

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย

เรื่อง การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กรณี การผลิตเชื้อเพลิง RDF จากมูลฝอย

เทศบาลตำบล ก ได้มีหนังสือที่ นศ ๕๕๕๐๕/๔๘๑ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๑ เพื่อขอหารือเรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ด้วยเทศบาลตำบล ก ได้มีการตราเทศบัญญัติเทศบาลตำบล ก เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ และเรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อใช้ในการดำเนินการควบคุมสถานประกอบกิจการที่อยู่ในพื้นที่เขตเทศบาลตำบล ก

จากการดำเนินงานตามเทศบัญญัติดังกล่าวพบประเด็นปัญหาจากการออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภท กิจการที่เกี่ยวกับปิโตรเลียม ถ่านหิน สารเคมี ข้อที่ ๑๒.๑๘ การผลิตเชื้อเพลิงแข็ง มีอัตราค่าธรรมเนียม ๕,๐๐๐ บาท/ปี โดย เทศบาลตำบล ก ที่วังได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภท การผลิตเชื้อเพลิงแข็ง ให้กับบริษัท เอส จำกัด ตั้งอยู่เลขที่ ๔๗๒ หมู่ที่ ๗ ตำบล ก อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช โรงงานดังกล่าวได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานประเภทหรือชนิดโรงงานลำดับที่ ๑๐๖ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ลักษณะการประกอบกิจการคือ ผลิตเชื้อเพลิงทดแทนชนิดแข็ง (Solid Blending) เพื่อใช้ในเตาปูนซีเมนต์ โดยในกระบวนการผลิตของบริษัทฯ ได้นำขยะ RDF ที่รื้อจากบ่อขยะในพื้นที่จังหวัดพัทลุงและบ่อขยะอื่น มาเป็นวัตถุดิบในการผลิตเชื้อเพลิงแข็ง โดยบริษัทฯ ได้ใช้พื้นที่ภายในอาคารของโรงงานทำการร่อนและคัดแยกเอาเฉพาะพลาสติกและนำพลาสติกที่ได้เข้าสู่กระบวนการย่อย แล้วส่งต่อให้กับบริษัท เอ็ม จำกัด ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่เทศบาลตำบล ก ที่วังเพื่อนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงทดแทนในกระบวนการเผาปูนซีเมนต์

จากการที่บริษัท เอส จำกัด ได้นำขยะ RDF ที่รื้อจากบ่อขยะในพื้นที่จังหวัดพัทลุงและบ่อขยะอื่นมาเป็นวัตถุดิบในการผลิตเชื้อเพลิงแข็งส่งต่อให้บริษัท เอ็ม จำกัด ใช้เป็นเชื้อเพลิงทดแทนนั้นนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ก ได้พิจารณาว่า การนำขยะ RDF มาเป็นวัตถุดิบถือเป็นการนำขยะนอกพื้นที่มากำจัดในเขตเทศบาลตำบล ก ประเด็นดังกล่าว จึงต้องขอรับใบอนุญาตกำจัดขยะมูลฝอยทั่วไป ตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบล ก เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๘ อีกทั้งนายกเทศมนตรีฯ ได้ให้ความเห็นว่า การนำขยะจากที่อื่นมากำจัดในพื้นที่เทศบาลตำบล ก นั้น อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนและประชาชนมีการต่อต้านไม่ให้เกิดการเผาในพื้นที่ตำบล ก

ในประเด็นที่ได้กล่าวมาข้างต้น หากเทศบาลตำบล ก ไม่อนุญาตหรือมีคำสั่งทางปกครองสั่งการไม่ให้มีการดำเนินการนำขยะ RDF มาเป็นวัตถุดิบในกระบวนการผลิตเชื้อเพลิงแข็งของบริษัท เอส จำกัด เกรงว่า บริษัทฯ อาจดำเนินการฟ้องศาลปกครองให้พิจารณาการไม่อนุญาตของเทศบาลตำบล ก ได้ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการได้รับผลกระทบ และท้องถิ่นสามารถป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม เหตุรำคาญที่อาจเกิดขึ้น จึงขอหารือ ดังนี้

๑. ลักษณะการประกอบกิจการของบริษัท เอส จำกัด ซึ่งนำขยะ RDF ในพื้นที่จังหวัดพัทลุงและบ่อขยะอื่นๆ มาเป็นวัตถุดิบในการผลิตเชื้อเพลิงแข็งถือเป็นการนำมูลฝอยจากนอกพื้นที่ มากำจัดในเขตเทศบาลตำบล ก หรือไม่ และต้องขอรับใบอนุญาตรับทำการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยทั่วไปตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบล ก เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๔๘๗๙ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๒

๒. หากบริษัทฯ ได้ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตรับทำการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยทั่วไป และเทศบาลพิจารณาไม่ออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการ จะเป็นการสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดกับกฎหมายอื่นหรือไม่

(๑) ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๙ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

