



เอกสารวิชาการด้านกฎหมาย

เรื่อง

มาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม
ในการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

จัดทำโดย

นายปฐมพงษ์ วงศ์วิเศษ

นิติกรชำนาญการ

กลุ่มงานคณะกรรมการการอุตสาหกรรม

สำนักกรรมการ ๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

มาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมในการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

๑. บทนำ

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยที่ผ่านมาทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสูงขึ้นด้วยเช่นกัน เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมมีการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมจำนวนมากทั้งมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ ขยะและของเสียอันตราย นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชนส่วนรวมด้วย ในปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเน้นมาตรการกำกับและควบคุมเป็นหลักโดยกฎหมายสำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้โรงงานอุตสาหกรรมปฏิบัติตาม เช่น กำหนดค่ามาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิดและกำหนดวิธีการให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องปฏิบัติเพื่อบำบัดมลพิษก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยการใช้มาตรการกำกับและควบคุมนั้นยังไม่ได้ผลในการแก้ไขปัญหาการปล่อยมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมสามารถปล่อยมลพิษได้ปริมาณมากตามต้องการราบใดที่ยังเป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด มาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้จึงขาดแรงจูงใจให้โรงงานอุตสาหกรรมปรับปรุงกระบวนการผลิตและใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและคนส่วนรวม และทำให้โรงงานอุตสาหกรรมไม่ตระหนักถึงผลกระทบอันเกิดจากกระบวนการผลิตและกระบวนการควบคุมมลพิษของตนเท่าที่ควร ส่งผลทำให้มลพิษยังคงถูกปล่อยออกมาจากโรงงานอุตสาหกรรมจนเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งกลายเป็นภาระของส่วนรวมเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นย่อมเป็นเหตุให้รัฐมีภาระต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษด้านต่าง ๆ จากโรงงานอุตสาหกรรมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและรักษาสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น เท่ากับเป็นการผลักภาระความรับผิดชอบของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษให้กับรัฐทั้งที่เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมควรเป็นผู้รับผิดชอบในภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้แทนรัฐ

ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้มีการนำมาตรการทางกฎหมายอื่นมาช่วยเสริมมาตรการกำกับและควบคุม เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมให้เกิดผลและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในมาตรการสำคัญซึ่งได้มีการนำมาใช้ในหลายประเทศ โดยมาตรการนี้กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการจัดการแก้ไขปัญหามลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ซึ่งการนำมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของโรงงานอุตสาหกรรม โดยสร้างแรงจูงใจในการลดมลพิษและจูงใจให้โรงงานอุตสาหกรรมมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการควบคุมมลพิษเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายด้านภาษีสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนส่วนรวม สำหรับประเทศไทยในขณะนี้ยังไม่มีระเบียบมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อนำมาใช้แก้ไขปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ดังนั้น การศึกษาหลักการและลักษณะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม มาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมในประเทศต่าง ๆ และสภาพปัญหามาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้ของประเทศไทยในปัจจุบัน จะเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยสามารถนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในอนาคตต่อไป

๒. หลักการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle : PPP)

การกำหนดมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดการปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องคำนึงถึงหลักการเกี่ยวกับมาตรการในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มาตรการที่จะเกิดขึ้นเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ โดยหลักการเกี่ยวกับมาตรการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีการนำมาเป็นพื้นฐานของมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม และมีอิทธิพลต่อมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมในหลายประเทศมีอยู่หลายหลักการ อย่างไรก็ตาม หลักการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม คือ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle : PPP) ซึ่งเกิดจากองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ร่วมมือกับกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) ได้นำหลักการนี้มาใช้เพื่อช่วยเหลือปัญหาสิ่งแวดล้อม^๑ หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานอันสำคัญต่อมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม โดยเป็นแนวคิดที่ต้องการให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในกิจกรรมที่กระทำ ซึ่งจะต้องจ่ายเพิ่มขึ้นในฐานะที่เป็นผู้ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมหรืออย่างน้อยต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบ ทำให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงต้นทุนสิ่งแวดล้อม ก่อนหน้านั้นหลายฝ่ายพยายามผลักปัญหาออกจากตัว กล่าวคือทำให้เกิดผลกระทบภายนอก เช่น ปล่อยน้ำเสีย อากาศเสียและทิ้งของเสียในสภาพแวดล้อมโดยปราศจากการบำบัด ซึ่งเป็นภาระต่อส่วนรวมและเป็นภาระของรัฐ^๒ ดังนั้นหลักการนี้จึงต้องการส่งเสริมให้นำเอาต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นต้นทุนภายนอกบวกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ โดยนำการใช้อากาศ น้ำหรือที่ดินเพื่อการปล่อย ทิ้ง หรือเก็บกักมลพิษมาคิดเป็นต้นทุนทั้งหมดด้วย ซึ่งเป็นการผลักภาระให้ผู้ก่อมลภาวะ คือ ผู้ผลิตหรือผู้บริโภค เพื่อให้เห็นความสำคัญว่าสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเช่นเดียวกับปัจจัยการผลิตในลักษณะอื่น ๆ หากไม่มีการคิดคำนึงถึงมูลค่าทางสิ่งแวดล้อมแล้วก็จะมีการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง และผู้ผลิตจะยิ่งผลิตมากขึ้นทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมไปเรื่อย ๆ^๓

โดยหลักการนี้มีแนวทางในการปรับใช้ ๒ แนวทาง^๔ คือ

๑) หลักการตีความแบบมาตรฐาน (Standard Interpretation of PPP) ผู้ก่อมลพิษจะต้องควบคุมการปล่อยมลพิษในระดับที่สังคมยอมรับได้ โดยการก่อมลพิษที่ต่ำกว่ามาตรฐานที่ตั้งไว้ผู้ก่อมลพิษ

^๑ สุทัศน์ ทองสถิตย์, “การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะกรณีแบตเตอรี่และของเสียอันตราย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๙), น. ๒๕.

^๒ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, *การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: เอพีอีพีวี, ๒๕๕๐), ๑๔๕ - ๑๗๓.

^๓ วาสิณี นันทขว้าง, “แนวคิดและหลักการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔), น. ๑๘.

^๔ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๐), ๘๒.

