

มาตรการห้ามส่งออกขยะพลาสติกไปยังประเทศที่ยากจน
(ประเทศนอกกลุ่มโออีซีดี) ของสหภาพยุโรป
An EU ban on the export of non-recyclable plastic waste
to poor nations (non-OECD countries)

ปีติเทพ อยู่ยั้ง

Pedithep Youyuenyong

อาจารย์ประจำ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

Full-Time Lecturer

Faculty of Law, Chiang Mai University, 239 Huay Kaew Road, Muang District, Chiang Mai, Thailand, 50200

Corresponding author Email: pedithep.y@cmu.ac.th

(Received: January 31, 2021; Revised: March 22, 2021; Accepted: April 7, 2021)

บทคัดย่อ

พลาสติกเป็นวัสดุที่ทนทานต่อการใช้งาน จึงถูกนำมาใช้ประโยชน์ได้หลากหลายและมีราคาประหยัด โดยมากขยะพลาสติกมักถูกบำบัดด้วยวิธีการฝังกลบ การเผาในเตาเผา และการนำไปผ่านกระบวนการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ อย่างไรก็ตาม ขยะพลาสติกหลายล้านตันมักถูกทิ้งลงสู่แม่น้ำและทะเล ประเทศที่พัฒนาแล้วในภูมิภาคยุโรปมักส่งขยะพลาสติกทั้งที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้และไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ไปยังต่างประเทศเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากมลพิษขยะพลาสติกหรือไม่โครพลาสติก ขยะพลาสติกปริมาณมหาศาลจากประเทศในภูมิภาคยุโรปมักถูกส่งออกไปยังประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดหรือประเทศที่กำลังพัฒนา แต่การจัดการพลาสติกที่ด้อยประสิทธิภาพในประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดหรือประเทศที่กำลังพัฒนาที่ยากจนนั้น อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อประเทศที่ยากจนดังกล่าว เช่น การทับถมของขยะพลาสติกหรือไม่โครพลาสติกที่ปรากฏทั้งบนพื้นดินและแหล่งน้ำในประเทศที่ยากจน ด้วยเหตุนี้เองในช่วงเดือนธันวาคม 2020 สหภาพยุโรปได้ประกาศใช้นโยบายห้ามส่งออกขยะพลาสติกที่ไม่ได้รับการคัดแยกไปยังประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ รวมทั้งขยะพลาสติกที่ไม่สามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งนโยบายนี้ได้เริ่มบังคับใช้ในเดือนมกราคม 2021 การดำเนินนโยบายนี้อยู่ภายใต้ระเบียบใหม่ของสหภาพยุโรปที่อนุญาตให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปส่งออกขยะพลาสติกที่สามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ไปยังประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ (หรือประเทศนอกกลุ่มโออีซีดี) เท่านั้น ระเบียบใหม่ของสหภาพยุโรปฉบับนี้ได้บรรจุแนวคิดหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเอาไว้ การนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาบรรจุไว้ในระเบียบใหม่ของสหภาพยุโรปฉบับนี้ถือเป็นการสนับสนุนให้เกิดการบำบัดและการนำกลับมาใช้ใหม่ของขยะพลาสติกทั่วทั้งสหภาพยุโรปและประเทศนอกกลุ่มโออีซีดี

คำสำคัญ: กฎหมายสหภาพยุโรป, การส่งออกขยะพลาสติก, ประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ

Abstract

Plastics are one of the most affordable, versatile and durable materials in the world. Majority of plastic waste is treated by disposal in landfill, incineration, and recycling. However, million tons of abandoned plastic waste is still casted away through rivers and seas. By this, many developed countries in the European Union export their recyclable and non-recyclable waste overseas to minimise environmental impact of plastics and micro-plastics use, waste and pollution. Large quantity of plastic waste from many European countries was sent to least developed countries and developing countries. However, poor management of plastic waste in developing countries causes serious negative impact on environment and climate change, such as the problem on depositing of plastic and micro-plastics on land and in rivers and oceans in such poor countries. In December 2020, the EU announced a new policy to ban export of unsorted plastic waste to non-OECD member countries including all non-recyclable plastic waste, starting in January 2021. These new EU rules will only allow recyclable plastic waste sent for recycling to be exported to non-OECD countries. The Polluter Pays Principle (PPP) is one of the main principles that influence the shaping of these new EU rules at the European level. The implementation of the concept of PPP responsibility is a strong instrument to reduce plastic usage and encourage better sorting and recycling across the EU and non-OECD countries.

Keywords: EU law, export of plastic waste, non-OECD member countries

บทนำ

ช่วงก่อนปี 2020 ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (EU Member States) หลายประเทศได้ทำการส่งออกขยะพลาสติก (export of plastic waste)¹ ที่ถูกเหลือทิ้งจากการบริโภคเนื่องจากไม่ต้องการใช้งานต่อไปแล้วหรือถูกทิ้งเนื่องจากผลิตภัณฑ์พลาสติกบางอย่างเสื่อมสภาพจนใช้การไม่ได้อีกต่อไปในปริมาณหลายล้านตัน ไปยังประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด รวมทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วที่ยินยอมนำเข้าขยะพลาสติกบางประเภทเข้ามาเป็นปัจจัยการผลิตในธุรกิจอุตสาหกรรมภายในประเทศของตน เพื่อให้ประเทศเหล่านี้นำขยะพลาสติกไปบริหารจัดการเพื่อนำหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่หรือเข้าสู่กระบวนการนำขยะพลาสติกหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (recycle)² โดยนำขยะพลาสติกที่ผ่านการคัดแยกแล้วผ่านกระบวนการแปรรูปขยะพลาสติก เปลี่ยนให้ขยะพลาสติกกลายเป็นวัสดุพลาสติก แล้วหมุนเวียนวัสดุพลาสติกดังกล่าวกลับมาใช้เป็นปัจจัยในการผลิตในท้องตลาดอีกต่อไป³ ข้อดีของการส่งออกขยะพลาสติกออกนอกประเทศของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปนั่นก็คือ การส่งออกขยะพลาสติกเป็นการลดปริมาณขยะพลาสติกภายในประเทศได้อย่างยั่งยืนที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขยะพลาสติกอันตรายที่มีองค์ประกอบหรือปนเปื้อนสารอันตรายซึ่งอาจก่อผลกระทบต่อระบบนิเวศภายในประเทศ และขยะพลาสติกที่ยากต่อการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ พร้อมกับมีผลพลอยได้ในรูปแบบของผลประโยชน์ทางธุรกิจจากการส่งออกขยะพลาสติกออกนอกประเทศ⁴ (เช่น การประมูลส่งออกขยะดังกล่าวไปประเทศอื่น และการขนส่งขยะพลาสติกทางทะเล เป็นต้น) อีกทั้งการส่งออกขยะพลาสติกออกนอกประเทศของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปยังเป็นการระบายปริมาณขยะพลาสติกออกนอกประเทศและผลักภาระการจัดการขยะพลาสติกอันตรายและขยะพลาสติกที่ยากต่อการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ไปให้ประเทศปลายทางที่ยินยอมนำเข้าขยะพลาสติกไปในคราวเดียวกัน ย่อมหมายความว่าประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดและประเทศที่กำลังพัฒนาอาจต้องยินยอมให้ใช้ประเทศของตนเป็นที่รองรับขยะพลาสติกอันตรายและขยะพลาสติกที่ยากต่อการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่จากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว

แต่เดิมสหภาพยุโรป (European Union หรือ EU) ได้ตราระเบียบ Regulation (EC) No 1013/2006 หรือระเบียบว่าด้วยการส่งออกขยะของสหภาพยุโรป (EU Waste Shipment Regulation)⁵ โดยระเบียบดังกล่าวได้นำเอาหลักการตามข้อผูกพันในอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดน

¹ European Court of Auditors, EU action to tackle the issue of plastic waste, (Luxembourg: European Court of Auditors, 2020), p.57-59.

