

การทบทวนกฎหมายว่าด้วยการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ในต่างประเทศ  
และข้อเสนอสำหรับการยกร่างกฎหมายของประเทศไทย

Comparative Analysis of Legal Frameworks for Packaging Waste Management  
in Selected Countries and Legislative Recommendations for Thailand

ปเนต มโนมัยวิบูลย์<sup>\*</sup>

วิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัยบูรพา

Panate Manomaivibool

International College, Burapha University

วรรณชัย บุญบำรุง<sup>†</sup>

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Wannachai Boonvumrung

Graduate School of Law, National Institute of Development Administration

ชูเกียรติ น้อยฉิม<sup>‡</sup>

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Chukeat Noichim

School of Law, Mae Fah Luang University

อริศรา เหล็กคำ<sup>\*\*</sup>

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Arisara Lekkharn

School of Law, Mae Fah Luang University

สุจิตรา วาสนาดำรงดี<sup>\*\*</sup>

สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Sujitra Vassanadumrongdee

Sustainable Environment Research Institute, Chulalongkorn University

<sup>\*</sup> Ph.D. in Industrial Environmental Economics, Lund University, Sweden, อาจารย์ประจำวิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัยบูรพา. E-mail: panate.man@mfu.ac.th

<sup>†</sup> Doctorat de l'Université Robert Schuman de Strasbourg (Nouveau régime) ทางด้านกฎหมายเอกชน (droit privé) มหาวิทยาลัย Robert Schuman de Strasbourg สาธารณรัฐฝรั่งเศส, กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 11, กรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. E-mail: wannachailaw@yahoo.co.th

<sup>‡</sup> Ph.D. Space Law, Leiden University, The Netherlands, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. E-mail: Chukeat.nio@mfu.ac.th

<sup>\*\*</sup> นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายระหว่างประเทศ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ผู้ช่วยคณบดีสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. E-mail: Arisara.lek@mfu.ac.th

<sup>\*\*</sup> Ph.D. (Development Science - Environmental Economics) Graduate School for International Development and Cooperation, Hiroshima University, JAPAN, นักวิจัยชำนาญการ สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. E-mail: sujitra.v@chula.ac.th

วิรงรอง ทองดีสุนทร<sup>๕๕</sup>

สำนักวิชาอุตสาหกรรมเกษตร มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Wirongrong Tongdeesoontorn

School of Agro-Industry, Mae Fah Luang University

ภัทรพล ตูลารักษ์<sup>๕๕๕</sup>

สมาคมการจัดการของเสียแห่งประเทศไทย

Patarapol Tularak

Solid Waste Management Association

Liu Yu<sup>๕๕๕</sup>

สำนักวิชาจีนวิทยา มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

School of Sinology, Mae Fah Luang University

บวรสวรรค์ ประจวบกลาง<sup>๕๕๕</sup>

กองหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

Bawonsawan Prajuabklang

Legislative Division, Office of the Council of State

กฤษฎ ธาดาบดินทร์<sup>๕๕๕๕</sup>

สำนักกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Kitaya Thadabodin

School of Public Law, Thammasat University

พรณัฐ สุวลักษณ์<sup>๕๕๕๕</sup>

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Pornapat Suwalak

Mae Fah Luang University

วันที่รับบทความ 22 ตุลาคม 2567; วันแก้ไขบทความ 9 ธันวาคม 2567; วันที่ออกรับบทความ 13 ธันวาคม 2567

<sup>๕๕</sup> วท.ด. เทคโนโลยีชีวภาพ (แขนงอุตสาหกรรมเกษตร) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, อาจารย์ประจำสำนักวิชาอุตสาหกรรมเกษตร มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. E-mail: wirongrong.ton@mfu.ac.th

<sup>๕๕๕</sup> Diploma (Environmental Management), Technische Universität Dresden, นักวิจัยอิสระ.

E-mail: Patarapol.t@gmail.com

<sup>๕๕๕</sup> Master of Arts Teaching Chinese as a Foreign Language, อาจารย์ประจำสำนักวิชาจีนวิทยา มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

E-mail: yu.liu@mfu.ac.th

<sup>๕๕๕๕</sup> นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ฝ่ายวิเคราะห์ การร่างกฎหมาย กองหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. E-mail: Bawonsaw.pr@ocs.go.th

<sup>๕๕๕๕๕</sup> นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สำนักกฎหมายมหาชน. E-mail: Kitaya.tha@gmail.com

<sup>๕๕๕๕๕</sup> นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, นักวิจัยอิสระ. E-mail: Skyvaughan7@gmail.com

## บทคัดย่อ

บรรจุภัณฑ์ (Packaging) เป็นส่วนประกอบที่สำคัญของสินค้าที่ผลิตขึ้นเพื่อรักษาสภาพและคุณภาพของสินค้าก่อนถึงมือผู้บริโภค และมีส่วนในการส่งเสริมการขายให้กับผู้ผลิต บรรจุภัณฑ์เหล่านี้เมื่อถูกใช้งานจะกลายเป็นขยะบรรจุภัณฑ์ที่เป็นภาระที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะจัดการได้ตามกฎหมายที่มีอยู่ การขาดกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมทั้งวัฏจักรชีวิตและห่วงโซ่มูลค่าของบรรจุภัณฑ์ทำให้เกิดปัญหาการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ และก่อให้เกิดการสูญเสียของทรัพยากรที่ควรถูกนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่

ในต่างประเทศได้นำแนวคิดการจัดการขยะอย่างยั่งยืนที่ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญด้านสิ่งแวดล้อม 3 ประการ ได้แก่ ลำดับชั้นของการจัดการขยะ (Waste Hierarchy) เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy: CE) และความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) โดยนำระบบ EPR มากำหนดไว้เป็นกฎหมาย มีสาระสำคัญแบ่งเป็น 1) องค์กรกำกับดูแลระบบ EPR 2) หน้าที่ของผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์ 3) องค์กรความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Producer Responsibility Organization: PRO) 4) ระบบการดำเนินงาน และ 5) การกำกับดูแลการดำเนินงาน

คณะทำงานตามโครงการวิจัยได้นำหลักการดังกล่าวรวมทั้งกฎหมายของต่างประเทศที่กำหนดหลักการนี้มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยยกร่างเป็นร่างพระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน พ.ศ. .... ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นการเริ่มต้นในการกำหนดสภาพบังคับเพื่อให้การออกแบบ ผลิต จำหน่าย และใช้บรรจุภัณฑ์ในประเทศไทยให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดภาระการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ของภาครัฐ

**คำสำคัญ :** ขยะบรรจุภัณฑ์, ลำดับชั้นของการจัดการขยะ, เศรษฐกิจหมุนเวียน, ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต

## Abstract

Packaging is an important component of products that are manufactured to maintain the condition and quality of the product before it reaches the consumer. It also helps promote sales for manufacturers. When these packages are used, they become packaging waste, which becomes a burden for government agencies to manage according to existing laws. The lack of a legal framework that considers a whole life-cycle of packaging in Thailand has led to problems in packaging waste management. Managing used packaging together with solid waste also results in the loss of resources that should be reused.

In foreign countries, the concept of sustainable waste management has been applied based on three important environmental principles: waste management hierarchy, circular economy, and extended producer responsibility (EPR). Currently, EPR laws have been enacted, divided into 1) EPR system regulatory agency, 2) packaging manufacturer responsibilities, 3) Producer Responsibility (PRO), 4) implementation system, and 5) system supervision.

The research group has revised the criteria and foreign laws that specify these principles to be appropriate for the Thai context. The draft of the Sustainable Packaging Management Act B.E. .... This draft act is considered the first step in setting mandatory requirements to make the design, production, distribution and use of packaging in Thailand more environmentally friendly, which will help reduce the burden on the government in managing packaging waste.

**Keyword : Packaging Waste, Waste Hierarchy, Circular Economy, Extended Producer Responsibility**

## บทนำ

บรรจุภัณฑ์ (Packaging) เป็นส่วนประกอบที่สำคัญของสินค้าที่ผลิตขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการในการอุปโภค บริโภคของมนุษย์ โดยมีความสำคัญในการรักษาสภาพและคุณภาพของสินค้าก่อนถึงมือผู้บริโภค และมีส่วนในการส่งเสริมการขายให้กับผู้ผลิต บรรจุภัณฑ์เหล่านี้เมื่อถูกใช้งานจะกลายเป็นขยะบรรจุภัณฑ์ ถูกทิ้งไปกับขยะทั่วไปหากไม่ได้รับการคัดแยกเพื่อนำกลับไปใช้ประโยชน์ ประเทศไทยมีการใช้บรรจุภัณฑ์เพิ่มขึ้นอย่างมาก และบรรจุภัณฑ์ส่วนใหญ่มีอายุการใช้งานสั้นทำให้พบเป็นมูลฝอยในสัดส่วนที่สูงกลายเป็นภาระที่เกินกำลังของหน่วยงานของรัฐที่จะจัดการได้ตามกฎหมายที่มีอยู่ ทำให้มีขยะบรรจุภัณฑ์จำนวนมาก รั่วไหลสู่ธรรมชาติและตกค้างในสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ปล่อยมลพิษสู่มหาสมุทร สูงที่สุด<sup>1</sup> นอกจากความเสียหายจากการรั่วไหลไปสู่ธรรมชาติแล้ว การจัดการบรรจุภัณฑ์ใช้แล้วไปกับขยะมูลฝอยยังก่อให้เกิดการสูญเสียของทรัพยากรที่ควรถูกนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy: CE) อีกทั้งการขาดกรอบกฎหมายที่ชัดเจนครอบคลุมทั้งวัฏจักรชีวิตและห่วงโซ่มูลค่าของบรรจุภัณฑ์ในประเทศไทยทำให้เกิดปัญหาการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์

### 1. แนวคิดในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน

การยกร่างกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนในการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ ได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืนของประเทศไทยโดยอาศัยกรอบแนวคิดว่าด้วยการจัดการขยะอย่างยั่งยืนในการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญด้านสิ่งแวดล้อม 3 ประการ ได้แก่ ลำดับชั้นของการจัดการขยะ (Waste Hierarchy) เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) และความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR)

#### 1.1 ลำดับชั้นของการจัดการขยะ

การจัดการขยะแบบผสมผสานหรือแบบบูรณาการ (Integrated Waste Management: ISWM) เป็นแนวคิดการจัดการขยะสมัยใหม่ที่สอดคล้องกับลำดับชั้นของการจัดการขยะ (Waste Management Hierarchy) ซึ่งประกอบด้วยลำดับความสำคัญของวิธีการจัดการขยะ 5 แบบ โดยเริ่มจากการป้องกันการเกิดขยะ (waste prevention) การใช้ซ้ำ (re-use) การแปรรูปใหม่ (recycling) การนำกลับมาใช้ในรูปแบบของพลังงาน (energy recovery) และการกำจัดอย่างปลอดภัย (safe disposal) การพัฒนาของการจัดการขยะเริ่มต้นมาจากความต้องการลดปริมาณขยะที่ต้องนำไปกำจัดและเพิ่มอัตราการแปรรูปใหม่ ทั้งนี้ ลำดับชั้นของการจัดการขยะถูกระบุเป็นหลักการในกฎระเบียบของสภายุโรปว่าด้วยขยะปี ค.ศ. 1975 (Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste) หรือที่เรียกว่ากฎระเบียบว่าด้วยกรอบของการจัดการขยะ (Waste Framework Directive)<sup>2</sup>

#### 1.2 ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน

แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy: CE) หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่มีการออกแบบให้นำทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ให้น้อยที่สุด รักษาและสร้างคุณค่าจากทรัพยากรที่มีอยู่ในระบบให้ได้มากที่สุด โดยการใช้งานของวัสดุ ชิ้นส่วน และผลิตภัณฑ์ให้นานที่สุด ผ่านการหมุนเวียนเป็นวงจรต่อเนื่องในระบบปิดโดยไม่มีการส่งของเสียออกนอกระบบ เพื่อที่จะลดปริมาณขยะที่ต้องนำไปกำจัด

<sup>1</sup> Jenna R Jambeck et al. 'Plastic Waste Inputs from Land into the Ocean' (2015) Science 347, 768-771.

<sup>2</sup> Council Directive 75/442/EEC on waste [1975] OJ L194 (Waste Framework Directive).

ตามหลักการลำดับขั้นของการจัดการขยะ<sup>3</sup> ซึ่งหลักการสำคัญของเศรษฐกิจหมุนเวียนประกอบด้วย 1) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและสามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ได้ และ 2) การใช้ประโยชน์ของผลิตภัณฑ์ ส่วนประกอบและวัสดุอย่างสูงสุดด้วยวิธีการที่เหมาะสม เช่น การใช้ซ้ำ การซ่อมแซม การปรับปรุงใหม่ การผลิตใหม่ การแปรใช้ใหม่ การออกแบบกระบวนการ การพัฒนารูปแบบธุรกิจและนวัตกรรม รวมถึงมีการติดตามผลให้ผลิตภัณฑ์และวัสดุหมุนเวียนอยู่ในระบบ โดยความสำเร็จของการขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียน คือ การปรับเปลี่ยนทัศนคติและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิต ผู้บริโภค และผู้กำหนดนโยบายให้เข้าใจว่าควรลดการใช้ทรัพยากรเกินความจำเป็นก่อน และขยะหรือของเสียนั้นแท้จริงแล้วคือทรัพยากรที่ยังสามารถหมุนเวียนนำมาใช้ประโยชน์ได้ หากมีการแยก การจัดเก็บ การหมุนเวียน และการนำมาใช้ประโยชน์ รวมถึงการทำให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคยอมรับในผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อสร้างตลาดเศรษฐกิจหมุนเวียน

ร่างกฎหมายฉบับนี้ยึดหลักเศรษฐกิจหมุนเวียนและครอบคลุมการปรับปรุงบรรจุภัณฑ์ตลอดวัฏจักรชีวิต (Life Cycle) ตั้งแต่การออกแบบ การผลิต การจัดจำหน่าย การใช้ และการจัดการของเสีย ซึ่งการเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนสำหรับประเทศไทยนั้น จำเป็นต้องสร้างระบบนิเวศด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนให้เกิดขึ้นในประเทศ ซึ่งครอบคลุมมิติ (1) ด้านนโยบาย ทั้งในระดับนานาชาติและระดับชาติ และการกำหนดเป้าหมาย (2) ด้านโครงสร้างของปัจจัยเอื้อ ได้แก่ การพัฒนาขีดความสามารถ การรับรองคุณสมบัติหรือมาตรฐาน การวิจัยและพัฒนา กฎระเบียบและแรงจูงใจทางการเงินการคลัง เครื่องมือการลงทุน และการส่งเสริมการขายและการส่งออก (3) ด้านผู้ประกอบการ และ (4) ด้านประชาชน เพื่อส่งเสริมให้มีแรงผลักดันทั้งจากฝั่งนโยบาย (Policy push) และฝั่งตลาดสำหรับสินค้าและบริการ (Market pull) โดยกฎระเบียบและแรงจูงใจเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งในการสร้างแรงผลักดันจากฝั่งนโยบายโดยมุ่งหวังให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคไปสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างแท้จริง

### 1.3 ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต

แนวคิดความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) เป็นกลยุทธ์หรือเครื่องมือเชิงนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ในการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์โดยการกำหนดให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์จะต้องรับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์ที่ตนผลิตขึ้นตลอดทั้งชีวิตผลิตภัณฑ์ โดยให้ผู้ผลิตจัดระบบเรียกคืนแปรใช้ใหม่ และกำจัดซากผลิตภัณฑ์อย่างปลอดภัย การเพิ่มความรับผิดชอบให้กับผู้ผลิตตามหลักการ EPR เป็นหนึ่งในหลักการเชิงนโยบายที่ถูกนำมาใช้โดยมุ่งหวังให้เกิดการออกแบบระบบผลิตภัณฑ์ที่คิดถึงผลของการใช้ทรัพยากรและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแบบครบวงจรตลอดวัฏจักรผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Thinking)<sup>4</sup> หลักการของกฎหมาย EPR ในต่างประเทศจะกำหนดให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าที่เป็นคนนำผลิตภัณฑ์เข้าสู่ตลาดต้องรับผิดชอบต่อจัดการซากผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์หลังการใช้งานให้เป็นไปตามลำดับขั้นการจัดการขยะเพื่อให้เกิดการหมุนเวียนของทรัพยากร

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ในต่างประเทศส่วนใหญ่อยู่บนหลักการสำคัญด้านสิ่งแวดล้อม 3 ประการดังกล่าว ซึ่งช่วยลดภาระให้กับรัฐบาลท้องถิ่นที่มีข้อจำกัดในการจัดการขยะ

<sup>3</sup> Ellen MacArthur Foundation, 'Circular Economy Introduction' (12 Feb 2020)

<<https://www.ellenmacarthurfoundation.org/topics/circular-economy-introduction/overview>> accessed 5 October 2024.

