

Policy Brief

Developing a Policy Framework for Extended Producer Responsibility (EPR) for Packaging Waste in Thailand

Dr. Sujitra Vassanadumrongdee and Asst. Prof. Dr. Panate Manomaivibool¹
January 2022

1. Introduction

- The petrochemical and plastics industries have benefited our economies and well-being in many ways. But, at the end of their lives, plastics, and particularly packaging, are discarded in a short period of time, and only a small percentage of them can be recycled.
- It is estimated that 5 to 13 million tonnes of plastic enter the world's oceans each year. Thailand was ranked as the sixth worst marine plastic debris polluter in the world. According to a World Bank report (2020), Thailand recycled only 616,000 tonnes, or 17.6 percent of the 3.49 million tonnes of plastics consumed each year.
- In this context, the European Union and the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) have funded an international cooperation project titled "Rethinking Plastics - Circular Economy Solutions to Marine Litter." The project is being carried out in Thailand by German International Cooperation (GIZ) and Expertise France in collaboration with the Pollution Control Department (PCD).
- This policy brief summarizes key findings regarding the current situation of packaging waste management and the policy proposal based on the concept of Extended Producer Responsibility (EPR). The findings are based on interviews with 30 stakeholder respondents in the plastic value chain conducted between July and October 2021. Stakeholder groups that were interviewed include plastic resin producers, packaging producers, brand owners, retailers, local government organisations, waste collectors, including small waste buyers, so-called 'Salengs,' and junk shops and recyclers.

2. What is EPR?

- EPR is a policy principle that holds producers² responsible for environmental impacts of target products and packaging they put on the market, throughout their entire life cycle, including the post-consumer stage. Various policy instruments can be employed in an EPR system, for instance mandating take-back of end-of-life products and packaging waste for safe recycling and disposal.
- EPR was first applied in the 1991 German Packaging Ordinance. Since then, the policy has been applied to the management of packaging waste and various product categories such as waste batteries, waste electrical and electronic equipment (WEEE), end-of-life vehicles (ELVs), car tires, furniture, in the European Union (EU) and other developed countries in Asia such as Japan and South Korea.



Source: PREVENT Waste Alliance (2020)
▲ Fig.1 EPR in Packaging Value Chain

¹ Sujitra Vassanadumrongdee Researcher, Professional Level Environmental Research Institute, Chulalongkorn University Email: sujitra20@gmail.com
Asst. Prof. Dr. Panate Manomaivibool Head of Circular Economy for Waste-free Thailand (CEWT) School of Science, Mae Fah Luang University Email: panate.man@mfu.ac.th

² Producer means the entity whose brand name appears on the product itself or the importer. In the case of packaging, the filler of the packaging is considered the producer (PREVENT Waste Alliance, 2020).

- Currently, there is a growing interest in EPR to address plastic pollution and stimulate the transition to a circular economy (CE), as seen in South Africa, Chile, India, Indonesia, and Vietnam. Thailand is no exception.
- GIZ has translated a guidebook, titled “EPR Toolbox”, published by the PREVENT Waste Alliance, into Thai.³ It outlines key issues for a successful application of EPR for the management of packaging waste, including the design of a regulatory framework, the allocation of roles and responsibilities of different stakeholders, producer responsibility organisation (PRO)⁴, the design of financial mechanisms, waste collection, sorting and recycling.
- A transparent and participatory decision-making process is required to develop an EPR system that fits well with the packaging value chain in each country (Fig.1).

3. How can EPR improve the management of packaging waste in Thailand?

- EPR addresses several Sustainable Development Goals, including SDG11 sustainable cities and communities, SDG12 responsible consumption and production, and SDG14 life below water. It is also aligned with Thailand’s BCG (Bio-Circular-Green) Economy Model for sustainable development.
- Examples of EPR schemes in other countries show that EPR fees that are charged to producers, can sustainably finance the collection and treatment of both high- and low-value materials for recycling and safe disposal. This reduces the pollution from mishandling of packaging waste and the leakages of plastic litter into the ocean.
- In addition, if the EPR fees are designed to reflect the external costs of packaging choices, they can incentivise producers to design out unnecessary packaging and redesign the remaining packaging to be easier for recycling.
- The existence of packaging waste management systems also promotes the use of recycled materials while lessening the dependence on imports of virgin materials.
- The circular economy in general, and the recycling industries in particular, are known to create green jobs. An inclusive implementation of EPR in developing countries can be a driving force for the formalisation of packaging recycling to provide people in the informal sector with decent jobs and better livelihood.



Fig.2 Littering in the environment


Source: <https://zone.recycledevon.org>
<https://www.phila.gov>

³ EPR Toolbox in English can be found at <https://prevent-waste.net/en/download-of-epr-toolbox/> ; EPR Toolbox in Thai can be found at https://prevent-waste.net/wp-content/uploads/2021/12/PREVENT_EPR-Toolbox_Thai-version_2021-12.pdf

⁴ PRO is a collective entity set up by the obliged companies or through legislation, which becomes responsible for meeting the waste collection and disposal obligations of the individual obliged companies. The PRO is the most important stakeholder in an EPR system and is responsible for setting up, developing and maintaining the system, as well as for the take-back obligations of the obliged companies (PREVENT Waste Alliance, 2020).

4. The context and key challenges of Thailand's packaging waste management

4.1 Solid waste management under local government organisations

- The existing laws place the responsibilities for waste collection and disposal on the 7,774 local government organisations (LGOs) in Thailand (excluding the 76 Provincial Administrative Organisations).
 - Although source separation is stipulated in the implementing laws and national policies, most LGOs have not yet issued local ordinances to enforce these provisions. Struggling with limited resources to meet the many needs of local populations, LGOs in practice only collect a single stream of mixed solid waste. The only exception is high-value recyclables that are sorted out during the waste collection by garbage collection crews for their additional income.
 - There are thousand LGOs that do not have the capacity to provide even a basic waste collection service. In these areas, low-value plastic and mixed-material packaging are likely to find their way into the ocean.
- 
- Representatives of LGOs argued that the existing laws and the centralised administrative structure have handicapped the development of proper solid waste management and separate waste collection. The cost recovery of the services is poor due to low waste collection fees and people (and some government agencies) refusing to sort waste or pay the fees. Moreover, LGOs only get their budget based on the number of registered populations leaving out other waste generators such as tourists and unregistered inhabitants from their revenue allocation base.

4.2 Packaging waste collection by recycling businesses and industries

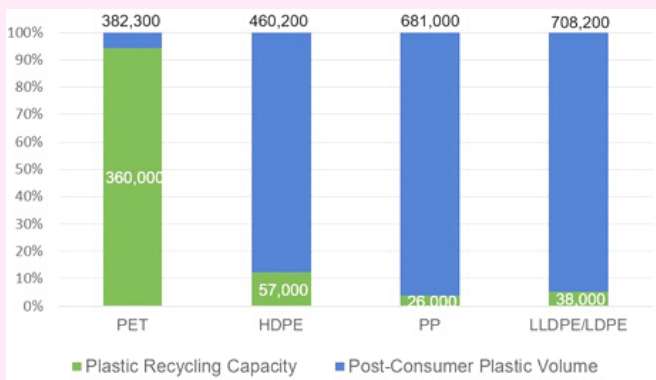
- The collection of packaging waste in Thailand is driven largely by Salengs and junk shops. There are approximately 750,000 to 1.5 million Salengs and 25,000 to 30,000 junk shops, many of which operate in the informal sector.
- Based on the interviews, packaging waste accounts for half of the recyclables Salengs collect. Plastic bottles, clear PET and colored HDPE bottles, are the most prevalent. Salengs may also buy some plastic packaging, PP and PS⁵, as "mixed plastics". Before COVID-19, Salengs earned around 7,500-8,000 Thai Baht (195-210 €) per month. The pandemic caused a drop in the volume of recyclables and revenues because more people were out of job and competed for the materials. To make it worthwhile, Salengs must be able to sell materials to junk shops at a significantly higher price than what they pay for recyclables. This study found that the selling price is 1.8 times higher than the buying price.
- Junk shops have more capacity to buy and store recyclables. They get materials from various sources, including households, retail stores, restaurants, and factories. Common types of plastics traded by junk shops include clear, opaque and coloured PET bottles, HDPE bottles, mixed plastics, plastic films, PE bags, and mixed plastic bags. Junk shops further sort these materials and make profits. The price at which large junk shops can get from recycling plants is on average 1.7 times higher than the price paid to Salengs.



