

กฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนและการจัดการขยะพลาสติกของ สาธารณรัฐฝรั่งเศส: การวิเคราะห์เชิงกฎหมายและบทเรียนเชิง นโยบายสำหรับประเทศไทย

Circular Economy Law and Plastic Waste Management in France: Legal Analysis and Policy Lessons for Thailand

กฤตย ธาดาบดินทร์¹, สัจจิตรา วาสนาดำรงดี^{2,*}

Kitaya Thadabodin¹, Sujitra Vassanadumrongdee^{2,*}

¹ นักวิจัยอิสระ

² สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ Independent researcher

² Sustainable Environment Research Institute, Chulalongkorn University

* Email: Sujitra20@gmail.com

ส่งต้นฉบับบทความ : 24 เม.ย. 69 / ส่งบทความฉบับแก้ไข : 1 มิ.ย. 69 / ตอบรับให้เผยแพร่ : 10 มิ.ย. 69 / เผยแพร่ : 24 มิ.ย. 69

การอ้างอิง: กฤตย ธาดาบดินทร์ และสัจจิตรา วาสนาดำรงดี (2569). กฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนและการจัดการขยะพลาสติกของสาธารณรัฐฝรั่งเศส: การวิเคราะห์เชิงกฎหมายและบทเรียนเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทย. สิ่งแวดล้อมไทย, ปีที่ 30 (ฉบับที่ 1).

<https://doi.org/10.35762/TE.2569001>

บทคัดย่อ

บทความนี้วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระบบกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนและการจัดการขยะพลาสติกของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยใช้วิธีวิจัยเชิงกฎหมาย (Doctrinal legal research) ร่วมกับการวิเคราะห์เชิงนโยบายศึกษาจากประมวลกฎหมายที่เกี่ยวข้องของฝรั่งเศส กฎหมายต่อต้านขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน (Loi AGEC ค.ศ. 2020) และระบบความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) ผลการศึกษาพบว่า ฝรั่งเศสได้พัฒนากฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนที่มีลักษณะบูรณาการสูง ครอบคลุมตั้งแต่การออกแบบผลิตภัณฑ์ (Eco-design) ดัชนีความสามารถในการซ่อมแซม (Repairability index) ดัชนีความทนทาน (Durability index) ไปจนถึงการห้ามทำลายสินค้าคงคลัง และการกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณผูกพันทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายยังเผชิญความท้าทายในบางส่วน บทความเสนอบทเรียนสำหรับประเทศไทยใน 6 ด้าน ได้แก่ การจัดทำกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนเชิงบูรณาการ การกำหนดเป้าหมายผูกพันทางกฎหมาย การพัฒนาระบบ EPR ที่มีการกำกับดูแลที่ดี การสร้างกลไกสถาบันเฉพาะ การออกแบบเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมและการสร้างการมีส่วนร่วมของสาธารณะ

คำสำคัญ : เศรษฐกิจหมุนเวียน; ขยะพลาสติก; กฎหมายสิ่งแวดล้อม; ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต; ฝรั่งเศส; ประเทศไทย

Abstract

This article presents a comparative analysis of the circular economy legal system and plastic waste management of the French Republic, employing doctrinal legal research in conjunction with policy analysis. The study examines relevant French codes and legislation, the Anti-Waste Law for a Circular Economy (Loi AGECE, 2020), and the Extended Producer Responsibility (EPR) system. The findings reveal that France has developed a highly integrated circular economy legal framework, encompassing product eco-design, a reparability index, a durability index, a prohibition on the destruction of unsold goods, and legally binding quantitative targets. Nevertheless, enforcement still faces certain challenges. The article proposes six lessons for Thailand: (1) enacting integrated circular economy legislation, (2) establishing legally binding targets, (3) developing a well-governed EPR system, (4) creating dedicated institutional mechanisms, (5) designing appropriate economic instruments, and (6) building meaningful public participation.

Keyword: Circular economy; Plastic waste; Environmental law; Extended producer responsibility; France, Thailand

1. บทนำ

ปัญหาขยะพลาสติกได้กลายเป็นวิกฤตสิ่งแวดล้อมระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ สุขภาพมนุษย์ และเศรษฐกิจ ในปี ค.ศ. 2023 การผลิตพลาสติกทั่วโลกมีปริมาณสูงถึง 415–436 ล้านตัน และขยะพลาสติกทั่วโลกเพิ่มขึ้นกว่าเจ็ดเท่าในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา โดยคาดการณ์ว่าจะเพิ่มขึ้นเกือบสามเท่าภายในปี ค.ศ. 2060 (UNCTAD, 2025) ปัจจุบันพลาสติกรั่วไหลสู่แหล่งน้ำทั่วโลกราว 19–23 ล้านตันต่อปี (UNEP, 2023) และมีเพียงไม่ถึงร้อยละ 10 ของพลาสติกที่เคยผลิตได้รับการรีไซเคิล ขณะที่ร้อยละ 75 กลายเป็นขยะในสิ่งแวดล้อม

แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy) ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในฐานะกรอบนโยบายสำคัญในการเปลี่ยนผ่านจากระบบเศรษฐกิจเส้นตรง (Linear economy) “ผลิต-ใช้-ทิ้ง” ไปสู่ระบบที่ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและลดของเสีย สาธารณรัฐฝรั่งเศสถือเป็นประเทศผู้นำในการผลักดันกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนในระดับชาติ โดยตรากฎหมายที่เป็นครั้งแรกของโลกหลายฉบับ เช่น การห้ามทำลายสินค้าคงคลังที่ขายไม่ออก และการบังคับใช้ดัชนีความสามารถในการซ่อมแซมสินค้า (Plastics Action Centre, n.d.)

สำหรับประเทศไทย ข้อมูลในปี ค.ศ. 2023 ชี้ว่าผลิตขยะพลาสติกมากกว่า 3.2 ล้านตันต่อปี คิดเป็นราว 44.8 กิโลกรัมต่อคน ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยโลกที่ 31.9 กิโลกรัมต่อคนอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีขยะพลาสติกที่ถูกจัดการไม่เหมาะสมราว 1.48 ล้านตัน หรือร้อยละ 46 (SWITCH-Asia, 2024) และจัดอยู่ในอันดับที่ 6 ของโลกในแง่ปริมาณขยะพลาสติกที่รั่วไหลสู่มหาสมุทร (CleanHub, 2024) ขณะที่โครงสร้างกฎหมายไทยยังคงเน้น

การจัดการของเสียปลายทางมากกว่าการกำกับวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ต้นทาง การศึกษากฎหมายฝรั่งเศสจึงมีความสำคัญเชิงนโยบายและกฎหมายอย่างยิ่ง