² Alessio D'Amato, Susanna Paleari, Maija Pohjakallio, Ivo Vanderreydt, and Roberto Zoboli, Eionet Report - ETC/WMG 2019/5 Plastics waste trade and the environment, (Copenhagen: European Environment Agency, 2019), p.3.

³ Keshav Parajuly & Colin Fitzpatrick, "Understanding the Impacts of Transboundary Waste Shipment Policies: The Case of Plastic and Electronic Waste," Sustainability 6, no. 12 (March 2020): 2412.

⁴ Joan Marc Simon, Ferran Rosa, Cecilia Allen, Monica Wilson and Doun Moon, Changing trends in plastic waste trade Plastic Waste shipments report, (Brussels: Zero Waste Europe, 2018), p.25.

⁵ European Commission, A European Strategy for Plastics in A Circular Economy, (Brussels: European Commission, 2018), p.21.

ของเสียอันตรายและการกำจัด (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal หรืออนุสัญญาบาเซล (Basel Convention)) และคำวินิจฉัยของสภาองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอันเป็นที่สุดที่ C (2001) 107 ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายขยะข้ามแดนเพื่อนำไปบำบัด (Council Decision C (2001)107/FINAL-Decision of the Council Concerning the Transboundary Movements of Wastes Destined for Recovery Operations) ซึ่งระเบียบสหภาพยุโรปฉบับนี้ได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขการไร้ทิศทางควบคุมการขนส่งขยะ (problem of uncontrolled transport of waste) ของสหภาพยุโรปในช่วงแรก⁶ โดยวางหลักเกณฑ์ควบคุมการขนย้ายขยะระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปหรือการขนย้ายขยะพลาสติกระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปกับประเทศที่ไม่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ไม่ว่าจะการขนย้ายดังกล่าวจะเป็นการนำเข้าขยะมาในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปก็ดีหรือการส่งออกขยะไปนอกประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปก็ตาม ในขณะเดียวกัน ระเบียบฉบับนี้ยังได้จำแนกประเภทขยะที่อาจก่อความเสี่ยงต่อสุขภาพมนุษย์ สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศในระดับที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นบัญชีที่ 2 (Annex II) (บัญชีขยะสีเขียวความเสี่ยงต่ำ) กิติ หรือบัญชีที่ 4 (Annex IV) (บัญชีขยะสีอำพันความเสี่ยงสูง) ก็ตาม ทั้งนี้ ขยะที่มีความเสี่ยงในระดับที่แตกต่างกันออกไปก็จะถูกควบคุมหรือกำกับจากประเทศต้นทางที่ส่งออกขยะไปจนถึงประเทศปลายทางที่นำเข้าขยะโดยกระบวนการพิธีศุลกากรที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งนั่นหมายความว่าสหภาพยุโรปตระหนักถึงโทษภัยของการนำเข้าและการส่งออกขยะอันตรายข้ามแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเข้าและการส่งออกขยะพลาสติกที่ถูกขึ้นบัญชีขยะความเสี่ยงต่อสุขภาพมนุษย์ สิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศ ในระดับที่สูง

ในปี 2019 ได้มีการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด สมัยที่ 14 (14th Conference of the Parties of the Basel Convention)⁷ โดยภาคีสมาชิก 187 ประเทศ ได้วินิจฉัยร่วมกันแล้วเห็นว่าควรมีการกำหนดระบบสากลว่าด้วยการซื้อขายขยะพลาสติกข้ามประเทศ (global regime governing international trade in plastic waste) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขยะพลาสติกที่มีความเสี่ยงสูงที่จะก่ออันตรายต่อสุขภาพมนุษย์ สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศของประเทศยากจนหรือประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดที่ยินยอมนำเข้าขยะพลาสติกที่มีความเสี่ยงสูงในลักษณะที่เป็นประเทศปลายทาง

⁶ European Commission, "Waste shipments," [online] Available from : <https://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/>. [1 January 2021]

⁷ Secretariat of the Basel Convention, "Fourteenth Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention," [online] Available from : <http://www.basel.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/Meetings/COP14/tabid/7520/Default.aspx>. [1 January 2021]

ต่อมาในปี 2020 สหภาพยุโรปได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาขยะพลาสติกที่ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคยุโรปเท่านั้น แต่ขยะพลาสติกยังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศทั่วทุกภูมิภาคของโลก ด้วยเหตุนี้เอง ทางสหภาพยุโรปจึงได้ตรากฎหมายลำดับรอง Commission Delegated Regulation (EU) 2020/2174 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในระเบียบสหภาพยุโรป Regulation (EC) No 1013/2006 (ระเบียบว่าด้วยการส่งออกขยะของสหภาพยุโรป (shipments of waste))⁸ โดยกฎหมายลำดับรองดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของขยะพลาสติกอันตรายและขยะพลาสติกที่ยากต่อการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่จากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอันเป็นประเทศต้นทางไปยังประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ (non-Organisation for Economic Co-operation and Development member countries หรือ non-OECD member countries) ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดหรือประเทศกำลังพัฒนา ในทำนองที่แก้ปัญหาคารองรับการจัดการ และการกำจัดขยะพลาสติกอันตรายและขยะพลาสติกที่ยากต่อการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ในประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศในประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดหรือกำลังพัฒนาและผลร้ายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก⁹

บทความวิชาการฉบับนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์ความสามารถและศักยภาพของกฎหมายลำดับรอง Commission Delegated Regulation (EU) 2020/2174 ที่บรรจุหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle หรือ PPP)¹⁰ ตามแนวคิดที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษจะต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการควบคุมหรือจัดการมลพิษที่ตนเองเป็นผู้ก่อขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่ก่อให้เกิดขยะพลาสติกจะต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการควบคุมหรือบริหารจัดการขยะพลาสติกที่ตนเองเป็นผู้ก่อขึ้น โดยต้องไม่ผลักภาระไปให้ประเทศที่ไม่ได้ก่อขยะพลาสติกเป็นผู้รับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดหรือประเทศกำลังพัฒนา อีกทั้งบทความฉบับนี้ยังมุ่งวิเคราะห์การดำเนินนโยบายห้ามส่งออกขยะพลาสติกไปยังประเทศนอกกลุ่มโออีซีดีของสหภาพยุโรป (EU ban on the export of non-recyclable plastic waste non-OECD countries) ภายใต้กฎหมายลำดับรอง Commission Delegated Regulation (EU) 2020/2174 ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

⁸ European Commission, “EU rules on transboundary waste shipments – update concerning plastic wastes,” [online] Available from : <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12256-EU-rules-on-transboundary-waste-shipments-update-concerning-plastic-wastes>. [1 January 2021]

⁹ European Commission, “Plastic waste shipments: new EU rules on importing and exporting plastic waste,” [online] Available from : https://ec.europa.eu/environment/news/plastic-waste-shipments-new-eu-rules-importing-and-exporting-plastic-waste-2020-12-22_en. [1 January 2021]

¹⁰ LexisNexis, “Waste types and controls plastics Practice notes,” [online] Available from : <https://www.lexisnexis.co.uk/legal/guidance/waste-types-controls-plastics>. [3 January 2021]

การส่งออกขยะพลาสติกของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

ในปัจจุบันวัสดุพลาสติกได้ถูกนำเอามาทำให้เป็นข้าวของเครื่องใช้ ผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้มนุษย์มีชีวิตที่สะดวกสบายยิ่งขึ้น พลาสติกจึงได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของผลิตภัณฑ์ที่วางขายในท้องตลาดอย่างแพร่หลาย ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากพลาสติกล้วนแล้วแต่ทำให้มนุษย์ได้รับความสะดวกในการดำรงชีวิตประจำวันมากยิ่งขึ้น แม้ว่าพลาสติกได้เข้ามามีบทบาทและมีความสำคัญในชีวิตประจำวันของมนุษย์ในรูปแบบของผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ที่ถูกใช้ในชีวิตประจำวัน แต่เมื่อผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ที่ทำจากพลาสติกได้ถูกทิ้งจากการอุปโภคหรือบริโภคในชีวิตประจำวันแล้ว รวมทั้งผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์ที่ทำจากพลาสติกได้เสื่อมสภาพลงตามลักษณะของการใช้งานหรือตามกาลเวลาแล้ว¹¹ จนไม่เหมาะสมที่จะใช้งานอีกต่อไปหรือไม่สามารถที่จะใช้ประโยชน์ได้อีกต่อไปแล้ว เช่นว่านี้ วัสดุพลาสติกก็จะกลายมาเป็นขยะพลาสติก (plastic waste)¹² เศษผลิตภัณฑ์พลาสติกที่เหลือใช้หรือชิ้นส่วนพลาสติกที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ รวมทั้งวัสดุพลาสติกที่เหลือทิ้งจากกระบวนการผลิตของภาคอุตสาหกรรม ล้วนแล้วแต่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในด้านลบต่อสิ่งแวดล้อมได้

