

# บทความ: “หลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility)” เครื่องมือในการจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน

สุจิตรา วาสนาดำรงดี

สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

**การอ้างอิง:** สุจิตรา วาสนาดำรงดี. (2563). “หลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility)” เครื่องมือในการจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน. วารสารสิ่งแวดล้อม, ปีที่ 24 (ฉบับที่ 2).

---

## 1. เกริ่นนำ

ในขณะที่กระแสกรีนเริ่มขยายตัวในประเทศไทย แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ยังไม่ได้จัดระบบแยกเก็บขยะตามประเภทที่ต้นทาง จนเป็นที่มาของคำกล่าวที่ว่า “แยกไป ก็เทรวมกันอยู่ดี” ทั้งที่ในความเป็นจริง พนักงานเก็บขยะมีการแยกขยะรีไซเคิลตลอดเส้นทางที่เก็บขยะและมีกลุ่มคนที่ค่อยๆ ไซเคิลเพื่อขาย ณ ที่จุดพักขยะและสถานฝังกลบหรือบ่อขยะที่เป็นปลายทางของขยะในประเทศไทย เพียงแต่ปัญหาอยู่ที่ความไม่พร้อมของ อปท. ที่จะจัดระบบแยกเก็บขยะตามวันหรือต่อเที่ยวรถซึ่งเหตุผลส่วนหนึ่งที่ อปท. ไม่กล้าลงทุนเนื่องมาจากการที่เห็นว่าประชาชนไม่แยกขยะ ทำให้เกิดสภาวะโทษกันไปโทษกันมาของผู้ทิ้งและผู้เก็บจนไม่สามารถขับเคลื่อนให้ระบบการแยกขยะที่ต้นทาง

การแยกขยะที่ต้นทางยังเป็นการดำเนินงานโดยกลุ่มชาเล้งและร้านรับซื้อของเก่าเป็นส่วนใหญ่ซึ่งยังมิได้รับการส่งเสริมหรือยกระดับจากภาครัฐและรับซื้อเฉพาะขยะที่มีมูลค่าในการรีไซเคิล ในขณะที่ประชาชนที่ใส่ใจสิ่งแวดล้อมดังเช่นสมาชิกเครือข่ายเพจ Greenery Challenge ที่มีจำนวนมากกว่า 20,000 รายที่เริ่มแยกขยะอย่างจริงจัง พบว่า ขยะหลายประเภทที่แยกออกมาส่วนใหญ่ไม่มีปลายทางรองรับ ชาเล้งและร้านรับซื้อของเก่าไม่รับซื้อ เนื่องจากไม่มีมูลค่าในการรีไซเคิลหรือมูลค่าในการรีไซเคิลต่ำ เช่น ถุงพลาสติก ถาดกล่อง ซ้อนส้อมพลาสติก หลอดพลาสติก กล่อง UHT กระดาษเคลือบพลาสติก ฯลฯ ทำให้ต้องทิ้งรวมเป็นขยะทั่วไปและเป็นประเภทที่ถูกทิ้งเคลื่อนกลาดตกค้างในสิ่งแวดล้อมและสุดท้ายกลายเป็นขยะในทะเลและแตกตัวเป็นไมโครพลาสติก

แม้ปัจจุบัน จะมีกลุ่มองค์กรและผู้ผลิตบางรายเริ่มทำโครงการเรียกคืนบรรจุภัณฑ์และซากผลิตภัณฑ์ฯ ไปรีไซเคิลหรือแปลงเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ (เช่น กล่อง UHT นำไปทำหลังคาหรือโต๊ะเก้าอี้นักเรียน พลาสติกชนิด PE นำไปทำถุงพลาสติกกรีไซเคิล ฝาขวดพลาสติกนำไปแปลงเป็นกระถางต้นไม้) แต่ก็ทำได้ค่อนข้างจำกัดเนื่องจากใช้งบ PR หรือ CSR และเป็นการดำเนินการเพียงบริษัทเดียว ไม่สามารถตั้งจุดรับและเก็บรวบรวมได้อย่างครอบคลุมทุก

พื้นที่ได้ อันเป็นจุดอ่อนของการทำเชิงสมัครใจ อีกทั้งเริ่มมีบริษัทที่เปิดรับขยะประเภทเชื้อเพลิงขยะ (Refuse Derive Fuel: RDF) เพื่อส่งเผาเป็นพลังงานทดแทนที่โรงปูนซีเมนต์ แต่ประชาชนหรือแหล่งกำเนิดต้องเสียค่าขนส่งไปรษณีย์จัดส่งเชื้อเพลิงขยะไปให้อีก เป็นที่มาของคำถามว่า ทำไมภาครัฐทั้งหน่วยงานส่วนกลาง อปท. และภาคเอกชนถึงไม่จัดระบบรับคืน (Drop-off point) ขยะบรรจุภัณฑ์และซากผลิตภัณฑ์ฯ เหมือนต่างประเทศที่มีจุดรับคืนตามห้างสรรพสินค้า ซูเปอร์มาร์เก็ตหรือที่สาธารณะต่าง ๆ

สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว ภาครัฐจะใช้เครื่องมือเชิงนโยบายที่เรียกว่า Extended Producer Responsibility (EPR) แปลเป็นไทย คือ “การขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต” หรือ “ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต” โดยส่วนใหญ่จะออกเป็นกฎหมาย เพื่อกำหนดให้ผู้ผลิต เจ้าของแบรนด์ทุกเจ้าทุกรายในอุตสาหกรรมนั้น ๆ มาช่วยจัดระบบเรียกคืน (Take-back system) ขยะบรรจุภัณฑ์หรือซากผลิตภัณฑ์ที่เกิดขึ้นหลังการบริโภค เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขยะ และช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลท้องถิ่นที่ต้องจัดการขยะบรรจุภัณฑ์และซากผลิตภัณฑ์หลากหลายชนิด ทั้งนี้ แม้ชื่อหลักการจะเน้นไปที่ผู้ผลิต แต่ในการออกกฎหมาย รัฐบาลจะกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้ช่วยรวบรวมด้วย เช่น ร้านค้าปลีก รัฐบาลท้องถิ่น รวมไปถึงหน้าที่ของผู้บริโภคที่ต้องส่งคืนขยะบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ที่ไม่ใช้แล้วยังจุดที่ผู้ผลิตจัดไว้ให้

