

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติก
จากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์
Legal Measures to Control Plastic Waste from
Online Food Delivery Business

ธัญวรัตน์ แชมสนิท* และ อัจฉริยา วงษ์บุรณาวาทย์**

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
333 หมู่ที่ 1 ตำบลท่าสุต อำเภอเมืองเชียงราย
จังหวัดเชียงราย 57100

Thanwarad Chaemsanit and Archariya Wongburanavart

School of Law Mae Fah Luang University, 333

Moo 1, Thasud Subdistrict, Muang District, Chiang Rai, 57100

Email: 6351601251@lamduan.mfu.ac.th, archariya.won@mfu.ac.th

Received: May 23, 2024

Revised: July 1, 2024

Accepted: July 5, 2024

บทคัดย่อ

ประเทศไทยประสบปัญหาขยะพลาสติกเพิ่มขึ้นทุกปีและส่วนหนึ่งเกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ ผู้เขียนจึงศึกษากฎหมายและนโยบายของประเทศไทยเกี่ยวกับการควบคุมขยะพลาสติก พบว่ามีเพียงการควบคุม ณ ต้นทาง คือ การกำหนดมาตรฐานการผลิต และการควบคุม ณ ปลายทาง คือ การเก็บรวบรวม คัดแยก และกำจัด ยังขาดการควบคุมระหว่างทาง คือ การจำหน่าย การใช้ และการทิ้ง เป็นเหตุให้ต้องศึกษากฎหมายและนโยบายของประเทศไทยให้ถี่ถ้วน ประเทศไทยจึงควรปรับปรุงกฎหมายและนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยนำหลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียนและหลักการความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ผลิตมาปรับใช้ ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยควรตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่กำหนดบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ผลิตและผู้บริโภค

คำสำคัญ: หลักการความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ผลิต, หลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียน, การควบคุมขยะพลาสติก, ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์

* นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

** อาจารย์ที่ปรึกษา, ดร., สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

Abstract

Thailand faces an increasing problem of plastic waste every year, and part of this is due to the online food delivery business. The author therefore studied laws and policies regarding plastic waste control in Thailand. It was found that there are only laws for controlling at the source, namely setting production standards, and controlling at the destination, namely collecting, separating, and disposing of waste. There is still a lack of control along the way, namely distribution, use, and disposal. This causes the need to study relevant laws and policies in South Korea, Singapore, and the European Union because these countries have defined roles, duties, and responsibilities for stakeholders are clearly stated, by applying the principles of the Circular Economy and the principles of Extended Producer Responsibility. For this reason, Thailand should enact a new law that defines the roles, duties, and responsibilities of all involved parties to establish clear and effective legal guidelines.

Keywords: Extended Producer Responsibility, Circular Economy, Plastic waste control, Food delivery

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเติบโตของธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ก่อให้เกิดขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่ส่งผลเสียต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมโดยตรง จากการสำรวจปริมาณขยะพลาสติกภายในประเทศ พบว่าเมื่อผู้บริโภคส่งอาหารในแต่ละครั้งจะก่อให้เกิดขยะพลาสติกไม่ต่ำกว่า 5 ชิ้น ซึ่งมาจากการดำเนินกิจการของร้านอาหารถึงร้อยละ 64¹ ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายที่หน่วยงานของรัฐและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ทำร่วมกัน แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาขยะพลาสติกในส่วนนี้ได้เพียงพอ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีกฎหมายการควบคุมขยะพลาสติก ณ ต้นทาง คือ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมมาตรฐานการผลิตบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ และการควบคุมขยะพลาสติก ณ ปลายทาง ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ให้อำนาจหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการขยะมูลฝอยและขยะพลาสติกทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัติยังไม่มีหรือนำมาใช้ได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังขาดกฎหมายที่เข้ามาควบคุมขยะพลาสติกกระหว่างทาง ได้แก่ การจำหน่าย การใช้ และการทิ้งที่น่าหลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียนและหลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตมาปรับใช้กับร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์อย่างเป็นรูปธรรม

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงศึกษากฎหมายและนโยบายของต่างประเทศที่มีการนำหลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียนและหลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตมาปรับใช้ และพบว่าประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ และสหภาพยุโรป มีกฎหมายควบคุมขยะพลาสติกที่กำหนดบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด อีกทั้งยังสามารถทำให้ขยะพลาสติกโดยรวมและขยะพลาสติกที่เกิดจากการดำเนินกิจการของร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นได้ นอกจากนี้ ยังมีนโยบายที่ทำให้ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์มีส่วนร่วมในการลดการใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษากฎหมายและนโยบายของประเทศไทยในเรื่องการควบคุมขยะพลาสติก ควบคู่ไปกับการศึกษากฎหมายและนโยบายของประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ และสหภาพยุโรป เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับของประเทศไทยและวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรมต่อการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ต่อไป

¹ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2563, (กรุงเทพฯ: บริษัท สโตร์ครีเอทีฟเฮ้าส์, 2564), 105.

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาความหมาย ประเภทพลาสติก บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติก ขยะพลาสติก และผลกระทบในด้านต่าง ๆ ของขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ รวมถึงศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายและนโยบายของต่างประเทศและกฎหมายและของประเทศไทย ในการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์

1.2.3 เพื่อเสนอแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

1.3 สมมติฐานการวิจัย

ปัจจุบัน กฎหมายควบคุมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารภายในประเทศไทย มีเพียงการควบคุม ณ ต้นทาง คือ การกำหนดมาตรฐานการผลิตบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหาร และการควบคุม ณ ปลายทาง คือ การเก็บรวบรวม คัดแยก และกำจัด ซึ่งไม่เพียงพอต่อการควบคุมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารได้ทั้งหมด ยังขาดการควบคุมระหว่างทางที่น่าหลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียนและหลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตมาปรับใช้ ฉะนั้น จึงเห็นสมควรตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นในรูปแบบของพระราชบัญญัติ กำหนดให้เพิ่มบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อร้านอาหาร ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ หน่วยงานของรัฐ และประชาชน เพื่อให้ขยะพลาสติกโดยรวมภายในประเทศมีการควบคุมอย่างเป็นระบบที่สมบูรณ์และเป็นรูปธรรมมากขึ้น

1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 ศึกษาความหมาย ประเภทพลาสติก บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติก ขยะพลาสติก และผลกระทบในด้านต่าง ๆ ของขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ รวมถึงศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการควบคุมขยะพลาสติกจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์

1.4.2 ศึกษากฎหมายและนโยบายของประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ และสหภาพยุโรปในเรื่องการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ เนื่องจากประเทศและกลุ่มประเทศเหล่านี้มีกฎหมายที่น่าหลักการ เรื่อง เศรษฐกิจหมุนเวียน และหลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตมาปรับใช้ และมีนโยบายในการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์โดยเฉพาะและเหมาะสมกับประเทศไทย

1.4.3 ศึกษากฎหมายและนโยบายของประเทศไทยในการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ ได้แก่ บรรจุภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหาร เช่น กล่องและถาด หลุมแบบมีฝาครอบ ถุงหิ้ว แก้วน้ำ และขวดน้ำ และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหาร เช่น ช้อน และส้อม รวมถึง ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารเฉพาะผู้ให้บริการแพลตฟอร์มออนไลน์ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายและนโยบายของประเทศเกาหลีใต้ ประเทศ

สิงคโปร์ และสหภาพยุโรปที่ได้นำหลักการเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียนและหลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตมาใช้ในการควบคุมขยะพลาสติก เพื่อนำมากำหนดมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมเป็นรูปธรรมมากขึ้น

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

บทความฉบับนี้เป็นบทความฉบับที่มีการค้นคว้าและวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาค้นคว้าตำรา เอกสาร งานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แนวคิดและทฤษฎีด้านสิ่งแวดล้อม กฎหมายและนโยบายของประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ และสหภาพยุโรป รวมถึงกฎหมายและนโยบายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมขยะพลาสติกสำหรับอาหาร โดยทำการวิเคราะห์เพื่อเสนอแนวทางและให้ได้มาซึ่งมาตรการทางกฎหมายไทยที่เป็นระบบและมีความเหมาะสมต่อการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากร้านอาหาร ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดเป็นการเฉพาะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับ

1.6.1 ทราบถึงความหมาย ประเภทพลาสติก บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติก ขยะพลาสติก และผลกระทบในด้านต่าง ๆ ของขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ รวมทั้งทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการควบคุมขยะพลาสติกจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์

1.6.2 ทราบถึงกฎหมายและนโยบายของประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ และสหภาพยุโรป รวมถึงกฎหมายและนโยบายของประเทศไทย ในเรื่องของการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์

1.6.3 ได้มาซึ่งแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายควบคุมขยะพลาสติกจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ได้อย่างเหมาะสมและเป็นรูปธรรม เพื่อนำมามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้กับมาตรการนโยบายอื่น ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านการควบคุมขยะพลาสติกจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ไปในทิศทางที่ดีขึ้น

2. ผลการวิจัย

2.1 ข้อพิจารณาพื้นฐานและแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 พลาสติก บรรจุภัณฑ์พลาสติก และขยะพลาสติก

คำว่า “พลาสติก” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง สารสังเคราะห์ที่ทำขึ้นมาใช้แทนวัสดุธรรมชาติ ซึ่งบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารมักผลิตจากพอลิโพรพิลีน (PP) พอลิเอทิลีน เทเลฟทาเลท (PET) และพอลิสไตรีน (PS) เป็นต้น² ส่วนคำว่า “ขยะพลาสติก” หมายถึง สิ่งของ ชิ้นส่วน หรือเศษพลาสติกที่ผ่าน

² กระทรวงสาธารณสุข, “ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 435) พ.ศ. 2565 ออกตามความในพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เรื่อง กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุที่ทำจากพลาสติก,” 17 มิถุนายน 2565, 11.

การใช้งานแล้ว และถูกทิ้งไว้กับขยะประเภทอื่นจนกว่าจะนำไปจัดการอย่างถูกต้องและปลอดภัยต่อสุขภาพของมนุษย์ รวมถึงไม่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม

2.1.2 ผลกระทบของขยะพลาสติกที่เกิดจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากขยะพลาสติกจำแนกออกได้ 3 ประการ ได้แก่ (1) กระบวนการระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การฝังกลบทำให้คุณภาพดินเสียจนไม่สามารถใช้ประโยชน์ต่อได้ การเผาในที่โล่งทำให้เกิดควันที่เป็นอันตรายต่อระบบทางเดินหายใจ และการทิ้งขยะพลาสติกลงน้ำทำให้พลาสติกแตกตัวกลายเป็นไมโครพลาสติกที่อาจแทรกซึมเข้ามาในร่างกายและส่งผลเสียต่อสุขภาพในระยะยาวได้ (2) กระบวนการทรัพยากร เนื่องจากการผลิตพลาสติกต้องใช้น้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติมาเป็นส่วนผสม ซึ่งเมื่อมีการผลิตเพิ่มขึ้นย่อมต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้นตามไปด้วย และ (3) กระบวนการงบประมาณในการเก็บรวบรวมขยะพลาสติกที่ไม่ได้รับการคัดแยก ซึ่งประเทศไทยต้องใช้งบประมาณหลายพันล้านบาทต่อปีในการดำเนินการ

2.1.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1) หลักเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy)

เป็นแนวคิดการดำเนินการทางธุรกิจโดยการวางแผนและออกแบบในระบบอุตสาหกรรมใหม่ ให้ความสำคัญกับการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์มากที่สุด เพื่อให้มีทรัพยากรใช้อยู่ต่อไปอีกหลายสิบปี ด้วยวิธีการลดของเสียจากผลิตภัณฑ์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Reuse) หมุนเวียนนำผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วกลับมาใช้ซ้ำ (Recycle) และแปรรูปผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) เพื่อให้คุณค่าในตัวผลิตภัณฑ์ รวมทั้งการสร้างสมดุลในการดึงทรัพยากรธรรมชาติมาใช้งานใหม่ ควบคู่ไปกับการสร้างระบบและการออกแบบที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดผลกระทบภายนอกเชิงลบ เพื่อไม่ให้เป็นภาระเพิ่มภาระในกระบวนการกำจัดขยะจนเกินไป³

2) หลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility)

เป็นแนวคิดที่ให้ผู้ผลิตเพิ่มบทบาทในการจัดการบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ของตนเอง ซึ่งเดิมผู้ผลิตมีบทบาทและหน้าที่ในกระบวนการการผลิตเพียงอย่างเดียว แต่ต่อมาผู้ผลิตต้องเพิ่มบทบาทและหน้าที่ในการเก็บผลิตภัณฑ์ของตนเองกลับมารีไซเคิลด้วย เพื่อให้ผู้ผลิตได้ตระหนักถึงปัญหาของสถานการณ์ขยะที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ของตน และทำให้ผู้ผลิตได้ทราบถึงปริมาณผลิตภัณฑ์ของตนว่าสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้มากน้อยเพียงใด รวมถึงสามารถบริหารและจัดการกับต้นทุนในการรีไซเคิลผลิตภัณฑ์นั้นได้หรือไม่ นอกจากนี้

³ SCG Circular way, “เศรษฐกิจหมุนเวียน – โอกาสใหม่ของธุรกิจเพื่อความยั่งยืน,” 2562, <https://www.scg.com/sustainability/circular-economy/interesting/circular-economy-is-new-chance/>, สืบค้นเมื่อ 18 พฤษภาคม 2565.

ยังมีการกำหนดให้ผู้ผลิตวางแผนการผลิต และปรับปรุงแก้ไขการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่ไม่ทำให้ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมได้รับผลกระทบจากปัญหาขยะผลิตภัณฑ์ในภายหลัง⁴

2.2 มาตราการทางกฎหมายและมาตรการทางนโยบายต่างประเทศ

2.2.1 ประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้ได้มีการตรากฎหมายที่นำแนวคิดและทฤษฎีด้านสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้ ได้แก่ (1) กฎหมาย Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources (APSRR) นำแบบอย่างมาจากหลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต และ (2) กฎหมาย Resource Circulation Act (RCA) นำแบบอย่างมาจากหลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียน อีกทั้งยังมีนโยบายที่ออกตามกฎหมายเหล่านี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการนำมากับการควบคุมขยะพลาสติกในร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ จึงสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1) กฎหมายภายใต้หลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต

ตามกฎหมาย APSRR ได้กำหนดบทบาทให้ผู้ผลิต คือ ผู้ที่ผลิต แปรสภาพรวบรวม และเก็บรักษาทรัพยากรที่รีไซเคิลได้⁵ และกำหนดบทบาทให้ผู้จำหน่ายสินค้าและให้บริการ คือ ผู้ที่ต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริโภค และควบคุมการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วทิ้ง⁶ ดังนั้น ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์จึงมีฐานะเป็นผู้จำหน่าย นอกจากนี้ ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ที่ผลิตบรรจุภัณฑ์สำหรับอาหารที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ย่อมมีฐานะเป็นผู้ผลิตด้วยอีกประการหนึ่ง โดยหน้าที่ของร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ ได้แก่ (1) ไม่ใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่ยากต่อการรีไซเคิล⁷ (2) ไม่แจกบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวทิ้งให้แก่ลูกค้า (3) กำหนดค่ามัดจำบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง และ (4) เก็บรวบรวมขยะเพื่อนำกลับมารีไซเคิลด้วยตนเองหรือให้องค์กรความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตทำหน้าที่แทน⁸

ด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ (1) กำหนดแนวทางการจำแนกประเภท จัดเก็บ และรวบรวมขยะพลาสติก (2) กำหนดมาตรฐานบรรจุภัณฑ์ที่นำกลับมาใช้ใหม่ (3) กำหนดค่าธรรมเนียมบำบัดขยะพลาสติกที่รีไซเคิลยาก (4) กำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การหมุนเวียนทรัพยากร และ (5) อำนวยความสะดวกในการนำกลับมาใช้

⁴ สุจิตรา วาสนาดำรงดี, “หลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility) เครื่องมือในการจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน,” วารสารสิ่งแวดล้อม 24, ฉ. 2 (2563): 2-4.

