

Executive Summary

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



Prepared for
Pollution Control Department
German Development Cooperation (GIZ)

Executive Summary
**Project on Developing a Policy Framework for Extended
Producer Responsibility (EPR) for
Packaging Waste in Thailand**

**Prepared by
Environmental Research Institute
Chulalongkorn University**

**Prepared for
Pollution Control Department
German Development Cooperation (GIZ)**

January 2022

Cover photos: Canva, Siriporn Sriaram

Research Team

Dr. Sujitra Vassanadumrongdee	Environmental Research Institute, Chulalongkorn University
Asst.Prof.Dr.Panate Manomaivibool	School of Science, Mae Fah Luang University
Ms. Chanoksuda Pongsawang	Environmental Research Institute, Chulalongkorn University

Project Consultant

Waste and Hazardous Substance Management Division Pollution Control Department

Mr. Alvaro Zurita	Team Leader-Rethinking Plastics – circular economy solutions to marine litter, GIZ
Mr. Pascal Renaud	Project Consultant- Rethinking Plastics – circular economy solutions to marine litter, GIZ
Ms.Imporn Ardbutra	Project Consultant- Rethinking Plastics – circular economy solutions to marine litter, GIZ

This Executive Summary 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.

1. Background

The petrochemical plastics industries have contributed to our economies and wellbeing in many ways. They offer lightweight and durable materials that are water resistant often at a lower price than others. As one of the largest petrochemical producers in the world, Thailand's market is full of plastic products and packaging. However, plastics at the end of its life is not as successful a story as in the production and the consumption stages. Lot of plastics especially packaging is discarded in a very short period of time and only a handful can be recycled. The rest remained in the nature for many hundreds of years polluting the environment. While not easily biodegradable, they can disintegrate into microplastics. The plastic pollution may enter our food chains. The global effects of plastic contamination have sent an alarm and many countries have tried to find sustainable solutions to the problem.

Each year, it is estimated that between 5 to 13 million tonnes of plastic enter the oceans worldwide. By 2025, there may be up to 250 million tons of plastic in the oceans. Thailand was ranked as the 6th polluter for marine plastic debris.¹ According to a World Bank report, Thailand only recycled 616,000 tonnes, or 17.6 percent of the 3.49 million tonnes of plastics it consumed yearly and among the major types of plastics, PET bottles had the highest recycling rate.² The COVID-19 pandemic further compromised the situation. While the amount of single-use plastic packaging was on the rise, there was little source separation due to fear of infection and the market prices of secondary resins not very encouraging.

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". In Thailand, the project is implemented by German International Cooperation (GIZ) and Expertise France in cooperation with the Pollution Control Department (PCD). The aim of the project is to support the development of plastic packaging waste management based on the waste hierarchy and Extended Producer Responsibility (EPR). EPR is a concept that extends the responsibility of producers throughout the product life cycle, emphasizing the handling of post-consumer products or packaging. It has been a main policy approach for packaging waste in Europe and many developed countries such as Japan and South Korea since the 1990s.

EPR is mentioned in Thailand's Roadmap on Plastic Waste Management 2018-2030 and later in the Action Plan on Plastic Waste Management Phase 1 (2020-2022) as a policy instrument to tackle plastic pollution from the packaging industries. However, there is still a lack of understanding on the outlook of EPR in the existing packaging value chain. This knowledge is very important for the design of a workable EPR programme. Therefore, GIZ and PCD commissioned the Environmental Research Institute of Chulalongkorn University (ERIC) to conduct a study on the current packaging waste management systems and the appropriate approaches to apply EPR in Thailand.

2. Research methods

This research project spanned over 8 months during May-December 2021. It consisted of two main activities: 1) the qualitative research and 2) the editing of a Thai version of the PREVENT Waste Alliance's EPR Toolbox. This report presents the results of the qualitative research based on a combination of a documentary review and topical interviews. In total, 30 qualitative interviews were conducted between July and October 2021 with representatives from organisations and their associations in the plastic value chain, from plastic resin producers, packaging producers, brand owners, retailers, local government organisations, waste collectors (including *Salengs*, waste pickers and buyers, and junk shops in the informal sector), and recycle.

¹ Jambeck et al. (2015). Plastic waste inputs from land into the ocean. *Science*. 13 Feb 2015: Vol. 347, Issue 6223, pp. 768-771 DOI: 10.1126/science.1260352

² World Bank Group. (2020). Market study for Thailand: Plastics circularity opportunities and barriers. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35114>

. In parallel to the research, the project convened a series of meetings for international experience sharing on EPR with representatives from concerning government agencies and the industries in several other countries such as Vietnam and Indonesia. The qualitative research and lessons learned from other countries are synthesised into a policy proposal on an EPR system for packaging waste in Thailand.

This executive summary presents key findings on the present situation and the policy proposal. The research has identified gaps between the objectives of existing policies and the reality of packaging waste management. This work complements the EPR Toolbox that GIZ has translated into Thai by situating the policy opinions on EPR models and options in the Thai context.

3. Thailand's policies, global trends and the gaps in existing laws

Based on a review of existing laws that regulate waste management in Thailand, namely, the Public Health Act B.E.2535 (1992) and the Act on Maintenance of Cleanliness and Public Order (No.2), B.E.2560 (2017), the responsibilities for waste collection, transportation and disposal are placed on local government organisations (LGOs)³. Source separation is stipulated not directly in the Acts but through the implementing laws and ministerial policies. For example, the Notification of the Ministry of Interior on Solid Waste Management, B.E.2560 (2017) stipulates the roles of LGOs in providing separate containers for each type of waste, setting dates, times and routes for solid waste collection and the duty to educate and encourage the public to participate in waste reduction and segregation. However, most LGOs have neither issued local ordinances enabling those provisions nor invested in the infrastructure necessary for separation collection, pointing out a lack of financial and human resources⁴.

As for the laws related to packaging⁵ in Thailand, their primary concern is on the protection of consumer health and safety. Unlike in some other countries, Thailand has yet enacted any EPR-based laws for post-consumer packaging to promote the reutilisation of secondary resources and circular economy. But there is a growing support for EPR as an instrument to mobilize funds for the management of packaging waste. In June 2021, more than 100 multinational companies have endorsed the statement made by the Ellen McArthur Foundation's (EMF), calling on governments to implement mandatory EPR systems to address packaging waste and plastic pollution.⁶

4. Analysis of the current packaging waste management in Thailand

4.1 Solid waste management under local government organisations

The reality of waste management practices is not well aligned with source separation. Most LGOs that provide waste collection services including Bangkok Metropolitan Administration (BMA) run a single stream rear loaded compact garbage truck for mixed waste. Only few municipalities have separate collection schedules or set specific dates for different types of waste. Even though the garbage collection crews can get their additional revenues from selling

³ There are five types of LGOs in Thailand: Bangkok Metropolitan Administration (BMA), Pattaya City, Provincial Administrative Organisations (PROs), municipalities, and Tambon Administrative Organisations (TAO).

⁴ Environmental Research Institute, Chulalongkorn University (2021). *Developing a Public Policy on Waste Management Reform and Circular Economy Promotion: Final Report*. Project under the Sustainable Waste Management Reform Program hosted by Ecological Alert and Recovery - Thailand (EARTH). Thai Health Promotion Foundation. September. (in Thai) https://eric.chula.ac.th/eric/research/download/Final_report.pdf

⁵ For example, Weights and Measures Act, B.E.2542 (1999) and its amendments; Food Act, B.E.2522 (1979); Industrial Product Standards Act, B.E.2511 (1968); Consumer Protection Act, B.E.2522 (1979) and its amendments.

⁶ Ellen MacArthur Foundation (2021) *Extended Producer Responsibility – A necessary part of the solution to packaging waste and pollution*. P. 2-4 and 13-14. Available at: <https://plastics.ellenmacarthurfoundation.org/epr#Position-paper>

recyclables, they have to work under time pressure and only sort after a few high-value packaging items in the mixed pile of waste. The perception of the general public that their segregated waste would be mixed up again in the garbage truck greatly discourages source separation.

Based on the interviews with BMA representatives, Saensuk Municipality in Chonburi Province, and the President of the National Municipal League of Thailand, the main obstacle for source separation is a lack of resources to invest in the separate collection infrastructure. While the budget is allocated based on the number of registered populations, municipalities in urban areas are overburdened with waste generated from latent populations and tourists. The user charge or waste collection fee is often very low and has poor cost recovery. Even then, some people and government agencies still refuse to pay the fee. The interviewees do not see sufficient incentives to promote waste segregation at source in the existing laws and find it hard to sustain people cooperation merely through voluntary actions.

4.2 Packaging waste collection by recycling businesses

While LGOs play a limited role under the existing municipal solid waste management systems, the collection of packaging waste for recycling in Thailand is driven largely by actors in the informal sector, namely, 1) small waste pickers and buyers (*Salengs*)⁷ 2) small and medium junk shops that directly buy recyclables from *Salengs* or consumers as well as garbage collection crews and waste pickers who sort out saleable materials during collection and at transfer stations, landfills or dumpsites, and 3) large junk shops that aggregate and supply a large amount of recyclables to recycling plants.

Based on the statistics on licensees for antique and secondary material trading from the Department of Provincial Administration under the Ministry of Interior and the interview with the Junk Shop Association, we can extrapolate the number of those in the informal sector. There may be between 750,000 and 1.5 million households in Thailand working as *Salengs*. The number of junk shops large and small is in the range of 25,000 to 30,000. Their association, recently established in January 2021, represents 14,000 *Salengs* and 925 junk shops nationwide.⁸

The research team interviewed 5 *Salengs*, 7 small and medium junk shops, and 3 large junk shops or large collectors in Bangkok and its vicinities (Nonthaburi, Samut Prakan) and other provinces (Chiang Rai and Surat Thani). Despite working for more than 10 years, most of them still used motorcycle sidecars as their main working vehicle. If they could afford, *Salengs* would buy pick-up trucks or open a junk shop to work with more recyclables. Packaging waste, in particular plastic packaging, accounted for about half of the recyclables they collected followed by paper and iron scraps. Before COVID-19, *Salengs* earned around 7,500-8,000 Thai Baht (195-210 €) per month. They spent roughly 40% of their income on gasoline which formed their single largest item of expenditure. According to the interviewees, the pandemic caused a reduction in the volume of recyclables and a drop in their revenues because more people were out of job and competed for the materials.

Our survey shows the differences between the selling and buying prices in the secondary material trading. The price at which *Salengs* sell recyclable packaging waste to junk shops is on average 1.8 times higher than the price paid to the households. This reflects their value-added activities in the forms of logistics, aggregation, and cleansing. Junk shops then further aggregate and sort more types of recyclables. 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*. Clear PET bottles and HDPE bottles are the most common types of recyclables sought after by *Salengs*. They can also buy some PP and PS as "mixed plastics". Junk shops can afford to buy and store more items from various sources including households, retail stores, restaurants, and factories. Common types of plastics traded by junk shops include clear PET

⁷ The word 'Saleng' means a pedal tricycler which is a first vehicle driven by those starts waste picking/buying. They will move to motorcycle sidecars, or pick-up trucks, once they are well-off.

⁸ Data as of July 21, 2021

bottles, opaque and coloured PET bottles, HDPE bottles, mixed plastics, plastic films, PE bags, and mixed plastic bags.