ไม่ต้องจ่าย จนกว่าการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมจะเกินกว่ามาตรฐาน จึงต้องจ่ายเพื่อชดเชยแก่สังคมหรือจ่ายเพื่อลงทุนใช้เทคโนโลยีเพื่อสิ่งแวดล้อม

๒) หลักการตีความแบบขยาย (Extended Interpretation of PPP) ตามแนวทางนี้ผู้ก่อมลพิษไม่ว่าในระดับใดจะปล่อยมลพิษสูงหรือต่ำจะต้องจ่ายค่าเสียหายทั้งหมดตั้งแต่เริ่มก่อมลภาวะ แม้ระดับจะยังไม่เกินมาตรฐานที่กำหนดหรือสังคมยอมรับได้ก็ตาม การตีความเช่นนี้จะเป็นการผลักดันให้ผู้ประกอบการนำเทคโนโลยีไร้มลพิษมาใช้มากขึ้น

๓. ลักษณะของมาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อม

กฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือสามารถใช้ควบคู่ไปกับมาตรการกำกับและควบคุมซึ่งมีอยู่เดิมได้ และเป็นเครื่องมือจูงใจที่จะกระตุ้นคนในสังคมตระหนักถึงปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมและร่วมมือกันลดความรุนแรงของปัญหา ซึ่งสามารถออกแบบวิธีการควบคุมมลพิษให้เหมาะสมกับสถานการณ์และบริบทของแต่ละประเทศได้ โดยในการศึกษาในเรื่องกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องศึกษาให้เข้าใจถึงลักษณะทั่วไปของกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๓.๑ ความหมายของภาษีสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันได้มีองค์กรและบุคคลให้ความหมายของภาษีสิ่งแวดล้อมไว้หลายประการ เช่น

- องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้ให้ความหมายว่า “การที่ผู้เสียภาษีมียหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีให้แก่รัฐโดยจัดเก็บจากฐานภาษีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ”^๕

- พงษ์ภูธร สมใจ ได้ให้ความหมายว่า “การบังคับจัดเก็บภาษีจากฐานภาษีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเพื่อนำรายได้มาเป็นค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและลดความต้องการของประชาชนในการใช้สินค้าและบริการที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่จะกระตุ้นให้มีการนำเทคโนโลยีการผลิตใหม่ ๆ ที่ทำให้ใช้ปัจจัยการผลิตและพลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมเพียงเล็กน้อย รวมถึงทำให้เกิดการนวัตพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มาบริโภคอย่างคุ้มค่าที่สุด”^๖

- มนต์ทิพย์ สุขพูล ได้ให้ความหมายว่า “มาตรการทางภาษีหรือการเก็บค่าธรรมเนียมซึ่งมีผลจูงใจทำให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่า ราคาและต้นทุนของสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภค โดยสนับสนุนให้ใช้สินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและจูงใจให้มีการลดการใช้หรือลดการผลิตสินค้าที่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งภาษีสิ่งแวดล้อมจะประกอบด้วยภาษีการปล่อยมลพิษ ภาษีผลิตภัณฑ์ เป็นต้น แต่ภาษีสิ่งแวดล้อมประกอบด้วยภาษีมลพิษ ภาษีผลิตภัณฑ์ภาษีนี้นั้นจะมีความแตกต่างจากค่าธรรมเนียมอีกด้วย”^๗

^๕ อ่างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๓, น. ๓๒.

^๖ พงษ์ภูธร สมใจ, “การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยภาษีและการควบคุม: ศึกษากรณีสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๒), น. ๑๔.

^๗ มนต์ทิพย์ สุขพูล, “การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙), น. ๘๙.

- ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ ได้ให้ความหมายว่า “มาตรการทางภาษี (รวมถึงค่าธรรมเนียม) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชน ผู้บริโภค และผู้ผลิต ตระหนักถึงคุณค่าสิ่งแวดล้อม การปรับราคาสินค้าให้สะท้อนกับต้นทุนที่แท้จริงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”^๘

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าความหมายของภาษีสิ่งแวดล้อมนั้นกว้างขวาง เนื่องจากเป็นแนวคิดแม่บทที่แต่ละประเทศจะต้องนำไปปรับใช้ในการบัญญัติกฎหมายให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศนั้น ๆ

๓.๒ หลักการของภาษีสิ่งแวดล้อม

นักวิชาการส่วนใหญ่มีแนวคิดที่ว่าภาษีสิ่งแวดล้อมควรจะแยกออกจากภาษีอากรทั่วไป เนื่องจากรายได้จากภาษีโดยทั่วไปจะถูกนำส่งเข้าคลังแผ่นดิน แต่สำหรับภาษีสิ่งแวดล้อมมีเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมและไม่ได้มุ่งเน้นการหารายได้เช่นกรณีภาษีทั่วไป โดยหลักการที่สำคัญของการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม คือ หลักการผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle) ดังที่กล่าวคือ ผู้ก่อมลพิษควรเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ไปในการควบคุมบำบัดและป้องกันมลพิษ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือต้นทุนของการใช้มาตรการต่าง ๆ ของรัฐในการควบคุมและป้องกันมลพิษควรจะสะท้อนออกมาเป็นต้นทุนภายในของการผลิตและบริการที่ก่อให้เกิดมลพิษ ซึ่งจะทำให้ราคาสินค้าและบริการสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงของทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากผู้ผลิตย่อมแสวงหากำไรสูงสุดโดยเพิ่มปริมาณการผลิตไปเรื่อย ๆ จนถึงระดับที่กำไรสูงสุด ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้นผู้ก่อมลพิษควรจะต้องเสียภาษี โดยกำหนดอัตราจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปล่อยมลพิษ เมื่อรัฐใช้มาตรการบางทางภาษีสิ่งแวดล้อมแล้วผู้ผลิตจะถูกผลักดันให้ลดการผลิตลงรวมทั้งลดมลพิษด้วย โดยลดลงมาในระดับความเหมาะสมทางสังคม ณ ระดับอัตราภาษีมลพิษที่เหมาะสม ซึ่งเมื่อผู้ผลิตลดการผลิตลง การปล่อยมลพิษย่อมลดลงไปด้วย แสดงให้เห็นว่าหลักการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมนั้นมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยต้องทำให้เกิดความสมดุลระหว่างประชาชนในสังคมและรัฐ^๙

๓.๓ ประเภทของภาษีสิ่งแวดล้อม

จากแนวคิดที่ว่าผู้ก่อมลพิษควรจะต้องเสียภาษีโดยกำหนดอัตราจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปล่อยมลพิษอย่างเต็มที่ ทำให้เกิดการจัดเก็บ Pigouvian Tax โดยเมื่อเกิดผลกระทบภายนอกแล้วทำให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมและบุคคลอื่นแล้ว รัฐบาลควรจัดเก็บภาษีจากผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่นในปริมาณที่เท่ากับมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นและนำเงินที่ได้จากภาษีนี้นำมาชดเชยให้กับผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนสูงสุด แต่การนำ Pigouvian Tax ไปใช้ได้ยากในทางปฏิบัติ จึงทำให้เกิดภาษีสิ่งแวดล้อมที่สามารถนำมาปรับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ ๓ ประเภท ดังนี้

