

บทความ: หลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (EPR) ในการจัดการของเสียเพื่อมุ่งสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนของสหภาพยุโรป - บริบททางกฎหมาย (Expanded Producer Responsibility (EPR) in Waste Management towards the European Union Circular Economy: Legal Aspect)

กฤษฎี สติตย์วัฒนานนท์

คณะนิติศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

การอ้างอิง: กฤษฎี สติตย์วัฒนานนท์. (2564). หลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (EPR) ในการจัดการของเสียเพื่อมุ่งสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนของสหภาพยุโรป - บริบททางกฎหมาย (Expanded Producer Responsibility (EPR) in Waste Management towards the European Union Circular Economy: Legal Aspect). วารสารสิ่งแวดล้อม, ปีที่ 25 (ฉบับที่ 3).

1. ป่อเกิด การพัฒนา และเนื้อหาสาระหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต

หลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) ได้ถูกนำเสนอครั้งแรกโดย Dr. Thomas Lindhqvist ชาวสวีเดนแห่ง Lund University เมื่อปี 1992 ปรากฏในรายงานของกระทรวงสิ่งแวดล้อม ประเทศสวีเดน Dr. Lindhqvist กล่าวถึง หลักการ EPR ว่า “เป็นหลักการทางนโยบายที่ขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตไปยังช่วงต่าง ๆ ของวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการรับคืน การรีไซเคิลและการกำจัดซากผลิตภัณฑ์ เพื่อส่งเสริมการปรับปรุงด้านสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์ ซึ่งในเชิงปฏิบัติ หลักการ EPR จึงเป็นพื้นฐานในการเลือกใช้เป็นเครื่องมือทางนโยบายไม่ว่าเครื่องมือทางการบริหาร เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์หรือเครื่องมือเชิงข้อมูลสารสนเทศ”

ในบริบททางกฎหมายนั้น หลักการ EPR ได้ถูกนำมาใช้ในคริสต์ศตวรรษที่ 21 ทั้งในระดับสากลและภูมิภาคในอนุสัญญาบาเซล (Basel Convention) ส่วนของหลักการทั่วไป กล่าวว่า “ผู้ก่อมลภาวะควรที่จะกำหนดวิธีการในการกำจัดของเสียในขั้นตอนสุดท้าย โดยผู้มีส่วนได้เสียกับกิจกรรมดังกล่าวควรจัดทำความร่วมมือกับภาคส่วนอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายด้วยวิธีการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและการลดปริมาณของเสียให้น้อยลง” หลักการ EPR มีพื้นฐานร่วมกับ “หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้

จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP)” อันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักการทั้งสองมีความเชื่อมโยงกัน โดยต่างวางกฎเกณฑ์ในการจัดการกับผู้มีความรับผิดชอบในการจัดการสิ่งแวดล้อมและขยะของเสียที่เกิดขึ้นในระหว่างกิจกรรมการก่อของเสีย อันเนื่องมาจากการผลิตผลิตภัณฑ์โดยไม่มุ่งในการลงโทษผู้เป็นต้นเหตุที่ก่อของเสีย แต่เป็นการหาผู้ที่มีศักยภาพ อยู่ในตำแหน่งและบทบาทที่เหมาะสมในการจัดการของเสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดค่าใช้จ่าย ไม่สร้างภาระให้กับหน่วยงานภาครัฐและประชาชนผู้เสียภาษีจนเกินควร ดังนั้น หลักการ PPP และหลักการ EPR ต่างมีนัยยะว่าผู้ผลิตควรเป็นผู้รับผิดชอบในผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากผลิตภัณฑ์ของตนเองในตลอดวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ รวมถึงการจัดการกับผลิตภัณฑ์เมื่อหมดอายุการใช้งาน¹ เมื่อใดที่สามารถทำให้ผู้ผลิตมีความรับผิดชอบและรับผิดชอบตามกฎหมายในการเรียกคืนและรีไซเคิลผลิตภัณฑ์ได้ เมื่อนั้น ผู้ผลิตย่อมจะพยายามคิดค้นวิธีการที่จะลดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากผลิตภัณฑ์ของเขาเอง ดังนั้นผู้ผลิตจึงเป็นกลุ่มที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญที่สุดในการหลีกเลี่ยงและควบคุมผลกระทบที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ของเขาเอง นอกจากนั้น กระบวนการพัฒนาเพื่อการผลิตสินค้าสมัยใหม่ มาพร้อมกับวัตถุดิบที่มีส่วนผสมและคุณสมบัติใหม่ ๆ ที่มีความซับซ้อนยุ่งยากในการจัดการควบคุมเมื่อกลายเป็นของเสีย ส่งผลให้ชุมชนต้องรับภาระเพิ่มขึ้นในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ถูกออกแบบมาอย่างไม่รอบคอบ ส่งผลให้กลายเป็นขยะอันตรายเมื่อหมดอายุการใช้งาน ฉะนั้น ผู้ผลิต (Producer) ในฐานะที่เป็นผู้สร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ขึ้นมา จึงควรเป็นผู้รับผิดชอบในกระบวนการนำของเสียเหล่านั้นกลับมาใช้ใหม่

