



กฎหมายจัดการขยะเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน (Anti-Waste for a Circular Economy Law: AGECE) ของฝรั่งเศส*

กรภัทร ปัญญาวณิช**

๑. บทนำ

ในปี ค.ศ. ๒๐๑๖ ประเทศฝรั่งเศสมีปริมาณขยะเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก คิดเป็นขยะเฉลี่ย ๔.๖ ตันต่อประชากรหนึ่งคน ขยะจากผู้บริโภคจำนวนมากแทบไม่ได้ถูกนำกลับเข้าสู่ระบบหมุนเวียนเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ แต่กลับหลุดออกไปจากระบบการจัดการขยะ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ ในจำนวนขยะพลาสติกประมาณ ๔.๕ ล้านตันที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๖ มีขยะพลาสติกถึง ๘๐,๐๐๐ ตัน ที่กลายเป็นมลพิษในสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ และอีก ๑๐,๐๐๐ ตัน ไหลลงสู่ทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ส่งผลให้ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ปล่อยขยะพลาสติกลงสู่ทะเลเมดิเตอร์เรเนียนมากที่สุดในปีนั้น

นอกจากนี้ ยังมีสินค้าและวัสดุจำนวนมากที่ถูกทิ้งหรือจัดการไม่เหมาะสม ทั้งที่ยังไม่เคยถูกใช้งานเลยแม้แต่ครั้งเดียว ในแต่ละปี ฝรั่งเศสทำลายสินค้าที่ขายไม่ออกซึ่งมีมูลค่ารวมประมาณ ๖๓๐ ล้านยูโร การทำลายสินค้าที่สภาพยังสมบูรณ์ไม่เพียงทำให้สินค้าสูญเปล่า แต่ยังทำให้พลังงานและทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตสินค้านั้นสูญหายไปด้วย อีกทั้งการทำลายสินค้าที่ยังใช้ได้อย่าก่อให้เกิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าการนำกลับมาใช้ซ้ำถึง ๕-๒๐ เท่า^๑

๒. สารสำคัญ

๒.๑ ความเป็นมาของกฎหมาย AGECE

กฎหมายจัดการขยะเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน (Anti-Waste for a Circular Economy Law: AGECE) หรือ loi Anti-Gaspillage pour une Économie Circulaire ของฝรั่งเศส ได้รับการประกาศใช้เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๒๐ และเริ่มทยอยบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๒๑ เป็นต้นมา โดยมีการออกมาตรการเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่องจนถึงปี ค.ศ. ๒๐๒๔ รวมถึงกฎหมาย Decree No. 2024-134 ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๒๔ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดซื้อสินค้าจากแหล่งที่ผ่าน

* บทความประจำเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๙

** บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑Ellen MacArthur Foundation. “France’s Anti-waste and Circular Economy Law” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๙, จาก <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-examples/frances-anti-waste-and-circular-economy-law>



การนำกลับมาใช้ซ้ำหรือผลิตจากวัสดุรีไซเคิลในสัดส่วนขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด ครอบคลุมสินค้าหลายประเภท รวมถึงอุปกรณ์ไอที^๒

๒.๒ แนวทางการพัฒนา ๕ ด้านตามกฎหมาย AGECE

กฎหมาย AGECE กำหนดแนวทางสำคัญ ๕ ด้าน เพื่อเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และส่งเสริมการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน ได้แก่

- การเลิกใช้พลาสติกแบบใช้แล้วทิ้ง
- การส่งเสริมความโปร่งใสในการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภค
- การต่อต้านการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง
- การป้องกันการออกแบบสินค้าอันจะก่อให้เกิดการเสื่อมสภาพก่อนเวลาอันควร และส่งเสริมให้สินค้าใช้งานได้อย่างยั่งยืน
- การปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตสินค้าใหม่^๓

๒.๒.๑ การเลิกใช้พลาสติกแบบใช้แล้วทิ้ง

จากปัญหามลพิษพลาสติกที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศทั้งบนบกและในทะเล ซึ่งโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ระบุว่า ขยะทะเลอย่างน้อยร้อยละ ๘๕ เป็นขยะพลาสติก กฎหมาย AGECE จึงมีเป้าหมายลดการผลิตขยะที่ไม่สามารถนำกลับมารีไซเคิลได้

เพื่อให้การลดขยะพลาสติกในฝรั่งเศสเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ฝรั่งเศสได้นำหลักการ 3R มาใช้ ได้แก่ Reduce (การลดการใช้พลาสติกในสินค้าและบรรจุภัณฑ์) Reuse (การส่งเสริมการใช้ซ้ำเพื่อยืดอายุการใช้งาน) และ Recycle (การนำขยะพลาสติกไปรีไซเคิลกลับมาใช้ใหม่)