๓.๓.๑ ภาษีการปล่อยมลพิษ (Emission Taxes) การจัดเก็บภาษีจากการปล่อยมลพิษเป็นการจัดเก็บภาษีโดยตรง ซึ่งมีฐานภาษีเป็นปริมาณหรือคุณภาพของมลพิษในของเสียที่ปล่อยออกมาสู่สิ่งแวดล้อม ในส่วนของฐานภาษีนี้นั้นต้องใช้มาตรการการควบคุมและตรวจสอบอย่างเฉพาะเจาะจงในมลพิษที่ปล่อยออกมา เช่น การตั้งมาตรฐานสำหรับการแพร่กระจายของมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งถ้าทำตามมาตรฐานจะเก็บภาษีในอัตราต่ำ

^๘ อ่างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๒, น. ๑๔๗.

^๙ อ่างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๓, น. ๖๒.

ถ้าไม่ทำตามมาตรฐานจะเก็บภาษีในอัตราสูง ดังนั้นภาษีที่เก็บวิธีนี้ควรจะกำหนดอัตราภาษีในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ถ้ากำหนดอัตราภาษีต่ำเกินไปจะไม่จูงใจให้มีพฤติกรรมในการรักษาสิ่งแวดล้อม^{๑๐} โดยมีนักวิชาการในประเทศไทยให้คำจำกัดความของภาษีการปล่อยมลพิษไว้ว่าเป็นการเก็บภาษีตามปริมาณของของเสียหรือมลพิษที่โรงงานหรือบ้านเรือนปล่อยออกมาในบรรยากาศโดยอัตราภาษีควรจะสะท้อนค่าความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม^{๑๑}

๓.๓.๒ ภาษีวัตถุดิบ (Environmental Taxes on Input or Materials) ภาษีวัตถุดิบเป็นการจัดเก็บภาษีจากส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ โดยกำหนดฐานภาษีจากวัตถุดิบที่นำไปผลิตสินค้าที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง จึงเป็นภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อม โดยจะไม่จัดเก็บภาษีโดยตรงกับการทำความเสียหายให้เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษที่ปล่อยออกมา ภายใต้เงื่อนไขว่าการผลิตหรือการบริโภคดังกล่าวมีผลต่อการปลดปล่อยมลพิษที่ทำลายสิ่งแวดล้อม ภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อมจะไม่ส่งผลกระทบต่อปริมาณการปล่อยมลพิษและจำนวนความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม แต่จะส่งผลกระทบต่อราคาโดยเปรียบเทียบของสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม คือจะทำให้ราคาโดยเปรียบเทียบของสินค้าที่ถูกเก็บภาษีมียุทธศาสตร์แพงขึ้น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อปริมาณมลพิษและความเสียหายที่จะถูกปลดปล่อยจากการจากการผลิตหรือการบริโภคสินค้านั้น^{๑๒} ซึ่งการจัดเก็บภาษีวัตถุดิบเป็นการช่วยลดการใช้ผลิตภัณฑ์และสัดส่วนการใช้ส่วนประกอบที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม แม้จะไม่ช่วยบรรเทามลพิษลงโดยตรงเหมือนการใช้ภาษีการปล่อยมลพิษ แต่ก็ช่วยให้ผู้บริโภคตระหนักในการซื้อสินค้าที่มีราคาสูงขึ้นเนื่องจากมีผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม

๓.๓.๓ ภาษีผลิตภัณฑ์สุดท้าย (Environmental Taxes on Final Products) เป็นภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อมเช่นเดียวกับภาษีวัตถุดิบ โดยการใช้สินค้าประเภทนั้นจะเกี่ยวข้องกับการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งเกิดผลที่สุทธที่สุดกับการจัดเก็บภาษีจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับความต้องการปริมาณสินค้าของผู้บริโภคในสินค้าจำพวกที่จำเป็นในชีวิตประจำวันหรือสินค้าโภคภัณฑ์

๓.๔ ประโยชน์จากการใช้กฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม

การใช้กฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมในการลดมลพิษและก่อให้เกิดรายได้มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งการเก็บภาษีในผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมย่อมก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐโดยมีรายได้เพิ่มขึ้น สามารถลดมลพิษหรือปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ รวมทั้งลดการจัดเก็บภาษีเงินได้ ก่อให้เกิดการปรับโครงสร้างภาษีอากรการกระจายรายได้ของรัฐทำได้ดีขึ้น ก่อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการนำเทคโนโลยีสะอาดและผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่ามาใช้ รายได้ที่เกิดขึ้นจากภาษีสิ่งแวดล้อมสามารถถูกใช้เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้โดยตรงและนำไปสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้เป็นการเพิ่มแรงจูงใจแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภคและช่วยลดภาระของรัฐในค่าใช้จ่ายเพื่อสิ่งแวดล้อม การเก็บภาษี

^{๑๐} อ่างแล้ว, เชิงอรุณที่ ๓, น. ๖๔.

^{๑๑} ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, “ภาษีสิ่งแวดล้อมและเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อสิ่งแวดล้อม ข้อเสนอการปฏิรูปการคลังที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น,” [http:// www.mis.nu.ac.th/document/Direk_paper1.doc](http://www.mis.nu.ac.th/document/Direk_paper1.doc) (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๐).

^{๑๒} ภาณุฉณี วุฒิภาดร, *ภาษีสิ่งแวดล้อม*, (กรุงเทพมหานคร: สรรพากรสาส์น, ๒๕๕๖), ๑๐ - ๑๙.

