



บททั่วไป^๑

การจัดการกับขยะพลาสติกเป็นปัญหาสำคัญในสังคมปัจจุบัน เพราะเหตุที่พลาสติกสามารถแปรรูปและนำมาผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ได้หลายรูปแบบ พลาสติกจึงถูกนำมาใช้เกือบทุกกิจกรรมในชีวิตประจำวันและมีแนวโน้มการใช้ที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ ด้วยเหตุนี้ ปริมาณพลาสติกจำนวนมากจึงกลายเป็นขยะพลาสติกซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ กล่าวคือ ขยะพลาสติกส่วนใหญ่ถูกกำจัดด้วยการเผา (incinerate) และการผลิตพลังงานจากขยะพลาสติกเพื่อนำพลังงานกลับมาใช้ (energy recovery) อันนำมาสู่ปัญหาของการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gas emissions) และก๊าซคาร์บอน (carbon emissions)

การจัดการกับขยะพลาสติก ตลอดจนการพิจารณาข้อดีข้อเสียของการใช้พลาสติกเป็นหัวข้อที่ได้รับการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญเป็นลำดับต้นในประเทศสวีเดน สหภาพยุโรป และทั่วโลก นอกจากนี้ รัฐบาลของประเทศสวีเดนได้จัดทำแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากพลาสติกอย่างยั่งยืน โดยกำหนดให้การใช้พลาสติกเป็นยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน (circular economy) ซึ่งสอดคล้องกับสหภาพยุโรปที่กำหนดให้พลาสติกเป็นหนึ่งในเจ็ดผลิตภัณฑ์ที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน

ในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ ปรากฏข้อมูลสถานการณ์การใช้พลาสติกในประเทศสวีเดนว่า ผลิตภัณฑ์พลาสติกประเภทวัตถุเติมเข้าสู่ตลาดภายในประเทศมีปริมาณมากกว่า ๑.๓ ล้านตัน ซึ่งเทียบเคียงได้กับปริมาณการใช้มากกว่า ๑๒๐ กิโลกรัมต่อคนต่อปี และดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า พลาสติกสามารถนำมาผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ได้หลากหลายรูปแบบ โดยรูปแบบการใช้ที่แพร่หลายมากที่สุด ได้แก่ บรรจุภัณฑ์และหีบห่อ (packaging) การใช้ในภาคอุตสาหกรรมการก่อสร้าง ยานยนต์ และผลิตภัณฑ์ยางรถยนต์ ตามลำดับ โดยในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ปริมาณพลาสติกในประเทศเพิ่มสูงขึ้นมากกว่า ๖๖๐,๐๐๐ ตัน อย่างไรก็ตาม การคาดการณ์ปริมาณพลาสติกที่เพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปีไม่สามารถระบุได้อย่างแน่นอน เนื่องจากมีปริมาณการใช้พลาสติกอื่น ๆ ที่นำเข้ามาภายในประเทศ โดยไม่ได้รับการลงทะเบียนบันทึกข้อมูลที่สุดกลางของประเทศ เช่น การนำเข้ามาใช้ส่วนตัว (private imports) นอกจากนี้ การที่พลาสติกมีข้อดีและประโยชน์ใช้สอยได้หลากหลายรูปแบบ เช่น กะทัดรัด พกพาสะดวก

^๑สรุปจาก Swedish Environmental Protection Agency, “Plastic in Sweden - facts and practical advice”, Data from 2020 Info-series 8888 March 2022, p.3 - 10, สืบค้นเมื่อ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๖, จาก <https://www.naturvardsverket.se/496fd7/globalassets/media/publikationer-pdf/8800/978-91-620-8888-0.pdf>

**บทความนี้จัดทำโดยนางสาวนัฐกานต์ ขำยัง นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายกฎหมายสาธารณสุข กองกฎหมายสวัสดิการสังคม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยบทความนี้เป็นผลงานทางวิชาการของผู้เขียน เว็บไซต์ LawforASEAN สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

น้ำหนักเบา ราคาถูก จึงทำให้พลาสติกถูกนำมาใช้ในกระบวนการผลิต รวมถึงใช้ในผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ สามารถสรุปรูปแบบและปริมาณผลิตภัณฑ์ในประเทศสวีเดนที่มีการใช้พลาสติกได้ดังนี้

๑. บรรจุภัณฑ์และหีบห่อเป็นผลิตภัณฑ์พลาสติกที่มีปริมาณการใช้สูงที่สุดในประเทศสวีเดน โดยในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ มีปริมาณสูงถึง ๒๒๐,๐๐๐ ตัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์ที่ถูกใช้ในครัวเรือน อย่างไรก็ตาม ปริมาณข้างต้นเป็นเพียงการคาดการณ์เท่านั้น ไม่อาจจะระบุจำนวนปริมาณที่แท้จริงได้ เนื่องจากการใช้ผลิตภัณฑ์รูปแบบนี้มีข้อเท็จจริงหลากหลาย เช่น เป็นการใช้หรือนำเข้าส่วนตัว และภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๕ ประเทศสวีเดนตั้งเป้าหมายที่จะนำขยะพลาสติกประเภทนี้ออกไปอย่างน้อยปริมาณร้อยละ ๕๐ เข้าสู่กระบวนการแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้ง (recycling)

๒. อุตสาหกรรมการก่อสร้างเป็นผลิตภัณฑ์พลาสติกที่มีปริมาณการใช้สูงเป็นลำดับที่สอง รองจากบรรจุภัณฑ์และหีบห่อ โดยในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ มีปริมาณสูงกว่า ๑๖๕,๐๐๐ ตัน

๓. ยานยนต์และยางรถยนต์ ปริมาณพลาสติกที่ใช้เป็นส่วนประกอบรถยนต์ ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ คาดการณ์ว่ามีปริมาณสูงถึง ๑๐๙,๐๐๐ ตัน และยางรถยนต์คาดการณ์ว่ามีปริมาณสูงถึง ๓๑,๐๐๐ ตัน และแม้ว่าพลาสติกในอุตสาหกรรมยานยนต์จะเป็นพลาสติกที่มีคุณภาพสูง แต่กลับมีแรงจูงใจในการนำกลับมาใช้ซ้ำ (reusing) หรือนำมาแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้ง (recycling) ในปริมาณที่น้อยมาก ในทางกลับกันพลาสติกเหล่านี้ถูกกำจัดโดยวิธีต่าง ๆ ได้แก่ การเผา การผลิตพลังงานจากขยะเพื่อนำพลังงานกลับมาใช้ และการฝังกลบ (landfill)

๔. อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ปริมาณพลาสติกที่ใช้ในอุปกรณ์เหล่านี้ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ คาดการณ์ว่ามีปริมาณสูงถึง ๓๙,๐๐๐ ตัน และมีปริมาณขยะอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศประมาณ ๒๓,๐๐๐ ตัน ซึ่งขยะอิเล็กทรอนิกส์มากกว่าครึ่งหนึ่งถูกนำมาแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้ง นอกจากนี้ ยังถูกกำจัดโดยการนำมาผลิตเป็นพลังงานจากขยะเพื่อนำพลังงานกลับมาใช้และโดยการฝังกลบ

๕. อุปกรณ์ตกแต่งภายในบ้าน ในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ ปริมาณพลาสติกที่ใช้ในอุปกรณ์ตกแต่งภายในบ้าน มีปริมาณประมาณ ๕๐,๐๐๐ ตัน อย่างไรก็ตาม ปริมาณดังกล่าวเป็นเพียงการคาดการณ์ เนื่องจากพิจารณาเฉพาะอุปกรณ์ตกแต่งที่ผลิตหรือใช้พลาสติกเป็นส่วนประกอบหลักเท่านั้น ส่วนอุปกรณ์อื่นที่ใช้พลาสติกเป็นส่วนเสริม ซึ่งในทางข้อเท็จจริงมีการปริมาณการใช้ที่สูงเช่นกันไม่ได้ถูกนำมาเป็นข้อพิจารณาเพื่อคาดการณ์สำหรับปริมาณที่มีในประเทศ ซึ่งส่งผลให้การคาดการณ์ปริมาณขยะพลาสติกที่เกิดจากอุปกรณ์ประเภทนี้กระทำได้อย่างยาก

๖. อุปกรณ์ตกปลา ในปีค.ศ. ๒๐๒๐ ปริมาณพลาสติกที่ใช้ในอุปกรณ์ตกปลา มีปริมาณประมาณ ๑๐๐ ตัน และมีปริมาณพลาสติกที่ใช้ในอุปกรณ์ดังกล่าวเพียง ๔๐ ตัน เท่านั้น ที่ถูกนำมาแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำมาผลิตเป็นวัสดุหุ้ม ทำให้ปริมาณขยะพลาสติกส่วนใหญ่ที่ใช้ในอุปกรณ์ประเภทนี้ยังคงตกค้างในทะเล นอกจากนี้ ยังมีขยะพลาสติกอื่นที่ถูกทิ้งสู่ทะเลเช่นกัน สิ่งเหล่านี้นำมาสู่ผลกระทบต่อระบบนิเวศทางทะเล ความหลากหลายทางชีวภาพ การท่องเที่ยว และสุขภาพความปลอดภัยของมนุษย์

๗. ผลิตภัณฑ์พลาสติกประเภทใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง (Single – use products) ไม่ปรากฏข้อมูลจำนวนปริมาณที่ชัดเจนสำหรับขยะพลาสติกประเภทนี้ อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดว่าด้วยการใช้ผลิตภัณฑ์ประเภทนี้ (The directive on single – use plastics) กำหนดว่า ภาชนะบรรจุเครื่องดื่มและอาหาร (cups and food containers) จะต้องลดปริมาณการใช้ในอนาคต โดยประเทศสวีเดนตั้งเป้าหมายว่าจะลดปริมาณการใช้ให้ได้ถึงร้อยละ ๕๐ ในระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๒๒ ถึงปี ค.ศ. ๒๐๒๖