The viability of *Salengs* and junk shops depends largely on the value of secondary materials. An influx of imported paper and plastic scraps after China had closed its border in 2018 caused a sharp drop in a 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), foreign workers, and stolen items. Inconsistent applications of laws and discretions leaves them vulnerable to extortion by corrupt officials. On the other hand, there are few restrictions in terms of recyclability of products and packaging put on the market. The introduction of colour-screened PET bottles and multilayer packaging has hurt the businesses

As for policy suggestions, the *Salengs* proposed that the government should take into account the benefits of their work to society and create a system that promote their activities. This can be a registration system, similar to that in Surat Thani Municipality, where *Salengs* are provided with vests and identification numbers to show trustworthiness to customers similar to a motorcycle taxi. The government can incentivise registration by offering supports to *Salengs* in the forms of materials such as gloves, face masks, and access to social welfare such as annual health check-ups, supports for living expenses, and trainings in occupational, health and safety. In an EPR system, the Producer Responsibility Organisation (PRO) could cooperate with LGOs in registering and supporting *Salengs*.

Regarding the junk shops, they proposed that the government should control the import of plastic scraps, exempt them from paying VAT, and reduce the licensing cost. They reasoned that the existing system is complicated, burdensome and open to tax frauds and cited the example of gold trading businesses that enjoy such exemption. They also suggested that the government should revise the town planning regulations to allow the establishment of junk shops in large cities under some special conditions. The government could provide financial supports such as low-interest loans to improve the working conditions and the installations of machinery that can reduce their operating costs. Communities should promote more recycling activities such as waste banks in schools to instill waste segregation behaviours from childhood. In addition, junk shops proposed that the producers to select packaging materials that are easy to recycle and increase the recycled content in order to create more demand for secondary materials.

4.3 Plastic recycling industries

Based on our survey, there is no complete, up-to-date, and accessible database of plastic recyclers in Thailand. The Plastics Intelligence Unit under the Plastics Institute has the most reliable data. Its latest directory of plastic enterprises shows a total of 526 plastic recyclers, as of September 2020. The majority of them are small and medium enterprises (SMEs) located in the central and eastern regions. However, there is no information on their recycling capacities and other baseline data in the database.

According to the World Bank Group report and data from the Department of Industrial Works (DIW), plastic recyclers in Thailand focus on PET bottle recycling, with a total production capacity of more than 300,000 tonnes per year. The processing capacity for other types of plastic is much smaller. It is estimated that the total recycling capacity of HDPE recycling plants is approximately 57,000 tonnes per year; that of PP recycling plants 26,000 tonnes per year; and, that of LDPE/LLDPE recycling plants 38,000 tonnes per year⁹. Based on the interview with plastic recyclers, the recyclers face a shortage of raw materials because most households do not separate LDPE/LLDPE such as films or plastic bags due to their light weight and low selling price. Therefore, recyclers must find non-household sources such as retail stores and shops, but it is quite competitive. In addition, the materials can be collected from fresh markets and landfills, but they are highly contaminated, resulting in low quality outputs. There is cooperation between retail stores and recyclers to set up drop-off points to

⁹ World Bank Group. (2020). Market study for Thailand: Plastics circularity opportunities and barriers. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35114>

take back flexible plastics (LDPE/LLDPE), but the collection and transportation cost are quite high.

The research team found that 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 secondary materials nor reliable data to plan a long-term investment.

At present, the global trend of the circular economy is leading major economies to reduce the use of virgin plastics and promote the use of PCR through recycled content regulations and the leading companies' commitments to increase use of recycled plastics. Such movement has created an increasing demand for PCR in many countries. Realizing the business opportunity in PCR production, plastic resin producers in Thailand have increased their investment in the plastic recycling industry and supporting various projects that promote waste segregation at source and participating in plastic packaging take-back projects.

The research team interviewed two domestic plastic resin companies regarding the expansion of their plastic recycling business. In general, the company respondents viewed that Thailand still lacks laws and regulations to encourage people or waste generators to segregate their waste, which affects the quality of collected recyclables. Lack of waste segregation at source also increases the cost for collectors and recyclers in washing the collected recyclables. In addition, most of the recyclable waste is collected by *Salengs* and junk shops whose operating standard are difficult to control. Lack of systems and agencies to verify and certify the source of PCR and products claiming to come from recycled materials. Moreover, regulations prohibiting the use of recycled plastic packaging for food and beverages lead to a loss of business opportunity. This is because the brand owners have to import PCR and export products packed in recycled plastic packaging.

4.4 Initiatives and voluntary actions by producers and retailers

The research report of The Office of National Higher Education Science Research and Innovation Policy Council (NXPO)¹⁰ analyzed several voluntary take-back initiatives by producers for low-value materials such as flexible packaging and rigid plastics for food containers. It was found that voluntary take-back schemes by 1 or 2 companies cannot create a sustainable management system. This is because the recycling values are too low to cover the collection and sorting costs which were found to be at least 7 Thai Baht per kilogram. The research team interviewed a packaging producer who operated the take-back scheme to learn about the impact of the COVID-19 pandemic. The aggravated pandemic situation has forced the company to temporarily stop accepting plastic packaging from the public. The company also reported the problem of insufficient volume of high-quality PCR pellets in the country making the PCR price higher than the virgin plastics. The company suggested the government to promote consumption of recycled products through green procurement and support take-back schemes through public and private collaboration including municipalities.

At present, producers especially multinational corporations and large companies, have set a policy on adjusting the production or use of packaging in accordance with the CE concept. The efforts are being made to reduce virgin plastics by changing material types, for example, from plastic straws to paper straws and increasing the use of recycled plastics for non-food contact packaging. Large companies have supported packaging waste collection and are piloting purchase assistant fees for PET bottles to reduce price fluctuations. There is also a movement by some retailers to set up drop-off points for packaging waste collection.

The research team interviewed three brand owners regarding their efforts in plastic packaging management and found that overall, brand owners have policies to use more PCR in their packaging. However, main obstacles are the price of PCR, which is about 10-30%

¹⁰ NXPO (2021). Policy Analysis on Packaging Waste System Development for Circular Economy in Thailand: Final Report. Environmental Research Institute, Chulalongkorn University. September.

higher than that of virgin plastics. Since Thailand has no obligation for producers to increase recycled content in the packaging, producers that use PCR would incur higher production costs than those who do not. Moreover, Thai consumers are not yet aware of the importance and benefits of using recycled materials. Using PCR, therefore could not bring customer value and the higher price would affect the company's competitiveness in the market. On the other hand, food and beverage producers cannot use recycled plastic packaging due to regulations of the Food and Drug Administration (FDA)¹¹. Even though the FDA is currently considering amending such regulations, the review process takes a long time.

For retailers, there is a strong awareness of environmental issues. Retailers have initiated drop-off initiatives for recyclables in cooperation with packaging producers or brand owners. Some convenient stores have implemented pilot projects in some branches. A main problem being reported are the misunderstanding of consumers in waste segregation causing contamination in some types of packaging collection points. The retailers renovated the drop-off points that looks different from the general bins and made clear publicity to prevent mixed waste. Additional efforts were done including a trial installation of reverse vending machines (RVM) for used plastic bottles and offering various incentives for consumers to return recyclables such as reward points, discount coupons, and coupons for eggs etc. The awareness and cooperation of retailers is therefore a good opportunity to push stakeholders to form voluntary EPR schemes and the mandatory schemes in the future.

4.5 Strengths, weaknesses, opportunities and threats of the current packaging waste management in Thailand

Many challenges remain for the development of EPR in Thailand. First, existing policies and laws do not provide any legal backing for EPR. Second, there is no concerted effort between different government agencies in driving CE. Although many agencies are involved, no one really takes the lead in advocating EPR for packaging industries. In addition, the recycling businesses, especially those in the informal sector, do not receive sufficient supports from the government despite their contributions to the recycling in the country. A lack of standards in environmental management is another weakness of the recycling industries. The adverse effects to neighboring communities cause public distrust in the industries in general.

On the other hand, there are strengths and opportunities that can address the challenges. The government has formed a national committee on BCG (Bio-Circular-Green) Economy with a subcommittee on CE. This can be a mechanism to coordinate the work of related agencies. In addition, there is a subcommittee on packaging waste and electronic waste under the National Environmental Committee that can push policies, plans and regulations for the management of packaging waste. The private sector has also been very active. Several producers and retailers install drop-off points to take back packaging waste from consumers. Therefore, it is possible to start with voluntary initiatives in big cities where middle-income populations are aware of environmental problems and start separating waste. Nevertheless, the regulatory framework must be changed in order to expand the initiative to the wider society. As long as LGOs continue to focus on the collection of mixed waste at the expense of separate collection, the general public will not see the benefits of segregating waste.

The Ministry of Interiors, LGOs and their leagues should work with the private sector and recyclers to encourage more recycling. Drop-off points can be added at government agencies and retailers. There should also be a separate collection of packaging waste from the mixed waste, possibly through setting up waste banks or recycling markets in communities. *Salengs* and junkshops can be supported through the cooperation with the associations.

Such cooperation can be seen in a pilot EPR program in Chonburi Province. The initiative is led by Thailand Institute of Packaging and Recycling Management for Sustainable

¹¹ Notification of the Ministry of Public Health (No.295) B.E.2548 (2005). Re: Qualities or standard for container made from plastics. Clause 8: It is prohibited to use plastic container made from used plastics exempt using for packing fruits with peel.

Environment (TIPMSE) under the Federation of Thai Industries (FTI). There are similar projects run by other consortia that can enhance the coordination between different stakeholders. In addition, there are several mobile applications such as Recycle Day, Green2Get that can be used to encourage source separation by connecting with recyclers. Government can support and incentivize the private sector to participate in the development of voluntary EPR that can pave the way for a mandatory EPR program in the future.

5. Stakeholder perspectives on a suitable EPR model for packaging waste management in Thailand

The research team asked the perspectives of stakeholders concerning a suitable EPR model for Thailand comprising four main points: 1) voluntary EPR, 2) the allocation of responsibilities, 3) PRO, and 4) the development of a legal framework.

5.1 Stakeholder perspectives on a potential voluntary EPR system

In the past, voluntary measures on waste segregation in Thailand were mainly in the form of individual campaigns and initiatives. Overall, they could create some level of awareness and participation but lack of continuity and short-term operation. According to the interview with key stakeholders, most of them viewed that it may not be successful because a voluntary system would be unable to encourage all producers and stakeholders to participate and cooperate, resulting in free-riding. There is also a number of operational limitations, including limited funding and legal restrictions. Voluntary EPR approaches could be done as a pilot project to learn and test the system of working with stakeholders in the value chain. The government could offer incentives for producers to participate and set clear targets for the EPR law enactment, so that all stakeholders are keen to join the EPR piloting as a preparation for the upcoming mandatory EPR.

5.2 Stakeholder perspectives on the distribution of responsibilities in the EPR system

The research team asked stakeholders for their opinions on four main issues, including the stakeholder groups that should be responsible for the EPR fees, the roles of retailers and municipalities in the system, and the engagement of the informal sector in the EPR system. The opinions can be summarized as follows.