แม้ว่าขยะพลาสติกมีศักยภาพที่จะถูกนำกลับมาใช้ซ้ำหรือนำกลับมาใช้ใหม่ได้ แต่ขยะพลาสติกบางส่วนก็อาจถูกบำบัด (หรือกำจัด) ด้วยกระบวนการที่ไม่เหมาะสม และขยะพลาสติกบางส่วนที่ไม่ต้องการใช้งานอีกต่อไปก็อาจถูกทิ้งขว้างไปในพื้นที่สิ่งแวดล้อมจนพลาสติกดังกล่าวได้เสื่อมสภาพตามกาลเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งขยะพลาสติกที่ถูกทิ้งลงสู่ไปในบริเวณพื้นชายฝั่ง แหล่งน้ำสาธารณะ แม่น้ำและทะเล ซึ่งขยะพลาสติกมีน้ำหนักเบาและไม่สามารถย่อยสลายได้ในเวลาอันสั้นมักถูกพัดพาด้วยกระแสน้ำและกระแสน้ำไปสู่ระบบนิเวศ ซึ่งขยะพลาสติกชิ้นใหญ่ (macroplastics) ย่อมมีองค์ประกอบของพลาสติกที่มีขนาดเล็กซึ่งสามารถแตกตัว (disintegrate) จนกลายเป็น ไมโครพลาสติก (microplastics) ที่มีขนาดเล็กลงไปหน่วยมิลลิเมตร ไปจนถึงหน่วยไมโครเมตร ไมโครพลาสติกที่มีขนาดเล็กซึ่งเกิดจากการแตกตัวเช่นว่านี้ อาจปนเปื้อนเข้าสู่ระบบนิเวศหรือปนเปื้อนระบบห่วงโซ่อาหาร¹³ ท้ายที่สุดเมื่อมนุษย์และสัตว์ได้หายใจอากาศหรือบริโภคอาหารที่ปนเปื้อนไมโครพลาสติกเข้าไปในร่างกายแล้ว ไมโครพลาสติกก็อาจส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกายและอนามัยของมนุษย์และสัตว์นั้นได้

สหภาพยุโรป (หรือ EU) เกิดจากการรวมกลุ่มกันของประเทศที่อยู่ในภูมิภาคยุโรปอันมีลักษณะเป็นสหภาพเหนือชาติ (Supranational Union) ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิก 27 ประเทศ โดยสหภาพยุโรปเองไม่เพียงถูกจัดตั้งขึ้นอันเป็นผลมาจากเพื่อสร้างความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ (economic cooperation) ทำให้เกิดการพึ่งพาอาศัยเกื้อกูลกันระหว่างประเทศสมาชิก ทำให้เกิดความเข้มแข็ง

¹¹ Pierre Condamine and Tim Gabriel, Waste Shipment Regulation revision How to fix Europe's plastic waste trade issues, (Brussels: Rethink Plastic alliance, 2021), p.1-3.

¹² European Commission Directorate-General for Environment, Frequently Asked Questions (FAQs) on Regulation (EC) 1013/2006 on shipments of waste, (Brussels: European Commission, 2006), p.11.

¹³ Stefan Sipka, From strategy to practice: Tough issues ahead for plastics, (Brussels: European Policy Centre, 2018), p.1-4.

ทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคยุโรปเท่านั้น หากแต่สหภาพยุโรปเองได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเสริมสร้างสันติภาพระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันและเสริมสร้างความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ระหว่างประเทศสมาชิก รวมไปถึงความร่วมมือกันในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วย ผลที่ตามมาทำให้สหภาพยุโรปได้กำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมสหภาพยุโรป (EU Environment Policy)¹⁴ ทำให้เกิดการบูรณาการยุโรปในมิติการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเข้าหากันเพื่อสร้างสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปให้ดียิ่งขึ้น พร้อมกับลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นทั้งต่อประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปและประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (ประเทศนอกสมาชิกสหภาพยุโรป) ที่เข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์หรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป กล่าวอีกนัยหนึ่ง สหภาพยุโรปต้องการให้นโยบายสิ่งแวดล้อมสหภาพยุโรปเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจนสามารถทำให้ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปปฏิบัติตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมสหภาพยุโรปและสร้างมาตรฐานการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในทำนองที่คล้ายตามนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมสหภาพยุโรป ควบคู่ไปกับการสร้างนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมสหภาพยุโรปอื่น ๆ ที่ไม่สร้างผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมให้ประเทศนอกสมาชิกสหภาพยุโรปไปในคราวเดียวกันด้วย ในขณะที่เดียวกันประเทศสมาชิกก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบของสหภาพยุโรป (Regulations) อย่างเคร่งครัด อีกทั้งประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องอนุวัติการข้อบังคับ (Directives) ของสหภาพยุโรปไปบัญญัติกฎหมายของประเทศตน ซึ่งการอนุวัติการกฎหมายตามกฎหมายสหภาพยุโรปนั้น การตรากฎหมายอนุวัติการของประเทศสมาชิกต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าข้อบังคับสหภาพยุโรปในเรื่องเดียวกัน ซึ่งนั่นหมายความว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกต้องสอดคล้องกับระเบียบของสหภาพยุโรปหรือสอดคล้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าข้อบังคับสหภาพยุโรป ด้วยเหตุนี้เอง กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกจึงมีมาตรการและมาตรฐานที่สอดคล้องกันอันเป็นไปตามแนวคิดการทำกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (harmonisation of national laws)

ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (developed countries) มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง รวมทั้งมีสถานะทางเศรษฐกิจสามารถเลือกบริโภคสินค้าและผลิตภัณฑ์เพื่อตอบสนองต่อความต้องการใช้งานและเอื้อต่อความสะดวกสบายในชีวิตประจำวัน ประเทศพัฒนาแล้วในสหภาพยุโรปเป็นตลาดขนาดใหญ่ที่มีการผลิตและการบริโภคที่เติบโตเป็นอย่างมาก อีกทั้งประชากรส่วนใหญ่มีกำลังซื้อสินค้าและผลิตภัณฑ์เพื่อตอบสนองต่อพฤติกรรมผู้บริโภคในชีวิตประจำวันหรือตอบสนองต่อความต้องการของตน ซึ่งพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคในท้องตลาดของประเทศพัฒนาแล้วในสหภาพยุโรปบางส่วนก็มีพฤติกรรมการบริโภคในชีวิตประจำวันที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของตนและความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตแต่เพียงอย่างเดียว โดยพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคในท้องตลาดของประเทศพัฒนาแล้วในสหภาพยุโรปบางส่วนกลับไม่เป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมภายในประเทศและภูมิภาคยุโรป¹⁵ ข้ำร้ายพฤติกรรม

¹⁴ BIO Intelligence Service, European Commission DG ENV. In association with. Plastic Waste in the Environment, (Paris: BIO Intelligence Service, 2011), p.19.

¹⁵ Zhe Liu, Michelle Adams, and Tony Robert Walker, "Are exports of recyclables from developed to developing countries waste pollution transfer or part of the global circular economy?," Resources Conservation and Recycling 136, no. 2 (September 2018), p.22-23.