๘. หล้าเทียม ประเทศสวีเดนมีสนามกีฬากลางแจ้งมากกว่า ๑,๓๐๐ สนามที่ปูพื้นผิวด้วยหล้าเทียม มีพื้นที่ประมาณ ๑.๒ ล้านตารางเมตร อย่างไรก็ตาม ไม่สามารถระบุปริมาณที่ชัดเจนของขยะพลาสติกประเภทนี้ได้

๙. กังหันลม ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ใบพัดกังหันลมที่ใช้พลาสติกมีปริมาณมากกว่า ๒๐,๗๐๐ ตัน อีกทั้งขยะพลาสติกที่ใช้ในอุปกรณ์ดังกล่าวมีความยุ่งยากในการนำเข้าสู่กระบวนการแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้ง

๑๐. ขวดพลาสติกที่มีส่วนประกอบจากวัสดุรีไซเคิล (Redeemable PET (Polyethylene Terephthalate) bottles) ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ปริมาณขวดพลาสติกประเภทนี้มีปริมาณ ๒๕,๐๐๐ ตัน

๑๑. พลาสติกที่ใช้ในอุปกรณ์การเกษตร ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ปริมาณพลาสติกประเภทนี้มีปริมาณประมาณ ๒๒,๐๐๐ ตัน โดยมากกว่าร้อยละ ๗๕ ของผลิตภัณฑ์พลาสติกประเภทนี้ถูกนำมาแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้ง และส่วนที่เหลือถูกกำจัดโดยการเผาและการผลิตพลังงานจากขยะเพื่อนำพลังงานกลับมาใช้

๑๒. ของเล่นและอุปกรณ์กีฬา ในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ พลาสติกที่ใช้ในการผลิตของเล่นมีปริมาณประมาณ ๔,๒๐๐ ตัน และพลาสติกที่ใช้ในอุปกรณ์กีฬามีปริมาณประมาณ ๓,๐๐๐ ตัน โดยขยะพลาสติกประเภทนี้ส่วนใหญ่จะถูกกำจัดโดยการเผาและการผลิตพลังงานจากขยะเพื่อนำพลังงานกลับมาใช้

๑๓. เครื่องมือแพทย์ ขยะพลาสติกประเภทนี้โดยส่วนใหญ่จะเป็นผลิตภัณฑ์ประเภทใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง จึงไม่สามารถระบุปริมาณที่แน่นอนได้

การเผาขยะโดยได้รับพลังงานกลับคืนมา (incineration with energy recovery) เช่น การนำพลังงานความร้อนที่เกิดจากการเผาขยะไปใช้ประโยชน์เป็นรูปแบบการจัดการขยะพลาสติกที่แพร่หลายมากที่สุดในประเทศสวีเดน โดยในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ขยะพลาสติกมากกว่า ๑.๑ ล้านตันถูกนำมากำจัดในโรงงานเผาขยะ (Sweden's incineration plants) เพื่อนำพลังงานที่มีอยู่ในขยะไปใช้ประโยชน์ต่อไป ส่วนขยะพลาสติกและขยะจากผลิตภัณฑ์ยาง (rubber waste) ประมาณ ๗๖,๐๐๐ ตันถูกนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงในอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ปริมาณขยะพลาสติกที่เข้าสู่กระบวนการแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้ง (recycling) ในประเทศสวีเดน มีปริมาณประมาณ ๑๒๒,๐๐๐ ตัน

นโยบายและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการขยะพลาสติกในราชอาณาจักรสวีเดน

หน่วยงานด้านการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งราชอาณาจักรสวีเดน (Swedish Environment Protection Agency^๒ (EPA)) ได้รับมอบหมายภารกิจจากรัฐบาลสวีเดนในการจัดการกับขยะพลาสติกเพื่อให้การใช้พลาสติกเป็นไปอย่างยั่งยืน (sustainable use of plastics) และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว Swedish Environment Protection Agency จึงได้จัดทำแผนงานเรื่อง “การใช้พลาสติกอย่างยั่งยืน” (roadmap) เพื่อกำหนดทิศทาง เป้าหมาย ตลอดจนสร้างแรงบันดาลใจเพื่อสร้างความรับรู้ เข้าใจ และก่อให้เกิดความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยการจัดทำแผนงานดังกล่าวกำหนดขึ้นภายใต้บริบทของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันของประเทศสวีเดน รวมถึงสอดคล้องยุทธศาสตร์และเป้าหมายระดับนานาชาติทั้งภายใต้กรอบของสหภาพยุโรปและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมในระดับสากล

“การใช้พลาสติกอย่างยั่งยืน” หมายความว่า การใช้อย่างถูกต้อง ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ในด้านทรัพยากรและสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนไม่ก่อให้เกิดมลพิษหรือมลภาวะ ทั้งนี้ เพื่อให้แนวคิดดังกล่าวประสบผลสำเร็จ จึงได้มีการกำหนดประเด็นที่ต้องดำเนินการไว้ ดังต่อไปนี้^๓

๑. วัตถุดิบและการผลิตที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด (raw materials and production with minimal environment impact)
๒. การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุด (resource – smart use)
๓. การลดการรั่วไหลของพลาสติกสู่ธรรมชาติ (reduced leakage of plastics to nature)
๔. การเพิ่มปริมาณและคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่สามารถนำไปแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้งเพื่อผลิตเป็นวัตถุดิบ (significantly increased and high – quality material recycling)

นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดเป้าหมาย (goals) ที่ชัดเจนสำหรับการดำเนินการตามประเด็นข้างต้นไว้ สรุปได้ดังนี้^๔

↓ การใช้วัตถุดิบหรือการผลิตที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด คือ การเลือกใช้วัตถุดิบและการออกแบบผลิตภัณฑ์เพื่อให้วัสดุและอุปกรณ์มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

^๒Swedish Environment Protection Agency เป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศสวีเดน, รายละเอียดเพิ่มเติมสืบค้นได้จาก <https://www.naturvardsverket.se/en/about-us/about-the-swedish-environmental-protection-agency/>

^๓Swedish Environmental Protection Agency, “The Swedish EPA’s roadmap for the sustainable use of plastics”, Stockholm May 2021, p.7, สืบค้นเมื่อ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๖, จาก <https://www.naturvardsverket.se/4a63c8/globalassets/media/publikationer-pdf/6900/978-91-620-6998-8.pdf>

^๔เพ็ญอ้าง, p.11,12,14,16,23,25,26

น้อยที่สุดถือเป็นหัวใจสำคัญของเป้าหมายในเรื่องนี้ ซึ่งในแผนปฏิบัติการด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน (circular economy) ของสหภาพยุโรปได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจนเป็นศูนย์ รวมทั้งกำจัดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในเชิงลบอื่นทั้งหมดที่อาจก่อให้เกิดขึ้น (climate – neutral) ใช้ประโยชน์ผลิตภัณฑ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า สอดคล้องกับแนวคิดการหมุนเวียนการใช้ทรัพยากรด้วยกระบวนการที่เหมาะสม (resource – efficient, circular economy) ลดจนลดปริมาณขยะ (reduce waste) และในท้ายที่สุดส่งผลให้การใช้ผลิตภัณฑ์อย่างยั่งยืนกลายเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ทุกคนให้การยอมรับและถือปฏิบัติ และเพื่อตอบสนองต่อนโยบายด้านผลิตภัณฑ์ดังกล่าว บริษัทผู้ผลิตและผู้ประกอบการในสวีเดนจึงต้องเตรียมความพร้อมสำหรับการเลือกใช้วัตถุดิบและการออกแบบผลิตภัณฑ์ให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด รวมทั้งผลิตภัณฑ์นั้นต้องสามารถนำมาแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้งได้ด้วย

นอกจากนี้ เพื่อให้ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนของประเทศประสบผลสำเร็จ รัฐบาลสวีเดนได้กำหนดให้นำมาตรการทางการเงินระยะยาวมาใช้ในการจัดการปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการว่า ผู้ก่อมลพิษหรือผู้ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพของมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อม เรียกว่า “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays)”

↓ การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุด หมายความว่า พลาสติกจะต้องถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดตลอดช่วงอายุการใช้งานของพลาสติกประเภทนั้น และหมายความรวมถึงการยืดอายุการใช้งาน เช่น การออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เพิ่มความแข็งแรงทนทาน การลดการทิ้งเป็นขยะ เช่น การออกแบบให้ผลิตภัณฑ์นั้นสามารถนำกลับมาใช้ซ้ำได้ ตลอดจนลดการรั่วไหลของไมโครพลาสติก^๕ เป้าหมายข้างต้นทำให้กระบวนการออกแบบผลิตภัณฑ์เป็นหัวข้อสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาในการดำเนินการตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน ทั้งนี้ มีการคาดการณ์ผลการดำเนินการที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

■ ในระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๒๒ ถึง ค.ศ. ๒๐๒๖ สัดส่วนของบรรจุภัณฑ์และหีบห่อที่ทำจากพลาสติกที่ถูกนำมาใช้ซ้ำจะต้องมีปริมาณสูงขึ้นจากเดิมอย่างน้อยร้อยละ ๒๐ และในระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๒๒ ถึง ค.ศ. ๒๐๓๐ สัดส่วนจะต้องเพิ่มสูงขึ้นอย่างน้อยร้อยละ ๓๐

■ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๕ การเตรียมความพร้อมสำหรับการนำพลาสติกมาใช้ซ้ำ (reuse) และการนำไปแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้งเพื่อผลิตเป็นวัตถุดิบ (material recycling) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (municipal) จะต้องเพิ่มสูงขึ้นอย่างน้อยคิดเป็นร้อยละ ๕๕ ของน้ำหนักผลิตภัณฑ์ และในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ จะต้องเพิ่มสูงขึ้น