<sup>4</sup> Thomas Lindhqvist, 'Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems' (Doctoral Dissertation, IIIIEE Lund University 2000).

บรรจุภัณฑ์ให้เป็นไปตามลำดับชั้นของการจัดการขยะ โดยรูปแบบของการพัฒนาโครงสร้างทางกฎหมาย มักจะมีการออกกฎหมายหลักกว่าด้วยระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนหรือการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจัดการขยะ ที่มีอยู่ให้สามารถกำหนดให้ผู้ผลิตเข้ามาร่วมรับผิดชอบ จากนั้นจึงออกอนุบัญญัติให้การจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายหลักนั้น

## 2. กฎหมายว่าด้วยการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ต่างประเทศ

ปัจจุบันมี 65 ประเทศทั่วโลกที่จัดการบรรจุภัณฑ์ด้วย EPR โดยในจำนวนนี้ 45 ประเทศมีการบังคับใช้เป็นกฎหมาย<sup>5</sup> การให้อุตสาหกรรมผู้ผลิตและใช้บรรจุภัณฑ์เข้ามาร่วมกันรับผิดชอบจัดการบรรจุภัณฑ์ ตามระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนนอกจากจะทำให้เกิดการบูรณาการตั้งแต่การออกแบบ การผลิต การใช้ และการจัดการบรรจุภัณฑ์ใช้แล้วให้สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบแล้ว ในประเทศกำลังพัฒนายังสามารถช่วย สนับสนุนผู้ประกอบการอาชีพเก็บรวบรวมบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วที่เคยอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) และลดภาระให้กับองค์กรภาครัฐส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะมูลฝอยด้วยการสนับสนุนการยกระดับ การจัดการขยะให้ทันสมัยอีกด้วย ทั้งนี้ การนำแนวคิด EPR มาใช้ต้องปรับให้เข้ากับสภาพปัญหาของสังคมไทย โดยสามารถเรียนรู้จากการศึกษาการบังคับใช้กฎหมาย EPR ในต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาแนวทางการใช้ EPR ในประเทศอาเซียน ดังต่อไปนี้

### 2.1 กฎหมายว่าด้วยการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ในต่างประเทศ

**ประเทศฝรั่งเศส** ต้องอนุวัติการกฎหมายของตนให้เป็นไปตามกฎระเบียบว่าด้วยบรรจุภัณฑ์ ของสหภาพยุโรป โดยรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับ EPR ไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม<sup>6</sup> ในส่วนรายละเอียด ต่าง ๆ จะมีการตรากฎหมายทั้งที่เป็นกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรองเพิ่มเติมต่อไป โดยปัจจุบันฝรั่งเศสมีบทบัญญัติ EPR สำหรับบรรจุภัณฑ์ในครัวเรือนและบรรจุภัณฑ์ที่ใช้สำหรับการค้า ในกิจกรรมการจัดเลี้ยงเท่านั้น สำหรับบรรจุภัณฑ์ที่ใช้สำหรับการค้าในกิจกรรมอื่น ๆ และสำหรับอุตสาหกรรม จะมีผลเริ่มบังคับใช้หลักการ EPR ในปี ค.ศ. 2025 ตามลำดับ

**ประเทศญี่ปุ่น** ได้ตรากฎหมายจัดการขยะบรรจุภัณฑ์โดยเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่า ด้วยการส่งเสริมการจัดเก็บขยะมูลฝอยแบบแยกประเภทและการแปรรูปใหม่บรรจุภัณฑ์ ค.ศ. 1995<sup>7</sup> เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ระบบ EPR สำหรับบรรจุภัณฑ์ แต่จำกัดเฉพาะบรรจุภัณฑ์ ที่ใช้ในครัวเรือนที่ประกอบไปด้วยวัสดุ 4 ชนิด ได้แก่ พลาสติก แก้ว กระดาษ และโลหะ

**ประเทศแอฟริกาใต้** มีแผนในการจัดการขยะและลดปริมาณขยะทั่วไป รวมทั้งลดปริมาณขยะ ที่นำไปฝังกลบ ให้สามารถใช้ซ้ำ แปรรูปใหม่ หรือถูกบำบัด โดยมีเป้าหมายให้ขยะเป็นศูนย์ จึงได้มีการจัดทำ กฎระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นมาบังคับใช้ โดยกฎหมายที่นำมาบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันที่กำหนดหลักเกณฑ์ ในการใช้ระบบ EPR คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยขยะมูลฝอย ค.ศ. 2008<sup>8</sup> มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ EPR คือ มาตรา 18

<sup>5</sup> Ellen McArthur Foundation, 'Extended Producer Responsibility: A Necessary Part of the Solution to Packaging Waste and Pollution' (15 Jun 2021) < <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/extended-producer-responsibility/overview> > accessed 5 October 2024.

<sup>6</sup> Code de l'environnement (France).

<sup>7</sup> Law for Promotion of Sorted Collection and Recycling of Containers and Packaging (Japan) Act No. 76 of 2006.

<sup>8</sup> National Environmental Management: Waste Act, 2008 (Act No. 59 of 2008) [2008] Government Gazette (Act) No.32000.

มาตรา 72 และมาตรา 73 และประกาศที่ออกตามความในรัฐบัญญัติว่าด้วยขยะมูลฝอย ค.ศ. 2008 อีก 5 ฉบับ ซึ่งตามประกาศว่าด้วยข้อบังคับเกี่ยวกับแผนความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตกระดาษ บรรจุภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์ที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง ค.ศ. 2020 กำหนดประเภทของบรรจุภัณฑ์ที่อยู่ในระบบ EPR ไว้ ดังต่อไปนี้ 1) กระดาษและบรรจุภัณฑ์กระดาษ 2) บรรจุภัณฑ์พลาสติก 3) บรรจุภัณฑ์ที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพและสลายตัวได้ทางชีวภาพ 4) ผลิตภัณฑ์ประเภทใช้ครั้งเดียว เช่น แผ่นฟิล์มหรือแผ่นฟิล์มยืดได้ 5) ผลิตภัณฑ์ประเภทใช้ครั้งเดียวที่สลายตัวได้ทางชีวภาพ 6) ผลิตภัณฑ์ประเภทใช้ครั้งเดียวที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ 7) บรรจุภัณฑ์แก้วหรือมีแก้วเป็นส่วนผสม และ 8) บรรจุภัณฑ์โลหะหรือแผ่นเหล็กเคลือบดีบุกและอะลูมิเนียม

**ประเทศชิลี** ใช้ระบบ EPR ภาคบังคับสำหรับบรรจุภัณฑ์ และได้มีการประกาศใช้กฎหมายกำหนดเป้าหมายการรวบรวมและกู้คืนรวมทั้งข้อผูกพันอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาชนะบรรจุภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ ค.ศ. 2021 (Ley No. 42.906) ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2021 หรือเรียกว่ากฎหมายเลขที่ 42.906, 2021 (Decree No. 12 of the Ministry of the Environment, published on 16 March 2021) ภายใต้รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการขยะ ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต และการส่งเสริมการแปรใช้ใหม่ ค.ศ. 2016<sup>9</sup> โดยบรรจุภัณฑ์ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ บรรจุภัณฑ์ที่ใช้ในครัวเรือนและบรรจุภัณฑ์ที่ไม่ใช้ในครัวเรือน สำหรับส่วนประกอบของวัสดุของบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ในครัวเรือนมี 5 ประเภท คือ กระดาษแข็งสำหรับของเหลว โลหะ กระดาษและกระดาษแข็ง พลาสติก และแก้ว

**ประเทศไต้หวัน** พัฒนาการของการจัดการขยะในไต้หวันนั้น เริ่มมาตั้งแต่การใช้หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (EPR) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 ตามมาด้วยการประยุกต์ใช้โครงการแปรใช้ใหม่แบบ 4 in 1 ที่ครอบคลุมผู้เกี่ยวข้อง 4 ภาคส่วน ได้แก่ รัฐบาล ผู้ผลิต ผู้บริโภค และผู้ประกอบการแปรใช้ใหม่ที่ได้รับอนุญาต บริหารโดยคณะกรรมการกองทุนแปรใช้ใหม่ ไต้หวันได้มีการปรับปรุงแก้ไขรัฐบัญญัติว่าด้วยการกำจัดของเสีย ค.ศ. 2017<sup>10</sup>รวมทั้งได้ดำเนินการตรารัฐบัญญัติการแปรใช้ใหม่ทรัพยากร ค.ศ. 2009<sup>11</sup> โดยกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับระบบการแปรใช้ใหม่ กำหนดให้กลุ่มผู้ผลิต ประกอบด้วยผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้ค้าปลีกผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์บางประเภทต้องรับผิดชอบนำกลับมาใช้ประโยชน์และกำจัดอย่างถูกต้อง

สาระสำคัญของกฎหมายประเทศต่าง ๆ ดังกล่าว แบ่งพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

### (1.) องค์การกำกับดูแลระบบ EPR

**ประเทศฝรั่งเศส** หน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลระบบ EPR ได้แก่ สำนักงานจัดการสิ่งแวดล้อมและพลังงาน (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie: ADEME) โดยมีส่วนงานย่อยที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับกำกับดูแลระบบ EPR โดยเฉพาะ คือ แผนกกำกับดูแลด้าน EPR (Direction de Supervision des Filières REP: DSREP) ที่มีหน้าที่ติดตาม สังเกตการณ์ และกำกับดูแลภาคส่วน EPR ทั้งหมด

**ประเทศญี่ปุ่น** ระบบ EPR อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงหลายกระทรวง หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่กำกับดูแลคือกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of Environment) โดยมีกระทรวงเศรษฐกิจ

<sup>9</sup> Waste Management, Extended Producer Responsibility and Recycling Incentives Act, 2016 (Chile) (Ley No. 20,920).

<sup>10</sup> Waste Disposal Act 2017.

<sup>11</sup> Resource Recycling Act 2009.

การค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry) กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) กระทรวงสุขภาพ แรงงานและสวัสดิการ (Ministry of Health, Labor and Welfare) กระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fishery) เป็นผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลในบางเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้

**ประเทศแอฟริกาใต้** องค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมและรับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ EPR คือ กระทรวงสิ่งแวดล้อม ป่าไม้และประมง (Department of Environment, Forestry and Fisheries: DEFF) ซึ่งมีหน่วยงานภายในที่รับผิดชอบโดยตรงด้าน EPR คือ กรมเคมีภัณฑ์และการจัดการขยะ (Branch: Chemicals and Waste Management) ที่ต้องดำเนินงานร่วมกับสำนักจัดการขยะ (WMB) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2014

**ประเทศชิลี** กระทรวงสิ่งแวดล้อมเป็นองค์กรที่กำกับดูแลภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจัดการขยะฯ และกฤษฎีกาการจัดการบรรจุภัณฑ์ฯ มีหน้าที่ติดตามการปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในกฤษฎีกานี้

**ประเทศไต้หวัน** องค์กรกลางที่มีหน้าดูแลเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อของวิสาหกิจ รวมทั้ง ผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้จำหน่าย และหลักเกณฑ์ที่สำคัญทางการเงินในการแปรใช้ใหม่ การทำความสะอาด และกองทุนของรัฐ คือ สำนักงานบริหารการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Administration: EPA)

## (2) หน้าที่ของผู้ผลิตที่ต้องรับผิดชอบ

**ประเทศฝรั่งเศส** ผู้ผลิต จัดจำหน่าย หรือนำเข้าซึ่งผลิตภัณฑ์หรือองค์ประกอบและวัสดุที่สร้างของเสียหรือก่อให้เกิดขยะที่เกิดขึ้นในการผลิตบรรจุภัณฑ์ในครัวเรือนนี้มีหน้าที่ต้องลงทะเบียนกับคณะกรรมการ CIFREP และรายงานแนวทางการออกแบบที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ตัดฉลากโลโก้ TRIMAN เพื่อแสดงว่าสินค้าเป็นไปตามกฎหมายและสามารถวางจำหน่ายได้ รวมถึงนำเอาแนวทางการออกแบบที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมสำหรับผลิตภัณฑ์มาใช้ และที่สำคัญผู้ผลิตไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ตามมีหน้าที่ในการสนับสนุนและจัดการของเสียที่ตนเองก่อขึ้น โดยร่วมกับผู้ผลิตอื่นจัดตั้ง **หน่วยบริหารจัดการขยะ (des éco-organismes)** ซึ่งเป็นองค์กรความรับผิดชอบต่อผู้ผลิต (Producer Responsibility Organization: PRO) โดยผู้ผลิตจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการจัดการบรรจุภัณฑ์ให้กับองค์กรความรับผิดชอบต่อผู้ผลิต

**ประเทศญี่ปุ่น** ผู้ผลิต หมายถึง ผู้ผลิตและผู้นำเข้าบรรจุภัณฑ์ ผู้ผลิตและผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ที่ใช้บรรจุภัณฑ์ และผู้ใช้บรรจุภัณฑ์ในสินค้าที่ตนเองขายอีกด้วย โดยผู้ผลิตที่มีความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นมีหน้าที่สำคัญ คือ 1) การแปรใช้ใหม่บรรจุภัณฑ์ของตนเองตามปริมาณที่กฎหมายกำหนด และ 2) มีหน้าที่ในการรักษาบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปริมาณบรรจุภัณฑ์ที่ต้องแปรใช้ใหม่ตามที่กฎหมายกำหนด และปริมาณบรรจุภัณฑ์ที่คาดการณ์ว่าจะนำออกสู่ตลาดอีกด้วย อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ยกเว้นความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นให้แก่รัฐบาลแห่งชาติ รัฐบาลท้องถิ่นและเทศบาล นิติบุคคลที่ถูกก่อตั้งโดยกฎหมายพิเศษ และธุรกิจขนาดเล็กหรือวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในประกาศของรัฐบาลในปีทำการ