ของผู้ผลิตและผู้บริโภคในท้องตลาดของประเทศพัฒนาแล้วบางอย่างอาจนำไปสู่การสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศภายในประเทศ พฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคในท้องตลาดของประเทศพัฒนาแล้วในสหภาพยุโรปเชื่อว่านี่อาจเป็นสาเหตุประการสำคัญทำให้เพิ่มต้นทุนให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือท้องถิ่นภายในประเทศของคนที่จะนำมาใช้สนับสนุนการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ดียิ่งขึ้น

พฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคผลิตภัณฑ์พลาสติก (plastic products) ในท้องตลาดของประเทศพัฒนาแล้วในสหภาพยุโรปก็เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะผลิตภัณฑ์พลาสติกดังกล่าวจะเป็นผลิตภัณฑ์แบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง (single-use plastic products) หรือผลิตภัณฑ์แบบหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ได้ (recyclable plastic products) หากวัสดุพลาสติกหรือผลิตภัณฑ์พลาสติกดังกล่าวถูกเหลือทิ้งจากกระบวนการผลิต การอุปโภคหรือการบริโภคแล้ว รวมทั้งวัสดุพลาสติกหรือผลิตภัณฑ์พลาสติกเสื่อมสภาพจนใช้การไม่ได้แล้วหรือผู้บริโภคทิ้งไปเพราะไม่ต้องการใช้งานอีกต่อไป วัสดุพลาสติกหรือผลิตภัณฑ์พลาสติกก็จะกลายมาเป็นขยะพลาสติกที่สามารถสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วได้

นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วยังได้พัฒนากระบวนการกับวิธีการจัดการขยะพลาสติกเพื่อมุ่งลดปริมาณขยะพลาสติกที่เหลือทิ้งจากการใช้งานหรือบริโภคในชีวิตประจำวัน ตลอดจนจนถึงซากขยะพลาสติกที่ถูกทิ้งไว้ในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งกระบวนการหรือวิธีการบางอย่างนั้นสามารถดำเนินการได้เองภายในประเทศเพื่อนำไปสู่การลดปริมาณขยะพลาสติกในท้องตลาด ไม่ว่าจะเป็นการนำขยะพลาสติกบางอย่างมาใช้ซ้ำหรือหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ ในทางตรงกันข้ามประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศอาจมีนโยบายส่งเสริมสนับสนุนให้มีการลดจำนวนขยะพลาสติกภายในประเทศด้วยการส่งออกขยะพลาสติกออกไปนอกประเทศ (export of plastic waste)¹⁶ การส่งออกขยะพลาสติกจากประเทศต้นทางด้วยการเคลื่อนย้ายขยะพลาสติกด้วยการขนส่งขยะพลาสติกทางเรือ (plastic waste shipments) จากสถานที่หนึ่งในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วไปยังสถานที่หนึ่งนอกประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป โดยมากมักเป็นประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดส่วนหนึ่งและประเทศกำลังพัฒนาอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งประเทศปลายทางของการส่งออกขยะพลาสติกมักเป็นประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ (Non-OECD member countries)

เป้าหมายของนโยบายประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วมักมุ่งเน้นให้ประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ ซึ่งมักเป็นประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดและประเทศกำลังพัฒนาที่มีฐานะยากจน (poor countries)¹⁷ รับภาระจัดการขยะพลาสติกอย่างครบวงจร ไม่ว่าจะเป็นการจัดการขยะพลาสติกในลักษณะที่สามารถนำเอาขยะพลาสติกหรือวัสดุพลาสติก

¹⁶ European Environment Agency, "The plastic waste trade in the circular economy," [online] Available from : <https://www.eea.europa.eu/publications/the-plastic-waste-trade-in> [6 January 2021]

¹⁷ EcoWatch, "EU Bans Exporting Unsorted Plastic Waste to Poorer Countries," [online] Available from : <https://www.ecowatch.com/eu-bans-plastic-waste-exports-2649639389.html>. [7 January 2021]

ที่เหลือทิ้งมาใช้ประโยชน์ในรูปแบบของการใช้ซ้ำหรือหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ รวมไปถึงกำจัดในลักษณะที่ให้ผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจในรูปแบบอื่น ๆ จากกระบวนการจัดการขยะพลาสติก อีกทั้งประเทศยากจน เช่นว่านี้ยังต้องรับเป็นสถานที่รองรับขยะพลาสติก คอยจัดเก็บรวบรวมขยะพลาสติกเอาไว้ในสถานที่หนึ่งสถานที่ใดภายในประเทศ พร้อมกับจัดตั้งจุดรองรับและรวบรวมขยะพลาสติกที่ถูกขนส่งมาจากประเทศต้นทาง นั้นหมายความว่าเมื่อประเทศปลายทางอย่างประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศที่มีฐานะยากจนนั้นต้องรับภาระเก็บรวบรวมและจัดเก็บขยะพลาสติกจากประเทศต้นทาง อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็ยังต้องกระทำการป้องกันเพื่อลดการปนเปื้อนของขยะพลาสติกสู่ดินและน้ำ อันจะส่งผลเสียต่อระบบนิเวศและห่วงโซ่อาหาร ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อในด้านลบต่อมนุษย์ สัตว์และสิ่งมีชีวิต แม้ว่าขยะพลาสติกบางจำพวกจะทำจากวัสดุพลาสติกย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (biodegradable and compostable plastics) ซึ่งสามารถย่อยสลายได้เร็วในระยะเวลาที่จำกัดและขยะพลาสติกบางจำพวกจะทำจากวัสดุพลาสติกที่สามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ได้ (recyclable plastics) ซึ่งสามารถนำเอากลับมาใช้ใหม่ได้ในระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน แต่นั่นไม่ได้หมายความว่าขยะพลาสติกจะมีความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศของประเทศต้นทาง ในทางตรงกันข้าม ขยะพลาสติกก็อาจมีองค์ประกอบในทำนองที่อาจทำให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ สิ่งมีชีวิต ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมของประเทศปลายทาง

การส่งออกขยะพลาสติกออกไปนอกประเทศของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วย่อมเป็นช่องทางในการลดปริมาณขยะพลาสติกภายในประเทศของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนา ซึ่งประเทศในกลุ่มนี้มักเป็นประเทศที่มีฐานะทางการเงินที่ดีและมีความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการส่งออกขยะพลาสติกไปนอกประเทศย่อมทำให้ขยะพลาสติกไม่มีทางล้นตลาดภายในประเทศได้ นั้นหมายความว่าในขณะที่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่มีฐานะร่ำรวยสามารถบริโภคผลิตภัณฑ์พลาสติกได้อย่างไร้ขีดจำกัดและก่อขยะพลาสติกอย่างมหาศาล เพราะอย่างไรเสียก็มีช่องทางในการระบายขยะพลาสติกออกไปสู่นอกประเทศ แล้วยังมีงบประมาณและรายจ่ายมากเพียงพอที่จะสนับสนุนกิจกรรมส่งออกขยะพลาสติกไปยังประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศที่มีฐานะยากจน เช่นนี้แล้วเท่ากับว่าการที่ยินยอมให้มีการระบายขยะพลาสติกออกไปจากท้องตลาดภายในประเทศที่ร่ำรวย (ประเทศที่พัฒนาแล้ว) อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้พฤติกรรมของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกและผู้บริโภคผลิตภัณฑ์พลาสติกไม่รู้จักรับเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมอันจะเป็นประโยชน์ต่อการลดปริมาณขยะพลาสติกภายในประเทศ อีกทั้งประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปยังอาจต้องแบกรับต้นทุนในการส่งออกขยะพลาสติกไปยังประเทศที่ยากจน (ประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดหรือประเทศที่กำลังพัฒนา) ในทางกลับกันประเทศที่ยากจนไม่เพียงจะต้องรับภาระในการจัดการขยะพลาสติกที่เกิดขึ้นจากการบริโภคในท้องตลาดภายในประเทศแล้ว ยังต้องรองรับการนำเข้าขยะจากประเทศที่ร่ำรวย (ประเทศที่พัฒนาแล้ว) อีกด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้นประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วอาจผลิตและนำเข้าผลิตภัณฑ์พลาสติกเข้ามาบริโภคในท้องตลาดภายในประเทศได้อย่างต่อเนื่อง พร้อมกับดำเนินกิจกรรมการบริโภคผลิตภัณฑ์พลาสติกและทั้งผลิตภัณฑ์พลาสติกที่เหลือใช้ให้กลายเป็นขยะพลาสติกที่ส่งผลกระทบต่อ