^๕ไมโครพลาสติก คือ อนุภาคพลาสติกที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางเล็กกว่า ๕ มิลลิเมตร มักเกิดจากการย่อยสลายหรือแตกหักของขยะพลาสติกขนาดใหญ่หรือเกิดจากพลาสติกที่มีการสร้างให้มีขนาดเล็ก เพื่อให้เหมาะกับวัตถุประสงค์การใช้งาน ส่วนใหญ่มีรูปร่างทรงกลม ทรงรี เส้นตรงหรือบางครั้งมีรูปร่างไม่แน่นอน, รายละเอียดเพิ่มเติมสืบค้นได้จาก <https://petromat.org/home/microplastics-human-health-impacts/>

อย่างน้อยคิดเป็นร้อยละ ๖๐ ของน้ำหนักผลิตภัณฑ์ และในปี ค.ศ. ๒๐๓๕ จะต้องเพิ่มสูงขึ้นอย่างน้อยคิดเป็นร้อยละ ๖๕ ของน้ำหนักผลิตภัณฑ์

■ ภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๐๒๕ ปริมาณการใช้ถุงพลาสติก (plastic bag) จะต้องไม่เกิน ๔๐ ถุงต่อคนต่อปี

↓ การลดการรั่วไหลของพลาสติกสู่ธรรมชาติ หมายความรวมถึง การลดการรั่วไหลของเศษชิ้นส่วนขยะพลาสติก (plastic debris) และไมโครพลาสติกที่รั่วไหลสู่ธรรมชาติจากการทิ้งขยะหรือการรั่วไหลโดยไม่ได้เจตนา รวมทั้งการจัดการขยะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเทศสวีเดนมีความตกลงในระดับสากลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพลาสติกที่มุ่งเน้นการลดและป้องกันขยะพลาสติกที่ถูกทิ้งสู่แหล่งน้ำและไมโครพลาสติกที่ถูกทิ้งลงสู่มหาสมุทร นอกจากนี้ภายใต้ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสวีเดน การทิ้งขยะในที่สาธารณะเป็นข้อห้ามภายใต้กฎหมายดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับข้อกำหนดว่าด้วยการใช้ผลิตภัณฑ์ประเภทใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง (The directive on single – use plastics) ของสหภาพยุโรปที่วางมาตรการโดยกำหนดให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์บางลักษณะมีภาระรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการกับผลิตภัณฑ์ที่ถูกทิ้งเป็นขยะในที่สาธารณะด้วย

↓ การเพิ่มปริมาณและคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่สามารถนำไปแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้งเพื่อผลิตเป็นวัตถุดิบ เป็นกลไกสำคัญในการลดผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นจากการกำจัดผลิตภัณฑ์พลาสติกโดยการเผาทำลาย การดำเนินการตามเป้าหมายนี้จะต้องอาศัยกระบวนการแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้ง ตลอดจนกระบวนการทางเคมีที่หลากหลาย ด้วยเหตุนี้ ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลสวีเดนและสหภาพยุโรปต่อเป้าหมายในเรื่องนี้จึงมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพด้านข้อมูลผลิตภัณฑ์ การสืบค้นย้อนกลับถึงวัตถุดิบนำมาใช้เป็นองค์ประกอบในการผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ ตลอดจนการสร้างเชื่อมั่นแก่ผู้บริโภคในด้านความปลอดภัยทางสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ มีการคาดการณ์ผลการดำเนินการที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

■ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๕ สัดส่วนของบรรจุภัณฑ์และหีบห่อที่ทำจากพลาสติกที่นำมาแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้ง จะต้องมีความสูงขึ้นไปอย่างน้อยร้อยละ ๕๐ และเพิ่มสูงขึ้นในอีกห้าปีข้างหน้าอย่างน้อยเป็นร้อยละ ๕๕

■ ปริมาณขวดพลาสติกที่นำกลับมาใช้ซ้ำได้ (returnable bottles) อย่างน้อยร้อยละ ๙๐ จะต้องผ่านกระบวนการแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้ง

■ ปริมาณผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์อย่างน้อยร้อยละ ๖๕ ที่มีในตลาดผลิตภัณฑ์ในประเทศ จะต้องมีการเรียกเก็บคืนทุกปี โดยเป้าหมายด้านปริมาณของผลิตภัณฑ์ดังกล่าวที่จะนำมาผ่านกระบวนการแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้งนั้น จะมีปริมาณที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะหรือประเภทของผลิตภัณฑ์นั้น ๆ

■ ในกรณีรถยนต์ที่หมดอายุการใช้งานแล้ว (end-of-life-cars) จะต้องมีความสูงขึ้นไปอย่างน้อยร้อยละ ๙๕ ของน้ำหนักรถยนต์ ทั้งนี้ ปริมาณร้อยละ ๘๕ ของน้ำหนักรถยนต์นั้น จะต้องเป็นการนำมาใช้ซ้ำหรือผ่านกระบวนการแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้ง

■ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๕ ปริมาณผลิตภัณฑ์ที่นำมาใช้ซ้ำหรือผ่านกระบวนการแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเพิ่มขึ้นอย่างน้อยคิดเป็นร้อยละ ๕๕ ของน้ำหนักผลิตภัณฑ์ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ จะต้องเพิ่มขึ้นอย่างน้อยคิดเป็นร้อยละ ๖๐ ของน้ำหนักผลิตภัณฑ์ และภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๕ จะต้องเพิ่มขึ้นอย่างน้อยคิดเป็นร้อยละ ๖๕ ของน้ำหนักผลิตภัณฑ์ ตามลำดับ

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะพลาสติกของราชอาณาจักรสวีเดน

การกำหนดลำดับความสำคัญของมาตรการจัดการขยะ (waste hierarchy) เป็นพื้นฐานแนวคิดที่สำคัญในกฎหมายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของทั้งประเทศสวีเดนและสหภาพยุโรป ซึ่งมีลำดับดังนี้^๖

- * การป้องกันมิให้มีขยะเกิดขึ้น (preventing the creation of waste)
- * การใช้ซ้ำ (reuse)
- * การแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้งเพื่อผลิตเป็นวัสดุดี (material recycling) และการบำบัดทางชีวภาพ (biological treatment)
- * การแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้งรูปแบบอื่น (other recycling) เช่น การรีไซเคิลเพื่อนำพลังงานความร้อนไปใช้ประโยชน์ (energy recovery)

* การกำจัดขยะ เช่น การฝังกลบ (landfill)

ระบบการจัดการขยะพลาสติกและนโยบายด้านขยะพลาสติกของประเทศสวีเดน โดยส่วนใหญ่เป็นไปตามกรอบและแนวทางของสหภาพยุโรป ดังนั้น การศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศสวีเดนเกี่ยวกับการจัดการขยะพลาสติกจึงต้องพิจารณาควบคู่กับกรอบกฎหมายของสหภาพยุโรป ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. การจัดการขยะพลาสติกตามแนวทางของสหภาพยุโรป^๗

การจัดการกับขยะพลาสติกในช่วงแรกเริ่มของสหภาพยุโรปไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะเพื่อกำกับดูแลในเรื่องนี้โดยตรง แต่เป็นการดำเนินการโดยอ้อมผ่านภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บและแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพขยะประเภทต่าง ๆ เพื่อนำกลับ

^๖Avfall Sverige, “Swedish “Waste Management 2021”, p.4, สืบค้นเมื่อ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๖, จาก https://www.avfallsverige.se/media/lbdg3vcp/svensk_avfallshantering_2021_en.pdf

^๗Leonidas Milios, Aida Esmailzadeh Davani, and Yi Yu, “Sustainability Impact Assessment of Increased Plastic Recycling and Future Pathways of Plastic Waste Management in Sweden”, recycling articles MDPI, Received: 17 June 2018; Accepted: 20 July 2018; Published: 22 July 2018”, p.3 - 4, สืบค้นเมื่อ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๖, จาก <https://www.mdpi.com/2313-4321/3/3/33>

มาใช้งานอีกครั้ง (collection and recycling) ภายใต้ข้อกำหนดว่าด้วยการจัดการขยะประเภทต่าง ๆ เช่น municipal solid waste and construction (Directive 2008/98/EC) waste electrical and electronic equipment (Directive 2012/19/EU) End-of-Life vehicles (Directive 2000/53/EC) packaging waste (Directive 94/62/EC) ต่อมาการดำเนินการเกี่ยวกับขยะพลาสติกทวีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ โดยแนวทางการจัดการที่ชัดเจนเกิดขึ้นภายใต้การประกาศแผนปฏิบัติการด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ (the EU Action Plan for a Circular Economy) ในแผนปฏิบัติการดังกล่าวกำหนดให้ขยะพลาสติกเป็นหัวข้อลำดับต้นๆ ที่ต้องได้รับการจัดการ พร้อมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เช่น การเพิ่มปริมาณพลาสติกที่ต้องนำมาแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้อีกครั้ง การออกแบบผลิตภัณฑ์พลาสติกที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (eco-design) การทบทวนเป้าหมายของสหภาพยุโรปในการนำบรรจุภัณฑ์และหีบห่อที่ทำจากพลาสติกมาแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้อีกครั้ง การปรับปรุงคุณภาพมาตรฐานของผลิตภัณฑ์พลาสติก (quality standards) และในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ คณะกรรมาธิการยุโรป (The European Commission) ได้จัดทำแผนงานเพื่อดำเนินการภายใต้กรอบแนวคิดด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนของสหภาพยุโรป โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มปริมาณของผลิตภัณฑ์พลาสติกที่จะมีการนำมาใช้ซ้ำและแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้ง โดยอาศัยวิธีการที่ทันสมัย ไม่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันด้านการค้าและการลงทุน ลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอน รวมทั้งต้องใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและมีการหมุนเวียนการใช้ทรัพยากรด้วยกระบวนการที่เหมาะสม ทั้งนี้ คาดการณ์ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนและความตกลงปารีส ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ (reaching the 2030 Sustainable Development Goals and the Paris Agreement^๔)

ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๑๘ คณะมนตรียุโรป (the European Council) ได้อนุมัติการทบทวนข้อกำหนดว่าด้วยการจัดการขยะประเภทต่าง ๆ ซึ่งจะมีผลทางกฎหมายผูกพันให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องตั้งเป้าให้มีการเพิ่มปริมาณของบรรจุภัณฑ์และหีบห่อที่ทำจากพลาสติกที่ต้องนำมาใช้ซ้ำและแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้ง ในจำนวนร้อยละ ๕๕ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกจะต้องออก แก้ไข หรือปรับปรุงกฎหมายภายในของตนให้สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าว

๒. การจัดการขยะพลาสติกตามแนวทางของประเทศสวีเดน^๕

ประเทศสวีเดนมีหน้าที่ต้องผูกพันตามเป้าหมายที่สหภาพยุโรปกำหนดไว้ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายภายในของตนให้สอดคล้องกับการตั้งเป้าดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎว่าด้วยขยะ (the Waste Ordinance) กฎว่าด้วยความรับผิดชอบของผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์และหีบห่อ (Ordinance on producer responsibility for packaging) และกฎว่าด้วยความรับผิดชอบของผู้ผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (Ordinance on producer responsibility for

^๔Paris Agreement เป็นความตกลงตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change-UNFCCC) เพื่อกำหนดมาตรการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

^๕เพ็งอ้าง, p.4 - 6

electrical equipment) โดยประเทศสวีเดนตั้งเป้าในการเพิ่มปริมาณของบรรจุภัณฑ์และหีบห่อที่ทำจากพลาสติกที่จะต้องนำแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้ง เมื่อพ.ศ. ๒๐๒๐ ไว้ที่ร้อยละ ๕๐ ซึ่งเป็นการตั้งเป้าที่สูงกว่ากำหนดระยะเวลาของสหภาพยุโรปที่กำหนดไว้ร้อยละ ๓๐ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ อย่างไรก็ตาม กำหนดระยะเวลาการดำเนินการของประเทศสวีเดนถือว่าสอดคล้องกับเป้าหมายภาพรวมของสหภาพยุโรปที่จะต้องดำเนินการให้สำเร็จภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๕ ที่ร้อยละ ๕๐ และภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ ที่ร้อยละ ๕๕ อนึ่ง ระยะเวลาการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของประเทศสวีเดนไม่ได้นำมากำหนดไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด

ปริมาณขยะพลาสติกที่นำมาแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพของประเทศสวีเดน ในปี ค.ศ. ๒๐๑๖ มีปริมาณสูงถึงร้อยละ ๔๙ ผลลัพธ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของมาตรการเพื่อขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์และหีบห่อที่ทำจากพลาสติกซึ่งกลายเป็นขยะพลาสติกในประเทศสวีเดน (Extended Producer Responsibility^{๑๐} (EPR)) ภายใต้กฎหมายว่าด้วยขยะ (the Waste Ordinance) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในการจัดเก็บขยะจากครัวเรือน (household waste) ส่วนขยะที่เป็นบรรจุภัณฑ์และหีบห่อต่าง ๆ ที่ทำจากพลาสติกนั้น นอกจากการดำเนินการภายใต้ the Waste Ordinance แล้ว ยังอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์และหีบห่อ (Ordinance on producer responsibility for packaging ซึ่งหมายความว่า เป็นความรับผิดชอบของผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์และหีบห่อที่วางจำหน่ายในตลาดภายในประเทศที่จะต้องดำเนินการให้บรรจุภัณฑ์และหีบห่อนั้นถูกจัดเก็บและได้รับการจัดการที่เหมาะสมตลอดช่วงวงจรชีวิตหรือตลอดอายุการใช้งานของผลิตภัณฑ์ ทั้งนี้ ภายใต้ the Waste Ordinance กำหนดให้ต้องมีการแยกขยะโดยบรรจุภัณฑ์และหีบห่อจะต้องคัดแยกและจัดเก็บแยกต่างหากจากขยะประเภทอื่น นอกจากนี้ ในประเทศสวีเดนจะมีการจัดตั้งสถานที่เพื่อจัดเก็บขยะในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สถานีแยกขยะที่มีตู้ขยะแยกตามประเภทซึ่งประชาชนสามารถนำขยะในครัวเรือนไปทิ้งได้ หรือสถานีจัดเก็บขยะที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่จัดเก็บขยะจากครัวเรือนและอาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ซึ่งในบางกรณี จะมีการทำสัญญาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้ผลิตในการจัดเก็บขยะ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับค่าตอบแทนจากการดำเนินการดังกล่าว อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังรับผิดชอบดำเนินการในสถานีรีไซเคิล (recycling centres) ในการแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพขยะพลาสติกที่มีขนาดใหญ่ เช่น เฟอร์นิเจอร์ เพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้งหนึ่งด้วย แต่การดำเนินการในส่วนนี้ยังมีปริมาณไม่สูงมากนัก เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านขีดความสามารถในการแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพขยะพลาสติกที่มีขนาดใหญ่เพื่อนำกลับมาใช้อีกครั้งของประเทศสวีเดน

^{๑๐}หลักการ Extended Producer Responsibility (EPR) คือ หลักการที่ขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตไปยังช่วงต่าง ๆ ของวงจรชีวิตของบรรจุภัณฑ์ เป็นแนวทางให้ผู้ผลิตคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างครบวงจร ตั้งแต่การออกแบบ กระจายสินค้า การรับคืน การเก็บรวบรวม การใช้ซ้ำ การนำกลับมาใช้ใหม่ และการบำบัด, รายละเอียดเพิ่มเติมสืบค้นได้จาก <https://www.greenpeace.org/thailand/story/18369/plastic-infographic-extended-producer-responsibility/>

๓. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะพลาสติกที่สำคัญในประเทศสวีเดน

มลพิษที่เกิดจากพลาสติกก่อให้เกิดวิกฤตทางด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ประเทศสวีเดนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวและมีความมุ่งมั่นที่จะแก้ไขและลดปริมาณขยะพลาสติก ดังจะเห็นได้จากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดจากพลาสติก เพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของสหภาพยุโรปและเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมในระดับสากล ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของกฎหมายที่บังคับใช้ในประเทศสวีเดนที่มีเป้าหมายเพื่อระงับหรือยับยั้งมลพิษที่เกิดจากขยะพลาสติกที่สำคัญได้ดังนี้^{๑๑}

๓.๑ EU Single-Use Plastics Directive

สหภาพยุโรปออกข้อกำหนดว่าด้วยผลิตภัณฑ์พลาสติกประเภทใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง (the EU's Directive on single-use plastics)^{๑๒} มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๙ โดยกำหนดมาตรการให้ประเทศสมาชิก (member states) ต้องดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การนำเสนอผลกระทบเชิงลบที่ผลิตภัณฑ์พลาสติกมีต่อสิ่งแวดล้อม การกำหนดห้ามการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกประเภทใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้งบางผลิตภัณฑ์ และการลดปริมาณการใช้ รวมทั้งการกำหนดมาตรการอื่นซึ่งรวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับฉลากผลิตภัณฑ์ ข้อมูลผลิตภัณฑ์ การกำหนดเป้าหมายการลดปริมาณการใช้ในระดับชาติ การเพิ่มเป้าหมายการจัดการเก็บขยะพลาสติก ตลอดจนการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต

ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่เป็นเป้าหมายของข้อกำหนดดังกล่าวมีขอบเขตค่อนข้างกว้างครอบคลุมทั้งขยะทั่วไปที่มีการทิ้งในที่สาธารณะและการทิ้งขยะลงสู่ท้องทะเล และการที่แนวคิดของข้อกำหนดวางอยู่บนพื้นฐานที่ว่าพลาสติกเป็นวัตถุที่มีมูลค่าและเป็นทรัพยากรที่สำคัญ เป้าประสงค์ของการบังคับใช้ข้อกำหนดนี้จึงมุ่งเน้นที่การลดปริมาณขยะเป็นหลัก รัฐบาลสวีเดนในฐานะที่เป็นประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปได้นำข้อกำหนด EU Single-Use Plastics Directive มาปรับใช้โดยการปรับปรุงกฎหมายภายในของตนเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดดังกล่าว โดยจะเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๒ เป็นต้นไป นอกจากนี้ รัฐบาลสวีเดนยังได้กำหนดมาตรการอื่นเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ใน EU Single-Use Plastics Directive อีกด้วย ซึ่งสามารถสรุปมาตรการสำคัญที่มีการดำเนินการได้ดังนี้

มาตรการแก้ไขปัญหาการทิ้งขยะ (Working to combat littering)

Swedish Environment Protection Agency มีภารกิจความรับผิดชอบในการพัฒนาแผนการบริหารจัดการขยะระดับชาติ (a national waste management plan for Sweden) ซึ่งการทิ้งขยะ “littering” เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการที่ถูกบรรจุไว้ในแผนดังกล่าวด้วย โดยมาตรการแก้ไขปัญหาการทิ้งขยะมีสาระสำคัญดังนี้

^{๑๑}Johanna Lindquist, Erika Sköld, “Swedish measures to stop plastic pollution”, May 29 2030, p.1 - 5, สืบค้นเมื่อ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๖, จาก https://www.LindahL.se/media/3993/Swedish_measures_to_stop_plastic_pollution.pdf