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้: (1) วิเคราะห์พัฒนาการและโครงสร้างกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนของฝรั่งเศส (2) วิเคราะห์กลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะพลาสติกทั้งในมิติต้นทาง กลางทาง และปลายทาง (3) ประเมินการบังคับใช้กฎหมาย ข้อจำกัด และความท้าทาย และ (4) ถอดบทเรียนเชิงนโยบายและกฎหมายที่เป็นรูปธรรมสำหรับประเทศไทย โดยใช้วิธีวิจัยเชิงกฎหมาย (Doctrinal legal research) ร่วมกับการวิเคราะห์เชิงนโยบายเปรียบเทียบ

2. พัฒนาการทางกฎหมายของฝรั่งเศส: จากเส้นตรงสู่วงกลม

2.1 บริบทและปัญหาที่นำไปสู่การปฏิรูป

ฝรั่งเศสเคยใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเส้นตรงตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดปัญหาขยะสะสมจากสถิติปี ค.ศ. 2016 ฝรั่งเศสมีการผลิตขยะต่อหัวสูงถึง 4.6 ตันต่อคนต่อปี ขณะที่ขยะพลาสติกกว่า 80,000 ตันหลุดรอดออกสู่สิ่งแวดล้อม และกว่า 10,000 ตันไหลลงสู่ทะเลเมดิเตอร์เรเนียน อัตราการรีไซเคิลบรรจุภัณฑ์พลาสติกอยู่ที่เพียงร้อยละ 20 ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยสหภาพยุโรปที่ร้อยละ 30 (Ellen MacArthur Foundation, 2021) ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนความจำเป็นเร่งด่วนในการปฏิรูประบบกฎหมาย

2.2 พัฒนาการทางกฎหมาย: จากการกำจัดขยะสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน

ฝรั่งเศสพัฒนากฎหมายด้านการจัดการขยะมาเป็นลำดับ โดยเริ่มจาก Law No. 75-633 of 15 July 1975 ว่าด้วยการกำจัดขยะและการนำวัสดุกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่บรรจุหลักการ EPR ไว้ในระดับนิติบัญญัติ ต่อมาใน Law No. 92-646 of 13 July 1992 (Barnier Law) มีการห้ามฝังกลบขยะที่ไม่ได้รับการบำบัดและนำหลัก EPR ไปใช้จริงกับขยะครัวเรือน จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นในช่วงกระบวนการปฏิรูปนโยบายสิ่งแวดล้อมครั้งใหญ่ หรือที่เรียกว่า Grenelle Environnement ปี 2007-2009 ซึ่งนำไปสู่การออกกฎหมาย Law No. 2009-967 of 3 August 2009 (Grenelle I) ที่กำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณระดับชาติ และสุดท้ายคือ Loi AGEC ปี 2020 อันเป็นจุดสูงสุดของการปฏิรูปเชิงระบบ

ตารางที่ 1 พัฒนาการทางกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนของฝรั่งเศส

ปี ค.ศ.	กฎหมาย/นโยบาย	ความสำคัญ
1975	Law No.75-633	กฎหมายขยะฉบับแรก; บัญญัติหลัก EPR ครั้งแรก
1992	Law No. 92-646 of 13 July 1992 (Barnier Law)	ห้ามฝังกลบขยะที่ไม่ผ่านการบำบัด; นำหลัก EPR สู่ภาคปฏิบัติ
2000	Code de l'environnement	รวบรวมกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งหมดในประมวลกฎหมายเดียว
2009	Grenelle I Law	กำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณด้านขยะและรีไซเคิลระดับชาติ

ตารางที่ 1 พัฒนาการทางกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนของฝรั่งเศส (ต่อ)

ปี ค.ศ.	กฎหมาย/นโยบาย	ความสำคัญ
2015	Law No. 2015-992 of 17 August 2015 on energy transition for green growth	กฎหมายแม่บทด้านการลดขยะและรีไซเคิล กำหนดเป้าหมายลดขยะฝังกลบร้อยละ 50 และเพิ่มการรีไซเคิลโดยรวมเป็นร้อยละ 55 ภายในปี 2020 และร้อยละ 65 ภายในปี 2025
2016	Law No. 2016-138 of 11 February 2016 on fighting food waste (Loi Garot)	ห้ามซูเปอร์มาร์เก็ตที่มีพื้นที่เกิน 400 ตร.ม. ทำลายอาหารที่ยังรับประทานได้ กำหนดให้บริจาคหรือรีไซเคิลแทน โทษปรับสูงสุด 75,000 ยูโรหรือจำคุก 2 ปี
2018	Feuille de route CE	แผนปฏิบัติการ 50 มาตรการสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน ครอบคลุมการลดขยะ เพิ่มการรีไซเคิล และนวัตกรรมระบบหมุนเวียน
2020	Law No. 2020-105 of 10 February 2020 (Loi AGEC)	การปฏิรูประบบที่สมบูรณ์; กำกับวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ทั้งหมด

ที่มา: รวบรวมจากเอกสารกฎหมายของฝรั่งเศส

3. วิเคราะห์โครงสร้างกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนของฝรั่งเศส

กฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนของฝรั่งเศสมีลักษณะเป็น “ระบบกฎหมายบูรณาการ” ที่กำกับดูแลทุกขั้นตอนของวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ ตั้งแต่การออกแบบ การผลิต การจัดจำหน่าย การบริโภค ไปจนถึงการจัดการของเสียหลังการบริโภค โดยสามารถจำแนกออกเป็นสามชั้นหลัก ได้แก่ การจัดการที่ต้นทาง กลางทาง และปลายทาง

3.1 การจัดการที่ต้นทาง: มาตรการด้านการออกแบบผลิตภัณฑ์

3.1.1 แผนการป้องกันและการออกแบบเชิงนิเวศ (Prevention and Eco-design Plan)

มาตรา L.541-10-12 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ผู้ผลิตในระบบ EPR ต้องจัดทำและดำเนินการตามแผนการป้องกันและการออกแบบเชิงนิเวศ โดยมีวัตถุประสงค์หลักสามประการ ได้แก่ (1) ลดการใช้ทรัพยากรที่ไม่สามารถหมุนเวียนได้ (2) เพิ่มสัดส่วนการใช้วัสดุรีไซเคิล และ (3) เพิ่มความสามารถในการรีไซเคิลของผลิตภัณฑ์ กฎหมายกำหนดให้ทบทวนแผนทุก 5 ปี และต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ ทั้งนี้ หากผู้ผลิตไม่ปฏิบัติตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมมีอำนาจสั่งค่าปรับทางปกครองสูงสุด 7,500 ยูโรต่อหน่วยผลิตภัณฑ์สำหรับนิติบุคคล และค่าปรับรายวันสูงสุด 20,000 ยูโรต่อวัน ตามมาตรา L.541-9-5

3.1.2 ดัชนีความสามารถในการซ่อมแซม (Repairability Index) และดัชนีความทนทาน (Durability Index)

ฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกของโลกที่บังคับใช้ดัชนีความสามารถในการซ่อมแซมสำหรับผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ โดยมาตรา L.541-9-2 กำหนดให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าต้องแสดงข้อมูลดัชนีนี้ต่อผู้บริโภค คะแนนดัชนีมีค่าระหว่าง 0-10 คำนวณจาก 5 เกณฑ์หลัก ได้แก่ (1) ระยะเวลาการให้บริการเอกสารทางเทคนิค (2) ความง่ายในการถอดแยกชิ้นส่วน (3) ระยะเวลาความพร้อมของอะไหล่ (4) อัตราส่วนราคาอะไหล่ต่อราคา

อุปกรณ์ และ (5) เกณฑ์เฉพาะตามประเภทผลิตภัณฑ์ ณ ปัจจุบัน บังคับใช้กับสินค้า 10 ชนิด ครอบคลุม สมาร์ทโฟน แล็ปท็อป เครื่องดูดฝุ่น เครื่องล้างจาน และอื่น ๆ ต่อมา ฝรั่งเศสได้พัฒนาดัชนีความทนทาน (Durability Index) เพื่อทดแทนดัชนีซ่อมแซม ตามมาตรา R.541-215 โดยคำนวณจาก 2-3 ด้าน ได้แก่ คะแนนซ่อมแซม คะแนนความเชื่อถือได้ และคะแนนการอัปเดตซอฟต์แวร์ ปัจจุบันบังคับใช้กับโทรทัศน์และ เครื่องซักผ้าแล้ว

3.1.3 การห้ามออกแบบสินค้าให้หมดอายุชั้ยก่อนเวลาอันควรโดยเจตนา (Planned Obsolescence)

มาตรา L441-2 แห่งประมวลกฎหมายผู้บริโภคกำหนดให้การออกแบบสินค้าให้หมดอายุชั้ยก่อนเวลาอันควรโดยเจตนา เป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมาย ผู้กระทำผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีและปรับสูงสุด 300,000 ยูโร หรือร้อยละห้าของรายได้เฉลี่ยสามปีหากได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น ตามมาตรา L454-6 มาตรการนี้ถือเป็นครั้งแรกในโลกที่กำหนดโทษทางอาญาสำหรับพฤติกรรมดังกล่าว

3.1.4 ข้อกำหนดด้านบรรจุภัณฑ์และวัสดุรีไซเคิล

มาตรา R543-44-2 กำหนดให้บรรจุภัณฑ์ต้องออกแบบให้สามารถนำกลับคืนสู่ระบบได้อย่างน้อยหนึ่งรูปแบบ ได้แก่ การใช้ซ้ำ การรีไซเคิล การผลิตพลังงาน หรือการย่อยสลายทางชีวภาพ ขณะที่มาตรา L541-9-II กำหนดอัตราขั้นต่ำของวัสดุรีไซเคิลในผลิตภัณฑ์บางประเภท เช่น Decree No. 2021-1610 กำหนดให้ขวดเครื่องดื่ม PET ต้องมีส่วนผสมพลาสติกรีไซเคิลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ภายในปี 2025 และร้อยละ 30 ภายในปี 2030

3.2 การจัดการที่กลางทาง: มาตรการด้านการจัดจำหน่ายและการบริโภค

3.2.1 ห้ามทำลายสินค้าคงคลังที่จำหน่ายไม่ออก

มาตรา L541-15-8 ถือเป็นมาตรการที่เป็นครั้งแรกของโลก โดยห้ามมิให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้าและผู้จัดจำหน่ายสินค้าที่ไม่ใช่อาหารทำลายสินค้าคงคลังที่ขายไม่ออก สินค้าต้องถูกนำไปใช้ซ้ำโดยเฉพาะการบริจาค แก่องค์กรต่อต้านความยากจนหรือนำไปรีไซเคิล มาตรการนี้มีเป้าประสงค์ที่ปรับเปลี่ยนวิถีปฏิบัติของบริษัท แพชั่นและสินค้าฟุ่มเฟือยที่มักจะทำลายสินค้าของตนแทนการลดราคาสินค้า

3.2.2 การห้ามใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว

มาตรา L541-15-10 เป็นการกำหนดการห้ามใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวตามระยะเวลาแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้เกิดการปรับตัวตามระยะเวลา ได้แก่ ถุงพลาสติก ณ จุดขาย (2016) แก้วและจานสำหรับโต๊ะอาหาร (2020) หลอดดูด ไม้คนเครื่องดื่ม ถ้วยโฟม (2021) การห้ามร้านค้าห่อผักผลไม้ด้วยพลาสติก (2022) การห้ามร้านอาหารเสิร์ฟในภาชนะใช้ครั้งเดียว (2023) และการห้ามใช้บรรจุภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวในโรงเรียนและโรงพยาบาล (2025)

3.2.3 สิทธิผู้บริโภคและการให้ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม

กฎหมายกำหนดให้ผู้ผลิตต้องแจ้งข้อมูล “คุณลักษณะและคุณภาพด้านสิ่งแวดล้อม” (Environmental Qualities and Characteristics: EQC) ต่อผู้บริโภค ตามมาตรา L.541-9-1 ครอบคลุมข้อมูลเรื่องการใช้วัสดุ

รีไซเคิล ความทนทาน การซ่อมแซมได้ การนำกลับมาใช้ใหม่ และการมีสารอันตราย โดยต้องเข้าถึงได้ผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบที่ประมวลผลอัตโนมัติได้ ฝาฝืนมีโทษปรับทางปกครองสูงสุด 15,000 ยูโร สำหรับนิติบุคคล และปรับไม่เกิน 3,000 ยูโร สำหรับบุคคลธรรมดา

3.2.4 ข้อกำหนดการใช้อะไหล่จากเศรษฐกิจหมุนเวียน

มาตรา L224-109 แห่งประมวลกฎหมายผู้บริโภคกำหนดให้ผู้ให้บริการซ่อมแซมเครื่องใช้ไฟฟ้า โทรศัพท์ และอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ต้องเสนอทางเลือกการใช้ “อะไหล่จากเศรษฐกิจหมุนเวียน” (ชิ้นส่วนที่ผ่านการเตรียมการเพื่อนำกลับมาใช้ซ้ำ) ให้กับลูกค้า นอกจากนี้ มาตรา L441-3 ยังห้ามมิให้ผู้ผลิตใช้เทคนิคใด ๆ รวมถึงซอฟต์แวร์ที่จงใจทำให้ซ่อมแซมอุปกรณ์ไม่ได้

3.2.5 ข้อกำหนดการจำหน่ายชิ้นส่วนอะไหล่ การอัปเดตของซอฟต์แวร์ และรับรองการใช้งานต่อเนื่อง

