ซีคอน ดีเวลลอปเมนท์ จำกัด

อธิบายว่าการดำเนินโครงการในทางปฏิบัติต้องอาศัยทั้งความร่วมมือและการสร้างแรงจูงใจ โดยพบว่าหลังจากมีการแยกขยะอาหารแล้ว ยังมีอาหารที่สามารถบริโภคได้ปะปนอยู่ จึงใช้วิธี “ขอความร่วมมือ” ควบคู่กับการจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการปฏิบัติ เช่น การจัดพื้นที่เฉพาะสำหรับแยกขยะ และการให้รางวัลหรือแต้มสะสมแก่ร้านค้าที่เข้าร่วม ซึ่งสะท้อนว่าการออกแบบระบบสนับสนุนมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนพฤติกรรม

คุณอัตถสิทธิ์ เจียมฉวี ผู้จัดการอาวุโส ฝ่ายประสานรัฐกิจและองค์กรสัมพันธ์ บริษัท ซีพี แอ็กซ์ตร้า จำกัด (มหาชน)

เน้นว่าการดำเนินงานให้เกิดความยั่งยืนต้องอาศัยทั้งการกำหนดเป้าหมายระยะยาว เช่น Zero Waste การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างสาขา และการใช้นวัตกรรม เช่น การใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) ในการคาดการณ์ความต้องการสินค้าและบริหารจัดการคำสั่งซื้อ รวมถึงการพัฒนาบรรจุภัณฑ์ (packaging) เพื่อยืดอายุสินค้า โดยการจัดการปัญหาดำเนินการทั้งในระดับต้นทางและปลายทาง กล่าวคือ ในระดับต้นทางมุ่งลดการเกิดอาหารส่วนเกินผ่านการบริหารจัดการสินค้าและการออกแบบผลิตภัณฑ์ ขณะที่ในระดับปลายทางมีการนำอาหารไปบริจาคหรือใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่น เช่น อาหารสัตว์และปุ๋ย อย่างไรก็ตาม ยังเผชิญอุปสรรคด้านภาษี รวมถึงปัญหาพฤติกรรมผู้บริโภคที่คาดหวังให้สินค้าอาหารต้องมีลักษณะสมบูรณ์ ส่งผลให้ผักและผลไม้ที่ยังบริโภคได้แต่มีตำหนิถูกคัดทิ้งเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ เห็นด้วยว่าทำลายอาหารด้วยการราดสารเคมีเป็นการสูญเสียทรัพยากรโดยไม่จำเป็น เพราะอาหารส่วนเกินยังสามารถนำไปทำกระบวนการเพิ่มมูลค่า (upvalue) ให้ยังใช้ทรัพยากรได้ต่อไป

คุณพิมพ์ลดา ไชยปรีชาวิทย์ ผู้ก่อตั้ง aRoundP และ PEAR is hungry

เน้นบทบาทของการออกแบบพฤติกรรมและการสื่อสารในการขับเคลื่อนการจัดการขยะอาหารในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการใช้เครื่องมือ เช่น influencer และกิจกรรมในร้านอาหาร เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการและผู้บริโภคเกิดการแยกขยะอาหารและนำไปใช้ประโยชน์ ซึ่งสามารถลดปริมาณขยะที่ต้องนำไปฝังกลบได้อย่างมีนัยสำคัญ และถือเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันนโยบายในระดับปฏิบัติ ทั้งนี้ยังเสนอให้ใช้มาตรการเชิงพฤติกรรมอย่างต่อเนื่อง เช่น การสื่อสารและการออกแบบกิจกรรมในพื้นที่จริง เพื่อส่งเสริมการแยกขยะและการนำอาหารไปใช้ประโยชน์ ตลอดจนการสร้างมูลค่าเพิ่มจากอาหารส่วนเกินผ่านโครงการ “Rescue & Eat” เช่น การพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ ซึ่งช่วยเสริมสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของผู้บริโภคในระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนได้อย่างเป็นรูปธรรม