^{๑๒}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

(๑) การจัดตั้งองค์กรที่มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนการทำงาน ตลอดจนประสานความร่วมมือกับหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ

(๒) การกำหนดแผนการจัดการ ลำดับขั้นตอนที่ต้องดำเนินการ และการพัฒนาระบบการกำกับดูแล ตลอดจนกำหนดมาตรการและประเมินผล

(๓) กำหนดเป้าหมายและมาตรการเพื่อลดปริมาณการทิ้งขยะ ซึ่งรวมทั้งมาตรการเชิงป้องกันที่จะนำไปใช้กับเด็กและเยาวชนทั้งในวัยก่อนเข้าศึกษาและที่อยู่ในสถานศึกษา กำหนดวันแห่งการเก็บขยะ “organizing litter picking day” และการสร้างความร่วมมือกับผู้ประกอบการในพื้นที่

(๔) การสื่อสารและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการดำเนินการระหว่างเครือข่าย องค์กร หรือภาคส่วนที่ร่วมดำเนินการ ตลอดจนกำหนดงบประมาณสำหรับงานวางกลยุทธ์ (budget for the strategic work)

และแม้ว่าประเทศสวีเดนจะห้ามการทิ้งขยะ แต่ปริมาณขยะจำนวนมหาศาลยังคงถูกทิ้งบนท้องถนนและในที่สาธารณะ ตลอดจนถูกทิ้งในแหล่งธรรมชาติและชายฝั่งทะเล ซึ่งถือเป็นภาระและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดำเนินการในเรื่องนี้ ดังนั้น เพื่อให้ความพยายามในการลดปริมาณการทิ้งขยะประสบผลสำเร็จ ประเทศสวีเดนจึงกำหนดให้ความผิดฐานทิ้งขยะมีโทษทั้งปรับหรือจำคุก ซึ่งขึ้นอยู่กับพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำ ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดเล็กน้อย เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจสั่งปรับในจำนวน ๘๐๐ โครนาสวีเดน (SEK 800) โดยตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๒ เป็นต้นไป โทษปรับดังกล่าวจะใช้บังคับกับการทิ้งขยะเล็กน้อยบนท้องถนน เช่น ก้นบุหรี่ หมากฝรั่ง เปลือกลูกอม ด้วย

ผลิตภัณฑ์ที่กำหนดห้ามใช้ (Prohibited products)

ผลิตภัณฑ์พลาสติกบางผลิตภัณฑ์ซึ่งสามารถเลือกใช้ผลิตภัณฑ์อื่นที่ดีกว่ามาแทนที่ได้ “Good replacement alternatives” ถูกกำหนดห้ามใช้ในประเทศสหภาพยุโรป โดย “ผลิตภัณฑ์อื่นที่ดีกว่าที่นำมาใช้แทนที่” หมายถึง ผลิตภัณฑ์ที่มีวางในท้องตลาดที่ผลิตจากวัสดุอื่นหรือมีวัสดุประสงค์การใช้ที่หลากหลาย โดยผลิตภัณฑ์พลาสติกประเภทใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้งบางผลิตภัณฑ์ที่จะถูกกำหนดห้ามใช้ในประเทศสวีเดนนั้น เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๒ เป็นต้นไป

นอกจากนี้ ประเทศสวีเดนได้ประกาศประเภทผลิตภัณฑ์ที่จะกำหนดห้ามใช้เพิ่มเติม โดยตั้งแต่วันที่ ๓๐ เมษายน ค.ศ. ๒๐๒๒ เป็นต้นไป ประเทศสวีเดนกำหนดห้ามการใช้แถบหรือชิ้นพลาสติกสีต่าง ๆ ที่ใช้โปรยหรือขว้างปากันในงานรื่นเริงนอกอาคารหรือสถานที่ (confetti)



ที่มา :<https://www.kimointernational.org/news/plastic-confetti-no-longer-allowed-outdoors-in-sweden/>

เนื่องจากได้รับการรายงานจากองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นว่าการกระทำดังกล่าวทำให้ปริมาณขยะพลาสติกประเภทนี้เพิ่มสูงขึ้นและยากแก่การกำจัด อีกทั้งการใช้ในกิจกรรมรื่นเริงต่าง ๆ นอกอาคารหรือสถานที่ยังทำให้ปริมาณไมโครพลาสติกรั่วไหลสู่ธรรมชาติเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากด้วย ต่อมาประเทศสวีเดนได้ประกาศห้ามการใช้แก้ว/ถ้วยที่ใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้งที่มีส่วนประกอบของพลาสติกมากกว่าร้อยละ ๑๕ (disposable cups) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๔ เป็นต้นไป อนึ่ง Swedish Environment Protection Agency มีอำนาจที่จะออกข้อบังคับเพื่อกำหนดข้อยกเว้นของการห้ามใช้ผลิตภัณฑ์ได้ หากมีเหตุผลพิเศษและมีอำนาจตรวจสอบเหตุผลความจำเป็นในการกำหนดข้อยกเว้นนั้น ทั้งนี้ Swedish Environment Protection Agency จะไม่นำเหตุผลความจำเป็นที่ได้จากผลการสำรวจเพื่อร้องขอให้มีการกำหนดข้อยกเว้นมาประกอบการพิจารณา

การขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer responsibility)

หลักการเรื่องการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนมาตรการแก้ไขปัญหามลพิษ โดยหลักการเรื่องการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตถูกนำมาใช้กับผลิตภัณฑ์บางลักษณะ เช่น บอลลูกน ผ้าเช็ดทำความสะอาดแบบเปียก อุปกรณ์ตกปลา ผลิตภัณฑ์ยาสูบและไส้กรองบางผลิตภัณฑ์ บรรจุภัณฑ์และหีบห่อ มีผลให้ผู้ผลิตมีหน้าที่ต้องรับภาระในค่าใช้จ่ายในการจัดการและดูแลผลิตภัณฑ์ที่เหมาะสมในกระบวนการต่าง ๆ ตลอดช่วงอายุการใช้งานของผลิตภัณฑ์ (วงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์) ซึ่งรวมถึงการจัดเก็บและกำจัดด้วยวิธีการที่เหมาะสม

มาตรการลงโทษ (Sanctions)

บริษัทผู้ประกอบการที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะที่เป็นผู้ผลิต หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องย่อมจะมีความรับผิดชอบในค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม (an environment sanction fees) ซึ่งจะถูกรวมเก็บภายใต้ The Regulation on Environmental Sanction Fees 2012:259 อย่างไรก็ตามในบางกรณีผู้ประกอบการยังสามารถจำหน่ายสินค้าคงคลัง (inventory of goods) ที่ถูกกำหนดห้ามการใช้ หรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นโดยไม่มีเครื่องหมายซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของฉลากบรรจุภัณฑ์ ต่อไปนี้ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่า สินค้านั้นได้ถูกวางจำหน่ายก่อนวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๒ หรือไม่

ค่าธรรมเนียมการทิ้งขยะ (Littering fees)

ข้อบังคับว่าด้วยค่าธรรมเนียมการทิ้งขยะ (The Regulation on Littering Fees 2021:1002) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๓ เป็นต้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลกระทบเชิงลบต่อสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการทิ้งขยะที่เป็นผลิตภัณฑ์ประเภทใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้งในที่สาธารณะหรือแหล่งธรรมชาติ มาตรการนี้จะบรรลุผลได้จำเป็นต้องอาศัยกลไกเรื่องการขยายความรับผิดชอบทางการเงินของผู้ผลิตให้รวมถึงความรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการขยะ ตลอดจนการประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสมเกี่ยวกับการทิ้งขยะ ซึ่งผลิตภัณฑ์ประเภทใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้งซึ่งอยู่ภายใต้ข้อบังคับดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

- (๑) ฝาปิดพลาสติกประเภทใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้งสำหรับแก้ว/ถ้วย
- (๒) ฝาครอบ ที่ปิด ฝาปิด ที่ยึดหยุนได้
- (๓) บรรจุภัณฑ์/กล่องบรรจุอาหารพลาสติกประเภทใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง

- (๔) แก้ว/ถ้วย พลาสติกประเภทใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง
- (๕) ขวดพลาสติกซึ่งมีขนาดบรรจุน้อยกว่า ๐.๖ ลิตร
- (๖) ภาชนะบรรจุเครื่องดื่มประเภทอื่น นอกจากขวดพลาสติกซึ่งมีขนาดบรรจุ
น้อยกว่า ๐.๖ ลิตร

- (๗) ผลิตภัณฑ์ยาสูบและไส้กรอง
- (๘) ไส้กรอง/ตัวกรองอื่น ๆ
- (๙) ถังพลาสติก
- (๑๐) บอลลูน
- (๑๑) ผ้าเช็ดทำความสะอาดแบบเปียก

ค่าธรรมเนียมการทิ้งขยะประกอบด้วยสาระสำคัญสองส่วน ได้แก่ การกำหนดค่าธรรมเนียมตามประเภทผลิตภัณฑ์ (a variable product fee) และการกำหนดค่าธรรมเนียมในอัตราที่แน่นอนรายปี (a fixed annual fee) ซึ่งการจ่ายค่าธรรมเนียมการทิ้งขยะจะจ่ายเป็นรายปี (paid annually) ให้แก่ Swedish Environment Protection Agency โดยค่าธรรมเนียมรายปี (annual fee) จะเริ่มจ่ายตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๒๓ ส่วนค่าธรรมเนียมตามประเภทผลิตภัณฑ์ (product fee) จะเริ่มจ่ายในปี ค.ศ. ๒๐๒๔ ทั้งนี้ ค่าธรรมเนียมการทิ้งขยะส่วนใหญ่ที่จัดเก็บได้จะถูกนำส่งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นค่าตอบแทน (compensation) ในการทำความสะอาดและจัดเก็บขยะที่เป็นผลิตภัณฑ์ประเภทใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง

๓.๒ Extended Producer Responsibility^{๑๓}

มาตรการจัดการด้านขยะในภาพรวมของกลุ่มสหภาพยุโรปอยู่ภายใต้บังคับของข้อกำหนดว่าด้วยโครงสร้างการจัดการด้านขยะ (Waste Framework Directive (Directive 2008/98/EC on waste)) มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมและการสาธารณสุข (protect the environment and public health) และมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดลำดับความสำคัญของมาตรการจัดการขยะ (waste hierarchy) ตลอดจนกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการในการจัดการขยะ (how to manage waste) ซึ่งหลักการของข้อกำหนดดังกล่าวได้นำมากำหนดไว้เป็นกฎหมายภายในของประเทศสวีเดนภายใต้ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎว่าด้วยการจัดการขยะ (The Swedish Environment Code, the Ordinance on Waste Management) และโดยที่สาระสำคัญประการหนึ่งของการจัดการด้านขยะ คือ การจัดการตลอดช่วงวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ (end of life management of product groups) จึงจำเป็นต้องนำหลักการเรื่องการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer responsibility (EPR)) มาใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ซึ่งในสหภาพยุโรป หลักการเรื่องนี้ถูกนำมากำหนดไว้ภายใต้ข้อกำหนดต่าง ๆ รายผลิตภัณฑ์ เช่น การจัดการกับยานพาหนะที่หมดอายุการใช้งานแล้ว (end-of-life-vehicles) แบตเตอรี่ขยะอิเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (waste electrical and electronic equipment

^{๑๓}Swedish Environmental Protection Agency, “Extended Producer Responsibility in Sweden”, Report 6944 October 2020, p.9,14,16,17 สืบค้นเมื่อ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๖, จาก <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1559368/FULLTEXT01.pdf>

(WEEE) บรรจุภัณฑ์และหีบห่อ ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับประเทศสวีเดนที่นำหลักการ EPR มากำหนดไว้ ภายใต้กฎฉบับต่าง ๆ (Swedish EPR ordinances) รายผลิตภัณฑ์ โดยผลิตภัณฑ์ในประเทศสวีเดนที่นำหลักการเรื่องความรับผิดชอบของผู้ผลิตมาบังคับใช้ ได้แก่^{๑๔}

- (๑) บรรจุภัณฑ์และหีบห่อ (Packaging)
- (๒) อุปกรณ์ตกปลา (Fishing gear)
- (๓) ผลิตภัณฑ์ยาสูบและไส้กรองบางผลิตภัณฑ์ Certain tobacco products and filters
- (๔) ผ้าเช็ดทำความสะอาดแบบเปียก (Wet wipes)
- (๕) อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (Electrical equipment)
- (๖) แบตเตอรี่ (Batteries)
- (๗) บอลลูน (Balloons)
- (๘) ยางรถยนต์ (Tires)
- (๙) รถยนต์ (Cars)
- (๑๐) แบตเตอรี่ (Batteries)
- (๑๑) ผลิตภัณฑ์ยา (Medicines)

แนวคิดของหลักการ EPR สอดรับกับหลักการเรื่อง “polluter pays”^{๑๕} ที่ประสงค์ให้ผู้ผลิตมีความรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการสร้างความตระหนักรู้ (Awareness raising measure) ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บขยะ และมาตรการอื่นในการจัดการที่เหมาะสมตลอดช่วงวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ โดยหลักการ EPR กำหนดบุคคลที่จะอยู่ภายใต้บังคับ ได้แก่ ผู้ผลิต (producer) ซึ่งคำว่า “ผู้ผลิต” มีความหมายที่หลากหลายตามประเภทของผลิตภัณฑ์ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า โดยทั่วไปผู้ผลิต คือ บุคคลใดซึ่งผลิต (manufactures) หรือนำเข้า (imports) ผลิตภัณฑ์ที่อยู่ภายใต้กฎว่าด้วย EPR และทำให้ผลิตภัณฑ์นั้นถูกนำมาวางจำหน่ายในประเทศ หรือบุคคลผู้จำหน่ายผลิตภัณฑ์นั้นในตลาดในประเทศสวีเดนเป็นครั้งแรก เช่น เมื่อก้าวถึงบรรจุภัณฑ์และหีบห่อ เกสซ์ภัณฑ์ หรือยางรถยนต์ ความหมายของผู้ผลิต จะหมายรวมถึง ผู้ค้าปลีกหรือธุรกิจค้าปลีก (retailers) ซึ่งจำหน่ายผลิตภัณฑ์แก่ผู้บริโภคด้วย ในประเทศสวีเดน EPR เป็นนโยบายหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อให้ผู้ผลิตมีความรับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์ของตนตลอดช่วงวงจรชีวิตของการใช้ผลิตภัณฑ์นั้น (producers take responsibility for the end-of-life management of their used products) หลักการ EPR จึงไม่ได้จำกัดเฉพาะหน้าที่ในการรับภาระทางการเงินในการจัดเก็บขยะที่เหมาะสม (pay for the waste collection) หรือกระบวนการแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้ง (recycling system) เท่านั้น

^{๑๔}Naturvardsverket (Swedish Environmental Protection Agency), “Products covered by producer responsibility Last reviewed: 25 May 2023” สืบค้นเมื่อ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๖, จาก <https://www.naturvardsverket.se/en/topics/waste/pagaende-arbeten/producer-responsibility--from-resources -in-waste-to-circular-econ>

^{๑๕}โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อนโยบายและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการขยะพลาสติกในราชอาณาจักรสวีเดน

แต่ยังรวมถึงการดำเนินการเรื่องอื่น ๆ ได้แก่ ฉลากผลิตภัณฑ์ การออกแบบเพื่อให้ผลิตภัณฑ์นั้นสามารถนำเข้าสู่กระบวนการแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้งได้ การลดปริมาณขยะและการป้องกันหรือดำเนินการมิให้มีสารอันตราย (hazardous substances) ปะปนอยู่ในผลิตภัณฑ์ ตลอดจนการขึ้นทะเบียนและรายงานข้อมูลต่อ the Swedish Environmental Protection Agency โดยสรุปกล่าวได้ว่า วัตถุประสงค์ของ EPR มีขึ้นเพื่อปรับเปลี่ยนความรับผิดชอบและภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการด้านขยะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาให้กับผู้ผลิต ตลอดจนเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ผลิตในการมีส่วนร่วมในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมผ่านทางกลไกของกระบวนการผลิตและการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เหมาะสม

ผู้ผลิตโดยส่วนใหญ่ในประเทศสวีเดนจะมีการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรผู้ผลิตเพื่อรับผิดชอบดำเนินการมาตรการ EPR เรียกว่า “Producer Responsibility Organisations (PROs)” แต่หากผู้ผลิตรายใดไม่เข้าร่วมกับ PROs ภาระความรับผิดชอบในการจัดการกับผลิตภัณฑ์ของตนตลอดช่วงวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์จะเป็นความรับผิดชอบส่วนตนของผู้ผลิตรายนั้น เช่น กรณีที่ยังไม่มีการจัดตั้ง PRO ด้านผลิตภัณฑ์เภสัชภัณฑ์ ความรับผิดชอบในการเรียกคืนหรือจัดการกับผลิตภัณฑ์ดังกล่าวซึ่งเป็นขยะในครัวเรือนของประชาชนจะเป็นความรับผิดชอบของร้านขายยาแต่ละแห่ง บทบาทของ PROs รายใหญ่ในประเทศสวีเดนโดยทั่วไปจะดำเนินการโดยมิได้มุ่งหวังผลกำไรในฐานะบริษัทที่มีผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์แต่ละรายเป็นเจ้าของบริษัทร่วมกัน หรือในลักษณะขององค์กรเพื่อประกอบการค้าตามมาตรการ EPR และมีช่องทางธุรกิจที่มีอำนาจผูกขาดทางธุรกิจ อย่างไรก็ตามก็อาจพบเห็นการแข่งขันกันระหว่าง PROs ต่างองค์กรกันได้

สำหรับในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดเพิ่มเติมของมาตรการ EPR เฉพาะกรณีของผลิตภัณฑ์ประเภทบรรจุภัณฑ์และหีบห่อ เนื่องจากเป็นผลิตภัณฑ์จากพลาสติกที่มีการใช้อย่างแพร่หลายมากที่สุด อีกทั้งประเทศสวีเดนได้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับ EPR ในเรื่องนี้ใหม่ในปี ค.ศ. ๒๐๒๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๓ เป็นต้นไป (Ordinance (2022:1274) on producer responsibility for packaging) สรุปได้ดังนี้^{๑๖}

- ผู้ผลิตที่มีความรับผิดชอบภายใต้ผลิตภัณฑ์บรรจุภัณฑ์และหีบห่อ ได้แก่ บุคคลใดซึ่งโดยวิชาชีพแล้ว ดำเนินการดังนี้

(๑) บรรจุหรือใช้บรรจุภัณฑ์และหีบห่อ (fills or uses packaging) โดยมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องผลิตภัณฑ์ (protecting) นำเสนอผลิตภัณฑ์ (presenting) หรืออำนวยความสะดวกในการถือหรือพกพาผลิตภัณฑ์ (facilitating the handling of a product) แต่ไม่รวมถึงการบรรจุหรือการใช้บรรจุภัณฑ์และหีบห่อที่ติดอยู่กับตัวผลิตภัณฑ์ (which is not a service packaging^{๑๗}) ณ จุดจำหน่าย

^{๑๖}Naturvardsverket (Swedish Environmental Protection Agency), “Producer responsibility for packaging” สืบค้นเมื่อ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๖, จาก <https://www.naturvardsverket.se/en/guidance/extended-producer-responsibility-epr/producer-responsibility-for-packaging/>