อาจถือได้ว่า หลักการ EPR ได้กลายเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายของการจัดการขยะยุคใหม่ที่มุ่งส่งเสริมการจัดระบบเก็บรวบรวมเพื่อรีไซเคิลและการออกแบบผลิตภัณฑ์เพื่อสิ่งแวดล้อม มีการพัฒนาแนวคิดและรูปแบบมาเกือบ 30 ปีแล้วแต่หลักการ EPR ยังเป็นแนวคิดใหม่สำหรับสังคมไทย บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอแนวคิดและพัฒนาระบบ EPR เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูประบบการจัดการขยะในประเทศไทยที่นำไปสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนต่อไป

## 2. พัฒนาการของหลักการ EPR

หลักการ EPR ได้รับการนำเสนอเป็นครั้งแรกในช่วงทศวรรษ 1990 โดย Thomas Lindhqvist (2000) ให้ความหมายอย่างเป็นทางการว่า

“EPR เป็นหลักการทางนโยบายที่ขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตไปยังช่วงต่างๆ ของวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นการรับคืน การรีไซเคิลและการกำจัดซากผลิตภัณฑ์ เพื่อส่งเสริมการปรับปรุงด้านสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์ ในทางปฏิบัติ หลักการ EPR เป็นพื้นฐานของการเลือกชุดเครื่องมือทางนโยบายไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือทางการบริหาร เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์หรือเครื่องมือเชิงข้อมูลข่าวสารสารสนเทศ”

Thomas Lindhqvist (2000) เสนอหลักการ EPR อันเนื่องมาจากการวิเคราะห์ถึงปัญหาการจัดการขยะในยุโรปช่วงทศวรรษ 1980 ที่รัฐบาลท้องถิ่นประสบปัญหาปริมาณขยะทั้งขยะอันตรายและขยะไม่อันตรายเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ แต่สถานที่กำจัดขยะมีจำกัด ไม่สามารถหาพื้นที่ใหม่ได้อันเนื่องมาจากประชาชนต่อต้าน ไม่อยากให้มีสถานที่กำจัดขยะใกล้บ้านตัวเองหรือภาวะ NIMBY (Not In My Back Yard) (OECD, 2016a) ส่วนการสร้าง

เตาเผาที่ใช้งบประมาณสูงและก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศที่สร้างผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ผู้ผลิตได้แต่ผลิตผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ต่าง ๆ มากมายออกสู่ตลาดโดยไม่ได้คำนึงถึงความยากง่ายในการจัดการผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์หลังการบริโภค ทำให้ภาระในการจัดการขยะตกอยู่กับรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งใช้เงินภาษีของประชาชนในการจัดการขยะที่เกิดขึ้น

Lindhqvist เห็นว่า หากให้ผู้ผลิตเข้ามามีบทบาทในการจัดการผลิตภัณฑ์ที่ตนเองผลิตขึ้นตลอดวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์นั้น ๆ ไม่ใช่แค่ช่วงของการผลิตแต่ให้รับผิดชอบในการเก็บรวบรวมและรีไซเคิลผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์หลังการบริโภคด้วย จะทำให้ผู้ผลิตได้ทราบว่าผลิตภัณฑ์ของตนนั้นรีไซเคิลได้ยากหรือง่ายเพียงใด ยิ่งรีไซเคิลได้ยาก ก็จะเสียค่าใช้จ่ายในการกำจัดมาก เมื่อผู้ผลิตต้องรับผิดชอบต่อต้นทุนในการจัดการขยะที่เกิดขึ้นก็จะช่วยสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตปรับปรุงการออกแบบผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ให้ง่ายต่อการรีไซเคิลหรือได้มากขึ้น ลดการใช้สารที่เป็นอันตรายที่จะยิ่งเพิ่มค่ากำจัด นอกจากนี้ หลักการ EPR ยังเป็นการส่งสัญญาณให้ผู้บริโภคตระหนักถึงปัญหาที่เกิดจากการบริโภคและมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการจัดการซากผลิตภัณฑ์หรือขยะบรรจุภัณฑ์ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle) เป็นการเปลี่ยนจากความรับผิดชอบต่อรัฐบาลท้องถิ่นและผู้เสียภาษีมาเป็นผู้ผลิตและผู้บริโภค (OECD, 2016a)

เป้าหมายสำคัญของ EPR มี 3 ข้อหลัก (Lindhqvist, 2000) ได้แก่

1. สร้างระบบการรวบรวมและเก็บขนซากผลิตภัณฑ์หรือขยะบรรจุภัณฑ์ เพื่อลดการทิ้งขยะอย่างไม่เป็นที่เป็นทาง
2. เพิ่มสัดส่วนการนำวัสดุจากซากผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์กลับมาใช้ใหม่ ทั้งโดยการใช้ซ้ำ (reuse) รีไซเคิล (recycle) และการแปลงเป็นพลังงาน (energy recovery)
3. สร้างแรงจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้นตลอดทั้งวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์

ตามหลักการ EPR โดยทั่วไป “ผู้ผลิต” คือ ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ (manufacturer) และผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ (professional importer) (เจ้าของแบรนด์) เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพในการเปลี่ยนแปลงการออกแบบผลิตภัณฑ์โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติ ภาครัฐอาจกำหนดให้ร้านค้าปลีกมีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วย เช่นกรณีกฎหมายบรรจุภัณฑ์ของเยอรมันี่

หลักการ EPR ได้รับการบรรจุไว้ในกฎหมายจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ของประเทศเยอรมันี่ (The Ordinance on the Avoidance of Packaging Waste, BGB1. I 1991 S. 1234) ในปีค.ศ. 1991 นับเป็นเวลาเกือบ 30 ปีแล้ว จากผลสำเร็จของกฎหมายที่ช่วยลดปริมาณขยะบรรจุภัณฑ์ในเยอรมันี่ ทำให้รัฐบาลเยอรมันี่ผลักดันหลักการ EPR ในการร่างกฎระเบียบของสหภาพยุโรป (Directive) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะประเภทต่าง ๆ ในเวลาต่อมา ไม่ว่าจะเป็นกฎระเบียบว่าด้วยการจัดการบรรจุภัณฑ์ ซากรถยนต์ซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ และแบตเตอรี่และมีการนำไปใช้ในการออกกฎหมายในประเทศอื่น ๆ นอกยุโรปด้วยทั้งในอเมริกา

