

# การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติก น้ำหนักเบาในสหภาพยุโรป

ปิดิเทพ อู๋ยูนยง

อาจารย์ ดร. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อีเมลล์: pedithep.y@cmu.ac.th

## บทคัดย่อ

สหภาพยุโรปได้พยายามแสวงหาคำตอบ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกที่มากเกินไปจนอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ผ่านการนำเอากลไกที่เกี่ยวข้องมาใช้ลดปริมาณการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกที่มีน้ำหนักเบาในภูมิภาคยุโรป ซึ่งแต่เดิมมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา เช่น การจัดเก็บค่าธรรมเนียม การจัดเก็บภาษี และข้อกำหนดของกลไกตลาดภายใน ได้เคยถูกนำมาใช้ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปบางประเทศ (เช่น ประเทศบัลแกเรีย ประเทศเดนมาร์ก ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไอร์แลนด์ และประเทศอังกฤษ เป็นต้น) แต่ในปัจจุบันสหภาพยุโรปได้นำเอาเครื่องมือทางการคลังและเครื่องมือทางการตลาดมาบรรจุอยู่ในข้อบังคับสหภาพยุโรปที่ 2015/720 ว่าด้วยเรื่องของการลดการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา เพื่อสร้างเกณฑ์ความรับผิดชอบในการลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ข้อบังคับของสหภาพยุโรปฉบับล่าสุดนี้สร้างความชัดเจนเกี่ยวกับการนำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาช่วยกระตุ้นให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการผลิต การจำหน่าย การบริการและการใช้งานถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปหันมาดำเนินการลดปริมาณการใช้งานถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา บทความชิ้นนี้มุ่งแสวงหาความเหมือนและความแตกต่างระหว่างเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปได้เคยนำมาปรับใช้เพื่อลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในประเทศของตน (เช่น ภาษีที่จัดเก็บสำหรับถุงหิ้วพลาสติกบางประเภทและการจัดเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับถุงหิ้วพลาสติกสำหรับใช้เพียงครั้งเดียว) การเปรียบเทียบกลไกและมาตรการต่างๆ ที่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปบางประเทศได้เคยดำเนินการมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ก็อาจสร้างวิถีของการลดการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาที่เกินต่อความจำเป็นในระดับสหภาพยุโรปได้ บทความฉบับนี้นี้อาจจะวิเคราะห์ที่กว้างกว่ากฎหมายสหภาพยุโรปจะสามารถช่วยสนับสนุนให้เกิดการบรรณสานหรือการสร้างประสานสอดคล้องกันในเรื่องของหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อลดการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในระดับภูมิภาคยุโรปได้อย่างไรบ้าง

## คำสำคัญ

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ถุงหิ้วพลาสติกที่มีน้ำหนักเบา การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภค กฎหมายสหภาพยุโรป



## The use of economic instruments for reducing the consumption of lightweight plastic carrier bags in the European Union

Pedithep Youyuenyong

Lecturer, Faculty of Law, Chiang Mai University

E-mail: pedithep.y@cmu.ac.th

### Abstract

The European Union (EU) has developed many answers to environmental issues related to the excessive consumption of disposal plastic bags, by exploring how selected mechanisms to achieve reduction in lightweight plastic carrier bags in Europe. Economic measures, such as charges, taxes and internal market restrictions, have been widely used by some Member States of the EU (e.g. Bulgaria, Denmark, France, Ireland, England) to reduce their use of lightweight plastic carrier bags. Recently, the financial and marketable tools under the EU Directive 2015/720 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 amending Directive 94/62/EC as regards reducing the consumption of lightweight plastic carrier bags setting out a regime of responsibilities of reduction in the amount of lightweight plastic carrier bags in EU Member States, contain a clear picture how these responsibilities – including implementation of economic mechanism that encourages to reduce the use of lightweight plastic carrier bags. This paper aims to explore similarities and differences between economic instruments of EU Member States (i.e. taxes on some plastic bags, charges for single-use plastic carrier bags etc.). In order to attain the key aims of this paper, this comparison between EU Member State jurisdictions analysed shared effective steps to be taken to reduce the excessive consumption of lightweight plastic carrier bags in Europe. This paper also critically examined some questions surrounding the EU regulatory frameworks by means of ensuring harmonisation of reducing the consumption of disposal plastic bags.

### Keywords

Economic Instruments, Lightweight Plastic Carrier Bags, Changes in Consumer Behavior, European Union Law



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2561

## ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา (lightweight plastic carrier bags) ได้กลายเป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคยุโรป (Plastics Europe, 2014) เมื่อผู้คนในภูมิภาคยุโรปต้องการเคลื่อนย้ายสินค้าที่ตนไปเลือกซื้อจบบ้างมาจากร้านสะดวกซื้อ (convenience stores) ร้านค้า (shop) ห้างค้าปลีก (retailers) และห้างสรรพสินค้า (supermarkets) (Euro Commerce, 2014) ไม่ว่าจะเคลื่อนย้ายสินค้าด้วยการหิ้วสินค้ากลับยังสถานที่ของตนผ่านการเดินเท้า ก็ดีหรือเคลื่อนย้ายสินค้ากลับไปยังสถานที่ของตนด้วยการโดยสารยานพาหนะส่วนบุคคลหรือขนส่งมวลชนสาธารณะก็ตาม ร้านสะดวกซื้อ ร้านค้า ห้างค้าปลีกและห้างสรรพสินค้ามักให้บริการถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาแก่ลูกค้า (customers) เพื่อให้ลูกค้าผู้ที่เข้ามาจับจ่ายใช้สอยสามารถเคลื่อนย้ายสินค้าหรือผลิตภัณฑ์จากร้านสะดวกซื้อ ร้านค้าและห้างสรรพสินค้าไปยังสถานที่อีกแห่งหนึ่งได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น

การที่ร้านสะดวกซื้อ ร้านค้า ห้างค้าปลีกและห้างสรรพสินค้าในภูมิภาคยุโรปได้ให้บริการถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาให้กับลูกค้าผู้ที่มาเลือกซื้อสินค้าหรือใช้บริการในธุรกิจของตน ย่อมล้วนเป็นการสร้างความสะดวกสบายให้กับลูกค้าในฐานะที่เป็นผู้บริโภคสินค้าและผลิตภัณฑ์ที่วางจำหน่ายในภูมิภาคยุโรป กล่าวคือ การแจกถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาของร้านค้าและห้างสรรพสินค้าต่างๆ ในภูมิภาคยุโรปก็สร้างความเคยชินให้กับลูกค้าที่มาใช้บริการในธุรกิจของตน ซึ่งลูกค้าเองก็มักจะเคยชินกับความสะดวกสบายที่ได้รับบริการถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา จนกลายเป็นพฤติกรรมมารับแจกถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาเพื่อนำเอามาบรรจุสินค้า (plastic bag use behaviour) ในตลาดภูมิภาคยุโรป (Kasidoni, Moustakas & Malamis, 2015) อีกนัยหนึ่ง เมื่อลูกค้าร้านของสะดวกซื้อ ร้านค้า ห้างค้าปลีกและห้างสรรพสินค้าในภูมิภาคยุโรปได้รับแจกถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาและได้ใช้งานถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ลูกค้าบางส่วนก็อาจมีพฤติกรรมเอาถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบามาใช้ซ้ำอีกครั้งหนึ่ง

(reuse behavior) Plastics (Plastics Europe, 2004) (Department of Environment and Heritage Protection, 2016) แต่ในทางตรงกันข้ามลูกค้าอีกส่วนหนึ่งก็อาจทิ้ง (dispose) ถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาที่หมดประโยชน์ใช้สอย เสื่อมคุณภาพหรือชำรุดบกพร่องไม่สามารถใช้งานได้อีกต่อไป พฤติกรรมทิ้งถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาที่ใช้แล้วไม่เป็นที่เป็นทางหรือทิ้งเรี่ยราด (littering behavior) ของลูกค้าเช่นว่านี้ ก็อาจนำไปสู่ภาวะขยะถุงหิ้วพลาสติกล้นตลาดภูมิภาคยุโรปก็เป็นได้ (Karlaite, 2016)

อนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการกระบวนการผลิต (production) และกระบวนกาการจัด (deposal) ถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา ต่างก็สามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและ (environmental issues) และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) (Withana, Brink, Illes, Nanni,



& Watkins, 2014) กล่าวคือ ประการแรก วัสดุที่นำเอามาผลิตถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในท้องตลาด ได้แก่ เม็ดพลาสติกโพลีเอธิลีน (polyethylene – PE) ที่มีคุณสมบัติฉีกขาดได้ยากและมีความยืดหยุ่นตัวสูง เม็ดพลาสติกเช่นนี้มีที่มาจาก การหลอมอัดพลาสติกจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ซึ่งอาศัยเชื้อเพลิงจากฟอสซิลหลอมจนหนืด แล้วนำมาผ่านการขึ้นรูปจนทำให้พลาสติกเหน็ดตงกล่าวว่ามีรูปร่างเป็นถุงหิ้วพลาสติก กระบวนการเช่นนี้เองสามารถทำให้ผลิตถุงหิ้วพลาสติกได้เป็นปริมาณมาก ในระยะเวลาที่จำกัด ประการต่อมา การที่จะรอให้ถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาย่อยสลายเองตามธรรมชาติ ต้องอาศัยเวลาถึงหลายร้อยปี หากต้องการจะทำลายถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา ย่อมต้องอาศัยความร้อนจากการเผา กระบวนการเผาไหม้เชื้อเพลิงเพื่อกำจัดถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาต้องใช้เชื้อเพลิงจากน้ำมัน ก๊าซและถ่านหินเป็นจำนวนมาก หากเผาไหม้ไม่สมบูรณ์แล้วก็จะอาจเกิดมลภาวะทางอากาศที่ทำให้เกิดสภาวะเรือนกระจกปกคลุมทั่วโลก (greenhouse gases) จนเป็นสาเหตุให้เกิดภาวะโลกร้อน (global warming) ตามมา (Ségolène Royal New COP21 President, 2016)

ดังนั้น หลายประเทศในภูมิภาคยุโรป ได้แก่ ประเทศบัลแกเรีย ประเทศเดนมาร์ก ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไอร์แลนด์และ สหราชอาณาจักร ต่างก็ได้พยายามนำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (economic instruments) มาประยุกต์ใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิต ผู้จัดจำหน่าย ผู้ให้บริการและผู้บริโภคให้ลดการหมุนเวียนของถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในท้องตลาดภายในประเทศและเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับลูกค้าของร้านค้าในฐานะที่เป็นผู้บริโภคให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้งานถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในชีวิตประจำวัน (Watkins, 2012) โดยประเทศเหล่านี้ได้นำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น ภาษีที่จัดเก็บกับผู้ค้าปลีกที่ให้บริการถุงพลาสติกแก่ลูกค้าของประเทศเดนมาร์ก (Danish tax on retailers providing free single-use plastic bags) และภาษีที่เรียกเก็บจากลูกค้าผู้ขอรับบริการถุงหิ้วพลาสติกจากร้านค้าปลีกหรือห้างสรรพสินค้าในประเทศไอร์แลนด์ (Irish plastic bag levy) (Environment Protection Authority, 2016) เป็นต้น

ต่อมาสหภาพยุโรป (European Union หรือ EU) ในฐานะที่เป็นองค์กรเหนือชาติระดับภูมิภาคยุโรปได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาอันเนื่องมาจากการผลิต การใช้งานและการกำจัดถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคยุโรปได้ สหภาพยุโรปจึงได้ออกข้อบังคับสหภาพยุโรปฉบับที่ 2015/720 (แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับสหภาพยุโรปฉบับที่ 94/62/EC) ว่าด้วยการลดปริมาณการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา (EU Directive 2015/720 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 amending Directive 94/62/EC as regards reducing the consumption of lightweight plastic carrier bags) ที่วางหลักเกณฑ์กำหนดให้รัฐสมาชิกสหภาพยุโรปหันมาสนับสนุนการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (use of economic instruments) (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2015) เพื่อลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป เท่ากับว่าสหภาพยุโรปต้องการที่จะ



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2561

ให้รัฐสมาชิกสร้างมาตรการจูงใจให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการใช้ถุงหิ้วพลาสติกในรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป (เช่น ผู้ผลิต ผู้จัดจำหน่าย ผู้ให้บริการและผู้บริโภค) ให้หันมาเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและดำเนินกิจกรรมสนับสนุนการลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในประเทศของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปกับห้องตลาดสหภาพยุโรป (Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries, 2011) ในขณะเดียวกัน มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาปรับใช้เพื่อลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกก็จะสะท้อนต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาทั้งในรัฐสมาชิกเองและในสหภาพยุโรป

บทความฉบับนี้ มุ่งทบทวนหลักเกณฑ์ว่าด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในสหภาพยุโรป ทั้งในส่วนเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ภายใต้กฎหมายของ รัฐสมาชิกสหภาพยุโรปบางประเทศกับในส่วนเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ภายใต้กฎหมายสหภาพยุโรป อีกทั้งบทความฉบับนี้ยังประสงค์ที่จะวิเคราะห์หลักเกณฑ์ภายใต้ข้อบังคับสหภาพยุโรปฉบับที่ 2015/720 ว่ามีทั้งจุดเด่นและข้อด้อยอย่างไรบ้าง รวมไปถึงนำเสนอความเป็นไปได้ในการพัฒนามาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาของผู้คนในภูมิภาคยุโรป พร้อมๆ กับนำเสนอแนวทางการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในระดับภูมิภาคยุโรป

อนึ่ง บทความฉบับนี้ยังอาจให้ประโยชน์ต่อการพัฒนาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในประเทศไทย เพราะการไร้ซึ่งเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่จำเป็นหรือกลไกของรัฐที่เหมาะสมเพื่อลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาภายในประเทศไทย อาจเป็นภาพสะท้อนการบริหารจัดการขยะถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในห้องตลาดที่ไม่ได้คำนึงถึงการลดปริมาณขยะและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้น แต่เป็นมุ่งเน้นให้เกิดการผลิตและจำหน่ายถุงหิ้วพลาสติกในห้องตลาดโดยปราศจากกลไกการควบคุมที่เหมาะสม อาจนำไปสู่การเพิ่มปริมาณขยะถุงหิ้วพลาสติกในห้องตลาดโดยไม่จำเป็นและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมา จนสามารถส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

**แนวคิดและพัฒนากาการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในภูมิภาคยุโรป**

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่ถูกนำมาใช้เพื่อกระตุ้นให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในตลาด เช่น ผู้ผลิต ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก ผู้ให้บริการ และผู้บริโภค ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบางอย่างเพื่อลดการปล่อยมลพิษและลดการบริโภควัสดุหรือบรรจุภัณฑ์ที่อาจกลายเป็นขยะมูลฝอย อีกนัยหนึ่งกลไกดังกล่าวย่อมเสริมแรงจูงใจให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมลดการปล่อยมลพิษและลดการบริโภควัสดุหรือบรรจุภัณฑ์ที่อาจกลายเป็นขยะมูลฝอย เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มีหลายประเภทด้วยกัน เช่น ค่าปรับ (fines) ค่าภาษีปล่อยมลพิษ (pollution tax) และ



ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (product surcharge) (Bye, 2009) เป็นต้น

สำหรับในส่วนของเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อนำมาใช้ลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา นั้น ก็ถือเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ประเภทหนึ่งที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในตลาดปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบางอย่างเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่สำคัญ นั่นคือ การลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกในท้องตลาดของประเทศ ซึ่งรัฐบาลของหลายประเทศอาจเลือกเอามาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญมาจูงใจให้ผู้บริโภคทำพฤติกรรมบางอย่างสำหรับลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในท้องตลาดภายในประเทศ ในส่วน of หลายประเทศในภูมิภาคยุโรปก็ได้มีความพยายามในการดำเนินกิจกรรมเพื่อสร้างความตระหนักให้ประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาและหันมาใส่ใจปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจเกิดขึ้นจากสภาวะขยะถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาล้นตลาด ควบคู่ไปกับการพยายามพัฒนาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมสำหรับนำเอามาบัญญัติเป็นมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้ในท้องตลาดภายในประเทศ

ก่อนปี 2015 เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ได้ถูกนำมาใช้ลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในหลายประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ภายใต้ฐานแนวคิดที่ว่ารัฐต้องใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์จูงใจผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ที่เกี่ยวข้องกับการผลิต (production) การจำหน่าย (retail) และการบริโภค (consumption) ถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา ให้หันมาปฏิบัติการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการลดการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาหรือให้ความร่วมมือกับภาครัฐเพื่อลดทอนปริมาณขยะประเภทถุงพลาสติกในท้องตลาดภายในประเทศของตน กลไกทางเศรษฐศาสตร์เช่นนี้ถือเป็นกลไกที่ผนวกต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมในกระบวนการบริโภคตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle) โดยมุ่งให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตระหนักถึงต้นทุนและค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องลงทุนเพื่อต่อสู้กับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและเสริมแรงจูงใจให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ลดการจำหน่าย การให้บริการและการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาที่อาจกลายเป็นของเสีย ขยะ หรือมลภาวะที่สร้างปัญหาทางสิ่งแวดล้อมกับก่อให้เกิดสภาวะโลกร้อนต่อไป (Miller, 2012) เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เช่นนี้เองสามารถจะทำให้ผู้ผลิต (producers) ผู้จัดจำหน่าย (retailers) และผู้บริโภค (consumers) ถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในหลายประเทศในยุโรปนำเอาความเสื่อมถอยทางสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการจำหน่ายหรือบริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาซึ่งถือเป็นต้นทุนทางสังคม (social costs) อย่างหนึ่ง มาผนวกกับราคาผลิตภัณฑ์หรือการให้บริการ จนสามารถเกิดการควบรวมนต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม (internalisation of environmental costs) เข้าไปในราคาของถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาหรือมูลค่าของการให้บริการถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในท้องตลาดภายในบางประเทศในยุโรป

**ตัวอย่างของประเทศในภูมิภาคยุโรปที่ได้นำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้สำหรับลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา**

ประสบการณ์ของประเทศในภูมิภาคยุโรป ที่ได้นำเอามาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาบังคับใช้



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2561

สำหรับลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในประเทศของตน อันจะนำไปสู่การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการควบคุมการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา อีกทั้งยังเสริมสร้างความเข้าใจในเชิงกฎหมายและนโยบายสาธารณะของนานาประเทศที่มีจุดมุ่งหมายหนึ่งเดียวร่วมกัน นั่นก็คือ จุดมุ่งหมายในการลดจำนวนขยะจากการใช้งานถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบากับการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา

## 1. ประเทศบัลแกเรีย

ประเทศบัลแกเรีย (สาธารณรัฐบัลแกเรีย) เป็นประเทศหนึ่งที่ได้มีการริเริ่มนำเอามาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อม (eco taxes) มาปรับใช้เพื่อสร้างกลไกทำให้สินค้าถุงหิ้วพลาสติกและการให้บริการถุงหิ้วพลาสติกสะท้อนต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้น โดยที่มาตรการดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2011 (Plastic Bag Ban Report, 2012)

ในช่วงก่อนปี 2012 มาตรการทางภาษีดังกล่าวเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งรัฐบาลบัลแกเรียจัดเก็บจากผู้ผลิต (producers) และผู้นำเข้า (importers) ถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในท้องตลาดภายในประเทศ โดยผู้ผลิตและผู้นำเข้าจะต้องจ่ายภาษีถุงหิ้วพลาสติก (taxes on plastic bag) สำหรับถุงหิ้วพลาสติกแต่ละชั้นที่มีความหนามากกว่า 15 ไมครอนขึ้นไป (thickness of up to 15 microns) ภาษีดังกล่าวจัดเก็บในอัตรา 0.15 เลฟ (leva หรือ BGN) (หรือประมาณ 0.08 ยูโร (€)) ต่อถุงหิ้วพลาสติกจำนวน 1 ชิ้น ซึ่งกลไกทางภาษีนี้นิยมทำให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้ามีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการผลิตและการดำเนินธุรกิจของตน อันเป็นการสร้างแรงจูงใจให้มีการจัดจำหน่ายและวางขายถุงหิ้วพลาสติกแบบบางไม่เกินกว่า 15 ไมครอนในท้องตลาดภายในประเทศ แต่ภายหลังจากปี 2012 รัฐบาลบัลแกเรียได้ตัดสินใจเรียกเก็บภาษีถุงหิ้วพลาสติกจากถุงหิ้วพลาสติกที่วางขายในท้องตลาดทุกชนิด (all kinds of plastic bags) อีกทั้งยังค่อยๆ เพิ่มอัตราภาษีที่รัฐจัดเก็บเรื่อยมา ตัวอย่างเช่น ในปี 2012 มีการจัดเก็บภาษีดังกล่าวในอัตรา 0.35 เลฟต่อถุงหิ้วพลาสติกจำนวน 1 ชิ้น ในปี 2013 มีการจัดเก็บภาษีดังกล่าวในอัตรา 0.45 เลฟต่อถุงหิ้วพลาสติกจำนวน 1 ชิ้น และในปี 2014 มีการจัดเก็บภาษีดังกล่าวในอัตรา 0.55 เลฟต่อถุงหิ้วพลาสติกจำนวน 1 ชิ้น (Plastic News Europe, 2012)

## 2. ประเทศเดนมาร์ก

ในปี 1994 ประเทศเดนมาร์ก (ราชอาณาจักรเดนมาร์ก) ได้นำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาสร้างมาตรการทางภาษีเพื่อลดการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกภายในประเทศ ได้แก่ ภาษีถุงหิ้วพลาสติก รัฐบาลเดนมาร์กได้กำหนดมาตรการทางภาษีเพื่อสร้างความตระหนักและเสริมแรงจูงใจให้มีการลดการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกภายในประเทศ มาตรการทางภาษีดังกล่าวถือเป็นมาตรการภาษีส่วนเพิ่ม (marginal tax) ที่รัฐจัดเก็บจากร้านค้าในอัตรา 22 โครนเดนมาร์ก (DKK) (หรือประมาณ 2.9 ยูโร (€))



ต่อจำนวนถุงหิ้วพลาสติก 1 กิโลกรัมที่ร้านค้าได้นำเอามาให้บริการกับลูกค้าที่เข้ามาซื้อสินค้า เท่ากับว่าร้านค้าในประเทศเดนมาร์กต้องชำระภาษีดังกล่าว โดยจัดเก็บต่อการให้บริการถุงพลาสติกอัตราคงตัวต่อจำนวนถุงหิ้วพลาสติกหนึ่งชิ้นในอัตรา 1 โครนเดนมาร์ก (1 DKK) หรือประมาณ 0.13 ยูโร (€) ในขณะเดียวกัน ลูกค้าผู้ที่มาซื้อสินค้าตามร้านค้าในประเทศเดนมาร์กก็ต้องมีภาระจ่ายภาษีดังกล่าวเมื่อต้องการขอรับบริการถุงหิ้วพลาสติกหนึ่งชิ้นในอัตรา 2-3.5 โครนเดนมาร์กหรือประมาณ 0.27-0.45 ยูโร (Danish Ecological Council, 2015) เท่ากับว่าทั้งร้านค้าในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการถุงหิ้วพลาสติกกับลูกค้าในฐานะที่เป็นผู้ขอรับบริการถุงหิ้วพลาสติก ต่างก็มีภาระที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรการภาษีถุงหิ้วพลาสติก การให้ทั้งร้านค้าผู้ให้บริการและลูกค้าผู้รับบริการต้องรับภาระทางภาษีเช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดกลไกทำให้การให้บริการและการขอรับบริการถุงหิ้วพลาสติกสะท้อนต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม อันมีผลทำให้ร้านค้าและลูกค้าเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการให้บริการและการบริโภค

### 3. ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส (สาธารณรัฐฝรั่งเศส) ได้จัดทำกฎหมายว่าด้วยการปรับเปลี่ยนการใช้พลังงาน (Energy Transition for Green Growth Act 2015 - Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte) ซึ่งกำหนดบทบัญญัติสำคัญที่วางหลักเกณฑ์ไว้ในเรื่องมาตรการห้ามใช้ถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาที่มีความหนาต่ำกว่า 50 ไมครอน (a thickness less than 50 microns) ในห้างสรรพสินค้า ร้านค้า ร้านสะดวกซื้อ ร้านขายยา และร้านค้าอื่นๆ เหตุที่กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้เช่นนี้ก็เพราะรัฐบาลฝรั่งเศสต้องการให้ประชาชนหันมาใช้ถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาที่มีความหนามากกว่า 50 ไมครอน (รวมไปถึงถุงหิ้วที่ทำจากกระดาษ (paper materials) หรือถุงหิ้วที่ทำจากวัสดุที่ย่อยสลายได้ตามธรรมชาติ (degradable materials)) ซึ่งถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาที่ความหนาในลักษณะเช่นนี้สามารถถูกนำเอามาใช้ใหม่ (reusable) โดยมาตรการดังกล่าวได้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2016 เป็นต้นไป (French Ministry of the Environment, Energy and the Sea, 2016)

อนึ่ง มาตรการห้ามดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ให้ปริมาณขยะฝังกลบ (landfill waste) ลดลงร้อยละ 50 ภายในปี 2025 และในขณะเดียวกันการดำเนินมาตรการดังกล่าวก็อาจมีผลทำให้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (greenhouse emissions) ร้อยละ 40 ภายในปี 2030

อีกประการหนึ่ง กฎหมายว่าด้วยการปรับเปลี่ยนการใช้พลังงานที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ยังได้สร้างกลไกทางการตลาดอันจูงใจให้ห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าปลีกต่างๆ ในประเทศฝรั่งเศส จำต้องปรับเปลี่ยนลักษณะการให้บริการถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาแก่ลูกค้าที่เข้ามาจับจ่ายสรรพสินค้าของตน จากเดิมที่ห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าปลีกมักให้บริการถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาแก่ลูกค้าที่มารับบริการในลักษณะให้เปล่า แต่ในอนาคต ห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าปลีกต้องไม่ให้บริการถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนัก



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2561

เบาที่มีคุณสมบัติหรือลักษณะไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้วางหลักเกณฑ์บางประการเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าปลีก เช่น ห้ามไม่ให้มีการแจกถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาสำหรับใช้เพียงครั้งเดียวบริเวณจุดจ่ายเงินในห้างสรรพสินค้า ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2016 (Ban on the distribution of disposal plastic bags at check-outs, from 1 January 2016) ห้ามไม่ให้มีการแจกถุงพลาสติกบรรจุผลไม้หรือผักในแผนกขายผลไม้หรือผักของห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าขนาดใหญ่ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2017 (Ban on the distribution of disposal plastic bags at fruit and vegetable departments from 1 January 2017) และห้ามไม่ให้มีการแจกถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในแผนกขายเครื่องครัวและเครื่องใช้ภายในครัวเรือนแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง ในห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าขนาดใหญ่ในปี 2020 (Ban on the distribution of disposable cooking utensils in 2020) (French Ministry of the Environment, Energy and the Sea, 2016)

นอกจากนี้ รัฐบาลฝรั่งเศสยังได้ขยายมาตรการดังกล่าวให้ครอบคลุมไปถึงผลิตภัณฑ์พลาสติกอื่นๆ สำหรับใช้ครั้งเดียวทิ้ง เช่น มาตรการห้ามใช้มีด ช้อน ส้อม จาน และชามพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Ban on all single-use disposable plastic cups, plates and cutlery) โดยกำหนดให้ผู้ผลิตสามารถผลิตผลิตภัณฑ์ดังกล่าวได้จนกระทั่งปี 2020 เท่านั้น ภายหลังจากปี 2020 ผู้ผลิตดังกล่าวต้องหยุดการผลิตผลิตภัณฑ์ที่ทำจากพลาสติกอย่างเด็ดขาดหรือต้องหันมาทำการผลิตมีด ช้อน ส้อม จาน และชามใช้เพียงครั้งเดียวที่ทำจากวัสดุทางชีวภาพ (biologically-sourced materials) แทนวัสดุพลาสติกแบบดั้งเดิม

#### 4. ประเทศไอร์แลนด์

ประเทศไอร์แลนด์ (สาธารณรัฐไอร์แลนด์) เป็นอีกประเทศหนึ่งที่น่าเอาค่าธรรมเนียมาใช้ถุงหิ้วพลาสติก (plastic bag levy) มาเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ภายใต้ข้อบังคับว่าด้วยถุงหิ้วพลาสติก ฉบับที่ 605 ค.ศ. 2001 (Plastic Bag Regulations (S.I. No. 605 of 2001)) และข้อบังคับว่าด้วยถุงหิ้วพลาสติก ฉบับที่ 2 (แก้ไขเพิ่มเติม) ฉบับที่ 167 ค.ศ. 2007 (Plastic Bag (Amendment) (No. 2) Regulations (S.I. 167 of 2007)) กฎหมายของไอร์แลนด์ว่าด้วยถุงหิ้วพลาสติกวางหลักเกณฑ์ให้ห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าปลีกต้องลดการให้บริการถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาแก่ลูกค้าที่เข้ามาใช้บริการในธุรกิจของตน ในขณะที่ลูกค้าในสถานะผู้บริโภคก็ต้องลดการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาเอง เพราะหากลูกค้าต้องการจะได้รับการบริการถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาจากห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าปลีกแล้ว ลูกค้าจะต้องรับผิดชอบค่าธรรมเนียมการใช้ถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาด้วยตนเอง (ในอัตรา 22 ยูโรเซ็นต์ (euro cent) ต่อถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาจำนวนหนึ่งถุง) แล้วเมื่อลูกค้าชำระค่าธรรมเนียมการใช้ถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาเพื่อแลกกับการได้รับการบริการถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา ภาครัฐก็จะกำหนดกลไกให้ห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าปลีกมีหน้าที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถุงหิ้วพลาสติกและ



ระบุรายละเอียดการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวเอาไว้ในใบเสร็จรับเงิน ใบแจ้งหนี้หรือใบแจ้งรายการสินค้า (Department of Housing, Planning, Community and Local Government, 2017) ห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าปลีกมีหน้าที่ส่งผ่าน (pass) ค่าธรรมเนียมการใช้ถุงหิ้วพลาสติกไปยังคณะกรรมการภาษี (Revenue Commissions) เพื่อให้คณะกรรมการภาษีของรัฐดังกล่าวจัดเก็บค่าธรรมเนียม คณะกรรมการภาษีมียุทธศาสตร์ที่สำคัญในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถุงหิ้วพลาสติกภายใต้ข้อตกลงร่วมกันระหว่างคณะกรรมการภาษีกับกรมส่งเสริมสิ่งแวดล้อม มรดกทางวัฒนธรรมและท้องถิ่น (A Service Level Agreement between the Revenue Commissions and the Department of the Environment, Heritage and Local Government) ที่คณะกรรมการภาษีจะต้องส่งค่าธรรมเนียมการใช้ถุงหิ้วพลาสติกดังกล่าวเข้าไปยังกองทุนสิ่งแวดล้อม (Environment Fund) โดยรัฐบาลไอร์แลนด์ก็จะนำค่าธรรมเนียมที่ถูกส่งเข้ามายังกองทุนสิ่งแวดล้อม ไปจัดทำบริการสาธารณะเพื่อบริหารจัดการขยะมูลฝอยและดำเนินกิจกรรมต่างๆที่มุ่งลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

หากห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าปลีกไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว เช่น ไม่ยอมชำระภาษี (if no return is received) หรือแสดงจำนวนภาษีที่ต้องเสียต่ำกว่าความเป็นจริง (if the levy is underpaid) หน่วยงานจัดเก็บภาษีก็จะพึงประเมินภาษีที่เกิดขึ้นจริง ตามหลักฐานการให้บริการถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาแก่ลูกค้า แล้วส่งหนังสือแจ้งเตือนการชำระภาษี (Notice of the amount) ไปให้กับหน้าสรรพสินค้าหรือร้านค้าปลีกที่ไม่ยอมปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว หากห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าปลีกยังเพิกเฉยไม่ยอมชำระภาษีภายในระยะเวลาที่หน่วยงานจัดเก็บภาษีได้กำหนดเอาไว้หรือไม่ยอมชำระภาษีถูกต้องตามความเป็นจริงแล้ว ห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าปลีกดังกล่าวก็จะต้องรับผิดชอบที่เพิกเฉยไม่ยอมชำระภาษีหรือฐานที่ไม่ยอมชำระภาษีเต็มจำนวน (a liability to the levy and fail to pay)

## 5. สหราชอาณาจักร

ในปี 2008 รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้พยายามกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อลดปริมาณขยะถุงหิ้วพลาสติกในท้องตลาดประเทศอังกฤษ ผ่านการกำหนดนโยบายพื้นฐานของรัฐว่าด้วยการลดปริมาณการใช้ถุงหิ้วพลาสติกในมาตรา 77 ของพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 (Climate Change Act 2008) รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้บรรจุหลักเกณฑ์สนับสนุนการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการลดจำนวนการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกเข้าไปในกฎหมายฉบับดังกล่าว โดยรัฐบาลสหราชอาณาจักรได้บรรจุหลักการสนับสนุนให้ เวลส์ (Wales) สกอตแลนด์ (Scotland) และไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) (รวมถึงอังกฤษด้วย หากแต่อังกฤษเองได้ตรากฎหมายขึ้นภายหลังจากที่สหภาพยุโรปได้ออกข้อบังคับสหภาพยุโรปที่ 2015/720 ว่าด้วยเรื่องของการลดปริมาณการใช้ถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบามาแล้ว ซึ่งจะกล่าวต่อไปในภายหลัง) จัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2561

หิ้วพลาสติกสำหรับใช้เพียงครั้งเดียว (charges for single use carrier bags) กล่าวอีกนัยหนึ่ง กรอบนโยบายสาธารณะดังกล่าวมุ่งให้รัฐบาลอังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือ นำเอานโยบายของรัฐว่าด้วยการสนับสนุนให้นำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สำหรับลดการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในท้องตลาดสหราชอาณาจักร ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการใช้ถุงหิ้วพลาสติกสำหรับใช้เพียงครั้งเดียว ไปสร้างแรงจูงใจให้ห้างสรรพสินค้า ร้านค้าปลีก และผู้บริโภค ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริโภคหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในท้องตลาด นอกจากนี้ มาตรา 77 ยังได้วางหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกำหนดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ขายสินค้าที่ได้ให้บริการหิ้วพลาสติกแก่ลูกค้าที่เข้ามาให้บริการในห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าของตน (a charge on seller of goods for single use plastic bags supplies to customers) ซึ่งหากห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าปลีกไม่ยอมปฏิบัติตามมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ดังกล่าว ก็อาจต้องได้รับโทษบางประการจากภาครัฐ (House of Commons, 2014)

ในระหว่างปี 2008 ถึง 2014 มีเพียงเวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ ที่ได้พยายามตอบสนองต่อนโยบายสาธารณะและได้นำหลักเกณฑ์ว่าด้วยการลดปริมาณการใช้ถุงหิ้วพลาสติกภายใต้มาตรา 77 ของพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 ไปปฏิบัติ (implement) โดยเวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือต่างก็พยายามนำเอามาตรการภายใต้บทบัญญัติดังกล่าวมาใช้เพื่อสร้างเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สำหรับลดการบริโภคหิ้วพลาสติกในท้องตลาดของตน อีกนัยหนึ่ง เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์ได้พยายามสร้างกลไกทางเศรษฐศาสตร์ทำให้สะท้อนต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมจากการบริโภคหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา (Frater, 2011) จนอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของธุรกิจค้าปลีกและลูกค้าของธุรกิจดังกล่าว รวมไปถึงอาจสร้างความตระหนักแก่ประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการบริโภคหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของเวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือที่ได้กำหนดเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สำหรับลดการบริโภคหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (Everett & Priestley, 2015)

## 5.1 เวลส์

ในปี 2011 เวลส์ได้บังคับใช้กฎหมายที่กำหนดมาตรการลดปริมาณการใช้ถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาภายในประเทศ ได้แก่ ข้อบังคับว่าด้วยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมถุงหิ้วสำหรับใช้เพียงครั้งเดียว (เวลส์) ค.ศ. 2010 (Single Use Carrier Bags Charge (Wales) Regulations 2010) กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2011 อันมีวัตถุประสงค์ที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคให้ผู้บริโภคหันมาใช้พฤติกรรมใช้ซ้ำ (re-use) ถุงหิ้ว (เช่น ถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาและถุงหิ้วกระดาษ) ซึ่งเดิมผู้ค้าปลีก (ห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าปลีกในเวลส์) มักจะให้บริการถุงหิ้วแบบให้เปล่าแก่ผู้ที่มาใช้



บริการซื้อสินค้าในธุรกิจของตน แต่ปัจจุบันเวลส์ได้นำเอามาตรการจัดเก็บค่าธรรมเนียมถุงหิ้วสำหรับใช้เพียงครั้งเดียว (a levy on single-use carrier bags) ที่กำหนดให้ผู้ค้าปลีกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากลูกค้าที่ต้องการรับบริการถุงหิ้วในสถานที่ของผู้ค้าปลีกหรือเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากลูกค้าที่ต้องการรับบริการถุงหิ้วจากการสั่งซื้อสินค้าทางไปรษณีย์หรือสั่งซื้อสินค้าทางอินเทอร์เน็ต ผู้ค้าปลีกสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมถุงหิ้วสำหรับใช้เพียงครั้งเดียวในอัตราขั้นต่ำ 5 p (เพนนี) (a minimum charge of 5p) ต่อการให้บริการถุงหิ้วสำหรับใช้เพียงครั้งเดียวจำนวน 1 ถุง

อย่างไรก็ตาม กฎหมายของเวลส์ดังกล่าวได้ยกเว้นให้ผู้ค้าปลีกไม่ต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากลูกค้า หากลูกค้าต้องการขอรับบริการถุงหิ้วบางประเภทจากผู้ค้าปลีก โดยเฉพาะถุงหิ้วที่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำได้ เช่น ถุงหิ้วที่สามารถใช้ซ้ำได้อย่างยาวนาน (bag-for-life) หรือถุงหิ้วพลาสติกหรือถุงหิ้วกระดาษขนาดเล็กที่ไม่มีหูหิ้ว (small plastic or paper bags without handles) เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อบังคับว่าด้วยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมถุงหิ้วสำหรับใช้เพียงครั้งเดียว (เวลส์) ค.ศ. 2010 ไม่ได้วางหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน (no mandatory requirements) ถึงวิธีการบริหารจัดการค่าธรรมเนียมถุงหิ้วสำหรับใช้เพียงครั้งเดียวภายหลังจากผู้ค้าปลีกได้จัดเก็บมาจากลูกค้าที่มาขอรับบริการถุงหิ้ว หากแต่รัฐบาลเวลส์กลับวางหลักเกณฑ์อย่างกว้างๆ เอาไว้เพื่อจูงใจให้ผู้ค้าปลีกบริจาคเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บมาจากลูกค้า ให้กับมูลนิธิหรือองค์กรสาธารณะกุศลด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ นำเอาเงินดังกล่าวไปดำเนินกิจกรรมทำนุบำรุงสิ่งแวดล้อมในเวลส์

## 5.2 ไอร์แลนด์เหนือ

ในปี 2013 ไอร์แลนด์เหนือก็ได้พยายามนำเอาหลักการตามมาตรา 77 ของพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 มาปรับใช้กับการควบคุมปริมาณถุงหิ้วพลาสติกในท้องตลาดของตน ไอร์แลนด์เหนือได้บัญญัติข้อบังคับว่าด้วยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมถุงหิ้วสำหรับใช้เพียงครั้งเดียว (ไอร์แลนด์เหนือ) ค.ศ. 2013 (Single Use Carrier Bags Charge Regulations (Northern Ireland) 2013)

เฉกเช่นเดียวกับเวลส์ ไอร์แลนด์เหนือก็ได้กำหนดมาตรการบังคับให้ผู้ค้าปลีก ไม่ว่าจะป็นร้านค้าปลีกหรือห้างสรรพสินค้าต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมขั้นต่ำในอัตรา 5 p ต่อการให้บริการถุงหิ้วพลาสติกจำนวน 1 ถุง มาตรการเช่นนี้มีวัตถุประสงค์หลักที่จะทำให้เกิดการลดปริมาณการใช้ถุงหิ้วพลาสติกและในขณะเดียวกันก็ยังทำให้ลดการฝังกลบขยะถุงพลาสติกภายในประเทศอีกด้วย

แม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะบังคับให้ร้านค้าปลีกต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากลูกค้าที่ต้องการรับบริการถุงหิ้วในสถานที่ของผู้ค้าปลีกหรือเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากลูกค้าที่ต้องการรับบริการถุงหิ้วจากการสั่งซื้อสินค้าทางไปรษณีย์หรือสั่งซื้อสินค้าทางอินเทอร์เน็ต หากแต่ข้อบังคับว่าด้วยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมถุงหิ้วสำหรับใช้เพียงครั้งเดียว (ไอร์แลนด์เหนือ) ค.ศ. 2013 กลับวางหลักเกณฑ์เอาไว้อย่าง



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2561

ชัดเจน ให้ผู้ค้าปลีกจะต้องจัดส่งค่าธรรมเนียมที่ได้จัดเก็บมาจากลูกค้าที่ขอรับบริการถุงหิ้วไปให้กับกรมส่งเสริมการเกษตร สิ่งแวดล้อมและกิจการท้องถิ่นของไอร์แลนด์เหนือ (Department of Agriculture, Environment and Rural Affairs หรือ DAERA) เมื่อกรมดังกล่าวได้รับค่าธรรมเนียมที่ผู้ค้าปลีกได้นำส่งมาให้แล้ว ก็จะนำเอาไปใช้เป็งบประมาณสนับสนุนโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในแต่ละท้องถิ่น

### 5.3 สก๊อตแลนด์

ในปี 2014 สก๊อตแลนด์ก็ได้กำหนดมาตรการเฉพาะสำหรับลดปริมาณการใช้ถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา โดยกำหนดเป็นกฎหมาย ได้แก่ ข้อบังคับว่าด้วยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมถุงหิ้วสำหรับใช้เพียงครั้งเดียว (สก๊อตแลนด์) ค.ศ. 2010 (Single Use Carrier Bags Charge (Scotland) Regulations 2014)

สก๊อตแลนด์ได้บังคับใช้ข้อบังคับดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2014 โดยข้อบังคับดังกล่าวก็มีหลักเกณฑ์คล้ายคลึงกับข้อบังคับของเวลส์ทั้งในเรื่องของอัตราค่าธรรมเนียมขั้นต่ำในอัตรา 5 p ต่อการให้บริการถุงหิ้วพลาสติกจำนวน 1 ถุง (minimum charge applicable) และข้อยกเว้นบางประการ (exemptions) ที่ยกเว้นให้ผู้ค้าปลีกไม่ต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากลูกค้า หากลูกค้าต้องการขอรับบริการถุงหิ้วบางประเภทที่มีความทนทานและสามารถนำกลับมาใช้ซ้ำได้ ซึ่งหากผู้ค้าปลีกรายใดไม่สามารถปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าวได้ ผู้ค้าปลีกรายนั้นก็จะมีความผิดตามกฎหมาย (offence) ตามที่ข้อบังคับได้บัญญัติเอาไว้ โดยข้อบังคับดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่น (local authorities) ของสก๊อตแลนด์ ในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม สก๊อตแลนด์ไม่ได้วางหลักเกณฑ์ให้ผู้ค้าปลีกต้องส่งค่าธรรมเนียมถุงหิ้วที่จัดเก็บมาแล้วให้กับรัฐหรือท้องถิ่น หากแต่สก๊อตแลนด์เพียงแค่จูงใจให้ผู้ค้าปลิกร่นำเอาเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้ ไปบริจาคให้กับองค์กรการกุศลที่มุ่งทำประโยชน์สาธารณะกุศลด้านสิ่งแวดล้อม (environmental good causes) ซึ่งคล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์ที่ได้วางเอาไว้ในข้อบังคับของเวลส์ (ข้อบังคับว่าด้วยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมถุงหิ้วสำหรับใช้เพียงครั้งเดียว (เวลส์) ค.ศ. 2010)

#### มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาของสหภาพยุโรป

จากที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น อาจเห็นได้ว่าหลายประเทศในภูมิภาคยุโรป เช่น ประเทศบัลแกเรีย ประเทศเดนมาร์ก ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร ต่างก็ได้พยายามนำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น มาตรการทางภาษี มาตรการจัดเก็บค่าธรรมเนียม และกลไกทางการเงินการคลังอื่นๆ มาปรับใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ค้าปลีก (ห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าปลีก) และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภค (ลูกค้าที่มาใช้บริการห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าปลีก) ให้ลดการให้บริการและลดการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา จนทำให้ปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในท้องตลาดลดลง ซึ่งผลที่ตามมาก็จะทำให้ปริมาณขยะถุงหิ้วพลาสติกภายในประเทศลดลงกับทำให้รัฐ



หรือท้องถิ่นประหยัดงบประมาณสำหรับการกำจัดขยะ (waste disposal costs)

ในเวลาต่อมา สหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นองค์กรเหนือชาติได้พยายามก้าวไปสู่ปฏิรูปกฎหมายของตนให้ทันต่อการพัฒนาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อันทันสมัย เพื่อนำมาปรับใช้กับการลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในท้องตลาดสหภาพยุโรป อีกนัยหนึ่งสหภาพยุโรปได้พยายามสร้างมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ของตนเพื่อสร้างมาตรฐานทางกฎหมายว่าด้วยการลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาให้แต่ละประเทศทั่วภูมิภาคยุโรปมีมาตรฐานทางกฎหมายที่สอดคล้องกันและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน (harmonisation) อีกประการหนึ่ง สหภาพยุโรปยังได้ตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อันเนื่องมาจากขยะถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาที่มากเกินไปจนก่อให้เกิดความจำเป็นและปราศจากการควบคุม ซึ่งจะส่งผลในด้านลบต่อสิ่งมีชีวิตท้องทะเล (marine wildlife) และสิ่งแวดล้อม (environment) ในภูมิภาคยุโรประยะยาว (European Commission, 2015) กล่าวคือ ขยะถุงพลาสติกที่ถูกทิ้งลงในบริเวณพื้นที่ชายทะเลก็อาจกลายเป็นขยะในท้องทะเลและชายฝั่งทะเล (marine and coastal litter) ที่ไม่เพียงสร้างผลกระทบต่อทั้งในด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น หากแต่ยังสร้างผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สุขภาพและความงามตามธรรมชาติ (European Commission, 2013) เช่น เต่าทะเลพันธุ์หายากในภูมิภาคยุโรป (เช่น เต่าตนุ (green turtles) เต่าหัวค้อน (loggerhead turtles) และเต่ามะเฟือง (leatherback turtles) อาจกลืนขยะถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาลงไปในท้อง จนอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของเต่าทะเลพันธุ์หายากในภูมิภาคยุโรปและอาจทำให้เต่าทะเลพันธุ์หายากในภูมิภาคยุโรปถึงแก่ความตายในที่สุด (European Commission, 2013) เป็นต้น

ในปี 1994 สหภาพยุโรปได้เคยกำหนดข้อบังคับสหภาพยุโรปที่ 94/62/EC ว่าด้วยเรื่องของบรรจุภัณฑ์และขยะบรรจุภัณฑ์ (Directive 94/62/EC on Packaging and Packaging Waste) ที่วางหลักเกณฑ์ให้รัฐสมาชิกสหภาพยุโรป (เดิมเรียกว่าประชาคมเศรษฐกิจยุโรปหรือ European Economic Community - EEC) ต้องปฏิบัติการป้องกันการเกิดขยะบรรจุภัณฑ์ (formation of packaging waste) และรัฐสมาชิกต้องพยายามพัฒนาระบบใช้ซ้ำบรรจุภัณฑ์ (packaging reuse systems) ภายในประเทศของตน เพื่อมุ่งต้องสนองต่อเป้าหมายของข้อบังคับดังกล่าว นั่นคือ รัฐสมาชิกต้องมุ่งดำเนินการลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการใช้บรรจุภัณฑ์หรือขยะบรรจุภัณฑ์ รวมไปถึงการลดปริมาณและผลกระทบจากถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในฐานะที่เป็นบรรจุภัณฑ์ในท้องตลาดสหภาพยุโรปอย่างหนึ่ง (European Commission, 2015)

อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับสหภาพยุโรปที่ 94/62/EC ที่ได้กล่าวมาในข้างต้นได้กำหนดหลักการกว้างๆ เพื่อให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติการบำบัดขยะบรรจุภัณฑ์และสร้างระบบหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (รีไซเคิล) ขยะบรรจุภัณฑ์ประเภทต่างๆ รวมไปถึงรัฐสมาชิกต้องจูงใจให้ประชาชนของตนหันมาใช้บรรจุภัณฑ์ที่ทำมาจากวัสดุรีไซเคิลกับชักจูงให้ภาคอุตสาหกรรมผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์หันมาใช้วัสดุรีไซเคิลทดแทนวัสดุทั่วไปสำหรับผลิตบรรจุภัณฑ์ที่วางขายในท้องตลาดภูมิภาคยุโรป แต่ข้อบังคับฉบับนี้กลับไม่



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2561

ได้กำหนดกลไกทางเศรษฐศาสตร์สำหรับมุ่งลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในท้องตลาดภูมิภาคยุโรปเป็นการเฉพาะ

หากแต่ในปี 2015 สหภาพยุโรปได้พยายามปรับปรุงมาตรฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการลดปริมาณถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาให้สอดคล้องกันและเป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วทั้งสหภาพยุโรป โดยสหภาพยุโรปได้นำเอาเครื่องมือและกลไกทางเศรษฐศาสตร์มากำหนดเป็นข้อบังคับเฉพาะ ได้แก่ ข้อบังคับสหภาพยุโรปที่ 2015/720 (ที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับสหภาพยุโรปที่ 94/62/EC) ว่าด้วยเรื่องของการลดการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา (Directive (EU) 2015/720 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 amending Directive 94/62/EC as regards reducing the consumption of lightweight plastic carrier bags) (EUR-Lex, 2015)

ข้อบังคับสหภาพยุโรปที่ 2015/720 ได้กำหนดมาตรการเฉพาะ (specific measures) ที่มุ่งให้รัฐสมาชิกสหภาพยุโรปปฏิบัติตาม อันเป็นการทำให้รัฐสมาชิกรับเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และกลไกทางเศรษฐศาสตร์มาบังคับใช้ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วทั้งภูมิภาคยุโรป โดยรัฐสมาชิกต้องพยายามใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ การกำหนดราคา (pricing) การจัดเก็บภาษี (taxes) และการจัดเก็บค่าธรรมเนียม (levies) (EUR-Lex, 2015) เพื่อนำเอามาตรการบริโภคถุงหิ้วพลาสติก รัฐสมาชิกอาจใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในท้องตลาดของตน

อีกประการหนึ่ง ข้อบังคับสหภาพยุโรปฉบับนี้วางหลักเกณฑ์ให้รัฐสมาชิกกำหนดเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการผลิต การให้บริการและการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องตลาดของรัฐสมาชิก โดยมุ่งเน้นการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาที่มีความหนาต่ำกว่า 50 ไมครอนลงมา (a wall thickness below 50 microns) (EUR-Lex, 2015) เหตุที่ข้อบังคับสหภาพยุโรปได้กำหนดเอาไว้เช่นนี้นั้นก็เพราะถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาที่มีความหนาต่ำกว่า 50 ไมครอนมักไม่ถูกนำเอากลับมาใช้ซ้ำและอาจมีแนวโน้มที่จะถูกทิ้งให้กลายมาเป็นขยะจากการบริโภคเพียงแคครั้งเดียวเท่านั้น

นอกจากนี้ ข้อบังคับสหภาพยุโรปฉบับนี้ยังได้วางหลักเกณฑ์ให้มีสหภาพยุโรปกำหนดฉลาก (labels) หรือสร้างเครื่องหมาย (marks) ที่แสดงว่าถุงหิ้วพลาสติกบางจำพวกได้ผลิตจากวัสดุที่สามารถย่อยสลายได้ตามธรรมชาติ (ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ) ก็ได้รับการออกแบบมาอย่างเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ฉลากหรือเครื่องหมายบนถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาย่อมเป็นสิ่งแสดงข้อมูลอันทำให้ผู้บริโภคได้ทราบว่าถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาผ่านมาตรฐานผลิตภัณฑ์ ทำให้ผู้บริโภคและประชาชนทั่วไปมั่นใจได้ว่าถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในท้องตลาดภูมิภาคยุโรปมีลักษณะที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมกับเชื่อมั่นว่าถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในท้องตลาดภูมิภาคยุโรปสามารถนำมาใช้ซ้ำในชีวิตประจำวันได้



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2561

ทั้งนี้ รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติการลดการบริโภคพลังงานหัวพลาสติกน้ำหนักเบาให้เป็นไปตามเป้าหมายและกรอบเวลาที่ข้อบังคับสหภาพยุโรปฉบับดังกล่าวได้กำหนดเอาไว้ กล่าวคือ รัฐสมาชิกต้องดำเนินการมาตรการดังกล่าวเพื่อบรรลุเป้าหมายของการลดยอดจำนวนการบริโภคพลังงานหัวพลาสติกน้ำหนักเบาโดยมุ่งลดยอดการบริโภคพลังงานหัวพลาสติกน้ำหนักเบาให้เหลือประมาณ 90 ชิ้นต่อประชากร 1 คนภายในปี 2019 แล้วต้องดำเนินการลดยอดการบริโภคพลังงานหัวพลาสติกของประชากรลงไปอีกโดยให้เหลือประมาณ 40 ชิ้นต่อประชากร 1 คนภายในปี 2025 อีกประการหนึ่ง รัฐสมาชิกยังต้องปฏิบัติลดการให้บริการพลังงานหัวพลาสติกน้ำหนักเบาในห้างสรรพสินค้าหรือห้างค้าปลีกในลักษณะที่เป็นการให้เปล่าแก่ลูกค้า (free of charge) โดยมีเป้าหมายว่าจะต้องปราศจากการให้พลังงานหัวพลาสติกน้ำหนักเบาในลักษณะที่เป็นการให้เปล่าแก่ลูกค้า (การให้เปล่าพลังงานหัวพลาสติกน้ำหนักเบาแก่ลูกค้าต้องหมดไปจากท้องตลาดสหภาพยุโรป) ภายในสิ้นปี 2018

จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้น อาจสรุปได้ว่าสหภาพยุโรปได้พยายามทำให้หลักเกณฑ์ว่าด้วยการลดการบริโภคพลังงานหัวพลาสติกน้ำหนักเบาทั่วทั้งภูมิภาคยุโรปมีมาตรฐานและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยพยายามนำเอาข้อดีและจุดเด่นของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่รัฐสมาชิกบางส่วนเคยนำเอามาบังคับใช้ภายในประเทศมาแล้ว เช่น ประเทศบัลแกเรีย ประเทศเดนมาร์ก ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร กล่าวคือ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการบริโภคพลังงานหัวพลาสติกน้ำหนักเบาในท้องตลาดภูมิภาคยุโรป อีกทั้งเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ยังนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคให้เลิกใช้พลังงานหัวพลาสติกน้ำหนักเบาที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด

### บทวิเคราะห์

หากมองในแง่ของการประสานมาตรฐานทางกฎหมายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (creation of the common requirements) ข้อบังคับสหภาพยุโรปที่ 2015/720 ย่อมเป็นเครื่องมือที่ดีที่จะทำให้หลักเกณฑ์ว่าด้วยการลดการบริโภคพลังงานหัวพลาสติกน้ำหนักเบาเป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีมาตรฐานที่คล้ายคลึงกันทั่วทั้งภูมิภาคยุโรป ซึ่งจะส่งผลดีทั้งต่อรัฐสมาชิกที่ดำเนินการมาตรการทางเศรษฐศาสตร์สำหรับลดการบริโภคพลังงานหัวพลาสติกน้ำหนักเบาอยู่แล้วและต่อรัฐสมาชิกที่ยังไม่ได้นำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาปรับใช้เพื่อลดการบริโภคพลังงานหัวพลาสติกน้ำหนักเบา เพราะเท่ากับว่ารัฐสมาชิกที่ดำเนินการมาตรการดังกล่าวอยู่แล้วก็สามารถนำเอาหลักเกณฑ์ภายใต้ข้อบังคับสหภาพยุโรปที่ 2015/720 มาปรับปรุงประสิทธิภาพเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้อยู่ให้ดียิ่งขึ้นไปและรัฐสมาชิกที่ยังไม่ได้นำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาปรับใช้ก็สามารถสร้างมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องและมีมาตรฐานไม่ต่ำไปกว่าหลักเกณฑ์ข้อบังคับสหภาพยุโรปที่ 2015/720 อันจะนำไปสู่การลดการบริโภคพลังงานหัวพลาสติกน้ำหนักเบา



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2561

หากมองในอีกแง่หนึ่ง ความแตกต่างกันในหลักเกณฑ์การดำเนินกลไกทางเศรษฐศาสตร์ของรัฐสมาชิกที่ปรับใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อลดการบริโภคพลังงานหัวพลาสติกน้ำหนักเบาในประเทศมาแต่เดิมอยู่แล้ว ก็อาจพบว่ามี ความแตกต่างกันในสาระสำคัญบางประการอยู่บาง ซึ่งความแตกต่างกันนี้เองอาจเป็น อุปสรรคการบูรณาการ (obstacles to integration) ความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกในการจัดการปัญหาขยะสูงหัวพลาสติกน้ำหนักเบาพร้อมกันต่อไปในอนาคต ตัวอย่างเช่น ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บมาจากการให้บริการหรือการรับบริการสูงหัวพลาสติกน้ำหนักเบาย่อมสามารถเป็นเครื่องมือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้คนในสังคมเพื่อลดการใช้สูงหัวพลาสติกน้ำหนักเบาได้ แต่บางรัฐสมาชิกก็ไม่ได้จัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวมาเป็นเงินรายได้ของรัฐและรัฐสมาชิกบางรัฐก็ไม่สามารถนำเอาภาษีหรือค่าธรรมเนียมดังกล่าวไปบริการจัดการในลักษณะที่เป็นกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อดำเนินบริการสาธารณะด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไป หากแต่รัฐสมาชิกบางรัฐจึงสร้างมาตรการเพียงจูงใจให้ผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวบริจาคให้กับองค์กรสาธารณกุศลด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งความแตกต่างเช่นว่านี้เองย่อมทำให้สหภาพยุโรปไม่สามารถตีกรอบให้รัฐสมาชิกนำเอาค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บมาจากผู้ค้าปลีกหรือลูกค้าธุรกิจค้าปลีกที่บริโภคสูงหัวพลาสติกมาจัดเก็บเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมของรัฐหรือมาจัดเก็บเป็นรายได้ของรัฐเพื่อใช้ในการดูแลแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการบริโภคสูงหัวพลาสติกในท้องตลาดภูมิภาคยุโรป เป็นต้น

เมื่อมองย้อนดูประสบการณ์ที่ผ่านมาในการนำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาบัญญัติไว้ในกฎหมายของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปกับพิจารณาถึงมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ภายใต้ข้อบังคับสหภาพยุโรปที่ 2015/720 แล้ว ก็อาจหยาบยกนำมาเป็นบทเรียนให้กับประเทศไทยได้ในทางหนึ่ง เพราะหากประเทศไทยได้นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ มาสร้างมาตรการเพื่อลดการบริโภคสูงหัวพลาสติกน้ำหนักเบาแล้ว ก็อาจทำให้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวกลายมาเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดการสะท้อนต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้ค้าปลีกหรือลูกค้าธุรกิจค้าปลีกที่บริโภคสูงหัวพลาสติกในท้องตลาดลดการบริโภคสูงหัวพลาสติกอย่างฟุ่มเฟือยและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบางอย่างของตน แล้วหันมาทำกิจกรรมสำหรับลดการก่อให้เกิดขยะสูงหัวพลาสติกน้ำหนักเบาในประเทศไทย

## บทสรุป

ความพยายามในการปรับประสานการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อลดการบริโภคสูงหัวพลาสติกน้ำหนักเบาของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปแต่ละประเทศให้สอดคล้องกันและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ย่อมเป็นหนทางหนึ่งที่จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบริการสูงหัวพลาสติกน้ำหนักเบาของผู้ค้าปลีก (เช่น ห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าขนาดใหญ่) และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม



การรับบริการถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาของผู้บริโภคในธุรกิจค้าปลีก (เช่น ลูกค้าผู้เข้ามาซื้อสินค้าในร้านค้าปลีก) ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วภูมิภาคยุโรป ข้อบังคับสหภาพยุโรปที่ 2015/720 ถือเป็นบทบัญญัติของสหภาพยุโรปที่นำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญมาบัญญัติเอาไว้ เช่น การจัดเก็บภาษี การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และการดำเนินการอื่นๆ เพื่อให้รัฐสมาชิกนำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ไปปรับใช้และบรรจุไว้ในกฎหมายระดับชาติ โดยให้รัฐสมาชิกดำเนินการให้เป็นผลตามข้อบังคับสหภาพยุโรปฉบับนี้ อีกประการหนึ่ง ข้อบังคับสหภาพยุโรปที่ 2015/720 ยังก่อให้เกิดกลไกที่มีประสิทธิภาพต่อการลดปริมาณการบริโภคถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาในตลาดภูมิภาคยุโรป ซึ่งผลที่ตามมาย่อมก่อให้เกิดการลดปริมาณขยะถุงหิ้วพลาสติกในท้องตลาดของรัฐสมาชิก จนทำให้รัฐสมาชิกสามารถลดงบประมาณการกำจัดและควบคุมผลกระทบจากขยะถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบาภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### เอกสารอ้างอิง

- Bye, T. (2009). *Economic Instruments in the context of climate change*. Oslo: Economics, Energy and Environment Statistics.
- Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries. (2011). *EU legislation: Packaging and packaging waste*. (Online). Available URL: <http://www.s-ge.com/sites/default/files/EU%20legislation%20Packaging%20and%20packaging%20waste.pdf>
- Danish Ecological Council. (2015). *Fact sheet: Tax on plastic bags*. Copenhagen: Danish Ecological Council.
- Department of Environment and Heritage Protection. (2016). *Implementing a lightweight plastic shopping bag ban in Queensland - Discussion paper*. Brisbane City: Department of Environment and Heritage Protection.
- Department of Housing, Planning, Community and Local Government. (2017). *Plastic bag levy*. (Online). Available URL: <http://www.housing.gov.ie/environment/waste/plastic-bags/plastic-bag-levy>
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. (2015). *Reducing the input of plastic litter into the ocean around Grenada Applicability and effects of selected instruments*. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.



- Environment Protection Authority. (2016). *Plastic shopping bags Options paper: Practical actions for plastic shopping bags*. Sydney: State of New South Wales & New South Wales' Environment Protection Authority.
- EUR-Lex. (2015). *Directive (EU) 2015/720 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 amending Directive 94/62/EC as regards reducing the consumption of lightweight plastic carrier bags*. (Online). Available URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L0720>
- Euro Commerce. (2014). *Lightweight plastic carrier bags- Possition Paper on EP Amendments to Directive 94/62/EC*. Brussels: Euro Commerce.
- European Commission. (2013). *Questions and answers on the proposal to reduce the consumption of plastic bags*. (Online). Available URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-945\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-945_en.htm)
- European Commission. (2015). *Packaging and Packaging Waste*. (Online). Available URL: [http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/index_en.htm)
- Frater, L. (2011). *Introduction of Single Use Carrier Bag Charge, Wales: Awareness of and Acceptance by Shoppers in Cardiff*. Cardiff: ESRC Centre for Business Relationships, Accountability, Sustainability and Society.
- French Ministry of the Environment, Energy and the Sea. (2016). *Energy Transition For Green Growth Act in Action: Regions - Citizens - Business*. Paris: French Ministry of the Environment, Energy and the Sea (Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer).
- Everett, M. & Priestley, S. (2015). *The Single Use Carrier*. London: House of Commons.
- House of Commons. (2014). *Plastic bags Eleventh Report of Session 2013-14*. London: The Stationery Office.
- Karlaite, D. (2016). *The importance of responsible production and consumption to overcome the plastic paradox*. (Online). Available URL: [http://stics.mruni.eu/wp-content/uploads/2016/07/STICS\\_2016\\_4\\_151-163.pdf](http://stics.mruni.eu/wp-content/uploads/2016/07/STICS_2016_4_151-163.pdf)
- Kasidoni, M., Moustakas, K. & Malamis, D. (2015). "The existing situation and challenges regarding the use of plastic carrier bags in Europe." *Waste Management & Research* 33 (5), 419–428.



วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์  
ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2561

- Miller, R. M. (2012). *Plastic Shopping Bags: An Analysis of Policy Instruments for Plastic Bag Reduction*. (Online). Available URL: file:///C:/Users/Administrator/Downloads/Thesis-%20writing%20(1).pdf
- Plastic Bag Ban Report. (2012). *Bulgaria Hikes Ecotax on Plastic Bags*. (Online). Available URL: <http://plasticbagbanreport.com/bulgaria-hikes-ecotax-on-plastic-bags/>
- Plastics Europe. (2004). *Plastic Shopping Bags: From littering to re-use and resource recovery*. Brussels: Plastics Europe.
- Plastics Europe. (2014). *View Paper on the European Commission's proposal on lightweight plastic carrier bags COM(2013) 761 final*. Brussels: Plastics Europe.
- Plastic News Europe. (2012). *Bulgaria to increase plastic bag tax by 233%*. (Online). Available URL: <http://www.plasticsnewseurope.com/article/20120628/PNE/306289967/bulgaria-to-increase-plastic-bag-tax-by-233>
- Ségolène Royal New COP21 President. (2016). *Stop Plastic Waste: Launch of the International Coalition*. (Online). Available URL: [http://www.developpement-durable.Gouv.fr/IMG/pdf/GB\\_Coalition\\_sacs\\_plastique\\_DEF.pdf](http://www.developpement-durable.Gouv.fr/IMG/pdf/GB_Coalition_sacs_plastique_DEF.pdf)
- Watkins, E. et al. (2012). *Use of Economic Instrument and Waste Management Performances - Final Report*. Paris: European Commission Directorate General for Environment.
- Withana, S., Brink, P. T., Illes, A., Nanni, S. & Watkins, E. (2014). *Environmental Tax Reform in Europe: Opportunities for the future*. London: Institute for European Environmental Policy.