^{๑๗}Service packaging (packaging that is filled at the point of sale or used for unprocessed products from agriculture or horticulture. For example carrier bags, pizza boxes, egg boxes and bags for

สินค้า หรือใช้กับของสดที่เป็นสินค้าเกษตรหรือพืชสวน เช่น ถุงหูหิ้ว กล่องใส่พืชชำหรือใส่ไข่ หรือกระสอบหรือถุงใส่มันฝรั่ง กรณีนี้ถือเป็นข้อยกเว้น (exempt) ไม่อยู่ในความหมายของผู้ผลิต^{๑๘๘}

อนึ่ง ข้อยกเว้นตาม (๑) ไม่รวมถึงบุคคลใดที่นำเข้าหรือผลิตบรรจุภัณฑ์ หรือหีบห่อที่อยู่ติดกับตัวผลิตภัณฑ์ กรณีนี้ บุคคลดังกล่าวยังเป็นบุคคลที่อยู่ในความหมายของผู้ผลิต^{๑๘๙}

(๒) ผลิตบรรจุภัณฑ์และหีบห่อในประเทศสวีเดน (manufactures a packaging in Sweden)

(๓) นำผลิตภัณฑ์ที่มีบรรจุภัณฑ์และหีบห่อเข้ามาในประเทศสวีเดน (brings a packaged product to Sweden)

(๔) นำบรรจุภัณฑ์และหีบห่อเข้ามาในประเทศสวีเดน (brings packaging to Sweden)

(๕) จำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่มีบรรจุภัณฑ์และหีบห่อหรือจำหน่ายบรรจุภัณฑ์ และหีบห่อที่มาจากต่างประเทศ ให้แก่ผู้บริโภคในประเทศสวีเดน (from a country other than Sweden sells packaging or a packaged product to an end user in Sweden)

ทั้งนี้ บรรจุภัณฑ์และหีบห่อที่อยู่ภายใต้หลักการในเรื่องนี้ คือ ผลิตภัณฑ์ประเภทใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง (a single-use product) หรือผลิตภัณฑ์อื่นที่ผลิตขึ้นเพื่อบรรจุ (Contain a product) ปกป้อง (Protect a product) นำเสนอ (Present a product) หรือใช้เพื่อการนำส่งผลิตภัณฑ์ นั้นหรือวิธีการอื่นเพื่อถือหรือพกพาผลิตภัณฑ์ (Used to deliver a product or in other ways handle a product)

- ผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์และหีบห่อมีหน้าที่สำคัญ ได้แก่

- จะต้องเข้าร่วมหรือมีการจัดการระบบการจัดเก็บขยะที่เหมาะสม (Be affiliated to a collection system) ซึ่งระบบที่เหมาะสม คือ ระบบที่เข้าถึงได้โดยง่าย มีการให้บริการที่ดี และอำนวยความสะดวกแก่ผู้ให้นำขยะที่เป็นบรรจุภัณฑ์และหีบห่อมาทิ้ง และตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๒๓ เป็นต้นไป ผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์และหีบห่อซึ่งแม้จะมีระบบการจัดเก็บขยะที่เหมาะสมแล้ว แต่มีหน้าที่เพิ่มเติมที่จะต้องตรวจสอบว่าระบบดังกล่าวได้รับการอนุมัติว่าเป็น Producer Responsibility Organisations (PROs) จาก the Swedish Environmental Protection Agency แล้วหรือไม่ และในกรณีที่ระบบการจัดเก็บขยะที่ดำเนินการอยู่นั้นไม่ใช่ PROs ที่ได้รับการอนุมัติ ผู้ผลิตจะต้องดำเนินการว่าจ้างหรือเข้าร่วมกับ PROs ที่ได้รับการอนุมัติจาก the Swedish Environmental

potatoes), <https://www.naturvardsverket.se/en/guidance/extended-producer-responsibility-epr/producer-responsibility-for-packaging/>

^{๑๘๘}Please note that anyone who professionally fills or uses service packaging for the purpose of protecting, presenting or facilitating the handling of a product is exempt from producer responsibility while anyone who brings in or manufactures service packaging is covered by the producer responsibility [...], <https://www.naturvardsverket.se/en/guidance/extended-producer-responsibility-epr/producer-responsibility-for-packaging/>

^{๑๘๙}เพ็งอ้าง

Protection Agency ในการดำเนินการตามมาตรการ EPR ต่อไป ซึ่งสามารถตรวจสอบ PROs ที่ได้รับการอนุมัติได้จากเว็บไซต์ของ the Swedish Environmental Protection Agency

- ขึ้นทะเบียนกับ the Swedish Environmental Protection Agency ก่อนที่จะนำเข้ามาหรือจำหน่ายบรรจุภัณฑ์และหีบห่อในในประเทศสวีเดน ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตาม the Swedish Environmental Protection Agency มีอำนาจออกคำสั่งห้ามการดำเนินการ ซึ่งรวมถึงการสั่งปรับด้วย (decide on an injunction directed against the producer. An injunction can be combined with a fine)

- รายงานข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ การนำเข้า การผลิต และการจำหน่ายต่อ the Swedish Environmental Protection Agency เป็นรายปี

- จ่ายค่าธรรมเนียมรายปี (an annual enforcement fee) ให้แก่ the Swedish Environmental Protection Agency ในอัตรา ๑,๒๕๐ โครนาสวีเดน (SEK 1,250) ซึ่งมีข้อยกเว้นที่ไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมรายปี ได้แก่ มีปริมาณบรรจุภัณฑ์และหีบห่อน้อยกว่า ๑ ตัน^{๒๐} นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการจ่ายค่าธรรมเนียมการทิ้งขยะ^{๒๑} (littering fees) สำหรับบรรจุภัณฑ์และหีบห่อประเภทใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้งอีกด้วย

• วัตถุประสงค์ของการตรา Ordinance (2022:1274) on producer responsibility for packaging

การออกกฎดังกล่าวมีสาระสำคัญเพื่อขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตให้รวมถึงการออกแบบผลิตภัณฑ์ การจัดเก็บขยะ และกระบวนการอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์สรุปได้ดังนี้

- เพื่อลดปริมาณของบรรจุภัณฑ์และหีบห่อและขยะที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ดังกล่าว โดยกำหนดให้กระบวนการผลิตบรรจุภัณฑ์และหีบห่อเป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม กล่าวคือ ปริมาณและน้ำหนักของผลิตภัณฑ์จะถูกจำกัดให้อยู่ในระดับที่สามารถรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยและสุขอนามัยที่ดี

- การใช้บรรจุภัณฑ์และหีบห่อจะใช้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็น
- ปริมาณบรรจุภัณฑ์และหีบห่อที่นำมาใช้ซ้ำจะต้องมีจำนวนที่สูงขึ้น
- ลดผลกระทบของบรรจุภัณฑ์และหีบห่อที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- ผู้ผลิตต้องมีความรับผิดชอบต่อกระบวนการหรือการสนับสนุนทางการเงิน

เพื่อให้มีระบบการจัดเก็บขยะและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการผลิตภัณฑ์อย่างเหมาะสม

- ขยะที่เกิดจากบรรจุภัณฑ์และหีบห่อจะต้องได้รับการจัดการให้มีความปลอดภัยต่อสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับ

^{๒๐}รายละเอียดเพิ่มเติมสืบค้นได้จาก , <https://www.naturvardsverket.se/en/guidance/extended-producer-responsibility-epr/producer-responsibility-for-packaging/in-depth-support-and-information-for-producers-of-packaging/>

^{๒๑}โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อค่าธรรมเนียมการทิ้งขยะ (littering fees)

- เพิ่มปริมาณบรรจุภัณฑ์และหีบห่อที่จะนำเข้าสู่กระบวนการแปรรูปหรือปรับปรุงคุณภาพเพื่อนำกลับมาใช้งานอีกครั้งให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

- ลดปริมาณการทิ้งขยะ

ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของกฎดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสนับสนุนให้เกิดเศรษฐกิจหมุนเวียน

๓.๓ Tax on Plastics Bags

ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปมีมติยอมรับร่วมกันว่าจะดำเนินการมาตรการเพื่อช่วยลดปริมาณการใช้ถุงพลาสติกให้เหลือจำนวน ๔๐ ถุงต่อคนต่อปีภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๕ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ประเทศสวีเดนเลือกใช้มาตรการทางภาษีในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของสหภาพยุโรป โดยตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๒๐ เป็นต้นไป มาตรการเรียกเก็บภาษีจากถุงพลาสติกได้มีผลใช้บังคับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดมลพิษที่เกิดขึ้นต่อธรรมชาติและในท้องทะเลที่เกิดจากพลาสติก ทั้งนี้ ความหมายของคำว่า ถุงพลาสติก “a plastic carrier bag” ที่กำหนดโดยหน่วยงานด้านภาษีของประเทศสวีเดน “the Swedish Tax Agency” หมายความว่า ถุงซึ่งทำจากพลาสติกไม่ว่าจะมีหรือไม่มีหูหิ้วก็ได้ โดยเป้าหมายของการกำหนดความหมายดังกล่าวมุ่งเน้นการใช้ถุงพลาสติกเพื่อจัดเก็บ (pack goods) หรือขนส่งสินค้าจากจุดจำหน่ายกลับไปที่บ้าน (carry home) โดยมีได้มีความมุ่งหมายที่จะใช้ถุงพลาสติกนั้นในระยะยาว (not intended for long-term use) อย่างไรก็ตาม ภาระภาษีจะไม่เกิดขึ้น หากการใช้ถุงพลาสติกนั้นไม่ได้เป็นการใช้เพื่อเป็นบรรจุภัณฑ์และหีบห่อ หรือเพื่อขนหรือนำส่งสินค้า (not intended for packing or transport of goods) เช่น ถุงใส่ขยะ ถุงเก็บ/แช่แข็งอาหารในตู้เย็น ถุงหิ้วที่ทำจากกระดาษแต่มีพลาสติกเป็นส่วนผสมเพื่อใช้เป็นกาวหรือใช้ทาบนพื้นผิวในการผลิตถุงนั้น^{๒๒}