Photo: www.thaihealthcenter.org

⁵PET-polyethylene terephthalate, HDPE-high density polyethylene, PP-polypropylene, PS-polystyrene, LDPE- low density polyethylene, LLDPE-linear low density polyethylene.

- Although there is no complete nor an up-to-date database of plastic recyclers in Thailand, the gross recycling capacity can be estimated for main types of plastics based on various sources. PET bottle recycling has the largest capacity by far at around 360,000 tonnes per year. The processing capacity for other types of plastics is much smaller (see Fig. 3). Yet the collection rate for recycling of the main types of plastics is still low in the range of 14.9%-46.3%.⁶ The LDPE/LLDPE recycling plants in particular are struggling to find sufficient materials because Salengs and junk shops do not normally buy and store lightweight bags and films.
- The viability of Salengs and junk shops depends largely on the value of recyclable materials. An influx of imported paper and plastic scraps after China had closed its border in 2018 caused a sharp drop in demand for domestic materials. This forced many Salengs and junk shops out of business. In addition, junk shops are subject to various regulations in connection with locations, licensing, value added tax (VAT), and foreign workers. Inconsistent applications of laws leave them vulnerable to corruption and bribery. On the other hand, there are few restrictions in terms of recyclability of products and packaging put on the market. The introduction of screen-printed PET bottles and multi-layer packaging which are difficult to recycle has hurt the businesses.



Source: World Bank Group (2020); Department of Industrial Works' data base (2020)

▲ Fig. 3 Comparison of post-consumer plastic volume and plastic recycling capacity in Thailand (tonne/year)

- The problems cascade down the chain to the recycling plants. As there is little incentive for source separation, they have to rely on the informal sector to collect packaging waste at a higher cost and from a more contaminated place than in other countries that have subsidised separate collection. The collection and cleaning costs drive up the price of post-consumer recyclates (PCR), making it unattractive compared to virgin plastic resins. Moreover, there is neither a requirement on recycled content to boost demands for recyclable materials nor reliable data and supporting regulations to plan a long-term investment.

4.3 Initiatives and voluntary actions by producers and retailers

- There are several voluntary initiatives by producers and retailers in recent years to take back low-value materials such as flexible packaging and rigid plastics for food and beverage containers.
- However, they rarely last long running on the CSR budget of a few companies. Although voluntary initiatives are great for brand image and public education, they often operate at a loss and cannot cover the collection and sorting costs by the revenues from recycling.
- Thailand Institute of Packaging and Recycling Management for Sustainable Environment (TIPMSE) under the Federation of Thai Industries (FTI) has called for a collective action. A pilot EPR project has commenced in Chonburi Province since January 2022. It has engaged more than 50 parties including producers, retailers, recyclers, LGOs and research institutes in demonstrating the potential of EPR for the management of packaging waste.



Source: Thailand Institute of Packaging and Recycling Management for Sustainable Environment (TIPMSE)
The Federation of Thai Industries

▲ Fig 4. Symbol of Pack Back:
Chonburi CE City Model project

⁶ The collection rates for recycling of post-consumer plastics are PET 46.3%, HDPE 16.7%, PP 14.9% and LLDPE/LDPE 17.0% respectively (The World Bank Group, 2020)

4.4 Stakeholders' recommendations for packaging waste collection and recycling (1)

This study, as diagrams below, presents the opinions of Salengs, junk shops, recycling plants, and LGOs on how to make the management of packaging waste more efficient as well as the opinions of stakeholders in the packaging value chain on how to foster cooperation in the management of packaging. These recommendations should be integrated into the development of EPR legislation.

Recommendations from stakeholders in the collection and recycling systems

Salengs

- Establish a registration system for Salengs to acknowledge the social and environment benefits they deliver. To improve their trustworthiness, registered Salengs may get a vest and a number to prove their identity similar to a motorcycle taxi.
- Provide protective equipment, gloves, face masks and other benefits such as annual health check-ups, enrolment in a government support programme for living expenses, and trainings for registered Salengs.

Junk Shops

- Restrict the imports of plastic and paper scraps.
- Exempt junk shops from paying VAT.
- Streamline regulations and reduce licensing costs.
- Revise the town planning regulations to give a permit to junk shops in large cities under special conditions.
- Provide financial support such as low-interest loans for machineries to improve the productivity and working conditions.
- Promote source separation in communities and have waste banks in schools to cultivate a new social norm.
- Encourage the producers to select packaging materials that are easy to recycle and set requirements on recycled content in order to create more demand for recyclable materials.



Recycling Plants

- Provide a stimulus package to boost the demand for recyclable materials through green public procurement, requirements on recycled content in products and green building standards.
- Pass laws and regulations mandating source separation.
- Have a reliable and accessible database on the volume of plastics and packaging waste that is regularly updated at national and provincial levels.
- Support R&D and invest in the testing capacity for recycled materials.
- Set standards for recycled products.

Local Government Organizations

- Allocate the budget in accordance with the actual waste generation that covers unregistered populations and tourists.
- Decentralise and empower LGOs to exercise their power and enforce the laws to promote source separation.
- Issue a subordinate law that prescribes pay-as-you-throw schemes to encourage waste reduction and source separation.
- Award LGOs that promote source separation with bonus, recognitions, sponsored site visits and trainings, etc.

4.4 Stakeholders' recommendations for packaging waste collection and recycling (2)

Recommendations from stakeholders in the packaging value chain

Plastic resin producers

- Set standards on recycled content and provide incentives for the producers to use more PCR.
- Have clear policies, regulations, and structure to support CE.
- Pass regulations to mandate source separation and green procurement.
- Develop industrial standards and eco-design guidelines on packaging.
- Formalise Salengs and junk shops gradually by providing a grace period in exchange for a better monitoring and control.
- Cluster recycling industries for better control, logistics and coverage.

Packaging producers

- Support take-back initiatives between the private sector and LGOs.
- Encourage producers and importers to join voluntary initiatives.
- Boost a demand for recycled materials through green procurement.
- Control the collection costs in order to make the price of PCR competitive by investing and supporting in LGOs promoting source separation.



Brand owners

- Have different agencies working together in a coherent and efficient manner.
- Support CE and enforce the laws efficiently.
- Keep track of emerging policy issues and new CE business models.
- Revise the regulations to allow the use of recycled materials for food and beverage containers.
- Set standards on recycled content and educate the consumers.
- Support refillable and reusable packaging.
- Provide incentives such as tax breaks for the transition to PCR.
- Control the collection costs in order to make the price of PCR competitive by investing and supporting in LGOs promoting source separation.
- Set environmental standards and monitor the operation of recycling plants.

Retailers

- Lead the development of packaging take-back with the private sector.
- Regulate online selling and provide incentives to have distributors collecting packaging waste from consumers.
- Have a legal backing for no free plastic bags.
- Enact a law to support CE and offer tax benefits for the collection of packaging waste for recycling and the use of environmentally friendly materials.
- EPR fees and taxes should be used to address environmental problems.