- 1) **The main stakeholder group responsible for EPR fees.** Most of the respondents agreed that producers and importers of packaged goods should be primarily responsible for EPR fees as they are the most influential in packaging design modifications. Fees should be set to reflect the recyclability of the materials and the level of environmental friendliness (eco-modulated fee), so that producers are incentivised to switch towards more environmentally friendly packaging. In the case of single-use packaging used in various shops without brands, the EPR fees could be paid by packaging producers. However, some stakeholders believe that all relevant stakeholders, and specifically retailers, should share responsibility and contribute EPR fees in proportion to the environmental impact incurred in each value chain.
- 2) **The role of retailers in the EPR system.** All stakeholders agreed that retailers should support the collection of used packaging from consumers by setting up drop-off points and communicating with consumers to raise awareness. It would be beneficial if retailers could contribute EPR fees because the retail market in Thailand is dominated by a few big corporations that have significant market power. However, the fee contribution could be less than that of producers. The government should create additional incentives, such as tax breaks. Some stakeholders suggested that retailers should provide certain areas to set up recycling centres to take or buy-back recyclables from customers, while others proposed the additional role of retailers in reducing plastic footprints in the

organisation. Some producers and retailers suggested that the EPR law should cover e-commerce businesses to have some roles and responsibilities in the EPR system.

- 3) **The role of LGOs in the EPR system.** All stakeholders agreed that a Producer Responsibility Organisation (PRO) should support LGOs to help obliged producers collect targeted packaging waste for recycling, especially packaging with no or low recycling value. At minimum, the PRO should support some necessary equipment, such as selective bins and waste scrap balers. In addition, the PRO should support LGOs regarding knowledge on packaging waste management and awareness raising while the government should provide infrastructure support. For the financial support, in the early stage of the EPR system, it could be in the form of project grants based on proposals submitted to the PRO rather than having contracts on payment per tonne of waste like in some other countries.
- 4) **The engagement of the informal sector in the EPR system.** All stakeholders agreed that the *Salengs* and junk shops should be integrated into the EPR system. The PRO, in collaboration with municipalities, should develop a registration system for *Salengs* and junk shops, incentivize them with benefits for joining the EPR system, and help them improve their operations. The *Salengs* need to adapt themselves to become partners with the junk shops in exchange for additional benefits. It could be in the form of “riders” with extra earnings from the delivery service of recyclables on each trip, and *Salengs* could have the choice to sell recyclables as well. As for the junk shops, some improvement is needed for the shop operation and reporting of packaging waste collection with transparency. The PRO or the Fund could support some materials and digital technology to increase the efficiency of collection and reduce transportation costs. It would also need to unlock current legal restrictions such as the town planning laws.

5.3 Stakeholder perspectives on the Producer Responsibility Organisation (PRO)

PRO is a key actor in the EPR system in the countries that have collective EPR schemes. The research team asked the views of stakeholders on the features of the PRO model that would be suitable for Thailand, which can be summarized as follows:

- 1) **Permission to apply to Individual Producer Responsibility (IPR) schemes as an alternative.** There are various opinions on this issue. Some stakeholders viewed the laws should not open for an IPR option, pointing out the difficulty in monitoring and administration as well as a loophole for free-riders. On the other hand, some stakeholders viewed that it would be fine to have such an option if the companies are capable and have their own collection systems. However, the government should set clear collection and recycling/recovery targets for IPR and should have a monitoring system to oversee the operations of companies that choose IPR models.
- 2) **Single PRO or multiple PROs.** Most stakeholders agreed on a single PRO that could take care of all packaging types, as it would be easier to communicate with various stakeholder groups in the same direction. Having a single PRO would also facilitate communication with retailers and municipalities to set up drop-off points as well as communication with consumers on waste segregation. Additionally, an interviewed collector with experience in handling a wide range of packaging has pointed out the advantages of a single PRO in cost management. However, some stakeholders prefer multiple PROs, given that packaging types have different flows of end-of-life management.
- 3) **PRO as a for-profit or non-profit organisation.** Most of the stakeholders agreed that, initially, a PRO should be a non-profit organisation. Yet, some stakeholders expressed concerns over the organisation's financial sustainability and management efficiency. Some stakeholders suggested that it could be a profit

organisation under certain conditions and scope of work to encourage more proactive work.

- 4) **Any potential organisations to become PROs.** Some producers agreed that they should first design the proper features of a PRO and then consider whether any existing organisations meet the necessary qualifications, or whether a new organisation is required. Several producers propose that, in principle, the PRO should be an independent, flexible, fast, transparent, and accountable organisation and have the ability to coordinate with all sectors. In the short term, existing organisations, such as the Thailand Institute of Packaging and Recycling Management for Sustainable Environment (TIPMSE) and the Thailand Public-Private Partnership for Plastic and Waste Management (PPP Plastic), could be trial PROs to test management systems. In the long term, a new organisation could be established with collaboration among concerned parties and the administrators of such organisation should have business management backgrounds.

5.4 Stakeholder perspectives on the legal framework

The research team proposed two options for comments on the development or regulatory framework in Thailand. The first option is to table a standalone Packaging/Packaging Waste Management Act based on EPR. The second option is to have EPR for packaging as a subordinate law (i.e., a Royal Decree) under the draft Circular Economy Promotion Act, as proposed in the NXPO's report. Stakeholders' opinions on this issue can be summarized as follows:

- 1) Most stakeholders could not express their perspectives well on this issue given the little information on the draft laws provided. However, in general, they agreed that mandatory EPR for packaging could be introduced as a secondary law under the Circular Economy Promotion Laws, but details should be addressed clearly and integrate all relevant ministries. Importantly, the EPR system should be driven by the private sector.

- 2) Many stakeholders agreed with the idea of establishing the Circular Economy Promotion Fund to support LGOs in investing in separate collection system infrastructure. Moreover, they agreed with the idea of using the fund to offer soft loans to waste collectors and recyclers and support circular economy business models. The fund management, however, should be set up to be flexible, transparent, and accountable. Yet, some stakeholders disagreed with the idea of establishing a specific fund due to concerns over the duplication of EPR fee payments and argued that the government could secure a budget from the existing fund or government budgets to support the infrastructure.

- 3) In case that a Circular Economy Promotion Fund is established, stakeholders have different opinions on whether the payment of EPR fees should be paid directly to the PRO or to the fund before being allocated to the PRO. But in principle, they agree that there should be a mechanism to oversee the transparency of the payments. There was also the idea that EPR fees could be paid directly to the PRO and, at the same time, parts of the fees could be allocated to the Fund for communication and awareness raising activities.

The policy recommendations were presented to the stakeholders in an online seminar. The event was held on 14 December 2021 via Zoom Application with 107 participations. A Menti-meter poll showed that most participants supported the development of a subordinate EPR law for packaging waste under the CE Promotion Act. This was in agreement with the interviews. The stakeholders also proposed that the related agencies should work more closely together and have a clear set of KPIs. MONRE should lead the legal development.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการพัฒนากรอบนโยบาย การจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ ในประเทศไทยด้วยหลักการ EPR

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



เสนอต่อ
กรมควบคุมมลพิษ
องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ)

สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มกราคม 2565

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
โครงการพัฒนารอบนโยบายการจัดการบรรจุภัณฑ์ในประเทศไทย
ด้วยหลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต

จัดทำโดย
สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เสนอต่อ
กรมควบคุมมลพิษ
องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ)

มกราคม 2565

คณะผู้วิจัย

ดร.สุจิตรา วาสนาดำรงดี	สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ผศ.ดร. ปเนต มโนมัยวิบูลย์	สำนักวิชาวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
นางสาวชนกสุตา พงษ์สว่าง	สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่ปรึกษาโครงการ

กองจัดการกากของเสียและสารอันตราย กรมควบคุมมลพิษ

Mr. Alvaro Zurita	หัวหน้า โครงการ Rethinking Plastics – circular economy solutions to marine litter, GIZ
Mr. Pascal Renaud	ที่ปรึกษา โครงการ Rethinking Plastics – circular economy solutions to marine litter, GIZ
นางสาวอิมพร อัจบุตร	ที่ปรึกษาโครงการ Rethinking Plastics – circular economy solutions to marine litter, GIZ

บทรูปสำหรับผู้บริหารฉบับนี้จัดทำขึ้นภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่าง กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โครงการส่งเสริมการใช้เศรษฐกิจหมุนเวียนเพื่อจัดการปัญหาขยะทะเล และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย งานวิจัยเกี่ยวกับ EPR ในประเทศไทย โดย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้นเป็นกิจกรรมภายใต้โครงการฯ ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณโดยสหภาพยุโรป (EU) และกระทรวงเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (BMZ) และดำเนินงานโดย องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ) และ Expertise France (EF) ข้อมูลเพิ่มเติม <http://rethinkingplastics.eu/>

เนื้อหาเอกสารนี้เป็นความรับผิดชอบต่อ ดร.สุจิตรา วาสนาดำรงดีและผศ.ดร.ปเนต มโนมัยวิบูลย์แต่เพียงผู้เดียวและมิได้สะท้อนถึงมุมมองของ EU, BMZ, GIZ และ EF

1. ความเป็นมา

อุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมพลาสติกได้สร้างประโยชน์ให้กับสังคมในหลายด้านอันเนื่องมาจากคุณสมบัติที่หลากหลายของพลาสติก เช่น น้ำหนักเบา ทนทาน กันน้ำ กันความชื้น อีกทั้งยังมีราคาถูกเมื่อเทียบกับวัสดุอื่น ประเทศไทยเป็นผู้ผลิตปิโตรเคมีรายใหญ่ติดอันดับต้นๆ ของโลกจึงเป็นแหล่งผลิตพลาสติกหลากหลายชนิดออกสู่ท้องตลาด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพลาสติกนั้นย่อยสลายได้ยากในธรรมชาติ หากมีการจัดการขยะพลาสติกอย่างไม่ถูกต้องจะนำไปสู่ปัญหามลพิษพลาสติกทางทะเลและความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นของการปนเปื้อนไมโครพลาสติกในระบบนิเวศและห่วงโซ่อาหารของมนุษย์ซึ่งเป็นเรื่องที่กำลังตื่นตัวและหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาปัญหา

ในแต่ละปี คาดการณ์ว่ามีขยะพลาสติกลงสู่มหาสมุทรประมาณ 5 – 13 ล้านตันและอาจมีพลาสติกในมหาสมุทรทั่วโลกสูงถึง 250 ล้านตันภายในปี 2025¹ ประเทศไทยได้ถูกจัดให้เป็นประเทศลำดับที่ 6 ของโลกที่ทำให้เกิดมลพิษพลาสติกทางทะเลมากที่สุด รายงานของธนาคารโลกได้ประเมินปริมาณการใช้พลาสติกสำคัญ ได้แก่ PET HDPE LDPE และ PP ในประเทศไทย อยู่ที่ 3.49 ล้านตันต่อปี ในจำนวนนี้ มีเพียงร้อยละ 17.6 (616,000 ตัน) ที่นำกลับมารีไซเคิล บรรจุภัณฑ์ประเภท PET มีอัตราการเก็บรวบรวมเพื่อรีไซเคิลสูงสุด² สถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ในปัจจุบัน ทำให้ปริมาณการใช้บรรจุภัณฑ์เพิ่มขึ้นอย่างมาก ส่งผลให้เกิดขยะบรรจุภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวเพิ่มขึ้นไปด้วย อีกทั้งยังขาดระบบรองรับการแยกขยะครัวเรือนที่เหมาะสม ผู้เก็บรวบรวมขยะนอกระบบต้องเผชิญกับราคาขยะรีไซเคิลที่ค่อนข้างต่ำ

โครงการส่งเสริมการใช้เศรษฐกิจหมุนเวียนเพื่อจัดการปัญหาขยะทะเล (Rethinking Plastics: Circular Economy Solutions to Marine Litter) โดยองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ) และ Expertise France ร่วมกับกรมควบคุมมลพิษ ภายใต้การสนับสนุนด้านงบประมาณของสหภาพยุโรป (European Union: EU) และกระทรวงเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (The German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development: BMZ) มีวัตถุประสงค์ที่จะสนับสนุนการพัฒนาระบบการจัดการขยะพลาสติกซึ่งรวมถึงการส่งเสริมการนำแนวคิดความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) มาปรับใช้กับบรรจุภัณฑ์โดยยึดหลักลำดับขั้นของการจัดการขยะ (Waste Hierarchy) ทั้งนี้ EPR เป็นแนวคิดที่ขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตตลอดวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์เน้นการจัดการผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์หลังการบริโภค เป็นแนวทางเชิงนโยบายที่มีการดำเนินการมาตั้งแต่ปีค.ศ. 1990 ในหลายประเทศในยุโรปและในเอเชีย

สำหรับประเทศไทย หลักการ EPR เป็นหลักการที่ถูกบรรจุอยู่ในแผนที่นำทาง (Roadmap) การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573 และแผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะพลาสติก ระยะที่ 1 (พ.ศ.