2. หลักการ EPR ในกฎหมายสหภาพยุโรป

เนื่องด้วยหลักการ EPR ถูกพัฒนามาจากนโยบาย โดยตัวมันเองไม่ใช่หลักกฎหมาย แต่ในการนำหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพเป็นมาตรการทางบังคับนั้น จำต้องอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายมาปรับใช้ มาตรการ EPR จึงไม่สามารถคงอยู่เพียงลำพัง แต่ถูกนำมาใช้ควบคู่กับเครื่องมือด้านนโยบายอื่นอย่างผสมผสานกัน ในบริบทของสหภาพยุโรป มาตรการ EPR ถูกนำไปปรับใช้ร่วมกับมาตรการอื่น ๆ ไม่ว่าจะ เป็นมาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางนโยบาย มาตรการความร่วมมือ ปัจจุบันสหภาพยุโรปมีการประกาศใช้กฎระเบียบแนวปฏิบัติที่สอดแทรกหลักการ EPR ในหลายฉบับ ทั้งกฎระเบียบที่ตราโดยสหภาพยุโรปเอง และกฎหมายภายในของประเทศสมาชิก กฎระเบียบเหล่านั้นครอบคลุมของเสียที่มาจากผลิตภัณฑ์หลายประเภท เริ่มจาก Waste Framework Directive 2008 (WFD)² ซึ่งสอดแทรกหลักการ EPR ให้ทำงานร่วมกับหลักการ

¹ Fundació per a la Prevenció de Residus i el Consum Responsabl, Zero Waste Europe: Redesigning Producer Responsibility—a new EPR is needed for a circular economy (2015), p.6. จาก

file:///C:/Users/admin/Desktop/CIRCULAR%20ECONOMY/Legal%20Framework%20Study%20of%20Extended%20Producer.pdf