**ประเทศแอฟริกาใต้** ผู้ผลิต ซึ่งหมายถึง บุคคลหรือนิติบุคคล หรือประเภทบุคคลหรือเจ้าของตราสินค้าซึ่งประกอบธุรกิจผลิต ดัดแปลง ปรับปรุง หรือนำเข้าผลิตภัณฑ์ใหม่หรือใช้งานแล้วตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด มีหน้าที่ต้องลงทะเบียนกับศูนย์ข้อมูลขยะประเทศแอฟริกาใต้ (The South African Waste

Information Centre: SAWIC) ของ DFFE และผู้ผลิตจะมีหน้าที่ตามข้อบังคับในระบบ EPR ตั้งแต่การขึ้นทะเบียน การรายงานลักษณะและปริมาณของผลิตภัณฑ์ และการรับผิดชอบต่อผู้บริโภคที่กำหนดตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการลด การใช้ซ้ำ และการแปรใช้ใหม่ โดยจัดทำแผนความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต หรือเข้าร่วมแผนความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตอื่น หรือจัดตั้งองค์กรความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตเพื่อดำเนินการตามแผนความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตซึ่งรวมถึงห่วงโซ่คุณค่าทั้งหมด

**ประเทศชิลี** กำหนดให้ “ผู้ผลิต” ซึ่งหมายถึงผู้ที่จำหน่ายสินค้าเป็นครั้งแรกในประเทศภายใต้ตราสินค้าของตนเองหรือนำเข้าผลิตภัณฑ์ โดยในกรณีของบรรจุภัณฑ์ ผู้ผลิต คือ ผู้นำบรรจุภัณฑ์หรือสินค้าอุปโภคบริโภคแบบบรรจุหีบห่อสู่ตลาด ยกเว้นผู้ผลิตที่มีคุณสมบัติเป็นวิสาหกิจขนาดย่อมที่ใช้บรรจุภัณฑ์น้อยกว่า 300 กิโลกรัมต่อปี โดยกฎหมายกำหนดหน้าที่ของผู้ผลิตในการลงทะเบียนและส่งข้อมูลไปยังนายทะเบียน และจัดระเบียบและการเงินในการเก็บรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์ทั่วอาณาเขตของประเทศเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของการรวบรวมและการกู้คืนของเสียจากบรรจุภัณฑ์

**ประเทศไต้หวัน** กำหนดให้ “วิสาหกิจที่รับผิดชอบต่อ” (The Responsible Enterprises) คือ ผู้ผลิตที่รับผิดชอบต่อในการแปรใช้ใหม่ การขจัด และกำจัดให้หมดไปตามที่หน่วยงานกลางที่มีอำนาจประกาศอย่างเป็นทางการ คือ ผู้ผลิตตามปริมาณการผลิตสำหรับไตรมาสปัจจุบัน และผู้นำเข้าตามปริมาณการนำเข้าที่รายงานต่อศุลกากร โดยวิสาหกิจที่รับผิดชอบต่อต้องลงทะเบียนกับหน่วยงานที่มีอำนาจ และมีหน้าที่ในการส่งเสริมการแปรใช้ใหม่ด้วยการลดส่วนประกอบที่ไม่ย่อยสลายได้ง่าย ส่วนประกอบที่เป็นสารอันตราย และเพิ่มมูลค่าสำหรับการแปรใช้ใหม่ หน้าที่ทำเครื่องหมายสิ่งของหรือบรรจุภัณฑ์และภาชนะบรรจุด้วยฉลากแปรใช้ใหม่ หน้าที่ติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกในการแปรใช้ใหม่ และหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมตามอัตราค่าธรรมเนียมที่ได้รับอนุมัติจากหน่วยงานกลาง

### (3) องค์กรความรับผิดชอบต่อผู้ผลิต (Producer Responsibility Organization: PRO)

**ประเทศฝรั่งเศส** ระบบ EPR ที่จัดตั้งขึ้นมักจะเป็นในลักษณะที่ผู้ผลิตมารวมกลุ่มกันบริหารจัดการเพื่อลดต้นทุนการเก็บรวบรวมและบริหารจัดการของระบบในรูปของ “องค์กรความรับผิดชอบต่อผู้ผลิต” โดย PRO จะเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ผลิตตามโครงสร้างค่าธรรมเนียมที่คำนวณจากต้นทุนในการเก็บรวบรวมคัดแยก และจัดการซากผลิตภัณฑ์ที่กำหนด ข้อดีของการจัดตั้ง PRO นอกจากความคุ้มค่าในการบริหารจัดการแล้ว ยังช่วยลดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้ผลิต ช่วยลดขั้นตอนและลดภาระการบริหารจัดการสำหรับผู้บริโภค ร้านค้าปลีก และรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้ PRO ยังเป็นวิธีการที่ภาครัฐใช้ในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ฯ ที่ผู้ผลิตเลิกกิจการไปแล้วอีกด้วย ในปัจจุบันมี PROs ที่ได้เริ่มดำเนินการแล้ว คือ (1) Citeo ที่มีสมาชิกมากที่สุดและรับผิดชอบต่อบรรจุภัณฑ์หลายประเภท (2) Adelphe ที่ก่อตั้งโดยอุตสาหกรรมไวน์และสุรา และ (3) Leko ที่ก่อตั้งขึ้นมาใหม่ในปี ค.ศ. 2017

**ประเทศญี่ปุ่น** กำหนดให้องค์กรความรับผิดชอบต่อผู้ผลิต (PRO) จะต้องเป็นนิติบุคคลเอกชนประเภทไม่แสวงหากำไร และจะต้องขึ้นทะเบียนกับกระทรวงสิ่งแวดล้อม โดย PRO มีหน้าที่ที่สำคัญดังต่อไปนี้ 1) แปรใช้ใหม่บรรจุภัณฑ์ตามสัญญาที่ตกลงกับผู้ผลิต 2) กำหนด “คู่มือมาตรฐานการแปรใช้ใหม่” ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานแปรใช้ใหม่และวิธีการคำนวณค่าธรรมเนียมที่ผู้ผลิตจะต้องจ่าย และขออนุญาตต่อรัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องก่อนดำเนินงาน และ 3) จัดทำแผนปฏิบัติการแปรใช้ใหม่และ

งบประมาณรายจ่ายและรายได้ และยื่นขออนุมัติจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และรายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องด้วย

**ประเทศแอฟริกาใต้** องค์กรความรับผิดชอบของผู้ผลิต (PRO) เป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่จัดตั้งขึ้นโดยผู้ผลิตที่ดำเนินงานใด ๆ ที่ครอบคลุมตามที่กฎหมายประกาศไว้เพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามหลักการ EPR และอาจเป็นตัวแทนของผู้ผลิตรายบุคคลหรือส่วนรวมก็ได้ โดย PRO ทำหน้าที่เป็น “ผู้ดำเนินการระบบ” (System operator) ภายใน EPR ซึ่งในการดำเนินการ PRO มีหน้าที่ต้องขึ้นทะเบียนตามกฎหมายเช่นเดียวกันกับผู้ผลิต ซึ่งการขึ้นทะเบียนอยู่ในความรับผิดชอบของศูนย์ข้อมูลขยะประเทศแอฟริกาใต้(The South African Waste Information Centre: SAWIC) อันส่งผลให้รายชื่อบริษัทที่จดทะเบียนถูกเผยแพร่บนเว็บไซต์สำหรับการขึ้นทะเบียนเรียบร้อยแล้ว เพื่อช่วยให้บุคคลทั่วไปสามารถตรวจสอบได้ว่าบริษัทใดบ้างที่นำสินค้าบรรจุหีบห่อหรือบรรจุภัณฑ์บริการออกสู่ตลาดในประเทศได้จดทะเบียนและชำระค่าธรรมเนียม EPR ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว

**ประเทศชิลี** กำหนดให้ผู้ผลิตสามารถจัดการบรรจุภัณฑ์ด้วยตนเองและผู้ผลิตสองรายขึ้นไปที่เกี่ยวข้องกันสามารถรวมกลุ่มกันจัดการบรรจุภัณฑ์ของตนเองผ่านระบบการจัดการแบบรวม ซึ่งอาจจะจัดการโดยผู้ผลิตที่จัดการร่วมกันเพียงรายเดียว หรือมอบหมายให้ผู้ได้รับอนุญาตมาจัดการให้ ผ่าน “ระบบการจัดการบรรจุภัณฑ์โดยผู้ผลิตแบบรวม” ซึ่งในกรณีหลังนี้มีลักษณะคล้ายองค์กรความรับผิดชอบของผู้ผลิต (PRO) โดยจะต้องมีผู้ผลิตที่เกี่ยวข้องกันไม่น้อยกว่า 20 ราย และมีการจัดทำแผนการจัดการบรรจุภัณฑ์ผ่านระบบการจัดการบรรจุภัณฑ์โดยผู้ผลิตแบบรวม ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงสิ่งแวดล้อมก่อนเริ่มดำเนินการ โดยรายละเอียดของแผนต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการประมาณการปริมาณบรรจุภัณฑ์ในแต่ละปีและแผนการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้ว กลยุทธ์เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายการประมาณการต้นทุนรวมในการจัดการของเสีย กลไกการจัดหาเงินทุนของการดำเนินการจัดการ กลไกในการติดตามและควบคุมการดำเนินงานของบริการตามสัญญาสำหรับการจัดการของเสีย ขั้นตอนการรวบรวมและส่งข้อมูลไปยังกระทรวงสิ่งแวดล้อมและระบบตรวจสอบการปฏิบัติตามแผน เป็นต้น

**ประเทศไต้หวัน** องค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการแปรใช้ใหม่ ตามรัฐบัญญัติการแปรใช้ใหม่ทรัพยากร ค.ศ. 2009 คือ **หน่วยงานด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม** ในระดับรัฐบาลกลาง คณะบริหารเทศบาลในเขตเทศบาลพิเศษและจังหวัด หรือคณะบริหารเทศมณฑลในเทศมณฑล หรือเมืองต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการแปรใช้ใหม่และการใช้ทรัพยากรหมุนเวียน กำหนดกฎขององค์กร กำหนดและดำเนินการตามนโยบาย กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการลดการใช้ทรัพยากร การควบคุมการผลิตของเสีย และการส่งเสริมการแปรใช้ใหม่และการใช้ซ้ำ กำหนดค่าปรับ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การใช้บังคับตามรัฐบัญญัตินี้

#### (4) ระบบการดำเนินงาน

**ประเทศฝรั่งเศส** ระบบการดำเนินโครงการ EPR<sup>12</sup> ในประเทศฝรั่งเศสมีแนวทางดำเนินการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) การจัดทำแผน มีการจัดทำแผน 2 ระดับ คือ 1.1) การจัดทำแผนระดับชาติ ซึ่งเป็นกลยุทธ์ระดับชาติสำหรับการลด การใช้ซ้ำ และการแปรใช้ใหม่บรรจุภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง ยุทธศาสตร์

<sup>12</sup> อ้างแล้ว, เซิงอรธที่ 15.

ระดับชาตินี้จัดทำและแก้ไขโดยปรึกษาหารือกับภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานท้องถิ่น และสมาคมผู้บริโภคและผู้ประกอบการและสิ่งแวดล้อม โดยกลยุทธ์นี้กำหนดมาตรการระดับภาคทั่วไปที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ฝรั่งเศสตั้งเป้าหมายในการสิ้นสุดการตลาดบรรจุภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งภายในปี ค.ศ. 2040 เป้าหมายการลด เป้าหมายการใช้ซ้ำ และการแปรใช้ใหม่ และเป้าหมายการแปรใช้ใหม่ถูกกำหนดโดยรัฐกฤษฎีกา สำหรับช่วงปี ค.ศ. 2021-2025 จากนั้นเป็นระยะเวลาห้าปีติดต่อกัน และ 1.2) การจัดทำแผนของผู้ผลิตและองค์กรความรับผิดชอบของผู้ผลิต หน่วยงานบริหารจัดการขยะต้องจัดทำและส่งแผนดำเนินการในรูปแบบเอกสารต่าง ๆ ให้คณะกรรมการระหว่างภาคพิจารณา ส่วนผู้ผลิตที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกกับหน่วยงานบริหารจัดการขยะจะต้องจัดทำแผนบริหารจัดการขยะของตนเอง และยังคงทำแผนป้องกันและออกแบบเชิงนิเวศโดยมุ่งเป้าไปที่การลดการใช้ทรัพยากรที่ไม่สามารถหมุนเวียนได้ เพิ่มการใช้วัสดุแปรใช้ใหม่ และเพิ่มความสามารถในการแปรใช้ใหม่ของผลิตภัณฑ์ในโรงงานแปรรูปที่ตั้งอยู่ในอาณาเขตของประเทศ

2) การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรความรับผิดชอบของผู้ผลิตกับองค์กรอื่น การจัดการขยะมูลฝอยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในสุขภาพของประชาชนเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนายกเทศมนตรีมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขการเก็บขยะในท้องที่ตนผ่านระเบียบว่าด้วยการจัดเก็บตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม และอำนาจตามประมวลกฎหมายทั่วไปของหน่วยงานท้องถิ่น (Code général des collectivités territoriales: CGCT) ที่กำหนดความรับผิดชอบของเทศบาลในการกำจัดขยะในครัวเรือน ในระบบ EPR จึงกำหนดให้องค์กรความรับผิดชอบของผู้ผลิตทำหน้าที่ให้การสนับสนุนการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทำเป็นสัญญาทางปกครอง

3) การให้ข้อมูล ความรู้ การติดฉลาก ผู้ขายผลิตภัณฑ์ที่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตที่เพิ่มขึ้นจะต้องสื่อสารกับผู้ซื้อผลิตภัณฑ์ของตน ถึงผลิตภัณฑ์ที่ลงทะเบียนอยู่ภายใต้การควบคุมในหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการเกี่ยวกับการให้ข้อมูลและการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคผ่านข้อมูลที่เข้าใจง่ายและเป็นภาพรวม โดยข้อมูลดังกล่าวนี้จะต้องมองเห็นได้หรือเข้าถึงได้สำหรับผู้บริโภคในขณะที่ทำการซื้อ ผู้ผลิตหรือนำเข้ามีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพและลักษณะดังกล่าวที่เปิดเผยต่อสาธารณะ และทางอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบที่แปรใช้ใหม่ได้ง่าย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อให้การคัดแยกขยะมีประสิทธิภาพด้วยโลโก้ “TRIMAN” และโลโก้ “Point vert” มากขึ้น

**ประเทศญี่ปุ่น** ระบบการดำเนินโครงการ EPR<sup>13</sup> ในประเทศญี่ปุ่นมีแนวทางดำเนินการที่สำคัญดังต่อไปนี้

1) การจัดทำแผน มีการจัดทำแผนระดับชาติ ซึ่งเป็นแผนการกำหนดเป้าหมายการแปรใช้ใหม่ของประเทศ และการจัดทำแผนความรับผิดชอบของผู้ผลิต กรณีที่ผู้ผลิตได้ทำสัญญามอบให้องค์กรความรับผิดชอบของผู้ผลิตทำการแปรใช้ใหม่บรรจุภัณฑ์แทน กรณีนี้องค์กรความรับผิดชอบของผู้ผลิตจะมีหน้าที่ทำแผนปฏิบัติการแปรใช้ใหม่เสนอให้รัฐมนตรีอนุมัติทุก ๆ ปี กรณีที่ผู้ผลิตไม่ได้ทำสัญญามอบหมายให้องค์กรความรับผิดชอบของผู้ผลิตแปรใช้ใหม่แทน ผู้ผลิตดำเนินการจัดเก็บขยะบรรจุภัณฑ์เองหรือผู้ผลิตที่จะทำการแปรใช้ใหม่วัสดุเองจะต้องยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรต่อรัฐมนตรีเพื่อได้รับทราบการดำเนินการ

<sup>13</sup> อ้างแล้ว, เชิงบรรณที่ 16.