และเอเชีย หลักการ EPR จึงนับเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมือในการจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน ดังจะเห็นได้จากองค์กร OECD ได้จัดทำคู่มือแนะนำหลักการ EPR ให้กับประเทศสมาชิกในปีค.ศ. 2001 และมีการปรับปรุงเพิ่มเติมคู่มือในปีค.ศ. 2016 (ตารางที่ 1)

จากการสำรวจของ OECD ในปีค.ศ. 2013 พบว่า ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้มีการออกนโยบายและกฎหมายที่ใช้หลักการ EPR รวมประมาณ 400 ฉบับ ส่วนใหญ่เป็นประเทศในทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือและบางส่วนในเอเชีย ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน จีน มากกว่าร้อยละ 70 ออกมาหลังปีค.ศ. 2001 หลังจากที่ OECD ได้เผยแพร่คู่มือการพัฒนาระบบ EPR โดยครอบคลุมการจัดการซากผลิตภัณฑ์ประเภทต่างๆ แบ่งเป็น อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ขนาดเล็ก (ร้อยละ 35) รองลงมา ได้แก่ บรรจุภัณฑ์ซึ่งรวมถึงบรรจุภัณฑ์เครื่องดื่ม (ร้อยละ 17) ยางรถยนต์ (ร้อยละ 17) รถยนต์ (ร้อยละ 7) และแบตเตอรี่ตะกั่ว-กรด (ร้อยละ 4) ส่วนที่เหลือ ร้อยละ 20 กระจายไปยังผลิตภัณฑ์อื่นๆ อาทิ น้ำมันเครื่องใช้แล้ว ผลิตภัณฑ์สี สารเคมี เครื่องใช้ไฟฟ้าขนาดใหญ่และหลอดไฟ จะเห็นได้ว่า ผลิตภัณฑ์ที่ถูกกำหนดให้ใช้หลักการหรือกฎหมาย EPR ล้วนแล้วแต่เป็นผลิตภัณฑ์ที่มีการบริโภคสูง และมีต้นทุนการกำจัดค่อนข้างสูงด้วย

ตารางที่ 1 พัฒนาการของแนวคิดและกฎหมาย EPR ในบางประเทศ

ปีค.ศ. (พ.ศ.)	พัฒนาของแนวคิดและกฎหมาย
1990 (2533)	Thomas Lindhqvist เสนอรายงานหลักการ EPR ต่อกระทรวงสิ่งแวดล้อม สวีเดน
1991 (2534)	หลักการ EPR บรรจุอยู่ในกฎหมายจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ของประเทศเยอรมนี (The Ordinance on the Avoidance of Packaging Waste, BGB1. I 1991 S. 1234)
1994 (2537)	หลักการ EPR เป็นพื้นฐานของกฎระเบียบว่าด้วยการจัดการบรรจุภัณฑ์ (Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste) ของสหภาพยุโรป
1995 (2538)	ผู้ผลิตจัดตั้งองค์กร PRO Europe S.P.R.L เป็นหน่วยงานกลางในการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ในยุโรป
1998 (2541)	หลักการ EPR บรรจุอยู่ในกฎหมายการรีไซเคิลเครื่องใช้ไฟฟ้าในครัวเรือน (Specified Home Appliances Recycling Law: SHARL) ของประเทศญี่ปุ่น
2000 (2543)	หลักการ EPR เป็นพื้นฐานของกฎระเบียบว่าด้วยซากรถยนต์ (Directive 2000/53/EC on end-of-life vehicles) ของสหภาพยุโรป
2001 (2544)	OECD จัดทำคู่มือ EPR สำหรับภาครัฐ
2002 (2545)	หลักการ EPR เป็นพื้นฐานของกฎระเบียบว่าด้วยซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Directive 2002/96/EC on waste electrical and electronic equipment) ของสหภาพยุโรป

2002 (2545)	เกาหลีใต้ปรับปรุงกฎหมายการประหยัดและรีไซเคิลทรัพยากร (Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resource: APSRR) โดยใช้หลักการ EPR
2011 (2554)	ประเทศจีนออกกฎหมายว่าด้วยการรีไซเคิลและกำจัดขยะอิเล็กทรอนิกส์ (Regulation on Management of E-waste Recycling and Disposal) โดยใช้หลักการ EPR แต่บริหารการเงินโดยกองทุนของรัฐ
2016 (2559)	OECD ปรับปรุงคู่มือ EPR เพื่อการจัดการขยะอย่างมีประสิทธิภาพ
2018 (2561)	สหภาพยุโรปร่างกฎระเบียบเพื่อจัดการพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Single-use plastic Directive) โดยเพิ่มประเภทพลาสติกที่ต้องจัดระบบ EPR ควบคู่ไปกับมาตรการห้ามและลดการใช้พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งและเพิ่มสัดส่วนพลาสติกที่รีไซเคิลได้

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน

ส่วนเครื่องมือที่ใช้ภายใต้กฎหมายหรือนโยบาย EPR ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 72) คือ การจัดระบบรับคืน (take-back requirements) โดยกำหนดความรับผิดชอบให้กับผู้ผลิตหรือผู้ค้าปลีก นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจัดล่วงหน้า (Advanced Disposal Fees: ADF) (ร้อยละ 16) และมาตรการมัดจำคืนเงิน (ร้อยละ 11) ซึ่งนิยมใช้กับบรรจุภัณฑ์เครื่องดื่มและแบตเตอรี่ตะกั่ว-กรดและใช้ควบคู่กับข้อกำหนดเรื่องการจัดระบบรับคืน เครื่องมือเชิงนโยบายอื่น ๆ ที่มีการใช้ ได้แก่ การเก็บภาษีวัสดุใหม่ (virgin material taxes) มาตรฐานสัดส่วนวัสดุรีไซเคิลในผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