คุณธีริศรา พรมรักษา ผู้ช่วยผู้จัดการสื่อสารแบรนด์องค์กร มูลนิธิ SOS

สะท้อนว่าการดำเนินงานยังเผชิญข้อจำกัดด้านโลจิสติกส์และการกระจายอาหาร รวมถึงความจำเป็นในการสร้างความเชื่อมั่นด้านความปลอดภัยอาหารให้กับทั้งผู้บริจาคและผู้รับ ซึ่งต้องอาศัยระบบสนับสนุนทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐานและนโยบาย

คุณปัทมาพร ประชุมรัตน์ นักวิจัยนโยบาย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

เสนอให้มีการพัฒนาระบบ matching และ tracking เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกระจายอาหารส่วนเกินและสร้างความเชื่อมั่นด้านความปลอดภัยของอาหาร โดย สวทช. อยู่ระหว่างการพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัลสำหรับการจับคู่ (Matching) และการติดตาม (Tracking) ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการจัดเก็บและเชื่อมโยงข้อมูลสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมสรรพากร นอกจากนี้ ยังเสนอให้มีการปรับเกณฑ์ของกรมสรรพากรให้เอื้อต่อการบริจาคอาหารผ่านองค์กรที่ขึ้นทะเบียน เพื่อเพิ่มความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและลดอุปสรรคของภาคธุรกิจ ทั้งนี้ การบริจาคอาหารยังมีศักยภาพในการนำไปสู่การสร้างคาร์บอนเครดิต ซึ่งได้รับการรับรองจากองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (อบก.) และจะเป็นอีกหนึ่งกลไกแรงจูงใจสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในอนาคต

คุณวรรณนิสา วิบูลย์เชื้อ นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ กรมควบคุมมลพิษ

สะท้อนปัญหาเชิงปฏิบัติที่สำคัญ ได้แก่ ความกระจัดกระจายของข้อมูล ความไม่เข้าใจของผู้บริโภค ความกังวลด้านความปลอดภัย อุปสรรคด้านภาษี และต้นทุนโลจิสติกส์ ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญต่อการจัดการอาหารส่วนเกินในภาพรวม โดยเห็นว่าจำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานตั้งแต่ต้นทางการผลิต พร้อมทั้งเน้นความสำคัญของการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นระบบ โดยควรกำหนดบทบาทให้ชัดเจน ได้แก่ ส่วนกลางทำหน้าที่ออกกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ และภาคเอกชนดำเนินการลดขยะที่ต้นทาง ภายใต้การใช้ระบบข้อมูลกลางร่วมกัน นอกจากนี้ ยังเสนอให้ใช้มาตรการเชิงนโยบายแบบผสมผสาน โดยนำมาตรการจูงใจและมาตรการบังคับมาใช้ควบคู่กันอย่างเหมาะสม โดยในระยะแรกควรเน้นการสร้างแรงจูงใจ เช่น มาตรการภาษี แนวทางด้านความปลอดภัยอาหาร (Food Safety Guideline) และการพัฒนาแพลตฟอร์ม ก่อนที่จะทยอยเพิ่มมาตรการบังคับ โดยเฉพาะสำหรับผู้ประกอบการรายใหญ่ในระยะต่อไป

คุณภานุวัฒน์ อ่อนเทศ ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์จัดการมูลฝอย สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร

เน้นว่าการดำเนินงานในระดับพื้นที่ยังมีข้อจำกัดด้านการกระจายอาหารและการเข้าถึง โดยเฉพาะในโครงการ BKK Food Bank ซึ่งยังครอบคลุมในลักษณะพื้นที่ใกล้เคียงเป็นหลัก นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายจำเป็นต้องควบคู่กับการสื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสียอย่างเพียงพอ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการยอมรับในการปฏิบัติอย่างแท้จริง