⁵ Enforcement Decree of the act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources, Article 4.

⁶ Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources, Article 10 (1) 2.

⁷ Ministry of Environment, Graded based on four criteria, “including packaging materials and best,” 2019, <https://shorturl.asia/9twlv>, accessed June 14, 2023.

⁸ Act on the Promotion of Saving and Recycling of Resources, Article 10, 15-2 (1) and 16.

ซ้ำหรือกลับมาใช้ใหม่ และประชาชน มีหน้าที่คัดแยกขยะให้ถูกต้อง หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมีโทษปรับไม่เกิน 3 ล้านบาท

2) กฎหมายภายใต้หลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียน

กฎหมาย RCA ได้กำหนดให้ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ ต้องป้องกันไม่ให้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารกลายเป็นขยะ และร่วมมืออย่างจริงจังกับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับนโยบายที่นำไปสู่สังคมหมุนเวียนทรัพยากร หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่ร้านอาหาร ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ และประชาชน กำหนดแผนแม่บทเพื่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมที่ให้ความสำคัญกับการหมุนเวียนทรัพยากร และจัดทำแผนปฏิบัติการและดำเนินการตามแผนนั้นเพื่อตอบสนองแผนแม่บท⁹ และด้านประชาชน มีหน้าที่การรักษาสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและที่อยู่อาศัยให้สะอาดอยู่เสมอ และต้องร่วมมืออย่างจริงจังกับรัฐบาลและหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับนโยบายของตนในการเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมหมุนเวียนทรัพยากร หากไม่ปฏิบัติตามมีโทษปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท¹⁰

3) นโยบายที่เกี่ยวข้องกับขยะพลาสติกจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์

ประการที่ 1 การทำความตกลงร่วมกันภายใต้กฎหมาย APSRR ระหว่างรัฐบาล ร้านอาหาร และธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ ในการลดที่ขยะใช้ครั้งเดียวทิ้ง ได้แก่ (1) เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากลูกค้าเพิ่มขึ้นเล็กน้อย และมอบคูปองส่วนลดให้แก่ลูกค้าที่นำบรรจุภัณฑ์มาเอง และต้องนำขยะบรรจุภัณฑ์ที่ได้มาไปรีไซเคิล¹¹ (2) ตกลงกับบริษัท Itgreen ที่รับทำความสะอาดภาชนะที่ใช้ซ้ำได้ให้ร่วมกับธุรกิจการส่งอาหารในการเพิ่มทางเลือกให้ลูกค้าเลือกรับอาหารที่ใส่ภาชนะสแตนเลส และลูกค้าสามารถส่งคืนได้โดยสแกนคิวอาร์โค้ดและนำไปวางไว้ ณ จุดที่กำหนดไว้¹² และ (3) ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ออกแบบบรรจุภัณฑ์สำหรับอาหารที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมออกมาจำหน่ายกับร้านอาหารที่เป็นพาร์เนอร์¹³ และ

ประการที่ 2 รัฐบาลได้กำหนดกรอบนโยบายภายใต้กฎหมาย RCA ไว้ โดยการสร้างนโยบาย Plastic Waste Control Plan 2018-2030 มีวัตถุประสงค์เพื่อหมุนเวียนทรัพยากรให้มีการลดของเสียจากพลาสติกให้เหลือน้อยที่สุด และเพิ่มการใช้ซ้ำการนำกลับมา

⁹ Framework Act on Resource Circulation, Article 5, 6, 11 and 12.

¹⁰ Framework Act on Resource Circulation, Article 7 and 36.

¹¹ National Report 2009 The Republic of Korea, “18th-19th Session of The Commission on Sustainable Development (CSD),” (Global Environment Division, Ministry of Environment, 2009), 49-50.

¹² Ministry of Environment, “You can now choose to receive food in reusable containers! Reusable takeout container pilot project launches around Gangnam district of Seoul,” 2021, <https://shorturl.asia/nFzx4>, accessed December 21, 2022.

¹³ The nation Thailand, “Food delivery app operators urged to take action to reduce plastic waste,” 2021, <https://www.nationthailand.com/international/40004396>, accessed January 21, 2023.

ใช้ใหม่แทนการฝังกลบและการเผา และได้สร้างกลยุทธ์ไว้ 3 ประการ¹⁴ ได้แก่ (1) ปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและการบริโภคขึ้นมาใหม่ (2) จัดทำแผนการปรับปรุงระบบการหมุนเวียนทรัพยากรในทุกช่วงวัฏจักร และ (3) เพิ่มความเข้มงวดและขยายความรับผิดชอบของแต่ละภาคส่วน ซึ่งกลยุทธ์ทั้ง 3 ข้อนี้ ได้มีการคาดการณ์ว่าจะบรรลุเป้าหมายในการลดการเกิดขยะพลาสติกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 และเพิ่มอัตราการรีไซเคิลให้มากกว่าร้อยละ 70 ภายในปี ค.ศ. 2030

2.2.2 ประเทศสิงคโปร์

กฎหมาย Resource Sustainability Act 2019 (RSA) ได้นำหลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตมาใช้ควบคู่ไปกับหลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียน กำหนดบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนี้

1) กฎหมายภายใต้หลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต

กฎหมาย RSA ได้กำหนดบทบาทให้ผู้ผลิต คือ บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ ซึ่งผู้ใช้บรรจุภัณฑ์ถือว่าเป็นผู้ผลิต ร้านอาหารและธุรกิจส่งอาหารออนไลน์ซึ่งเป็นผู้ขายถือว่าเป็นผู้ผลิตด้วย โดยหน้าที่ของร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ คือ (1) จัดทะเบียนเป็นผู้ผลิตที่อยู่ภายใต้ควบคุมของหน่วยงาน National Environment Agency (NEA) หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ (2) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประเภทและปริมาณบรรจุภัณฑ์ของตนรายงานต่อหน่วยงาน NEA¹⁵ หากฝ่าฝืนมีโทษเช่นเดียวกับข้อ 1 (3) ต้องดูแลความสะอาดร้านอาหารและบริเวณใกล้เคียงอยู่เสมอ¹⁶ หากฝ่าฝืนครั้งแรกมีโทษปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ และหากฝ่าฝืนครั้งที่ 2 หรือครั้งต่อมา มีโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หากฝ่าฝืนหลายครั้งต่อเนื่องกัน มีโทษปรับอีกไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (4) ต้องจัดหาบรรจุภัณฑ์ที่สามารถใช้ซ้ำได้หรือที่ผ่านการรีไซเคิลแล้วให้ผู้บริโภคแทนบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่ใช้แล้วทิ้ง¹⁷

สำหรับหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องประการอื่น ได้แก่ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ (1) ดูแลด้านการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ส่งเสริมการศึกษาและการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือให้คำแนะนำต่อรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และ (2) กำหนดนโยบาย การกำกับดูแล มาตรการ มาตรฐาน หรือข้อกำหนดประการอื่น¹⁸ และประชาชน

¹⁴ สุจิตรา วาสนาดำรงดี และคณะ, *โครงการศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์เพื่อมุ่งสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน*, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566), 65.

¹⁵ RESOURCE SUSTAINABILITY ACT 2019, Article 9, 8 and 20.

¹⁶ Environmental Public Health Act 1987, Article 39.

¹⁷ The National Environment Agency, “Guidebook on the Mandatory Packaging Reporting,” 2022, <https://shorturl.asia/K1LPL>, 31, accessed June 20, 2023.

¹⁸ วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม, *มาตรการจัดการขยะพลาสติกในสิงคโปร์*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ม.ป.ป.), 3-4.