² มาตรา 8 WFD

Waste Hierarchy โดยกำหนดให้กลุ่มของผู้ผลิต ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดการของเสียจากผลิตภัณฑ์ของตนเอง³ ซึ่งสามารถช่วยให้มาตรการ Waste Hierarchy ใช้อย่างบรรลุผลได้ยิ่งขึ้น⁴ อาทิ การใช้มาตรการจูงใจแก่ผู้ผลิตให้ทำการลดปริมาณการเกิดของเสียที่มาจากผลิตภัณฑ์ของตนเอง และเมื่อเกิดของเสีย ผู้ผลิตจะต้องสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติในการจัดการของเสียได้ WFD ฉบับนี้เปิดให้ประเทศสมาชิกสามารถปรับใช้มาตรการ EPR ในรูปแบบหลากหลาย ได้แก่ การให้ผู้ผลิตรับคืนผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว (Take Back) รวมทั้งภาระความรับผิดชอบในการจัดการขยะที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ของตนเองในขั้นตอนต่อไป การกำหนดภาระความรับผิดชอบด้านการเงินในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ หน้าที่ในการจัดหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับจำนวนและปริมาณของผลิตภัณฑ์ที่สามารถนำมาใช้ซ้ำ (Reuse) และการรีไซเคิล⁵ กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ประเทศสมาชิกสามารถดำเนินมาตรการ EPR ตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบผลิตภัณฑ์ (Design Stage) โดยส่งเสริมการใช้วัสดุจากวัตถุดิบที่มีคุณภาพสูงในการออกแบบผลิตภัณฑ์เพื่อให้ความทนทาน ยั่งยืน และเกิดความสะอาดในการรีไซเคิลอย่างสอดคล้องกับแนวคิด Eco-design⁶ ซึ่งคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ในทุกขั้นตอนโดยให้เกิดผลน้อยที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ตลอดวงจรอายุการใช้งานวัสดุ⁷ ในขณะที่ EU Packaging and Packaging Waste Directive (PPW) ได้สอดแทรกมาตรการ EPR ไว้เช่นกัน โดยกำหนดให้ผู้ผลิตมีหน้าที่กำหนดระดับความเข้มข้นสูงสุดของการใช้สาร Lead, Cadmium, Mercury และ Hexavalent Chromium ที่เป็นส่วนผสมของบรรจุภัณฑ์อย่างปลอดภัยต่อผู้บริโภค ทั้งนี้ ระเบียบ PPW ได้ให้ความสำคัญกับมาตรการป้องกันการเกิดของเสีย (Waste Prevention) ตามหลักการ Waste Hierarchy ในระเบียบ WFD ส่วนระเบียบ Directive on the Restriction of the Use of Certain Hazardous Substances in Electrical and Electronic Equipment (RoHS Directive) กำหนดให้ผู้ผลิตนำของเสียจากอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรืออุปกรณ์ไฟฟ้ามาจัดการเก็บรักษาไว้แยกจากของเสียทั่วไป ผู้ผลิตมีหน้าที่จัดทำระบบเก็บรวบรวมซากผลิตภัณฑ์ดังกล่าว และนำไปจัดการอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ อีกทั้งภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดจะตกอยู่กับผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า โดยผู้ผลิตต้องออกแบบผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าให้เหมาะสมต่อการนำกลับมาใช้ใหม่ มีความสะดวกต่อการขนส่งและการกำจัดทิ้ง สำหรับระเบียบ Directive 2000/53/EC on End-of-Life Vehicles (ELVs) กำหนดให้ผู้ดำเนินกิจการมีหน้าที่ในการเก็บรวบรวมซากยานยนต์ การขนย้ายไปยังสถานที่จัดเก็บ ระบบการจัดการที่ได้รับอนุญาต ซึ่งผู้ผลิตต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าว มาตรการเหล่านี้ทำให้ผู้ผลิตดำเนินการป้องกันการเกิดของเสียตั้งแต่ขั้นตอนแรกเริ่ม เช่น การออกแบบยานยนต์เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการแปรรูปเป็นพลังงาน ด้วยการปรับปรุงวิธีการรีไซเคิลยานยนต์ ในขณะที่ระเบียบ Directive

³ Article 14

⁴ Alexander Gillespie, *Waste Policy; International Regulation, Comparative and Contextual Perspectives*, Edward Elgar Publishing, 2015, MA, USA., p.83.

⁵ Article 8(1) WFD.

⁶ Article 8(2) WFD.

⁷ Ibid.

2006/66 on Batteries and Accumulators กำหนดให้ผู้ผลิตและบุคคลที่สามมีหน้าที่ต้องกำหนดแผนในการใช้เทคนิคที่มีอยู่ในการจัดการและการรีไซเคิลผลิตภัณฑ์แบตเตอรี่ที่หมดอายุ โดยผู้ผลิตต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเก็บรวบรวม การจัดการ และการรีไซเคิล สำหรับระเบียบ 2002/96/EC Directive on Waste Electrical and Electronic Equipment Directive (WEEE Directive) ส่งเสริมผู้ผลิตในการออกแบบและการผลิตสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ ให้ตระหนักถึงและทำให้เกิดความสะดวกในการซ่อมแซมภายหลังการใช้งาน การบริการอุปกรณ์ผลิตภัณฑ์ของตน การแยกชิ้นส่วน และการรีไซเคิล⁸ โดยกำหนดให้ผู้ผลิตมีภาระหน้าที่ดังนี้ จัดหาสถานที่ จัดหาข้อมูลเกี่ยวกับส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์และสารอันตรายในผลิตภัณฑ์ของตน แจ้งผู้บริโภคให้ทราบถึงรายละเอียดเกี่ยวกับขยะอิเล็กทรอนิกส์ จัดทำข้อกำหนดการเก็บรวบรวมไว้อย่างเฉพาะ ภาระด้านการเงิน และการจัดการขยะของเสีย การแปรรูปเป็นพลังงาน (Recovery) ด้วยวิธีการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม กรณีนี้ความรับผิดชอบของผู้ผลิตเริ่มมีขึ้นตั้งแต่ ณ จุดรวบรวมจัดเก็บ สำหรับความรับผิดชอบในขั้นตอนการเก็บรวบรวมของเสียจากครัวเรือนมายังจุดรวบรวมจัดเก็บจะตกแก่ผู้ใดนั้น จะเปิดให้ประเทศสมาชิกกำหนดได้เอง ดังนั้น หน้าที่ของผู้ผลิตตั้งที่กล่าวมาจึงกำหนดมอบหมายไว้แตกต่างกันในแต่ละประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป โดยอาจจัดสรรหน้าที่ระหว่างผู้ผลิต เทศบาล ผู้จัดจำหน่าย และผู้ค้าปลีกก็ย่อมได้⁹