2) การกำหนดภาระหน้าที่ให้กับทุกภาคส่วนในประเทศ กฎหมาย EPR มีจุดเด่นอย่างมากในเรื่องการกำหนดภาระหน้าที่ให้กับทุกภาคส่วนในประเทศต้องร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการลดการใช้บรรจุภัณฑ์และการแปรใช้ใหม่ขยะบรรจุภัณฑ์ โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการแปรใช้ใหม่บรรจุภัณฑ์ฯ กำหนดให้รัฐมนตรีกำหนดนโยบายพื้นฐานในการส่งเสริมการลดขยะบรรจุภัณฑ์ การจัดเก็บขยะแบบแยกประเภท และการแปรใช้ใหม่ขยะบรรจุภัณฑ์ให้เป็นไปตามมาตรฐานของบรรจุภัณฑ์แต่ละประเภท เพื่อให้การส่งเสริมดังกล่าวดำเนินการอย่างเป็นระบบและทั่วถึงทุกภาคส่วนในประเทศ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำแผนการจัดเก็บขยะบรรจุภัณฑ์แบบแยกประเภท ผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคโดยทั่วไปในประเทศญี่ปุ่นและประชาชนทุกคนมีหน้าที่คัดแยกขยะก่อนที่จะส่งให้เทศบาลนำไปกำจัด

**ประเทศแอฟริกาใต้** ระบบการดำเนินโครงการ EPR<sup>14</sup> ในประเทศแอฟริกาใต้มีแนวทางดำเนินการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) การจัดทำแผนและกำหนดเป้าหมาย มีการจัดทำแผนระดับชาติและแผนสำหรับผู้ผลิตหรือองค์กรความรับผิดชอบของผู้ผลิต สำหรับแผนระดับชาติ คือ ยุทธศาสตร์การจัดการขยะแห่งชาติ (National Waste Management Strategy: NWMS) เพื่อให้สอดคล้องกับการบังคับใช้รัฐบัญญัติว่าด้วยขยะ ค.ศ. 2008 โดยยุทธศาสตร์การจัดการขยะแห่งชาติ ค.ศ. 2020 (NWMS 2020) ได้กำหนดเป้าหมายหลักที่สำคัญเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการวางแผนตามผลลัพธ์ของรัฐบาล คือ **การทำให้ประเทศแอฟริกาใต้มีขยะที่นำไปสู่หลุมฝังกลบเป็นศูนย์ ภายใน 15 ปี** รัฐจะต้องมีการบริการที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน ประชาชนทุกคนต้องอาศัยอยู่ในชุมชนที่สะอาดด้วยบริการขยะที่มีการจัดการที่ดีและมีความยั่งยืนทางการเงิน และรัฐจะต้องสร้างวัฒนธรรมให้ประชาชนทุกคนปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทิ้งขยะและสร้างจิตสำนึกของการไม่ยอมรับการทิ้งขยะไม่ถูกต้อง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ EPR ตาม NWMS 2020 เป็นการดำเนินการตามเป้าหมายในการรวบรวมและแปรใช้ใหม่เฉพาะวัสดุหรือผลิตภัณฑ์ ตลอดจนเป้าหมายการแปรใช้ใหม่หรือการส่งออกในผลิตภัณฑ์ที่ถูกคัดเลือก ซึ่งเป็นเป้าหมายในระยะ 5 ปี นับแต่มีการบังคับใช้ประกาศว่าด้วยข้อบังคับเกี่ยวกับความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต ค.ศ. 2020 แผนยุทธศาสตร์การจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติ ยังได้กำหนดให้แก่องค์กรของรัฐต่าง ๆ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนาแผนการจัดการขยะแบบบูรณาการระดับจังหวัด (Integrated Waste Management Plan) โดยที่ DEFF ทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางสำหรับการติดตาม การรายงาน และการประเมินผล และเทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนให้บริการการรวบรวมและนำส่งขยะเพื่อนำไปทำลาย

ในส่วนแผนของผู้ผลิตหรือองค์กรความรับผิดชอบของผู้ผลิต เป็นการดำเนินการตามแผน EPR ที่ต้องมีรายละเอียดขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ตามประกาศว่าด้วยข้อบังคับเกี่ยวกับความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต ค.ศ. 2020 และประกาศว่าด้วยการแก้ไขข้อบังคับและประกาศที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต 2021 ผู้ผลิตจะต้องปฏิบัติตามเป้าหมายและข้อเสนอแนะจาก DFFE โดยผู้ผลิตอาจเลือกที่จะไม่เข้าร่วม PRO ได้ แต่ต้องใช้แผนความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (EPR scheme) เพื่อจัดการผลิตภัณฑ์ของตนเองหลังจากการบริโภค เช่น จะต้องมีการกำหนดมาตรการในการลดปริมาณขยะ วิธีการดำเนินการรายงานผล เป็นต้น

2) การกำหนดให้เทศบาลรับผิดชอบในการจัดการขยะหลังการบริโภคและขยะหลังอุตสาหกรรมตามรัฐบัญญัติว่าด้วยขยะ ค.ศ. 2008 เทศบาลจึงมีบทบาทสำคัญในการรวบรวมและแปรใช้ใหม่ขยะโดย

<sup>14</sup> อ้างแล้ว, เซิงอรรถที่ 17.

ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่าง PRO บริษัทจัดการขยะและเทศบาล โดยค่าธรรมเนียม EPR จะต้องขึ้นอยู่กับ การคืนต้นทุนสุทธิ ซึ่งรวมถึงอัตราที่แตกต่างกันต่อหมวดหมู่สินค้าของแต่ละผลิตภัณฑ์หรือประเภทผลิตภัณฑ์ ซึ่งจะต้องจ่ายโดยผู้ผลิตเพื่อเป็นทุนในโครงการ EPR และให้พิจารณารายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

3) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของผู้เก็บขยะนอกระบบ ผู้ดำเนินการจัดการขยะ มีหน้าที่รับผิดชอบในการรวบรวม การจัดการ และการแปรใช้ใหม่บรรจุภัณฑ์ (ตามมาตราฐานสูงสุดที่เป็นไปได้ เพื่อให้แน่ใจว่ามีการแปรใช้ใหม่คุณภาพสูง) ผ่านสัญญาหรือการประมูลกับเทศบาลในท้องถิ่น PRO หรือผู้ผลิต แต่ละราย ความรับผิดชอบนี้ยังครอบคลุมไปถึงบริษัทที่ดำเนินงานนอกระบบด้วย และหน่วยงานเหล่านี้มีสิทธิ ได้รับเงินจากโครงการ EPR สำหรับการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ ปัจจุบันองค์กรอื่นที่มีส่วนร่วมในการจัดการขยะ มูลฝอยในประเทศแอฟริกาใต้แบ่งออกเป็นสองภาคส่วน คือ ภาคเอกชน (Private Sector) ในฐานะผู้ก่อการเกิด ขยะ ผู้ก่อให้เกิดขยะจากการรับบริการ ผู้บริโภค ผู้แปรใช้ใหม่ขยะ ในปัจจุบัน DFFE ได้ขอความร่วมมือให้ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับขยะที่มีลำดับความสำคัญ คือ ขยะอิเล็กทรอนิกส์ กระดาษและบรรจุภัณฑ์ หลอดไฟฟ้า และยางล้อรถ จัดทำแผนการจัดการขยะอุตสาหกรรมขึ้น ผ่านแผน EPR (EPR scheme)

4) การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บขยะและผู้ปฏิบัติงานแปรใช้ใหม่ ปัจจุบันมีผู้คนจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมขยะแปรใช้ใหม่อย่างไม่เป็นทางการในฐานะ **คนเก็บขยะ** แม้ว่าผู้เก็บขยะ ส่วนใหญ่จะไม่ได้ได้รับการจัดระเบียบแต่ก็มีการเข้าร่วมองค์กรที่เป็นตัวแทน เช่น สมาคมผู้คัดแยกขยะแห่ง แอฟริกาใต้ (South African Waste Pickers Association: SAWPA) และองค์กรอื่น ๆ SAWPA เป็น กลุ่มผลประโยชน์ของผู้เก็บขยะ ซึ่งเป็นพันธมิตรกับการเคลื่อนไหวของผู้แปรใช้ใหม่นอกระบบทั่วโลก คนเก็บ ขยะจะรวบรวมขยะแปรใช้ใหม่ได้โดยตรงจากถังขยะในครัวเรือนและในเชิงพาณิชย์ รวมทั้งคัดแยกขยะ แปรใช้ใหม่จากแหล่งฝังกลบ โดย DFFE มีความพยายามในการกำหนดขอบเขตสำหรับผู้เก็บขยะนอกระบบ ที่สามารถนำไปสู่การจัดระเบียบงานและปรับปรุงความเป็นอยู่และสภาพการทำงานให้ดีขึ้น โดยให้หน่วยงาน ภาครัฐระดับท้องถิ่นกำหนดในแผน EPR (EPR scheme) ให้สามารถสนับสนุนกระบวนการนี้ได้

5) ตามกฎหมาย EPR ไม่ได้กำหนดหน้าที่ในการแยกหรือฝากขยะบรรจุภัณฑ์สำหรับผู้บริโภค ผู้ใช้บรรจุภัณฑ์สุดท้ายคือ **ผู้บริโภค** ว่าเป็นการเฉพาะ ประชาชนหรือผู้ใช้บรรจุภัณฑ์จึงมีหน้าที่ในการคัดแยก ขยะมูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการขยะทั่วไป แต่การจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับระบบ EPR ของผู้บริโภค มักเกิดจากค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมผ่านราคาผลิตภัณฑ์ โดยค่าใช้จ่ายของบรรจุภัณฑ์ที่ถูกรวบรวมและ แปรใช้ใหม่ ได้ยากจะมีภาระในการส่งต่อไปยังผู้บริโภคมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ แรงกดดันของผู้บริโภคจึงสามารถกระตุ้น ให้เจ้าของผลิตภัณฑ์เลือกบรรจุภัณฑ์ที่ดีขึ้นได้

6) การให้ข้อมูล ความรู้ การติดตาม การสื่อสาร การให้ข้อมูลและมาตรการการศึกษา ตามกฎหมาย EPR ไม่ได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องดังกล่าว รัฐบัญญัติว่าด้วยขยะ มูลฝอย 2008 บทที่ 6 มาตรา 60 ถึงมาตรา 64 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลขยะมูลฝอยแห่งชาติเพื่อ จัดให้มีระบบข้อมูลขยะแห่งชาติขึ้นมาเพื่อการบันทึก การรวบรวม การจัดการ และการวิเคราะห์ข้อมูลและ สารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขยะในประเทศ

**ประเทศชิลี** ระบบการดำเนินโครงการ EPR<sup>15</sup> ในประเทศชิลีมีแนวทางดำเนินการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

<sup>15</sup> อ้างแล้ว, เซิงอรธที่ 18.

1) มีระบบการจัดทำแผน ระบบการจัดการบรรจุภัณฑ์โดยผู้ผลิตแบบรวมจะต้องจัดทำแผนการจัดการบรรจุภัณฑ์ผ่านระบบการจัดการบรรจุภัณฑ์โดยผู้ผลิตแบบรวม ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงสิ่งแวดล้อมก่อนเริ่มดำเนินการ

2) มีการกำหนดเป้าหมาย กฎเกณฑ์การจัดการบรรจุภัณฑ์ฯ ได้มีการกำหนดเป้าหมายในการเก็บรวบรวมและการกู้คืนบรรจุภัณฑ์และของเสียจากบรรจุภัณฑ์ โดยแยกเป็นเป้าหมายของภาคและบรรจุภัณฑ์ในครัวเรือน เป้าหมายบรรจุภัณฑ์ที่ไม่ใช่บรรจุภัณฑ์ครัวเรือนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม และเป้าหมายภาคและบรรจุภัณฑ์สำหรับวัตถุดิบและภาคและบรรจุภัณฑ์สำหรับอุตสาหกรรมเกษตร

3) มีการกำหนดหลักเกณฑ์การรับรองการรวบรวมและการกู้คืนจากภาคบรรจุและบรรจุภัณฑ์ในประเทศและการรับรองการกู้คืนของเสียที่ส่งออก และการประเมินและรับรองมูลค่าของขยะบรรจุภัณฑ์

4) มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บรวบรวมขยะจากครัวเรือน โดยกำหนดให้ระบบการจัดการแบบรวมของผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ในครัวเรือนที่รวมกันขนาดใหญ่ หรือที่เรียกว่า GRANSICs ต้องมีการออกแบบจุดเก็บรวบรวมขยะและมีมาตรฐานสำหรับการเก็บรวบรวม

5) มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้บริโภคในภาคอุตสาหกรรม โดยผู้บริโภคในภาคอุตสาหกรรมมีหน้าที่ประเมินมูลค่าของเสียบรรจุภัณฑ์ที่ผู้บริโภคในอุตสาหกรรมสร้างขึ้นเองหรือผ่านผู้จัดการที่ได้รับอนุญาต โดยต้องระบุของเสียที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการรวมทั้งต้องจัดการของเสียตามระบบการจัดการที่เลือก โดยจะต้องให้กระทรวงสิ่งแวดล้อมทราบผ่าน Registry of Emissions and Transfers of Pollutants หรือ RETC ทั้งนี้ ผู้บริโภคในภาคอุตสาหกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามข้อผูกพันของบทความนี้จะถูกลงโทษตามกฎหมายด้วย

6) มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหน้าที่ของผู้บริโภค โดยผู้บริโภคทุกคนมีหน้าที่ต้องจัดส่งขยะบรรจุภัณฑ์ไปยังระบบที่เตรียมไว้และเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งต้องมีการเผยแพร่ให้สาธารณชนรับทราบ สำหรับผู้บริโภคในภาคอุตสาหกรรมมีหน้าที่ที่กำหนดไว้ต่างหาก

7) มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแปรใช้ใหม่ของผู้แปรใช้ใหม่ระดับรากหญ้า และกองทุนเพื่อการแปรใช้ใหม่ของกระทรวงสิ่งแวดล้อม ซึ่งวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนโครงการและดำเนินการเพื่อป้องกันการสร้างขยะและส่งเสริมการใช้ซ้ำ การแปรใช้ใหม่ และการกู้คืนประเภทอื่น ๆ ซึ่งดำเนินการโดยเทศบาลหรือสมาคม

8) มีการกำหนด หลักเกณฑ์เกี่ยวกับหน้าที่ของเทศบาล ระบบการจัดการอาจตกลงกับเทศบาลหรือสมาคมของเทศบาลที่มีสถานะทางกฎหมายให้เทศบาลหรือสมาคมดำเนินกิจการแยกที่แหล่งกำเนิด การรวบรวมแบบคัดเลือก การจัดตั้งหรือการดำเนินงานของแผนกต้อนรับและโรงเก็บขยะบรรจุภัณฑ์ และการดำเนินการอื่น ๆ ที่อำนวยความสะดวกในการดำเนินการตามกฎหมาย

**ประเทศไทย** ระบบการดำเนินโครงการ EPR<sup>16</sup> ในประเทศไทยมีแนวทางดำเนินการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

<sup>16</sup> อ้างแล้ว, เจริญธรรมที่ 19-20.