ตัวอย่างมาตรการสำคัญ ได้แก่

- ทอยอยกเลิกบรรจุภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว โดยตั้งเป้าหมายยุติการใช้พลาสติกแบบใช้แล้วทิ้งภายในปี ๒๐๔๐
- ยกเลิกการใช้บรรจุภัณฑ์พลาสติกสำหรับผักและผลไม้สดบางชนิด
- ห้ามแจกขวดพลาสติกฟรีภายในสถานประกอบการ

^๒SK Tes. “France's Anti-Waste and Circular Economy Law: What It Means For You” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๙, จาก <https://www.sktes.com/news/french-anti-waste-and-circular-economy-law-for-end-of-life-it>

^๓ETERNITY-SYSTEM. “AGEC law: what regulations for waste and waste management?” . สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๙, จาก <https://www.etermity-systems.com/en/loi-agec/>



- ส่งเสริมการขายสินค้าแบบแบ่งขายตามปริมาณที่ผู้บริโภคต้องการ (Bulk) หรือสินค้าที่ไม่ได้บรรจุหีบห่อหรือบรรจุไว้เพียงคร่าวๆ
- สนับสนุนการใช้บรรจุภัณฑ์ที่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำ ย่อยสลายได้ หรือทำปุ๋ยหมักได้

๒.๒.๒ การส่งเสริมความโปร่งใสในการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภค

กฎหมาย AGEC ให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลแก่ผู้บริโภค เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ชัดเจน ตรวจสอบได้ในการเลือกซื้อสินค้าในแง่ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

โดยมาตรการสำคัญด้านความโปร่งใสดังกล่าว ได้แก่

- กำหนดให้ผู้ผลิตต้องแสดงข้อมูลเกี่ยวกับคุณลักษณะและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของสินค้า เช่น สัดส่วนวัสดุรีไซเคิล ความสามารถในการรีไซเคิล ตลอดจนข้อมูลสารอันตรายที่เป็นส่วนประกอบ เช่น สารรบกวนการทำงานของฮอร์โมนและต่อมไร้ท่อ (Endocrine Disruptors) และข้อมูลเกี่ยวกับการรับประกันตามกฎหมาย
- การกำหนดให้ใช้สัญลักษณ์ Triman เพื่อแสดงว่าสินค้าหรือบรรจุภัณฑ์สามารถนำไปรีไซเคิลได้ และต้องคัดแยกหรือนำไปทิ้งในจุดรับที่กำหนดเพื่อให้เข้าสู่กระบวนการรีไซเคิลอย่างถูกต้อง



ตัวอย่างสัญลักษณ์ Triman

ที่มา: <https://www.yoemma.com/th/news/french-germany-packaging-law-triman-logo-printing-guide/>



๒.๒.๓ การลดการสร้างขยะและส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของกฎหมาย AGECE คือการลดการบริโภคเกินความจำเป็น โดยลดการสูญเสียทรัพยากรและส่งเสริมการนำสินค้ากลับมาใช้ซ้ำ โดยกฎหมายจัดการขยะเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนได้กำหนดมาตรการที่สำคัญไว้ดังนี้

- ห้ามทำลายสินค้าที่ไม่ใช่อาหารที่ขายไม่ออก เช่น สิ่งทอ เครื่องใช้ไฟฟ้า หนังสือ เป็นต้น โดยส่งเสริมให้นำไปรีไซเคิลหรือบริจาคให้แก่องค์กรที่ช่วยเหลือผู้ยากไร้ หรือหน่วยงานด้านเศรษฐกิจและสังคม (Économie Sociale et Solidaire: ESS) ต่าง ๆ
- เพิ่มบทลงโทษต่อบริษัทที่ทำลายหรือทำให้อาหารที่ยังบริโภคได้เสียหาย
- กำหนดเป้าหมายลดขยะอาหารในภาคค้าปลีกและร้านอาหารรวมลง ร้อยละ ๕๐ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๕ เมื่อเทียบกับปี ๒๐๑๕ ส่วนภาคการผลิตอาหาร การแปรรูปอาหาร และธุรกิจร้านอาหาร ให้บรรลุเป้าหมายภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐
- ยกเลิกการพิมพ์ใบเสร็จอัตโนมัติ โดยผู้ประกอบการต้องเปิดโอกาสให้ลูกค้าเลือกที่จะรับใบเสร็จแบบกระดาษหรือแบบอิเล็กทรอนิกส์