3. หลักการ EPR กับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนภายใต้ CE Package ของสหภาพยุโรป

แผนปฏิบัติการเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy - CE Action Plan) ของสหภาพยุโรปได้ให้ความหมาย Circular Economy (CE) ว่าหมายถึง ระบบเศรษฐกิจซึ่งคุณค่าของผลิตภัณฑ์ ส่วนประกอบ วัสดุ และทรัพยากรถูกคงไว้ในระบบเศรษฐกิจยาวนานเท่าที่เป็นไปได้ และลดปริมาณการก่อของเสีย¹⁰ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักการ EPR ภายใต้โครงการ CE Package นั้น คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ได้จัดทำข้อเสนอที่สัมพันธ์กับมาตรการ EPR ไว้หลายประเด็น ได้แก่ การแก้ไขปรับปรุงระเบียบ WFD เพื่อให้ผู้ผลิตมีภาระในการอุดหนุนเงินทุนค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการจัดการซากผลิตภัณฑ์ของตนที่วางจำหน่ายในตลาดสหภาพยุโรป ข้อพิจารณาการกำหนดอัตราภาษีจากการนำวัสดุที่รอบสองจากผลิตภัณฑ์หมดอายุนำกลับมาใช้ซ้ำ ปรับปรุงข้อกำหนดว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการ Waste Hierarchy เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกประเทศสมาชิก การรีไซเคิลภายใต้หลักการ Waste Hierarchy ควรต้องคำนึงถึง

⁸ Ibid.

⁹ Jannis Lambert.(2012).The Influence of Extended Producer Responsibility on Eco-Design Practices: Insights from Six Producer Case Studies in the European ICT Sector p.18 จาก <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/253917>

¹⁰ EU Commission.(2015). Closing the Loop – An EU Action plan for the Circular Economy (Communication). COM(2015) 614 final.จาก <https://www.eea.europa.eu/policy-documents/com-2015-0614-final>

มาตรการ EPR¹¹ โดยเสนอให้นำบทบัญญัติว่าด้วย EPR ในระเบียบ WFD มาใช้ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลในระหว่างประเทศสมาชิกและระหว่างผู้ผลิต ดังนั้นหลักการ EPR ในแผน CE Package จึงมีขอบเขตไปไกลกว่าการปรับปรุงการออกแบบผลิตภัณฑ์ แต่ยังคงครอบคลุมถึงขั้นตอนในทางปฏิบัติเพื่อทำให้มั่นใจได้ว่าผลิตภัณฑ์เหล่านั้นควรถูกบำรุงรักษาให้เกิดประโยชน์อย่างยาวนานมากเท่าที่เป็นไปได้ ข้อเสนอให้กำหนดมาตรการทางกฎหมายทั้งระบบเพื่อให้ผู้ผลิตสินค้ามุ่งเน้นการสร้างความปลอดภัยในกระบวนการกำจัดขยะของเสีย เพื่อการเตรียมพร้อมเข้าสู่สังคม CE การตราข้อกำหนดให้ผู้ผลิตมีหน้าที่กำหนดปัจจัยที่จำเป็นต่อการรีไซเคิลผลิตภัณฑ์ของตน และออกมาตรการบังคับให้ผู้ผลิตวางแผนการเมื่อผลิตภัณฑ์ของตนเองสิ้นสุดอายุการใช้งาน ในด้านการออกแบบผลิตภัณฑ์นั้น มีข้อเสนอให้ใช้วัสดุที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ยุติการใช้สารก่ออันตรายเป็นส่วนประกอบการผลิต ส่งเสริมภาครัฐในการสร้างมาตรการจูงใจในรูปแบบของกฎหมาย หรือด้านการเงินหรือมาตรการทางภาษีอื่นเนื่องมาจากต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น อนึ่ง คณะกรรมาธิการยุโรปมีข้อกังวลเนื่องจากกฎหมายสหภาพยุโรปในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการของเสียไม่สามารถปรับใช้ในดินแดนของประเทศสมาชิกโดยตรง แต่ต้องผ่านการแปลงรูป (Transformation) เป็นกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกก่อนเพื่อบังคับใช้ในดินแดนประเทศสมาชิก ส่งผลให้รายละเอียดของมาตรการ EPR กระจัดกระจายไม่เป็นเอกภาพ ทำให้ผู้ผลิตเกิดอุปสรรคในการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ของสหภาพยุโรป อาทิเช่น กฎหมาย Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG ของสหพันธ์รัฐเยอรมนี