ทั้งนี้ OECD (2016a) แนะนำว่า การเลือกมาตรการหรือเครื่องมือภายใต้ระบบ EPR ควรพิจารณาในหลายมิติ ทั้งประสิทธิภาพด้านสิ่งแวดล้อม ประสิทธิภาพเชิงเศรษฐศาสตร์ การยอมรับของฝ่ายการเมือง ความง่ายในการบริหารจัดการและการสร้างแรงจูงใจให้เกิดนวัตกรรม ระบบ EPR อาจใช้ควบคู่กับเครื่องมือในการจัดการขยะอื่น ๆ เช่น ระบบการจ่ายค่าขยะตามปริมาณที่ทิ้ง (Pay-as-you-throw) การห้ามหรือเก็บภาษีการส่งขยะไปกำจัดด้วยการฝังกลบ การห้ามหรือจำกัดการผลิตหรือใช้วัสดุหรือผลิตภัณฑ์บางประเภทและการจัดซื้อจัดจ้างสีเขียว

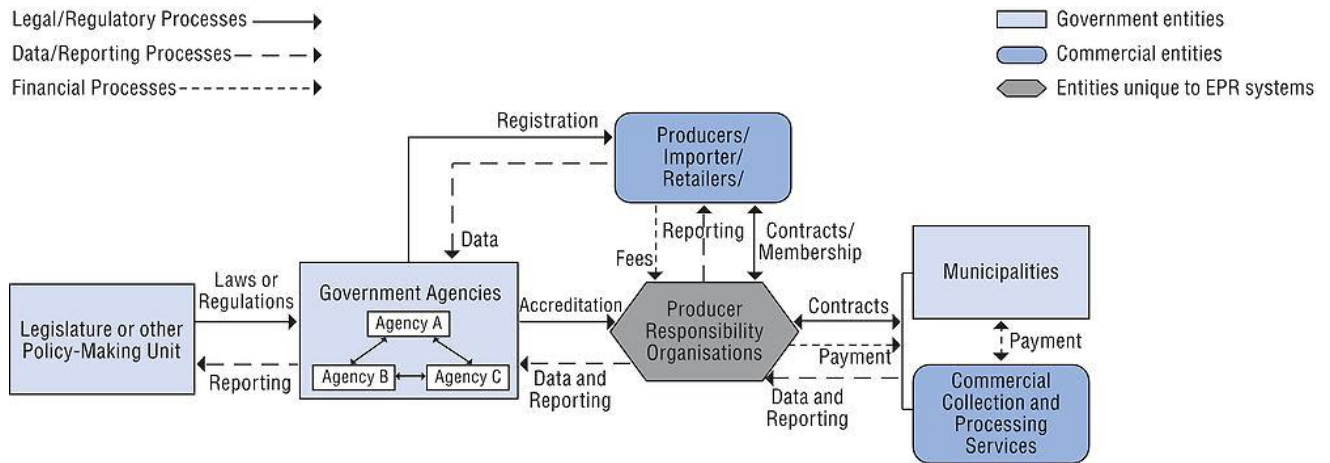
### 3. ลักษณะทั่วไปของกลไกการจัดการตามแนวคิดหรือกฎหมาย EPR

ระบบ EPR ที่พบส่วนใหญ่เป็นระบบที่มีสภาพบังคับ นั่นคือ มีการตราเป็นกฎหมาย ในขณะที่ระบบ EPR ที่เป็นแบบเชิงสมัครใจมีน้อยและจำกัดในกลุ่มผลิตภัณฑ์ที่ผู้ผลิตมีแรงจูงใจในการเรียกคืนซากผลิตภัณฑ์ที่ทำกำไรได้ เช่น กลุ่มผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ แต่มักจะพบว่าอัตราการเก็บรวบรวมอยู่ในระดับต่ำ แต่โครงการเชิงสมัครใจอาจเกิดขึ้นได้ในประเทศกำลังพัฒนาที่ผู้กำหนดนโยบายยังไม่มียุทธศาสตร์ในการผลักดันกฎหมาย EPR (OECD, 2016a)

ระบบ EPR ที่จัดตั้งขึ้นมักจะเป็นในลักษณะที่ผู้ผลิตมารวมกลุ่มกันบริหารจัดการเพื่อลดต้นทุนการเก็บรวบรวมและบริหารจัดการของระบบ โดยผู้ผลิตจะจัดตั้งองค์กรกลางหรือองค์กรตัวแทนที่เรียกว่า “องค์กรความรับผิดชอบต่อผู้ผลิต” (Producer Responsibility Organization: PRO) ส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร เพื่อมาบริหารจัดการผลิตภัณฑ์หลังการบริโภค โดย PRO จะเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ผลิตตามโครงสร้างค่าธรรมเนียมที่คำนวณจากต้นทุนในการเก็บรวบรวม คัดแยกและจัดการซากผลิตภัณฑ์ที่กำหนด ข้อดีของการจัดตั้ง PRO นอกจากความคุ้มค่าในการบริหารจัดการแล้ว ยังช่วยลดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้ผลิต ช่วยลดขั้นตอนและลดภาระการบริหารจัดการสำหรับผู้บริโภค ร้านค้าปลีกและรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้ PRO ยังเป็นวิธีการที่ภาครัฐใช้ในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ที่ผู้ผลิตเลิกกิจการไปแล้ว (orphan waste) (OECD, 2016a)

ในยุคแรก ๆ ของระบบ EPR มักจะมี PRO เพียงองค์กรเดียว (ดังแสดงในรูปที่ 1) เนื่องจากเป็นระบบที่ง่ายที่สุดสำหรับผู้ผลิตและหน่วยงานกำกับดูแลและในประเทศที่พื้นที่ไม่ใหญ่ การมี PRO เพียงหนึ่งองค์กรอาจช่วยให้เกิดการจัดการที่คุ้มค่ามากกว่าเพราะมีความประหยัดต่อขนาด แต่ภายหลัง เริ่มมีข้อห่วงกังวลเรื่องการผูกขาดของ PRO ที่อาจทำให้ต้นทุนการบริหารสูงกว่าที่ควรจะเป็น ในระยะหลัง ภาครัฐจะออกกฎหมาย EPR ที่ส่งเสริมให้ระบบ EPR มี PRO หลายองค์กรได้เพื่อให้เกิดการแข่งขันกันในด้านราคาและการบริการ จากการสำรวจของคณะกรรมการยุโรปในปีค.ศ. 2014 พบว่า ระบบ EPR ในการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์และแบตเตอรี่เป็นการจัดการโดยรูปแบบที่มี PRO หลายองค์กร ในทางตรงกันข้าม ซากรถยนต์มักจะถูกจัดการโดย PRO เดียว ประสิทธิภาพของเยอรมนีพบว่า ต้นทุนในการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ลดลงอย่างมากเมื่อเปิดให้มีการประมูลบริการในระดับ PRO และเปิดให้มีการแข่งขันกันระหว่าง PRO แต่ประสิทธิภาพของโปรตุเกส พบว่า หากต้นทุนเก็บรวบรวมอยู่ที่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ การเปิดให้มีหลาย PRO ไม่ได้ช่วยลดต้นทุนของระบบมากนัก (Rubio et al., 2019) OECD (2016a) เสนอให้มีการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของการมี PRO หนึ่งรายเทียบกับหลายราย