¹ Jambeck et al. (2015). Plastic waste inputs from land into the ocean. *Science* 13 Feb 2015: Vol. 347, Issue 6223, pp. 768-771 DOI: 10.1126/science.1260352

² World Bank Group. (2020). Market study for Thailand: Plastics circularity opportunities and barriers. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35114>

2563-2565) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ผลิตในการจัดการขยะพลาสติก GIZ และกรมควบคุมมลพิษจึงได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยสถานะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสถานการณ์การจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ในปัจจุบันและแนวทางการนำหลักการ EPR มาปรับใช้ในการพัฒนาระบบการจัดการบรรจุภัณฑ์และขยะบรรจุภัณฑ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

2. แนวทางการศึกษา

โครงการวิจัยนี้มีระยะเวลาศึกษารวมทั้งสิ้น 8 เดือน ตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม 2564 ถึงวันที่ 5 มกราคม 2565 โดยกิจกรรมหลักภายใต้โครงการแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) การศึกษาวิจัย และ 2) การปรับปรุงคู่มือ EPR Toolbox ฉบับภาษาไทย³ รายงานฉบับนี้มุ่งเน้นการนำเสนอกิจกรรมในส่วนแรกซึ่งใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการทบทวนเอกสาร รายงานที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตลอดห่วงโซ่คุณค่า (value chain) ของบรรจุภัณฑ์พลาสติก ตั้งแต่ผู้ผลิตเม็ดพลาสติก (2 ราย) ผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์ (1 ราย) ผู้ผลิตสินค้า (3 ราย) ผู้จัดการจำหน่าย (1 ราย) ผู้เก็บรวบรวมขยะ (ชาเลนจ์ 5 ราย ร้านรับซื้อของเก่า 9 ราย) ผู้ประกอบการรีไซเคิล (3 ราย) องค์กรกลางของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (3 องค์กร) และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3 องค์กร) รวมจำนวนผู้ที่ให้สัมภาษณ์ทั้งสิ้น 30 ราย (หน่วยงาน) โดยการสัมภาษณ์ดำเนินการในช่วงเดือนกรกฎาคม-ตุลาคม 2564 นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้ร่วมสนับสนุนและเรียนรู้ประสบการณ์การพัฒนาระบบ EPR ในประเทศต่างๆ ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญ GIZ และผู้แทนหน่วยงานภาครัฐและเอกชนจากประเทศเวียดนามและอินโดนีเซีย ก่อนที่จะได้นำข้อมูลและบทเรียนมาประกอบการพัฒนาข้อเสนอต่อระบบ EPR ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ผลการศึกษาที่นำเสนอในบทสรุปสำหรับผู้บริหารนี้จะเน้นผลการวิเคราะห์ช่องว่างทางนโยบายและกฎหมายและสถานการณ์การจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ในประเทศไทยที่จะเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการประมวลข้อคิดเห็นต่อรูปแบบ EPR บรรจุภัณฑ์ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยเพื่อใช้ประกอบกับคู่มือ EPR Toolbox ฉบับภาษาไทยที่ทาง GIZ ได้จัดทำไว้

3. ช่องว่างทางนโยบายและกฎหมายของประเทศไทยเทียบกับทิศทางของต่างประเทศ

จากการศึกษาทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะและการจัดการบรรจุภัณฑ์ในประเทศไทย พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มุ่งเน้นการจัดการขยะที่ปลายทางโดยกำหนดบทบาทหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เก็บ ขน และกำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกหลักวิชาการ แม้ในภายหลัง กฎหมายลำดับรองที่ออกตามพ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นั่นคือ กฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 กำหนดให้ผู้

³ รายละเอียด EPR Toolbox ฉบับภาษาไทยสามารถติดตามได้จาก https://prevent-waste.net/wp-content/uploads/2021/12/PREVENT_EPR-Toolbox_Thai-version_2021-12.pdf

ก่อให้เกิดขยะต้องมีการแยกขยะ ส่วนกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 นั้นคือประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหน้าที่ อปท. ให้จัดให้มีภาชนะรองรับมูลฝอยแต่ละประเภท กำหนดวัน เวลา เส้นทางรถเก็บและขนมูลฝอย และหน้าที่ในการรณรงค์สร้างความรับรู้ ความเข้าใจ และจิตสำนึกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลดปริมาณและคัดแยกมูลฝอย แต่อปท.ส่วนใหญ่ยังมีได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยเรื่องดังกล่าวและมีได้ดำเนินการจัดโครงสร้างพื้นฐานรองรับการเก็บขยะแบบแยกประเภทอันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากร⁴

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบรรจุภัณฑ์ของประเทศไทย⁵ พบว่า เนื้อหาสาระมุ่งเน้นไปที่การคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยของผู้บริโภคเป็นสำคัญ ในขณะที่ในหลายประเทศทั่วโลกได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วเพื่อส่งเสริมการนำทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ตามแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน ทั้งนี้ บริษัทข้ามชาติหลายบริษัทสนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบ EPR เพื่อการจัดการบรรจุภัณฑ์ ดังจะเห็นได้จากการลงนามของบริษัทมากกว่า 100 แห่งสนับสนุนแถลงการณ์ของ Ellen McArthur Foundation (EMF) ในเดือนมิถุนายน 2564 เรียกร้องให้รัฐบาลในประเทศต่างๆ ออกมาตรการ EPR ภาคบังคับเพื่อแก้ปัญหาขยะบรรจุภัณฑ์และมลพิษพลาสติก แถลงการณ์ดังกล่าวเห็นว่า EPR จะช่วยให้รัฐมีแหล่งทุนอย่างเพียงพอและต่อเนื่องในการเก็บรวบรวมและจัดการขยะบรรจุภัณฑ์

4. ผลการวิเคราะห์สถานการณ์การจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ในปัจจุบัน

4.1 การจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต้องรณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะและให้ผู้ก่อให้เกิดขยะทำการคัดแยกขยะ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า อปท.ส่วนใหญ่ยังมีได้มีการพัฒนาระบบกฎหมาย ระบบบริหารจัดการและโครงสร้างพื้นฐานรองรับการเก็บขยะแบบแยกประเภทและระบบการส่งต่อขยะที่แยกได้ไปใช้ประโยชน์ ดังจะเห็นได้ว่า ในเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานครและ อปท. ในระดับเทศบาลนครและเทศบาลเมืองส่วนใหญ่ยังคงเก็บขนขยะแบบรวมด้วยรถเก็บขยะแบบอัดท้าย ส่วนการเก็บขยะบรรจุภัณฑ์ที่รีไซเคิลได้เป็นการดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการของพนักงานเก็บขนขยะเพื่อไปขายให้กับร้านรับซื้อของเก่า แต่มีข้อจำกัดในการคัดแยกขยะท้ายรถที่ต้องทำงานแข่งกับเวลาและขยะที่แยกได้มีการปนเปื้อนค่อนข้างสูงเนื่องจากแหล่งกำเนิดส่วนใหญ่มิได้แยกขยะตั้งแต่ต้นทาง อีกทั้งประชาชนส่วนใหญ่ยังคงเข้าใจว่า รถเก็บขยะของ อปท. นั้นเก็บขยะแบบรวม ทำให้ไม่มีแรงจูงใจที่จะคัดแยกขยะที่บ้านของตน

⁴ สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2564). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อจัดทำนโยบายสาธารณะปฏิรูประบบการจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน. เสนอต่อแผนงานขับเคลื่อนการปฏิรูประบบการจัดการขยะเพื่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ. กันยายน. https://eric.chula.ac.th/eric/research/download/Final_report.pdf

⁵ เช่น พระราชบัญญัติมาตราซังตวงวัด พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติมาตรฐานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

จากการสัมภาษณ์ผู้แทนกรุงเทพมหานคร เทศบาลเมืองแสนสุข จังหวัดชลบุรีและนายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยสามารถสรุปปัญหาอุปสรรคของการจัดการขยะของอปท. ได้แก่ ปัญหาขยะจากประชากรแฝงและนักท่องเที่ยว แต่งบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎร์ ประกอบกับอัตราค่าธรรมเนียมเก็บขนและกำจัดขยะไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการเก็บขนและกำจัดประชาชนและหน่วยงานราชการบางแห่งไม่ให้ความร่วมมือในการจ่ายค่าธรรมเนียมเก็บขนขยะ ส่งผลให้ อปท. ไม่สามารถจัดระบบโครงสร้างพื้นฐานรองรับการเก็บขยะแบบแยกประเภท อปท. เห็นว่า กฎหมายที่มีอยู่มิได้ให้อำนาจ อปท. อย่างเพียงพอในการจูงใจให้แหล่งกำเนิดคัดแยกขยะ รวมทั้งวิธีการทำงานของอปท. กับประชาชนเป็นลักษณะการขอความร่วมมือซึ่งไม่ค่อยได้ผลเท่าที่ควร

4.2 การเก็บรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์โดยธุรกิจรีไซเคิล

เนื่องจากโครงสร้างกฎหมายและระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของ อปท. ส่วนใหญ่ยังคงเน้นการเก็บขนและกำจัดขยะแบบเก็บรวม การคัดแยกและเก็บรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์ที่ผ่านมาดำเนินการโดยกลุ่มผู้เก็บรวบรวมขยะนอกระบบ (informal sector) ได้แก่ 1) ผู้เก็บรวบรวมขยะรายย่อย (ซาเล้ง) 2) ร้านรับซื้อของเก่าขนาดเล็ก-กลางที่รับซื้อขยะบรรจุภัณฑ์จากซาเล้งหรือผู้บริโภคโดยตรง หรือรับซื้อขยะที่แยกโดยพนักงานเก็บขยะของ อปท. ผู้เก็บขยะที่สถานีขนถ่ายและที่สถานฝังกลบขยะ และ 3) ร้านรับซื้อของเก่าหรือผู้เก็บรวบรวมขนาดใหญ่ที่จะขายต่อให้กับโรงงานรีไซเคิล