5. Policy recommendations on EPR for packaging waste in Thailand

The policy recommendations for the development of an EPR system in Thailand are based on stakeholders' opinions and centred around four key themes:

Voluntary EPR

Allocation of responsibilities

PRO

Development of a legal framework

5.1 Gradual transition from a voluntary EPR to mandatory EPR system

- Although voluntary initiatives are useful in testing ideas and mechanisms and gaining public acceptance of the new concept, they need EPR legislation to continue in a long run.
- A mandatory EPR system will ensure a levelled playing field and make it fair for all producers putting packaging on the market. It will also prevent the system from being discontinued on a whim of few producers.
- The existing pilot projects can help smoothing the transition. The government can negotiate with successful initiatives and encourage other producers to join voluntarily. Once the momentum is reached, EPR can be made mandatory for the rest of the market.

5.2 Producers' financial responsibility to support multichannel collection of packaging waste

- EPR does not mean that the producers should have all the responsibilities for the management of packaging waste. The design of a well-functioning system must take into consideration the existing packaging value chain.
- Most stakeholders agree that the primary responsibility of the producers should be a financial one, from which many small producers in the Thai markets could be exempted. An EPR fee should be set to cover the full net costs of collecting, sorting and processing the waste, and reflect the recyclability and environmental performance of the packaging (implementing for the purpose modulated fees). Packaging producers and big retailers should be also obliged to pay the EPR fees and the system must cover e-commerce and other long-distance selling methods.
- In addition to the producer's financial responsibility, Salengs and junk shops should be incorporated for their collection of saleable materials. LGOs have to educate the public and get support to institutionalise source separation. This will benefit the collection of low-value recyclables. Retailers and other organisations may be encouraged to be part of the take-back systems. A PRO will play a pivotal role in coordinating all these works.

5.3 Establishing a PRO to coordinate collective actions and work with other parties

- A PRO is a crucial element in a collective EPR system. Stakeholders agree that Thailand should start with one, non-profit PRO responsible for all types of packaging. This will make it easy to represent the producers and work with other stakeholders. Existing organisations and platforms such as TIPMSE or PPP Plastics can take the lead in developing a PRO that is independent, transparent, and accountable.
- Once the system matures, competition between multiple PROs can be introduced to improve efficiency of the system. In addition, the legislation can provide an option for any producer implementing Individual Producer Responsibility (IPR)⁷ that has clear obligations, targets, and quantifiable results on a par with the collective system.

5.4 The development of a subordinate EPR law under the CE Promotion Act

- Most stakeholders prefer the development of a subordinate EPR law for the management of packaging waste under the CE Promotion Act to the idea of tabling a standalone EPR Act. The Ministry of Natural Resources and Environment (MONRE) should lead the effort by working closely with related agencies on a roadmap with a clear set of Key Performance Indicators (KPIs).
- It is also perceivable that there may be a need for the establishment of a fund to promote CE under the new Act. The fund can be used to support public education and investment in local waste infrastructure that will encourage separate collection of recyclables. If part of the EPR fees will go to the fund, the procedure must be transparent. Alternatively, the government may channel money from the existing Environment Fund or allocate budget to show the government's responsibility for providing public services and environmental management.

⁷ Individual producer responsibility (IPR) is a scheme that each individual producer is responsible for the collection and disposal of waste originating from their own products (PREVENT Waste Alliance, 2020).

This Policy Brief was prepared in the framework of the cooperation between the Pollution Control Department (PCD) of the Thai Ministry of Natural Resources and Environment, the project “Rethinking Plastics – Circular Economy Solutions to Marine Litter” and Chulalongkorn University. The research on EPR in Thailand by Chulalongkorn University is an activity under ‘Rethinking Plastics’, which is funded by the European Union and the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) and is implemented by GIZ and Expertise France. More information: <http://rethinkingplastics.eu/>

The contents of this publication are the sole responsibility of Dr.Sujitra Vassanadumrongdee and Asst. Prof. Dr. Panate Manomaivibool and do not necessarily reflect the views of the European Union, the BMZ, GIZ or Expertise France.

Policy Brief

ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ในประเทศไทย ด้วยหลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (EPR)

ดร.สุจิตรา วาสนาดำรงดี และ ผศ.ดร.ปณต มโนชัยวิบูลย์¹
มกราคม 2565

1. บทนำ

- อุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมพลาสติกได้สร้างประโยชน์ให้กับสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชนในหลายด้าน อย่างไรก็ตาม พลาสติกหลังการใช้งานโดยเฉพาะบรรจุภัณฑ์พลาสติกมีอายุการใช้งานสั้นและส่วนใหญ่มีที่จะจบลงที่บ่อขยะ มีเพียงสัดส่วนที่น้อยมากที่มีการนำกลับมาใช้ใหม่ (รีไซเคิล)
- ในแต่ละปี มีการคาดการณ์ว่ามหาสมุทรทั่วโลกเป็นที่รองรับขยะพลาสติกที่มนุษย์ทิ้งถึงปีละ 5-13 ล้านตันและประเทศไทยถูกจัดให้เป็นประเทศลำดับที่ 6 ของโลกที่ทำให้เกิดมลพิษพลาสติกทางทะเลมากที่สุด จากข้อมูลของธนาคารโลก (World Bank Group, 2020) ประเทศไทยมีการใช้พลาสติกประเภทหลักรวม 3.49 ล้านตัน แต่อัตราการรีไซเคิลเพียงร้อยละ 17.6 หรือ 616,000 ตันเท่านั้น
- ด้วยเหตุนี้ สหภาพยุโรปและกระทรวงเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (The German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development: BMZ) ได้สนับสนุนโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศ ในชื่อ “โครงการส่งเสริมการใช้เศรษฐกิจหมุนเวียนเพื่อจัดการปัญหาขยะทะเล” (Rethinking Plastics: Circular Economy Solutions to Marine Litter) สำหรับประเทศไทยนั้น โครงการนี้ องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ) และ Expertise France ได้มีความร่วมมือกับกรมควบคุมมลพิษ
- เอกสารข้อเสนอเชิงนโยบายนี้เป็นการสรุปผลการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับสถานการณ์การจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ในประเทศไทยและข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับหลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) ผลการศึกษามาจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในห่วงโซ่คุณค่าพลาสติกจำนวน 30 ราย ซึ่งได้ดำเนินการในช่วงเดือนกรกฎาคม-ตุลาคม 2564 กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้ทำการสัมภาษณ์ประกอบด้วยผู้ผลิตเม็ดพลาสติก ผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์พลาสติก ผู้ผลิตสินค้า ผู้จัดจำหน่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เก็บรวบรวมขยะรีไซเคิลซึ่งรวมถึงผู้รับซื้อขยะรายย่อยหรือชาเล้ง ร้านรับซื้อของเก่าและโรงงานรีไซเคิลพลาสติก

2. หลักการ EPR คืออะไร

- Extended Producer Responsibility (EPR) เป็นหลักการทางนโยบายที่กำหนดให้ผู้ผลิต² เข้ามาร่วมรับผิดชอบผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ที่ตนได้ผลิตและจำหน่าย โดยให้ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นตลอดทั้งวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ โดยเฉพาะในช่วงหลังการบริโภคที่กลายเป็นซากผลิตภัณฑ์และขยะบรรจุภัณฑ์ สามารถนำเครื่องมือเชิงนโยบายต่างๆ มาปรับใช้ภายใต้ระบบ EPR เพื่อให้ผู้ผลิตจัดระบบเรียกคืน รีไซเคิล และกำจัดซากผลิตภัณฑ์และขยะบรรจุภัณฑ์ได้อย่างปลอดภัย
- หลักการ EPR ได้ถูกบรรจุในกฎหมายการจัดการบรรจุภัณฑ์ของเยอรมนีเป็นครั้งแรกเมื่อ 30 ปีที่แล้ว (ค.ศ.1991) หลังจากนั้น สหภาพยุโรป ประเทศในยุโรปและประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ได้นำหลักการ EPR ไปปรับใช้กับการจัดการผลิตภัณฑ์หลายประเภทนอกเหนือจากขยะบรรจุภัณฑ์ อาทิเช่น ซากแบตเตอรี่ เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ซากรถยนต์ ยางรถยนต์ เพอร์นิเจอร์