จากที่ทิศทางของนโยบายและกฎหมาย EPR สนับสนุนให้มีหลาย PRO ทำให้ต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานกลาง (Clearinghouse) ขึ้นเพื่อช่วยในการประสานงานกับ PRO ให้มีบริการเก็บรวบรวมที่ครอบคลุมแต่ไม่ซ้ำซ้อนกัน และหลีกเลี่ยงปัญหาการเลือกซากผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่ารีไซเคิลสูง (cherry picking) และสร้างความเท่าเทียมในการแข่งขันของ PRO (OECD, 2016a)



รูปที่ 1 รูปแบบทั่วไปของกลไก EPR ที่มีองค์กรตัวแทนผู้ผลิต (PRO) 1 องค์กร

ที่มา: OECD (2016a)

ระบบ EPR โดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับบทบาทของภาครัฐ ผู้ผลิตและผู้ให้บริการเก็บรวบรวมและจัดการซากผลิตภัณฑ์หรือขยะบรรจุภัณฑ์ แต่จะแตกต่างกันแง่ของจำนวน PRO หน่วยงานที่จัดเก็บและกระจายเงินกองทุน หน่วยงานที่ติดตามและบังคับใช้กฎหมายและความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เข้าร่วมระบบ จากการศึกษาแบบ EPR ทั่วโลก อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ 1) แบบผู้ผลิตเป็นผู้บริหารจัดการหลักซึ่งเป็นรูปแบบส่วนใหญ่ในยุโรปและประเทศอื่น ๆ มีทั้งแบบที่มี PRO เดียวและแบบที่มีหลาย PRO และ 2) รูปแบบที่ภาครัฐเป็นผู้บริหารจัดการในรูปกองทุนซึ่งพบในประเทศจีนและไต้หวัน

ตัวแสดงหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในระบบ EPR (OECD, 2016a) ได้แก่

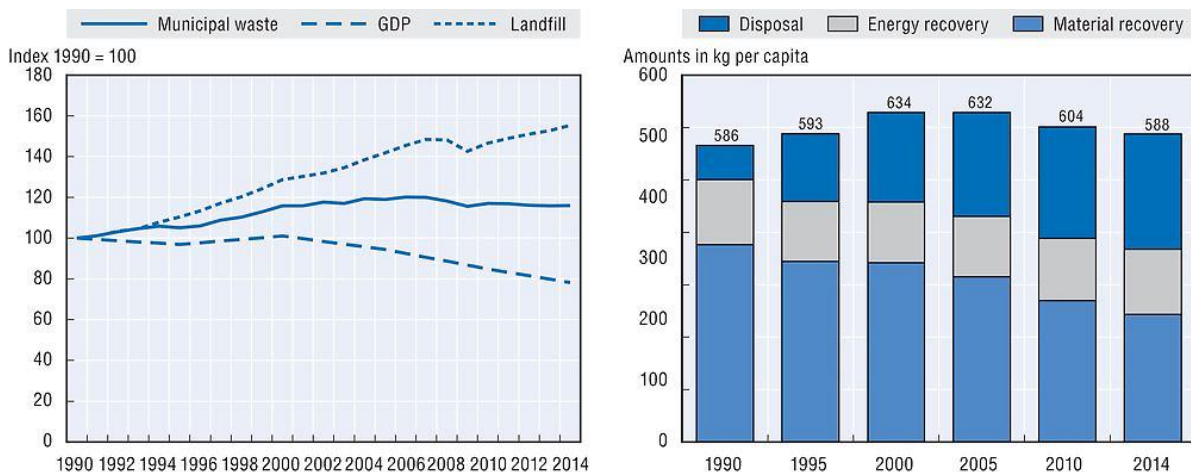
- 1) **ผู้ผลิต** ควรมีบทบาทหลักภายใต้ระบบ EPR โดยจะต้องรับผิดชอบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย EPR ไม่ว่าจะดำเนินโดยลำพังหรือร่วมกันดำเนินการและไม่ว่าจะดำเนินการผ่าน PRO เดียวหรือหลาย PRO
- 2) **รัฐบาลส่วนกลาง** โดยทั่วไปจะรับผิดชอบในการพัฒนากฎหมาย ติดตามตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย ภาครัฐช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบ EPR ได้โดยยกเลิกนโยบายที่ขัดแย้งกันและดำเนินนโยบายที่สนับสนุนระบบ EPR
- 3) **รัฐบาลท้องถิ่น** ควรมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนภายใต้ระบบ EPR รัฐบาลท้องถิ่นควรมีส่วนร่วมในการเก็บรวบรวมและจัดการซากผลิตภัณฑ์มากน้อยเพียงใด บางประเทศ การเก็บรวบรวมผลิตภัณฑ์ที่กำหนดในกฎหมาย EPR เป็นหน้าที่ของผู้ผลิตหรือ PRO ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลการดำเนินงานของ PRO นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นอาจมีบทบาทเพิ่มเติมในการส่งเสริมตลาดรีไซเคิล การช่วยบริษัทในการสร้างศักยภาพการรีไซเคิล อำนวยความสะดวกในการส่งต่อข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- 4) **ผู้ค้าปลีก** อาจมีส่วนร่วมในการเก็บรวบรวมซากผลิตภัณฑ์ แต่บทบาทขั้นต่ำคือ การสื่อสารข้อมูลข่าวสารระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภค
- 5) **ผู้บริโภค** มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมซากผลิตภัณฑ์หรือขยะบรรจุภัณฑ์ให้กับระบบการเก็บรวบรวมที่ผู้ผลิตจัดทำขึ้น สิ่งสำคัญที่สุด คือ ความสะดวกของผู้บริโภคในการส่งเสริม