จากการรวบรวมข้อมูลจากสมาคมซาเล้งและร้านรับซื้อของเก่าและข้อมูลการจดทะเบียนใบอนุญาตค้าของเก่าจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย คาดการณ์จำนวนร้านรับซื้อของเก่าทั่วประเทศอยู่ในช่วง 25,000 – 30,000 ร้านและจำนวนซาเล้งอยู่ในช่วง 750,000 – 1.5 ล้านราย (คริวเรื่อน) ทั้งนี้ สมาคมซาเล้งฯ เพิ่งก่อตั้งขึ้นในเดือนมกราคม 2563 จึงยังมีสมาชิกไม่มากนักโดยมีสมาชิกที่เป็นซาเล้ง (รวมรถเร่) รวม 14,000 ราย และร้านรับซื้อของเก่า 925 ร้านทั่วประเทศ⁶

คณะผู้วิจัยได้สำรวจและสัมภาษณ์ซาเล้ง จำนวน 5 ราย ร้านรับซื้อของเก่าขนาดเล็กและกลาง จำนวน 7 ร้านและผู้เก็บรวบรวมขนาดใหญ่ จำนวน 3 แห่งโดยสำรวจผู้ประกอบการทั้งที่อยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล (นนทบุรี สมุทรปราการ) และต่างจังหวัด (เชียงรายและสุราษฎร์ธานี) ในภาพรวม ซาเล้งกลุ่มตัวอย่างประกอบอาชีพซาเล้งมานานมากกว่า 10 ปี โดยมีพาหนะคือ ซาเล้งหรือมอเตอร์ไซด์พ่วงข้างและหากมีเงินทุน ซาเล้งจะซื้อรถกระบะที่เรียกกันว่า “รถเร่” เพื่อบรรทุกขยะรีไซเคิลได้มากขึ้น โดยขยะบรรจุภัณฑ์คิดเป็นสัดส่วนครึ่งหนึ่งของขยะรีไซเคิลที่เก็บรวบรวมได้และส่วนมากเป็นบรรจุภัณฑ์พลาสติก ขยะรีไซเคิลอื่นๆ ที่รับซื้อ ได้แก่ กระดาษและเศษเหล็ก ซาเล้งมีต้นทุนเป็นค่าน้ำมัน ประมาณร้อยละ 40 ของรายได้ทั้งหมด รายได้ก่อนการระบาดของโควิด-19 อยู่ที่ 7,500 – 8,000 บาทต่อเดือนแต่หลังเกิดการระบาด ขยะที่เก็บรวบรวมได้ลดน้อยลง ทำให้รายได้ลดลง

⁶ ข้อมูล ณ วันที่ 21 กรกฎาคม 2564

จากการสำรวจประเภทขยะบรรจุภัณฑ์ ราคาซื้อและราคาขายต่อของซาเล้งและร้านรับซื้อของเก่า กลุ่มตัวอย่าง พบว่า ซาเล้งจะเสนอราคาซื้อต่ำกว่าร้านรับซื้อของเก่าเนื่องจากมีต้นทุนในการเดินทางเพื่อไปรับซื้อถึงหน้าบ้านของประชาชนหรือหน่วยงาน โดยราคาที่ซาเล้งขายต่อให้ร้านรับซื้อของเก่าจะเฉลี่ยอยู่ที่ 1.8 เท่าของราคาที่รับซื้อจากประชาชน ร้านรับซื้อของเก่าจะขายต่อให้กับผู้เก็บรวบรวมรายใหญ่หรือโรงงานเตรียมวัตถุดิบหรือโรงงานรีไซเคิลในราคาส่วนต่างที่ต่ำกว่าซาเล้งเล็กน้อย เฉลี่ย 1.7 เท่า ประเภทพลาสติกที่ซาเล้งและร้านรับซื้อของเก่ารับซื้อยังคงจำกัดอยู่ที่ขวด PET ใสและขวด HDPE ส่วนพลาสติกประเภทอื่น เช่น PP PS มักจะรับซื้อเป็น “พลาสติกรวม” ส่วนพลาสติก PET ที่ไม่ใช่ขวดใสไม่มีการรับซื้อ ทั้งนี้ รายการพลาสติกที่รับซื้อโดยร้านรับซื้อของเก่ารายใหญ่ จะมีประเภทรายการมากกว่าซาเล้ง เพื่อรองรับขยะรีไซเคิลจากผู้ขายทั้งที่เป็นครัวเรือนทั่วไป ร้านค้า ร้านอาหารและโรงงานอุตสาหกรรม พลาสติกที่รับซื้อได้แก่ ขวด PET ใส ขวด PET สี ขาวขุ่น (HDPE) พลาสติกรวม พลาสติกฟิล์ม ถุงพลาสติก PE และถุงพลาสติกรวม

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของกลุ่มซาเล้งและร้านรับซื้อของเก่า คือ ราคาขยะรีไซเคิลที่ค่อนข้างต่ำและผันผวนในขณะที่ค่าครองชีพสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและจะได้รับผลกระทบอย่างมากหากภาครัฐยังคงเปิดให้ผู้ประกอบการนำเข้าเศษพลาสติกจากต่างประเทศ ส่วนร้านรับซื้อของเก่ามีปัญหาเพิ่มเติมในส่วนการขาดแคลนแรงงาน การจ้างแรงงานต่างด้าวพบปัญหาอุปสรรคเรื่องกฎระเบียบของรัฐมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย เพิ่มต้นทุนและเวลาในการดำเนินงาน ภาวะภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ และปัญหาซื้อของโจรสลัดทำให้ถูกตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่และถูกเรียกเก็บเงินอย่างไม่โปร่งใส นอกจากนี้ ยังพบปัญหาผู้ผลิตปรับเปลี่ยนวัสดุมาเป็นของที่รีไซเคิลได้ยาก (เช่น จาก PP เป็น PS) หรือสกรีนข้อความบนขวด PET ที่ไม่สามารถนำไปรีไซเคิลได้อีกทั้งข้อจำกัดของกฎหมายผังเมืองที่ทำให้ไม่สามารถเปิดร้านในพื้นที่ชุมชน อันเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการคัดแยกขยะที่ครัวเรือน

ส่วนประเด็นที่เป็นข้อเสนอแนะต่อภาครัฐ กลุ่มซาเล้งต้องการให้รัฐเข้ามาดูแลอาชีพนี้เพราะสร้างประโยชน์ให้กับสังคม โดยอาจมีระบบขึ้นทะเบียนซาเล้ง ดังเช่นกรณีเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี มีการแจกเสื้อกั๊กที่มีหมายเลขประจำตัวและบัตรประจำตัวซาเล้งเพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือและสามารถติดตามตรวจสอบได้ นอกจากนี้ มีข้อเสนอให้ภาครัฐเสนอสิทธิประโยชน์เพื่อจูงใจให้ขึ้นทะเบียน เช่น วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น อาทิ ถุงมือ หน้ากากอนามัย การตรวจสุขภาพประจำปีหรือการสนับสนุนค่าครองชีพเพิ่มเติมผ่านบัตรสวัสดิการของรัฐ การอบรมความรู้ในการจัดการขยะ เป็นต้น องค์กร PRO ภายใต้ระบบ EPR ควรทำความร่วมมือกับ อปท. ในการขึ้นทะเบียนและยกระดับกลุ่มซาเล้ง

ส่วนร้านรับซื้อของเก่าต้องการให้ภาครัฐควบคุมการนำเข้าเศษพลาสติก ยกเลิกภาษี VAT ดังเช่นกิจการค้าทองคำ เนื่องจากมีปัญหาการโกงภาษี VAT และผู้เก็บรวบรวมขยะไม่สามารถคิด VAT กับร้านรับซื้อของเก่ารายย่อยและซาเล้งได้ อีกทั้งเสนอให้มีการลดภาระค่าใช้จ่ายในการขอใบอนุญาต ปลดล็อกกฎหมายผังเมืองเพื่อให้ร้านรับซื้อของเก่าสามารถเปิดทำการในพื้นที่ชุมชนได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด รวมทั้งเสนอให้ภาครัฐสนับสนุนเงินทุนหรือเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมของร้าน จัดซื้อเครื่องจักรหรือวัสดุอุปกรณ์ที่จะช่วยลดต้นทุนในการดำเนินงาน และส่งเสริมประชาชนให้คัดแยกขยะผ่านโครงการตลาดนัดขยะรีไซเคิล

ประจำชุมชนและการจัดตั้งธนาคารขยะในโรงเรียนเพื่อสร้างนิสัยการคัดแยกขยะตั้งแต่วัยเด็ก นอกจากนี้ กลุ่มร้านรับซื้อของเก่าเสนอให้ผู้ผลิตปรับเปลี่ยนบรรจุภัณฑ์ที่ง่ายต่อการรีไซเคิลและเพิ่มสัดส่วนวัสดุรีไซเคิลในผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์เพื่อเพิ่มอุปสงค์ต่อวัสดุรีไซเคิล ทำให้อุตสาหกรรมรีไซเคิลเติบโตและยั่งยืนมากขึ้น

4.3 การรีไซเคิลขยะบรรจุภัณฑ์พลาสติกโดยโรงงานรีไซเคิล

จากการรวบรวมข้อมูลพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีฐานข้อมูลโรงงานรีไซเคิลพลาสติกที่ครบถ้วนสมบูรณ์เป็นปัจจุบันและเข้าถึงได้ง่าย ศูนย์วิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกอุตสาหกรรมพลาสติก (Plastics Intelligence Unit) ภายใต้สถาบันพลาสติกได้จัดทำทำเนียบผู้ประกอบการพลาสติก ระบุข้อมูลล่าสุดเดือนกันยายน 2563 ว่า มีผู้ประกอบการรีไซเคิลพลาสติกรวมทั้งสิ้น 526 ราย ส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและเล็ก (SME) มักจะตั้งโรงงานในพื้นที่ภาคกลางและภาคตะวันออกแต่ในฐานข้อมูลยังขาดข้อมูลกำลังการผลิตและข้อมูลพื้นฐานอื่นๆ ของโรงงาน