ที่มา: PREVENT Waste Alliance (2020)
รูปที่ 1 หลักการ EPR ทั่วห่วงโซ่คุณค่าของบรรจุภัณฑ์

¹ดร.สุจิตรา วาสนาดำรงดี นักวิจัยชำนาญการ สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอีเมล: sujitra20@gmail.com
 ผศ.ดร.ปณต มโนชัยวิบูลย์ หัวหน้าศูนย์วิจัยระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนเพื่อประเทศไทยปลอดภัย (CEWT) สำนักวิชาวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง อีเมล: panate.man@mfu.ac.th
²ผู้ผลิต ในที่นี้ หมายถึง ผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าของยี่ห้อที่ปรากฏบนผลิตภัณฑ์หรือผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ กรณีบรรจุภัณฑ์ ผู้ผลิตหมายถึง ผู้ที่นำบรรจุภัณฑ์ไปบรรจุผลิตภัณฑ์ของตน (PREVENT Waste Alliance, 2020)

- ปัจจุบัน การนำหลักการ EPR มาประยุกต์ใช้กับการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ได้รับความสนใจจากทงนโยบายสาธารณะในประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการแก้ไขปัญหามลพิษพลาสติก (plastic pollution) และขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy: CE) เช่น ตัวอย่างของประเทศแอฟริกาใต้ ชีลี อินเดีย อินโดนีเซีย และเวียดนาม รวมทั้งประเทศไทย
- องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ) ได้ทำการแปลคู่มือ EPR Toolbox ที่จัดทำโดย PREVENT Waste Alliance เป็นภาษาไทย ซึ่งได้รวบรวมประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ที่ได้ปฏิรูประบบการจัดการบรรจุภัณฑ์ตามหลักการ EPR และบรรลุประเด็นสำคัญของการนำหลักการ EPR มาใช้ให้บรรลุผลสำเร็จ ได้แก่ การออกแบบกรอบกฎหมาย การกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ชัดเจน องค์การตัวแทนผู้ผลิต (Producer Responsibility Organization: PRO)⁴ การออกแบบกลไกทางการเงิน การเก็บรวบรวม การคัดแยกและรีไซเคิลขยะบรรจุภัณฑ์
- กระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและมีส่วนร่วมเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาระบบ EPR ให้เหมาะสมกับห่วงโซ่คุณค่าของบรรจุภัณฑ์ (packaging value chain) ในแต่ละประเทศ (รูปที่ 1)

3. EPR จะช่วยให้ประเทศไทยมีการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ได้ดีขึ้นอย่างไร

- การจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ตามหลักการ EPR สนับสนุนการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ของประเทศในหลายเป้าหมาย อาทิ SDG 11 เมืองและชุมชนยั่งยืน SDG 12 การบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน และ SDG 14 ทรัพยากรทางทะเล และสอดคล้องกับนโยบาย BCG (Bio-Circular-Green Economy) ของประเทศไทย ที่มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน
- ตัวอย่างกรณีศึกษาในต่างประเทศแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการพัฒนาระบบการเก็บรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์ด้วยการจัดหาแหล่งงบประมาณที่มาจากค่าธรรมเนียม EPR จากผู้ผลิต ซึ่งช่วยให้สามารถนำขยะบรรจุภัณฑ์ที่ทิ้งที่มีมูลค่าสูงและมีมูลค่าต่ำมารีไซเคิลและกำจัดได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ลดมลพิษจากการกำจัดขยะบรรจุภัณฑ์อย่างไม่ถูกต้อง และลดการตกค้างรั่วไหลของขยะพลาสติกในมหาสมุทร
- การออกแบบค่าธรรมเนียม EPR ที่สะท้อนต้นทุนภายนอก (external cost) ของบรรจุภัณฑ์ประเภทต่างๆ ยังสามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตลดการใช้บรรจุภัณฑ์ที่ไม่จำเป็นและปรับเปลี่ยนการออกแบบบรรจุภัณฑ์ให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการออกแบบที่สามารถนำกลับมารีไซเคิลได้มากขึ้น
- การมีระบบเก็บรวบรวมและรีไซเคิลขยะบรรจุภัณฑ์ก็ยังช่วยส่งเสริมการใช้วัสดุรีไซเคิลและลดการพึ่งพาการนำเข้าหรือการใช้วัตถุดิบใหม่จากทรัพยากรธรรมชาติ
- เกิดการสนับสนุนอุตสาหกรรมรีไซเคิลซึ่งสร้างโอกาสการจ้างงานสูงกว่าการทำจัดขยะ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน ทั้งนี้ การนำหลักการ EPR มาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาอย่างเหมาะสมและมีส่วนร่วมจะช่วยสร้างแรงจูงใจให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการจัดการสิ่งแวดล้อมของแรงงานนอกระบบ (informal sector) ที่จะเป็นกำลังสำคัญในการรวบรวมและคัดแยกขยะบรรจุภัณฑ์ให้กับระบบ EPR



รูปที่ 2 ขยะตกค้างในสิ่งแวดล้อม
Source: <https://zone.recycledevon.org>
<https://www.phila.gov>

³ คู่มือ EPR Toolbox ฉบับภาษาอังกฤษ สามารถติดตามรายละเอียดได้ที่ <https://prevent-waste.net/en/download-of-epr-toolbox/> ; ส่วนคู่มือ EPR Toolbox ฉบับแปลเป็นภาษาไทย สามารถติดตามได้ที่ https://prevent-waste.net/wp-content/uploads/2021/12/PREVENT_EPR-Toolbox_Thai-version_2021-12.pdf

⁴ PRO เป็นองค์กรตัวแทนของผู้ผลิตที่กฎหมายกำหนดให้ต้องรับผิดชอบในการจัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ โดยเป็นรูปแบบการทำงานเป็นกลุ่ม (collective scheme) โดยองค์กร PRO มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ผู้ผลิตบรรลุเป้าหมายการเก็บรวบรวมและการกำจัดขยะตามที่กฎหมายกำหนด PRO ถือเป็นผู้เล่นสำคัญที่สุดในระบบ EPR และรับผิดชอบในการจัดตั้ง พัฒนา และดูแลรักษาระบบการเก็บรวบรวมหรือเรียกคืนซากผลิตภัณฑ์หรือขยะบรรจุภัณฑ์ (PREVENT Waste Alliance, 2020)

4. บริบทและความท้าทายของการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ในประเทศไทย

4.1 การจัดการขยะมูลฝอยภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- กฎหมายที่มีอยู่กำหนดให้การเก็บขนและกำจัดขยะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่มีอยู่ 7,774 แห่งในประเทศไทย (ไม่นับรวม องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 76 แห่ง)
- แม้ว่ากฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องจะให้ อปท.ต้องรณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนและผู้ก่อให้เกิดขยะคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทาง แต่ในทางปฏิบัติพบว่า อปท.ส่วนใหญ่ยังมิได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือมีระบบบริหารจัดการและโครงสร้างพื้นฐานรองรับการเก็บขนและกำจัดขยะแบบแยกประเภทอย่างเป็นระบบ ทำให้ขยะเกือบทั้งหมดถูกจัดการรวมกัน ยกเว้นการคัดแยกขยะรีไซเคิลที่มีมูลค่าสูงระหว่างการเก็บขนของพนักงานเก็บขนขยะเพื่อเป็นรายได้เสริมเท่านั้น
- ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีขยะพลาสติกและวัสดุผสมที่มีมูลค่าการรีไซเคิลต่ำในพื้นที่ภายใต้การดูแลของ อปท. อีกหลายพื้นที่ที่ไม่มีกำลังให้บริการเก็บขนขยะขั้นพื้นฐานที่มีโอกาสรั่วไหลไปสู่หลุมฝังกลบ



- จากการสัมภาษณ์ผู้แทน อปท. มีความเห็นว่า กฎหมายและโครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์ในปัจจุบันเป็นอุปสรรคที่ทำให้ อปท.มีทรัพยากรไม่เพียงพอต่อการให้บริการพื้นฐานและไม่สามารถปรับปรุงระบบการจัดการขยะแบบแยกประเภทได้ เนื่องจากประชาชน (และหน่วยงานราชการบางแห่ง) ไม่ให้ความร่วมมือในการคัดแยกขยะและไม่เต็มใจที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมเก็บขนและกำจัดขยะ อีกทั้งงบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามจำนวนประชากรในทะเบียนราษฎรไม่สอดคล้องกับจำนวนประชากรแฝงและนักท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดขยะในพื้นที่

4.2 การเก็บรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์โดยธุรกิจและอุตสาหกรรมรีไซเคิล

- การคัดแยกขยะบรรจุภัณฑ์ในประเทศไทยที่ผ่านมาอาศัยกลุ่มผู้เก็บรวบรวมขยะนอกระบบที่ประกอบไปด้วยกลุ่มชาเล้ง (และรถเร่) จำนวน 750,000 – 1.5 ล้านราย และร้านรับซื้อของเก่าจำนวน 25,000 – 30,000 ราย
- การสำรวจและสัมภาษณ์พบว่าขยะบรรจุภัณฑ์คิดเป็นสัดส่วนประมาณครึ่งหนึ่งของขยะรีไซเคิลที่กลุ่มชาเล้งรวบรวมได้ สำหรับบรรจุภัณฑ์พลาสติกส่วนมากเป็นประเภทขวด PET ใส ขวด HDPE และพลาสติกประเภท PP และ PS⁵ ที่มีจะถูกรับซื้อเป็น “พลาสติกรวม” ก่อนการระบาดของโควิด-19 ชาเล้งแต่ละรายมีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ 7,500 – 8,000 บาทต่อเดือน แต่หลังเกิดการระบาดรายได้ของชาเล้งลดลงเนื่องจากขยะที่เก็บรวบรวมได้มีปริมาณน้อยลง มีผู้ตงงานมาเก็บขยะขายมากขึ้น ทั้งนี้ ชาเล้งจะได้กำไรจากส่วนต่างของราคาที่รับซื้อจากราคาที่ขายเศษวัสดุที่รวบรวมได้ไปให้ร้านรับซื้อของเก่า ซึ่งจากการศึกษาพบว่าราคาที่ชาเล้งขายต่อ่นั้นสูงกว่าราคาที่รับซื้อมา เฉลี่ย 1.8 เท่า
- ร้านรับซื้อของเก่ามีกำลังที่จะซื้อและกักเก็บเศษวัสดุตั้งนั้นจึงจะรับซื้อพลาสติกหลากหลายประเภทมากกว่าชาเล้ง โดยรับซื้อขวด PET กิ่งใสและสี ขวด HDPE พลาสติกรวม พลาสติกฟิล์ม ถุงพลาสติก PE และถุงพลาสติกรวมจากหลายแหล่งทั้งที่เป็นครัวเรือน ร้านค้า ร้านอาหารและโรงงานอุตสาหกรรม ก่อนจะคัดแยกประเภทวัสดุเพื่อส่งต่อให้กับผู้เก็บรวบรวมรายใหญ่ที่จะบดและอัดเศษวัสดุขายให้กับโรงงานรีไซเคิลหรือโรงหลอมเพื่อเป็นวัตถุดิบใหม่ต่อไป โดยร้านรับซื้อของเก่าจะมีส่วนต่างราคาขายต่อราคารับซื้อเฉลี่ย 1.7 เท่า



Photo: www.thaihealthcenter.org

⁵PET-polyethylene terephthalate, HDPE-high density polyethylene, PP-polypropylene, PS-polystyrene, LDPE- low density polyethylene, LLDPE-linear low density polyethylene.

- สำหรับโรงงานรีไซเคิลพลาสติก แม้จะยังไม่มีฐานข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์เป็นปัจจุบันและเข้าถึงได้ แต่สามารถประเมินตัวเลขอ้างอิงจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทย มีกำลังการผลิต rPET จากขวดพลาสติกสูงที่สุดราว 360,000 ตันต่อปี ส่วนกำลังการผลิตพลาสติกประเภทอื่นอยู่ในสัดส่วนที่น้อยกว่ามาก (รูปที่ 3) ในขณะที่อัตราการเก็บรวบรวมเพื่อรีไซเคิลของพลาสติกหลักยังอยู่ในระดับต่ำในช่วงร้อยละ 14.9 - 46.3 เท่านั้น ส่วนโรงงานรีไซเคิล LDPE/LLDPE ที่มีกำลังการผลิตรวมประมาณ 38,000 ตันต่อปีนั้นยังประสบปัญหาการขาดแคลนวัตถุดิบเนื่องจากชาเลนเจอร์และร้านรับซื้อของเก่าส่วนใหญ่ไม่รับซื้อฟิล์มหรือถุงพลาสติกยืดที่มีน้ำหนักเบาและต้องใช้เวลาสะสมนาน



ที่มา: World Bank Group (2020), ฐานข้อมูลกรมโรงงานอุตสาหกรรม (2563)

▲ รูปที่ 2 เปรียบเทียบปริมาณพลาสติกหลังการบริโภค และกำลังการผลิตพลาสติกรีไซเคิลของโรงงานรีไซเคิลในประเทศไทย (ตันต่อปี)