#### 4. ผลการดำเนินงาน

จากระยะเวลาเกือบ 30 ปีที่หลายประเทศทั่วโลกได้ออกกฎหมายหรือใช้หลักการ EPR ในการจัดการขยะประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะขยะอิเล็กทรอนิกส์ ขยะบรรจุภัณฑ์และยางรถยนต์ OECD (2016a) ได้ทำการรวบรวมข้อมูลซึ่งยังพบว่ามียุทธศาสตร์ในการประเมิน แต่สามารถสรุปผลการดำเนินงานของระบบ EPR ในภาพรวมได้ดังนี้

1) ระบบ EPR ช่วยลดปริมาณขยะที่ต้องส่งไปกำจัด เพิ่มอัตราการรีไซเคิลและช่วยลดภาระงบประมาณของท้องถิ่นในการจัดการขยะมูลฝอยลง รูปที่ 2 แสดงให้เห็นว่า ในช่วงปีค.ศ. 1995 – 2011 อัตราการเกิดขยะมูลฝอยชุมชนต่อคนในกลุ่มประเทศ OECD มีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่เริ่มมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2011 เป็นต้นมา นอกจากนี้ สัดส่วนการรีไซเคิลวัสดุในกลุ่มประเทศ OECD เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 19 ในปีค.ศ. 1995 เป็นร้อยละ 33 ในปีค.ศ. 2011 นอกจากนี้ ยังพบข้อมูลอัตราการเก็บรวบรวมหรือรีไซเคิลขยะประเภทต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้กฎหมายหรือระบบ EPR ในสหภาพยุโรปที่เพิ่มขึ้นจากช่วงก่อนที่มีระบบ EPR เช่น อัตราการรีไซเคิลหรือแปลงสภาพของขยะบรรจุภัณฑ์ของประเทศสมาชิกอยู่ในช่วงตั้งแต่ร้อยละ 29 ถึงร้อยละ 84 เช่นเดียวกับข้อมูลจากญี่ปุ่นที่พบว่า EPR ช่วยเพิ่มอัตราการรีไซเคิลขยะบรรจุภัณฑ์จากปีค.ศ. 1997 ได้ร้อยละ 27 ในปีค.ศ. 2000 หรือจาก 1.25 ล้านตันเป็น 1.59 ล้านตัน (OECD, 2016a)



รูปที่ 2 แนวโน้มของการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนในกลุ่มประเทศสมาชิก OECD

ที่มา: OECD (2016a)

หมายเหตุ: รวมเฉพาะข้อมูลขยะบรรจุภัณฑ์และขยะอิเล็กทรอนิกส์ ไม่ได้รวมข้อมูลขยะอื่นๆ ที่อยู่ในระบบ EPR



## 2) ระบบ EPR ได้ช่วยให้เกิดการพัฒนากฎการการจัดการขยะ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมรีไซเคิล

ช่วยให้เกิดการจ้างงาน ตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมการจัดการขยะและรีไซเคิลในเยอรมนีมีการจ้างงานประมาณ 290,000 คนทำงานในโรงงาน 15,800 แห่งและในบริษัท 10,800 แห่ง สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงถึง 76 พันล้านยูโรต่อปี (GIZ, 2018) การเพิ่มอัตราการรีไซเคิลเป็นการช่วยลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการกำจัดขยะ เช่น ปัญหามลพิษทางอากาศจากบ่อขยะหรือเตาเผาขยะ การปนเปื้อนสารอันตรายในแหล่งน้ำและดินและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

แต่จุดอ่อนที่สำคัญของระบบ EPR ที่ผ่านมา คือ ระบบ EPR ยังไม่สามารถกระตุ้นให้ผู้ผลิตปรับเปลี่ยนการออกแบบผลิตภัณฑ์ให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Eco-design) ได้เท่าที่ควร การปรับปรุงผลิตภัณฑ์ให้ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การหลีกเลี่ยงการใช้สารอันตรายหรือการใช้วัสดุรีไซเคิลในการผลิตมากขึ้น การลดปริมาณวัสดุที่ใช้ เช่น การพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้มีน้ำหนักเบาขึ้นหรือลดการใช้บรรจุภัณฑ์ การยืดอายุการใช้งานผลิตภัณฑ์โดยเพิ่มความทนทานและชิ้นส่วนที่นำมาใช้ซ้ำได้ และการลดผลกระทบในช่วงการจัดการขยะ เช่น การออกแบบให้ง่ายต่อการแกะแยกชิ้นส่วนหรือใช้วัสดุชนิดเดียวกัน เป็นต้น แต่ด้วยเหตุที่ระบบ EPR ได้เปิดให้ผู้ผลิตร่วมกันบริหารจัดการผ่าน PRO และในหลายประเทศ รัฐบาลท้องถิ่นยังคงสนับสนุนต้นทุนการเก็บรวบรวมบางส่วนอยู่และขาดการสื่อสารที่ใกล้ชิดระหว่างผู้ประกอบการรีไซเคิลกับผู้ผลิต ทำให้ EPR ที่ผ่านมายังไม่บรรลุเป้าประสงค์เรื่อง eco-design มากนัก

นอกจากข้อจำกัดเรื่อง eco-design แล้ว ระบบ EPR ที่ผ่านมามักจะเน้นเป้าหมายในการจัดระบบเก็บรวบรวมและการรีไซเคิลเป็นหลัก แต่ยังขาดความเข้มงวดในการติดตามตรวจสอบเส้นทางในการจัดการขยะหรือซากผลิตภัณฑ์ฯ พบว่า PRO ได้รายงานผลการรีไซเคิลหรือแปลงเป็นพลังงาน (recovery) ที่คิดรวมปริมาณที่ส่งออกไปนอกประเทศด้วยซึ่งส่วนใหญ่ PRO ได้ส่งออกไปรีไซเคิลยังประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศจีนและประเทศในแถบอาเซียน เมื่อประเทศจีนประกาศนโยบายห้ามนำเข้าขยะรีไซเคิล 24 ชนิดเมื่อปีค.ศ. 2018 เนื่องจากพบการเจือปนขยะที่รีไซเคิลไม่ได้ในสัดส่วนที่สูง โรงงานรีไซเคิลในจีนมีการจัดการที่ไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดมลพิษสูง และในเวลาต่อมา ประเทศในอาเซียนต่างทยอยออกมาตรการห้ามนำเข้าขยะจากต่างประเทศหรือส่งกลับขยะที่มีการลักลอบนำเข้าทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีระบบ EPR ต้องกลับมาปรับปรุงนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่ต้องเน้นการลดขยะที่ต้นทางมากขึ้น นอกเหนือจากการรีไซเคิล (Liu, Adams & Walker, 2018)