จากข้อมูลในรายงานของ World Bank Group และฐานข้อมูลของกรมโรงงานอุตสาหกรรม โรงงานรีไซเคิลพลาสติกในประเทศส่วนใหญ่เน้นการรีไซเคิลขวด PET มีกำลังการผลิตรวมมากกว่า 3 แสนตันต่อปี แต่ยังคงขาดแคลนโรงงานรีไซเคิลพลาสติกประเภทอื่นๆ โดยโรงงานรีไซเคิล HDPE มีกำลังการผลิตรวมอยู่ที่ประมาณ 5 หมื่นตันต่อปี โรงงานรีไซเคิล PP อยู่ที่ 2 หมื่นตันต่อปี ส่วนโรงงานรีไซเคิล LDPE/LLDPE มีกำลังการผลิตรวมอยู่ที่สูงกว่า PP คือ ประมาณ 37,000 ตันต่อปี⁷ อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์โรงงานรีไซเคิลพบว่า ผู้ประกอบการรีไซเคิล LDPE/LLDPE ประสบปัญหาการขาดแคลนวัตถุดิบเนื่องจากครัวเรือนส่วนใหญ่ไม่ได้มีการคัดแยก LDPE/LLDPE จำพวกฟิล์มหรือถุงพลาสติกยืด เนื่องจากมีน้ำหนักเบา ราคาซื้อขายยังไม่คุ้มกับการคัดแยกเพื่อขาย ผู้ประกอบการจึงต้องหันไปหาแหล่งกำเนิดที่ไม่ใช่ครัวเรือน เช่น ห้างค้าปลีก ร้านค้าซึ่งมีการแข่งขันค่อนข้างสูง รวมทั้งตลาดและหลุมฝังกลบซึ่งพบว่าการปนเปื้อนสูงและคุณภาพของวัสดุต่ำ บางรายมีการตั้งจุด Drop-off รับคืนหรือรับบริจาคพลาสติกยืด (LDPE/LLDPE) โดยร่วมมือกับห้างค้าปลีกและหน่วยงานองค์กรต่างๆ แต่ยังคงประสบปัญหาเรื่องต้นทุนการเก็บรวบรวมและขนส่งค่อนข้างสูง

คณะผู้วิจัยได้สรุปปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของผู้ประกอบการรีไซเคิลพลาสติกดังต่อไปนี้

- 1) ค่าใช้จ่ายในการเก็บรวบรวม ทำความสะอาดขยะรีไซเคิลค่อนข้างสูง ประชาชนส่วนใหญ่ไม่แยกและไม่ทำความสะอาดขยะบรรจุภัณฑ์ โรงงานมีต้นทุนเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ราคาเม็ด PCR สูงกว่าราคาเม็ดพลาสติกใหม่ ผู้ผลิตสินค้าหรือบรรจุภัณฑ์จึงมักจะเลือกใช้เม็ดพลาสติกใหม่มากกว่า
- 2) ประเทศไทยยังขาดข้อบังคับเรื่องสัดส่วนวัสดุรีไซเคิล ทำให้ไม่เกิดอุปสงค์ต่อวัสดุรีไซเคิล
- 3) การเก็บรวบรวมขยะพลาสติกส่วนใหญ่ดำเนินการโดยกลุ่มชาเล้งและร้านรับซื้อของเก่าซึ่งมีมาตรฐานการดำเนินงานที่แตกต่างกัน มีการปนเปื้อนค่อนข้างสูง
- 4) ขาดมาตรการจูงใจให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง
- 5) ขาดการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่ครบถ้วนและเชื่อถือได้ ทำให้ยากต่อการวางแผนทางธุรกิจ

⁷ World Bank Group (2020) อ้างแล้ว.

อย่างไรก็ดี จากกระแสสนับสนุนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนในปัจจุบันและการที่ประเทศที่พัฒนาแล้วต่างๆ ทั่วโลกหันมาลดการใช้พลาสติกใหม่และส่งเสริมการใช้พลาสติกรีไซเคิล (PCR) ผ่านการออกกฎระเบียบเรื่องสัดส่วนวัสดุรีไซเคิลในผลิตภัณฑ์/บรรจุภัณฑ์และการกำหนดเป้าหมายการใช้พลาสติกรีไซเคิลของบริษัทผู้ผลิตสินค้าชั้นนำของโลกก็ทำให้เกิดอุปสงค์ (demand) ของ PCR ในต่างประเทศอย่างมาก ผู้ผลิตเม็ดพลาสติกในประเทศไทยได้ตระหนักถึงโอกาสทางธุรกิจในการผลิต PCR จึงได้เพิ่มการลงทุนในอุตสาหกรรมรีไซเคิลพลาสติกมากขึ้น รวมไปถึงการดำเนินโครงการที่ส่งเสริมการคัดแยกขยะที่ต้นทางและมีส่วนร่วมในโครงการรับคืนขยะบรรจุภัณฑ์พลาสติก

คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์บริษัทผู้ผลิตเม็ดพลาสติกในประเทศสองรายเกี่ยวกับการขยายธุรกิจรีไซเคิลพลาสติก ในภาพรวม ผู้ผลิตเม็ดพลาสติกเห็นว่า ประเทศไทยยังขาดกฎหมาย กฎระเบียบที่จะส่งเสริมหรือผลักดันให้ประชาชนหรือแหล่งกำเนิดต้องมีการคัดแยกขยะซึ่งกระทบต่อคุณภาพของวัสดุรีไซเคิลและการไม่คัดแยกขยะที่แหล่งกำเนิดยังเป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับผู้เก็บรวบรวมและรีไซเคิลในการทำความสะดวกขยะรีไซเคิลที่รวบรวมมาได้ อีกทั้งขยะรีไซเคิลส่วนใหญ่ถูกรวบรวมโดยกลุ่มชาเล้งและร้านรับซื้อของเก่าที่ยากต่อการควบคุมมาตรฐานการดำเนินงาน ขาดระบบและหน่วยงานตรวจสอบและรับรองแหล่งที่มาของ PCR และสินค้าที่กล่าวอ้างว่ามาจากวัสดุรีไซเคิล นอกจากนี้ ผู้ผลิตเม็ดพลาสติกเห็นว่า กฎระเบียบที่ห้ามใช้บรรจุภัณฑ์พลาสติกรีไซเคิลสำหรับอาหารและเครื่องดื่มทำให้เกิดการสูญเสียโอกาสทางธุรกิจ เนื่องจากผู้ผลิตสินค้า (brand owner) ต้องนำเข้า PCR และส่งออกสินค้าที่บรรจุด้วยบรรจุภัณฑ์พลาสติกรีไซเคิลออกไป

4.4 การจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ภาคสมัครใจโดยภาคเอกชนผู้ผลิตสินค้าและผู้จัดจำหน่าย

ในรายงานวิจัยของสำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ (สอวช.)^๘ ได้มีการรวบรวมข้อมูลและสัมภาษณ์บริษัทผู้ริเริ่มโครงการรับคืนขยะบรรจุภัณฑ์ไปรีไซเคิลหรือใช้ประโยชน์ โดยมุ่งเน้นที่บรรจุภัณฑ์ประเภทที่มีมูลค่าในการรีไซเคิลต่ำหรือยังไม่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มจากกระบวนการรีไซเคิล ได้แก่ พลาสติกยืด พลาสติกแข็ง จำพวกภาชนะบรรจุอาหาร และกล่องเครื่องดื่ม พบว่าการทำโครงการรับคืนหรือเก็บรวบรวม (take-back) บรรจุภัณฑ์ที่มีมูลค่าต่ำนั้น หากทำในเชิงสมัครใจโดยผู้ผลิตเพียง 1 หรือ 2 ราย จะไม่สามารถทำให้เกิดระบบการจัดการที่ยั่งยืนได้ เนื่องจากมูลค่าที่ได้จากการรีไซเคิลหรือใช้ประโยชน์ติดลบหรือมีมูลค่าต่ำมาก ไม่คุ้มกับต้นทุนในการเก็บรวบรวมและขนส่งและต้นทุนการคัดแยกก่อนเข้ากระบวนการรีไซเคิล โดยมีต้นทุนดำเนินการ เฉลี่ยไม่น้อยกว่า 7 บาทต่อกิโลกรัม คณะผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์บริษัทผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์ที่ดำเนินโครงการรับคืนบรรจุภัณฑ์พลาสติกเพิ่มเติมเพื่อให้ทราบถึงผลกระทบจากสถานการณ์การระบาดของไวรัสโควิด-19 พบว่า การระบาดของไวรัสโควิด-19 ที่รุนแรงขึ้นทำให้บริษัทต้องหยุดรับบรรจุภัณฑ์พลาสติกจากประชาชนเป็นการชั่วคราว ส่วน เม็ด PCR ในประเทศมีปริมาณ

^๘ สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ. (2564). รายงานการศึกษาระดับสมบูรณณ์ รายงานหลัก โครงการศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์เพื่อมุ่งสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน. ศึกษาโดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กันยายน.

ไม่เพียงพอและไม่มี PCR ที่มีคุณภาพดี ราคา PCR สูงกว่าเม็ดพลาสติกใหม่มาก โดยบริษัทได้มีข้อเสนอให้ภาครัฐส่งเสริมการบริโภคผลิตภัณฑ์สินค้ารีไซเคิลอย่างเป็นรูปธรรมผ่านการจัดซื้อจัดจ้างสีเขียวและภาครัฐควรสนับสนุนโครงการเรียกคืนบรรจุภัณฑ์โดยทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบัน กลุ่มผู้ผลิตโดยเฉพาะกลุ่มบริษัทข้ามชาติและบริษัทรายใหญ่เริ่มมีนโยบายในการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตหรือใช้บรรจุภัณฑ์ที่สอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน มีการลดการใช้พลาสติกใหม่ มีการปรับเปลี่ยนประเภทวัสดุ เช่น จากหลอดพลาสติกเป็นหลอดกระดาษ และใช้บรรจุภัณฑ์ที่ผลิตจากพลาสติกรีไซเคิล (PCR) (สำหรับกลุ่มที่มีใช้บรรจุภัณฑ์สัมผัสอาหาร) รวมทั้งผู้ผลิตรายใหญ่ได้มีการสร้างเครือข่ายดำเนินกิจกรรมสนับสนุนการเก็บรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์มากขึ้นและมีการศึกษาทดลองการสนับสนุนราคาซื้อขวดพลาสติก PET เพื่อลดความผันผวนของราคา นอกจากนี้ ยังพบความเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้จัดจำหน่ายหรือผู้ค้าปลีก (retailer) ที่มีความตระหนักและให้ความร่วมมือในการตั้งจุดรับคืน (drop-off points) ขยะบรรจุภัณฑ์จากผู้บริโภค

คณะผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ผลิตสินค้า (brand owners) 3 รายถึงความพยายามในการจัดการบรรจุภัณฑ์พลาสติก พบว่า ในภาพรวม ผู้ผลิตสินค้าเริ่มปรับเปลี่ยนบรรจุภัณฑ์มาใช้ PCR มากขึ้น แต่พบปัญหาอุปสรรคเรื่องราคาเม็ด PCR ที่สูงกว่าเม็ดพลาสติกใหม่ ประมาณร้อยละ 10-30 และเนื่องจากประเทศไทยไม่มีข้อกำหนดให้ผู้ผลิตทุกรายต้องมีสัดส่วนวัสดุรีไซเคิลในบรรจุภัณฑ์ ทำให้ผู้ผลิตที่ใช้เม็ด PCR มีต้นทุนที่สูงกว่าผู้ผลิตที่ไม่ได้ใช้ กระทบต่อการแข่งขันในเชิงธุรกิจและในเชิงการตลาด ผู้บริโภคคนไทยยังมิได้ตระหนักถึงความสำคัญของการใช้ผลิตภัณฑ์ที่มาจากมารีไซเคิลมากนัก ในอีกด้านหนึ่ง ผู้ผลิตกลุ่มอาหารและเครื่องดื่มไม่สามารถใช้บรรจุภัณฑ์พลาสติกที่มาจากมารีไซเคิลได้ อันเนื่องมาจากกฎระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.)⁹ แม้ขณะนี้ อย. อยู่ระหว่างการพิจารณาปรับแก้กฎระเบียบดังกล่าวแต่กระบวนการศึกษาและพิจารณาใช้เวลานานมาก