1) กองทุนการจัดการการแปรใช้ใหม่ทรัพยากร (the Resource Recycling Management Fund) กฎการบังคับใช้รัฐบัญญัติการกำจัดของเสีย ค.ศ. 2019 (Waste Disposal Act Enforcement Rules) กำหนดให้หน่วยงานกลางที่มีอำนาจรับผิดชอบในการบริหารและการดำเนินงานของกองทุนการจัดการการแปรใช้ใหม่ทรัพยากร โดยได้มีการสร้างระบบการเก็บค่าธรรมเนียมการแปรใช้ใหม่จากผู้ผลิตและผู้นำเข้า เพื่อนำเข้าสู่กองทุนนี้และนำเงินจากกองทุนนี้ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ ไปใช้ประโยชน์ในการจัดการการแปรใช้ใหม่ทรัพยากร

2) หลักการระบบกลไกจูงใจ รัฐบัญญัติกำจัดของเสียฯ ได้กำหนดเกี่ยวกับมาตรการจูงใจในการแปรใช้ใหม่เพื่อส่งเสริมการแปรใช้ใหม่และการนำทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ เช่น จำนวนเงินจูงใจในการแปรใช้ใหม่ มีรางวัลได้รับจากการขายของเสียแปรใช้ใหม่ โดยหน่วยงานกลางที่มีอำนาจ เป็นต้น

3) การกำหนดค่าธรรมเนียมที่ผู้ผลิตจ่ายให้องค์กรความรับผิดชอบของผู้ผลิต องค์กรที่มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ผลิตและหลักเกณฑ์ที่สำคัญทางการเงินทางการกำจัดของเสีย ตามรัฐบัญญัติกำจัดของเสียฯ ได้กำหนดให้หน่วยงานกลางที่มีอำนาจสามารถกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการแปรใช้ใหม่การทำความสะอาด และการกำจัดของเสีย (ที่ผู้ผลิตและผู้นำเข้าจะต้องชำระ) ได้ และค่าธรรมเนียมเหล่านี้จะถูกนำไปใช้สำหรับกองทุนการจัดการการแปรใช้ใหม่ทรัพยากร

4) หน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นที่มีอำนาจ พระราชบัญญัติกำจัดของเสียฯ กำหนดให้ **หน่วยงานท้องถิ่นที่มีอำนาจ** หมายถึง หน่วยงานด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในระดับคณะบริหารเทศบาล ในเขตเทศบาลพิเศษและจังหวัดหรือคณะบริหารเทศมณฑลในเทศมณฑลหรือเมืองต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ทำรายงานไปยังหน่วยงานกลางที่มีอำนาจเพื่อขอให้หน่วยงานที่มีอำนาจด้านอุตสาหกรรมสั่งให้วิสาหกิจนั้นเลิกกิจการได้ ถ้าสถานประกอบการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้หยุดงานหรือหยุดกิจการตาม พระราชบัญญัตินี้ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติกำจัดของเสียฯ ยังได้กำหนดให้หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ได้แก่ สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของคณะบริหารเทศบาลในเขตเทศบาลพิเศษ สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานปกครองของจังหวัดหรือคณะบริหารเมือง และสำนักงานสาธารณสุขของเขตชนบทเมืองหรือเขตเมืองมีอำนาจกำหนดพื้นที่จัดการด้านความสะอาดขึ้นตามความจำเป็นด้านสุขอนามัยสิ่งแวดล้อม จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะสำหรับการปฏิบัติงานการแปรใช้ใหม่และวางผังการใช้ที่ดินสำหรับการแปรใช้ใหม่การทำความสะอาด และการกำจัดขยะทั่วไป รวมทั้งกระทำการแทนหน่วยงานกลางที่มีอำนาจ เช่น เข้าไปในสถานที่สาธารณะหรือส่วนตัว หรือสกัดกั้นของเสีย หรืออุปกรณ์กวาดล้างดินและกรวดส่วนเกิน เพื่อทำการตรวจสอบหรือสุ่มตัวอย่างการจัดเก็บของเสีย การทำความสะอาด การกำจัด หรือการแปรใช้ใหม่ และสั่งการให้จัดเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

5) หลักการสำคัญสำหรับผู้บริโภคสุดท้าย พระราชบัญญัติการแปรใช้ใหม่ทรัพยากรฯ กำหนดให้พลเมืองได้หวั่นมีหน้าที่และรับผิดชอบในการปฏิบัติตามหลักการว่าด้วยการลดการใช้ทรัพยากร ควบคุมการผลิตของเสีย และส่งเสริมการแปรใช้ใหม่ทรัพยากรและการใช้ซ้ำทรัพยากร และเพื่อที่จะขยายอายุการใช้งานของสินค้าให้มากที่สุด ใช้ผลิตภัณฑ์แปรใช้ใหม่ และคัดแยกทรัพยากรที่แปรใช้ใหม่ได้ เพื่อป้องกันไม่ให้สินค้ากลายเป็นของเสีย

6) การสื่อสาร การให้ข้อมูล และการให้ความรู้ หน่วยงานกลางที่มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการสื่อสาร การให้ข้อมูล และการให้ความรู้ มีหน้าที่ประกาศห้ามใช้หรือจำกัดการผลิต การนำเข้า การขาย และการใช้สำหรับสิ่งของหรือบรรจุภัณฑ์และภาชนะบรรจุที่จะก่อให้เกิดมลพิษร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม หรือ

ประกาศประเภทขยะแปรใช้ใหม่ที่มีการควบคุมให้แปรใช้ใหม่ ด้วยวิธีจูงใจในการแปรใช้ใหม่ รวมทั้ง ประชาสัมพันธ์และให้คำแนะนำแก่วิสาหกิจทั้งหลายเกี่ยวกับการแปรใช้ใหม่และการใช้ซ้ำทรัพยากรหมุนเวียน

#### (5) การกำกับดูแลการดำเนินงาน

**ประเทศฝรั่งเศส** หน่วยจัดการขยะและผู้ผลิตที่ก่อตั้งแผนการจัดการขยะส่วนบุคคลจะต้อง ส่งต่อข้อมูลการดำเนินงานตามแผนให้กับหน่วยงานทางปกครองที่รับผิดชอบ<sup>17</sup> อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และ หน่วยงานทางปกครองจะต้องเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยบริหารจัดการขยะหรือแผนการจัดการขยะส่วนบุคคล ต่อสาธารณะทางอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบที่เปิดเผย ง่ายต่อการนำไปใช้ใหม่และสามารถใช้ประโยชน์ต่อ โดยระบบการประมวลผลอัตโนมัติโดยอย่างน้อยต้องมีเนื้อหาที่สำคัญ คือ ต้องระบุปริมาณของผลิตภัณฑ์ ที่นำออกสู่ตลาด ระดับของความสำเร็จในการป้องกันและการบริหารจัดการขยะ ระบุจำนวนของขยะที่เก็บและ จัดการตลอดจนการจำหน่ายตามวิธีการของขยะแต่ละประเภท และระบุพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ตลอดจนขั้นตอน การจัดการที่แตกต่างกันที่ดำเนินการโดยหน่วยบริหารจัดการขยะ หรือแผนจัดการขยะส่วนบุคคลสำหรับแต่ละ พื้นที่ รวมถึงสภาพและจำนวนของขยะที่ถูกจัดการให้ชัดเจน

ในส่วนของบทลงโทษ ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมไม่ได้กำหนดโทษทางอาญาสำหรับการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้น แต่กำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ โดยให้อำนาจแก่รัฐมนตรี ที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณากำหนดโทษปรับ (มาตรา L541-9-5 วรรคสี่) เมื่อมีการละเมิดอันเกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติตามภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ผลิต ซึ่งจำนวนเงิน ที่จะกำหนดเป็นโทษปรับจะต้องคำนึงถึงความร้ายแรงของการละเมิด โดยเงินจำนวนนี้ต้องพิจารณาให้ไม่เกิน ต่อหน่วยหรือต่อตันของผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ค่าปรับสำหรับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล คือ 1,500 ยูโร สำหรับบุคคลธรรมดา และ 7,500 ยูโร สำหรับนิติบุคคล ซึ่งรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมอาจสั่งให้ จ่ายเงินค่าปรับรายวันไม่เกิน 20,000 ยูโร นับจากวันที่กำหนดได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่บุคคลไม่ได้ลงทะเบียน หรือให้ข้อมูลที่ผิดพลาด รัฐมนตรีที่รับผิดชอบอาจสั่งจ่ายเงินค่าปรับทางปกครองไม่เกิน 30,000 ยูโรได้

**ประเทศญี่ปุ่น** รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้ผู้ผลิตหรือองค์กรความรับผิดชอบของผู้ผลิตส่งรายงาน ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้<sup>18</sup> และมีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนของผู้ผลิต พระราชบัญญัติส่งเสริมการแปรใช้ใหม่บรรจุภัณฑ์ฯ โดยการเข้าตรวจสอบ ณ สถานประกอบการ ให้แนวทาง และคำปรึกษา ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อให้การแปรใช้ใหม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งอำนาจในการตักเตือนและออกคำสั่ง ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าผู้ผลิตไม่ได้ดำเนินการแปรใช้ใหม่ ตามแนวทางและคำแนะนำที่เคยให้ไว้โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทั้งนี้ รัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ผลิต ดำเนินการตามคำตักเตือนนั้นได้ การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวนี้มีโทษปรับไม่เกิน 1,000,000 เยน และผู้แทน นิติบุคคล หรือตัวแทนหรือลูกจ้าง หรือคนทำงานในนิติบุคคล หรือบุคคลธรรมดาที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ รัฐมนตรีอาจต้องได้รับโทษปรับเช่นเดียวกับนิติบุคคลนั้นด้วย

ส่วนบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

<sup>17</sup> ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม บรรพ 5 การป้องกันมลพิษ ความเสี่ยงและเหตุเดือดร้อนรำคาญ หมวด 4 ขยะมูลฝอย ส่วนที่ 2 การออกแบบ ผลิตภัณฑ์ และการกระจายสินค้าที่ก่อให้เกิดขยะมูลฝอย ส่วนย่อยที่ 2 ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (มาตรา L541-10 ถึง มาตรา L541-17 และมาตรา R.543-53 ถึง R.543-65).

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการแปรใช้ใหม่บรรจุภัณฑ์ ค.ศ. 1995.

1) กรณีผู้ผลิตหรือผู้ใช้ที่ถูกกำหนดให้มีหน้าที่รับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีในการแปรใช้ใหม่ตามที่กำหนด ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000,000 เยน หรือกรณีผู้ใช้บรรจุภัณฑ์รายใหญ่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้ลดการใช้บรรจุภัณฑ์ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500,000 เยน

2) กรณีที่องค์กรความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตไม่แปรใช้ใหม่วัสดุโดยไม่ได้รับอนุญาต ทำบัญชีเท็จไม่รายงานตามที่รัฐมนตรีกำหนดหรือทำรายงานเท็จ ปฏิเสธหรือขัดขวางหรือหลีกเลี่ยงจากตรวจสอบ ณ สถานประกอบการ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์กรนั้นจะต้องถูกปรับไม่เกิน 300,000 เยน

3) กรณีที่ผู้ประกอบการไม่ส่งรายงานหรือทำรายงานเท็จ ไม่ทำบัญชี ทำบัญชีเท็จ หรือไม่รักษาบัญชี ปฏิเสธ แทรกแซงหรือหลีกเลี่ยงการเข้าตรวจสอบ ณ สถานประกอบการ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 200,000 เยน

**ประเทศแอฟริกาใต้** การรายงานมีขั้นตอนที่ถูกกำหนดไว้ในประกาศว่าด้วยการแก้ไขข้อบังคับและประกาศที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อผู้ผลิต ค.ศ. 2021 ข้อที่ 9 (a) (b) ภายใต้รัฐบัญญัติว่าด้วยขยะมูลฝอย ค.ศ. 2008<sup>19</sup> โดยมีรายละเอียดว่า กรณีองค์กรความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตที่กำหนดและดำเนินการตามแผนของตนเอง จะต้องส่งรายงานผลการปฏิบัติงานชั่วคราวเกี่ยวกับแผนโดยมีการวัดเทียบกับเป้าหมายแต่ละรายการซึ่งกำหนดไว้ในประกาศของรัฐบาล และต้องส่งรายงานผลการปฏิบัติงาน 6 เดือน รวมทั้งรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อกระทรวงเมื่อสิ้นปีด้วย นอกจากนี้ องค์กรความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตดังกล่าวจะต้องบันทึกและรายงานถึงปริมาณของผลิตภัณฑ์ที่ระบุต่าง ๆ เช่น ปริมาณการเก็บรวบรวม ปริมาณการถูกนำออกไปจากหลุมฝังกลบ ต่อศูนย์ข้อมูลขยะประเทศแอฟริกาใต้ (SAWIC) เป็นประจำทุกปี ในส่วนของกรณีผู้ผลิตที่ดำเนินการตามแผนความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตเอง ก็จะต้องจัดส่งรายงานและดำเนินการต่าง ๆ เช่นเดียวกัน

ในส่วนของบทลงโทษ กรณีที่ผู้ผลิตและ PRO ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ และถูกตัดสินว่ามีความผิดจะต้องรับโทษ โดยแยกออกเป็น 2 กรณี

(ก) กรณีที่ถือว่าบุคคลกระทำความผิด ได้แก่ กรณีที่บุคคลนั้นฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการลงทะเบียนของผู้ผลิตตามกำหนดระยะเวลาในกฎหมาย มาตรฐานดำเนินการของผู้ผลิต การดำเนินการตามแผนความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต การจัดการทางการเงินสำหรับแผนความรับผิดชอบต่อผู้ผลิต การติดตาม การรายงาน และการประเมิน และการทบทวนผลการปฏิบัติงานของแผนความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต

(ข) กรณีที่ถือว่าองค์กรความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตกระทำความผิด ได้แก่ กรณีที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการลงทะเบียนของผู้ผลิตในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับองค์กรความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตตามกำหนดระยะเวลาในกฎหมาย มาตรฐานดำเนินการของผู้ผลิตในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับองค์กรความรับผิดชอบต่อผู้ผลิต การจัดการทางการเงินสำหรับแผนความรับผิดชอบต่อผู้ผลิต การติดตาม การรายงาน และการประเมิน การทบทวนผลการปฏิบัติงานของแผนความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต และข้อกำหนดและหลักเกณฑ์สำหรับองค์กรความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตในการดำเนินงาน

สำหรับบทลงโทษตามกฎหมายกำหนดว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 15 ปี หรือปรับในจำนวนที่เหมาะสม หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ ผู้ผลิตที่ลงทะเบียนที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอาจถูกเพิกถอนการลงทะเบียน หรือถูกบังคับให้เข้าร่วมโครงการความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตที่เพิ่มขึ้น

<sup>19</sup> อ่างแล้ว, เชียงธรรม 17.