ตัวอย่างของความพยายามในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อลดขยะที่ต้นทาง คือ การยกร่างกฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยการลดผลกระทบของผลิตภัณฑ์พลาสติกต่อสิ่งแวดล้อม (Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the

environment<sup>1</sup>) หรือเรียกสั้นๆ ว่า Single-use Plastic (SUP) Directive ในปีค.ศ. 2018 ซึ่งเป็นผลมาจากกระแสการรณรงค์ลดขยะพลาสติกและขยะทะเลทั่วโลก โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องออกกฎหมายภายในวันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ. 2021 เพื่อห้าม (ban) หรือลดการใช้พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง 10 ชนิด<sup>2</sup> ที่พบว่าเป็นขยะที่พบมากที่สุดบนชายหาด 276 แห่งใน 17 ประเทศสมาชิก ประเภทที่ห้ามการใช้ตั้งแต่ปีค.ศ. 2021 (พ.ศ. 2564) ได้แก่ หลอด ซ้อน ส้อม มีด จานชาม แท่งคนเครื่องดื่ม ก้านสำลีสีก้านลูกโป่ง รวมถึงพลาสติกชนิด Oxo-degradable และบรรจุภัณฑ์อาหารและเครื่องดื่มชนิดโพลีเมอร์ (expanded polystyrene) ส่วนบรรจุภัณฑ์อาหารและแก้วพลาสติก ให้ประเทศสมาชิกลดการใช้ปริมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ภายในปีค.ศ. 2025 และลดการใช้ที่ทรงก้นบุหรือพลาสติกไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ภายในปีค.ศ. 2025 และร้อยละ 80 ภายในปีค.ศ. 2030

กฎระเบียบดังกล่าวยังได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกใช้หลักการ EPR เพื่อจัดระบบเก็บรวบรวมผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้ว รวมถึงการสร้างความตระหนักให้กับผู้บริโภค โดยกำหนดสัดส่วนวัสดุรีไซเคิลของขวดพลาสติกจะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปีค.ศ. 2025 เป็นที่น่าสังเกตว่า ร่างกฎระเบียบนี้ได้ขยายข้อผูกพันให้ครอบคลุมการคิดค่าใช้จ่ายในการเก็บขยะที่ทิ้งไม่เป็นที่กับบริษัทที่นำเข้าหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งในยุโรป นับเป็นความพยายามที่จะให้ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบต้นทุนสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์พลาสติกให้ครอบคลุมมากขึ้นและจะมีผลให้ราคาจำหน่ายพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งในยุโรปสูงขึ้นเพื่อลดการใช้ปริมาณที่ทิ้งไม่เป็นที่กับบริษัทที่นำเข้าหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งที่ถูกควบคุมตามระเบียบนี้จะไม่สามารถส่งออกรายการที่ถูกห้ามจำหน่ายและต้องปรับปรุงกระบวนการผลิตให้ได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดและต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการขยะมากขึ้น

## 5. ถอดบทเรียนความสำเร็จของระบบ EPR

จากประสบการณ์ของการพัฒนาระบบและกฎหมาย EPR ในประเทศที่พัฒนาแล้วโดยเฉพาะประเทศในแถบยุโรป อเมริกาเหนือและเอเชียบางส่วนพบว่า แต่ละประเทศ (หรือแต่ละรัฐ) มีการออกแบบรายละเอียดการดำเนินงานที่แตกต่างกันซึ่งส่งผลต่อระดับความสำเร็จของหลักการ EPR ในคู่มือของ OECD (2016a) จึงได้สรุปข้อแนะนำสำหรับผู้กำหนดนโยบายที่ต้องการดำเนินนโยบายและออกกฎหมาย EPR ควรพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

<sup>1</sup> Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment (OJ L 155, 12.6.2019, pp. 1-19)

<sup>2</sup> ไม่ได้รวมถุงพลาสติก เนื่องจากสหภาพยุโรปออกแก้ไขกฎระเบียบว่าด้วยบรรจุภัณฑ์ ในปีค.ศ. 2015 กำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องออกกฎหมายในประเทศห้ามร้านค้าแจกถุงพลาสติกฟรีแก่ผู้บริโภค