๒. กฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐

หมวด ๔ การกำจัดมูลฝอยทั่วไป

ข้อ ๒๒ การกำจัดมูลฝอยทั่วไปให้ดำเนินการตามวิธีหนึ่งวิธีใด ดังต่อไปนี้

- (๑) การฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล
- (๒) การเผาในเตาเผา
- (๓) การหมักทำปุ๋ยและการหมักทำก๊าซชีวภาพ
- (๔) การกำจัดแบบผสมผสาน
- (๕) วิธีอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กลไกการบังคับใช้กฎหมาย

ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ดังนั้น หากผู้ใดประสงค์จะดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ จะต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นในพื้นที่ที่ประสงค์จะดำเนินกิจการ

นอกจากบทบัญญัติตามมาตรา ๑๙ ที่กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ราชการส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๒๐(๕) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขนและกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๙ ปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๙ จะพึงเรียกเก็บได้ รวมถึงการกำกับดูแลการดำเนินการของผู้รับใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และข้อกำหนดที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐

(๒) ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ได้นำประเด็นข้อหารือดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ครั้งที่ ๔/๒๕๖๑ วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๑ และครั้งที่ ๕-๑/๒๕๖๒ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ซึ่งที่ประชุมได้มีความเห็นและมีมติ ดังนี้

จากข้อเท็จจริงของการประกอบกิจการของบริษัท เอส จำกัด มิใช่การนำมูลฝอยจากบ่อขยะซึ่งเป็นแหล่งวัตถุดิบมาทำการคัดแยกหรือผลิตเชื้อเพลิง RDF ภายในบริษัทโดยตรงแต่เป็นการนำขยะที่ผ่านกระบวนการในการคัดแยกและแปรสภาพจากบ่อขยะซึ่งเป็นแหล่งวัตถุดิบจนกลายเป็นเชื้อเพลิง RDF ประเภทที่ ๒ เรียกร้อยแล้วมาแปรสภาพจนกลายเป็นเชื้อเพลิงประเภทที่ ๓ (เชื้อเพลิงแข็ง) ซึ่งลักษณะของ RDF ประเภทที่ ๒ นั้น ไม่ถือเป็นการกำจัดมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากมีลักษณะของการแปรสภาพมูลฝอยเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ ดังนั้น การประกอบกิจการของบริษัท เอส จำกัด จึงไม่เข้าข่ายเป็นการดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัด สิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ประกอบกิจการจึงไม่ต้องขอรับใบอนุญาต

จากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และหากการประกอบกิจการดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบหรือมีเหตุรำคาญเกิดขึ้นต่อประชาชนในพื้นที่ เทศบาลตำบล ก มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการดำเนินการเพื่อระงับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นได้ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการฯ ได้มีมติมอบให้กรมอนามัยเสนอคณะกรรมการสาธารณสุข เพื่อพิจารณาเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขออกประกาศเพิ่มรายชื่อกิจการให้การประกอบกิจการผลิตเชื้อเพลิง RDF จากมูลฝอยเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขต่อไป

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

๑. แม้ว่าการแปรสภาพมูลฝอยจาก RDF ประเภทที่ ๒ เป็นเชื้อเพลิงประเภทที่ ๓ (เชื้อเพลิงแข็ง) จะไม่เข้าข่ายเป็นการดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อาจเข้าข่ายการดำเนินการตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ เกี่ยวกับการหาประโยชน์จากมูลฝอย ซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงมีความเห็นว่า เทศบาลตำบล ก ควรมีหนังสือหารือไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าวอีกทางหนึ่งด้วย

๒. ตามที่เทศบาลตำบล ก ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทกิจการที่เกี่ยวกับปิโตรเลียม ถ่านหิน สารเคมี ข้อที่ ๑๒.๑๘ การผลิตเชื้อเพลิงแข็ง ให้กับบริษัท เอส จำกัด นั้น กรมอนามัยได้พิจารณาประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้วมีความเห็นว่า ลักษณะการประกอบกิจการของบริษัท เอส จำกัด ซึ่งได้มีการนำ RDF มาแปรสภาพจนกลายเป็นเชื้อเพลิงประเภทที่ ๓ (เชื้อเพลิงแข็ง) ไม่เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในกลุ่มที่ ๑๒ “กิจการที่เกี่ยวกับปิโตรเลียม ปิโตรเคมี ถ่านหิน ถ่านโค้ก และสารเคมีอื่น” จึงเห็นควรให้เทศบาลตำบล ก ทบทวนการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้แก่บริษัท เอส จำกัด

๓. เทศบาลตำบล ก ควรปรับปรุงแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สอดคล้องกับประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ และกฎกระทรวงควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๐ ทั้งนี้ เทศบาลตำบล ก สามารถศึกษาตัวอย่างการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้จากคู่มือตัวอย่างร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยสามารถดาวน์โหลดได้ที่เว็บไซต์ <http://laws.anamai.moph.go.th/ewtadmin/ewt/laws/main.php?filename=๑LBook>

นางพรรณพิมล วิปุลากร

อธิบดีกรมอนามัย

ประธานคณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อน

การปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

กรมอนามัย

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๒

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้