ฝรั่งเศสกำหนดกรอบกฎหมายเพื่อยืดอายุการใช้งานของสินค้าและคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในมิติของสินค้าที่จับต้องได้และสินค้าดิจิทัล โดยมาตรา L.111-4 แห่งประมวลกฎหมายผู้บริโภคนำให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับความพร้อมของชิ้นส่วนอะไหล่ที่จำเป็นต่อการใช้งานสินค้าแก่ผู้ขาย และผู้ขายต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อผู้บริโภคก่อนทำสัญญา พร้อมยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรเมื่อมีการซื้อขายสินค้า ทั้งนี้ สำหรับสินค้าบางกลุ่ม กฎหมายยังกำหนดให้ต้องมีอะไหล่พร้อมจำหน่ายต่อเนื่องอย่างน้อย 5 ปี และในบางประเภทอาจยาวถึง 7 หรือ 10 ปีตามลักษณะสินค้า ขณะเดียวกัน มาตรา L.224-25-25 และ L.224-25-26 วางหลักให้ผู้ประกอบการด้านเนื้อหาหรือบริการดิจิทัลต้องแจ้งและส่งมอบการอัปเดตที่จำเป็นต่อการใช้งาน ความสอดคล้องของสินค้าและบริการตลอดระยะเวลาที่ผู้บริโภคสามารถคาดหมายได้อย่างสมเหตุสมผล และกำหนดเงื่อนไขสำหรับการอัปเดตที่ไม่จำเป็นโดยเน้นความชัดเจน การแจ้งล่วงหน้า และสิทธิของผู้บริโภคในการปฏิเสธการอัปเดตที่กระทบต่อการใช้งาน

3.3 การจัดการที่ปลายทาง: ระบบ EPR และการจัดการของเสีย

3.3.1 โครงสร้างระบบ EPR ของฝรั่งเศส

ระบบความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (EPR) ของฝรั่งเศสถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม บรรพ 5 หมวด 4 มาตรา L541-1 ถึง L542-14 โดยมาตรา L541-10 กำหนดให้ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบตลอดวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ ดำเนินการผ่านองค์กรรับผิดชอบผู้ผลิต (PRO / éco-organismes) ที่ต้องได้รับการรับรองจากรัฐ มีวาระสูงสุด 6 ปี และต้องผ่านการตรวจสอบอิสระทุก 2 ปี ระบบครอบคลุมผลิตภัณฑ์หลายประเภท ได้แก่ บรรจุภัณฑ์ เครื่องใช้ไฟฟ้า กระดาษ สิ่งทอ เฟอร์นิเจอร์ ผลิตภัณฑ์ยาสูบ ของเล่น และวัสดุก่อสร้าง

3.3.2 กลไกการปรับอัตราค่าธรรมเนียมตามผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Eco-modulation): แรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์

กลไกสำคัญที่ทำให้ EPR ของฝรั่งเศสโดดเด่นกว่าประเทศอื่นคือระบบกลไกการปรับอัตราค่าธรรมเนียมตามผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือ eco-modulation ตามมาตรา L541-10-3 ซึ่งกำหนดให้ค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม (Eco-contribution) ที่ผู้ผลิตชำระให้ PRO ถูกปรับเปลี่ยนตามระดับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์ กล่าวคือ ผลิตภัณฑ์ที่ใช้วัสดุรีไซเคิลสูง ซ่อมได้ง่าย หรือออกแบบเชิงนิเวศจะได้รับ “โบนัส” ลดค่าธรรมเนียม ขณะที่ผลิตภัณฑ์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสูงจะถูกเรียกเก็บ “บทลงโทษ” เพิ่มเติม โบนัสอาจมีมูลค่าสูงกว่าร้อยละ 10 ของราคาขายผลิตภัณฑ์

3.3.3 กองทุนสนับสนุนการซ่อมแซมและการนำกลับมาใช้ซ้ำ

มาตรา L541-10-4 กำหนดให้ PRO จัดตั้งกองทุนสนับสนุนค่าซ่อมแซมผลิตภัณฑ์ของผู้บริโภค โดยให้มีการดำเนินการซ่อมแซมโดยผู้ให้บริการที่ได้รับรอง (“Bonus Réparation”) ขณะที่มาตรา L541-10-5 กำหนดให้ต้องจัดสรรไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของค่าธรรมเนียมเพื่อสนับสนุนการใช้ซ้ำ กองทุนเหล่านี้เชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจเพื่อสังคม

3.3.4 โครงสร้างการจัดการขยะระดับพื้นที่

ระบบการจัดการขยะระดับท้องถิ่นในฝรั่งเศสมีลักษณะกระจายอำนาจและเชื่อมโยงกันหลายระดับ สำหรับเทศบาลมีหน้าที่จัดเก็บขยะครัวเรือนตามมาตรา L2224-13 แห่งประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส ขณะเดียวกัน มาตรา L.2224-16 ให้อำนาจนายกเทศมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์การคัดแยกและการเก็บรวบรวมขยะตามประเภทของขยะ ส่วนในระดับภูมิภาค มาตรา L.541-13 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดให้แต่ละแคว้นต้องจัดทำแผนการป้องกันและจัดการขยะระดับภูมิภาค และต้องมีการทบทวนแผนดังกล่าวเป็นระยะทุก 6 ปี

4. เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และกลไกการมีส่วนร่วม

ฝรั่งเศสไม่ได้ใช้เพียงมาตรการทางกฎหมายเพื่อการกำกับควบคุมการจัดการขยะพลาสติก หากแต่ใช้ทั้ง “เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์” และ “กลไกการมีส่วนร่วม” มาช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ผลิต ผู้บริโภค และหน่วยงานรัฐให้สอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนและหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) เพื่อให้เกิดการรับผิดชอบต้นทุนที่แท้จริงของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เครื่องมือและกลไกสำคัญที่นำมาใช้มีดังนี้

4.1 ภาษีสิ่งแวดล้อม (TGAP)

ฝรั่งเศสจัดเก็บภาษีทั่วไปสำหรับกิจกรรมที่ก่อมลพิษ (Taxe Générale sur les Activités Polluantes: TGAP) ภายใต้ประมวลกฎหมายศุลกากร Code des douanes มาตรา 266 sexies โดยจัดเก็บกับผู้รับขยะ ผู้ส่งขยะไปต่างประเทศและผู้ดำเนินกิจกรรมที่ก่อมลพิษ การปรับโครงสร้าง TGAP เพื่อให้การ

รีไซเคิลมีต้นทุนต่ำกว่าการกำจัดเป็นกลไกเศรษฐศาสตร์สำคัญ โดยลด VAT เหลือร้อยละ 5.5 สำหรับบริการแยกขยะและรีไซเคิล

4.2 ระบบมัดจำคืนเงิน (Deposit-Refund System)

มาตรา L541-10-11 เปิดทางให้ใช้ระบบมัดจำคืนเงินหากการเก็บรวบรวมและรีไซเคิลยังไม่บรรลุเป้าหมาย เช่น อัตราการเก็บรวบรวมขวดพลาสติกต้องถึงร้อยละ 77 ภายในปี 2025 และร้อยละ 90 ภายในปี 2029 ระบบนี้ผู้บริโภคจ่าย “เงินมัดจำ” เมื่อซื้อสินค้า และได้คืนเมื่อส่งคืนบรรจุภัณฑ์