มีหน้าที่ทำให้ที่อยู่อาศัยและพื้นที่ใกล้เคียงมีความสะอาดอยู่เสมอ และต้องทิ้งขยะตามประเภท ในบริเวณที่กำหนดไว้ หากฝ่าฝืนมีโทษปรับ 2,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ในครั้งแรก ไม่เกิน 4,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ในครั้งที่ 2 และไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ในครั้งที่ 3 หากมีครั้งต่อไปอีก จะถูกสั่งให้ต้องทำความสะอาดในพื้นที่สาธารณะตามที่ศาลกำหนดเป็นระยะเวลา 12 ชั่วโมง¹⁹

2) กฎหมายภายใต้หลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียน

ได้กำหนดให้ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์มีหน้าที่จัดทำ แผนงานตามแนวคิด 3Rs (Reduce, Reuse และ Recycle) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตนตั้งขึ้น เอง และส่งแผนงานดังกล่าวไปยังหน่วยงาน NEA²⁰ หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ ในการกระทำความผิดครั้งแรกและโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับการกระทำความผิดครั้งที่ 2 หรือครั้งต่อมา หากกระทำความผิดหลายครั้งต่อเนื่องกัน ต้องระวางโทษปรับอีกไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ ในทุกวันหรือบางส่วนของวันที่ความผิด ยังคงดำเนินต่อไปหลังจากการตัดสินลงโทษครั้งที่สองหรือครั้งต่อมา

3) นโยบายที่เกี่ยวข้องกับขยะพลาสติกจากธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์

ประการที่ 1 กองทุนสัตว์ป่าโลกสากล (World Wide Fund for Nature) ของประเทศสิงคโปร์ร่วมมือกับธุรกิจส่งอาหารออนไลน์ในโครงการ Plastic ACTion เพื่อตอบสนองกฎหมายในการลดปริมาณขยะพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งและนำหลักเรื่อง เศรษฐกิจหมุนเวียนมาปรับใช้ โดยการปรับแพลตฟอร์มให้ไม่มีการแจกช้อนและส้อมพลาสติก เมื่อมีการสั่งซื้ออาหารเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ²¹ และ

ประการที่ 2 ต่อยอดจากโครงการ Plastic ACTion สนับสนุนให้ธุรกิจการ ส่งอาหารออนไลน์ออกแบบหรือจัดหาบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและสามารถย่อยสลายได้ตามธรรมชาติ ออกมาจำหน่ายแก่ร้านอาหารที่เป็นพาร์ทเนอร์ เพื่อเพิ่มความได้เปรียบ ในการแข่งขันทางการค้า และเพิ่มทางเลือกให้ร้านอาหารมีส่วนร่วมในการช่วยรับผิดชอบต่อ สิ่งแวดล้อมได้²²

2.2.3 สหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปได้นำหลักการความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตมาใช้ควบคู่ไปกับ หลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียนมาปรับใช้กับกฎหมาย DIRECTIVE (EU) 2019/904 มาเป็น เวลานาน และยังมีกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมอีกหลายฉบับปรากฏขึ้นหลังจากนั้น เช่น

¹⁹ Environmental Public Health Act 1987, Article 6, 12 and 21.

²⁰ RESOURCE SUSTAINABILITY ACT 2019, Article 22 and 21.

²¹ Stefanie BEITIEN, “Reducing Single-Use Plastics in Food Delivery and Takeaway,” Paper presented at Rethinking Plastics – Circular Economy Solutions to Marine Litter, (Bonn and Eschborn, Germany, July 30, 2020), 18-19.

²² World Wide Fund for Nature (Singapore), “New commitment by food delivery industry saves 1 million pieces of plastic utensils a week,” 2019, <https://www.wwf.sg/new-commitment-by-food-delivery-industry-saves-1-million-pieces-of-plastic-utensils-a-week/>, accessed April 14, 2023,

Directive 94/62/EC และ Directive (EU) 2018/852 ซึ่งข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกในร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์มีดังนี้

1) กฎหมายภายใต้หลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต

Directive (EU) 2019/904 ได้กำหนดไว้ว่า ผู้ผลิต หมายถึง ผู้ที่ผลิตบรรจุภัณฑ์ จำหน่าย หรือนำเข้าอย่างมีอาชีพร หรือจำหน่ายในประเทศสมาชิกอื่นโดยตรงกับครัวเรือน หรือผู้ซื้อที่ไม่ใช่ครัวเรือน²³ ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ย่อมเป็นผู้ผลิต แต่หน้าที่ตามบทบัญนี้ไม่ได้มีการกำหนดไว้โดยตรง จึงได้นำกฎหมายของประเทศเยอรมนีมาเป็นตัวอย่าง ซึ่งมีหน้าที่ (1) ป้องกันไม่ให้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์สำหรับอาหารกลายเป็นขยะ (2) เก็บรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์สำหรับอาหารที่ตนจำหน่ายไปกลับมาใช้ซ้ำหรือนำมาใช้ใหม่²⁴ (3) ควบคุมการจำหน่ายบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง (4) ผู้ผลิตต้องเข้าร่วมกับองค์กรความรับผิดชอบของผู้ผลิต เพื่อให้องค์กรเก็บรวบรวมขยะมารีไซเคิลแทนตน²⁵ (5) เก็บเงินมัดจำอย่างน้อย 0.25 ยูโร และให้ข้อมูลเกี่ยวกับระบบมัดจำ-คืนเงิน และ (6) ผู้จำหน่ายที่ไม่จำหน่ายบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ที่สามารถใช้ซ้ำได้ หรือไม่แจ้งให้ลูกค้าทราบถึงระบบมัดจำ-คืนเงิน มีโทษปรับไม่เกิน 10,000 ยูโร

สำหรับหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องประการอื่น ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ²⁶ รัฐบาลส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดกฎหมายมาบังคับใช้ให้ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายรับผิดชอบต่อบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ของตน ด้านหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ประเภทอื่นที่ไม่สามารถใช้ซ้ำหรือนำกลับมาใช้ใหม่ได้ แยกต่างหากจากผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และองค์กรเอกชน และประชาชนมีหน้าที่คัดแยกขยะตามประเภทให้ถูกต้อง หากไม่ปฏิบัติตามมีโทษปรับประมาณ 10 ยูโร ถึง 100 ยูโร ขึ้นอยู่กับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละพื้นที่เป็นผู้กำหนด²⁷

2) กฎหมายภายใต้หลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียน

DIRECTIVE (EU) 2019/904 ได้มีการกำหนดเป้าหมายในการนำขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกรีไซเคิล เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าภายในปี ค.ศ. 2030 บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกทั้งหมดที่ออกจำหน่ายจะสามารถนำรีไซเคิลได้ง่าย โดยวิธีการ (1) การลดการใช้ต้องบรรลุเป้าหมายภายในปี ค.ศ. 2026 (2) จัดระบบการคัดแยกขยะตามประเภท โดยภายในปี ค.ศ. 2025 ต้องเก็บรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกแบบ

²³ Directive (EU) 2019/904, Article 1, 2 and 3 (11).

²⁴ Directive 94/62/EC, Article 3 and 7.

²⁵ DIRECTIVE (EU) 2019/904, Article 5 and 8 paragraph 2 and 3.

²⁶ ณัฏฐ์ พงษ์ภักดี, “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์เพื่อการขนส่งจากการซื้อขายสินค้าออนไลน์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), 71-72.

²⁷ พัชรินทร์ รักพงษ์ไทย, “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการนำขยะมูลฝอยจากครัวเรือนประเภทพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ (Recycle),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), 42.