ต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ เหตุนี้เองย่อมถือได้ว่าประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วเป็นผู้ก่อมลพิษ (polluters) เสียเอง ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วกลับผลักภาระให้ประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาที่มีฐานะยากจนต้องรับภาระในการจัดการขยะพลาสติกและแบกรับค่าใช้จ่ายในการควบคุมผลกระทบจากขยะพลาสติกที่นำเข้ามาในประเทศบางส่วน ในขณะที่เดียวกันประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอาจต้องรับภาระต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมบางอย่างในการจัดการขยะพลาสติกที่นำเข้ามาภายในประเทศ เช่น ต้นทุนในการคัดแยกขยะพลาสติกเพื่อจำแนกขยะพลาสติกที่สามารถนำมาใช้เป็นวัตถุดิบในภาคอุตสาหกรรมและต้นทุนในการทำความสะอาดขยะพลาสติกเพื่อให้ขยะพลาสติกสะอาดเพียงพอที่จะใช้เป็นวัตถุดิบในภาคอุตสาหกรรมได้ ซึ่งหากว่าประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วเป็นผู้ก่อมลพิษเสียเอง ก็ย่อมต้องแสดงความรับผิดชอบแบกรับต้นทุนเพื่อป้องกันไม่ให้ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งตลาดยุโรปจึงต้องยอมรับว่าตลอดวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ตั้งแต่การผลิตไปจนถึงการจัดการหลังการใช้งานผลิตภัณฑ์พลาสติกต้องมีต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม หากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วเป็นผู้ที่มีส่วนในการก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์พลาสติกเสียเอง ก็จะต้องเป็นผู้รับภาระในต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ อันเกิดจากการบริหารจัดการขยะพลาสติกจากการบริโภคในประเทศ

มาตรการห้ามส่งออกขยะพลาสติกไปยังประเทศที่ยากจน (ประเทศนอกกลุ่มโออีซีดี) ของสหภาพยุโรป

การส่งออกขยะพลาสติกจากประเทศหนึ่ง (ประเทศต้นทาง) ไปยังอีกประเทศหนึ่ง (ประเทศปลายทาง) อาจส่งผลดีในการลดปริมาณขยะพลาสติกในอีกประเทศหนึ่ง แต่ก็อาจเป็นการเพิ่มภาระในการบริหารจัดการขยะพลาสติกให้กับอีกประเทศหนึ่ง (ประเทศปลายทาง) แม้ว่าประเทศที่นำเข้าขยะพลาสติกเข้ามาภายในประเทศอาจได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากขยะพลาสติกที่สามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่เพื่อนำพลาสติกจากขยะดังกล่าวกลับเข้าสู่กระบวนการผลิตวัสดุหรือผลิตภัณฑ์พลาสติกในตลาดภายในประเทศได้ แต่สำหรับการนำเข้าขยะพลาสติกที่ไม่ได้รับการคัดแยก (unsorted plastic waste) หรือขยะพลาสติกที่ไม่สามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (non-recyclable plastic waste)¹⁸ ก็แทบจะไม่มีประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อประเทศปลายทางนำเข้าขยะพลาสติกเช่นนี้เลย ซึ่งการนำเข้าขยะพลาสติกที่ไม่ได้รับการคัดแยกหรือขยะพลาสติกที่ไม่สามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ได้ก็กลับแต่จะสร้างปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศของประเทศปลายทางที่นำเข้าขยะพลาสติก ในทางตรงกันข้ามประเทศที่นำเข้าขยะพลาสติกเข้ามาภายในประเทศต้องเป็นผู้รับภาระในค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการจัดการขยะพลาสติกที่ประเทศอื่นเป็นผู้ก่อขึ้น ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว

¹⁸ Deutsche Welle, "EU bans plastic waste exports to poor nations," [online] Available from : <https://www.dw.com/en/eu-bans-plastic-waste-exports-to-poor-nations/a-56033900>. [8 January 2021]

ประเทศผู้ก่อขยะพลาสติกควรเป็นผู้รับภาระในค่าใช้จ่ายในการจัดการขยะพลาสติกด้วยตนเองภายใต้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายหรือหลัก PPP ด้วยเหตุนี้ สหภาพยุโรปจึงเล็งเห็นว่าหากปล่อยให้ประเทศสมาชิกของตนที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว สามารถส่งออกขยะพลาสติกที่ไม่ได้รับการคัดแยกหรือขยะพลาสติกที่ไม่สามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ออกไปยังประเทศที่ยากจนอย่างเช่นประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ (หรือประเทศนอกกลุ่มโออีซีดี) แล้ว ขยะพลาสติกที่ไม่ได้รับการคัดแยกหรือขยะพลาสติกที่ไม่สามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ก็จะไปทำลายสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศของประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศที่มีฐานะยากจน รวมทั้งขยะพลาสติกดังกล่าวอาจสร้างภาระด้านอื่น ๆ ให้กับประเทศยากจนเช่นว่านี้ การส่งออกขยะพลาสติกที่ไม่ได้รับการคัดแยกหรือขยะพลาสติกที่ไม่สามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ออกไปยังประเทศที่ยากจน เท่ากับว่าเป็นการสร้างภาระงบประมาณรายจ่ายในการจัดการขยะพลาสติกให้กับประเทศที่มีฐานะยากจนและประเทศที่ยากจนอาจต้องจัดสรรงบประมาณอีกจำนวนหนึ่งมาเพื่อจัดการขยะพลาสติกที่ประเทศของตนไม่ได้ผลิตขยะดังกล่าวขึ้น

เหตุนี้เองในปี 2020 สหภาพยุโรปจึงได้กำหนดมาตรการห้ามส่งออกขยะพลาสติกที่ไม่สามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่และขยะพลาสติกที่ไม่ได้รับการคัดแยกทุกประเภทไปยังประเทศนอกกลุ่มโออีซีดี (A ban on the export of unsorted plastic waste and non-recyclable plastic waste to non-OECD nations) สหภาพยุโรปได้บรรจุมาตรการนี้เอาไว้ในกฎหมายสหภาพยุโรปลำดับรอง ได้แก่ กฎหมายลำดับรอง Commission Delegated Regulation (EU) 2020/2174¹⁹ ที่วางหลักเกณฑ์สอดคล้องกับอนุสัญญาบาเซล (Basel Convention)) และออกโดยอาศัยอำนาจตามความในระเบียบสหภาพยุโรป Regulation (EC) No 1013/2006 (ระเบียบว่าด้วยการส่งออกขยะของสหภาพยุโรป (shipments of waste)) กฎหมายลำดับรองฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2021 โดยวางหลักเกณฑ์ห้ามไม่ให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (หรือรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป) ส่งออกขยะพลาสติกที่มีความเสี่ยงจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศไปยังประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ (หรือประเทศนอกกลุ่มโออีซีดี) ที่มีฐานะยากจน การวางหลักเกณฑ์ในทำนองนี้ย่อมเป็นไปตามหลักการพื้นฐานภายใต้แผนปฏิบัติการสหภาพยุโรปว่าด้วยระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน (EU Circular Economy Action Plan)²⁰ ที่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจที่มีการหมุนเวียนนำเอาวัสดุพลาสติกที่มีอยู่แล้วหรือขยะพลาสติกที่ยังคงหลงเหลือจากการบริโภค นำกลับมาใช้ซ้ำ (reuse) หรือหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (recycle) ให้เกิดประสิทธิภาพสูงที่สุดทั่วทั้งวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์พลาสติก (plastic product life cycle) ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกไปจนถึงสิ้นสุดกระบวนการจัดการขยะพลาสติกที่ถูกทิ้งภายหลังจากการบริโภคเสร็จสิ้นแล้ว