4.3 กลไกการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

Law AGEC มาตรา 58 กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องจัดซื้อสินค้าที่มาจากหรือนำกลับมาใช้ซ้ำหรือประกอบด้วยวัสดุรีไซเคิล ในสัดส่วนขั้นต่ำตั้งแต่ร้อยละ 20-100 โดยคำนวณจากมูลค่าการจัดซื้อประจำปีของสินค้าแต่ละประเภทแล้วแต่ประเภทสินค้า ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม 2021 กลไกนี้ใช้อำนาจซื้อของภาครัฐ (ร้อยละ 15 ของ GDP) เป็นตัวขับเคลื่อนตลาดสินค้าหมุนเวียน

4.4 การมีส่วนร่วมของสาธารณะและประชาสังคม

ฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในทุกกระดับ กระบวนการ Grenelle Environnement เป็นตัวอย่างสำคัญของการปรึกษาหารือสาธารณะก่อนตรากฎหมาย องค์กรอย่าง Zero Waste France มีบทบาทในการผลักดันนโยบาย ให้ข้อมูลประชาชนและสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมาย (Zero Waste France, 2018) กระทรวงศึกษาธิการได้บรรจุแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนในหลักสูตรตั้งแต่ระดับประถมผ่านโครงการฉลาก E3D (Établissement en démarche de développement durable) หรือ “โรงเรียนที่อยู่ในกระบวนการพัฒนายั่งยืนแบบองค์รวม” โดยโรงเรียนต้องดำเนินโครงการการพัฒนาที่ยั่งยืนที่สร้างความต่อเนื่องระหว่างการเรียนการสอน ชีวิตในโรงเรียน การบริหารจัดการอาคารสถานที่และร่วมมือกับภาคีภายนอกรวมถึงองค์กรท้องถิ่น ทั้งนี้ กระบวนการ E3D ครอบคลุมการจัดการน้ำ พลังงาน ขยะ และการลดการสูญเสียอาหาร ดำเนินการในแนวทางบูรณาการข้ามสาขาวิชา ในปี 2025 มีโรงเรียน 15,485 แห่งได้รับฉลาก E3D นี้ (Éducol/Ministère de l'Éducation Nationale, 2025)

5. ประเมินการบังคับใช้กฎหมายและความท้าทาย

5.1 ผลสัมฤทธิ์ที่น่าสนใจ

กฎหมายฝรั่งเศสบรรลุผลสัมฤทธิ์สำคัญหลายประการ ได้แก่ อัตราการหมุนเวียนวัสดุ (Circular material use rate) โดยรวมอยู่ที่ร้อยละ 17.6 ในปี ค.ศ. 2023 สูงกว่าค่าเฉลี่ยสหภาพยุโรปประมาณ 6 จุดเปอร์เซ็นต์ อัตรานี้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 17.5 ในปี 2010 (EEA, 2025) อัตราการรีไซเคิลบรรจุภัณฑ์ครัวเรือนโดยรวมอยู่ที่ร้อยละ 67 ในปี ค.ศ. 2023 โดยมีปริมาณบรรจุภัณฑ์ที่รีไซเคิลรวม 4 ล้านตัน (Circpack by

Veolia, 2025) ประชาชนชาวฝรั่งเศส ร้อยละ 98 สามารถคัดแยกบรรจุภัณฑ์ทุกประเภทได้จากบ้าน หลังจากการปรับปรุงคำแนะนำการคัดแยกขยะ ระบบ EPR ครอบคลุมผลิตภัณฑ์มากกว่า 14 ประเภท และมีการลงทุน 91 ล้านยูโรในปี 2024 เพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานการคัดแยกขยะ (Global Climate Initiatives, 2025) องค์กร ADEME (Agence de la 216 transition écologique) ให้บริการหน่วยงานท้องถิ่น 359 แห่งครอบคลุมประชากร 32.7 ล้านคน และดัชนีซ่อมแซมได้กลายเป็นต้นแบบให้สหภาพยุโรปพัฒนามาตรฐานร่วมกัน

5.2 ความท้าทายและข้อจำกัดสำคัญ

แม้ฝรั่งเศสมีความคืบหน้าในการลดและจัดการขยะในหลายด้าน แต่ผลสัมฤทธิ์ในบางส่วนยังห่างจากเป้าหมายที่กำหนด โดยเฉพาะขยะพลาสติก ฝรั่งเศสมีอัตราการรีไซเคิลพลาสติกในบรรจุภัณฑ์ครัวเรือนอยู่ที่เพียงร้อยละ 27 ในปี 2023 ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยสหภาพยุโรปที่เกือบร้อยละ 40 อย่างมีนัยสำคัญ (Global Climate Initiatives, 2025) ปริมาณขยะครัวเรือนในปี 2022 อยู่ที่ 535 กิโลกรัม/คน สูงกว่าเป้าหมายปี 2030 ที่ 502 กิโลกรัม/คน (EEA, 2025) แม้กฎหมายฝรั่งเศสจะมีกรอบโครงสร้างที่ก้าวหน้า แต่การบังคับใช้ในทางปฏิบัติยังเผชิญความท้าทายสำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก อุปสรรคสำคัญคือแรงต้านจากภาคอุตสาหกรรม เช่น กรณีอุตสาหกรรมอาหารสดที่ล๊อบบี้จนสามารถเลื่อนการแบนพลาสติกห่อผักผลไม้ออกไปได้หลายครั้ง สิ่งนี้สะท้อนว่ากฎหมายจำเป็นต้องมี "กลไกป้องกันการถอยหลัง" (Non-regression) เพื่อปิดช่องโหว่การขอยกเว้นในภายหลัง (CircularPlace, 2023)

แม้แต่ในฝรั่งเศสที่มีกฎหมายความหลากหลายทางชีวภาพ (Loi Biodiversité 2016) ซึ่งระบุหลักการห้ามถดถอยด้านสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน แต่การเลื่อนบังคับใช้กฎหมาย Loi AGEC กลับชี้ให้เห็นว่า หลักการกว้าง ๆ ในกฎหมายแม้อย่างที่มั่นคงจากภาคธุรกิจได้ไม่เพียงพอ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอว่า การออกแบบกฎหมายฉบับใหม่ต้องกำหนดหลักการห้ามถดถอยให้รัดกุมยิ่งขึ้น ทั้งในแง่ของการคงระดับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการวางกระบวนการที่เข้มงวดหากจะมีการขอลือหรือขอยกเว้นใด ๆ

ประการที่สอง ช่องว่างด้านการควบคุมต้นทาง แม้กฎหมายฝรั่งเศสมีการป้องกันการเกิดขยะตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตแต่อาจยังไม่เพียงพอ โดย European Topic Centre on Circular Economy and Resource Use (2022) ชี้ว่าฝรั่งเศสยังมีมาตรการลดขยะที่ต้นทาง (Upstream prevention) ไม่เพียงพอ และในรายงาน EEA (2025) ระบุว่าแนวโน้มปริมาณขยะต่อหัวลดลงช้ากว่าที่คาดหมายซึ่งต้องมีมาตรการลดขยะตั้งแต่การออกแบบผลิตภัณฑ์อย่างเป็นระบบมากขึ้น