4. ประเด็นปัญหาอุปสรรคทางกฎหมายในการใช้หลักการ EPR ในบริบทของสหภาพยุโรป

นักวิชาการและองค์กรหลายแห่งรวมทั้ง Institute for European Environmental Policy ได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการ EPR ในระบบกฎหมายของสหภาพยุโรปไว้ดังนี้

(1) ปัญหาคำนิยาม เนื่องจากกฎหมายของสหภาพยุโรปได้นิยามความหมายหลักการ EPR ไว้ในลักษณะทั่วไป ไม่มีคำนิยามที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และมีความแตกต่างทั้งในขอบเขตและเป้าหมายทั้งในกฎหมายสหภาพยุโรปและกฎหมายของประเทศสมาชิก ส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความอย่างสอดคล้องกับเจตนารมณ์ดั้งเดิม จึงมีข้อเสนอให้ปรับปรุงมาตรการ EPR ในกฎหมายให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งสหภาพยุโรป¹² (2) ปัญหาการจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบ เนื่องจากแผนการ EPR จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดความรับผิดชอบระหว่างผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก เพื่อการบรรลุผลความสำเร็จของมาตรการดังกล่าว จึงมีข้อเสนอให้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละรายไว้อย่างชัดเจน ให้ปรากฏทั้งในกฎระเบียบหรือแผนงาน EPR ในระดับชาติสมาชิก รวมทั้งกำหนดกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐและผู้ผลิต (3)

¹¹ Thomas J. de Romph, The legal transition towards a Circular Economy – EU environmental law examined, Faculties of Law of the KU Leuven and Hasselt University, June 2018, p.253

¹² Emma Watkins, Susanna Gionfra, Jean-Pierre Schweitzer, Mia Pantzar, Charlotte Janssens, Patrick ten Brink, p.19.

ปัญหาเกี่ยวกับอัตราค่าใช้จ่ายในส่วนของสมาคมกลุ่มของผู้ผลิตที่มีความรับผิดชอบกับผลิตภัณฑ์ของตนตามหลัก EPR (Producer Responsibility Organization: PRO) มีข้อเสนอให้กำหนดอัตราค่าใช้จ่ายที่ชัดเจนสำหรับสมาชิกแต่ละรายสมาคมไม่ให้ความแตกต่างกัน (4) ประเด็นการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม จึงมีข้อเสนอให้นำแผนการ EPR ไปปรับใช้ และการก่อตั้ง PROs ขึ้นมาหลายแห่ง ทำให้เกิดการแข่งขันในธุรกิจภาคส่วนกิจการจัดการของเสีย จึงควรวางระเบียบข้อกำหนด การควบคุมดูแล และมีการบังคับใช้มาตรการและการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินกิจการ (5) ความไม่เพียงพอของกลไกการควบคุมกำกับดูแล ตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติตามข้อกำหนด EPR ในแต่ละโครงการ¹³ (6) สินค้าส่วนใหญ่ถูกผลิตจากต่างประเทศ และนำเข้ามายาขายในตลาดสหภาพยุโรป ดังนั้น ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามมาตรการ EPR จึงตกเป็นความรับผิดชอบของผู้นำเข้า และผู้ค้าปลีกอีกทอดหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจตามกฎหมายของสหภาพยุโรป เป็นผลให้ผู้ผลิตในต่างประเทศกลับไม่ตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้จำหน่าย หรือผู้นำเข้า (7) กฎระเบียบของสหภาพยุโรปต้องถูกแปลงรูปเป็นกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกอีกชั้นตอนหนึ่งจึงสามารถบังคับใช้ในดินแดนประเทศสมาชิกได้ ส่งผลให้มาตรการ EPR ในรายละเอียดขั้นตอนการจัดกระจายไม่เป็นเอกภาพ ส่งผลให้เกิดอุปสรรคต่อผู้ผลิตในการปฏิบัติตามข้อกำหนดสหภาพยุโรป ซึ่งประเทศไทยควรนำบทเรียนเหล่านี้มาออกแบบมาตรการ EPR เพื่อปรับใช้ในกฎหมายไทยต่อไป