ของผู้ผลิต ส่วนองค์กรความรับผิดชอบของผู้ผลิตที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็อาจถูกเพิกถอนการลงทะเบียนได้เช่นกัน

**ประเทศชิลี** กำหนดระบบการตรวจสอบและติดตามเป้าหมายการรวบรวมของเสียและการกู้คืนของผลิตภัณฑ์ที่มีความสำคัญแต่ละรายการและภาระผูกพันที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ หน่วยงานกำกับดูแลอาจขอข้อมูลจากผู้จัดการของเสีย ระบบการจัดการ ผู้จัดการจำหน่ายหรือนักการตลาด กระทรวงสาธารณสุข กรมศุลกากร สำนักงานภาษีภายใน เทศบาล และอื่น ๆ<sup>20</sup>

สำหรับการละเมิด อาจแบ่งได้เป็นกรณีถือเป็นการละเมิดที่ร้ายแรงมาก เช่น ความล้มเหลวในการลงทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด การไม่มีระบบการจัดการที่ได้รับอนุญาต การทำข้อตกลงกับผู้จัดการโดยละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย การให้ข้อมูลเท็จแก่ผู้บังคับบัญชาหรือกระทรวง ฯลฯ กรณีถือเป็นการละเมิดอย่างร้ายแรง เช่น ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการรวบรวมและกู้คืนของเสียจากการผลิตภัณฑ์ที่มีความสำคัญระบบการจัดการแบบรวมไม่มีการรับประกันเพื่อให้มั่นใจว่าจะมีการปฏิบัติตามเป้าหมายและข้อผูกพันที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ และกรณีถือเป็นการละเมิดเล็กน้อย เช่น การไม่สามารถให้ข้อมูลเพิ่มเติมแก่กระทรวงได้ การไม่รายงานการเปลี่ยนแปลงแผนการจัดการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยการละเมิดกฎหมายเหล่านี้ อาจถูกลงโทษโดยการดำเนินเป็นลายลักษณ์อักษรหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นหน่วยภาษีประจำปี ทั้งนี้ การกำหนดบทลงโทษเฉพาะที่ใช้ในแต่ละกรณี จะพิจารณาจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด การกระทำของผู้กระทำความผิด และความสามารถทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด

**ประเทศไต้หวัน** กำหนดให้หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากข้อมูลที่ประชาชนได้ชี้แจงเกี่ยวกับการกระทำที่ฝ่าฝืน รัฐบัญญัตินี้ และเรียกค่าปรับหากว่าตรวจสอบแล้วเป็นความจริง และรัฐบัญญัติกำจัดของเสียฯ ได้บัญญัติบทลงโทษไว้ในบท 5 แรงจูงใจและบทลงโทษไว้หากได้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ<sup>21</sup>

สำหรับรัฐบัญญัติการแปรใช้ใหม่ทรัพยากรฯ ได้กำหนดบทลงโทษไว้เช่นกัน หากมีการกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) กรณีรายงานข้อมูลเท็จหรือเก็บบันทึกข้อมูลการปฏิบัติงานอันเป็นเท็จของผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือต้องระวางโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 1.5 ล้านเหรียญ
- 2) กรณีผู้ได้รับแจ้งให้แก้ไขหรือปรับปรุงภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ยังไม่ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในกำหนดจะถูกปรับเป็นรายวันติดต่อกัน และกรณีผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง ที่ถูกสั่งพักงานตั้งแต่หนึ่งเดือนถึงหนึ่งปี หรือพักการดำเนินกิจการ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สามหมื่นถึงห้าหมื่นดอลลาร์ไต้หวัน
- 3) กรณีสถานประกอบการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้หยุดงานหรือพักการดำเนินกิจการตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจทำรายงานไปยังหน่วยงานกลางที่มีอำนาจเพื่อขอให้ผู้มีอำนาจ

<sup>20</sup> อ่างแล้ว, เชียงอรธที่ 18.

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติกำจัดของเสีย ค.ศ. 2017 (Waste Disposal Act) บัญญัติบทลงโทษไว้ในบท 5 แรงจูงใจและบทลงโทษ มาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 47 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 63 และ มาตรา 63-1.

ในอุตสาหกรรมสั่งให้วิสาหกิจนั้นยุติกิจการได้ ทั้งนี้ หากผลประโยชน์ที่มีขอจากการกระทำละเมิดมีอยู่เกินกว่าจำนวนเงินสูงสุดของค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนด บทลงโทษจะรวมอยู่ในขอบเขตของผลประโยชน์ที่มีขอบนั้น ซึ่งไม่ถูกจำกัดด้วยจำนวนเงินสูงสุดของระวางโทษค่าปรับตามกฎหมาย

## 2.2 นโยบายการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ของประเทศในอาเซียน

**2.2.1 ประเทศสิงคโปร์** เป็นประเทศมีประชากรหนาแน่นมากเป็นอันดับสองของโลก และมีการบริโภคสินค้าและบริการจำนวนมาก ทำให้ปริมาณขยะมูลฝอยในสิงคโปร์พุ่งสูงขึ้นถึง 7 เท่าในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา โดยในปี พ.ศ. 2563 ขยะรวมทุกประเภทของสิงคโปร์อยู่ที่ 5.88 ล้านตัน สำหรับขยะบรรจุภัณฑ์นั้น คิดเป็น 1 ใน 3 ของขยะในประเทศที่ถูกกำจัด และประมาณร้อยละ 60 ของขยะบรรจุภัณฑ์เป็นขยะพลาสติก รัฐบาลสิงคโปร์จึงประกาศใช้แผนแม่บท Zero Waste ฉบับแรก เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2562 เพื่อจัดการกับขยะอาหาร ขยะบรรจุภัณฑ์ (รวมถึงพลาสติก) และขยะอิเล็กทรอนิกส์ พร้อมกับออกกฎหมาย **Resource Sustainability Act (RSA)**<sup>22</sup> ในปี ค.ศ. 2019 โดยกำหนดให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ บรรจุภัณฑ์ และผู้ค้าปลีกที่มีผลประกอบการต่อปีมากกว่า 10 ล้านดอลลาร์ต้องรายงานข้อมูลบรรจุภัณฑ์และการพัฒนา “แผนการลดการใช้ซ้ำ และการแปรใช้ใหม่บรรจุภัณฑ์ (3R)”

การรายงานบรรจุภัณฑ์บังคับ (Mandatory Packaging Reporting: MPR) เริ่มใช้ในปี พ.ศ. 2564 เพื่อลดของเสียจากบรรจุภัณฑ์ โดยผู้ผลิตผลิตภัณฑ์บรรจุภัณฑ์ เช่น เจ้าของแบรนด์ ผู้ผลิตและผู้นำเข้า ตลอดจนผู้ค้าปลีก เช่น ซูเปอร์มาร์เก็ต จะต้องส่งข้อมูลบรรจุภัณฑ์และแผน 3R ไปยัง องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Agency: NEA) บริษัทจะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์ที่วางจำหน่ายในตลาดสิงคโปร์ แยกตามประเภทของวัสดุบรรจุภัณฑ์ (เช่น พลาสติก กระดาษ โลหะ แก้ว) รูปแบบบรรจุภัณฑ์ (เช่น ถุงใส่ขวด ขวด) และน้ำหนักที่เกี่ยวข้อง บริษัทต่าง ๆ จะต้องรายงานความคืบหน้าของแผนเหล่านี้ในปีต่อ ๆ ไปของการรายงานด้วย แผน 3R จะต้องรวมรายละเอียดของความคิดริเริ่มหลัก ตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพหลัก (KPI) และเป้าหมาย นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีแผนที่จะกำหนดกรอบความรับผิดชอบเพิ่มเติมสำหรับการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ที่จะดำเนินการภายในปี 2568

สิงคโปร์มีทิศทางนโยบายที่ชัดเจนและขั้นตอนที่เป็นรูปธรรมสำหรับผู้ผลิตที่จะปฏิบัติตาม เริ่มจาก 1) ให้ความสำคัญกับการลดบรรจุภัณฑ์โดยการออกแบบแทนการส่งเสริมการแยกแหล่งที่มา และการแปรใช้ใหม่ 2) มีแผนระดับชาติและกฎหมายครอบคลุมขยะหลายประเภท เศรษฐกิจหมุนเวียน และวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ 3) กำหนดรายการผลิตภัณฑ์ควบคุมไว้ในกฎหมายรอง ทำให้ง่ายต่อการปรับปรุงรายการ เนื่องจากมีการคิดค้นผลิตภัณฑ์ใหม่อย่างสม่ำเสมอ 4) มีกองทุนสนับสนุนภาคเอกชนที่เพียงพอในการแก้ปัญหาภาคอุตสาหกรรม 5) มีบทลงโทษผู้บริโภคที่ไม่แยกขยะ โดยเฉพาะเศษอาหาร 6) มีกลุ่มพลเมืองที่กระตือรือร้น และรัฐบาลให้คำปรึกษาที่ครอบคลุมเพื่อให้แน่ใจว่านโยบายหรือกฎหมายใหม่จะใช้งานได้จริงและนำไปปฏิบัติได้ 7) มีการปรับตัวเพื่อให้มีความพร้อมต่อการใช้บังคับกฎหมาย มีการฝึกอบรมสำหรับผู้ผลิต มีการจัดเตรียมคำถามที่พบบ่อยและแบบฟอร์มสำหรับการรายงานข้อมูล

**2.2.2 ประเทศอินโดนีเซีย** ในปี พ.ศ. 2564 อินโดนีเซียผลิตขยะ 63 ล้านตัน โดยในจำนวนนี้มีขยะพลาสติกประมาณ 9.8 ล้านตัน โดยมีอัตราการแปรใช้ใหม่พลาสติกโดยประมาณร้อยละ 10 อย่างไรก็ตาม รายงานความร่วมมือในการแก้ปัญหาขยะพลาสติกแห่งชาติ (Indonesia National Plastic Action

<sup>22</sup> Resource Sustainability Act 2019.

Partnership: NPAP) ใน พ.ศ. 2563 ระบุว่าร้อยละ 70 ของขยะพลาสติกได้รับการจัดการที่ไม่ถูกต้อง เช่น การเผาในที่โล่ง ทิ้งบนบก หรือในสถานที่ทิ้งขยะของทางการที่มีการจัดการไม่ดี หรือรั่วไหลลงสู่ทางน้ำและมหาสมุทร สำหรับกฎหมายเบื้องต้นสำหรับการจัดการขยะในอินโดนีเซียคือ **กฎหมายของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ฉบับที่ 18 ปี ค.ศ. 2008 ว่าด้วยการจัดการขยะ**<sup>23</sup> ซึ่งมีการกำหนดอนุบัญญัติหลายฉบับเพื่ออธิบายเพิ่มเติมและดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึง กฎระเบียบของรัฐบาลสาธารณรัฐของประเทศอินโดนีเซีย ฉบับที่ 27 ประจำปี ค.ศ. 2020 ว่าด้วยการจัดการของเสียเฉพาะ<sup>24</sup> ซึ่งมาตรา 15 ของกฎหมายการจัดการของเสีย ที่ระบุว่าผู้ผลิตมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำจัดบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ที่ไม่สามารถย่อยสลายได้หรือย่อยสลายได้ยาก

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติก็มีปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย EPR เพราะไม่มีคำอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับความหมายสำหรับบริษัทต่าง ๆ และวิธีที่บริษัทควรปฏิบัติตามกฎระเบียบนี้ ในกฎระเบียบไม่มีการกล่าวถึงวิธีการรายงานหรือบทลงโทษ ผลก็คือกฎระเบียบไม่มีผลบังคับ เช่นเดียวกับการบังคับใช้วัสดุแปรใช้ใหม่และดูแลการแปรใช้ใหม่บรรจุภัณฑ์ภายใต้กฎหมายเดียวกันที่แม้จะมีข้อกำหนดความรับผิดชอบของผู้ผลิตสำหรับบรรจุภัณฑ์ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถบังคับได้ เช่นเดียวกับ **กฎหมายเลข 75 ในปี ค.ศ. 2019 ว่าด้วย Roadmap of Waste Reduction by Producers**<sup>25</sup> ที่ขาดเป้าหมายการลดเฉพาะและบทลงโทษที่ไม่รุนแรงสำหรับผู้ฝ่าฝืนทำให้ยากแก่การบังคับใช้ แม้ว่าจะกำหนดให้ผู้ผลิตรวบรวมและแปรใช้ใหม่ทรัพยากรก็ตาม

**2.2.3 ประเทศเวียดนาม** มีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว การขยายตัวของเมือง และวิถีชีวิตที่เปลี่ยนไปนำไปสู่วิกฤตมลพิษพลาสติก ขยะพลาสติกประมาณ 3.1 ล้านตันถูกทิ้งในเวียดนามทุกปีและเวียดนามติดอันดับ 1 ใน 5 ของผู้ปล่อยมลพิษพลาสติกในมหาสมุทรโลก การกำกับดูแลการจัดการของเสียและ EPR สำหรับขยะบรรจุภัณฑ์อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมปี ค.ศ. 1993 (Environmental Protection Act of 1993)<sup>26</sup> กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมปี ค.ศ. 2005 (Law on Environmental Protection (No. 52/2005/QH11))<sup>27</sup> กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมปี ค.ศ. 2020<sup>28</sup> และยุทธศาสตร์แห่งชาติเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยแบบบูรณาการ และยุทธศาสตร์แห่งชาติเพื่อการปกป้องสิ่งแวดล้อม (Viet Nam National Strategy of Integrated Solid Waste Management to 2025)<sup>29</sup> โดยมีข้อกำหนดในการรับคืนสำหรับผลิตภัณฑ์หลังการบริโภคบางประเภท และการกำหนดให้ผู้ผลิตสร้างความร่วมมือกับผู้ผลิตรายอื่นในการจัดการรับคืน แต่ยังไม่มีความบังคับสำหรับการรวบรวม การแปรใช้ใหม่ หรือการบำบัด อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดเครื่องมือเชิงนโยบาย 2 ประเภทที่สามารถนำมาจัดการการใช้พลาสติก ได้แก่ 1) ข้อกำหนดในการนำกลับคืนในมาตรา 54 และ 2) ค่าธรรมเนียมการกำจัดล่วงหน้า (Advanced Disposal Fees: ADF) ในมาตรา 55 สำหรับผู้ผลิตหรือ

<sup>23</sup> Solid Waste Management Act (No. 18/2008).

<sup>24</sup> Governmental Regulation No. 27 of 2020 on Specific Wastes Management.

<sup>25</sup> Ministerial Regulation No. 75/2019 regarding the Roadmap to waste reduction by producers.

<sup>26</sup> Environmental Protection Act of 1993.

<sup>27</sup> Law on Environmental Protection (No. 52/2005/QH11).

<sup>28</sup> Law on Environmental Protection 2020.

<sup>29</sup> Viet Nam National Strategy of Integrated Solid Waste Management to 2025.

ผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ และมีข้อกำหนดสำหรับผู้ผลิตรายย่อยที่มีการนำเข้าประจำปีต่ำกว่า 20 พันล้านดอง หรือน้อยกว่า 30 พันล้านดองสำหรับผู้ผลิตในประเทศ นอกจากนี้ ในอนาคตจะมีการประกาศเป้าหมายบรรจุภัณฑ์ที่ร้อยละ 10-22 ตามชนิดของวัสดุ

อย่างไรก็ดี กฎหมาย EPR ของเวียดนามถูกวิจารณ์ว่าไม่มีความชัดเจนและขาดข้อมูล และมีข้อกังวลเกี่ยวกับการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม และการแข่งขันด้วยค่าธรรมเนียมที่จะบั่นทอนศักยภาพของแต่ละตัวเลือก ในขณะที่มีอุตสาหกรรมบางส่วนปฏิเสธ EPR และไม่ต้องการเข้าไปมีบทบาทใด ๆ ในการจัดการ รวมถึงเป้าหมายการรวบรวมถูกปฏิเสธเนื่องจากไม่สอดคล้องกับผู้บริโภค

**2.2.4 ประเทศฟิลิปปินส์** มีปัญหาการจัดการขยะ โดยมีอัตราการแปรใช้ใหม่ขยะพลาสติกที่ไม่ถูกต้องในระดับสูง และเป็นประเทศที่ก่อให้เกิดขยะพลาสติกสูงที่สุดใในอาเซียน ฟิลิปปินส์ได้ประกาศใช้บังคับ**รัฐบัญญัติ Extended Producer Responsibility (EPR)**<sup>30</sup> เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2565 อย่างไรก็ตาม กฎหมายมุ่งเน้นเฉพาะเรื่องขยะบรรจุภัณฑ์พลาสติกและครอบคลุมเฉพาะบริษัทขนาดใหญ่ที่มีหน้าที่ต้องจัดตั้งหรือเริ่มโครงการ EPR สำหรับบรรจุภัณฑ์พลาสติกภายใน 6 เดือนนับจากวันที่กฎหมายมีผลบังคับใช้ โดยสามารถพัฒนาโปรแกรม EPR เป็นรายบุคคลหรือสร้างความร่วมมือกับบริษัทอื่น องค์กรพัฒนาเอกชน หรือเมือง โดยมีคณะกรรมการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติ (NSWMC) กำกับดูแล นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้องค์กรมีหน้าที่ต้องวัด plastic packaging footprint ประจำปีและบรรลุเป้าหมายภายในปี พ.ศ. 2566

กฎหมาย EPR ของฟิลิปปินส์ครอบคลุมถึงบรรจุภัณฑ์พลาสติกซึ่งรวมถึง 1) ของ ฉลาก ลามิเนต และพลาสติกอ่อนอื่น ๆ 2) บรรจุภัณฑ์พลาสติกแข็ง ไม่ว่าจะหุ้มด้วยวัสดุอื่นใดเป็นชั้น ๆ และหุ้มหรือฝาของบรรจุภัณฑ์นั้นก็ตาม 3) สินค้าส่งเสริมการขายที่เป็นพลาสติกแข็ง เช่น ซ้อนส้อม จาน หลอดดูดน้ำ หรือป้าย 4) ถุงพลาสติก รวมถึงถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว และ 5) โพลีสไตรีน ทั้งชนิดแข็ง (เช่น ภาชนะสำหรับซื้อกลับบ้าน) และโพลีสไตรีนโฟม (เช่น ถ้วย โฟมบรรจุหีบห่อ) อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นเฉพาะบรรจุภัณฑ์พลาสติกเท่านั้น ไม่ใช่บรรจุภัณฑ์ทุกประเภท จึงอาจทำให้ผู้ผลิตที่มีหน้าที่ตามกฎหมายเปลี่ยนประเภทวัสดุที่ใช้เป็นบรรจุภัณฑ์ประเภทอื่น เพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย EPR นอกจากนี้ ยังมีความท้าทายในการพัฒนาระบบรวบรวมและแปรใช้ใหม่สำหรับเกาะที่มีผู้คนอาศัยอยู่ประมาณ 2 พันเกาะ เพราะเป็นเรื่องยากมากที่จะลงทะเบียนและควบคุมว่าสินค้าบรรจุภัณฑ์ใดมาถึงเกาะใด และสินค้าใดนำเข้าที่ใด ระบุบริษัทที่ต้องชำระเงินเป็นส่วนหนึ่งของระบบ EPR และปริมาณที่เกี่ยวข้อง

**2.2.5 ประเทศมาเลเซีย** ผลิตขยะประมาณ 40,000 ตันต่อวัน โดยอัตราการร้อยละ 13.2-24 เป็นขยะพลาสติก อัตราการแปรใช้ใหม่ขยะมูลฝอยเพิ่มขึ้นในช่วงเจ็ดปีที่ผ่านมา แต่ยังคงค่อนข้างต่ำ โดยขยะมูลฝอยส่วนใหญ่ถูกกำจัดในหลุมฝังกลบ การแยกขยะหรือแยกขยะที่ต้นทางถูกบังคับในมาเลเซียในปี ค.ศ. 2015 แต่ก็ยังขาดความตระหนัก อัตราการแปรใช้ใหม่บรรจุภัณฑ์พลาสติกหลังการบริโภคของชาวมาเลเซียยังคงค่อนข้างต่ำ ความท้าทายที่สำคัญ ได้แก่ ความไม่เพียงพอของสถานที่กำจัดขยะเนื่องจากข้อจำกัดด้านเงินทุนและกำลังคน มีธนาคารขยะ ศูนย์รับซื้อคืน และโรงไฟฟ้าเชื้อเพลิงรวมจากขยะจากคำสั่งห้ามนำเข้าของจีน มาเลเซียได้กลายเป็นประเทศชั้นนำสำหรับการส่งออกขยะพลาสติกของยุโรป มาเลเซียออกคำสั่งห้ามนำเข้าขยะพลาสติก แต่อनुญาติให้นำเข้าขยะพลาสติกคุณภาพสูงจากบางประเทศได้

<sup>30</sup> REPUBLIC ACT NO. 11898, July 23, 2022.

ปัจจุบันมาเลเซียกำลังดำเนินการตามแผนงานลดพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งให้เป็นศูนย์ (Zero Single-Use Plastics) ค.ศ. 2018–2030<sup>31</sup> แม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ แต่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วย EPR โดยตรง มีเพียงแผนมาเลเซียฉบับที่ 10/11 แผนงานความยั่งยืนของพลาสติกในแผนมาเลเซีย ฉบับที่ 12 กันยายน 2021<sup>32</sup> ที่กล่าวถึงการดำเนินงาน EPR แบบสมัครใจระหว่างปี พ.ศ. 2566 ถึง พ.ศ. 2568 ก่อนที่จะเปลี่ยนเป็นโครงการ EPR แบบบังคับในปี พ.ศ. 2569 โดยกำหนดให้ MoE (KASA) และกระทรวงการเคหะและรัฐบาลท้องถิ่น (KPKT) จะเป็นผู้นำในการสร้างกรอบการกำกับดูแลสำหรับโครงการยกเว้นกฎหมาย EPR

### 2.3 บทวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

จากหลักการของกฎหมายต่างประเทศดังกล่าว ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์หลักการของกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ของไทยแล้ว พบว่ากฎหมายของไทยในปัจจุบันยังขาดกรอบที่ชัดเจนครอบคลุมทั้งวัฏจักรชีวิตและห่วงโซ่มูลค่าของบรรจุภัณฑ์ในประเทศไทยทำให้เกิดปัญหาการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ สรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) การจัดการขยะไปสอดแทรกในกฎหมายอื่นๆ โดยไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการจัดการขยะอย่างยั่งยืนและครอบคลุมขยะทุกประเภททำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐและไม่มี การประสานการทำงานร่วมกันเท่าที่ควร

(2) ไม่มีนโยบายกำหนดบทบาทหน้าที่ของประชาชนและทุกภาคส่วนที่จะต้องช่วยกันลดปริมาณและคัดแยกขยะอย่างชัดเจน แม้กฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติให้ผู้ก่อให้เกิดขยะต้องมีการคัดแยกขยะตามประเภท แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มิได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมารองรับกฎกระทรวงฯ และไม่มีหน่วยงานที่สื่อสารให้ประชาชนตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายดังกล่าว

(3) ไม่มีกฎหมายที่ส่งเสริมการนำทรัพยากรกลับมาหมุนเวียนเพื่อใช้ซ้ำและใช้ใหม่ตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนและขาดการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ผลิตให้คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ตลอดวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ (life-cycle) และยังไม่เน้นการลดหรือเลี่ยงไม่ให้เกิดขยะตั้งแต่แรก เช่น การไม่ใช้บรรจุภัณฑ์ถ้าไม่จำเป็น

(4) พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 มีลักษณะเป็นการควบคุมมากกว่าส่งเสริม ถ้าหลัง ไม่สอดคล้องกับสภาวการณ์ปัจจุบัน พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ไม่เอื้อให้มีการจัดตั้งร้านรับซื้อของเก่าในพื้นที่ชุมชน

(5) ไม่มีมาตรการที่จะส่งเสริมให้เกิดความยั่งยืนทางงบประมาณสำหรับใช้แก้ไขปัญหาขยะ ทั้งการจัดสรรและการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ให้สอดคล้องกับปริมาณที่ทิ้ง และไม่มี การนำต้นทุนภายนอกมารวมในต้นทุนการผลิตสินค้าและบรรจุภัณฑ์

<sup>31</sup> Malaysia's Roadmap towards Zero Single-use Plastics 2018-2030.

<sup>32</sup> The Twelfth Malaysia Plan 2021-2025.

(6) ขาดการพัฒนากระบวนข้อมูลและการเชื่อมโยงข้อมูลร่วมกันเพื่อพัฒนาฐานข้อมูลกลางที่ครบถ้วนและเชื่อถือได้

(7) ขาดระบบการติดตามตรวจสอบและรายงานสถานการณ์มลพิษจากสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย ขาดการรวบรวมและประเมินสัดส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจัดการขยะที่ต้นทางที่ดีและการขยายผลอย่างเป็นรูปธรรม และไม่มีมาตรการจูงใจเพียงพอให้ชุมชนส่วนใหญ่เข้าร่วม

(8) การส่งเสริมการคัดแยกขยะที่ต้นทางยังขาดกำลังคนและการพัฒนาระบบรองรับ ส่วนใหญ่เป็นงานรณรงค์ ไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม และไม่มีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น มาตรการจ่ายค่าขยะตามปริมาณที่ทิ้ง (PAYT) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แหล่งกำเนิดแยกขยะ

(9) กฎหมายที่มีอยู่ให้อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเก็บ ขน และกำจัดขยะ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการบริหารจัดการขยะ ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการจัดการขยะ ขาดกำลังคนและงบประมาณ และขาดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังไม่มีการบังคับใช้กฎหมายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการขยะไม่ถูกต้อง เช่น การเทกองขยะ นำขยะไปทิ้งในป่าหรือในบ่อเอกชน และการไม่เก็บค่าธรรมเนียมขยะเพราะเกรงจะกระทบฐานเสียงทางการเมือง

(10) ขาดการกำหนดอัตราค่ากำจัดขยะ (Tipping fee) ที่สอดคล้องกับต้นทุนการจัดการขยะ และขาดการควบคุมมลพิษที่เข้มงวด

(11) การเปิดให้เอกชนเข้ามาลงทุนสร้างเตาเผาขยะเพื่อขายไฟฟ้าที่ผลิตได้นั้น (WTE) นั้น รัฐไม่ต้องลงทุนเอง แต่ข้อเสียคือเอกชนมักมุ่งหวังกำไร ซึ่งสวนทางกับแนวคิดการบริการสาธารณะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) ที่มีประสิทธิภาพ

(12) การกำกับดูแลโรงงานแปรใช้ใหม่ยังไม่ทั่วถึง ไม่เข้มงวด และโรงงานขนาดเล็กไม่ถือเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

(13) ประชาชนส่วนใหญ่มิได้ตระหนักถึงผลกระทบของขยะมูลฝอย ขาดจิตสำนึก ความรับผิดชอบต่อขยะที่ตนก่อขึ้นและการจัดการขยะ

นอกจากปัญหาดังกล่าว ปัญหาสำคัญอีกประการคือ กรณีที่กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าภาพไม่มีกฎหมายรองรับที่จะบังคับใช้กับการผลิตและการใช้บรรจุภัณฑ์โดยตรง มาตรการส่วนใหญ่จึงต้องอาศัยการขอความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรม ทำให้ไม่เห็นผลอย่างชัดเจน ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรพิจารณาตรากฎหมายว่าด้วยการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาขยะบรรจุภัณฑ์ในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

### 3. ข้อเสนอโครงสร้างและกลไกของกฎหมายว่าด้วยการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์สำหรับประเทศไทย

ร่างพระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน พ.ศ. .... ฉบับรับฟังความคิดเห็น ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2567<sup>33</sup> เป็นร่างฉบับที่ทางกรมควบคุมมลพิษปรับแก้จากร่างฉบับที่ทางศูนย์บริการวิชาการ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ได้ศึกษาและยกย่องขึ้นหลังจากการหารือกับผู้เชี่ยวชาญจำนวน 2 ครั้ง และเปิดรับฟัง

<sup>33</sup> กรมควบคุมมลพิษ, 'ร่างพระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน พ.ศ. .... ฉบับรับฟังความคิดเห็น' (18 มีนาคม 2567) <<https://www.pcd.go.th/laws/31505>> accessed 5 October 2024.

ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับภูมิภาคจำนวน 4 ครั้งในปี พ.ศ. 2566 โดยร่างฉบับปรับปรุงความคิดเห็นที่ปรากฏอยู่บนเว็บไซต์ของกรมควบคุมมลพิษในปี พ.ศ. 2567 นี้ รวมทั้งหลักการที่ผู้วิจัยได้นำกฎหมายการจัดการบรรจุภัณฑ์ของต่างประเทศนำมาวิเคราะห์กับกฎหมายไทยตามที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 2.3 บทวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย แล้ว ได้นำมากำหนดเป็นโครงสร้างของกฎหมาย โดยแบ่งออกเป็น 4 หมวด ได้แก่ หมวด 1 การส่งเสริมการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน หมวด 2 การบริหารจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน หมวด 3 การจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน และหมวด 4 การกำกับดูแล นอกจากนี้ยังมีส่วนคำนิยาม บทกำหนดโทษและบทเฉพาะกาล โดยหลักการที่สำคัญของร่างพระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน พ.ศ. .... สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายว่าด้วยการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ในต่างประเทศในข้อ 2.1 โดยสรุปได้ ดังต่อไปนี้

(1) **ขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมาย** ร่างพระราชบัญญัตินี้จะใช้บังคับตลอดวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ ซึ่งเป็นไปตามนิยามคำว่า “การจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน” ในมาตรา 3 ที่ครอบคลุมตั้งแต่การออกแบบไปจนถึงการจัดการของเสีย ซึ่งระบุทางเลือกของการนำทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ ทั้งในส่วนของทรัพยากรที่ผลิตใหม่ได้และทรัพยากรที่หมดสิ้นไป นอกจากนี้ ยังครอบคลุมการบำบัดและกำจัดขยะที่เหลือ และการแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการรั่วไหลของบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วสู่ธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดการบรรจุภัณฑ์ในช่วงชีวิตของผลิตภัณฑ์นั้นได้ถูกควบคุมโดยกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ และข้อบังคับที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรฐานอุตสาหกรรมและการกำกับดูแลกระบวนการผลิต แปรรูป แปรรูปใหม่ การบำบัดและการกำจัดของเสียทางอุตสาหกรรม ตลอดจนการนำเข้าและส่งออก ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงเน้นการสร้างกลไกในส่วนช่องว่างที่มีอยู่ในระบบนั้นคือการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างการผลิตและการใช้บรรจุภัณฑ์กับการเก็บรวบรวมบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วไปใช้ประโยชน์ตามหลักการ EPR

วัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายฉบับนี้คือกำหนดเครื่องมือทางนโยบายที่สามารถนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้บรรจุภัณฑ์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากจนเกินควร และสำหรับบรรจุภัณฑ์ที่ยังจำเป็นต้องใช้ก็ต้องมีระบบจัดการบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วเพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่แยกจากมูลฝอยทั่วไป โดยมาตรา 3 ได้กำหนดคำนิยามของ “บรรจุภัณฑ์” ให้ครอบคลุมทั้งบรรจุภัณฑ์ปฐมภูมิที่ใช้หรือบรรจุสินค้า บรรจุภัณฑ์ทุติยภูมิที่ใช้ส่งเสริมการขายผลิตภัณฑ์ บรรจุภัณฑ์ตติยภูมิที่ป้องกันสินค้าระหว่างการขนส่ง ตลอดจนอุปกรณ์ที่ใช้ครั้งเดียวทั้งอื่น ๆ อาทิ หลอด ซ้อน ส้อม ไม้คน ฯลฯ ที่ใช้ร่วมกับบรรจุภัณฑ์และสามารถจัดการไปด้วยกัน เพื่อให้เกิดผลในการแก้ไขปัญหาสูงสุด แต่ได้ยกเว้นภาชนะ ถัง ก่องและอุปกรณ์ดังกล่าวที่ถูกออกแบบให้ใช้ซ้ำได้หลายครั้ง ผู้บริโภคสามารถหาซื้อเพื่อใช้ลดการใช้บรรจุภัณฑ์ รวมทั้งได้กำหนดผู้ประกอบการที่ต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายตามหลักการ EPR อย่างชัดเจน โดยคำนิยามของ “ผู้ประกอบการที่รับผิดชอบการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน” นั้น ยึดหลักความเป็นเจ้าของฉลากสินค้าเป็นอันดับแรก เนื่องจากเป็นผู้ที่สามารถตัดสินใจออกแบบหรือเลือกใช้บรรจุภัณฑ์ให้เหมาะสมกับการบรรจุ ขนส่ง และทำการตลาดสินค้าของตนได้มากที่สุด ไม่ว่าเจ้าของสินค้านั้นจะผลิตเองหรือว่าจ้างให้ผู้อื่นผลิตให้ก็ตาม เว้นแต่กรณีที่ไม่สามารถกระทำดังนั้นได้โดยตรง ได้แก่ เมื่อผู้ว่าจ้างให้ผลิตอยู่ในต่างประเทศ เมื่อมีการนำผลิตภัณฑ์เข้ามาจากต่างประเทศ และเมื่อบรรจุภัณฑ์ที่ถูกออกแบบมาให้ใช้ครั้งเดียวทั้งถูกผลิตหรือนำเข้ามาจำหน่ายแยกต่างหากจากตัวสินค้า จึงต้องมีการจำแนกประเภทผู้ประกอบการออกเป็น 3 กลุ่ม แต่ทั้งนี้ไม่ให้นับรวมบรรจุภัณฑ์ที่ถูกส่งออกไปจำหน่ายในต่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบของผู้ประกอบการเหล่านี้

(2) การกำกับดูแล ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รักษาการตามมาตรา 4 และมีกรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานกำกับดูแลหลัก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากขอบเขตของการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืนเกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของหลายหน่วยงาน โครงสร้างการกำกับดูแล (Governance) จึงยึดหลักการประสานงานและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ผ่านคณะกรรมการใน 2 ระดับ ได้แก่ “คณะกรรมการนโยบายการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน” ตามมาตรา 5 และ “คณะกรรมการบริหารจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน” ตามมาตรา 16 โดยคณะกรรมการบริหารจัดการฯ จะมีหน้าที่จัดทำคำแนะนำและความเห็นในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืนตามกฎหมายนี้เสนอต่อรัฐมนตรีหรืออธิบดี โดยเรื่องที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อตลาดในวงกว้างจะต้องนำเสนอคณะกรรมการนโยบายฯ เพื่อให้ความเห็นชอบ เช่น การห้ามใช้บรรจุภัณฑ์บางประเภท การกำหนดประเภทบรรจุภัณฑ์ที่ต้องมีการเก็บรวบรวมเพื่อนำไปแปรใช้ใหม่

(3) การส่งเสริมการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน หมวด 1 การส่งเสริมการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน แบ่งเป็น 2 ส่วนย่อย ได้แก่ ส่วนที่ 1 คณะกรรมการนโยบายการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน ที่ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายฯ ที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว และส่วนที่ 2 นโยบายและแผนส่งเสริมการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน โดยมาตรา 14 กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการบริหารจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืนจัดทำจัดทำนโยบายและแผนส่งเสริมการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืนขึ้น เพื่อเป็นแผนปฏิบัติการเฉพาะด้านที่มีระยะเวลา 5 ปี โดยสาระสำคัญที่จะต้องระบุไว้ในแผนนี้ต้องครอบคลุมถึงเป้าหมายการเก็บรวบรวมและการแปรใช้ใหม่บรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วและเป้าหมายอื่น เช่น เป้าหมายสัดส่วนวัสดุแปรใช้ใหม่ในบรรจุภัณฑ์ ที่สนับสนุนการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน ตลอดจนมาตรการช่วยเหลือและส่งเสริมการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืนและบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้ว เช่น ให้มีสถานที่ในการเก็บรวบรวม คัดแยก และแปรใช้ใหม่ซึ่งบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วอย่างทั่วถึง

(4) การบริหารจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน หมวด 2 การบริหารจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืนประกอบไปด้วย 2 ส่วนย่อย ได้แก่ ส่วนที่ 1 คณะกรรมการบริหารจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน และส่วนที่ 2 มาตรการบริหารการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน โดยในหมวด 2 ได้ระบุมาตรการบริหารการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืนที่สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ เครื่องมือในการบริหารจัดการตามมาตรา 19-21 ที่มีผลต่อผู้ที่ผลิตและนำเข้าบรรจุภัณฑ์โดยตรงที่รัฐมนตรีสามารถประกาศใช้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายฯ และเครื่องมือในการบริหารจัดการตามมาตรา 22-25 ที่ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ ภายในห่วงโซ่มูลค่าของบรรจุภัณฑ์เข้ามามีบทบาทส่งเสริมการลดและเก็บรวบรวมบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ตามหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน

มาตรา 19 เป็นหลักการสำคัญของกฎหมายที่มุ่งจะให้เกิดระบบเก็บรวบรวมบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วเพื่อนำไปแปรใช้ใหม่จะได้ลดผลกระทบจากการรั่วไหลของขยะออกสู่ธรรมชาติ การประกาศประเภทบรรจุภัณฑ์ที่ผู้ผลิตและผู้นำเข้าต้องมีความรับผิดชอบตามหลักการ EPR นั้นพิจารณาตามร่างประกาศกำหนดประเภทของบรรจุภัณฑ์ที่ต้องมีการจัดการอย่างยั่งยืน โดยคณะกรรมการบริหารจัดการฯ จะต้องจัดทำข้อเสนอเพื่อให้คณะกรรมการนโยบายฯ เห็นชอบเสียก่อน เมื่อถูกประกาศให้เป็นบรรจุภัณฑ์ตามมาตรา 19 แล้วผู้ประกอบการที่รับผิดชอบการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืนจะมีหน้าที่ต้องปรับเปลี่ยนการออกแบบเพื่อลดการใช้บรรจุภัณฑ์และทำให้บรรจุภัณฑ์สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ง่ายขึ้นตามรายละเอียดที่จะกล่าวถึงในส่วนต่อไป อย่างไรก็ตาม หากผลการดำเนินการไม่เป็นไปตามเป้าหมายคณะกรรมการบริหารจัดการฯ สามารถ

อาศัยวรรคสองของมาตรา 19 เสนอให้ใช้ระบบรับซื้อคืนภาคบังคับหรือระบบการวางมัดจำและคืนเงินเพื่อเพิ่มอัตราการเก็บรวบรวมให้คณะกรรมการนโยบายฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

#### (5) การจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืนด้วยระบบ EPR

หมวด 3 การจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน แบ่งออกเป็น 3 ส่วนย่อย ได้แก่ ส่วนที่ 1 หน้าที่ของผู้ประกอบการที่รับผิดชอบการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน ส่วนที่ 2 องค์กรที่รับผิดชอบการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน และส่วนที่ 3 การจัดการบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้ว โดยสองส่วนแรกเป็นการอธิบายหน้าที่ของผู้ประกอบการที่ต้องรับผิดชอบต่อบรรจุภัณฑ์ตามมาตรา 19 และทางเลือกในการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืนตามหลักการ EPR โดยผู้ประกอบการที่รับผิดชอบการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืนมีทางเลือก 2 ทางในการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ได้แก่ การยื่นแผนจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืนของตนเองตามแนวทางของ EPR หรือเข้าร่วมกับแผนจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืนขององค์กรที่รับผิดชอบการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืนที่จัดตั้งและขึ้นทะเบียนกับกรมควบคุมมลพิษตามมาตรา 29 เพื่อทำหน้าที่เป็น PRO ตามกฎหมายนี้

แผนจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืนที่ผู้ประกอบการเลือกดำเนินการเองตามมาตรา 29 และแผนจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืนขององค์กร PRO ตามมาตรา 32 มีความแตกต่างกันอย่างสำคัญในเรื่องข้อกำหนดของระบบเก็บรวบรวม ในขณะที่ผู้ประกอบการมีอิสระที่จะดำเนินการใด ๆ เพื่อให้สามารถเก็บรวบรวมบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วไปแปรใช้ใหม่ให้ได้ตามเป้าหมาย องค์กร PRO จำเป็นจะต้องมีเครือข่ายในการเก็บรวบรวมบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วในทั้ง 77 จังหวัดของประเทศไทย ข้อกำหนดนี้มีขึ้นเพื่อประกันว่าประชาชนในทุกจังหวัดจะสามารถคัดแยกบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วออกจากมูลฝอยอื่นได้ตามมาตรา 34 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ประกอบอาชีพคัดแยกขยะหรือค้าของเก่าที่ทำหน้าที่คัดแยกบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วออกจากมูลฝอยอื่นตามมาตรา 33 และ มาตรา 34 ในทุกจังหวัดจะมีโอกาสได้รับการสนับสนุนทรัพยากรและสามารถส่งบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วที่เก็บรวบรวมได้ไปยังโรงงานที่ได้มาตรฐานภายในเครือข่ายขององค์กร PRO นั้น เป็นอีกหนึ่งมาตรการสำคัญสำหรับการแก้ไขปัญหาการรั่วไหลของบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วออกสู่ธรรมชาติ โดยการทิ้งขยะโดยไม่คัดแยกถือเป็นความผิดที่มีบทลงโทษปรับทางพินัยตามกฎหมายนี้โดยตรง และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถไปกำหนดแนวปฏิบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดแยกขยะเพิ่มเติมได้ตามมาตรา 33 ซึ่งรวมไปถึงการจัดให้มีจุดรับคืน หรือจุดพัก หรือจุดคัดแยกบรรจุภัณฑ์ตามมาตรา 24

#### (6) วันใช้บังคับ

มาตรา 2 กำหนดให้กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 360 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นในส่วนของบทกำหนดโทษ มาตรา 40 ถึงมาตรา 51 ที่อนุโลมให้บังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสองปี เพื่อประโยชน์ในการปรับตัวของผู้ประกอบการและประชาชนทั่วไปที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย โดยจะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายฯ คณะกรรมการบริหารจัดการฯ จัดทำนโยบายและแผนส่งเสริมการจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน และออกประกาศที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามกฎหมายนี้ภายในระยะเวลา 180 วัน

#### (7) บทเฉพาะกาล

มาตรา 52 กำหนดให้ต้องกำหนดบรรจุภัณฑ์ที่ต้องได้รับการจัดการอย่างยั่งยืนอย่างน้อย 5 ประเภท ได้แก่ แก้ว โลหะ กระดาษ พลาสติก และวัสดุประกอบ ซึ่งจะต้องมีการออกประกาศตามมาตรา 19 เพื่อขยายความว่าบรรจุภัณฑ์สำหรับผลิตภัณฑ์หรืออุปกรณ์ใช้ครั้งเดียวทิ้งใดที่ทำจากวัสดุทั้ง 5 ประเภท

จะต้องมีการลดการใช้และจัดให้มีระบบเก็บรวบรวมบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วเพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ แยกออกจากมูลฝอยอื่น ส่วนเครื่องมือทางนโยบายตามมาตราอื่น ๆ ในหมวด 2 นอกจากมาตรา 19 คาดว่า จะยังไม่มีมีการประกาศใช้ทันทีหลังจากที่กฎหมายมีผลบังคับใช้เนื่องจากต้องอาศัยกระบวนการพิจารณา อย่างรอบคอบทั้งในระดับคณะกรรมการบริหารจัดการฯ และคณะกรรมการนโยบายฯ

### (8) บทกำหนดโทษ

หลังจากที่มีการนำมาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะมาตรา 19 ไปใช้กับการบริหารจัดการบรรจุภัณฑ์ การกำกับดูแลผู้ประกอบการ องค์กร PRO และคู่สัญญาที่ระบุไว้ในแผนจัดการบรรจุภัณฑ์ อย่างยั่งยืนจะเป็นหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการเข้าตรวจสอบและเรียก ผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาตามบทบัญญัติ ในหมวด 4 การกำกับดูแล โดยหากปรากฏว่ามีความผิดจะมีบทลงโทษ ทั้งนี้ ร่าง พ.ร.บ.กำหนดให้รายได้ จากการปรับเป็นพินัยเป็นรายได้เข้าสู่กองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งเช่นเดียวกับมาตรา 21 จำเป็นจะต้องมีการแก้ไข พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้การบริหารจัดการบรรจุภัณฑ์ ครอบคลุมตามที่ได้ออกแบบ

### บทสรุป

ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นการเริ่มต้นในการกำหนดสภาพบังคับเพื่อให้การออกแบบ ผลิต จำหน่าย และ ใช้บรรจุภัณฑ์ในประเทศไทยให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดภาระการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ ของภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลดปริมาณขยะบรรจุภัณฑ์อย่างชัดเจนและยั่งยืน ลดปริมาณขยะที่รั่วไหลไปสู่ระบบนิเวศทางบกและทางทะเล และลดการปนเปื้อนของมลพิษพลาสติกในห่วงโซ่ อาหารอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีกรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานกำกับดูแลมาตรการบังคับใช้ให้เป็นไปตาม บทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งหลักการและกระบวนการของร่างกฎหมายฉบับนี้จะสอดคล้องกับบริบทของสังคม และบทบาทของหน่วยงานของรัฐของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายฉบับนี้อาจกระทบต่อสิทธิหรือ เสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ประกอบการที่ผลิต จำหน่าย หรือนำเข้า บรรจุภัณฑ์ ผู้บริโภค ผู้ประกอบอาชีพเก็บรวบรวมบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ผู้ประกอบการขนส่ง บำบัดและกำจัด บรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐเอง ในช่วงที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังไม่มีผลใช้บังคับภาครัฐโดยเฉพาะกรมควบคุมมลพิษจึงควรเร่งสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการร่าง พระราชบัญญัติฉบับนี้