๒.๒.๔ การป้องกันการออกแบบสินค้าให้เสื่อมสภาพก่อนเวลาอันควร

กฎหมาย AGECE กำหนดมาตรการควบคุมและบทลงโทษต่อการออกแบบสินค้าให้เสื่อมสภาพเร็วกว่าที่ควร ซึ่งเป็นการทำให้สินค้านำมาใช้ในการใช้งานสั้นลงเพื่อกระตุ้นให้เกิดการบริโภคเกินความจำเป็น โดยจูงใจลดอายุการใช้งานของสินค้าเพื่อให้ผู้บริโภคเปลี่ยนสินค้าใหม่ก่อนเวลาอันควร ในบริบทนี้ กฎหมายจึงส่งเสริมให้สินค้าใช้งานได้นานขึ้นและซ่อมแซมได้ง่าย และกำหนดให้ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบดังต่อไปนี้

- ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๒๑ เป็นต้นมา กฎหมาย AGECE ได้กำหนดให้สินค้าอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้าบางประเภทต้องแสดงดัชนีความสามารถในการซ่อมแซม (repairability index) ทั้งในร้านค้าและช่องทางออนไลน์ โดยให้คะแนนตั้งแต่ ๐-๑๐ เพื่อแสดงให้ผู้บริโภคทราบว่าสินค้านั้นซ่อมแซมได้ง่ายเพียงใด



- กำหนดให้ผู้ค้าต้องแจ้งข้อมูลว่ามีอะไหล่พร้อมจำหน่ายหรือไม่ เมื่อผู้บริโภคซื้อสินค้าประเภทเฟอร์นิเจอร์หรือเครื่องใช้ไฟฟ้า โดยผู้ผลิตหรือผู้ขายจะมีเวลา ๑๕ วัน ในการจัดหาอะไหล่ที่จำเป็นให้แก่ผู้บริโภค
- ห้ามผู้ผลิตจำกัดการซ่อมหรือการปรับสภาพสินค้าเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ รวมถึงห้ามอัปเดตซอฟต์แวร์ที่มีจุดประสงค์ให้เครื่องทำงานช้าลงหรือประสิทธิภาพลดลง
- กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดตั้งกองทุนซ่อมแซม (repair fund) พร้อมเงินช่วยเหลือสำหรับค่าซ่อมแซม (repair bonus) เพื่อจูงใจให้ผู้บริโภคนำสินค้าไปซ่อมแซมแทนการทิ้งหรือซื้อใหม่ โดยผู้บริโภคจะได้รับส่วนลดค่าซ่อมแซมเมื่อไปใช้บริการจากศูนย์ซ่อมที่ได้รับการรับรอง

๒.๒.๕ การปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

แนวทางสุดท้ายของกฎหมาย AGECS ให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตสินค้าและบรรจุภัณฑ์ของภาคธุรกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ นั่นคือกระบวนการผลิตสินค้าและบรรจุภัณฑ์ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการออกแบบสินค้าและบรรจุภัณฑ์ให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด เพื่อเปลี่ยนผ่านจากระบบเศรษฐกิจแบบใช้แล้วทิ้ง ไปสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนที่ให้ความสำคัญกับการใช้ซ้ำและการรีไซเคิล

แนวทางนี้เกี่ยวข้องหลักกับการนำหลักความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) มาบังคับใช้ ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตการใช้หลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)” ที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการป้องกัน ลด และแก้ไขผลกระทบจากมลพิษที่จะเกิดขึ้น

นอกเหนือจากกลุ่มสินค้าที่อยู่ภายใต้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายที่มีอยู่เดิมแล้ว ยังมีการขยายขอบเขตของสินค้าให้ครอบคลุมสินค้าประเภทต่าง ๆ เพิ่มเติม ได้แก่

- ผลิตภัณฑ์ยาสูบ
- ของเล่น
- อุปกรณ์กีฬา
- ผลิตภัณฑ์และวัสดุก่อสร้างอาคาร
- รถยนต์ รถตู้ ยานพาหนะสองล้อหรือสามล้อ และรถสี่ล้อขนาดเล็ก
- หมากฝรั่ง^๔

^๔ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๓



๓. บทสรุป

ฝรั่งเศสกำลังเผชิญกับปัญหาปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้น ขยะพลาสติกที่รั่วไหลสู่สิ่งแวดล้อม และการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนในการใช้ทรัพยากรของประเทศอย่างต่อเนื่อง จึงมีการออกกฎหมายจัดการขยะเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน (Anti-Waste for a Circular Economy Law: AGECL) ซึ่งกำหนดมาตรการที่ครอบคลุมตั้งแต่การลดการใช้พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว การส่งเสริมการใช้ซ้ำและการรีไซเคิล การคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ไปจนถึงการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ผลิต เพื่อส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและลดการเกิดของเสียตั้งแต่ต้นทาง ซึ่งแนวทางดังกล่าวไม่เพียงช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรเท่านั้น แต่ยังเป็นการวางรากฐานสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียนและการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาวอีกด้วย