ใช้ครั้งเดียวทิ้งให้ได้ถึงร้อยละ 77 และภายในปี ค.ศ. 2029 ต้องเก็บรวบรวมให้ได้ถึงร้อยละ 90²⁸ (3) ส่งเสริมการกระจายการใช้บรรจุภัณฑ์ที่สามารถใช้ซ้ำได้และได้มีการวางจำหน่ายในท้องตลาดแล้วในลักษณะที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ (4) นำบรรจุภัณฑ์พลาสติกกลับคืนมารีไซเคิล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ภายในวันที่ 31 ธันวาคม ปี ค.ศ. 2025 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 55 ภายในวันที่ 31 ธันวาคม ปี ค.ศ. 2030²⁹

2.3 กฎหมายและนโยบายของประเทศไทย

2.3.1 กฎหมายควบคุมขยะพลาสติก ณ ต้นทาง

1) พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ผู้ผลิตต้องผลิตบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์สำหรับอาหารให้ได้มาตรฐานและคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ใช้เป็นสำคัญ ภายใต้มาตรา 15 กล่าวคือ (1) ต้องผลิตตามชนิดพลาสติกใน (มอก.) เลขที่ 655 เล่ม 1 ถึง เล่ม 3 (2) บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกใส่อาหารที่สลายตัวได้แบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง ต้องผลิตตามชนิดพลาสติกใน (มอก.) เลขที่ 2884 เล่ม 1-2560³⁰ และ (3) บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารทุกชนิดต้องมีสัญลักษณ์และหมายเลขที่จำแนกตามชนิดของพลาสติก ตามที่กำหนดไว้ใน (มอก.) เลขที่ 1310-2538³¹

2) พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

ผู้ผลิตต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเรื่องคุณภาพ มาตรฐาน การใช้งาน และการใช้งานภาชนะบรรจุอาหารที่ปรากฏอยู่ในประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 435 พ.ศ. 2565 ภายใต้มาตรา 5 ประกอบมาตรา 6 (6) กล่าวคือ ต้องมีความสะอาด ไม่มีสารอันตรายที่อาจแพร่กระจายลงในอาหารจนกระทบต่อสุขภาพหรืออาหารเน่าเสีย นอกจากนี้ ภาชนะบรรจุอาหารในที่นี้ หมายถึง ภาชนะที่ทำจากพลาสติกที่ยังไม่ผ่านการใช้งาน หรือเป็นพลาสติกที่ผ่านการรีไซเคิลมาแล้วก็ได้³²

²⁸ DIRECTIVE (EU) 2019/904, Article 6, 4 and 9.

²⁹ Directive (EU) 2018/852, Article 1 (4) 1 and 6a.

³⁰ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม, “ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 5173 (พ.ศ.2562) ออกตามความในพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 เรื่อง กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมภาชนะและเครื่องใช้พลาสติกสลายตัวได้แบบใช้ครั้งเดียวสำหรับอาหาร เล่ม 1 พอลิแล็กติกแอซิด มาตรฐานเลขที่ มอก. 2884 เล่ม 1-2560,” 14 พฤษภาคม 2562, 50.

³¹ กรมควบคุมมลพิษ, “ประกาศกรมควบคุมมลพิษ เรื่อง คุณลักษณะพิเศษพลาสติกที่เหมาะสมในการนำไปรีไซเคิล พ.ศ. 2565,” 2 สิงหาคม 2565, 1.

³² กระทรวงสาธารณสุข, ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 435) พ.ศ. 2565 ออกตามความพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 เรื่อง การกำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุที่ทำจากพลาสติก, 17 มิถุนายน 2565, 11.

3) พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้น รัษฎากร (ฉบับที่ 749)

ร้านอาหารที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีค่าใช้จ่ายในการซื้อบรรจุภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็น จำนวนร้อยละ 25 ของรายจ่ายในส่วนนี้ แต่ต้องเป็นการซื้อจากโรงงานที่ร้านอาหารได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มโดยมีหนังสือรับรองการผลิตผลิตภัณฑ์จากสำนักงานเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมเป็นการเฉพาะ

2.3.2 กฎหมายควบคุมขยะพลาสติก ณ ปลายทาง

1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและกำกับดูแลอนามัยด้าน สิ่งแวดล้อมของประชาชนเป็นสำคัญ จึงได้กำหนดหน้าที่และวิธีการกำจัดขยะมูลฝอยไว้ดังนี้ (1) มาตรา 18 ประกอบมาตรา 19 ผู้ที่มีอำนาจในการควบคุมและจัดการขยะ ได้แก่ เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นและเอกชนที่ทำหน้าที่แทน และ (2) มาตรา 20 มีหน้าที่จัดตั้งถังขยะในพื้นที่สาธารณะ เก็บรวบรวมขยะมูลฝอยอย่างถูกสุขลักษณะ กำหนดค่าธรรมเนียมในการให้บริการเก็บ ขน หรือกำจัดขยะ และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน ขยะเพื่อให้เอกชน ปฏิบัติตาม

2) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. 2535

จากความในมาตรา 34/1 ราชการส่วนท้องถิ่น คือ ผู้มีหน้าที่เก็บ ขน หรือ กำจัดขยะมูลฝอย ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบอำนาจให้เอกชนทำหน้าที่แทนตนได้ ซึ่งเอกชน สามารถนำขยะไปหาประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ประการอื่นได้เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ราชการส่วนท้องถิ่นและเอกชนต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ กระทรวงมหาดไทยกำหนด³³ เช่น (1) สร้างความรับรู้ ความเข้าใจ และจิตสำนึกให้ประชาชน ในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการลดปริมาณและคัดแยกมูลฝอย หรือ (2) จัดตั้งถังขยะให้เพียงพอและ เหมาะสมกับประเภทและปริมาณของขยะ เป็นต้น และตามความในมาตรา 34/3 ราชการส่วน ท้องถิ่นยังมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งถังขยะ วิธีการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดขยะ หรือกำหนดค่าธรรมเนียมในการให้บริการด้วย นอกจากนี้ ประชาชนที่ทิ้งขยะลงบนพื้นที่ สาธารณะ มีโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท ตามความในมาตรา 54

³³ กระทรวงมหาดไทย, ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560, 1 พฤศจิกายน 2560, 2.

2.3.3 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมขยะพลาสติก

1) แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565-2570)³⁴

แผนปฏิบัติการนี้ได้กำหนดมาตรการไว้ ได้แก่ (1) สนับสนุนให้ผู้ผลิตออกแบบและผลิตบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการกำหนดประเภทพลาสติกที่รีไซเคิลยาก (2) สนับสนุนการจัดการขยะแบบรวมกลุ่มพื้นที่ และสร้างแรงจูงใจให้องค์กรเอกชนเข้าร่วมดำเนินการ และ (3) สนับสนุนให้ผู้ผลิตใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกที่มีส่วนผสมของเม็ดพลาสติกที่ผ่านการรีไซเคิลแล้ว

2) แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะพลาสติก ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566-2570)³⁵

แผนปฏิบัติการนี้ได้กำหนดมาตรการไว้ ได้แก่ (1) สนับสนุนให้ผู้ผลิตผลิตบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (2) รมรณคให้ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ลดการใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกให้ได้มากที่สุด และ (3) สนับสนุนการนำบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกมาใช้ซ้ำหรือมารีไซเคิล

3) บันทึกความร่วมมือ Food Delivery วิถีใหม่ ใส่ใจสิ่งแวดล้อม³⁶

เป็นนโยบายที่หน่วยงานของรัฐ ร้านอาหาร ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ ทำความตกลงร่วมกัน โดยกำหนดให้ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ปรับแพลตฟอร์มให้มีตัวเลือกรับหรือไม่รับช้อนส้อมพลาสติกได้ด้วยตนเอง และสนับสนุนให้ร้านอาหารเข้าร่วมโครงการใช้บรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

2.4 ตารางสรุปบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตามกฎหมาย และนโยบายของต่างประเทศและประเทศไทย

ตาราง 2.1 กฎหมายและนโยบายของประเทศเกาหลีใต้

กฎหมายและนโยบาย	บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
1. กฎหมาย APSRR ร้านอาหาร	1) ไม่ใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกที่รีไซเคิลยาก

³⁴ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ, แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565-2570), (กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, 2566), 5-(7-16).

³⁵ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ, แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะพลาสติก ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566-2570), (กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, 2566), 34-39.

³⁶ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ, “ทส. จับมือ Platform ร่วมลงนามบันทึกความร่วมมือ “Food Delivery วิถีใหม่ ใส่ใจสิ่งแวดล้อม”, 2563, https://www.pcd.go.th/pcd_news/8460, สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2565.