Act (2020:32) on tax on plastic carrier bags เป็นกฎหมายที่กำหนดภาระภาษีสำหรับถุงพลาสติก มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้^{๒๓}

(๑) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี คือ บุคคลใดซึ่งประกอบกิจการในเชิงธุรกิจ (on a professional business level) ได้แก่ ผู้ผลิตถุงพลาสติก ผู้นำถุงพลาสติกเข้ามาจากประเทศอื่นในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป และผู้นำถุงพลาสติกเข้ามาจากประเทศอื่นนอกกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป

^{๒๒}Gerlach Customs, “Sweden Introduces Tax On Plastic Bags”, 04.05.2020, สืบค้นเมื่อ ๑๕ ส.ค. ๒๕๖๖, จาก <https://gerlach-customs.com/news/news-and-trends/sweden-introduces-tax-on-plastic-bags/>

^{๒๓}Rödl & Partner, “Plastic Tax: Sweden”, published on 14 October 2022, สืบค้นเมื่อ ๑๕ ส.ค. ๒๕๖๖, จาก <https://www.roedl.com/insights/plastic-tax/sweden-eu-green-deal>, PwC Sverige, “Tax on plastic carrier bags - what to know”, Apr 7, 2020, สืบค้นเมื่อ ๑๕ ส.ค. ๒๕๖๖, จาก <https://blogg.pwc.se/taxmatters-en/tax-on-plastic-carrier-bags>, และ Ulrika Badenfelt, KPMG 4 Mar 2020, “What is the new tax on plastic bags?”, สืบค้นเมื่อ ๑๕ ส.ค. ๒๕๖๖, จาก <https://kpmg.com/se/sv/home/nyheter-rapporter/2020/03/se-news-the-new-tax-on-plastic-bags.html>

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นเข้าใจโดยปริยายว่า ภาระภาษีจะไม่เกิดขึ้นแก่บุคคลธรรมดา (natural persons) ที่ใช้ถุงพลาสติกเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (private purposes)

(๒) ข้อยกเว้นจากภาระภาษี ได้แก่ กรณีการนำถุงพลาสติกเข้ามาในแต่ละคราว ในปริมาณไม่เกิน ๔๐ ถุง (not exceed 40 bags per occasion)

(๓) ในกรณีที่เป็นการดำเนินการของคลังสินค้า (a warehouse) ที่ขึ้นทะเบียน กับ the Swedish Tax Agency แล้วอาจได้รับการผ่อนผันการชำระภาษี (excise duty suspension) ได้จนกว่าจะมีการจำหน่ายสินค้านั้นถึงมือของผู้บริโภค ซึ่งแนวปฏิบัติทั่วไปในกรณีนี้ คือ ร้านค้า หรือห้างสรรพสินค้า (stores) จะเป็นผู้มีหน้าที่ในการชำระภาษี

(๔) the Swedish Tax Agency จะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี เว้นแต่ กรณีที่เป็นการนำเข้ามาจากประเทศอื่นนอกกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ศุลกากรแห่งสวีเดน (the Swedish Customs) จะเป็นผู้มีอำนาจในการเรียกเก็บภาษี

(๕) ฐานภาษี (Tax Base) มีรายละเอียดดังนี้

(๕.๑) อัตรา ๐.๓ โครนาสวีเดน (0.3 SEK) สำหรับถุงพลาสติกที่มี น้ำหนักเบา โดยต้องมีขนาดความหนาน้อยกว่า ๑๕ ไมโครมิเตอร์ (15 micrometers) และมีขนาดบรรจุ ไม่เกิน ๗ ลิตร เช่น ถุงพลาสติกสำหรับใส่ผักหรือผลไม้ในร้านค้าหรือห้างสรรพสินค้า

(๕.๒) อัตรา ๓ โครนาสวีเดน (3 SEK) สำหรับถุงพลาสติกประเภทอื่น

(๖) กำหนดการจ่ายภาษี คือ จ่ายเป็นรายเดือน (Monthly) ในกรณีที่มีธุรกรรม ที่ต้องจ่ายภาษีเกิดขึ้นในเดือนนั้น

(๗) บทลงโทษ ในกรณีที่ยื่นภาษีล่าช้า (late filing) จะเก็บค่าธรรมเนียมน เป็นจำนวน ๖๒๕ โครนาสวีเดนต่อความล่าช้าในแต่ละครั้ง (SEK 625 per late filing) และเรียกเก็บ เงินเพิ่ม (tax surcharge) ในอัตราร้อยละ ๒๐ ในกรณีที่ยื่นภาษีไม่ครบถ้วนหรือถูกต้องตามจำนวน (incorrect filing amount) และในกรณีที่ไม่มีกรณียื่นแบบแสดงรายการภาษี (tax return) จะมีการ ประเมินภาษี (an arbitrary tax decision) พร้อมทั้งกำหนดเงินเพิ่มอีกร้อยละ ๒๐ ของจำนวนภาษี ที่จะต้องจ่าย

ก้าวต่อไปของประเทศสวีเดน (the way forward)

วันที่ ๓ กรกฎาคม เป็นวันรณรงค์งดใช้ถุงพลาสติกโลก (July 3rd : International Plastic Bag Free Day) เริ่มมีขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ วันดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้คนตระหนักถึง มลพิษและความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมจากการทิ้งขยะพลาสติก และหันมาเลือกใช้ถุงกระดาษ แทนการใช้ถุงพลาสติก และเมื่อประเทศสวีเดนเริ่มบังคับใช้มาตรการทางภาษีสำหรับถุงพลาสติก ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๒๐ จากสถิติแปดเดือนหลังจากการเรียกเก็บภาษีดังกล่าว พบว่าปริมาณ

การใช้ถุงพลาสติกลดลงจากปริมาณการใช้ ๘๕ ถุงต่อคน เป็น ๕๕ ถุงต่อคน^{๒๔} นอกจากนี้ รัฐบาลสวีเดน ยังได้ประกาศแผนปฏิบัติการระดับชาติเกี่ยวกับพลาสติกเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๒๒ โดยมี การกำหนดเป้าหมายการดำเนินการไว้ในแผนดังกล่าวในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่^{๒๕}

(๑) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๕ ปริมาณการใช้ถุงพลาสติกสูงสุดต่อคนต่อปีจะต้องมีปริมาณ เท่ากับ ๔๐ ถุงต่อคน (Consumption of maximum 40 plastic bags per person and year)

(๒) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๖ ปริมาณการใช้ถ้วย/แก้ว พลาสติกประเภทใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง และภาชนะบรรจุอาหารพลาสติกจะต้องลดลงเป็นจำนวนร้อยละ ๕๐ (50% reduction in consumption of single use plastic cups and food containers)

(๓) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๗ จะต้องเพิ่มปริมาณบรรจุภัณฑ์และหีบห่อที่นำมาใช้ซ้ำได้ ที่วางจำหน่ายในประเทศให้ได้ถึงร้อยละ ๒๐ (20 % increase of reusable packaging on market)

(๔) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ ขยะที่เกิดจากอุปกรณ์ตกปลาอย่างน้อยร้อยละ ๒๐ จะต้อง ถูกจัดเก็บและจัดการอย่างเหมาะสม (at least 20 % of the waste from fishing gear is collected)

(๕) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๔๕ ปริมาณบรรจุภัณฑ์และหีบห่อประเภทใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง ที่ถูกทิ้งเป็นขยะจะต้องลดลงเป็นจำนวนร้อยละ ๕๐ และจะต้องไม่มีขยะที่เกิดจากบอลูนหรือผ้าเช็ด ทำความสะอาดแบบเปียกถูกทิ้งนอกอาคารหรือนอกสถานที่ รวมทั้งปริมาณขยะที่เกิดจากก้นบุหรี่ และใบยาสูบที่ถูกบดเป็นผงจะต้องลดลงเป็นจำนวนร้อยละ ๕๐ (50% reduction in littering of single use plastic packaging; no outdoor littering of balloons or wet wipes; 50% reduction in littering from cigarette butts and Snus)

(๖) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๔๕ บรรจุภัณฑ์และหีบห่อที่ทำจากพลาสติกจะต้องมี ส่วนประกอบอย่างน้อยร้อยละ ๓๐ ผลิตจากวัตถุดิบรีไซเคิล (Plastic packaging must include on average at least 30 % recycled raw material)

(๗) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๔๕ การปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกสู่ชั้นบรรยากาศจะต้องลดลง จนเป็นศูนย์ (Net-zero emissions of GHG to the atmosphere)

และภายหลังกปี ค.ศ. ๒๐๔๕ สำหรับการปล่อยก๊าซหรือมลภาวะต่าง ๆ ที่มีผลเชิงลบ ก็จะถูกบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องต่อไปด้วยมาตรการที่หลากหลายซึ่งครอบคลุมตลอดช่วงวงจรชีวิต ของผลิตภัณฑ์พลาสติก เพื่อให้ประเทศสวีเดนบรรลุเป้าหมายของการใช้พลาสติกอย่างยั่งยืน

^{๒๔}Neil Shipley's watching the Swedes, "PLASTIC SWEDEN", July 3, 2021, สืบค้นเมื่อ ๑๕ ส.ค. ๒๕๖๖, จาก <https://watchingtheswedes.com/2021/07/03/plastic-sweden/>

^{๒๕}United Nations Department of Economic and Social Affairs Sustainable Development, สืบค้นเมื่อ ๑๔ ก.ค. ๒๕๖๖, จาก <https://sdgs.un.org/partnerships/sweden-commits-reduction-plastic-pollution-adopting-national-plastic-action-plan-goals>