4. บทสรุป

จากการเสวนาสะท้อนให้เห็นว่า การจัดการขยะอาหารควรถูกพิจารณาในมิติของระบบอาหาร (Food System) และการจัดการทรัพยากรโดยรวม (Resource) มากกว่าจะจำกัดอยู่เพียงประเด็นขยะเพียงอย่างเดียว เนื่องจากอาหารส่วนเกินสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์และสร้างมูลค่าเพิ่มในระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนได้อย่างมีนัยสำคัญ ประเด็นเร่งด่วนที่ควรดำเนินการคือการปรับปรุงมาตรการทางภาษี โดยเฉพาะการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการบริจาคอาหาร ซึ่งจะช่วยลดอุปสรรคของภาคธุรกิจและเพิ่มปริมาณอาหารส่วนเกินที่สามารถนำไปช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางได้ในระยะยาว การผลักดันร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างกรอบนโยบายที่ชัดเจนและมีผลบังคับใช้ โดยต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม เพื่อให้เกิดระบบการจัดการขยะอาหารที่มีประสิทธิภาพ มีกฎหมายที่ช่วยหนุนเสริมการทำงาน และนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรม

5. สรุปการทำแบบสอบถาม

ก่อนจบเสวนา ได้ขอให้ผู้เข้าร่วมงานตอบแบบสอบถามซึ่งมีผู้ตอบจำนวน 17 ราย สรุปประเด็นข้อคิดเห็นได้ดังนี้

1. ท่านมีความเข้าใจเรื่อง “การจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน” เพิ่มขึ้นหลังจากการเสวนามากขึ้นเพียงใด

เนื้อหา	จำนวน	ร้อยละ
มากที่สุด	6	35.3
มาก	8	47.1
ปานกลาง	2	11.8
น้อยมาก	1	5.9

เนื้อหา	จำนวน	ร้อยละ
น้อยที่สุด	0	0
รวม	**17**	**100**

ผลการประเมินพบว่า ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่มีความเข้าใจเพิ่มขึ้นในระดับ “มาก” (47.1%) และ “มากที่สุด” (35.3%) สะท้อนว่าการเสวนาสามารถถ่ายทอดองค์ความรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีผู้ประเมินระดับปานกลางเพียง 11.8% และระดับน้อยมาก 5.9% ขณะที่ไม่มีผู้ประเมินในระดับน้อยที่สุดโดยรวมแสดงให้เห็นว่าการจัดกิจกรรมสามารถเสริมสร้างความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวได้ในระดับสูงและมีแนวโน้มสามารถนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ได้จริง

2. ท่านคิดว่าเนื้อหาการถอดบทเรียนจากต่างประเทศ มีประโยชน์ต่อการนำไปปรับใช้ในประเทศไทยมาน้อยเพียงใด

เนื้อหา	จำนวน	ร้อยละ
มากที่สุด	7	41.2
มาก	10	58.8
ปานกลาง	0	0
น้อยมาก	0	0
น้อยที่สุด	0	0
รวม	**17**	**100**

ผลการประเมินพบว่า ผู้เข้าร่วมทั้งหมดเห็นว่าเนื้อหาการถอดบทเรียนจากต่างประเทศมีประโยชน์ในระดับ “มาก” ถึง “มากที่สุด” โดยส่วนใหญ่ให้คะแนนระดับ “มากที่สุด” (41.2%) และ “มาก” (58.8%) โดยไม่มีผู้ให้คะแนนในระดับปานกลางหรือต่ำกว่า สะท้อนว่าเนื้อหามีความเหมาะสมและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทของประเทศไทยได้อย่างชัดเจน แสดงถึงคุณภาพของเนื้อหาที่ตอบโจทย์ทั้งเชิงนโยบายและการปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์และภาษี เช่น สิทธิประโยชน์/แรงจูงใจ สามารถช่วยลดปัญหาอาหารส่วนเกินและขยะอาหารได้มากน้อยเพียงใด

เนื้อหา	จำนวน	ร้อยละ
มากที่สุด	10	58.8
มาก	5	29.4
ปานกลาง	2	11.8
น้อยมาก	0	0
น้อยที่สุด	0	0
รวม	**17**	**100**