¹⁹ Thomson Reuters, Legal UK & Ireland, “Delegated Regulation to control transboundary plastic waste shipments published in Official Journal,” [online] Available from : [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-028-9565?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-028-9565?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true). [8 January 2021]

²⁰ European Commission, “EU Circular Economy Action Plan,” [online] Available from : https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm. [8 January 2021]

หรือถูกทิ้งไม่ให้นำมาใช้ประโยชน์อีกต่อไปอีก อย่างไรก็ตามมาตรการห้ามส่งออกขยะพลาสติกที่ไม่สามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่และขยะพลาสติกที่ไม่ได้รับการคัดแยกทุกประเภทไปยังประเทศนอกกลุ่มโออีซีดีก็มีข้อยกเว้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ประเทศนอกกลุ่มโออีซีดีได้ยินยอมให้มีการนำเข้าขยะพลาสติกมายังประเทศของตน เท่ากับประเทศนอกกลุ่มโออีซีดียอมรับเอาผลเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากขยะพลาสติกที่นำเข้ามาแก่ตนเอง ซึ่งการให้ความยินยอมของประเทศนอกกลุ่มโออีซีดีนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สหภาพยุโรปได้กำหนดเอาไว้อย่างเคร่งครัด (ดังจะกล่าวต่อไป)

อีกประการหนึ่งสหภาพยุโรปก็กำหนดแผนการปฏิบัติเพื่อปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) และการเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคยุโรป (environmental degradation) นั่นก็คือแผนปฏิรูปสีเขียวยุโรป (European Green Deal)²¹ ซึ่งแผนของสหภาพยุโรปฉบับนี้เป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนที่มุ่งเน้นทำให้ปริมาณขยะพลาสติกในท้องตลาดยุโรป ที่การผลิตวัสดุหรือผลิตภัณฑ์พลาสติก การบริโภคผลิตภัณฑ์พลาสติก ตลอดจนถึงการจัดการขยะพลาสติกก็สามารถส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิของโลก ด้วยเหตุนี้เอง สหภาพยุโรปจึงวางยุทธศาสตร์ภายใต้แผนปฏิรูปสีเขียวเพื่อสนับสนุนให้เกิดการจัดการขยะพลาสติกในท้องตลาดยุโรปอย่างยั่งยืน ในขณะเดียวกัน การบริโภคขยะพลาสติกในท้องตลาดยุโรปก็ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ทั่วทุกภูมิภาคของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ (หรือประเทศนอกกลุ่มโออีซีดี) ที่มีฐานะยากจน นั้นหมายความว่าแผนดังกล่าวได้วางแนวทางสำหรับให้สถาบันทางการเมืองและประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้ดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายในด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมไปถึงรับมือกับปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากไมโครพลาสติก (micro plastics) และสารพิษที่มากับพลาสติกอื่น ๆ (unintentional releases of plastics) โดยแผนฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการยุโรป (European Commission หรือ EC) ในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายบริหารของสหภาพยุโรปจะต้องพัฒนากฎระเบียบที่ออกโดยฝ่ายบริหารสหภาพยุโรปเพื่อสร้างเกณฑ์กำหนดบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่วางจำหน่ายหรือถูกนำมาใช้งานในตลาดยุโรปทุกชิ้นจะต้องเป็นบรรจุภัณฑ์ที่สามารถนำมาใช้ซ้ำหรือหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ในระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนยุโรปได้ภายในปี 2030 อีกทั้งคณะกรรมการยุโรปในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายบริหารของสหภาพยุโรปจะต้องพัฒนากฎระเบียบสหภาพยุโรปว่าด้วยพลาสติกย่อยสลายได้ทางชีวภาพและพลาสติกที่ผลิตจากวัสดุจากธรรมชาติ (regulatory framework for biodegradable and bio-based plastics) เพื่อนำมาบังคับใช้กับผลิตภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง (single use plastics) ที่วางขายหรือถูกนำมาใช้งานในท้องตลาดยุโรป

²¹ European Commission, "A European Green Deal Striving to be the first climate-neutral continent," [online] Available from : https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en. [8 January 2021]

กฎหมายลำดับรอง Commission Delegated Regulation (EU) 2020/2174 ได้วางหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ห้ามไม่ให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปส่งออกขยะพลาสติกที่มีความเสี่ยงที่จะก่ออันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและไม่สามารถนำกลับมาใช้ในระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนได้อีก ไม่ว่าจะขยะพลาสติกดังกล่าวจะเป็นขยะพลาสติกที่ไม่ได้รับการคัดแยกหรือขยะพลาสติกที่ไม่สามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่แล้วแต่ต้องห้ามไม่ให้ส่งออกไปยังประเทศนอกกลุ่มโออีซีดี แต่ถ้าหากเป็นขยะพลาสติกสะอาด (clean plastic waste) ที่มีความเสี่ยงที่จะก่ออันตรายต่อสิ่งแวดล้อมในระดับต่ำและสามารถนำกลับมาใช้ในระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนได้อีกแล้ว ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปจึงจะสามารถส่งออกขยะพลาสติกสะอาดออกไปยังประเทศนอกกลุ่มโออีซีดีได้โดยการส่งออกขยะพลาสติกสะอาดต้องเป็นไปเพื่อเป้าหมายเฉพาะในการนำขยะพลาสติกสะอาดไปเข้าสู่กระบวนการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่เท่านั้น เหตุที่กฎหมายลำดับรองบัญญัติเอาไว้เช่นว่านี้ ก็เพราะต้องการให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีส่วนในการก่อให้เกิดขยะพลาสติกหรือเป็นผู้ผลิตขยะพลาสติกด้วยตนเอง พึงต้องเป็นผู้รับภาระในค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการจัดการขยะพลาสติกที่ตนเป็นผู้ก่อขึ้นหรือตนได้ผลิตขึ้น โดยไม่สมควร ผลักภาระในการจัดการขยะพลาสติกไปให้กับประเทศอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าตน กล่าวอีกนัยหนึ่งประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในฐานะผู้ก่อขยะพลาสติกต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมควรต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการป้องกันและจัดการขยะพลาสติกด้วยตนเอง การดำเนินการตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายของสหภาพยุโรปในทำนองนี้ย่อมเป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศของสหภาพยุโรปต่อภูมิภาคยุโรปของตนเองและภูมิภาคอื่น ๆ บนโลก

สำหรับกฎหมายลำดับรอง Commission Delegated Regulation (EU) 2020/2174 ยังได้วางหลักเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการส่งออกขยะพลาสติกไปนอกสหภาพยุโรป (Exports from the EU) การนำเข้าขยะพลาสติกมาในสหภาพยุโรป (Imports into the EU) และการขนส่งขยะพลาสติกภายในสหภาพยุโรป (Intra-EU shipments) โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้²²

(ก) ในระเบียบว่าด้วยการส่งออกขยะพลาสติกไปนอกสหภาพยุโรปนั้น ไม่เพียงแต่ห้ามไม่ให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปส่งออกขยะพลาสติกที่มีความเสี่ยงที่จะก่ออันตรายต่อสิ่งแวดล้อม (hazardous plastic waste) ในลักษณะที่เป็นขยะพลาสติกที่ไม่ได้รับการคัดแยกหรือยากที่จะหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่เท่านั้น หากแต่ส่งออกขยะพลาสติกสะอาดออกไปยังประเทศนอกกลุ่มโออีซีดีได้นั้นจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขเฉพาะ (specific conditions) ที่คณะกรรมการยุโรปได้กำหนดเอาไว้ ประเทศนอกกลุ่มโออีซีดีที่ประสงค์จะนำเข้าขยะพลาสติกอันตรายก็จะต้องแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับกฎระเบียบภายในประเทศของตนให้คณะกรรมการยุโรปได้ทราบว่าการระเบียบภายในประเทศได้สอดคล้องและเป็นไปในทำนองเดียวกับกฎหมายลำดับรอง Commission Delegated Regulation (EU) 2020/2174 อย่างไรบ้าง ซึ่งประเทศนอกกลุ่มโออีซีดีที่นำเข้าขยะพลาสติกจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเข้ามาในประเทศของตนนั้นก็จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ระบุเอาไว้ในกฎหมายลำดับรอง Commission Delegated Regulation (EU) 2020/2174 อย่างเคร่งครัด นอกจากนี้