สิ่งแวดล้อมยังเป็นการลงโทษกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลเสียกับสังคม คือ กิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลภาวะ ในขณะที่การเก็บภาษีรายได้ไม่ได้ช่วยสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นผลดีกับสังคม^{๑๓}

๓.๕ ความแตกต่างระหว่างภาษีสิ่งแวดล้อมกับภาษีทั่วไป

จากลักษณะของภาษีสิ่งแวดล้อมที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างภาษีสิ่งแวดล้อมกับภาษีทั่วไปได้ว่า ภาษีทั่วไปมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งหารายได้เข้าสู่รัฐและลดความเหลื่อมล้ำของประชาชน ลดการบริโภคผลิตภัณฑ์บางประเภท เช่น เหล้า บุหรี่ สินค้าฟุ่มเฟือยต่างๆ รวมทั้งปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศ แต่ภาษีสิ่งแวดล้อมไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดมลภาวะและปกป้องสิ่งแวดล้อม การที่รัฐมีรายได้จากภาษีสิ่งแวดล้อมมากขึ้น หมายความว่ารัฐนั้นย่อมมีการทำลายสิ่งแวดล้อมมากขึ้นไปด้วย ดังนั้นรายได้จึงมิใช่เป้าหมายของการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม^{๑๔}

๔. มาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมในการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในต่างประเทศ

หลังศตวรรษที่ ๒๐ สหภาพยุโรปและกลุ่มประเทศ OECD ได้นำมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้อย่างกว้างขวาง ซึ่งต่างคาดหวังที่จะใช้มาตรการนี้ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยแต่ละประเทศได้นำมาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ควบคู่กับมาตรการกำกับและควบคุมปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ต่อมาประเทศอื่น ๆ ได้นำมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการจัดการปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมอย่างแพร่หลายเช่นกัน โดยมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมในการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำและมลพิษทางอากาศ สำหรับภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำจะจัดเก็บจากค่าบีโอดี (BOD) และปริมาณสารแขวนลอย (TSS) เนื่องจากสามารถตรวจสอบได้ง่ายและมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่ำกว่ามลพิษประเภทอื่น สำหรับภาษีการปล่อยมลพิษทางอากาศจะจัดเก็บจากค่าซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) ออกไซด์ของไนโตรเจน (NO_x) คาร์บอนมอนนอกไซด์ (CO) ตะกั่ว (Pb) และฝุ่นละอองแขวนลอย (TSP หรือ PM₁₀)^{๑๕} โดยยกตัวอย่างดังนี้

๔.๑ กฎหมายจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำ

๔.๑.๑ ประเทศเวียดนาม มีการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากภาคอุตสาหกรรม โดยจุดเด่นอยู่ที่มีอัตราภาษีที่จัดเก็บแตกต่างออกไปตามพื้นที่ โดยพื้นที่ที่เป็นแหล่งชุมชนมีประชากรหนาแน่น การปล่อยมลพิษสู่พื้นที่นี้จะทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบมากกว่าพื้นที่อื่นจะจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงกว่าพื้นที่ที่เป็นแหล่งชุมชนห่างไกลออกไปอีก ๓ โซน ได้แก่ Medium B Medium C และ Medium D โดยผู้เสียภาษี คือ โรงงานอุตสาหกรรม

^{๑๓} อ่างแล้ว, เชียงธรรมที่ ๔, น. ๗๓ - ๗๔.

^{๑๔} อ่างแล้ว, เชียงธรรมที่ ๗, น. ๓๖.

^{๑๕} มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และกอบกุล ราชะนาคร, “เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instruments),”

ที่ปล่อยน้ำเสียซึ่งมีค่า BOD หรือ COD และ TSS ตามที่กำหนด โดยฐานภาษีเก็บจากปริมาณ BOD หรือ COD และ TSS เมื่อถึงเกณฑ์ตามที่กำหนด

๔.๑.๒ ประเทศฟิลิปปินส์ การจัดเก็บภาษีมลพิษจากภาคอุตสาหกรรมจะมีความแตกต่างจากประเทศเวียดนามตรงจุดของอัตราภาษีซึ่งใช้อัตราคงที่และอัตราแปรผันควบคู่กัน สำหรับโครงสร้างภาษีมลพิษทางน้ำของประเทศฟิลิปปินส์กำหนดให้ผู้เสียภาษี คือ โรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยน้ำเสียซึ่งมีค่า BOD ในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษทางน้ำที่เป็นสารอินทรีย์ และค่า TSS ในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษทางน้ำที่เป็นสารอนินทรีย์ตามที่รัฐกำหนด โดยฐานภาษีจะเก็บจากปริมาณค่า BOD และ TSS ที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยเมื่อถึงเกณฑ์ตามที่กำหนด สำหรับอัตราภาษีของประเทศฟิลิปปินส์มีความน่าสนใจเนื่องจากมีการจัดเก็บภาษีสองอัตราผสมผสานกัน กล่าวคือมีการจัดเก็บภาษีอัตราคงที่และอัตราแปรผันตามการปล่อยมลพิษ โดยค่าธรรมเนียมอัตราคงที่ของประเทศฟิลิปปินส์จะต้องชำระปีละครั้ง เมื่อยื่นขออนุญาตการปล่อยน้ำและเสียเป็นรายปี โดยระดับค่าธรรมเนียมจะขึ้นอยู่กับปริมาณการปล่อยน้ำเสียและปริมาณโลหะหนักในน้ำ^{๑๖}

๔.๑.๓ ประเทศสหรัฐอเมริกา การเก็บภาษีการปล่อยมลพิษเป็นมาตรการที่ใช้กันแพร่หลายในมลรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา โดยกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำของสหรัฐอเมริกา (The Federal Water Pollution Control Act of 1972) กำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภทต้องได้รับใบอนุญาตในการระบายน้ำทิ้ง (National Pollution Discharge Elimination System : NPDES permits) สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา (U.S. Environmental Protection Agency : EPA) ได้มอบอำนาจให้ ๔๐ มลรัฐทำหน้าที่ออกใบอนุญาตระบายน้ำทิ้ง และสำนักงานเขตของ EPA เป็นผู้ออกใบอนุญาตเองในอีก ๑๐ มลรัฐ โดยการจัดเก็บภาษีของมลรัฐต่าง ๆ ในรูปของค่าใบอนุญาตปล่อยน้ำทิ้งสามารถซึ่งแบ่งได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ ๑) จัดเก็บในอัตราคงที่หรือเหมาจ่ายบางมลรัฐแบ่งอัตราการจัดเก็บตามประเภทหรือขนาดของอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ ๒) จัดเก็บตามปริมาณของน้ำทิ้ง และ ๓) จัดเก็บตามปริมาณน้ำทิ้งและตามปริมาณมลพิษ (toxicity) ในน้ำทิ้ง^{๑๗}

๔.๒ กฎหมายจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางอากาศ

๔.๒.๑ ประเทศรัสเซีย เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างยิ่ง และถือเป็นประเทศแรก ๆ ที่เริ่มมีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศรัสเซียค่อนข้างเข้มงวดทำให้ในปัจจุบันรายได้จากภาษีสิ่งแวดล้อมในประเทศรัสเซียมีแนวโน้มลดลง รวมไปถึงจำนวนผู้เสียภาษีสิ่งแวดล้อมจากมลพิษในภาคอุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มลดลงด้วยเช่นกัน สำหรับการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมของประเทศรัสเซียเน้นจัดเก็บโดยกรมสรรพากรเป็นหลัก สำหรับโครงสร้างทางภาษีมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมของประเทศรัสเซีย โดยผู้เสียภาษีมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมของประเทศรัสเซียนั้นจะจัดเก็บจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือที่เรียกว่า “Natural User” และฐานภาษีจะเก็บจากค่าปริมาณมลพิษทางอากาศที่ปล่อยออกมา ได้แก่ ค่าไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO₂)

^{๑๖} ลวธณ แสงสนิท, *แนวคิดในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม*, (กรุงเทพมหานคร, ๒๕๒๒).