- ราคาขยะรีไซเคิลที่ค่อนข้างต่ำและผันผวนเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญของกลุ่มชาเลนเจอร์และร้านรับซื้อของเก่าซึ่งนอกจากราคาวัสดุในตลาดโลกแล้วในช่วงหลังยังได้รับผลกระทบอย่างมากจากการที่โรงงานรีไซเคิลนำเข้าเศษพลาสติกและเศษกระดาษจากต่างประเทศทำให้ราคาเศษวัสดุในประเทศตกต่ำจนมีผู้ประกอบการหลายรายต้องเลิกกิจการไป นอกจากนี้ การดำเนินการของร้านรับซื้อของเก่ายังอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับที่ตั้งของร้าน การขอใบอนุญาต ภาวะภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) และการจ้างแรงงานต่างด้าว การบังคับใช้กฎหมายที่หลากหลายและขึ้นอยู่กับดุลยพินิจส่งผลให้ร้านรับซื้อของเก่ามีความสับสนเสี่ยงต่อการกระทำผิดร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่แสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ ในอีกด้านหนึ่ง ร้านรับซื้อของเก่าได้รับผลกระทบทางธุรกิจจากการที่ภาครัฐไม่มีกฎระเบียบกำหนดให้ผู้ผลิตต้องคำนึงถึงการรีไซเคิลทำให้ผู้ผลิตบางรายปรับเปลี่ยนวัสดุหรือใช้เทคนิคที่ทำให้บรรจุภัณฑ์รีไซเคิลได้ยาก เช่น การสกรีนข้อความบนขวด PET หรือการใช้บรรจุภัณฑ์ที่เป็นวัสดุผสม ซึ่งร้านรับซื้อของเก่ารับซื้อมาจากชาเลนเจอร์หรือครัวเรือนแล้วแต่ขายให้โรงงานรีไซเคิลไม่ได้
- สำหรับโรงงานรีไซเคิลนั้น ได้รับผลกระทบจากปัญหาและอุปสรรคที่สืบเนื่องกันมาในระบบการรวบรวมเศษวัสดุในประเทศมารีไซเคิล ตั้งแต่การขาดการส่งเสริมหรือสร้างแรงจูงใจให้แหล่งกำเนิดคัดแยกขยะ ทำให้ต้องพึ่งการเก็บรวบรวมขยะพลาสติกโดยกลุ่มชาเลนเจอร์และร้านรับซื้อของเก่าที่มีต้นทุนและการปนเปื้อนค่อนข้างสูงส่งผลให้ราคาเม็ดพลาสติกรีไซเคิล (post-consumer recycled resin: PCR) สูงกว่าราคาเม็ดพลาสติกใหม่ อีกทั้งประเทศไทยยังขาดข้อบังคับเรื่องสัดส่วนวัสดุรีไซเคิล ทำให้ไม่เกิดอุปสงค์ต่อวัสดุรีไซเคิล และขาดข้อมูลที่น่าเชื่อถือตลอดจนกฎระเบียบที่เกื้อหนุนทำให้โรงงานไม่สามารถวางแผนทางธุรกิจในระยะยาวได้

4.3 การจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ภาคสมัครใจโดยภาคเอกชน

- ที่ผ่านมามีผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายหลายรายที่ได้ริเริ่มโครงการรับคืนขยะบรรจุภัณฑ์ไปรีไซเคิลหรือใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะในกลุ่มบรรจุภัณฑ์ประเภทที่มีมูลค่ารีไซเคิลต่ำ เช่น พลาสติกยืด พลาสติกแข็ง จำพวกภาชนะบรรจุอาหาร ขวดพลาสติก และกล่องเครื่องดื่ม เป็นต้น
- อย่างไรก็ตามพบว่าการทำโครงการรับคืนหรือเก็บโดยผู้ผลิตเพียง 1 หรือ 2 รายด้วยงบ CSR ของบริษัท แม้จะได้ประโยชน์ด้านภาพลักษณ์องค์กรและการรับรู้ของสังคมต่อหลักการ EPR แต่ไม่สามารถทำให้เกิดระบบการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ที่ยั่งยืนได้ เนื่องจากมูลค่าที่ได้จากการรีไซเคิลไม่สามารถชดเชยกับต้นทุนในการจัดการ ทำให้ไม่สามารถขยายโครงการหรือดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว
- ดังนั้น ในช่วงหลังจึงเห็นความพยายามของภาคเอกชนในการรวมกลุ่มเพื่อทดสอบการจัดการที่เป็นระบบมากขึ้น เช่น โครงการนำร่อง EPR บรรจุภัณฑ์ในจังหวัดชลบุรีที่เริ่มดำเนินการในช่วงเดือนมกราคม 2565 ของสถาบันการจัดการบรรจุภัณฑ์และรีไซเคิลเพื่อสิ่งแวดล้อม (TIPMSE) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในห่วงโซ่มูลค่าบรรจุภัณฑ์และองค์กรภาคีกว่า 50 องค์กร ทั้งผู้ผลิต ผู้จัดจำหน่าย ผู้รีไซเคิล อปท. และสถาบันการศึกษาในการพัฒนาศักยภาพของระบบ EPR สำหรับ การจัดการขยะบรรจุภัณฑ์และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายต่อภาครัฐ



ที่มา: สถาบันการจัดการบรรจุภัณฑ์และรีไซเคิลเพื่อสิ่งแวดล้อม (TIPMSE) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

▲ รูปที่ 4 สัญลักษณ์โครงการ Pack Back: Chonburi CE City Model project

⁶ อัตราการเก็บรวบรวมเพื่อรีไซเคิลพลาสติกหลังการบริโภค ตั้งแต่ PET ร้อยละ 46.3, HDPE ร้อยละ 16.7, PP ร้อยละ 14.9 และ LLDPE/LLDPE ร้อยละ 17 ตามลำดับ (The World Bank Group, 2020)

4.4 ข้อเสนอของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเก็บรวบรวมและรีไซเคิลขยะบรรจุภัณฑ์ (1)

การศึกษานี้ได้รวบรวมข้อเสนอต่อภาครัฐของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในการเก็บรวบรวมและรีไซเคิลขยะบรรจุภัณฑ์ ประกอบด้วย กลุ่มชาเล้ง ร้านรับซื้อของเก่า ผู้เก็บรวบรวมรายใหญ่ โรงงานรีไซเคิลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนให้มีการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และข้อเสนอของผู้ที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่คุณค่าบรรจุภัณฑ์เพื่อให้มีการสนับสนุนการทำงานร่วมกันในการจัดการบรรจุภัณฑ์ ข้อเสนอของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรได้รับการพิจารณาเมื่อมีการพัฒนากฎหมาย EPR

ข้อเสนอของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในการเก็บรวบรวมและรีไซเคิลขยะบรรจุภัณฑ์

ชาเล้ง

- เสนอให้รัฐเข้ามาดูแลอาชีพนี้เพราะสร้างประโยชน์ให้กับสังคมโดยให้มีระบบขึ้นทะเบียนชาเล้ง มีการแจกเล็ทที่ที่มีหมายเลขประจำตัวและบัตรประจำตัวชาเล้งเพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือและสามารถติดตามตรวจสอบได้เช่นเดียวกับวินมอเตอร์ไซด์รับจ้าง
- เสนอให้ภาครัฐมีสิทธิประโยชน์เพื่อจูงใจให้ขึ้นทะเบียน เช่น วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น อาทิ ถุงมือ หน้ากากอนามัย การตรวจสุขภาพประจำปีหรือการสนับสนุนค่าครองชีพเพิ่มเติมผ่านบัตรสวัสดิการของรัฐ การอบรมความรู้ในการจัดการขยะ เป็นต้น

ร้านรับซื้อของเก่าและผู้เก็บรวบรวมรายใหญ่

- ให้ภาครัฐควบคุมการนำเข้าเศษพลาสติกและเศษกระดาษ
- ยกเลิกภาษี VAT
- ลดความซับซ้อนและภาระค่าใช้จ่ายในการขอใบอนุญาตต่าง ๆ
- ปลดล็อกกฎหมายผังเมืองเพื่อให้ร้านรับซื้อของเก่าสามารถเปิดทำการในพื้นที่ชุมชนได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด
- สนับสนุนเงินกู้หรือเงินอุดหนุนเบี้ยต่ำเพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมของร้าน จัดซื้อเครื่องจักรหรือวัสดุอุปกรณ์ที่จะช่วยลดต้นทุนในการดำเนินงาน
- ช่วยส่งเสริมประชาชนให้คัดแยกขยะผ่านโครงการตลาดนัดขยะรีไซเคิลประจำชุมชนและการจัดตั้งธนาคารขยะในโรงเรียนเพื่อสร้างนิสัยการคัดแยกขยะให้เป็นบรรทัดฐานทางสังคม
- เสนอให้ผู้ผลิตปรับเปลี่ยนบรรจุภัณฑ์ที่ง่ายต่อการรีไซเคิลและเพิ่มสัดส่วนวัสดุรีไซเคิลในผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์



โรงงานรีไซเคิล

- ออกมาตรการกระตุ้นให้เกิดอุปสงค์ต่อเม็ดพลาสติก PCR หรือผลิตภัณฑ์ที่มาจากคาร์บอนรีไซเคิลหรือ upcycling ผ่านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ขอกำหนดสัดส่วนวัสดุรีไซเคิลในผลิตภัณฑ์/บรรจุภัณฑ์ และการเพิ่มเงื่อนไขในหลักเกณฑ์มาตรฐานอาคารที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- ออกกฎหมาย กฏระเบียบให้ประชาชนต้องคัดแยกขยะ
- จัดทำฐานข้อมูลกลางที่เข้าถึงได้ เชื่อถือได้และมีการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน เช่น ปริมาณวัตถุดิบพลาสติก ข้อมูลขยะพลาสติกในแต่ละจังหวัด
- สนับสนุนงบดำเนินการ R&D และงบการทดสอบคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์รีไซเคิล
- กำหนดมาตรฐานรองรับผลิตภัณฑ์รีไซเคิล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ปรับเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจัดการขยะให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรที่แท้จริงที่รวมประชากรแฝงและนักท่องเที่ยว
- ปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้อำนาจ อปท. อย่างเพียงพอที่จะออกมาตรการจูงใจหรือผลักดันให้แหล่งกำเนิดคัดแยกขยะ เช่น ไม่เก็บขยะหากไม่คัดแยกตามระเบียบที่กำหนด ไม่เก็บขยะหากไม่จ่ายค่าธรรมเนียม
- ประกาศกฎกระทรวงค่าธรรมเนียมเพื่อให้ อปท. จัดเก็บค่าธรรมเนียมได้เพิ่มขึ้นและสามารถนำหลักการจัดจ่ายค่าธรรมเนียมที่ถึงมากระตุ้นให้ครัวเรือนแยกขยะได้
- ให้งบรางวัล อปท. ที่จัดระบบจัดการขยะที่ต้นทุนมากขึ้น เช่น โบนัส รางวัล ทุนการศึกษาอบรม เป็นต้น

4.4 ข้อเสนอของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเก็บรวบรวมและรีไซเคิลขยะบรรจุภัณฑ์ (2)

ข้อเสนอของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องในการเก็บรวบรวมและรีไซเคิลบรรจุภัณฑ์พลาสติก

ผู้ผลิตเม็ดพลาสติก

- ออกกฎระเบียบว่าด้วยสัดส่วนวัสดุรีไซเคิล (recycled content) และมาตรการจูงใจให้ผู้ผลิตสินค้าใช้ PCR มากขึ้น
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีกฎระเบียบและนโยบายที่ชัดเจนที่จะเข้ามาสนับสนุนให้เกิดเศรษฐกิจหมุนเวียนได้จริง ทำงานเชิงบูรณาการและมีการสั่งการที่ชัดเจน
- ควรมีมาตรการเชิงกำกับดูแลด้วย มิใช่มีเพียงโครงการภาคสมัครใจทั้งในเรื่องการคัดแยกขยะและการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- ผลักดันมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) และการออกคู่มือการออกแบบสินค้าและบรรจุภัณฑ์ให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ผู้ผลิตปฏิบัติตาม
- บูรณาการกลุ่มชาเลนเจอร์และร้านรับซื้อของเก่าเข้าสู่ระบบ โดยใช้เวลาในการเตรียมตัวเข้าสู่ระบบ รวมถึงต้องสามารถติดตามตรวจสอบได้
- จัดโซนนิ่งอุตสาหกรรมรีไซเคิลเพื่อให้ง่ายต่อการบริหารจัดการและการจัดหาวัตถุดิบ

ผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์

- ภาครัฐควรสนับสนุนโครงการเรียกคืนบรรจุภัณฑ์ โดยทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- สร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์และผู้ผลิตสินค้าเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการเรียกคืนบรรจุภัณฑ์มากขึ้น
- ส่งเสริมการบริโภคผลิตภัณฑ์สินค้ารีไซเคิลผ่านการจัดซื้อจัดจ้างสีเขียว
- ควบคุมต้นทุนการเก็บรวบรวมเพื่อให้ราคา PCR ต่ำกว่าเม็ดพลาสติกใหม่โดยส่งเสริมให้ผู้บริโภคส่งคืนบรรจุภัณฑ์และให้ อปท. เข้ามาช่วยจัดระบบเก็บขยะแบบแยกประเภทมากขึ้น



ผู้ผลิตสินค้า

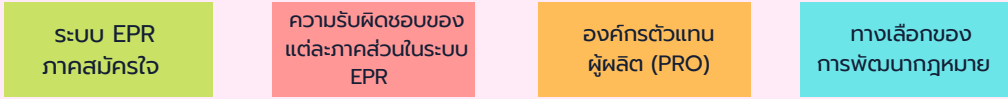
- ควรมีการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติหรือนโยบายไปในทิศทางเดียวกันชัดเจนและรวดเร็ว
- ควรมีกฎหมายรองรับการดำเนินการที่ส่งเสริม CE และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ
- ควรให้ความสนใจกับประเด็นนโยบายใหม่ๆ เช่น โมเดลธุรกิจใหม่ที่สอดคล้องกับ CE
- เร่งการปรับแก้กฎระเบียบการใช้บรรจุภัณฑ์พลาสติกรีไซเคิลสำหรับอาหารและเครื่องดื่ม
- เสนอให้มีมาตรการกำหนดสัดส่วนวัสดุรีไซเคิลและสื่อสารสร้างความตระหนักกับผู้บริโภค
- ควรมีมาตรการส่งเสริมให้สามารถนำบรรจุภัณฑ์มารีไซเคิลได้
- ควรมีมาตรการจูงใจให้ผู้ผลิตสินค้าหันมาใช้ PCR มากขึ้น เช่น มาตรการลดหย่อนภาษี
- ควบคุมต้นทุนการเก็บรวบรวมเพื่อให้ราคา PCR ต่ำกว่าเม็ดพลาสติกใหม่โดยส่งเสริมให้ผู้บริโภคทำความสะอาดและส่งคืนบรรจุภัณฑ์และให้ อปท. เข้ามามีบทบาทในระบบเก็บรวบรวมขยะแบบแยกประเภทมากขึ้น
- ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และกำกับดูแลการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของโรงงานรีไซเคิลที่ชัดเจน

ผู้จัดจำหน่าย

- เสนอให้ภาครัฐเข้ามาเป็นหน่วยงานหลักในการผลักดันให้เกิดการพัฒนากระบวนการเรียกคืนบรรจุภัณฑ์ร่วมกับภาคเอกชน
- ควรหามาตรการเพื่อกระจายความรับผิดชอบต่อการเก็บรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์ไปยังกลุ่มร้านค้าออนไลน์ รวมทั้งมาตรการจูงใจให้ผู้จัดจำหน่ายให้ความร่วมมือในการเก็บรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์จากผู้บริโภคมากขึ้น
- ควรมีมาตรการทางกฎหมายออกมารองรับการงดแจกถุงพลาสติกของผู้จัดจำหน่าย
- ควรออกกฎหมายส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน ส่งเสริมการเก็บรวบรวมและการรีไซเคิลและการใช้วัสดุทางเลือกที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม สามารถลดหย่อนภาษีได้ การนำเงินภาษี/ค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บมาสนับสนุนการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

5. ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาโยบาย EPR สำหรับบรรจุกฎหมายในประเทศไทย

ข้อเสนอแนะต่อไปนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพัฒนาระบบ EPR สำหรับการจัดการขยะบรรจุกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยโดยได้สังเคราะห์ข้อมูลจากข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน 4 ประเด็นหลัก ได้แก่