ผลการประเมินพบว่า ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เห็นว่ามาตรการทางเศรษฐศาสตร์และภาษีมีประโยชน์ในระดับ “มากที่สุด” (58.8%) และ “มาก” (29.4%) มีเพียงส่วนน้อยที่ให้คะแนนระดับปานกลาง (11.8%) และไม่มีผู้ประเมินในระดับต่ำ สะท้อนว่ามาตรการดังกล่าวได้รับการยอมรับว่าสามารถเป็นเครื่องมือสำคัญในการลดปัญหาอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร โดยรวมแสดงถึงศักยภาพของนโยบายด้านเศรษฐศาสตร์ในการขับเคลื่อนการจัดการขยะอาหารอย่างมีประสิทธิภาพ

4. หลังจากเข้าร่วมงาน ท่านมีความตั้งใจที่จะปรับพฤติกรรมของตนเองหรือหน่วยงาน เพื่อลดอาหารส่วนเกิน ลดขยะอาหาร หรือใช้ทรัพยากรอาหารอย่างคุ้มค่ามากขึ้นหรือไม่

เนื้อหา	จำนวน	ร้อยละ
มากที่สุด	9	52.9
มาก	7	41.2
ปานกลาง	1	5.9
น้อยมาก	0	0
น้อยที่สุด	0	0
รวม	**17**	**100**

ผลการประเมินพบว่า ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่มีความตั้งใจในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในระดับ “มากที่สุด” (52.9%) และ “มาก” (41.2%) มีเพียงส่วนน้อยที่อยู่ในระดับปานกลาง (5.9%) และไม่มีผู้ประเมินในระดับต่ำ สะท้อนว่าการเข้าร่วมงานสามารถกระตุ้นให้เกิดความตระหนักและแรงจูงใจในการลดขยะอาหารได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยรวมแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของกิจกรรมในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมสู่การใช้ทรัพยากรอาหารอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน

5. ท่านเห็นว่าข้อเสนอจากการเสวนาสามารถนำไปใช้ในองค์กรหรือหน่วยงานของท่านได้หรือไม่

เนื้อหา	จำนวน	ร้อยละ
มากที่สุด	10	58.8
มาก	5	29.4
ปานกลาง	1	5.9
น้อยมาก	1	5.9
น้อยที่สุด	0	0
รวม	**17**	**100**

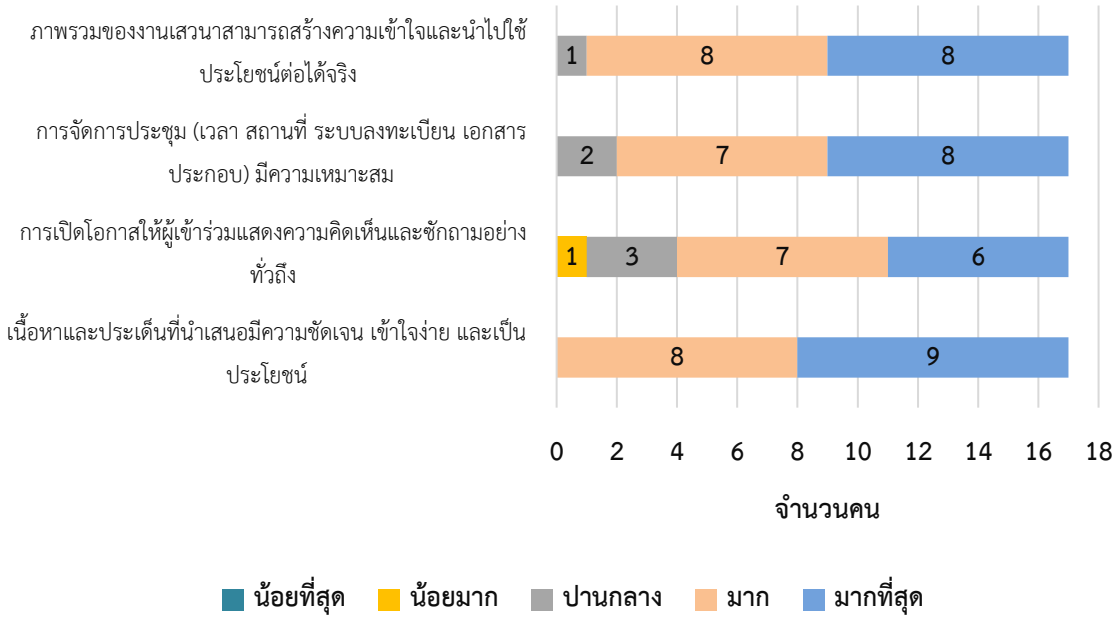
ผลการประเมินพบว่า ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เห็นว่าข้อเสนอจากการเสวนาสามารถนำไปใช้ได้จริงในระดับ “มากที่สุด” (58.8%) และ “มาก” (29.4%) มีผู้ให้คะแนนระดับปานกลางและน้อยมากอย่างละ 5.9% และไม่มีผู้ประเมินในระดับต่ำที่สุด สะท้อนว่าข้อเสนอมีความเป็นไปได้ในการนำไปประยุกต์ใช้ในองค์กรหรือหน่วยงานได้จริงในระดับสูง อย่างไรก็ตาม ยังมีบางส่วนที่อาจต้องการการปรับให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละหน่วยงานเพิ่มเติม

6. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

- ควรมีการวิเคราะห์เชิงระบบ และพัฒนากลไกในการขับเคลื่อนนโยบายและการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง
- ควรจัดการเสวนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้เป็นเวทีติดตามผล และเปิดโอกาสให้มีการนำเสนอแนวทางหรือมุมมองใหม่ ๆ ที่มีประสิทธิภาพ
- กิจกรรมมีคุณค่าและเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ควรมีการจัดอย่างต่อเนื่องเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้สนใจเข้าร่วมเพิ่มเติม
- ควรเพิ่มและพัฒนาช่องทางในการจัดการขยะอาหารให้มีความหลากหลายและเข้าถึงได้มากยิ่งขึ้น
- ควรเร่งผลักดันมาตรการปลดล็อกด้านภาษีสำหรับการบริจาคอาหารส่วนเกิน เพื่อสนับสนุนการลดขยะอาหารในระดับประเทศ

7. การประเมินภาพรวมการจัดงานเสวนาวิชาการ

หลังจากเสร็จสิ้นกิจกรรมการอบรม ได้มีการจัดทำแบบประเมินความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมต่อการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการในครั้งนี้ เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการจัดอบรมในครั้งต่อไป โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



รูปที่ 2 ผลการประเมินการจัดงานเสวนาวิชาการ

จากผลการประเมินความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมงานเสวนา พบว่าโดยภาพรวมอยู่ในระดับ “มาก”ถึง “มากที่สุด” เมื่อพิจารณารายประเด็น พบว่าผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่ให้คะแนนในระดับ “มาก” และ “มากที่สุด” เป็นหลักในทุกหัวข้อ โดยเฉพาะด้านเนื้อหาและประเด็นที่นำเสนอซึ่งมีผู้ประเมินระดับมาก (8 คน) และมากที่สุด (9 คน) แสดงให้เห็นว่าเนื้อหามีความชัดเจน เข้าใจง่าย และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง นอกจากนี้ ภาพรวมของงานเสวนาและการจัดงานเสวนาวิชาการก็ได้รับการประเมินในระดับสูงเช่นกัน (ระดับมากและมากที่สุดรวมกัน 16 คนในแต่ละหัวข้อ)

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ยังพบว่ามีผู้ให้คะแนนระดับปานกลาง (3 คน) และน้อย (1 คน) สะท้อนว่าควรมีการพัฒนาในด้านการมีส่วนร่วมและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นให้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น โดยสรุป การจัดงานเสวนาวิชาการครั้งนี้ประสบความสำเร็จในระดับสูงและมีเพียงบางประเด็นที่สามารถปรับปรุงเพื่อยกระดับคุณภาพในอนาคตได้เพิ่มเติม

โครงการพัฒนากฎหมายส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน และกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหาร