

หลักความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตกับ ร่างกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง

วันที่รับบทความ	22/07/2563
วันแก้ไขบทความ	18/09/2563
วันที่ตอบรับบทความ	22/09/2563

ปีติเทพ อยู่ยืนยง¹

บทคัดย่อ

หลักความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต ได้แก่ หลักที่นำมาใช้กับนโยบายการจัดการขยะเพื่อกำหนดให้ผู้ผลิตมีความรับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์ที่ผู้ผลิตได้ผลิตขึ้นมา โดยขยายความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตไปจนถึงช่วงที่ผู้บริโภคได้ทิ้งผลิตภัณฑ์ดังกล่าวให้กลายเป็นขยะภายหลังจากบริโภคเสร็จสิ้นแล้ว หลักความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตอยู่ภายใต้ฐานแนวคิดที่ว่ารัฐบาลท้องถิ่นหรือหน่วยงานจัดการขยะของท้องถิ่นพึงมีภาระต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมไปให้กับผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ หลักนี้ได้ถูกนำมาใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมและสร้างบรรทัดฐานในการจัดการขยะพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งแบบทันสมัย ทดแทนการจัดการขยะพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งแบบดั้งเดิม บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะมุ่งอธิบายร่างกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการขยะพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้ได้บรรจุหลักความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตที่นำไปสู่การสร้างควมรับผิดชอบต่อผู้ผลิตในการบำบัดและกำจัดผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการบริโภคแล้วและขยายความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตให้ครอบคลุมทั้งวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งผ่านการดำเนินรูปแบบธุรกิจรูปแบบใหม่

คำสำคัญ : หลักความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง ร่างกฎหมายสหภาพยุโรป

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
อีเมล: pedithep.y@cmu.ac.th

The Principle of Extended Producer Responsibility and the Draft European Union Legislation on the Single Use Plastic Directive

Received	22/07/2020
Revised	18/09/2020
Accepted	22/09/2020

Pedithep Youyuenyong¹

Abstract

Extended producer responsibility (EPR) can be described as a waste management policy approach. A producer's responsibility for a product is extended to the post-consumer stage of a product's life cycle. The EPR shifts the waste management cost partially or entirely from local governments and their waste management agencies to producers who produce their products. ERP is designed to meet specific environmental objectives and modern single-use plastic waste management criteria, much like traditional single-use plastic waste management. This paper aims to discuss the draft European Union law or proposal to manage single-use plastic waste better. The law creates a new responsibility to the producer for treating and disposing of the post-consumer products and extends producer responsibility to cover the whole single-use plastic product lifecycle via new business models.

Keywords: extended producer responsibility, single-use plastic, draft European Union legislation

¹ Assistant Professor, Faculty of Law, Chiang Mai University
e-mail: pedithep.y@cmu.ac.th

บทนำ

หลายประเทศในภูมิภาคยุโรปเป็นประเทศที่มีการใช้หรือการบริโภคผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งหลายชนิดอย่างแพร่หลาย ทั้งที่เป็นการใช้หรือบริโภคในครัวเรือนและท้องตลาด โดยเฉพาะเมื่อประชาชนในประเทศนั้นต้องการความสะดวกสบายในการทำกิจกรรมบางอย่างแล้ว เช่น การจับจ่ายเลือกซื้อสินค้าในท้องตลาดมาบริโภคและการรักษาสุขอนามัยส่วนตัวในชีวิตประจำวัน กิจกรรมเหล่านี้ล้วนแล้วต้องการผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งมาเป็นส่วนช่วยสนับสนุนให้กิจกรรมเหล่านี้ดำเนินไปได้อย่างสะดวกสบายยิ่งขึ้น (United Nations Environment Programme, 2008, p. 6) เช่น การใช้ถุงหิ้วพลาสติกน้ำหนักเบา (lightweight plastic bags) บรรจุสิ่งของที่เลือกซื้อมาจากห้างสรรพสินค้า การใช้สำลีก้าน พลาสติก (plastic cotton buds) ทำความสะอาดหูหลังจากที่อาบน้ำชำระร่างกายเสร็จสิ้นและผลิตภัณฑ์ตกปลา (fishing gear) ที่ทำจากพลาสติกกับมักถูกทิ้งขว้างหลังจากตกปลาได้แล้ว เป็นต้น

เมื่อผู้คนใช้ประโยชน์จากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งเสร็จสิ้นแล้ว ผลิตภัณฑ์พลาสติกเหล่านี้ก็มักถูกทิ้งหรือกลายมาเป็นขยะที่ถูกทิ้งจากการใช้งานหรือบริโภคเพียงแค่ครั้งเดียว เมื่อผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งกลายมาเป็นขยะพลาสติก ก็ต้องมีการจัดการและค่าใช้จ่ายสำหรับกำจัดขยะเหล่านี้ให้หมดไป ซึ่งต้องใช้ทั้งเวลาและต้องใช้ทุนเพื่อกำจัดขยะจากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Copello de Souza, 2019, p. 6) ซึ่งกระบวนการจัดการขยะจากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งก็อาจส่งผลกระทบในด้านลบต่อสิ่งแวดล้อมตามมานั้นก็ค่อนข้างซับซ้อนกับภาวะโลกร้อนอันเกิดจากกระบวนการบำบัดกำจัดขยะจากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งดังกล่าว

ด้วยความตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นมาจากปริมาณขยะจากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งล้นตลาดในประเทศแถบยุโรปหรือในภูมิภาคยุโรป หลายประเทศในแถบยุโรปจึงได้กำหนดมาตรการเพื่อลดจำนวนผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งในท้องตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการห้ามแจกผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง (ban on single-use plastic products) ในห้างสรรพสินค้า ร้านสะดวกซื้อหรือสถานบริการอื่น ๆ (Rethink Plastic Alliance, 2019, p. 4) เช่น ผลิตภัณฑ์ถุงหิ้วพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง (single-use plastic bags) หลอดพลาสติก (Plastic straws) แท่งคนเครื่องดื่ม (drink stirrers) และสำลีก้าน (cotton buds) เป็นต้น

มาตรการนี้ได้ถูกผลักดันโดยภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อลดจำนวนผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งในท้องตลาด จนนำไปสู่การนำเอามาตรการไปปฏิบัติในประเทศแถบภูมิภาคยุโรป ซึ่งการบังคับใช้มาตรการเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง ส่งผลให้เกิดการห้ามไม่ให้ผู้ค้าปลีก (retailers) (เช่น ห้างสรรพสินค้า และร้านค้าปลีก) แจกผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งแก่ผู้บริโภคในท้องตลาดแบบให้เปล่าแก่ลูกค้าหรือผู้บริโภคที่เข้ามาใช้บริการในธุรกิจของตนเช่นเดิม ในทางกลับกันหากผู้บริโภคประสงค์ที่จะใช้งานหรือบริโภคผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง ผู้บริโภคต้องจ่ายค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (Charge) ในขั้นตอนการบริโภค โดยการดำเนินมาตรการเช่นนี้นี้อยู่ภายใต้การปฏิบัติตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter

Pays Principle หรือหลัก PPP) (European Commission, 2018, p. 29) ที่มุ่งเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้บริโภคในการลดการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งในชีวิตประจำวัน ในทางเดียวกันก็มุ่งเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของห้างสรรพสินค้าหรือร้านสะดวกซื้อให้หันมาเลือกจำหน่ายผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ใช้หลายครั้งได้ หรือผลิตภัณฑ์ทางเลือกอื่น ๆ ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม การดำเนินมาตรการห้ามแจกผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง อาจไม่ได้บังคับกับผู้ผลิต (producers) (Mederake & Knoblauch, 2019, p. 3928) ผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งโดยตรง เพราะการดำเนินมาตรการดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการป้องกันหรือควบคุมการเกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอันเกิดมาจากผลิตภัณฑ์ที่ตนเองผลิตขึ้นมา กล่าวอีกนัยหนึ่งการดำเนินมาตรการห้ามแจกผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งของประเทศแถบยุโรปในปัจจุบัน ยังไม่มีการนำเอาต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการก่อกมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม (environmental cost) ผนวกเข้ากับต้นทุนการผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง (production cost) ที่อาจกลายมาเป็นขยะพลาสติกที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในอนาคต (Watkins, Gionfra, Schweitzer, Pantzar, Janssens & Brink, 2017, p. 18) ซึ่งการผนวกต้นทุนเช่นนี้อาจทำให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการผลิตของตนและปรับปรุงดำเนินธุรกิจในลักษณะที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ในขณะเดียวกันได้มีการพัฒนาแนวคิดที่ต้องการให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งมีส่วนรับผิดชอบโดยตรงในการบริหารจัดการผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งของตนวางขายอยู่ในท้องตลาดสหภาพยุโรป แล้วได้นำเอาแนวคิดดังกล่าวมาพัฒนาเป็นหลักความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility หรือหลัก EPR) เพื่อกำหนดให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งที่ตนได้ผลิตขึ้นมา

บทความวิชาการฉบับนี้มุ่งอธิบายสาระสำคัญของหลักความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตหรือหลัก EPR ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อแสวงหาแนวทางบังคับใช้กับผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งผ่านการกำหนดบทบาทแบกรับภาระหน้าที่บริหารจัดการผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งของตนวางขายอยู่ในท้องตลาด เมื่อผลิตภัณฑ์ดังกล่าวได้กลายมาเป็นขยะพลาสติก (plastic waste) ภายหลังจากการใช้งานผลิตภัณฑ์ของผู้บริโภคในท้องตลาดแล้ว อีกทั้งบทความวิชาการฉบับนี้ยังมุ่งอธิบายหลักความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งในท้องตลาดสหภาพยุโรปที่อยู่ภายใต้ร่างกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Proposal for the Single Use Plastic Directive)

หลักความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต

หลักความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (หลัก EPR) หมายถึง หลักการที่ถูกพัฒนามาจากหลักผู้ก่อกมลพิษเป็นผู้จ่าย (หลัก PPP) หรือหลักการที่กำหนดให้ผู้ก่อกมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่ตนได้ก่อขึ้น แล้วนำเอาหลัก PPP มาต่อยอดภายใต้

ฐานแนวคิดที่ว่าผู้ผลิตสมควรที่จะต้องรับผิดชอบในด้านสิ่งแวดล้อมต่อผลิตภัณฑ์ที่ตนเองได้ผลิตขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผลิตภัณฑ์ที่ผู้ผลิตได้ผลิตขึ้นนั้นกลับกลายมาเป็นสิ่งของเหลือทิ้งภายหลังจากกระบวนการบริโภคและอุปโภคผลิตภัณฑ์ ซึ่งผลิตภัณฑ์ได้เสื่อมสภาพจนใช้การไม่ได้หรือไม่ต้องการใช้งานอีก (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2016, pp. 2-3) โดยแนวคิดดังกล่าวได้ถูกนำมาบรรจุในกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารจัดการขยะในหลายประเทศ ในภูมิภาคยุโรป แนวคิดดังกล่าวได้ถูกพัฒนาให้เป็นหลัก EPR เพื่อสร้างความตระหนักและกำหนดภาระให้ผู้ผลิตมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการจัดการผลิตภัณฑ์ที่ได้ผลิตขึ้นมากลายมาเป็นขยะ หลัก EPR สามารถสะท้อนถึงต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมในฐานะที่ผู้ผลิตเองเป็นผู้ก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์ที่กลายมาเป็นขยะหรือซากผลิตภัณฑ์ในท้องตลาด ในขณะที่ตัวของผู้ผลิตกลับได้รับกำไรและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการผลิตผลิตภัณฑ์ของตนเอง การนำเอาหลัก EPR มาบรรจุไว้ในกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารจัดการขยะย่อมสร้างความตระหนักและกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ผู้ผลิตปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเลือกผลิตผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับจูงใจให้ผู้ผลิตปรับปรุงกระบวนการผลิตของตนให้เกิดผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

การนำเอาหลัก EPR มากำหนดเป็นมาตรการในเชิงขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตไปจนถึงช่วงที่ผู้บริโภคได้ทิ้งผลิตภัณฑ์ดังกล่าวให้กลายมาเป็นขยะภายหลังจากบริโภคเสร็จสิ้นแล้วเช่นนี้ ย่อมไม่เพียงเสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและดำเนินการในทางหนึ่งทางใดเพื่อรับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์ที่ตนได้ผลิตขึ้นมาวางจำหน่ายในท้องตลาดเท่านั้น หากแต่มาตรการดังกล่าวยังเสริมมาตรการในเชิงสั่งการและควบคุม (Command and control Measures) (Bengtsson, Hotta, Hayashi & Lewis Akenji, 2010, p. 32) ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐในการจัดการปัญหาขยะล้นตลาดภายในประเทศและภูมิภาคยุโรป ซึ่งโดยมากมักเป็นมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดการขยะผลิตภัณฑ์ที่วางหลักเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่จัดทำบริการ สาธารณะด้านบริหารจัดการขยะผลิตภัณฑ์ รวมทั้งวางหลักความสัมพันธ์และการประสานงานเพื่อจัดการขยะผลิตภัณฑ์ระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันหรือหน่วยงานรัฐกับผู้ผลิต

อย่างไรก็ตาม การขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตไปจนถึงช่วงที่ผู้บริโภคได้ทิ้งผลิตภัณฑ์ดังกล่าวให้กลายมาเป็นขยะภายหลังจากบริโภคเสร็จสิ้นแล้ว ต้องมีความได้สัดส่วน (Proportionality) ที่เหมาะสมระหว่างต้นทุนในการดูแลสิ่งแวดล้อมที่ผู้ผลิตต้องรับภาระกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่รัฐหยิบยื่นให้แก่ผู้ผลิตสินค้าจากการที่ผู้ผลิตสินค้ายอมรับภาระรับผิดชอบจัดการผลิตภัณฑ์ของตนภายหลังจากที่ผู้บริโภคได้ทิ้งผลิตภัณฑ์ดังกล่าวให้กลายมาเป็นขยะหลังจากรับบริโภคหรือใช้งานผลิตภัณฑ์เสร็จสิ้นแล้ว (Cyclos GmbH, 2019, p. 28)

สำหรับแนวทางการปฏิบัติตามหลัก EPR ที่เป็นสากลนั้น มี 2 ประการด้วยกัน (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2016, pp. 21-22) ได้แก่ (ก) รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ผลักภาระในการบริหารจัดการขยะผลิตภัณฑ์ภายหลังจากที่ผู้บริโภคได้ทิ้งผลิตภัณฑ์ดังกล่าวให้กลายมาเป็นขยะหลังจากที่บริโภคหรือใช้ประโยชน์ผลิตภัณฑ์เสร็จสิ้นแล้ว ให้เป็นความรับผิดชอบของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ และ (ข) การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ผลิต ให้ผู้ผลิตปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหันมาออกแบบและยินยอมวางจำหน่ายผลิตภัณฑ์ให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

ด้วยสภาพการผลิตและการบริโภคผลิตภัณฑ์ประเภทต่าง ๆ ทำให้เกิดขยะผลิตภัณฑ์ที่หลากหลาย ในท้องตลาด ส่งผลให้ผลิตภัณฑ์ที่บริโภคเสร็จแล้ว ใช้ประโยชน์เสร็จสิ้นแล้วหรือหมดอายุไปแล้ว ถูกทิ้งให้กลายเป็นซากผลิตภัณฑ์หรือขยะผลิตภัณฑ์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในทั่วทุกภูมิภาคของโลก (World Wide Fund for Nature, 2020, p. 8) เนื่องจากซากผลิตภัณฑ์หรือขยะผลิตภัณฑ์แต่ละประเภทอาจเพิ่มจำนวนได้ตามพฤติกรรมของผู้บริโภคและความยากง่ายของเทคโนโลยีการผลิตผลิตภัณฑ์ในท้องตลาด ด้วยผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากขยะผลิตภัณฑ์ที่เกิดขึ้นจากน้ำมือของมนุษย์ จึงมีคำถามที่น่าคิดตามมาว่าหลัก ERP จะนำมากำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้มีการจัดการขยะผลิตภัณฑ์หรือซากผลิตภัณฑ์ได้อย่างไรบ้าง หรือผู้ผลิตจะต้องรับผิดชอบในสัดส่วนเท่าใด จึงจะเหมาะสมต่อการที่ผู้ผลิตเองก็ได้รับประโยชน์จากการค้าผลิตภัณฑ์ดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกันผู้ผลิตเองก็เป็นส่วนหนึ่งในการก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์ดังกล่าวที่มามีวางขายในท้องตลาด

หลัก EPR ได้ถูกนำมาใช้เพื่อรับมือกับปัญหาปริมาณซากหรือจำนวนขยะผลิตภัณฑ์บางประเภทที่เพิ่มมากขึ้นจากการบริโภคสินค้าในท้องตลาด อาทิ ซากผลิตภัณฑ์หรือขยะอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Waste หรือ E-Waste) (หรืออาจถูกเรียกว่าซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (Waste Electrical and Electronic Equipment หรือ WEEE)) (Hilton, Sherrington, McCarthy, & Börkey, 2019, p. 16) ซึ่งซากหรือขยะผลิตภัณฑ์บางประเภทเช่นนี้ประกอบด้วยสารเคมีและโลหะหนักที่สามารถส่งผลกระทบต่อสุขภาพมนุษย์และสิ่งแวดล้อม หากซากหรือขยะผลิตภัณฑ์บางประเภทนี้ถูกนำไปจัดการอย่างไม่เหมาะสมแล้ว ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพมนุษย์และสิ่งแวดล้อม วิธีแก้ปัญหาดังกล่าวโดยอาศัยหลัก EPR นั้นก็คือรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐต้องกำหนดให้ผู้ผลิตที่รู้ถึงส่วนประกอบและคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์ที่ตนผลิตอย่างดีที่สุด ในขณะเดียวกันผู้ผลิตก็เป็นผู้ก่อให้เกิดและได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากผลิตภัณฑ์ดังกล่าวไปในคราวเดียวกันต้องรับภาระโดยตรงในการจัดการขยะดังกล่าวภายหลังจากที่ผู้บริโภคได้ใช้ประโยชน์เสร็จสิ้นหรือเลิกใช้งานผลิตภัณฑ์ดังกล่าวแล้ว เช่น รับคืน รวบรวม หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (รีไซเคิล) เก็บรักษาเอาไว้ซึ่งผลิตภัณฑ์ที่หมดอายุ เสื่อมสภาพหรือไม่ต้องการใช้งานอีกต่อไป การรับภาระหน้าที่เช่นนี้นี้ย่อมส่งผลดีสองประการด้วยกันนั่นก็คือ (ก) ซากหรือขยะผลิตภัณฑ์บางประเภท (เช่น ซากผลิตภัณฑ์หรือขยะอิเล็กทรอนิกส์) จะถูกนำไปจัดการอย่างเหมาะสมและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ (ข) ผู้ผลิตเองอาจนำเอาซากหรือขยะผลิตภัณฑ์เช่นนี้ (ซากผลิตภัณฑ์หรือขยะอิเล็กทรอนิกส์) มาใช้ประโยชน์ได้อีก

อนึ่ง ภาครัฐในหลายประเทศได้มีแนวคิดที่จะนำเอาหลัก EPR มาปรับใช้กับการจัดการขยะพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง (single-use plastic waste) (United Nations Environment Programme, 2008: p. 24) เหตุที่เป็นเช่นนั้นนั้นก็เพราะว่ารัฐบาล หน่วยงานของรัฐและท้องถิ่นของหลายประเทศมีมุมมองว่าควรมีการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง ไปจนถึงช่วงที่ผู้บริโภคได้ทิ้งผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง เช่น ผลิตภัณฑ์ถุงหิ้วพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง หลอดพลาสติก แท่งคนเครื่องดื่ม และสำลีก้าน ภายหลังจากที่ผู้บริโภคได้ใช้ประโยชน์ผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง เสร็จสิ้นหรือเลิกใช้งาน ผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งดังกล่าวแล้ว โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาครัฐมีแนวคิดว่าการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งจะทำให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งก็ต้องพัฒนาระบบที่มีผู้บริโภคเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งภายหลังจากเสร็จสิ้นจากการบริโภคของผู้บริโภคแล้ว (European Commission, (2018, pp. 1-2) โดยอาจกำหนดให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งรับผิดชอบต้นทุนที่ผลิตภัณฑ์ของตนมีส่วนทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมพร้อมกับแบกรับต้นทุนที่ในการจัดการขยะจากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง โดยภาครัฐอาจออกแบบเครื่องมือบางอย่างสำหรับสร้างแรงจูงใจและมอบประโยชน์ทางเศรษฐกิจบางอย่างให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งเพื่อให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งยินยอมสร้างหรือดำเนินกระบวนการตามหลัก EPR

นอกจากนี้สหภาพยุโรป (European Union หรือ EU) ในฐานะที่เป็นสถาบันเหนือชาติ (Supranational Institution) ได้มีความวิตกกังวลเกี่ยวกับซากหรือขยะผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งที่นับวันจะมีปริมาณที่เพิ่มมาจากการใช้ประโยชน์และบริโภคผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งอย่างแพร่หลายในท้องตลาดยุโรป อันที่จริงหลายประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้ออกกฎหมายกำหนดมาตรการให้ผู้ค้าปลีกขนาดใหญ่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งบางประเภทและกำหนดให้ผู้บริโภคจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งบางประเภท (European Environment Agency, 2019, p. 9) เช่น ถุงหิ้วพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง (single-use plastic carrier bags) ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายเช่นนี้นี้ย่อมทำให้ผู้ค้าปลีกขนาดใหญ่ (เช่น ห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่หรือร้านค้าขนาดใหญ่) หันมาจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมทดแทนผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งดั้งเดิม ในขณะที่ผู้บริโภคเองก็หันมาใช้ผลิตภัณฑ์ทางเลือกอื่น ๆ ที่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำ (reuse) ได้หลายครั้ง ทดแทนการบริโภคผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งแบบดั้งเดิม แต่ทว่ามาตรการดังกล่าวไม่ได้ขยายกำหนดให้ผู้ผลิตมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายหรือมีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมต่อขยะผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งตั้งแต่ถูกทิ้งให้กลายเป็นซากหรือขยะพลาสติกในท้องตลาดยุโรปไปจนถึงปลายทางที่จะต้องถูกกำจัด

สหภาพยุโรปจึงแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อที่จะนำเอาหลัก EPR มาปรับใช้สำหรับลดปริมาณผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งเป็นการเฉพาะเพื่อขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งที่วางขายในท้องตลาดยุโรปไปจนถึงช่วงเวลาที่ผู้บริโภคได้ทิ้งผลิตภัณฑ์ดังกล่าวให้กลายมาเป็นขยะภายหลังจากบริโภคเสร็จสิ้นแล้วและช่วงเวลาที่ต้องมีการบำบัดและกำจัดผลิตภัณฑ์ดังกล่าว

ร่างกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง

ครั้งในเวลาต่อมาในเดือนพฤษภาคม 2018 คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission หรือ EC) ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารของสหภาพยุโรปที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกกฎ ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ของสหภาพยุโรป ได้นำเสนอร่างกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Proposal for the Single Use Plastic Directive) (European Commission, 2018, p. 4)

คณะกรรมาธิการยุโรปได้มีแนวคิดเสนอให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (EU Member States) กำหนดมาตรการเพื่อสนับสนุนให้มีการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) ขยะพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง ซึ่งมาตรการของประเทศสมาชิกจะต้องกำหนดหน้าที่ของผู้ผลิตให้มีส่วนส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ผลิตรับภาระและเข้ามามีบทบาทในกระบวนการจัดการขยะภายหลังจากที่ผู้บริโภคใช้ประโยชน์ผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งเสร็จสิ้นแล้วหรือทิ้งผลิตภัณฑ์ให้กลายเป็นซากผลิตภัณฑ์หรือเป็นขยะพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งใน ตลาดยุโรป ผู้ผลิตอาจต้องรับผิดชอบต่อทั้งกระบวนการและค่าใช้จ่ายเท่าที่จำเป็นในการเก็บรวบรวม คัดแยก และหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ขยะผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง ซึ่งถือเป็นการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งที่วางขายในท้องตลาดยุโรปตามหลัก EPR และเป็นการสนับสนุนให้เกิดระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนหรือ Circular Economy (European Commission, 2018, p. 2) ภายใต้ยุทธศาสตร์ยุโรปว่าด้วยระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน (European Strategy for Plastics in a Circular Economy) ที่ออกมาในเดือนมกราคม 2018 (European Commission, 2018, p. 5) อันถือเป็นกรอบเป้าหมายระยะยาวในการบริหารจัดการขยะพลาสติกเพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดมาตรการสหภาพยุโรปเพื่อจัดการขยะพลาสติก (ในอนาคต) ในทำนองที่ว่าให้เกิดวงจรเศรษฐกิจหมุนเวียนครอบคลุมวงจรการเกิดไปจนถึงการกำจัดผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง อาทิ (ก) การออกแบบผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งต้องเป็นการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (ข) การสนับสนุนให้เกิดการใช้งานผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งอย่างคุ้มค่าสูงสุด ผ่านการสร้างกระบวนการให้เกิดการหมุนเวียนวัตถุดิบการผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งในท้องตลาดยุโรป และ (ค) การส่งเสริมให้เกิดการลดผลกระทบในด้านลบอันเนื่องมาจากการผลิต การวางจำหน่าย การใช้งานและการกำจัดผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ด้วยเหตุนี้ร่างกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งไม่เพียงกำหนดให้ผู้ผลิตจะต้องปฏิบัติตามหลัก EPR เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่ตัวผู้ผลิตเองยังต้องมีหน้าที่ตามหลัก EPR ให้สอดคล้องกับการขยายความรับผิดชอบของตนภายใต้ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนภูมิภาคยุโรปหรือ European Circular Economy (European Commission, 2018, pp. 1-3) อย่างเป็นกระบวนการและมีแบบแผนที่ชัดเจน ผู้ผลิตต้องมีหน้าที่คืนสภาพวัสดุพลาสติกของผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง ให้วัสดุเหล่านี้ถูกหมุนเวียนกลับมาใช้ในวงจรวัฏจักรการผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งหรือผลิตภัณฑ์พลาสติกอื่น ๆ แทนที่ผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งจะถูกทิ้งขว้างให้กลายมาเป็นซากหรือขยะพลาสติกไปอย่างน่าเสียดาย และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ซึ่งการปฏิบัติตามหลัก EPR ทำให้ผู้ผลิตมีส่วนสำคัญทำให้วัสดุพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งถูกหมุนเวียนเอากลับมาใช้ใหม่อย่างมีคุณค่าและถูกหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่อย่างเป็นวงจร อีกทั้งยังทำให้ลดปริมาณขยะหรือซากพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งในท้องตลาดยุโรปไปในคราวเดียวกัน (European Commission, 2018, pp. 1-2)

ร่างกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งกำหนดให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งจำนวน 10 ประเภท ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการผลิตภัณฑ์ของตนที่ผลิตขึ้นและวางขายออกสู่ท้องตลาดยุโรป โดยมุ่งหวังให้เกิดการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตภายใต้ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนภูมิภาคยุโรปหรือ European Circular Economy (European Commission, 2018, pp. 1-2) พร้อมกับมีเป้าหมายสำคัญที่ต้องการให้เกิดการลดปริมาณขยะพลาสติกที่จะกลายมาเป็นขยะทะเล (marine litter) และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gas emissions) เช่น ก๊าซมีเทน (Methane) และก๊าซเอทิลีน (Ethelyn) ในกระบวนการย่อยสลายของขยะพลาสติกตามธรรมชาติ (ขยะพลาสติกใช้เวลาย่อยสลายยาวนานถึง 450 ปี)

หน้าที่ของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งภายใต้ร่างกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง

ภายใต้ร่างกฎหมายฉบับนี้ผู้ผลิตมีหน้าที่ผูกพัน (obligations for producers) (European Commission, 2019, p. 14) กล่าวคือร่างกฎหมายฉบับนี้ได้บรรจุหลัก EPR กำหนดไว้อย่างแน่นอนที่จะให้ถือเป็นข้อผูกพันต่อผู้ผลิตก่อให้เกิดเป็นหน้าที่ตามกฎหมายสหภาพยุโรปที่ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งต้องทำด้วยความรับผิดชอบ ทั้งผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งที่ยังคงวางขายในท้องตลาดยุโรปก็ดีหรือผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งที่กำลังจะถูกห้ามวางขายในท้องตลาดยุโรปในอนาคตก็ตามต้องมีหน้าที่ในการกระบวนกรจัดการผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง ตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบ (design) การติดฉลากผลิตภัณฑ์ตามข้อกำหนด (labelling) การจัดการขยะผลิตภัณฑ์ (waste management) ไปจนถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติการสนับสนุนกิจกรรมทำความสะอาดไม่ให้ขยะผลิตภัณฑ์ตกค้างอย่างเปล่าประโยชน์หรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (clean-up obligations)

อนึ่ง ร่างกฎหมายสหภาพยุโรปฉบับนี้ยังวางหลักการให้ผู้ผลิตออกค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งและค่าใช้จ่ายในการทำมาสะอาดไม่ให้ขยะพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งตกค้างในระบบนิเวศ (costs of waste management and clean-up) ในขณะเดียวกันร่างกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดหน้าที่ของผู้ผลิตบรรจกให้ผู้บริโภคในท้องตลาดยุโรปมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขยะบรรจุภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งและผลิตภัณฑ์บรรจุอาหารพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง (European Commission, 2018, p. 4) เช่น บรรจุภัณฑ์อาหาร (food containers) ผลิตภัณฑ์ยาสูบที่มีก้านกรองบุหรี่ (tobacco products with filters) และถุงพลาสติกน้ำหนักเบา (lightweight plastic bags) เป็นต้น

ทั้งนี้ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้รับเอาไว้ให้ภาครัฐสร้างแรงจูงใจให้ภาคอุตสาหกรรม (industry) ผลิตภัณฑ์พลาสติกในท้องตลาดยุโรปหันมาพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมทดแทนผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งแบบดั้งเดิมหรือหันมาผลิตผลิตภัณฑ์ที่สร้างทางเลือกให้กับผู้บริโภค

ความสัมพันธ์ระหว่างร่างกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งกับข้อบังคับสหภาพยุโรปว่าด้วยของเสีย

แนวคิดการนำเอาหลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (หรือหลัก EPR) มาบรรจุเอาไว้ในร่างกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง ไม่เพียงจะสร้างประโยชน์โดยตรงต่อการลดปริมาณซากหรือขยะพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งในตลาดยุโรปเท่านั้น หากแต่เกณฑ์ภายใต้กฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งยังสอดคล้องสัมพันธ์กับกฎหมายสหภาพยุโรปฉบับ ได้แก่ ข้อบังคับสหภาพยุโรปว่าด้วยของเสีย (EU Waste Framework Directive. 2008/98/EC) (Hogg, Sherrington, Papineschi, Hilton, Massie, & Jones, 2020, p. 1)

ข้อบังคับสหภาพยุโรปว่าด้วยของเสีย ได้แก่ กฎหมายสหภาพยุโรปอันมีเนื้อความกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการของเสียแก่รัฐสมาชิกและระเบียบวิธีการพึงปฏิบัติแก่สถาบันทางการเมืองของรัฐสมาชิก รวมทั้งกำหนดแนวทางให้รัฐสมาชิกควบคุมความประพฤติของพลเมืองในรัฐสมาชิก ซึ่งพลเมืองในรัฐสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามหรือควรปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่สหภาพยุโรปได้กำหนดเอาไว้เกี่ยวกับการจัดการของเสีย ให้เป็นไปตามกรอบการจัดการของเสียเพื่อไม่ให้ของเสียในภูมิภาคยุโรปส่งผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัยและสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกันสหภาพยุโรปเองมุ่งเน้นให้นำเอาของเสียที่มีอยู่ในภูมิภาคยุโรปมาบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านการสร้างหลักกำหนดลำดับชั้นการจัดการของเสีย (Waste Management Hierarchy) ได้ถูกนำมาเป็นบรรทัดฐานและมาตรฐานในการจัดการของเสียอย่างยั่งยืนในภูมิภาคยุโรป ข้อบังคับสหภาพยุโรปฉบับนี้

แท้จริงแล้วข้อบังคับสหภาพยุโรปฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหลัก EPR เอาไว้ในทำนองที่สนับสนุนให้ขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ชนิดต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาของเสียจากผลิตภัณฑ์ในภูมิภาคยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งขยะที่มีองค์ประกอบหรือปนเปื้อนวัตถุอันตรายชนิดต่าง ๆ (hazardous waste) หรือของเสียจำพวกน้ำมัน (waste oil) ขยะหรือของเสียเหล่านี้เองถือเป็นผลิตภัณฑ์ที่ประกอบด้วยสารอันตรายและ

ส่วนประกอบบางอย่างที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนในการจัดการภายหลังจากถูกทิ้งให้เป็นซากหรือขยะเหลือใช้ในท้องตลาดยุโรป ซึ่งการจัดการผลิตภัณฑ์ในลักษณะนี้อาจต้องใช้เทคนิคในการบริหารจัดการและต้องใช้ในการบริหารจัดการที่ครอบคลุมทั้งวงจรเพื่อลดผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคยุโรป ผ่านการสนับสนุนให้ผู้ผลิตรับผิดชอบจัดการขยะเช่นนี้ให้ครบและครอบคลุมทั้งวงจรตั้งแต่เริ่มวงจรผลิตไปจนถึงสิ้นสุดการใช้งานผลิตภัณฑ์ แต่ข้อบังคับสหภาพยุโรปฉบับนี้ไม่ใช่ข้อบังคับที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับขยะพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งไว้เป็นการเฉพาะ คงเป็นเพียงข้อบังคับในทำนองที่ระบุแนวทางการปรับหลัก EPR ไปใช้กับการบริหารจัดการขยะผลิตภัณฑ์ชนิดต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำ (minimum requirements) ของสหภาพยุโรปกับกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับสถาบันทางการเงินในสหภาพยุโรปเพื่อส่งเสริมการนำเอาหลัก EPR ไปกำหนดเป็นมาตรการหรือโครงการที่จำเป็นในภูมิภาคยุโรป

อีกประการหนึ่งข้อบังคับสหภาพยุโรปว่าด้วยของเสียยังวางหลักเกณฑ์เอาไว้เพื่อรองรับการสร้างระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนผลิตภัณฑ์บรรจุภัณฑ์ (Circular Economy Package) ให้เกิดขึ้นและมีผลบังคับใช้ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้มีการนำพลาสติกมาออกแบบและจัดทำเป็นบรรจุภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งในภูมิภาคยุโรป การสร้างระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนผลิตภัณฑ์บรรจุภัณฑ์นี้เองย่อมทำให้หลัก EPR บังเกิดผลในด้านบวกต่อการออกแบบบรรจุภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งที่จะนำแจกจ่ายหรือจำหน่ายในท้องตลาดภูมิภาคยุโรป ตลอดจนถึงการจัดการภายหลังจากบรรจุภัณฑ์ดังกล่าวสิ้นสุดการใช้งานหรือเสื่อมสภาพจนใช้ประโยชน์ไม่ได้ (end of life for packaging waste) จนถูกทิ้งให้กลายเป็นซากหรือขยะในท้องตลาดยุโรป ซึ่งต้องมีการจัดการซากหรือขยะบรรจุภัณฑ์ดังกล่าวภายใต้ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนผลิตภัณฑ์บรรจุภัณฑ์ที่ผู้ผลิตเองต้องมีส่วนในลักษณะที่ว่าผู้ผลิตต้องเข้ารับภาระ (take over) ทั้งในภาระด้านการเงิน (financial responsibility) และภาระด้านการบริหารจัดการ (organizational responsibility) ในการจัดเก็บ การคัดแยกและการบำบัดที่นำไปสู่กระบวนการรีไซเคิลบรรจุภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง

กล่าวโดยสรุปข้อบังคับสหภาพยุโรปว่าด้วยของเสียได้กล่าวถึงหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตหรือหลัก EPR โดยวางหลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อสนับสนุนให้ผู้ผลิตจะมีส่วนรับผิดชอบในการบริหารจัดการผลิตภัณฑ์ขยะอันตรายหรือของเสียจำพวกน้ำมันที่วางขายออกสู่ตลาดและถูกทิ้งให้กลายเป็นขยะภายหลังจากใช้ประโยชน์เสร็จสิ้นแล้วหรือถูกทิ้งให้กลายเป็นซากผลิตภัณฑ์ภายหลังจากหมดอายุแล้ว โดยร่างกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งนำเอาหลัก EPR ในข้อบังคับสหภาพยุโรปว่าด้วยของเสียมาวางหลักเกณฑ์ขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งให้มีหน้าที่ในการลดปริมาณขยะหรือซากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งในตลาดยุโรป

ผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง (บางประเภท) ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้ผลิตตามหลัก EPR

ผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง (single-use plastic items) ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้ผลิตตามหลัก EPR หมายถึง ผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งบางประเภทที่กฎหมายสหภาพยุโรปกำหนดให้ผู้ผลิตมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการซากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งตามที่ได้ระบุเอาไว้ ผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้ผลิตตามหลัก EPR อันประกอบด้วย บรรจุภัณฑ์อาหาร (food containers) ถ้วยเครื่องดื่ม (cups for beverages) ลูกโป่ง (balloons) ของและห่อบรรจุภัณฑ์ (packets & wrappers) บรรจุภัณฑ์เครื่องดื่ม (beverage containers) ฝาปิดบรรจุภัณฑ์ เครื่องดื่ม (caps & lids) ขวดใส่เครื่องดื่ม (beverage bottles) ไส้กรองบุหรี่ (tobacco product filters) กระดาษเปียกอนามัย (sanitary wet wipes) ถุงพลาสติกน้ำหนักเบา (lightweight plastic carrier bags) และอุปกรณ์ตกปลา (fishing gear) (European Commission, 2018, p. 3)

เหตุที่ผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งจำพวกนี้ต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้ผลิตตามหลัก EPR นั้นก็เพราะว่าตามหลัก EPR มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมเนื่องมาจากขยะหรือซากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งและผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งต้องรับภาระด้านรายจ่ายสำหรับการจัดเก็บ การคัดแยกและการบำบัดที่นำไปสู่กระบวนการรีไซเคิลบรรจุภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง รวมไปถึงค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อการส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการนำวัสดุเหลือใช้จากขยะหรือซากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนภูมิภาคยุโรปหรือ European Circular Economy การนำวัสดุเหลือใช้จากขยะหรือซากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งกลับมาใช้ให้เป็นประโยชน์ จะช่วยลดปริมาณขยะที่จะต้องกำจัดในภูมิภาคยุโรป ในขณะที่เวียนภาคอุตสาหกรรมพลาสติกก็ยังได้ใช้ประโยชน์จากวัสดุเหลือใช้จากขยะหรือซากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง อีกทั้งเมื่อภาระทางการเงินและการบริหารจัดการขยะหรือซากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งตกอยู่กับผู้ผลิตแล้ว ก็ย่อมจะเป็นการลดภาระและรายจ่ายของภาครัฐหรือท้องถิ่นในการบริหารจัดการขยะหรือซากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง

วิเคราะห์หลักความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (หลัก EPR) ภายใต้ร่างกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง

การขยายความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตตามหลัก EPR ก็เพื่อกระตุ้นให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งมีส่วนเข้ามามีบทบาทและหน้าที่โดยตรงเข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการขยะหรือซากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง แม้ว่าในปัจจุบันสหภาพยุโรปและสถาบันทางการเมืองของสหภาพยุโรปพยายามสร้างแนวทางและพัฒนากลไกให้รัฐสมาชิกนำเอาหลัก EPR มาปรับใช้กับการส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของผู้ผลิตในการจัดการขยะหรือซากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งในตลาดยุโรป แต่สถาบันนิติบัญญัติของสหภาพยุโรปเองก็ยังไม่ได้บังคับใช้ร่างกฎหมายเป็นการทั่วไป นั้นหมายความว่า ร่างกฎหมายสหภาพยุโรป

ฉบับนี้จะใช้บังคับได้ก็ต้องผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากสถาบันนิติบัญญัติของสหภาพยุโรปเสียก่อน เหตุนี้เองหากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องการนำหลัก EPR ไปใช้ขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งในขณะนี้ ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศต้องตรากฎหมายเพื่อกำหนดให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งหันมาปรับเปลี่ยนตนเองให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการขยะหรือซากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งอันจะเป็นประโยชน์ต่อการลดปริมาณขยะหรือซากพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

อนึ่ง การนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาปรับใช้ภายใต้หลัก EPR เช่นว่านี้มาใช้ในสหภาพยุโรปในอนาคต ก็อาจทำให้ราคาของผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งในท้องตลาดยุโรปสูงขึ้น เนื่องจากราคาผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งจำต้องสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงจากการที่ผู้ผลิตต้องรับภาระใช้จ่ายเงินหรือมีหน้าที่ใช้เงินลงทุนเพื่อให้ตนเข้ามามีส่วนร่วมตามกฎหมายในการบริหารจัดการผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของต้นทุนภายนอก (external costs) เกี่ยวกับการจัดการขยะหรือซากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งที่อาจไม่ได้ถูกนำมารวมเอาไว้ในราคาของผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งที่วางขายในท้องตลาดยุโรป แม้ว่าแนวคิดภายใต้หลัก EPR ในร่างกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งจะเป็นแนวคิดที่สร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งที่ตนได้ผลิตและวางขายในท้องตลาด แต่การปฏิบัติตามหลัก EPR อาจกระทบต่อผู้บริโภคที่ต้องซื้อผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งในราคาสูงขึ้นหรือในราคาเท่าเดิมแต่ได้ปริมาณน้อยลง ในทางกลับกันหากสินค้าผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งมีราคาสูงขึ้น ผู้ผลิตอาจเลือกที่จะเก็บผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งที่ยังพอใช้นำเอามาใช้ซ้ำได้เอาไว้ แล้วนำเอามาใช้ซ้ำในชีวิตประจำวันอีกครั้งหนึ่ง (หรืออีกหลายครั้ง)

นอกจากนี้การขยายความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตตามหลัก EPR ย่อมทำให้ผู้ผลิตต้องหันมาลงทุนเพื่อทำกิจกรรมสนับสนุนส่งเสริมการจัดการขยะหรือซากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งภายหลังจากที่ผู้บริโภคได้ใช้ประโยชน์เสร็จสิ้นหรือเลิกใช้งานผลิตภัณฑ์ดังกล่าวแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรีไซเคิล การบำบัด การกำจัดขยะหรือซากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง ในขณะเดียวกันผู้ผลิตอาจหันมาเลือกใช้วัสดุหรือปรับเปลี่ยนรูปแบบผลิตภัณฑ์ที่ตนวางจำหน่ายในท้องตลาดให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น นั่นหมายความว่าผู้บริโภคเองย่อมมีโอกาสที่จะเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมที่ผลิตมาทดแทนผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งในท้องตลาดยุโรปมากขึ้นด้วย

บทสรุป

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ร่างกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งได้ให้ความสำคัญกับการนำเอาหลักความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (หลัก EPR) มาปรับใช้กับการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งได้เข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการขยะหรือซากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง ผ่านการสร้างวงจรหรือกระบวนการเฉพาะสำหรับการบริหารจัดการขยะหรือซากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง ซึ่งผู้ผลิตเองสามารถเข้ามามีบทบาทหน้าที่สำคัญในวงจรหรือกระบวนการดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลัก EPR กำหนดเป้าหมายสำคัญให้ผู้ผลิตเข้ามามีบทบาทหน้าที่สำคัญในการลดขยะหรือซากพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งในตลาดยุโรป ในขณะเดียวกันประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปก็จะต้องออกมาตรการมาส่งเสริมสนับสนุนให้การนำเอาหลัก EPR ภายใต้อาณัติของสหภาพยุโรปดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล โดยที่รัฐบาลของประเทศสมาชิกอาจสร้างมาตรการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคหันมาเข้าร่วมกิจกรรมในวงจรหรือกระบวนการบริหารจัดการขยะหรือซากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง ในขณะเดียวกันการปฏิบัติตามหลัก EPR อาจมีแนวโน้มที่ทำให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งต้องหันมาสร้างความตระหนักและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับโทษภัยและความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม แล้วมีส่วนเข้ามาเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านผลิตภัณฑ์กับสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนได้รับรู้มากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจมีแนวโน้มในทำนองที่ว่าผู้ผลิตอาจนำเสนอข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขต่อประชาชนเพื่อลดปริมาณขยะหรือซากผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งในท้องตลาด ควบคู่ไปกับการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ทางเลือกที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมที่ผู้ผลิตได้จำหน่ายหรือวางขายในท้องตลาด ในอนาคตเมื่อร่างกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายสหภาพยุโรปแล้ว ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปก็จะมีทิศทางในการสร้างกลไกและขับเคลื่อนการลดปริมาณขยะพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งหากประเทศสมาชิกอนุวัติการกฎหมายให้เป็นไปตามกฎหมายสหภาพยุโรป ก็ย่อมสามารถทำให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปมีกลไกหรือกระบวนการส่งเสริมบทบาทหน้าที่ของผู้ผลิตในการลดปริมาณขยะหรือซากพลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้งให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

บรรณานุกรม

- Bengtsson, M., Hotta, Y., Hayashi, S. & Akenji, L. (2010). **Policy Tools for Sustainable Materials Management: Applications in Asia** (IGES Discussion paper SCP 2010-001). Kanagawa: Institute for Global Environmental Strategies.
- Copello de Souza, Larissa. (2019). **Unfolding the Single-Use Plastics Directive: Policy Briefing**. Brussels: Zero Waste Europe.
- Cyclos GmbH. (2019). **Legal Framework Study of Extended Producer Responsibility (EPR)**. Osnabrück: Cyclos GmbH.
- European Commission. (2018). **A European Strategy for Plastics in a Circular Economy**. Brussels: European Commission.
- _____. (2018). **A Strong and Sustainable European Plastics Industry**. Brussels: European Commission.
- _____. (2018). **A Plastics Strategy to Protect Europe's Citizens and the Environment**. Brussels: European Commission.
- _____. (2018). **Commission Staff Working Document Impact Assessment Reducing Marine Litter: Action on Single use Plastics and Fishing Gear**. Brussels: European Commission.
- _____. (2018). **EU Leading Global Action - a European Strategy for Plastics in a Circular Economy**. Brussels: European Commission.
- _____. (2018). **Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Reduction of the Impact of Certain Plastic Products on the Environment**. Brussels: European Commission.
- _____. (2018). **Turning Today's Challenges Into Opportunities - a European Strategy for Plastics in a Circular Economy**. Brussels: European Commission.
- _____. (2019). **Commission Staff Working Document Sustainable Products in a Circular Economy - Towards an EU Product Policy Framework Contributing to the Circular Economy**. Brussels: European Commission.
- European Environment Agency. (2019). **Preventing Plastic Waste in Europe (EEA Report No 02/2019)**. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- Hilton, M., Sherrington, C., McCarthy, A. & Börkey, P. (2019). **Extended Producer Responsibility (EPR) and the Impact of Online Sales–Environment Working Paper N° 142**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Hogg, D., Sherrington, C., Papineschi, J., Hilton, M., Massie, A. & Jones, P. (2020). **Study to Support Preparation of the Commission’s Guidance for Extended Producer Responsibility Schemes**. Bristol: Eunomia Research & Consulting Ltd.
- Mederake, L. & Knoblauch, D. (2019). Shaping EU Plastic Policies: The Role of Public Health vs. Environmental Arguments. **International Journal of Environmental Research and Public Health**. 16 (20) :3928.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016). **Extended Producer Responsibility: Guidance for Efficient Waste Management**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- _____. (2016). **Extended Producer Responsibility-Updated Guidance for Efficient Waste Management**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Rethink Plastic Alliance. (2019). **Moving Away from Single-Use: Guide for National Decision Makers to Implement the Single-Use Plastics Directive**. Brussels: Rethink Plastic alliance,
- United Nations Environment Programme. (2008). **Single-Use Plastics: A Roadmap for Sustainability**. Nairobi: United Nations Environment Programme.
- Watkins, E., Gionfra, S., Schweitzer, J. P., Pantzar, M., Janssens, C. & Brink, P. T. (2017). **EPR in the EU Plastics Strategy and the Circular Economy: A Focus on Plastic Packaging**. Brussels: Institute for European Environmental Policy.
- World Wide Fund for Nature. (2020). **Plastic Packaging in Southeast Asia and China**. Gland: World Wide Fund for Nature.