5.1 การพัฒนาระบบ EPR ที่ยั่งยืนจากภาคสมัครใจสู่การมีกฎหมายรองรับ

- แม้ว่ามาตรการเชิงสมัครใจจะมีประโยชน์สำหรับการนำร่องดำเนินงานเพื่อทดสอบกลไกการทำงานในระยะแรก และช่วยให้เกิดความตระหนักรับรู้ของภาคส่วนต่าง ๆ แต่มาตรการเหล่านี้มักจะไม่มีความต่อเนื่องและสิ้นสุดลง
- ระบบ EPR ที่ยั่งยืนจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับเพื่อให้ผู้ผลิตทุกรายที่ใช้บรรจุกฎหมายในตลาดมีความรับผิดชอบเสมอกัน (a leveled playing field) และมีความต่อเนื่อง ไม่ขึ้นกับโครงการตามความสมัครใจของผู้ผลิตรายหนึ่งหรือกลุ่มใด
- ภาครัฐควรจะเรียนรู้บทเรียนจากโครงการนำร่องและควรมีมาตรการจูงใจให้ผู้ผลิตเข้าร่วมขยายผลและกำหนดเป้าหมายให้ทุกคนเห็นว่าต้องเข้าร่วมก่อนเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนจะออกกฎหมายมาบังคับใช้

5.2 ความรับผิดชอบทางการเงินของผู้ผลิตเพื่อสนับสนุนระบบเก็บรวบรวมอย่างมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

- การจัดการขยะบรรจุกฎหมายที่ตามหลักการ EPR ไม่ได้หมายความว่าความรับผิดชอบทั้งหมดจะตกอยู่กับผู้ผลิตแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องมีการกำหนดบทบาทและหน้าที่ในห่วงโซ่คุณค่าของบรรจุกฎหมายที่เหมาะสม
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นว่า ความรับผิดชอบหลักของผู้ผลิตคือ การจ่ายค่าธรรมเนียม EPR โดยอาจยกเว้นให้กับผู้ผลิตรายย่อยในตลาด ค่าธรรมเนียมควรถูกออกแบบให้สะท้อนต้นทุนในการเก็บรวบรวม การคัดแยกและการจัดการขยะ รวมถึงสะท้อนความสามารถในการรีไซเคิลและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของบรรจุกฎหมาย (ผ่านการกำหนดอัตราที่แตกต่างกัน) ควรให้ผู้ผลิตบรรจุกฎหมายและผู้จัดจำหน่ายเข้าร่วมรับผิดชอบในกรณีที่ระบุผู้ผลิตโดยตรงได้ยาก โดยกฎหมาย EPR ควรต้องครอบคลุมธุรกิจ e-commerce ให้มีความรับผิดชอบในระบบ EPR ด้วย
- นอกจากความรับผิดชอบทางการเงินของผู้ผลิต การเก็บรวบรวมขยะบรรจุกฎหมายที่ต้องบูรณาการกลุ่มชาเล็งและร้านรับซื้อของเก่าให้เข้ามามีส่วนร่วม opak มีหน้าที่ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้และได้รับการสนับสนุนการสร้างระบบเก็บขยะแบบแยกประเภทจากประชาชนโดยเฉพาะเศษวัสดุที่มีมูลค่าต่ำ โดย PRO อาจจะสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ที่เป็นบางส่วนของเก็บกักตุน นอกจากนี้ ควรสร้างเงื่อนไขและแรงจูงใจให้กับผู้จัดจำหน่ายและองค์กรอื่น ๆ ในการตั้งจุดเก็บรวบรวมบรรจุกฎหมายที่ใช้แล้วจากผู้บริโภค โดยในระบบ EPR จะมี PRO ทำหน้าที่ประสานกับภาคส่วนต่าง ๆ ในการเก็บรวบรวมบรรจุกฎหมายที่ใช้แล้วมารีไซเคิลและกำจัดอย่างปลอดภัย

5.3 การจัดตั้ง PRO เพื่อรวมกลุ่มดำเนินการและประสานงานกับภาคีภายนอก

- PRO เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบ EPR แบบรวมกลุ่มดำเนินการ (collective EPR) โดยในระยะแรก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นว่าประเทศไทยควรมี PRO ที่เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเพียงองค์กรเดียวที่ดูแลการจัดการบรรจุกฎหมายที่ทุกประเภท เพื่อให้ง่ายต่อการบริหารจัดการ การสื่อสาร และการประสานงานกับภาคส่วนต่าง ๆ โดยองค์กรที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น TIPMSE หรือ PPP Plastics สามารถเป็นผู้นำในการพัฒนา PRO ที่มีความเป็นอิสระ โปร่งใสและตรวจสอบได้
- ในอนาคต เมื่อระบบลงตัวแล้วจึงอาจส่งเสริมให้มีการแข่งขันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการบริหารจัดการ นอกจากนี้กฎหมายควรเปิดให้ผู้ผลิตสามารถเลือกดำเนินการเองแบบ Individual Producer Responsibility (IPR)⁷ ภายใต้เงื่อนไขข้อกำหนดที่ชัดเจนและมีเป้าหมายการเก็บรวบรวมเทียบเท่ากับระบบ EPR แบบรวมกลุ่ม

5.4 การพัฒนากฎหมาย EPR ภายใต้กรอบกฎหมายส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน

- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นว่า กฎหมาย EPR สำหรับบรรจุกฎหมายสามารถกำหนดให้เป็นกฎหมายลำดับรองภายใต้กฎหมายส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรเป็นเจ้าภาพหลักในการพัฒนากฎหมายร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในลักษณะตัวชี้วัดร่วมของกระทรวง และเปิดให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มได้มีส่วนร่วมในการออกแบบและยกร่างกฎหมาย
- ในกรณีที่ต้องการสร้างกองทุนส่งเสริม CE เพื่อมาสนับสนุนกิจกรรมสื่อสาร สร้างความตระหนักในภาพรวม ตลอดจนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการจัดการขยะแบบแยกประเภทของ opak นั้น หากต้องใช้เงินจากค่าธรรมเนียม EPR จำเป็นต้องมีกลไกกำกับดูแล
- ความโปร่งใส เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน หรือรัฐบาลอาจจะพิจารณาใช้กองทุนที่มีอยู่หรือตั้งงบประมาณเป็นการเฉพาะ เพื่อแสดงถึงความรับผิดชอบของภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะและจัดการสิ่งแวดล้อม

⁷ ความรับผิดชอบของผู้ผลิตรายเดียว (Individual producer responsibility หรือ IPR) คือ การดำเนินงานในรูปแบบที่ผู้ผลิตแต่ละรายมีหน้าที่รับผิดชอบในการเก็บรวบรวมและกำจัดขยะที่เกิดขึ้นจากผลิตภัณฑ์ของตน (PREVENT Waste Alliance, 2020)

ข้อเสนอเชิงนโยบายฉบับนี้จัดทำขึ้นภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่าง กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โครงการส่งเสริมการใช้เศรษฐกิจหมุนเวียนเพื่อจัดการปัญหามลพิษ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย งานวิจัยเกี่ยวกับ EPR ในประเทศไทย โดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้นเป็นกิจกรรมภายใต้โครงการฯ ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณโดยสหภาพยุโรป (EU) และกระทรวงเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (BMZ) และดำเนินงานโดย องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ) และ Expertise France (EF) ข้อมูลเพิ่มเติม <http://rethinkingplastics.eu/>

เนื้อหาเอกสารนี้เป็นความรับผิดชอบของ ดร.สุจิตรา วาสนาดำรงดี และผศ.ดร.ปเนต มโนมัยวิบูลย์ แต่เพียงผู้เดียวและมีได้สะท้อนถึงมุมมองของ EU, BMZ, GIZ และ EF