ตาราง 2.1 (ต่อ)

กฎหมายและนโยบาย	บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
ร้านอาหาร	2) ไม่แจกบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ครั้งเดียวทิ้งให้แก่ลูกค้า 3) กำหนดค่ามัดจำบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง 4) รวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์พลาสติกเพื่อนำกลับมารีไซเคิล
ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์	1) ไม่แจกผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่ใช้แล้วทิ้ง 2) รวบรวมขยะพลาสติกกลับมารีไซเคิล 3) ห้ามผลิตบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่รีไซเคิลยาก 4) จ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อการบำบัด หากต้องดำเนินการตามข้อ 3
หน่วยงานของรัฐ	1) กำหนดแนวทางการจำแนกประเภท จัดเก็บ และรวบรวม 2) กำหนดมาตรฐานบรรจุภัณฑ์ที่นำกลับมาใช้ใหม่ 3) กำหนดค่าธรรมเนียมบำบัดขยะพลาสติกที่รีไซเคิลยาก 4) กำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การหมุนเวียนทรัพยากร 5) อำนาจความสะดวกในการนำกลับมาใช้ซ้ำหรือกลับมาใช้ใหม่
ประชาชน	คัดแยกขยะให้ถูกต้องตามประเภทของถังขยะ
2. กฎหมาย RCA	
ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์	1) ป้องกันไม่ให้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกกลายเป็นขยะ 2) ร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในนโยบายการหมุนเวียนทรัพยากร
หน่วยงานของรัฐ	1) กำหนดหน้าที่เรื่องการหมุนเวียนทรัพยากรให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง 2) กำหนดแผนแม่บทที่ให้ความสำคัญกับการหมุนเวียนทรัพยากร 3) จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อตอบสนองแผนแม่บท
ประชาชน	1) รักษาสภาพแวดล้อมและที่อยู่อาศัยให้สะอาดอยู่เสมอ 2) ร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในนโยบายการหมุนเวียนทรัพยากร
3. นโยบาย	
ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์	ทำความเข้าใจเพื่อลดขยะที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง เช่น เพิ่มทางเลือกให้ลูกค้าเลือกใช้ภาชนะสแตนเลสใส่อาหารได้
หน่วยงานของรัฐ	กำหนดกรอบนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ เช่น ปรับปรุงโครงสร้างการผลิต

ตาราง 2.2 กฎหมายและนโยบายของประเทศสิงคโปร์

กฎหมายและนโยบาย	บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
1. กฎหมาย RSA	
ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์	1) จัดทะเบียนเป็นผู้ผลิตที่อยู่ในการควบคุมโดยหน่วยงาน NEA 2) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์และรายงานหน่วยงาน NEA 3) จัดทำแผนงาน 3Rs และรายงานหน่วยงาน NEA 4) ต้องทำให้ร้านอาหารและบริเวณใกล้เคียงสะอาดอยู่เสมอ 5) ต้องจัดหาบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมให้ผู้บริโภค
หน่วยงานของรัฐ	1) กำกับดูแลการใช้เคลือบและส่งเสริมเรื่องสิ่งแวดล้อม 2) กำหนดนโยบาย ควบคุมผู้ผลิต หรือวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ
ประชาชน	คัดแยกขยะและต้องทำให้บริเวณที่อยู่อาศัยสะอาดอยู่เสมอ
2. นโยบาย	
ร้านอาหาร	1) ร่วมมือกับธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ไม่ใช้ชิ้นส่วนพลาสติก 2) สนับสนุนการใช้บรรจุภัณฑ์ใส่อาหารที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์	1) ปรับปรุงแพลตฟอร์มให้ไม่แจกชิ้นส่วนพลาสติกโดยอัตโนมัติ 2) ออกแบบบรรจุภัณฑ์ใส่อาหารที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ตาราง 2.3 กฎหมายของสหภาพยุโรป

กฎหมาย (ตัวอย่าง เยอรมนี)	บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
1. Directive 94/62/EC	
ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์	1) ป้องกันการเกิดขยะบรรจุภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหาร 2) เก็บรวบรวมขยะของตนและแจ้งลูกค้าเรื่องเหตุการณ์การส่งคืน
2. Directive (EU) 2019/ 904	
ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์	ควบคุมการจำหน่ายบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง และที่มีส่วนผสมของ oxo-degradable plastic
3. กฎหมาย VerpackG	
ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์	1) ลงทะเบียนเป็นผู้ผลิตและชำระค่าธรรมเนียมให้องค์กร PRO 2) คิดเงินมัดจำบรรจุภัณฑ์เครื่องดื่มที่ใช้แล้วทิ้งเล็กน้อยกับลูกค้า

ตาราง 2.3 (ต่อ)

กฎหมาย (ตัวอย่าง เยอรมนี)	บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
หน่วยงานของรัฐ	1) รัฐบาลส่วนกลาง กำหนดให้ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์รับผิดชอบต่อบรรจุภัณฑ์ของตนตลอดวงจร 2) หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น จัดการขยะประเภทอื่นที่นำกลับมารีไซเคิลไม่ได้
4. กฎหมาย KrWG ประชาชน	ต้องคัดแยกขยะตามประเภทให้ถูกต้อง

ตาราง 2.4 กฎหมายและนโยบายของประเทศไทย

กฎหมายและนโยบาย	บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
1. พ.ร.บ. มาตรฐาน ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ร.ม พ.ศ. 2511	
ผู้ผลิต	1) ผลิตบรรจุภัณฑ์พลาสติกตามมอก. 655 เล่ม 1 ถึง เล่ม 3 2) ผลิตบรรจุภัณฑ์ที่สลายตัวได้ตามมอก. 2884 เล่ม 1-2560 3) บรรจุภัณฑ์ต้องแสดงสัญลักษณ์และหมายเลขที่ชัดเจน
หน่วยงานของรัฐ	กำหนด แก๊ซ และยกเลิกมาตรฐานบรรจุภัณฑ์พลาสติก
2. พ.ร.บ. อาหาร พ.ศ. 2522	
ผู้ผลิต	ผลิตภาชนะบรรจุอาหารที่สะอาดและปลอดภัยต่อสุขภาพ
3. พ.ร.ฎ.ออกตามความ ในประมวลรัษฎากร (ฉ. 749) พ.ศ. 2565	ร้านอาหารที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้
ร้านอาหาร	นิติบุคคลเป็นจำนวนร้อยละ 25 หากมีค่าใช้จ่ายในการซื้อบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ
4. แผนปฏิบัติการด้าน การจัดการขยะ พลาสติก ระยะที่ 2	
ร้านอาหารและธุรกิจ การส่งอาหารออนไลน์	สร้างความร่วมมือกันในการสนับสนุนการลดขยะพลาสติก

ตาราง 2.4 (ต่อ)

กฎหมายและนโยบาย	บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
5. บันทึกร่วมมือ Food Delivery วิธีใหม่ ใส่ใจสิ่งแวดล้อม	
ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์	เข้าร่วมโครงการใช้บรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและเพิ่มทางเลือกให้ลูกค้ารับหรือไม่รับช้อนส้อมพลาสติกด้วยตนเอง
6. พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	
หน่วยงานของรัฐ	การเก็บ ขน หรือกำจัดขยะมูลฝอยตามเขตพื้นที่ของตน
7. พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	
หน่วยงานของรัฐ	กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดขยะมูลฝอย และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการ
ประชาชน	1) ห้ามทิ้งขยะมูลฝอยนอกถังขยะที่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งไว้ให้ 2) ห้ามทิ้งขยะมูลฝอยลงบนที่สาธารณะ

3. สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุป

ปัญหาขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน มีสาเหตุหลักมาจากการดำเนินกิจการของร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ที่ยังไม่ได้รับการควบคุมอย่างเป็นระบบที่ชัดเจน ทำให้มีการศึกษากฎหมายและนโยบายของไทยควบคู่ไปกับกฎหมายและนโยบายของประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ และสหภาพยุโรปที่ได้นำหลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียนและหลักการความรับผิดชอบต่อเพิ่มขึ้นของผู้ผลิตมาปรับใช้ในการเพิ่มบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดให้รู้จักความคุ้มค่าในการหมุนเวียนทรัพยากร และพบว่าประเทศไทยยังขาดกฎหมายที่เข้ามาควบคุมขยะพลาสติกตั้งแต่การจำหน่าย การใช้ ไปจนถึงการคัดแยกก่อนทิ้ง นอกจากนี้ กฎหมายบางประการของ