ประการที่สาม ความไม่สมดุลในการจัดสรรงบประมาณขององค์กร PRO ซึ่งเป็นองค์กรกลางของผู้ผลิตตามระบบ EPR กล่าวคือ GAIA (2023) พบว่าเงินกองทุน PRO บางส่วนไหลไปส่งเสริมศูนย์ซ่อมของผู้ผลิตมากกว่าผู้ซ่อมอิสระ ส่งผลให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในตลาดซ่อมแซมและขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการส่งเสริมเศรษฐกิจเพื่อสังคม จึงจำเป็นต้องกำกับดูแลการจัดสรรเงินกองทุนให้มีความโปร่งใสและเป็นธรรม

ประการที่สี่ ความเสี่ยงจากการผูกขาดทรัพยากรโดยองค์กร PRO จากรายงานของ GAIA (2023) PRO มีแนวโน้มควบคุมทรัพยากรรีไซเคิลมูลค่าสูงโดยเฉพาะวัสดุที่มีราคาตลาดดี เช่น อะลูมิเนียมและกระดาษ ในขณะที่ผลกระทบของเสียมูลค่าต่ำให้แก่หน่วยงานท้องถิ่น ปัญหานี้ต้องการกฎการแข่งขันและมาตรการความโปร่งใสที่เข้มแข็ง

ประการที่ห้า ความซับซ้อนของระบบ PRO โดย Vernier (2021) ระบุว่าฝรั่งเศสมี PRO ที่ได้รับการรับรองมากกว่า 25 องค์กรในระบบ EPR กว่า 14 ประเภทผลิตภัณฑ์ ความหลากหลายนี้ก่อให้เกิดความซับซ้อนในการกำกับดูแลและยากต่อการประเมินผลเชิงระบบ Josse (2024) ชี้ว่าการออกแบบกำกับดูแลให้เป็นระบบเดียวกันจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการบริหารได้อย่างมีนัยสำคัญประการที่หก การดำเนินการ Eco-modulation ที่ไม่สม่ำเสมอ GAIA (2023) พบว่า PRO บางแห่งไม่ดำเนินการปรับอัตราค่าธรรมเนียมตามระดับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์ตามกำหนดเวลา จนรัฐบาลต้องเข้าแทรกแซงออกแบบระบบเอง กรณีนี้สะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดกรอบเวลาและบทลงโทษที่ชัดเจนเป็นเงื่อนไขสำคัญความสำเร็จของกลไก eco-modulation

6. บทวิเคราะห์เชิงกฎหมาย: ลักษณะโดดเด่นของระบบกฎหมายฝรั่งเศส

6.1 การยกระดับจาก “กฎหมายจัดการขยะ” สู่ “กฎหมายบริหารจัดการตลอดวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์”

วิวัฒนาการที่สำคัญที่สุดของกฎหมายฝรั่งเศสคือการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm shift) จากการมองขยะเป็น “ปัญหาปลายทาง” สู่การกำกับดูแลทรัพยากรตลอดวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ (Lifecycle regulation) กฎหมาย AGEC ไม่ใช่เพียงกฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่เป็น “กฎหมายกำกับผลิตภัณฑ์” (Product-oriented regulation) ที่ขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตตั้งแต่ขั้นออกแบบ แนวคิดนี้สะท้อนอยู่ในมาตรา L110-1-1 ที่กำหนดเป้าหมาย “รอยเท้าทางนิเวศที่เป็นกลาง” (Neutral ecological footprint) และลำดับขั้นการจัดการของเสีย (Waste hierarchy) ที่ให้ความสำคัญกับการป้องกันการเกิดขยะก่อนการจัดการ

6.2 การออกแบบกฎหมายตาม การผสมผสานระหว่างมาตรการบังคับและมาตรการส่งเสริม

ฝรั่งเศสออกแบบกฎหมายโดยใช้มาตรการทั้งสองประเภทควบคู่กัน ในด้านมาตรการบังคับ กฎหมายกำหนดข้อห้ามที่ชัดเจน (เช่น ห้ามทำลายสินค้า ห้ามพลาสติกใช้ครั้งเดียว) พร้อมบทลงโทษทั้งทางปกครองและอาญา ในด้านมาตรการส่งเสริม กฎหมายสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ (Eco-modulation ที่มีทั้งโบนัสและบทลงโทษ) และจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการซ่อมแซมและการใช้ซ้ำ การออกแบบสองมิตินี้ทำให้ผู้ผลิตเลือกทำสิ่งที่ถูกต้องโดยสมัครใจเพราะมีประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

6.3 การกระจายความรับผิดชอบในการบริหารและการตัดสินใจเชิงนโยบายที่มีความร่วมมือหลายระดับ (Multi-level Governance)

กฎหมายฝรั่งเศสวางบทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับอย่างชัดเจน รัฐบาลกลางกำหนดนโยบายและเป้าหมาย หน่วยงานระดับภูมิภาคจัดทำแผนระดับพื้นที่ เทศบาลดำเนินการเก็บรวบรวมและบังคับใช้ PRO รับผิดชอบการจัดการขยะตามประเภทสินค้า และ ADEME ทำหน้าที่สนับสนุนทางเทคนิค การกระจายความรับผิดชอบนี้ทำให้กฎหมายมีพลังบังคับในระดับปฏิบัติการ

6.4 บทบาท “รัฐในฐานะผู้กำหนดตลาด” (State as Market Shaper)

ฝรั่งเศสไม่ได้ใช้กฎหมายเพียงเพื่อ “ควบคุม” แต่ใช้เพื่อ “สร้างตลาดใหม่” สำหรับสินค้าและบริการหมุนเวียน เช่น ข้อกำหนดการจัดซื้อภาครัฐ (Green Public Procurement) ที่บังคับซื้อสินค้ารีไซเคิลในสัดส่วนที่กำหนด ทำให้เกิดความต้องการในตลาด (Demand pull) สำหรับวัสดุรีไซเคิล ซึ่งแตกต่างจากมาตรการกำกับดูแลทั่วไปที่อาศัยเพียงต้นทุนการผลิตและวัตถุดิบที่ปรับสูงขึ้น (Supply push)

7. บทเรียนเชิงนโยบายและกฎหมายสำหรับประเทศไทย

จากการวิเคราะห์กฎหมายและนโยบายของฝรั่งเศสอย่างละเอียด ผู้เขียนขอเสนอบทเรียน 6 ด้านที่ประเทศไทยควรพิจารณาในการพัฒนากฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียน

บทเรียนที่ 1: การจัดทำกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนเชิงบูรณาการ

ฝรั่งเศสแสดงให้เห็นว่าการจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพต้องเริ่มจากการกำกับการออกแบบผลิตภัณฑ์ ตั้งแต่ต้น ประเทศไทยควรพัฒนากฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนที่ครอบคลุมทุกขั้นตอนวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ ไม่ใช่เพียงแก้ไขกฎหมายจัดการขยะที่มีอยู่ กฎหมายควรกำหนดข้อกำหนดการออกแบบผลิตภัณฑ์ให้สามารถรีไซเคิลได้ ห้ามออกแบบให้หมดอายุชั้ยก่อนเวลาอันควร และพิจารณาระบบดัชนีความสามารถในการซ่อมแซมมาใช้ รวมถึงมาตรการที่กำหนดให้ร้านอาหารที่มีสาขาต้องใช้ภาชนะที่ล้างซ้ำได้สำหรับอาหารและเครื่องดื่มที่เสิร์ฟในร้าน มาตรการเพิ่มสัดส่วนพลาสติกรีไซเคิลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในขวดเครื่องดื่มพลาสติกชนิด PET เป็นต้น

บทเรียนที่ 2: การกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย

หนึ่งในปัจจัยที่ทำให้กฎหมายฝรั่งเศสมีพลังขับเคลื่อนคือการระบุเป้าหมายเป็นตัวเลขที่ชัดเจนในตัวบทกฎหมาย (เช่น ลดการฝังกลบร้อยละ 50 ภายในปี 2025 รีไซเคิลพลาสติกร้อยละ 100 ภายในปี 2025) ประเทศไทยควรกำหนดเป้าหมายที่ผูกพันทางกฎหมายสำหรับการรีไซเคิล การลดขยะต่อหัว และสัดส่วนวัสดุรีไซเคิลในผลิตภัณฑ์ แทนการระบุเป้าหมายเพียงในแผนนโยบายที่ไม่มีสภาพบังคับ

บทเรียนที่ 3: การพัฒนาระบบ EPR ที่ครอบคลุมและมีการกำกับดูแลที่ดี

ประเทศไทยมีการพัฒนาร่างกฎหมายที่ใช้หลักการ EPR บางส่วนแล้ว แต่ยังคงจำกัดขอบเขตเฉพาะบรรจุก๊าซและเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ บทเรียนจากฝรั่งเศสชี้ว่าระบบ EPR ที่มีประสิทธิภาพต้องมี (1) ขอบเขตครอบคลุมผลิตภัณฑ์หลายประเภท (2) กลไก Eco-modulation ที่สร้างแรงจูงใจให้ออกแบบผลิตภัณฑ์อย่างยั่งยืน (3) การกำกับดูแล PRO ที่โปร่งใสเพื่อป้องกันการผูกขาดทรัพยากรรีไซเคิล (4) กองทุนสนับสนุนการซ่อมแซมและการใช้ซ้ำ และ (5) กลไกป้องกันการแข่งขันไม่เป็นธรรมในอุตสาหกรรมรีไซเคิล

บทเรียนที่ 4: การสร้างกลไกสถาบันเฉพาะด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน

หน่วยงาน ADEME ของฝรั่งเศสทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่บูรณาการการวิจัย นวัตกรรม ข้อมูล และการสนับสนุนด้านเทคนิค ประเทศไทยควรพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานลักษณะเดียวกันหรือมอบบทบาทที่ชัดเจนให้หน่วยงานที่มีอยู่ (เช่น กรมควบคุมมลพิษ) ในการสนับสนุนเทคนิค เก็บข้อมูล และติดตามผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดที่ชัดเจนและบูรณาการความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ให้นำไปสู่เจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง และกฎหมายใช้งานได้อย่างเป็นรูปธรรม

บทเรียนที่ 5: การออกแบบเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมกับบริบทไทย

ประเทศไทยควรออกแบบเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น เช่น (1) ระบบภาษีที่ทำให้การแปรใช้ใหม่ (รีไซเคิล) ถูกกว่าการกำจัด (2) การกำหนดให้การจัดซื้อภาครัฐต้องเพิ่มสัดส่วนสินค้าหมุนเวียนขั้นต่ำซึ่งเป็นกลไกที่มีต้นทุนต่ำแต่ผลกระทบสูง และ (3) การพิจารณาระบบมัดจำคืนเงินสำหรับบรรจุก๊าซเพื่อเพิ่มอัตราการเก็บรวบรวมบรรจุก๊าซที่ใช้แล้วเข้าสู่ระบบการล้างใช้ซ้ำ (กรณีขวดแก้ว) หรือรีไซเคิล (ขวดพลาสติก กระจกอลูมิเนียม)

บทเรียนที่ 6: การสร้างการมีส่วนร่วมของสาธารณะอย่างเป็นระบบ

ฝรั่งเศสแสดงให้เห็นว่ากฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนที่ดีต้องเกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ประเทศไทยควรพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นหลายช่องทาง บูรณาการแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนในหลักสูตรการศึกษา สนับสนุนองค์กรประชาสังคมที่ทำงานด้านนี้ และสร้างช่องทางให้ประชาชนร้องเรียนการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ภายใต้บริบทของประเทศไทย การนำบทเรียนดังกล่าวมาปฏิบัติอาจไม่สามารถดำเนินการทุกประเด็นพร้อมกันได้ ผู้เขียนขอเสนอแนวทางการดำเนินการออกเป็น 3 ระยะ ดังต่อไปนี้

ระยะสั้น (1-3 ปี) ควรเน้นการสร้างฐานสถาบันและสังคม เช่น การกำหนดหน่วยงานกลางด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนที่มีบทบาทชัดเจน (บทเรียนที่ 4) การเริ่มต้นกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนเชิงบูรณาการ (บทเรียนที่ 1) และการพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของสาธารณะและการสื่อสารสาธารณะอย่างเป็นระบบ (บทเรียนที่ 6) เพื่อสร้างความชอบธรรมและการยอมรับทางสังคม

ระยะกลาง (3–7 ปี) มุ่งไปที่การผลักดันให้กฎหมายและกลไกทางกฎหมายหลักมีผลใช้บังคับอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ การตรากฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนเชิงบูรณาการที่ครอบคลุมวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ (บทเรียนที่ 1) การกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (บทเรียนที่ 2) และการออกแบบระบบ EPR ที่ครอบคลุมและมีการกำกับดูแลที่ดี (บทเรียนที่ 3)

ส่วนระยะยาว (7–10 ปี) เป็นช่วงของการปรับโครงสร้างเครื่องมือเศรษฐศาสตร์และแรงจูงใจให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างเต็มรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างภาษี การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และมาตรการมัดจำคืนเงินสำหรับบรรจุภัณฑ์ (บทเรียนที่ 5)

8. บทสรุป

บทความนี้วิเคราะห์พัฒนาการและโครงสร้างกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ตั้งแต่กฎหมายขยะปี 1975 จนถึง Loi AGEC ปี 2020 และชี้ให้เห็นว่าฝรั่งเศสได้พัฒนาระบบกฎหมายที่มีลักษณะบูรณาการสูง ครอบคลุมมาตรการตั้งแต่การออกแบบผลิตภัณฑ์ไปจนถึงการจัดการของเสียปลายทาง โดยใช้ทั้งมาตรการบังคับ มาตรการส่งเสริมและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ควบคู่กันอย่างเป็นระบบ