²² European Commission, "Plastic waste shipments: new EU rules on importing and exporting plastic waste," [online] Available from : https://ec.europa.eu/environment/news/plastic-waste-shipments-new-eu-rules-importing-and-exporting-plastic-waste-2020-12-22_en. [1 January 2021]

ประเทศนอกกลุ่มโออีซีดีที่ประสงค์จะนำเข้าขยะพลาสติกจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเข้ามาในประเทศของตน ก็ต้องแจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรอง Commission Delegated Regulation (EU) 2020/2174 และกฎหมายอื่น ๆ ภายในประเทศของตนที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าขยะพลาสติก หากประเทศนอกกลุ่มโออีซีดีที่มีความประสงค์ที่จะนำเข้าขยะพลาสติกอันตรายที่ไม่สามารถหมุนเวียนกลับมาใหม่หรือยากต่อการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่แล้ว ก็จะต้องแจ้งประเทศสหภาพยุโรปที่ส่งออกขยะพลาสติกมายังประเทศของตนเกี่ยวกับคำเตือนล่วงหน้าและกระบวนการให้ความยินยอมให้นำเข้าขยะพลาสติกอันตรายเข้ามายังประเทศของตน (prior notification and consent procedure) รวมถึงประเทศสหภาพยุโรปที่เป็นประเทศต้นทางและประเทศที่สามที่เป็นประเทศปลายทางของการส่งออกขยะพลาสติกจะต้องอนุญาต (authorise) ให้มีการส่งออกขยะพลาสติกข้ามแดนจากประเทศของตนและการนำเข้าขยะพลาสติกเข้ามายังประเทศของตน ซึ่งเท่ากับว่าสหภาพยุโรปได้กำหนดเงื่อนไขบางประการในเชิงผ่อนคลายนโยบายการค้าที่เสรีของหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยให้ยกความยินยอมของประเทศนอกกลุ่มโออีซีดีที่ประสงค์จะนำเข้าขยะพลาสติกจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเข้ามาในประเทศของตนมาเป็นเงื่อนไขในการส่งออกขยะพลาสติกของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้ นั้นหมายความว่าประเทศนอกกลุ่มโออีซีดีที่ประสงค์จะนำเข้าขยะพลาสติกจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเข้ามาในประเทศของตนต้องรับรู้ถึงความเสี่ยงและยอมรับเอาผลเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศต่อประเทศตนเอง

(ข) การนำเข้าขยะพลาสติกอันตราย (ได้แก่ ขยะพลาสติกที่ไม่ได้รับการคัดแยกหรือขยะพลาสติกที่ยากต่อการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่) จากประเทศที่สามเข้ามาในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่เป็นประเทศปลายทาง และประเทศที่สามที่เป็นต้นทางก็จะต้องอนุญาตให้มีการส่งออกขยะพลาสติกข้ามแดนและการนำเข้าขยะพลาสติกเข้ามายังประเทศของตน

(ค) กฎระเบียบว่าด้วยคำเตือนล่วงหน้าและกระบวนการให้ความยินยอมให้นำเข้าขยะพลาสติกอันตรายเข้ามายังประเทศของตน (ดังที่กล่าวมาในข้างต้น) จะต้องถูกนำมาปรับมาใช้กับการขนส่งขยะพลาสติกอันตรายหรือขยะพลาสติกที่ยากจะหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปด้วยกัน

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับมาตรการห้ามส่งออกขยะพลาสติกไปยังประเทศที่ยากจน (ประเทศนอกกลุ่มโออีซีดี) ของสหภาพยุโรป

จากที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นกฎหมายใหม่ของสหภาพยุโรป ได้แก่ กฎหมายลำดับรอง Commission Delegated Regulation (EU) 2020/2174 ไม่เพียงจะนำหลักการของอนุสัญญาบาเซลมาผูกพันภาคีแห่งอนุสัญญาที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรปเพียงเท่านั้น หากแต่หลักการของอนุสัญญาบาเซลนี้ส่งอิทธิพลโดยตรงให้สหภาพยุโรปมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการลดขยะพลาสติกในภูมิภาคยุโรปของตน ควบคู่ไปกับสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาบาเซลที่มุ่งขจัดปัญหาเนื่องมาจากการนำเข้าขยะพลาสติกอันตรายที่มีองค์ประกอบหรือปนเปื้อนสารอันตรายต่ออากาศต่อผลกระทบในด้านลบต่อระบบนิเวศภายในประเทศและการจัดการขยะพลาสติกที่ยากต่อการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ โดยสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปจึงต้องดำเนินการควบคุมการนำเข้าและการส่งออกอย่างเคร่งครัด ทำให้ขยะพลาสติกเกิดความปลอดภัยและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อมนุษย์ สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ พร้อมกัน

ปัญหาการลักลอบส่งออกขยะพลาสติกอันตรายและขยะพลาสติกที่ยากต่อการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่โดยไม่ได้ผ่านพิธีการศุลกากรตรวจปล่อยของออกจากอารักขาของศุลกากรประเทศต้นทางหรือไม่ผ่านพิธีการศุลกากรนำของเข้ามาในประเทศปลายทาง อีกทั้งกฎหมายลำดับรอง Commission Delegated Regulation (EU) 2020/2174 ยังนำเอาหลักการกฎหมายสิ่งแวดล้อมสากล 2 หลักการด้วยกันมาจัดทำเป็นกฎหมาย นั่นก็คือ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายหรือ Polluter Pays Principle (หลัก PPP) ที่มีปรัชญาสำคัญว่าผู้ก่อให้เกิดขยะพลาสติกจากการผลิตและบริโภคในท้องตลาด ก็จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายใด ๆ อันเนื่องมาจากขยะพลาสติกต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ รวมทั้งยังมีหน้าที่ในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขยะพลาสติกดังกล่าวตั้งแต่ผลิตภัณฑ์หรือวัสดุพลาสติกได้ถือกำเนิดขึ้นมาไปจนถึงการกำจัดขยะพลาสติกหรือการนำขยะพลาสติกหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (ซึ่งในเวลาต่อมาหลัก PPP ได้ถูกขยายความและพัฒนาให้เป็นหลักการเฉพาะ นั่นก็คือหลักความรับผิดชอบต่อที่เพิ่มขึ้นของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility หรือหลัก EPR)²³ ซึ่งมีปรัชญาสำคัญว่าการขยายความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตวัสดุพลาสติกหรือผลิตภัณฑ์พลาสติกที่วางขายในท้องตลาด จะต้องครอบคลุมตลอดทั้งวงจรชีวิต (Life cycle) วัสดุพลาสติกหรือผลิตภัณฑ์พลาสติก ตั้งแต่การผลิตวัสดุพลาสติกหรือผลิตภัณฑ์พลาสติกไปจนถึงกระบวนการหลักจากการใช้ประโยชน์จากวัสดุพลาสติกหรือการบริโภคผลิตภัณฑ์พลาสติกเสร็จสิ้นแล้ว โดยหลัก ERP มุ่งเน้นให้ผู้ผลิตขยะพลาสติกจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อตลอดทั้งวงจรชีวิตวัสดุพลาสติกหรือผลิตภัณฑ์พลาสติก)