5. บทเรียนของกฎหมายสหภาพยุโรปกับกฎหมายไทย

สำหรับประเทศไทย ขณะนี้ยังไม่พบหลักการ EPR ในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการของเสียของไทยโดยตรง แต่ในอดีตปรากฏตัวอย่างของมาตรการ EPR คือระบบการคิดค่ามัดจำขวดน้ำอัดลม วิธีนี้ทำให้ผู้ผลิตสามารถนำบรรจุภัณฑ์ที่ใช้เสร็จแล้วกลับเข้าสู่ระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในด้านนโยบายของประเทศไทย กรมควบคุมมลพิษได้จัดทำยุทธศาสตร์การจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เชิงบูรณาการ พ.ศ. 2557-2564 โดยมีเป้าหมายหลักคือมีระบบการคัดแยกขยะและเก็บรวบรวมซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ กรุงเทพมหานคร และนำซากผลิตภัณฑ์ฯ ที่รวบรวมได้ไปบำบัดและกำจัดอย่างถูกต้อง โดยเพิ่มความรับผิดชอบของผู้ผลิตและผู้นำเข้าอย่างน้อยร้อยละ 5 ของปริมาณการจำหน่ายเฉลี่ยผลิตภัณฑ์ โดยกำหนดให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้ามีการนำซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ 4 ประเภท คือ (1) หลอดฟลูออเรสเซนต์ (2) แบตเตอรี่แห้ง (3) ตู้เย็น และ (4) โทรทัศน์ ที่รวบรวมได้จากแหล่งกำเนิดต่าง ๆ หรือจากผู้จำหน่าย หรือองค์การปกครองส่วน

¹³ Ibid, p.19,

ท้องถิ่น (อปท.) ไปบำบัดและกำจัดอย่างถูกต้องเป็นอย่างน้อยร้อยละ 5 ของปริมาณการจำหน่าย รวมทั้งส่งเสริมให้มีโรงงานคัดแยกและรีไซเคิลซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์¹⁴

ในบริบทการพัฒนาทางกฎหมาย ได้มีความพยายามจัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. โดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบทบาท และหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขาย ผู้บริโภค อปท. และโรงงานรีไซเคิลในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ให้ชัดเจน โดยเฉพาะผู้ผลิตที่จะมีความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ในการออกแบบผลิตภัณฑ์ให้ง่ายต่อการรีไซเคิล ลดการใช้สารอันตรายและสนับสนุนการพัฒนาระบบการจัดการซากผลิตภัณฑ์ตามหลักการ EPR เพื่อลดปัญหามลพิษจากการจัดการที่ไม่ถูกต้อง¹⁵

ประเทศไทยสามารถนำหลักการ EPR ที่ถูกพัฒนาในสหภาพยุโรปไว้แล้ว มาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดมาตรการบังคับ โดยอาจเริ่มต้นจากกลุ่มอุตสาหกรรมที่เป็นอันตรายหรือสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมค่อนข้างมาก เช่น ผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ และบรรจุภัณฑ์ทุกประเภท โดยใช้กฎหมายกำหนดภาระความรับผิดชอบต่อกลุ่มผู้ผลิตในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ของตน ส่งเสริมการจัดตั้งองค์กร PRO การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตรการออกแบบผลิตภัณฑ์ให้มีความทนทาน เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ และสามารถนำกลับมาใช้เป็นวัตถุดิบรอบสอง มาตรการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบต่อหลักการ EPR และการลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ผลิตที่สามารถนำหลักการ EPR มาใช้ในผลิตภัณฑ์ของตนได้สูงกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ต้องไม่เป็นการเพิ่มความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตที่ขัดต่อหลักการทางกฎหมายทั่วไป หรือเกินสัดส่วน ซึ่งยังคงต้องตระหนักว่าภาครัฐยังคงมีหน้าที่ในการจัดการขยะอันเป็นหนึ่งในกรให้บริการสาธารณะตามหลักกฎหมายมหาชนเช่นเดิม