ลักษณะโดดเด่นของกฎหมายฝรั่งเศส ได้แก่ การยกระดับจาก “กฎหมายจัดการขยะ” สู่ “กฎหมายบริหารจัดการตลอดวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์” การกำหนดมาตรการที่เป็นครั้งแรกของโลก (ดัชนีซ่อมแซมห้ามทำลายสินค้า) ระบบ EPR ที่มีกลไก Eco-modulation และกองทุนส่งเสริมการใช้ซ้ำ โครงสร้างสถาบัน multi-level governance และการใช้อำนาจภาครัฐเพื่อสร้างตลาดวัสดุรีไซเคิล อย่างไรก็ตาม ฝรั่งเศสยังเผชิญความท้าทายสำคัญทั้งจากแรงต้านจากภาคอุตสาหกรรม ความเสี่ยงจากการผูกขาดโดย PRO งบประมาณที่ไม่สมดุลและช่องว่างในการควบคุมต้นทาง บทเรียนเหล่านี้มีคุณค่าอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย ซึ่งต้องพัฒนารอบกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียนที่เชื่อมโยงการกำกับผลิตภัณฑ์กับการจัดการของเสีย กำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย และจัดตั้งกลไกสถาบันที่มีประสิทธิภาพ

การเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนไม่ใช่เพียงวาระด้านสิ่งแวดล้อม แต่เป็นการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต้องอาศัยการออกแบบกฎหมายที่ชาญฉลาด ความมุ่งมั่นทางการเมือง และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน กรณีศึกษาฝรั่งเศสแสดงว่าการบรรลุเป้าหมายนี้เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ แต่ต้องใช้เวลาและมีการปรับเปลี่ยนและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้สรุปมาจากผลการศึกษาศึกษาของโครงการการพัฒนากฎหมายส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนและกฎหมายการจัดการอาหารส่วนเกินและขยะอาหารซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

เอกสารอ้างอิง

กฎหมายและประมวลกฎหมาย

French Code de l'environnement (Environmental Code). Article L110 01, L541-1, L541-3, L541-9-1, L541 9 2, L541 9 5, L541 10, L541 10 1–L541 10 5, L541 10 12, L541 13, L541 15 8, L541 15 10, R.541 215, R.543 44 2. Légifrance. Retrieved from <https://www.legifrance.gouv.fr/>

French Code de la consommation (Consumer Code). Article L.111 4, L.224 25 25, L.224 25 26, L.224 109, L.441 2, L.441 3, L.454 6. Légifrance.

French Code général des collectivités territoriales (General Code of Local Authorities). Article L2224-13, L2224 16

French Code des douanes. Article 266 sexies

Law No. 75-633 of 15 July 1975 on the elimination of waste and recovery of materials. (1975). Official Journal of France.

Law No. 92-646 of 13 July 1992 (Barnier Law). (1992). Official Journal of France.

Law No. 2016-138 of 11 February 2016 on fighting food waste (Garot Law). (2016). Official Journal of France.

Law No. 2020-105 of 10 February 2020 on the fight against waste and the circular economy (Loi AGECE). (2020). Official Journal of France.

Decree No. 2020-1724 of 28 December 2020 on the prohibition of the disposal of unsold non-food products. (2020). Official Journal of France.

Decree No. 2021-1610 of 9 December 2021 on the incorporation of recycled plastic in beverage bottles. (2021). Official Journal of France.

Decree No. 2023-162 of 7 March 2023 extending EPR to catering packaging. (2023). Official Journal of France.

Decree No. 2023-478 of 20 June 2023 on the obligation to present for sale unprocessed fresh fruit and vegetables without plastic packaging. (2023). Official Journal of France.

Decree No. 2024-134 of 21 February 2024 on public procurement obligations for goods from reuse or recycled materials. (2024). Official Journal of France.

Order of 12 October 2023 on the specifications for eco-organisations in the furniture sector. (2023). Official Journal of France.

Circpack by Veolia. (2025, February 5). Recycling of Household Packaging in France: Legislation, EPR & Results. Retrieved from <https://recore-circpack.veolia.com/national-and-local-reports/europe/france/>

Ellen MacArthur Foundation. (2021, August). France's Anti-Waste and Circular Economy Law: Eliminating Waste and Promoting Social Inclusion. Retrieved from France's Anti-waste and Circular Economy Law | Ellen MacArthur Foundation

- European Environment Agency (EEA). (2025). Circular material use rate: France. Europe's environment 2025. Retrieved from <https://www.eea.europa.eu/en/europe-environment-2025/countries/france/circular-material-use-rate>
- European Environment Agency (EEA). (2025, March). Waste management country profile – France. EEA, Municipal and packaging waste management country profiles 2025. Retrieved from <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/waste-and-recycling/municipal-and-packaging-waste-management-country-profiles-2025>
- GAIA. (2023). Extended Producer Responsibility: Briefing Paper. Retrieved from <https://www.noburn.org/wp-content/uploads/2023/10/EPR-Briefing-ENG-designed-FINAL.pdf>
- Global Climate Initiatives. (2025, June 12). The AGECE law and its changes for 2025: a quantified impact towards a circular economy. Retrieved from <https://globalclimateinitiatives.com/en/loi-agece-2025-obligations-et-impacts-pour-leconomie-circulaire/>
- Josse, F. (2024, September 11). Anti-waste law (AGECE) for a circular economy: What has been achieved? Lokki. Retrieved from <https://www.lokki.rent/en/media/loi-agece-bilan>
- Ministry of National Education. (2025, October). La labellisation E3D [Website]. Retrieved from <https://eduscol.education.gouv.fr/6024/la-labellisation-e3>
- Plastics Action Centre. (n.d.). France's Anti-Waste and Circular Economy Law Drives Reuse. Retrieved from <https://plasticactioncentre.ca/directory/anti-waste-ce-law-france/>
- CleanHub. (2024). Plastic Crisis: The Most Polluted Countries in the World. Retrieved from <https://www.cleanhub.com/blog/most-polluted-countries>.
- SWITCH-Asia. (2024). Plastic policies in Thailand: Country profile. Retrieved from https://www.switch-asia.eu/site/assets/files/4411/plastic_policies_th.pdf
- UNCTAD. (2025, August 1). Global trade update: Mobilising trade to curb plastic pollution. Retrieved from <https://unctad.org/publication/global-trade-update-august-2025-mobilising-trade-curb-plastic-pollution>
- UNEP. (2023). Turning off the tap: How the world can end plastic pollution and create a circular economy. Retrieved from <https://www.unep.org/resources/turning-off-tap-end-plastic-pollution-create-circular-economy>
- Vernier, J. (2021). Extended producer responsibility (EPR) in France. Field Actions Science Reports, Special Issue 23, 22–25.
- Zero Waste France. (n.d.). History and missions. Retrieved from <https://www.zerowastefrance.org/en/the-association/missions/>