- 1) ระบบหรือกฎหมายควรมีการ**ระบุวัตถุประสงค์ บทบาทและความรับผิดชอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย**หลักอย่างชัดเจน
- 2) ประสิทธิภาพของระบบขึ้นอยู่กับ**การกำหนดเป้าหมาย** อย่างน้อยควรมีการกำหนดเป้าหมายในการเก็บรวบรวมซากผลิตภัณฑ์และอัตราการรีไซเคิลซากผลิตภัณฑ์ที่เก็บรวบรวมได้ การกำหนดเป้าหมายควรมาจากการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์และการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นอกจากนี้ควรมีการทบทวนเป้าหมายเป็นระยะ
- 3) **การติดตามตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมาย**มีส่วนสำคัญต่อประสิทธิภาพการเก็บรวบรวมและจัดการซากผลิตภัณฑ์ โดยภาครัฐและภาคเอกชนควรร่วมกันจัดตั้งระบบติดตามตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ในบางกรณี อาจว่าจ้างหน่วยงานตรวจสอบที่เป็นอิสระโดยให้ PRO สนับสนุนค่าใช้จ่ายและควรมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังกับผู้ผลิตที่หลีกเลี่ยงการจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับ PRO เพื่อป้องกันการฉ้อโกงให้ผู้ผลิตรายอื่น ๆ ทำตามและอาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของระบบ EPR นอกจากนี้ จำเป็นต้องมีการบังคับใช้กฎหมายกับกลุ่มที่อยู่นอกระบบ EPR และควบคุมการค้าที่ผิดกฎหมาย
- 4) **การกำกับดูแลผ่านการขึ้นทะเบียนผู้ผลิตและการให้การรับรอง PRO** การขึ้นทะเบียนผู้ผลิตจะช่วยให้ PRO มีข้อมูลการผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ในตลาดซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะจัดเก็บจากผู้ผลิต (หมายรวมถึงผู้นำเข้า)
- 5) **สร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการ** โดยควรมีข้อกำหนดให้ PRO เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บกับผู้ผลิต ปริมาณผลิตภัณฑ์ที่วางจำหน่ายในตลาดของผู้ผลิตและปริมาณขยะที่เก็บรวบรวมและจัดการ ไม่ว่าจะโดยการใช้ซ้ำ รีไซเคิล คืบสภาพรวมถึงเป็นพลังงานและการกำจัด หากรัฐบาลท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเก็บรวบรวม ก็ควรมีการเผยแพร่ผลการดำเนินงานและต้นทุนที่เกิดขึ้น
- 6) **อุดช่องโหว่ของระบบ EPR** โดยเฉพาะการซื้อขายออนไลน์ซึ่งผู้ขายไม่ได้จ่ายค่าธรรมเนียมให้กับระบบ EPR การจัดการซากผลิตภัณฑ์ที่ไม่เหมาะสมและการส่งออกอย่างผิดกฎหมาย
- 7) **สำหรับประเทศกำลังพัฒนา** จำเป็นต้องพิจารณาแนวทางที่จะให้**กลุ่มชาลิ่งและร้านรับซื้อของเก่าเข้ามาอยู่ในระบบ EPR** โดยที่สามารถทำงานเกื้อหนุนกันในระบบการเก็บรวบรวมจากแหล่งกำเนิด การใช้กลไกรับคืนฟรี (take-back) ไม่เพียงพอสำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่ประชาชนคุ้นชินกับการขายขยะบรรจุภัณฑ์และขยะอิเล็กทรอนิกส์ส่วนใหญ่ให้กับกลุ่ม informal sector ระบบ EPR จำเป็นต้องออกแบบกลไกรับซื้อคืน (buy-back) เพื่อจูงใจให้ผู้บริโภคส่งคืนซากผลิตภัณฑ์หรือขยะบรรจุภัณฑ์เข้าสู่ระบบโดยให้กลุ่ม informal sector เข้ามาในระบบแต่อาจเพิ่มความซับซ้อนในแง่การบริหารจัดการทางการเงินและการติดตามตรวจสอบ

## 6. บทสรุป

หลักการ EPR เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่สำคัญที่นำมาใช้ในการจัดการขยะในประเทศที่พัฒนาแล้วถึง 3 ทศวรรษโดยมุ่งที่จะให้ผู้ผลิตเป็นผู้นำในการจัดระบบเก็บรวบรวมและจัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ที่เกิดขึ้น หลังการบริโภคด้วยความคาดหวังว่า ปริมาณขยะที่ส่งไปกำจัดจะลดลง อัตราการทิ้งขยะที่ไม่เป็นที่ลดลง อุตสาหกรรมกรรีไซเคิลเติบโตขึ้น รวมทั้งผู้ผลิตจะมีการปรับปรุงการออกแบบผลิตภัณฑ์ให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ยังพบระบบ EPR ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นไปที่การเก็บรวบรวมและรีไซเคิลมากกว่า การปรับปรุงการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่จะช่วยลดการสร้างขยะและส่งเสริมการใช้ซ้ำ อีกทั้งการรีไซเคิลภายใต้ระบบ EPR ของประเทศที่พัฒนาแล้วยังนับรวมถึงการส่งออกไปรีไซเคิลยังประเทศกำลังพัฒนาเพื่อลดต้นทุนในการรีไซเคิลในประเทศตนเอง ทำให้อุตสาหกรรมรีไซเคิลภายในประเทศไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร แต่จากที่จีนและประเทศในอาเซียนได้ออกมาตรการห้ามนำเข้าขยะรีไซเคิลและขยะอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วจำเป็นต้องหันกลับมาปรับปรุงกฎหมายและระบบการจัดการขยะที่ต้องเน้นการป้องกันและการใช้ซ้ำมากกว่าการรีไซเคิลและปรับปรุงระบบ EPR และมาตรการอื่นๆ ที่จะกระตุ้นให้ผู้ผลิตปรับปรุงกระบวนการออกแบบผลิตภัณฑ์ไปในทิศทางของระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน

ถึงเวลาแล้วที่ทุกภาคส่วนในสังคมไทยทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมควรศึกษาหลักการ EPR และเครื่องมือเชิงนโยบายอื่นๆ ที่ทั่วโลกได้นำมาใช้ เรียนรู้ประสบการณ์จากต่างประเทศและออกแบบระบบ EPR ที่เหมาะสมกับประเทศไทยที่จะช่วยให้เรามุ่งสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนได้อย่างแท้จริง



ที่มา: [http://virenviro.com/EPR\\_Plastic.php](http://virenviro.com/EPR_Plastic.php)

### เอกสารอ้างอิง

- GIZ (2018). *Extended Producer Responsibility (EPR) for Managing Packaging Waste*. Circular Economy Briefing Series. 12 pages.
- Lindhqvist T. (2000). *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems*. Ph. D. Dissertation. Lund, Sweden: IIIIEE, Lund University; 2000.
- Liu, Z., Adams, M. & Walker, T.R. (2018). Are exports of recyclables from developed to developing countries waste pollution transfer or part of the global circular economy?. *Resources, Conservation & Recycling*, 136, 22-23. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2018.04.005>
- OECD (2001), *Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189867-en>.
- OECD (2016a), *Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264256385-en>.
- OECD (2016b), *Policy Highlights: Extended Producer Responsibility: Guidance for Efficient Waste Management*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264256385-en>.
- Rubio, S., Ramos, T.R.P. Leitao, M.M.R. & Barbosa-Povoa, A.P. (2019). Effectiveness of extended producer responsibility policies implementation: The case of Portuguese and Spanish packaging waste systems. *Journal of Cleaner Production*, 210, 217-230. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.10.299>