6. บทสรุป

ระบบ EPR ได้รับการพิสูจน์ว่าได้ประสบผลสำเร็จในหลายประเทศในสหภาพยุโรป อาทิเช่น สวีเดน เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลของอัตราการเก็บรวบรวมหรือรีไซเคิลขยะประเภทต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้ระบบ EPR ในสหภาพยุโรปที่มีอัตราเพิ่มขึ้น แตกต่างจากช่วงที่ไม่มีระบบ EPR โดยระบบ EPR ได้ช่วยให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมจัดการขยะ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมรีไซเคิล ช่วยให้เกิดการจ้างงาน

¹⁴ การจัดการ ขยะอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย, รายงานทีดีอาร์ไอ, ฉบับที่ 133 ตุลาคม 2560 จาก <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2018/04/wb133.pdf>, หน้า 14.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

ตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมการจัดการขยะและรีไซเคิลในเยอรมนี¹⁶ มาตรการดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือด้านกฎหมายที่มีความชัดเจน ผสานกับความร่วมมืออย่างแท้จริงของผู้มีส่วนได้เสียกับกิจกรรมห่วงโซ่ในกระบวนการจัดการของเสีย ตัวกระทำ (Actors) ที่สำคัญได้แก่ รัฐบาล หน่วยงานท้องถิ่น ผู้ผลิต และองค์การจัดการของเสีย กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้กลไกเหล่านี้เกิดผลบังคับผูกพัน มีบทบาทกำหนดโทษที่เป็นรูปธรรมในระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียดังที่กล่าวมา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนการความรับผิดชอบของผู้ผลิตแบบกลุ่ม สหภาพยุโรปได้เป็นผู้บุกเบิกนำมาตราการ EPR มาบัญญัติในกฎหมายหลายฉบับ มีการพัฒนาจัดทำข้อเสนอการปรับปรุงข้อกำหนด EPR ในหลายประเด็น

ดังนั้นจากบทเรียนของสหภาพยุโรปในส่วนที่เกี่ยวกับการกำจัดของเสียเพื่อมุ่งไปสู่สังคม CE ซึ่งประเทศไทยสามารถนำมาตราการเหล่านี้มาพัฒนาปรับปรุงแก้ไขหรือตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมาแบบก้าวกระโดด เพื่อก้าวตามทันไปพร้อมกับกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของ “โครงการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเพื่อปฏิรูประบบบริหารจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน” ที่ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

รายการอ้างอิง

สุจิตรา วาสนาดำรงดี. (2563). “หลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility)” เครื่องมือในการจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน. วารสารสิ่งแวดล้อม, ปีที่ 24 (ฉบับที่ 2)

การจัดการ ขยะอิเล็กทรอนิกส์ ในประเทศไทย, รายงานทีดีอาร์ไอ, ฉบับที่ 133 ตุลาคม 2560

Alexander Gillespie (2015). Waste Policy; International Regulation, Comparative and Contextual Perspectives, (Edward Elgar Publishing 2015 MA USA.)

Emma Watkins, Susanna Gionfra, Jean-Pierre Schweitzer, Mia Pantzar, Charlotte Janssens, Patrick ten Brink (2017). Institute for European Environmental Policy, EPR in the EU Plastics Strategy and the Circular Economy: A focus on plastic packaging, (Belgium)

Fundació per a la Prevenció de Residus i el Consum Responsabl, Zero Waste Europe. (2015): Redesigning Producer Responsibility—a new EPR is needed for a circular economy

¹⁶ สุจิตรา วาสนาดำรงดี. (2563). “หลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility)” เครื่องมือในการจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน. วารสารสิ่งแวดล้อม, ปีที่ 24 (ฉบับที่ 2)

Jannis Lambert. (2012). The Influence of Extended Producer Responsibility on Eco-Design Practices: Insights from Six Producer Case Studies in the European ICT Sector.

Thomas J. de Römph.(2018).The legal transition towards a Circular Economy – EU environmental law examined, the Faculties of Law of the KU Leuven and Hasselt University, June.

EU Commission. (2015). Closing the Loop – An EU Action plan for the Circular Economy (Communication COM (2015) 614 final