^{๑๗} มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และกอบกุล ราชะนาคร, *เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม*, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ลือคอินดีไซน์เวิร์ค, ๒๕๕๒), ๒๒.

ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) และคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) ซึ่งเป็นสารพิษสำคัญที่เกิดขึ้นจากกระบวนการทางอุตสาหกรรมและมีผลเสียต่อสุขภาพร่างกายของมนุษย์และสัตว์ รวมถึงเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม โดยเก็บตามอัตราที่กำหนดในตารางอัตราภาษี และจะมีการกำหนดค่ามาตรฐานขั้นต่ำเรียกว่า ค่า ELVs (Enterprise-Specific Emission Limit Value) ซึ่งเป็นค่าสูงสุดของปริมาณของก๊าซที่สามารถจะปล่อยออกมาภายนอกได้ โดยการคำนวณโดยคอมพิวเตอร์ว่าเป็นค่าสูงสุดที่ปล่อยออกมาแล้วจะไม่ทำให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพในระยะยาว ซึ่งหากเกินกว่านั้นจะต้องเสียภาษีตามอัตราที่กำหนด

๔.๒.๒ ประเทศเวียดนาม การจัดเก็บภาษีจะจัดเก็บจากค่าฝุ่นละอองรวม (TSP), ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂), ไนโตรเจนออกไซด์ (NO_x) และคาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะมี ๒ กลุ่ม ได้แก่ ผู้ประกอบกิจการที่มีการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลให้ชำระภาษีที่สำนักงานคลังในท้องถิ่น และเจ้าของยานพาหนะที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลให้เก็บภาษี ณ จุดจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงทั่วประเทศ โดยผู้จำหน่ายน้ำมันจะได้รับค่าตอบแทนร้อยละ ๕ จากภาษีที่จัดเก็บได้ การประเมินปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกมาให้คำนวณจากชนิด คุณภาพ ปริมาณของเชื้อเพลิงที่ใช้เทคโนโลยีของเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ใช้เชื้อเพลิง และระบบบำบัดมลพิษก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม^{๑๘}

๔.๒.๓ ประเทศญี่ปุ่น มีมาตรการทางกฎหมายในการจัดเก็บภาษีมลพิษทางอากาศโดยเก็บภาษีน้ำมัน ถ่านหิน และเชื้อเพลิงจากฟอสซิลอื่น ๆ มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อลดผลกระทบจากการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งจะจัดเก็บจากผู้ผลิตในประเทศและผู้นำเข้าจากต่างประเทศ การเก็บภาษีจะคำนวณจากปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากน้ำมันเชื้อเพลิง โดยรายได้จากการจัดเก็บภาษีรัฐบาลญี่ปุ่นจะนำไปใช้พัฒนาการใช้พลังงานธรรมชาติ ภาษีใหม่นี้จะทำให้ภาคธุรกิจและครัวเรือนมีภาระเพิ่มขึ้นอย่างมาก^{๑๙}

๕. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมของประเทศไทยในปัจจุบัน

ในปัจจุบันประเทศไทยได้พยายามแก้ไขปัญหาการปล่อยมลพิษทางจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้แตกต่างกันไป โดยสามารถรวบรวมกฎหมายที่สำคัญในประเทศไทยได้ดังนี้

๕.๑ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายฉบับสำคัญที่ใช้ในการจัดการดูแลควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ และของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยได้กำหนดให้ตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่หลักในการเสนอ นโยบายและแผนการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งออกกฎหมาย

^{๑๘} กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมควบคุมมลพิษ, *มารู้จัก... มาตรการเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษ*, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร: กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๕๘), ๑๒ - ๑๓.

^{๑๙} เรื่องเดียวกัน, ๑๔.

ใช้บังคับ เพื่อให้สิ่งแวดล้อมได้รับการตรวจสอบดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดไว้ และมีการกำหนดความรับผิดชอบไว้ทั้งในทางแพ่งและทางอาญา หากไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

๕.๒ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่วางหลักให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐออกใบอนุญาตและการต่อใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานบางประเภท และการกำกับดูแลกิจการโรงงาน โดยสามารถกำหนดประเภทหรือขนาดโรงงานให้ตั้งในพื้นที่ใดหรือไม่อนุญาตให้ตั้งในพื้นที่ใดได้ ให้อำนาจในการกำหนดชนิดคุณภาพ อัตราส่วนของวัตถุดิบ แหล่งกำเนิดของวัตถุดิบหรือชนิดของพลังงานที่จะนำมาใช้หรือผลิตในโรงงาน กำหนดชนิดหรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในโรงงาน ตลอดจนกำหนดให้นำผลผลิตของโรงงานไปใช้ในอุตสาหกรรมบางประเภทหรือจะให้ส่งผลผลิตนั้นออกนอกราชอาณาจักรทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ นอกจากนี้ กำหนดให้กระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานในการควบคุมการดำเนินกิจการของโรงงานอุตสาหกรรม มาตรฐานและวิธีการควบคุมการกำจัดของเสียมลพิษหรือสารปนเปื้อนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีการประเภทโรงงานเพื่อแบ่งความเข้มงวดในการตรวจตราควบคุมโรงงานแต่ละประเภทให้แตกต่างกัน และออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย สิ่งปฏิกูล และขยะมูลฝอย การห้ามปล่อยน้ำเสียและอากาศเสียออกจากโรงงานอุตสาหกรรม ในกรณีที่เจ้าพนักงานตรวจสอบแล้วพบว่า โรงงานใดก็ตามที่การประกอบกิจการมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่บุคคล หรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานนั้นหรือพื้นที่ใกล้เคียง เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ระงับการกระทำนั้นหรือแก้ไขปรับปรุง ปฏิบัติให้ถูกต้อง ไปจนถึงสั่งปิดโรงงานและเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ได้

๕.๓ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจผู้ว่าการนิคมอุตสาหกรรมในการอนุญาตให้ตั้งโรงงานและประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายโรงงาน รวมทั้งควบคุมการดำเนินงานของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการค้าเพื่อการส่งออก และผู้ใช้ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมาย

๕.๔ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่เน้นการจัดการสุขลักษณะ สภาพแวดล้อมของอาคาร ที่อยู่อาศัย สถานที่สาธารณะ การจัดการกับสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยทั้งประเภทธรรมดา อันตรายและติดเชื้อจากในครัวเรือน สถานพยาบาลหรืออุตสาหกรรม เพื่อให้ประชาชนมีสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสม ถูกสุขลักษณะและมีสุขภาพอนามัยที่ดี โดยเป็นเครื่องมือสำคัญซึ่งให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างกว้างขวางในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการควบคุมเหตุรำคาญ การจัดการขยะมูลฝอยและกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งในหลายกิจการเข้าข่ายการประกอบกิจการตามกฎหมายโรงงานด้วย

๕.๕ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ควบคุมการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะมีใช้กฎหมายที่จัดการกับมลพิษโดยตรง แต่เท่าที่ผ่านมากกระทรวงอุตสาหกรรมได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายนี้ในการกำหนดประเภทของเสียตามภาคผนวกของอนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการเคลื่อนย้ายข้ามแดนซึ่งของเสียอันตรายให้เป็นวัตถุอันตราย ซึ่งต้องถูกควบคุมตามกฎหมายฉบับนี้

๖. วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย

จากมาตรการทางกฎหมายที่รัฐนำมาบังคับใช้ดังกล่าวทั้งหมดข้างต้น สามารถจำแนกตามสภาพการบังคับใช้ได้เป็นหลายลักษณะ ได้แก่ การดำเนินการทางกฎหมายที่เป็นลักษณะของมาตรการในการกำกับและควบคุมโดยการออกคำสั่งโดยรัฐ รวมถึงการดำเนินคดีเพื่อกำหนดความรับผิดและโทษต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อบังคับให้สมาชิกของสังคมหรือผู้อยู่ใต้กฎหมายจำต้องปฏิบัติตามกฎหมายในที่สุด รวมทั้งมาตรการสนับสนุนและช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างความสามารถให้แหล่งกำเนิดมลพิษสามารถปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจากการพิจารณาศึกษาศาสตร์สามารถสรุปประเภทมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทยได้ดังนี้

๑. มาตรการที่เป็นการกำกับและควบคุม เป็นเครื่องมือที่รัฐใช้ในการกำหนดพฤติกรรมของคนโดยตรง เนื่องจากมีลักษณะเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายและบทกำหนดโทษ ได้แก่

๑.๑ มาตรการกำกับ เป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนที่จะอนุญาตให้มีการดำเนินการประกอบกิจการ เช่น การจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เพื่อพิจารณาประกอบการขออนุญาตหรือขออนุมัติโครงการหรือระบบอนุญาตจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นระบบที่กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันมิให้การประกอบกิจการของเอกชนก่อเกิดความเสียหายกับบุคคลอื่น ๆ โดยระบบอนุญาตนี้จะมีหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประเภทกิจการนั้น ๆ ว่ามีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยเพียงใด

๑.๒ มาตรการควบคุม เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมผู้เกี่ยวข้องจะต้องมีหน้าที่ในการระวังป้องกันมิให้สิ่งที่เป็นของเสียต่าง ๆ ที่เกิดจากกระบวนการผลิตหรือกิจกรรมของโครงการนั้น ๆ มีมาตรฐานเกินไปกว่าค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งในการกำหนดค่ามาตรฐานดังกล่าวแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ ๑) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายนอก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตั้งเป็นมาตรฐานว่ารัฐต้องการให้สิ่งนั้นมีความคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างน้อยที่สุดในระดับใด เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการพิจารณาว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้างเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางเอาไว้ และ ๒) มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการควบคุมการปล่อยมลพิษของแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยการลดปริมาณและความเข้มข้นของมลพิษที่ระบายออกจากสิ่งแวดล้อม เพื่อช่วยให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายนอก

๑.๓ มาตรการลงโทษ เป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ของสมาชิกในสังคม ทั้งในส่วนของปัจเจกบุคคลและโรงงานอุตสาหกรรมในฐานะผู้ประกอบการที่ต่างก็ได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเช่นเดียวกัน โดยในตัวโครงสร้างกฎหมายมีทั้งส่วนที่เป็นการกำหนดแบบแห่งการปฏิบัติและการกำหนดกระบวนการลงโทษเพื่อป้องกันปราบปรามและแก้ไข โดยแยกได้เป็น ๓ ลักษณะตามสภาพการบังคับใช้ดังนี้

๑) การบังคับทางปกครอง เป็นมาตรการที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในกาควบคุมดูแลให้เอกชนที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งหากเอกชนฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้อำนาจ

ทางปกครองนั้นได้^{๒๐} เช่น คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อผู้ประกอบการโรงงานผู้ใดฝ่าฝืนก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญขึ้นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการโรงงานระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมตามมาตรา ๓๗ หรือมีคำสั่งให้หยุดประกอบการโรงงานหรือคำสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙

๒) การบังคับทางอาญา เป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษไว้ เช่น ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีมาตรการบังคับทางอาญาที่เกี่ยวกับมลพิษเพื่อปราบปรามการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ และเพื่อลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย^{๒๑} โดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่จะใช้มาตรการบังคับทางอาญา โดยเฉพาะโทษจำคุกและโทษปรับเพื่อเป็นมาตรการที่เข้มงวดในการบังคับให้บุคคลเชื่อฟังและปฏิบัติตาม

๓) ความรับผิดทางแพ่ง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙๖ ได้กำหนดความรับผิดทางแพ่งต่อผู้ก่อให้เกิดมลพิษจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิตร่างกายหรือสุขภาพอนามัย โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย

๒. มาตรการที่เป็นสนับสนุนและช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เป็นมาตรการที่รัฐกำหนดมาตรการบางอย่างเพื่อเสริมสร้างศักยภาพให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในการดำเนินการเพื่อลดหรือขจัดมลพิษอันเกิดจากกิจการของตน โดยอาจกำหนดในรูปแบบของมาตรการทางการเงินเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุน เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้เงินอุดหนุนหรือเงินกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถจัดสร้างระบบและดำเนินการขจัดมลพิษจากแหล่งกำเนิดของตนตามที่กฎหมายกำหนดได้ หรือการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อจูงใจ เช่น การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีให้กับเจ้าของหรือผู้ประกอบการที่มีระบบการผลิตที่จะไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยจัดการมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยมุ่งเน้นมาตรการทางกฎหมายที่เป็นการกำกับและควบคุมเป็นหลัก โดยอาศัยกฎระเบียบหรือมาตรฐานในการควบคุมการปล่อยมลพิษอันเป็นการกำหนดระดับปริมาณของเสียที่มากที่สุดที่โรงงานอุตสาหกรรมสามารถปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมได้ แต่การใช้มาตรการทางกฎหมายที่เป็นการกำกับและควบคุมนั้นยังมีข้อบกพร่องที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการปัญหามลพิษด้วยสาเหตุดังนี้

๑. มาตรการทางกฎหมายที่เป็นการกำกับและควบคุมเป็นการกำหนดมาตรฐานในทางปฏิบัติแบบเดียวกันสำหรับแหล่งมลพิษทุกแหล่ง โดยไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนส่วนเพิ่มในการปฏิบัติตามของแหล่งมลพิษว่าเป็นแบบใด

^{๒๐} สุทินีย์ มัลลิกะมาลย์, *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๒), ๒๖๑.