อย่างไรก็ตามขยะพลาสติกที่สามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ได้ง่ายย่อมเป็นที่ต้องการของตลาดภูมิภาคยุโรปและตลาดนอกภูมิภาคยุโรปใช้เป็นปัจจัยการผลิตทั้งในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ และประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดหรือประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ สหภาพยุโรปจึงควรควบคุมให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปและประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดหรือประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศร่วมมือกันปราบปรามการลักลอบนำเข้าและส่งออกขยะพลาสติก (smuggling of plastic waste)²⁴ อย่างต่อเนื่องและครอบคลุมทั้งระบบ นั้นหมายความว่าประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปและประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าประเทศนั้นจะเป็นประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดก็ดี หรือประเทศที่กำลังพัฒนาก็ตาม จะต้องร่วมกันตรวจสอบและควบคุมการนำเข้าและส่งออกขยะพลาสติก พร้อมการกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายขยะพลาสติกเพื่อส่งออกหรือนำเข้าข้ามประเทศ ผ่านการประสานหน่วยงานของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้องให้เป็นองค์กรผู้นำ (Lead Authority) เพื่อแสวงหาวิธีการและกำหนดมาตรการควบคุมการเคลื่อนย้ายขยะพลาสติกเพื่อส่งออกข้ามจากประเทศต้นทางหรือการเคลื่อนย้ายขยะพลาสติกเพื่อนำเข้าข้ามประเทศมายังประเทศปลายทาง

²³ European Commission, "Studies on waste," [online] Available from : <https://ec.europa.eu/environment/waste/studies/index.htm>. [9 January 2021]

²⁴ Ieva Rucevska et al., Waste Crime - Waste Risks: Gaps in Meeting the Global Waste Challenge, (Nairobi: UN Environment Programme, 2015), p.23.

แม้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปมักได้ชื่อว่าเป็นประเทศพัฒนาและมีการจัดการขยะพลาสติกภายในประเทศได้ดีกว่าประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดหรือประเทศที่กำลังพัฒนา ในทางตรงกันข้าม ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปบางประเทศกลับใช้ช่องทางการส่งออกขยะพลาสติกไปยังประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งออกขยะพลาสติกอันตรายที่มีองค์ประกอบหรือปนเปื้อนสารอันตรายต่ออาจก่อผลกระทบต่อระบบนิเวศและขยะพลาสติกที่ยากต่อการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ เพื่อผลักภาระให้ประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดหรือประเทศที่กำลังพัฒนาจัดการกับขยะพลาสติกอันตรายหรือขยะพลาสติกที่ยากต่อการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ สิ่งเหล่านี้ล้วนสะท้อนความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการจัดการขยะพลาสติก (inequality of plastic waste management opportunity)²⁵ โดยกลายเป็นว่าประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่พัฒนาแล้วมีงบประมาณและทรัพยากรสำหรับจัดการขยะพลาสติกสูงกว่าประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดและได้เปรียบประเทศกำลังพัฒนา การขาดความเหลื่อมล้ำของโอกาสและการส่งเสริมความเท่าเทียมในด้านบริหารจัดการขยะพลาสติกเกิดขึ้นได้จากการแทรกแซงของสหภาพยุโรป ในแง่ของการปฏิบัติตามหลักการกฎหมายลำดับรอง Commission Delegated Regulation (EU) 2020/2174 ย่อมถือเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในภาวะความรับผิดชอบขยะพลาสติกระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดและประเทศกำลังพัฒนา พร้อมกับส่งเสริมโอกาสที่จะมีสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อมที่ดีของประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดและประเทศกำลังพัฒนา

บทสรุป

กล่าวโดยสรุป การห้ามไม่ให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปส่งออกขยะพลาสติกอันตรายหรือขยะพลาสติกที่ยากต่อการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ไปยังประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ (หรือประเทศนอกกลุ่มโออีซีดี) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ย่อมเป็นมาตรการส่งเสริมระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนหรือระบบเศรษฐกิจที่ต้องการให้มีการใช้วัสดุพลาสติกหรือผลิตภัณฑ์พลาสติกอย่างคุ้มค่าที่สุดสูงสุดในตลอดวัฏจักรผลิตภัณฑ์ มุ่งเน้นให้มีการนำเอาวัสดุพลาสติกที่เป็นส่วนเกินในกระบวนการผลิตเอาหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่หรือการนำเอาขยะพลาสติกที่เหลือทิ้งจากการบริโภคหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ ในขณะที่เดียวกันการห้ามไม่ให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปส่งออกขยะพลาสติกอันตรายหรือขยะพลาสติกที่ยากต่อการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ไปยังประเทศนอกกลุ่มโออีซีดีถือเป็นการดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปภายใต้กรอบแนวคิดหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายและแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนควบคู่ไปด้วยกัน ซึ่งนั่นเท่ากับว่าประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในฐานะผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้แบกรับค่าใช้จ่ายในการควบคุมปริมาณและบริหารจัดการขยะพลาสติกที่ตน

²⁵ Benedetta Cotta, "What goes around, comes around? Access and allocation problems in Global North-South waste trade," *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* no. 20 (May 2020): p.255-269.

ได้ก่อกำเนิดขึ้น พร้อมกับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปก็ยังคงต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายและยินยอมลงทุนสร้างการระบบเศรษฐกิจแบบหมุนเวียนเพื่อนำเอาขยะพลาสติกที่เหลือทิ้งจากการบริโภคหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อไม่ให้ขยะพลาสติกมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นหรือถูกทิ้งเอาไว้จนก่อให้เกิดเป็นมลพิษพลาสติกที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพมนุษย์ สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ อีกทั้งระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนยังช่วยให้ขยะพลาสติกกลายเป็นทรัพยากรที่มีประโยชน์ต่อประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป พร้อมกับไม่เหลือขยะพลาสติกส่งออกไปยังประเทศนอกกลุ่มโออีซีดี ในขณะที่เดียวกันประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นผู้ก่อให้เกิดขยะพลาสติกก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบแบกรับภาระทั้งการบริหารจัดการและการออกค่าใช้จ่ายในการนำขยะพลาสติกหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่เป็นวงจรเพื่อให้เกิดวงจรการใช้ขยะพลาสติกให้มีการหมุนเวียนในท้องตลาดให้ได้มากที่สุดและคุ้มค่าที่สุด เศรษฐกิจหมุนเวียนที่นำไปสู่การลดปริมาณการส่งออกขยะพลาสติกไปยังประเทศนอกกลุ่มโออีซีดีเท่ากับว่าสหภาพยุโรปได้ยอมรับให้หลัก PPP ในลักษณะที่ให้ประเทศสมาชิกของตนที่มีส่วนในการก่อให้เกิดหรือผลิตขยะพลาสติกจะต้องเป็นผู้รับภาระในค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการจัดการขยะพลาสติกที่ตนเป็นผู้ก่อกำเนิดหรือผลิตขึ้นด้วยตนเอง ในทำนองเดียวกัน การห้ามไม่ให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปส่งออกขยะพลาสติกอันตรายหรือขยะพลาสติกที่ยากต่อการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ไปยังประเทศนอกกลุ่มโออีซีดีก็ย่อมมุ่งใจให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องพยายามลดปริมาณขยะพลาสติกอันตรายหรือขยะพลาสติกที่ยากต่อการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ด้วยการแสวงหาแนวทางในการลดการใช้งานผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่เลือกใช้วัสดุพลาสติกที่ยากต่อการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่มาผลิตบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์พลาสติกไปวางขายในท้องตลาดยุโรป อย่างไรก็ตาม ในการขับเคลื่อนสหภาพยุโรปให้ก้าวสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนเพื่อการใช้วัสดุพลาสติกที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าที่สุดและนำวัสดุพลาสติกที่เหลือใช้หรือขยะพลาสติกที่ถูกทิ้งกลับเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนอีกครั้งย่อมต้องมีการบังคับให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายลำดับรอง Commission Delegated Regulation (EU) 2020/2174 อย่างเคร่งครัด ส่วนมาตรการนี้จะประสบความสำเร็จในการลดปริมาณการใช้ขยะพลาสติกในท้องตลาดยุโรปลงได้มากกว่าเดิมหรือไม่นั้น ก็ย่อมต้องพิจารณาถึงจำนวนปริมาณขยะพลาสติกที่ลดลงและปริมาณผลิตภัณฑ์พลาสติกที่สามารถนำมาใช้ซ้ำหรือหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่เพิ่มขึ้นในท้องตลาดยุโรปภายในปี 2030