สำหรับกลุ่มผู้จัดจำหน่ายหรือผู้ค้าปลีก ปัจจุบันมีความตื่นตัวต่อประเด็นสิ่งแวดล้อมอย่างมาก ได้มีการริเริ่มโครงการรับคืนบรรจุภัณฑ์ โดยเฉพาะขยะรีไซเคิล โดยความร่วมมือกับผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์หรือผู้ผลิตสินค้า ส่วนร้านสะดวกซื้อเริ่มมีการทดลองโครงการนำร่องในบางสาขา ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ คือ ความไม่เข้าใจของผู้บริโภคในการคัดแยกและการทิ้งขยะ ทำให้เกิดการปนเปื้อนในจุดรับคืนขยะบรรจุภัณฑ์บางประเภท ผู้จัดจำหน่ายได้มีการปรับปรุงจุดรับคืนที่มีลักษณะที่แตกต่างจากถังขยะทั่วไปและทำการประชาสัมพันธ์ที่ชัดเจนเพื่อแก้ปัญหการทิ้งขยะโดยไม่แยกประเภท รวมทั้งการร่วมลงทุนหรือสนับสนุนทดลองติดตั้งตู้รับคืนขวดพลาสติก (เครื่อง Reverse Vending Machine: RVM) เสนอสิ่งจูงใจต่างๆ ให้กับผู้บริโภค อาทิ แต้มสะสมหรือคูปองส่วนลด คูปองแลกไข่ไก่ เป็นต้น ความตื่นตัวและความร่วมมือของผู้จัด

⁹ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 295 พ.ศ.2548 เรื่อง กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุที่ทำจากพลาสติก ข้อ 8. ที่ระบุว่า “ห้ามมิให้ใช้ภาชนะบรรจุที่ทำขึ้นจากพลาสติกที่ใช้แล้วบรรจุอาหาร เว้นแต่ใช้เพื่อบรรจุผลไม้ชนิดที่ไม่รับประทานเปลือก”

จำหน่ายจึงนับว่าเป็นโอกาสที่ดีสำหรับการผลักดันให้ประเทศไทยมีโครงการ EPR ภาคสมัครใจและภาคบังคับในอนาคต

4.5 จุดอ่อนจุดแข็งโอกาสและอุปสรรคของการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ในปัจจุบัน

ในภาพรวม พบว่า ประเทศไทยยังมีจุดอ่อนค่อนข้างมากในส่วนของนโยบายและกฎหมายที่มีอยู่ที่ยังมิได้รองรับหลักการ EPR และการขับเคลื่อน CE ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ในทางปฏิบัติ พบว่ายังมิได้มีการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงอย่างใกล้ชิด ยังขาดหน่วยงานที่จะเป็นเจ้าภาพขับเคลื่อน EPR และ CE ในอุตสาหกรรมบรรจุภัณฑ์ ในขณะที่การทำงานของภาคเอกชน ในส่วนของกลุ่มชาเลนเจอร์และร้านรับซื้อของเก่า ยังมิได้รับการสนับสนุนหรือส่งเสริมจากภาครัฐเท่าที่ควร ในขณะที่โรงงานรีไซเคิลยังมีจุดอ่อนในเรื่องมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมโรงงานที่ยังอยู่ในระดับต่ำ สร้างผลกระทบต่อชุมชนใกล้เคียง ส่งผลให้เกิดความไม่เชื่อมั่นต่ออุตสาหกรรมรีไซเคิลในภาพรวม

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยพบว่าประเทศไทยยังมีจุดแข็งและมีโอกาสอยู่หลายส่วนที่สามารถนำมาแก้ไขจุดอ่อน โดยเฉพาะการที่ภาครัฐมีนโยบายขับเคลื่อน CE และการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติ BCG และอนุกรรมการด้าน CE ที่จะเป็ช่องทางในการเกิดการดำเนินงานร่วมกันระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังมีช่องทางคณะอนุกรรมการจัดการขยะพลาสติกและขยะอิเล็กทรอนิกส์ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่สามารถผลักดันนโยบาย แผนและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะพลาสติก นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีจุดแข็งจากที่ผู้ประกอบการทั้งผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่าย (ห้างค้าปลีก) มีความตื่นตัวและริเริ่มการตั้งจุด Drop-off รับคืนบรรจุภัณฑ์ใช้แล้วจากผู้บริโภค โดยมีความเป็นไปได้ที่จะเริ่มโครงการภาคสมัครใจในเมืองใหญ่ที่ประชาชนกลุ่มชนชั้นกลางเริ่มมีความตระหนักต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมและเริ่มมีการคัดแยกขยะมากขึ้น แต่การขยายผลสู่สังคมวงกว้าง จำเป็นต้องมีการแก้ไขจุดอ่อนในเชิงกฎหมายที่ อปท. ในเมืองใหญ่ยังคงเน้นแค่เพียงการเก็บขนและกำจัดขยะ ยังมีได้มีการพัฒนาระบบรองรับการเก็บขยะแบบแยกประเภท ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นประโยชน์ของการคัดแยกขยะ

ทั้งนี้ หาก อปท. หรือกระทรวงมหาดไทยและสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยผลักดันให้ อปท. ทำงานร่วมกับภาคเอกชนทั้งผู้ผลิต ห้างค้าปลีกและผู้รีไซเคิลจะทำให้เกิดโมเดลการจัดการขยะที่ต้นทางได้ดีขึ้นโดยสามารถวางระบบรับคืนจากช่องทางจุด Drop-off ที่หน่วยงานราชการและห้างค้าปลีกและจัดกิจกรรมหรือระบบเก็บขยะบรรจุภัณฑ์แยกออกจากขยะทั่วไป โดยอาจเริ่มจากการเข้าไปสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดโครงการธนาคารขยะและตลาดนัดขยะรีไซเคิลในชุมชนให้มากขึ้นและการทำงานร่วมกับกลุ่มชาเลนเจอร์และร้านรับซื้อของเก่าผ่านการประสานงานและสนับสนุนกับสมาคมชาเลนเจอร์และร้านรับซื้อของเก่า

รูปแบบความร่วมมือภาครัฐ อปท. และภาคเอกชนดังกล่าวเริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมภายใต้โครงการ EPR นำร่องที่จังหวัดชลบุรีนำโดยสถาบันการจัดการบรรจุภัณฑ์และรีไซเคิลเพื่อสิ่งแวดล้อม (TIPMSE) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและโครงการอื่นๆ ในลักษณะคล้ายกันของภาคเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศซึ่งนับเป็นโอกาสที่ดีที่หลายภาคส่วนจะได้ทำงานร่วมกันเรียนรู้ระบบบริหารจัดการในการเก็บรวบรวม

ขยะบรรจุภัณฑ์ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยปัจจุบัน มีผู้ที่พัฒนา application ต่างๆ มาช่วยส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะและส่งต่อขยะให้กับผู้เก็บรวบรวมและรีไซเคิลหรือผู้ใช้ประโยชน์ อาทิ Recycle Day Green2Get Application ทั้งนี้ หากภาครัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องสามารถช่วยผลักดันและสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ EPR ภาคสมัครใจมากขึ้นจะช่วยให้โครงการสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่มากขึ้นและเป็นการเตรียมความพร้อมสู่ระบบ EPR ภาคบังคับต่อไป

5. ข้อคิดเห็นต่อรูปแบบ EPR บรรจุภัณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

คณะผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับรูปแบบหรือกลไก EPR การจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยแบ่งข้อคิดเห็นออกเป็น 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1) ข้อคิดเห็นต่อระบบ EPR ภาคสมัครใจ 2) ความรับผิดชอบต่อของแต่ละภาคส่วนในระบบ EPR 3) องค์กรตัวแทนผู้ผลิต (PRO) และ 4) ทางเลือกของการพัฒนากฎหมาย

5.1 ข้อคิดเห็นต่อระบบ EPR ภาคสมัครใจ

ที่ผ่านมา มาตรการเชิงสมัครใจในประเทศไทยจะอยู่ในรูปแบบของการรณรงค์เป็นหลัก ในภาพรวมสามารถสร้างการรับรู้และการมีส่วนร่วมได้ในระดับหนึ่ง แต่มักไม่มีความต่อเนื่องและต้องสิ้นสุดลง คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อระบบ EPR ภาคสมัครใจ ส่วนใหญ่เห็นว่า ระบบ EPR ภาคสมัครใจอาจไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากไม่สามารถผลักดันให้ผู้ผลิตและผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมในระบบ ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางธุรกิจ อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในการดำเนินการหลายประการ เช่น ข้อจำกัดของเงินทุนและข้อกฎหมาย ระบบ EPR ภาคสมัครใจจึงควรเป็นการดำเนินงานในระยะแรกในช่วงที่ยังไม่มีกฎหมาย โดยสามารถทำเป็นโครงการนำร่องเพื่อเรียนรู้ ทดลองระบบการทำงานร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในห่วงโซ่คุณค่า โดยภาครัฐควรมีมาตรการจูงใจให้ผู้ผลิตเข้าร่วมและกำหนดเป้าหมายให้ทุกคนเห็นว่าต้องเข้าร่วมเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนภาครัฐจะออกกฎหมายมาบังคับใช้

5.2 ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อของแต่ละภาคส่วนในระบบ EPR

คณะผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็น 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ ผู้ที่ควรรับผิดชอบในการจ่ายค่าธรรมเนียม EPR บทบาทของผู้จัดจำหน่ายและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบและระดับการมีส่วนร่วมของกลุ่มชาล้งและร้านรับซื้อของเก่า (informal sector) สรุปประเด็นสำคัญได้ดังต่อไปนี้

- 1) ผู้รับผิดชอบหลักในการจ่ายค่าธรรมเนียม EPR ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ เห็นว่า ผู้ผลิตและผู้นำเข้าสินค้าที่ใช้บรรจุภัณฑ์ควรเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจ่ายค่าธรรมเนียม EPR เนื่องจากผู้ผลิตเป็นผู้มีอิทธิพลต่อการปรับเปลี่ยนการออกแบบบรรจุภัณฑ์มากที่สุด โดยควรกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่สะท้อนความยากง่ายในการรีไซเคิลและระดับความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (eco-modulated fee) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตปรับเปลี่ยนบรรจุภัณฑ์ให้เป็นมิตรกับ

สิ่งแวดล้อมมากขึ้น กรณีบรรจุภัณฑ์แบบใช้ครั้งเดียวที่ใช้ในร้านค้าต่างๆ ที่ไม่มีการแปะยี่ห้อผู้ผลิต ให้ผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์เป็นผู้จ่ายค่าธรรมเนียม EPR อย่างไรก็ดี มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางกลุ่มเห็นว่า ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรมีส่วนร่วมจ่ายค่าธรรมเนียม EPR ตามสัดส่วนของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