^{๒๑} ชัชชม อรรถมฤณีย์, “การบังคับใช้กฎหมาย: ประเด็นที่ยังต้องปรับปรุงในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของไทย,” *ศุลพาห*, เล่มที่ ๑ ปีที่ ๔๓, (มกราคม – มีนาคม ๒๕๓๙), ๘๐.

๒. ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมเกิดแรงจูงใจในการปรับปรุงเทคโนโลยีไม่น้อยมาก เพราะการผลิตสามารถทำให้ของเสียที่ปล่อยออกมาสู่สภาพแวดล้อมหรือปฏิบัติได้ตามมาตรฐานแล้วย่อมไม่มีเหตุจูงใจใด ๆ ที่ต้องลงทุนในเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้เพื่อลดปริมาณมลพิษให้ลดน้อยลงกว่าที่เป็นอยู่ ส่วนโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามมาตรฐานแต่เห็นว่าอัตราค่าปรับที่เพิ่มขึ้นเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานหากต่ำเกินไป ทำให้มีแนวโน้มที่จะปล่อยมลพิษสูงกว่าที่ควรจะเป็น

๓. รัฐมีต้นทุนสูงในการบริหารและบังคับให้ปฏิบัติตามมาตรฐาน เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมมีจำนวนมาก จึงเป็นการยากที่จะระบุชัดเจนว่าผู้ใดปฏิบัติตามมาตรฐานแล้วหรือไม่ หากจะดำเนินการตรวจสอบทั้งหมดย่อมต้องใช้ต้นทุนสูงในการบริหารและบังคับให้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด

๔. เป็นมาตรการที่ขาดความยืดหยุ่นที่จะปรับตัวตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ปริมาณมลพิษโดยรวมในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งอาจสูงมากเกินกว่ามาตรฐานรวมที่ตั้งไว้ อาจเกิดจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ใกล้กันมาก ทำให้ความเข้มข้นของมลพิษในจุดที่ได้รับผลกระทบมีค่าสูงกว่ามาตรฐาน แม้ว่าแต่ละโรงงานจะได้ปฏิบัติตามมาตรฐานแล้วก็ตาม

๕. อาจทำให้เกิดการบิดเบือนการแข่งขันของตลาด เช่น การที่รัฐเน้นการควบคุมที่ผู้ผลิตหรือให้บริการรายใหญ่ จะทำให้เอื้อประโยชน์แก่ผู้ผลิตรายเล็กในกรณีที่ตรวจสอบไม่ทั่วถึง หรืออาจจะทำให้ผู้ผลิตรายใหญ่ได้ประโยชน์ถ้ามีการผลิตมากพอที่จะทำให้ต้นทุนเฉลี่ยในการทำตามมาตรฐานต่ำกว่าผู้ผลิตรายย่อย

๖. ทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองและการค้าระหว่างประเทศ ในกรณีประเทศที่พัฒนาแล้วใช้มาตรฐานคุณภาพของสภาพแวดล้อม ในกรณีของมลพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศซึ่งมีความเข้มงวดมากกว่าประเทศกำลังพัฒนา อาจถูกนำไปใช้เป็นข้ออ้างในการกีดกันสินค้าจากกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งถ้ากลุ่มประเทศกำลังพัฒนาไม่ใช้มาตรฐานเดียวกับประเทศพัฒนาแล้วอาจถูกปฏิเสธการนำเข้าสินค้าได้

๗. เกิดปัญหาการขาดความรวดเร็วในการตรากฎหมายลำดับรอง ทำให้การบังคับใช้มาตรการสั่งการและควบคุม เป็นมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหามากกว่าการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจไม่ทันการณ์

๘. ปัญหาของการบังคับใช้มาตรการทางอาญาโดยการลงโทษจำคุก ไม่สามารถบังคับใช้กับนิติบุคคลที่กระทำผิดได้ ทำให้ไม่เกิดสภาพบังคับทางอาญากับผู้ก่อมลพิษเพื่อให้เกิดการยับยั้งการกระทำผิด ขณะเดียวกันในการลงโทษผู้ประกอบการ ผู้จัดการ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดร่วมกับนิติบุคคลนั้น มีข้อจำกัดเฉพาะกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้บุคคลเหล่านั้นต้องมีความรับผิดชอบร่วมกับนิติบุคคลหรือบางกรณีที่สามารถทำได้

๙. ปัญหาการบังคับใช้มาตรการทางแพ่งเกิดปัญหาในการใช้สิทธิทางศาล เนื่องจากกระบวนการพิจารณาคดีอาจมีระยะเวลานานกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด อาจทำให้การเยียวยาความเสียหายไม่สามารถกระทำได้ทันที่

๗. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๗.๑ บทสรุป

ในปัจจุบันโรงงานอุตสาหกรรมมีการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมจำนวนมาก ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน แต่มาตรการทางกฎหมายที่ประเทศไทยใช้ในการจัดการปัญหาการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมยังคงเน้นมาตรการกำกับและควบคุมเป็นหลัก ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา

คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่การใช้มาตรการกำกับและควบคุมที่ผ่านมา พบว่ายังไม่เพียงพอต่อการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมของโรงงานอุตสาหกรรมและการบังคับใช้กฎหมายยังไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมสามารถปล่อยมลพิษได้มากตามต้องการ ราวใดที่ปริมาณมลพิษยังเป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด จึงขาดแรงจูงใจที่จะปรับปรุงกระบวนการผลิต และใช้เทคโนโลยีที่สะอาด รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันขาดการส่งสัญญาณให้ผู้บริโภคทราบว่าผลิตภัณฑ์บางชนิดที่ตนใช้อยู่จะส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมหากไม่ได้รับการบำบัดหรือจัดการอย่างถูกต้อง นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมายยังขาดประสิทธิภาพเนื่องจากบทลงโทษไม่รุนแรงพอที่จะทำให้โรงงานอุตสาหกรรมปฏิบัติตามกฎหมาย

ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้มีการนำมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ร่วมกับมาตรการทางกฎหมายที่เป็นการกำกับและควบคุมในการจัดการปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมอย่างกว้างขวาง เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและเวียดนาม ซึ่งมีการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำและทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยมาตรการทางกฎหมายทางภาษีสิ่งแวดล้อมดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานหลักการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายซึ่งมีแนวคิดที่ว่าผู้ก่อมลพิษควรเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการควบคุมบำบัดและป้องกันมลพิษ โดยมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้สินค้าและบริการสะท้อนต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และเป็นมาตรการที่สร้างแรงจูงใจให้โรงงานอุตสาหกรรมและผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและดำเนินกิจกรรมที่ลดการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม

ในขณะนี้ประเทศไทยมีการใช้มาตรการทางกฎหมายบนพื้นฐานหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายน้อยมาก โดยมักอยู่ในรูปของค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรค่าบริการและค่าบริการ เช่น ค่าบริการบำบัดน้ำเสียตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ และค่าธรรมเนียมการเก็บขนและกำจัดมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรมากกว่าสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษลดการก่อและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตนเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมในการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมอย่างเป็นรูปธรรมเหมือนในต่างประเทศ โดยที่ผ่านมามีความพยายามจากหลายฝ่ายเสนอให้มีการตรากฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมขึ้นใช้ในประเทศไทย เช่น กระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ.^{๒๒} เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ ซึ่งในร่างกฎหมายนี้กำหนดมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมในการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วย โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีขณะนั้นได้เห็นชอบในหลักการแล้ว แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มี การเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าประเทศไทยยังขาดมาตรการ

^{๒๒} กระทรวงการคลัง, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, “ร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ.” <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=387>, (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐).

ทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมในการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม มาบังคับใช้ควบคู่กับมาตรการทางกฎหมายที่เป็นการกำกับและควบคุม รวมถึงมาตรการช่วยเหลือและสนับสนุนต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วแต่ยังมีปัญหาและข้อบกพร่องหลายประการ ซึ่งจะเห็นได้จากปัญหาการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนมากขึ้น

๗.๒ ข้อเสนอแนะ

รัฐควรเร่งพิจารณาออกกฎหมายที่เป็นมาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อมในการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อบังคับใช้ควบคู่กับมาตรการทางกฎหมายที่เป็นการกำกับและควบคุม รวมถึงมาตรการช่วยเหลือและสนับสนุนต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม เพื่อเสริมความเข้มแข็งในการจัดการปัญหาจากปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง โดยจะเป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของโรงงานอุตสาหกรรม โดยสร้างแรงจูงใจในการลดมลพิษและจูงใจให้โรงงานอุตสาหกรรมมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการควบคุมมลพิษเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายด้านภาษีการปล่อยมลพิษอันก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนส่วนรวม

บรรณานุกรม

หนังสือ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรมควบคุมมลพิษ. *มา รู้จัก... มาตรการเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษ.*

พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๕๘.

ภาณุภณี วุฒิมิตดาต. *ภาษีสิ่งแวดล้อม.* กรุงเทพฯ: สรรพากรสาส์น, ๒๕๕๖.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. *การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น.* พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: เอพีลิฟวิ่ง, ๒๕๕๐.

มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และกอบกุล ราชะนาคร. *เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม.* พิมพ์ครั้งที่ ๑.

กรุงเทพฯ: ลีออคอินดีไซน์เวิร์ค, ๒๕๕๒.

ลวรรณ แสงสนิท. *แนวคิดในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม.* กรุงเทพฯ, ๒๕๒๒.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม.* พิมพ์ครั้งที่ ๒. (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๔๒).

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. *กฎหมายสิ่งแวดล้อม.* พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๐.

บทความวารสาร

ซัชชม อรรถมฤณ. “การบังคับใช้กฎหมาย: ประเด็นที่ยังต้องปรับปรุงในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของไทย,” *ดูลพาท,*

เล่มที่ ๑ ปีที่ ๔๓, (มกราคม – มีนาคม ๒๕๓๙), ๘๐.

วิทยานิพนธ์

พจนันธุ์ สมใจ. “การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยภาษีและการควบคุม: ศึกษากรณีสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์.”

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๒.

มนต์ทิพย์ สุขพูล. “การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเสริมประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย.” วิทยานิพนธ์

ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙.

วาสินี นันทขว้าง. “แนวคิดและหลักการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔.

สุทัศน์ ทองสถิตย์. “การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะกรณีแบตเตอรี่

และของเสียอันตราย.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. “ภาษีสิ่งแวดล้อมและเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อสิ่งแวดล้อม ข้อเสนอการปฏิรูปการคลังที่คำนึงถึง

การมีส่วนร่วมของท้องถิ่น.” http://www.mis.nu.ac.th/document/Direk_paper1.doc (สืบค้นเมื่อ

วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๐).

มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด และกอบกุล ราชะนาคร. “เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instruments).” <http://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom21/05-03-01.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐).



รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขรับ ๒๐๑ / ๒๕๖๐
วันที่ ๑๒ ธ.ค. ๖๐
เวลา ๑๖.๐๐

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ กลุ่มงานคณะกรรมการการออกสหกรรม สำนักกรรมการ ๑ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๖๗ - ๘
ที่ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๐
เรื่อง ขอส่งเอกสารวิชาการด้านกฎหมาย

เรียน ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑

ตามที่สำนักกรรมการ ๑, ๒ และ ๓ ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาสำนักกรรมการ ๑, ๒ และ ๓ ในการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ฉบับดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ ได้กำหนดแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยมีภารกิจจัดทำเอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อม สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งที่ได้กำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ทั้งผลผลิตและผลลัพธ์ นั้น

ในการนี้ ข้าพเจ้าได้จัดทำเอกสารวิชาการด้านกฎหมาย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม ในการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นที่เรียบร้อยแล้ว (รายละเอียดตามเอกสารที่แนบ มาพร้อมนี้)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ปฐมพงษ์ วงศ์วิเศษ

(นายปฐมพงษ์ วงศ์วิเศษ)
นิติกรชำนาญการ

(นางสินี สัมมี)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการออกสหกรรม
๓๐ พ.ย. ๖๐

เพ็ญฯ / ๓๑/๑๒/๒๕๖๐

(นางพรพรรณ ไทยวัฒนานุกุล) ๑๖ ๓ ๖๐

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รักษาการแทน
ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