ประเทศไทยที่มีอยู่ยังพบปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถลดปริมาณขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกได้อย่างจริงจัง เช่น การจัดการขยะมูลฝอยแต่ฝ่ายเดียวของรัฐ หรือการสร้างแรงผลักดันให้ประชาชนคัดแยกขยะก่อนทิ้ง ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงวิเคราะห์และเสนอแนวทางให้ได้มาซึ่งพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่ควบคุมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่เหมาะสมกับประเทศไทยให้ได้มากที่สุด

3.2 อภิปรายผล

จากการศึกษากฎหมายและนโยบายของประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหาร พบว่า

1) ขั้นตอนการผลิต ได้ให้ความสำคัญกับมาตรฐานและความปลอดภัยของผู้ใช้เป็นหลัก ทว่ายังขาดความรับผิดชอบต่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมภายหลังการผลิต ผู้เขียนจึงถอดบทเรียนจากกฎหมาย APSRR ประเทศเกาหลีใต้ที่กำหนดให้ผู้ผลิตห้ามผลิตและใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่ยากต่อการรีไซเคิล กฎหมาย RSA ประเทศสิงคโปร์ที่กำหนดให้ผู้ผลิตต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณการผลิตต่อหน่วยงาน NEA และ Directive 2019/904 สหภาพยุโรปที่กำหนดให้ผู้ผลิตต้องป้องกันการเกิดขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติก เช่น ออกแบบบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ที่ใช้ซ้ำได้หรือรีไซเคิลได้

2) ขั้นตอนการใช้ ได้กำหนดนโยบายที่ส่งเสริมให้ช่วยกันลดการใช้ให้ได้มากที่สุด ทว่านโยบายเหล่านี้ไม่ได้มีสภาพบังคับที่สามารถทำให้ปริมาณขยะเปลี่ยนไปในทิศทางที่ดีขึ้นได้ ผู้เขียนจึงถอดบทเรียนจากกฎหมาย APSRR กฎหมาย RSA และกฎหมาย VerpackG ประเทศเยอรมนีที่ไม่แจกบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งให้แก่ลูกค้า แต่จะใช้วิธีการอื่น เช่น หาสารบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมให้แทน หรือใช้ระบบมัดจำ-คืนเงินกับลูกค้า เพื่อกระตุ้นให้การใช้ซ้ำและรีไซเคิลมากขึ้น และ

3) ขั้นตอนการทิ้ง ส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นแต่เพียงฝ่ายเดียวในการรวบรวมและกำจัดขยะ ทำให้เกิดปัญหาการจัดการและดูแลในแต่ละพื้นที่ได้อย่างไม่ทั่วถึง ผู้เขียนจึงถอดบทเรียนจากกฎหมาย APSRR กฎหมาย RSA และ Directive 94/62/EC สหภาพยุโรปที่ผู้ผลิตต้องเข้าร่วมกับองค์กรความรับผิดชอบของผู้ผลิต ให้องค์กรทำหน้าที่เก็บรวบรวมขยะพลาสติกกลับมารีไซเคิลแทนเพื่อแบ่งเบาภาระราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ กฎหมาย RCA ประเทศเกาหลีใต้ กฎหมาย RSA และ Directive 2019/904 EC ยังได้จัดทำแผนงานกำหนดเป้าหมายในการนำขยะพลาสติกกลับมารีไซเคิล ปรับใช้ควบคู่กับกฎหมายในขั้นตอนการใช้และการทิ้ง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ให้ได้มากที่สุด

3.3 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนขอเสนอแนวทางแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายในการควบคุมขยะพลาสติกที่เกิดจากร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ โดยจำแนกออกเป็นสองระยะ คือ 1. ระยะสั้น และ 2. ระยะยาว ดังนี้

3.3.1 กฎหมายระยะสั้น

ระยะนี้จะกล่าวถึงการนำกฎหมายไทยที่มีอยู่มาปรับใช้ระหว่างระยะยาวบังคับใช้ได้แก่

1) ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำหนดมาตรฐานภาชนะและเครื่องใช้สำหรับอาหารฉบับใหม่ ด้วยอำนาจในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 กำหนดเพิ่มเติมให้ผู้ผลิตต้อง (1) ผลิตบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่ไม่รีไซเคิลยาก (2) ผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ผ่านการรีไซเคิลแล้ว ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม และ (3) กำหนดสัญลักษณ์บนบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่ผ่านการรีไซเคิลแล้วเป็นการเฉพาะ และต้องมีความชัดเจน อ่านได้ง่าย

2) แก้ไขประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดการขยะมูลฝอย พ.ศ. 2560 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีถังขยะให้เพียงพอและเหมาะสมกับประเภท ปริมาณของขยะมูลฝอย นอกจากนี้ ให้มีการเสริมสร้างความรู้และความเข้าใจในเรื่องสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหาร วิธีการคัดแยกขยะอย่างถูกต้องและถูกหลักอนามัย รวมทั้งประโยชน์ของบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกใช้ซ้ำได้หรือสามารถย่อยสลายได้ตามชีวภาพให้แก่ประชาชน ภายใต้ความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 34/1 วรรคสอง วรรคสามและวรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

3.3.2 กฎหมายระยะยาว

ระยะนี้กล่าวถึงการตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่น่าหลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิตและหลักเรื่องเศรษฐกิจหมุนเวียน ประกอบกับกฎหมายและนโยบายของประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ และสหภาพยุโรปมากำหนดบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของร้านอาหาร ธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารอย่างเหมาะสมและเป็นระบบ ได้แก่

1) กฎหมายตามหลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต

1.1) กำหนดให้ร้านอาหารและธุรกิจการส่งอาหารออนไลน์ คือ “ผู้จำหน่าย” แต่ในกรณีที่ธุรกิจส่งอาหารออนไลน์ผลิตบรรจุภัณฑ์สำหรับอาหารออกจำหน่ายให้แก่ร้านอาหารเป็นการเฉพาะจะมีบทบาทเป็น “ผู้ผลิต” ด้วยอีกประการหนึ่ง อย่างไรก็ตามธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการผลิตบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่มีขนาดเล็ก จะได้รับการยกเว้นให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบบางประการเท่านั้น เพื่อลดภาระในการดำเนินการให้แก่ธุรกิจขนาดเล็กนี้

1.2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือรัฐมนตรีอื่นที่ได้รับการแต่งตั้ง มีอำนาจ (1) กำหนดให้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารอยู่ในการควบคุมของประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 435) พ.ศ. 2565 (2)

การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อการบำบัดบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกมีส่วนผสมอันตรายหรือใช้ระบบมัดจำ-คืนเงินเพื่อควบคุมปริมาณขยะ (3) ห้ามผลิตหรือใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่รีไซเคิลยาก (4) กำหนดหลักเกณฑ์การติดสัญลักษณ์บนบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารตามมอก. เลขที่ 1310-2538 (5) เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการลดการใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหาร (6) กำกับดูแลองค์การความรับผิดชอบของผู้ผลิตให้ทำหน้าที่เก็บเงินสมทบมาเป็นต้นทุนในการเก็บรวบรวมบำบัด กำจัด และส่งไปยังโรงงานรีไซเคิลแทนผู้ผลิตและผู้จำหน่าย อย่างไรก็ตาม มาตรการทั้งหมด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียในทุกภาคส่วน เพื่อนำความคิดเห็นดังกล่าวมาพิจารณาปรับปรุงข้อกำหนดให้เป็นไปตามความเหมาะสมก่อนออกประกาศกำหนด

1.3) หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ผลิตและผู้ใช้ แบ่งออกเป็น (1) ผู้ผลิตมีหน้าที่ ได้แก่ จดทะเบียนเป็นผู้ผลิตที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยกรมควบคุมมลพิษ ชำระเงินสมทบให้แก่องค์การความรับผิดชอบของผู้ผลิต ดำเนินการลดการใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหาร และใช้ระบบมัดจำ-คืนเงินในการควบคุมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหาร และ (2) ผู้จำหน่ายมีหน้าที่ ได้แก่ จดทะเบียนเป็นผู้จำหน่ายที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยกรมควบคุมมลพิษ ชำระเงินสมทบให้แก่องค์การความรับผิดชอบของผู้ผลิตก่อนวางสินค้าจำหน่าย หลีกเลี่ยงการใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่ไม่ผ่านมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ส่งเสริมการใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ใช้ระบบมัดจำ-คืนเงินกับลูกค้า และแจ้งข้อมูลให้ลูกค้าทราบถึงข้อมูลระบบมัดจำ-คืนเงิน รวมถึงแจ้งข้อมูลเรื่องสัญลักษณ์บนบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่ผ่านการรีไซเคิลแล้ว