- 2) **บทบาทของผู้จัดจำหน่ายในระบบ EPR** ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกรายเห็นด้วยว่า ผู้จัดจำหน่ายควรสนับสนุนการเก็บรวบรวมบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วจากผู้บริโภคผ่านการตั้งจุด Drop-off และสื่อสารสร้างความตระหนักกับผู้บริโภค ซึ่งปัจจุบัน ผู้จัดจำหน่ายหลายรายได้ให้ความร่วมมือภาคสมัครใจอยู่แล้ว และหากผู้จัดจำหน่ายสามารถสนับสนุนจ่ายค่าธรรมเนียม EPR ก็เป็นการดี เนื่องจากผู้จัดจำหน่าย (รายใหญ่) มีอิทธิพลกับตลาดค่อนข้างมาก สัดส่วนการร่วมจ่ายอาจน้อยกว่าผู้ผลิต ทั้งนี้ ภาครัฐควรสร้างแรงจูงใจเพิ่มเติม เช่น การลดหย่อนภาษี มีผู้เสนอให้ผู้จัดจำหน่ายแบ่งพื้นที่บางส่วนเป็นศูนย์รับซื้อขยะรีไซเคิลรวมถึงบทบาทในการลดขยะพลาสติกในองค์กร ทั้งนี้ ผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายบางรายเห็นว่า กฎหมาย EPR ควรต้องครอบคลุมธุรกิจ e-commerce ให้ความรับผิดชอบต่อในระบบ EPR ด้วย
- 3) **บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบ EPR** ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มเห็นด้วยว่า PRO ควรมีการสนับสนุน อปท. เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ช่วยผู้ผลิตเก็บรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์เข้าสู่ระบบการรีไซเคิลมากขึ้นโดยเฉพาะวัสดุที่ไม่มีมูลค่าหรือมูลค่าต่ำ อย่างน้อยที่สุด PRO ควรสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นบางส่วน เช่น ถังขยะแบบแยกประเภท เครื่องบีบอัดขยะพลาสติกสำหรับศูนย์เก็บรวบรวม เป็นต้น รวมทั้งสนับสนุนองค์ความรู้ในการวางแผนการทำงานและบริหารจัดการขยะบรรจุภัณฑ์และการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ประชาชน แต่หากเป็นการสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานอาจต้องได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ส่วนการสนับสนุนทางการเงินโดยตรง อาจเป็นในลักษณะการทำข้อเสนอโครงการขอรับการสนับสนุนจาก PRO (หรือกองทุน)
- 4) **ระดับการมีส่วนร่วมของกลุ่มชาเล็งและร้านรับซื้อของเก่าในระบบ EPR** ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มเห็นพ้องต้องกันว่า จะต้องบูรณาการกลุ่มชาเล็งและร้านรับซื้อของเก่าเข้ามามีส่วนร่วมในระบบ EPR โดย PRO ร่วมกับอปท. ดำเนินโครงการขึ้นทะเบียนกลุ่มชาเล็งและร้านรับซื้อของเก่าและมีสิทธิประโยชน์เพื่อจูงใจให้เข้าระบบและยกระดับการทำงาน โดยชาเล็งอาจต้องปรับตัวให้เข้ามาเป็นทีมงานของร้านรับซื้อของเก่ามากขึ้นแลกับสวัสดิการต่างๆ ส่วนร้านรับซื้อของเก่าควรมีการปรับปรุงหน้าร้านและรายงานข้อมูลขยะบรรจุภัณฑ์อย่างโปร่งใส โดย PRO (หรือกองทุน ถ้ามี) จะเข้ามาสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์บางส่วนและเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเก็บรวบรวมและลดต้นทุนในการขนส่ง ทั้งนี้ จำเป็นต้องปลดล็อกข้อจำกัดทางกฎหมายที่พบในปัจจุบันด้วย เช่น กฎหมายผังเมือง

5.3 ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับองค์กรตัวแทนผู้ผลิต (PRO)

องค์กรตัวแทนผู้ผลิต (Producer Responsibility Organization: PRO) นับเป็นตัวแสดง (actor) ที่สำคัญของระบบ EPR ซึ่งทุกประเทศมีรูปแบบ EPR แบบรวมกลุ่มดำเนินการ (collective EPR) คณะผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะของ PRO ที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ให้สัมภาษณ์มีข้อคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

- 1) การเปิดให้มีทางเลือกที่ผู้ผลิตดำเนินการรายเดียว (Individual Producer Responsibility: IPR) มีความเห็นค่อนข้างหลากหลาย บางกลุ่มเห็นว่าไม่ควรเปิดให้มี IPR เนื่องจากการติดตามตรวจสอบอาจทำได้ลำบากและเกิด free rider อาจเกิดความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการ ในขณะที่มีบางกลุ่มเห็นว่า น่าจะเปิดทางเลือกไว้ได้ หากบริษัทมีความพร้อมและมีระบบเก็บรวบรวมบรรจุภัณฑ์ ทั้งนี้ ภาครัฐควรมีการกำหนดเป้าหมายการเก็บรวบรวมและระบบติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทที่เลือกรูปแบบ IPR ด้วย
- 2) องค์กร PRO ควรแยกตามประเภทบรรจุภัณฑ์หรือองค์กรเดี่ยวดูแลทุกประเภทบรรจุภัณฑ์ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นว่าควรมี PRO เดี่ยวดูแลทุกประเภทบรรจุภัณฑ์ เนื่องจากการสื่อสารกับภาคส่วนต่างๆ จะไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะการสร้างภาคีกับผู้จัดจำหน่ายและอปท. ในการตั้งจุดรับคืนบรรจุภัณฑ์ สื่อสารกับผู้บริโภคได้ง่าย นอกจากนี้ ผู้เก็บรวบรวมที่มีประสบการณ์ในการจัดการบรรจุภัณฑ์หลายประเภทยังเห็นข้อดีในการบริหารต้นทุนและงบประมาณ บางส่วนเห็นว่า PRO ควรแยกตามรายบรรจุภัณฑ์เนื่องจากแต่ละบรรจุภัณฑ์มีวิธีการจัดการแตกต่างกัน
- 3) หน่วยงาน PRO ควรเป็นองค์กรที่แสวงหากำไรหรือไม่แสวงหากำไร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นว่า ในระยะเริ่มต้น PRO ควรเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร แต่บางรายมีข้อห่วงกังวลถึงความยั่งยืนทางการเงินขององค์กรและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ผู้ให้สัมภาษณ์บางรายมีข้อเสนอว่า ควรเป็นแบบที่แสวงหากำไรได้ภายใต้เงื่อนไขและขอบเขตกิจกรรมที่กำหนด เพื่อกระตุ้นให้เกิดการทำงานเชิงรุกมากขึ้น
- 4) หน่วยงานที่มีศักยภาพที่จะเป็น PRO ผู้ผลิตเสนอว่าในหลักการ PRO ควรเป็นองค์กรที่มีความอิสระ ยืดหยุ่น รวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้ รวมถึงมีความสามารถในการประสานงานกับทุกภาคส่วน ทั้งนี้ ในระยะสั้นหรือช่วงที่ศึกษาระบบ อาจใช้องค์กรที่มีอยู่ คือ TIPMSE และ PPP Plastics ในการทดลองและทดสอบระบบบริหารจัดการ ในระยะยาว อาจมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ที่มีคณะทำงานจากหลายภาคส่วนที่มีประสบการณ์ในการบริหารจัดการในเชิงธุรกิจ

5.4 ข้อคิดเห็นต่อทางเลือกของการพัฒนากฎหมาย

คณะผู้วิจัยได้นำเสนอทางเลือกในการพัฒนากฎหมาย EPR ซึ่งอาจเป็นการจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการบรรจุภัณฑ์หรือขยะบรรจุภัณฑ์ด้วยหลักการ EPR เป็นการเฉพาะหรือสามารถเป็นกฎหมาย

ลำดับรอง (พระราชกฤษฎีกา) ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนซึ่งได้มีการนำเสนอแนวคิด ร่างกฎหมายดังกล่าวในรายงานวิจัยของ สอวช. จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถสรุปประเด็น ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับทางเลือกในการพัฒนากฎหมายได้ดังนี้

- 1) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่ยังไม่สามารถให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับทางเลือกของกฎหมาย EPR ได้อย่างชัดเจนเนื่องจากยังไม่ได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วนเกี่ยวกับเนื้อหาของร่างกฎหมาย แต่ในภาพรวม เห็นว่า สามารถกำหนดให้เป็นกฎหมายลำดับรองภายใต้กฎหมายส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนได้แต่ต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจนและบูรณาการการทำงานของกระทรวงที่เกี่ยวข้องได้ โดยสิ่งสำคัญคือ กฎหมายควรกำหนดให้เป็นระบบ EPR ที่เปิดให้ภาคเอกชนเป็นผู้ขับเคลื่อน
- 2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวคิดการจัดตั้งกองทุนส่งเสริม CE เพื่อมาสนับสนุน อปท. ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานการเก็บรวบรวมขยะแบบแยกประเภท การให้สินเชื่อ ดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ประกอบการเก็บรวบรวมและรีไซเคิลและพัฒนาโมเดลธุรกิจที่สอดคล้องกับ CE ทั้งนี้ ต้องการให้กองทุนมีความคล่องตัว ยืดหยุ่น โปร่งใส ตรวจสอบได้ อย่างไรก็ตาม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางรายเห็นว่า ไม่ควรมีการจัดตั้งกองทุนเฉพาะ เนื่องจากกังวลเรื่องความซ้ำซ้อนในการจ่ายค่าธรรมเนียม EPR และเห็นว่าสามารถใช้จากกองทุนหรือเงินงบประมาณของรัฐในการสนับสนุนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน
- 3) ในกรณีที่มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริม CE ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความเห็นที่แตกต่างกันเรื่องการจ่ายค่าธรรมเนียม EPR ว่าควรจ่ายให้กับ PRO โดยตรงหรือเข้ากองทุนก่อนจัดสรรให้ PRO แต่ในหลักการ เห็นตรงกันว่า ต้องมีกลไกกำกับดูแลความโปร่งใสของการรับเงินจ่ายเงินและมีข้อเสนอว่า สามารถจ่ายค่าธรรมเนียม EPR ไปที่ PRO โดยตรงแล้วจัดสรรเงินบางส่วนให้กับกองทุนสำหรับกิจกรรมสื่อสาร สร้างความตระหนักในภาพรวม

คณะผู้วิจัยได้จัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ด้วยหลักการ EPR ที่เหมาะสมกับประเทศไทย ในวันที่ 14 ธันวาคม 2564 ผ่าน Zoom Application มีผู้เข้าร่วมประชุมรวมทั้งสิ้น 107 คน จากการสำรวจความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมผ่านโปรแกรม Menti meter พบว่า ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับทางเลือกในการออกกฎหมายลูกภายใต้ร่างพรบ. ส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนมากกว่าการผลักดันร่างพรบ. EPR บรรจุภัณฑ์เป็นการเฉพาะซึ่งสอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการทำงานร่วมกันในการพัฒนา กฎหมาย และมีข้อคิดเห็นให้มีการจัดทำ KPI ร่วมของหน่วยงานโดยเสนอให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นเจ้าภาพหลักในการพัฒนากฎหมาย ทั้งนี้ ควรมีการส่งเสริมความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการยกร่างกฎหมายด้วย