1.4) หน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนกลาง แบ่งออกเป็น (1) หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่เก็บรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารและคัดแยกออกจากขยะประเภทอื่น จัดหาถังขยะตามประเภทให้ครบถ้วนและเพียงพอ ทำความตกลงกับองค์การความรับผิดชอบของผู้ผลิตในการควบคุมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่อยู่ภายนอกระบบ กำหนดให้ผู้มีอาชีพเก็บรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ (ชาเล้ง) ขึ้นทะเบียนและรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษในเขตพื้นที่ของตนเป็นประจำทุกปี และ (2) ราชการส่วนกลาง มีหน้าที่ติดตามและตรวจสอบสถานที่ตั้งและการดำเนินงานของผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้มีอาชีพเก็บรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ และองค์การความรับผิดชอบของผู้ผลิต กำหนดแนวทางในการจำแนกประเภท จัดเก็บ และรวบรวมขยะพลาสติกประเภทบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์สำหรับอาหาร รวมถึงกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อช่วยเหลือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด เช่น โครงการเงินอุดหนุนสำหรับการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่าย

1.5) หน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชน ได้แก่ คัดแยกขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารออกจากขยะมูลฝอยประเภทอื่น และร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างจริงจัง เพื่อการลดการเกิดขยะพลาสติกทั้งประเภทบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์สำหรับอาหารและประเภทอื่น ณ ขั้นตอนการบริโภคก่อนทิ้งและหลังทิ้งขยะพลาสติก

1.6) บทลงโทษ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษหรือเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำกับ ดูแล สอบสวน หรือกำหนดโทษให้แก่ผู้ที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่ (1) บุคคลใดดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษปรับทางพินัยไม่เกิน 100,000 บาท เช่น ผลิต จำหน่าย หรือใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารที่ไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 435) ไม่จ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อการบำบัดบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกที่มีส่วนผสมอันตราย หรือไม่คืนเงินค้ำมัดจำให้แก่ผู้บริโภค (2) ผู้ผลิตที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ ต้องระวางโทษปรับทางพินัยไม่เกิน 200,000 บาท ในการกระทำความผิดครั้งแรก และโทษปรับไม่เกิน 300,000 บาท สำหรับการกระทำความผิดครั้งที่ 2 หรือครั้งต่อมา หากกระทำความผิดหลายครั้งต่อเนื่องกัน ต้องระวางโทษปรับอีกไม่เกิน 300,000 บาท (3) ผู้จำหน่ายที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ ต้องระวางโทษปรับทางพินัยไม่เกิน 50,000 บาท และปรับรายวันไม่เกินวันละ 3,000 บาท จนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง และ (4) ผู้ใดที่ไม่คัดแยกขยะบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกสำหรับอาหารออกจากขยะประเภทอื่น มีโทษปรับทางพินัยไม่เกิน 5,000 บาท หากฝ่าฝืนเกิน 3 ครั้ง ต้องชำระค่าปรับตามจำนวนครั้งที่ฝ่าฝืนและทำความสะอาดในพื้นที่สาธารณะตามสถานที่และระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนด

2) มาตรการทางกฎหมายตามหลักเศรษฐกิจหมุนเวียน

2.1) กำหนดแผนแม่บทเพื่อการหมุนเวียนบรรจุภัณฑ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมให้ผู้ใช้บรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์พลาสติกเห็นความสำคัญในการลดการใช้ การซ้ำ และการนำกลับมาแปรใช้ใหม่อย่างคุ้มค่าให้ได้มากที่สุด และจำแนกบทบาทหน้าที่ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียอย่างทั่วถึง รวมทั้งการคำนวณค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในระหว่างการค้าและการตามแผนแม่บท ตลอดจนแผนการรักษาความปลอดภัยทางการเงิน

2.2) บทลงโทษ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษหรือเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำกับ ดูแล สอบสวน หรือกำหนดโทษให้บุคคล ธุรกิจเอกชน หรือองค์กรใดที่ไม่ปฏิบัติตามแผนแม่บทเพื่อการหมุนเวียนบรรจุภัณฑ์ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษปรับทางพินัยไม่เกิน 30,000 บาท

บรรณานุกรม

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรมควบคุมมลพิษ. “ทส. จับมือ Platform ร่วมลงนามบันทึกความร่วมมือ “Food Delivery วิถีใหม่ ใส่ใจสิ่งแวดล้อม”.” 2563. https://www.pcd.go.th/pcd_news/8460. สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2565.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรมควบคุมมลพิษ. แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565-2570). กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ. 2566.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรมควบคุมมลพิษ. แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะพลาสติก ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566-2570). กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ. 2566.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรมควบคุมมลพิษ. รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2563. กรุงเทพฯ: บริษัท สโตร์ครีเอทีฟแฮส. 2564.
- กระทรวงสาธารณสุข. “ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 435) พ.ศ. 2565 ออกตามความในพระราชบัญญัติ อาหาร พ.ศ. 2522 เรื่อง กำหนดคุณภาพหรือมาตรฐานของภาชนะบรรจุที่ทำจากพลาสติก.” 17 มิถุนายน 2565.
- พัชรนันท์ รักพงษ์ไทย. “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการนำขยะมูลฝอยจากครัวเรือนประเภทพลาสติกกลับมาใช้ใหม่ (Recycle).” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2560.
- มณีจันทร์ พึ่งภักดี. “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์เพื่อการขนส่งจากการซื้อขายสินค้าออนไลน์.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2563.
- วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม. มาตรการจัดการขยะพลาสติกในสิงคโปร์. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ม.ป.ป.
- สุจิตรา วาสนาคำรังดี. “หลักการความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility) เครื่องมือในการจัดการขยะและส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน.” วารสารสิ่งแวดล้อม 24, น. 2 (2563): 2-4.
- สุจิตรา วาสนาคำรังดี, อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฤษฎี สถิตวัฒนานนท์, ปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช, กฤษฎิกา ศรีเจริญ. โครงการศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ เพื่อมุ่งสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2566.
- National Report 2009 The Republic of Korea. “18th-19th Session of The Commission on Sustainable Development (CSD).” Global Environment Division. Ministry of Environment. 2009.

- Ministry of Environment, “Graded based on four criteria, including packaging materials and best.” 2019. <https://shorturl.asia/9twlv>. accessed June 14, 2023.
- Ministry of Environment. “You can now choose to receive food in reusable containers! Reusable takeout container pilot project launches around Gangnam district of Seoul.” (2021). <https://shorturl.asia/nFzx4>. accessed December 21, 2022.
- SCG Circular way. “เศรษฐกิจหมุนเวียน – โอกาสใหม่ของธุรกิจเพื่อความยั่งยืน.” 2562. <https://www.scg.com/sustainability/circular-economy/interesting/circular-economy-is-new-chance/>. สืบค้นเมื่อ 18 พฤษภาคม 2565.
- Stefanie BEITIEN. “Reducing Single-Use Plastics in Food Delivery and Takeaway.” Paper presented at Rethinking Plastics – Circular Economy Solutions to Marine Litter. Bonn and Eschborn, Germany, July 30, 2020.
- The National Environment Agency. “Guidebook on the Mandatory Packaging Reporting.” 2022. <https://shorturl.asia/K1LPL>. accessed June 20, 2023.
- The nation Thailand. “Food delivery app operators urged to take action to reduce plastic waste.” 2021. <https://www.nationthailand.com/international/40004396>. accessed January 21, 2023.
- World Wide Fund for Nature (Singapore). “New commitment by food delivery industry saves 1 million pieces of plastic utensils a week.” 2019. <https://www.wwf.sg/new-commitment-by-food-delivery-industry-saves-1-million-pieces-of-plastic-utensils-a-week/>. accessed April 14, 2023.