

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหา

4.1 วิเคราะห์เหตุผลและความจำเป็นในการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

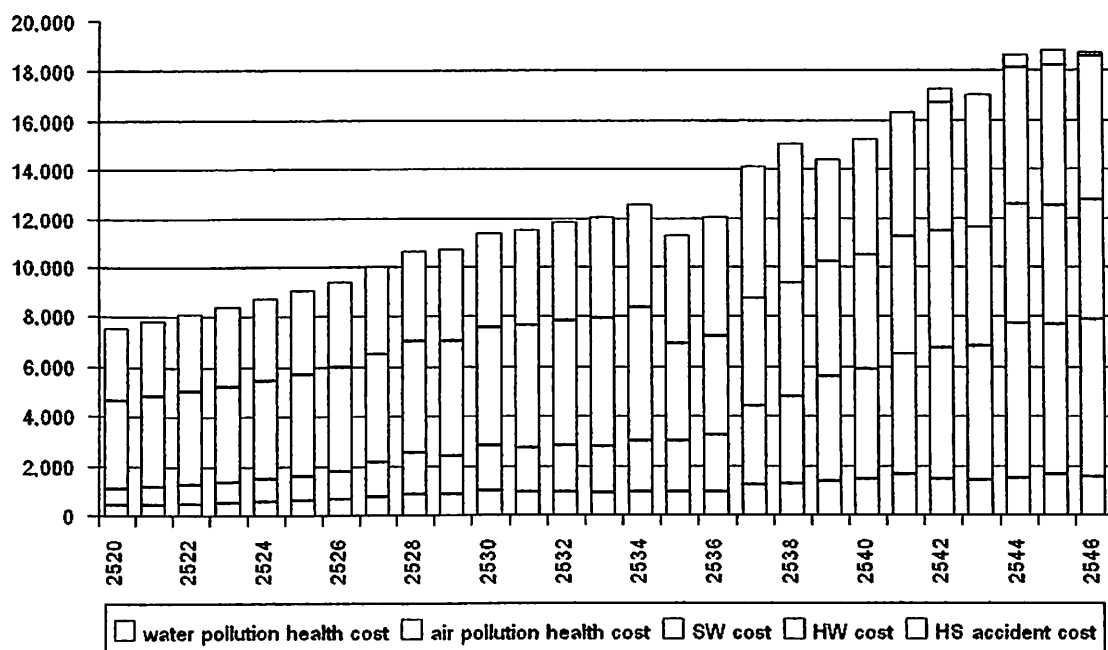
4.1.1 ปัญหาสิ่งแวดล้อมและน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม

ปัจจุบัน ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมกลายเป็นปัญหาระดับโลกที่แต่ละประเทศต่างให้ความสนใจเพราะนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามนุษย์ได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่คำนึงถึงผลที่จะตามมา มุ่งเน้นถึงการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญเหนือกว่าสิ่งใดจนทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่เคยสมบูรณ์กลับยิ่งเสื่อมโทรมและก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมมากมายที่ตามมา ดังจะเห็นได้จากสภาพภูมิอากาศในปัจจุบันมีความแปรปรวน ไม่เป็นไปตามฤดูกาล มลพิษขยายขอบเขตอย่างกว้างขวาง การเกิดสภาวะโลกร้อน และอีกมากมายหลายปัญหาที่เกิดขึ้น การที่ประเทศที่พัฒนาแล้วที่เคยเป็นฐานการผลิตและเป็นผู้นำด้านอุตสาหกรรมก็ได้เปลี่ยนฐานการผลิตมาสู่ประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มมากขึ้นทำให้ประเทศเหล่านั้นเป็นประเทศที่ต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมจากภาคอุตสาหกรรมตามมา ประกอบการความเจริญก้าวหน้าเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในกระบวนการผลิตก็ยิ่งมีความทันสมัยซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม มีดังนี้

- การเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งการเสื่อมสภาพของดิน ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรแร่ธาตุต่างๆ
- การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ สิ่งมีชีวิตต่างๆมีแนวโน้มสูญพันธุ์มากขึ้นซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม
- การเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศโลก กิจกรรมต่างๆของมนุษย์ก่อให้เกิดการสะสมของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งมีผลให้บรรยากาศชั้นโอโซนถูกทำลายทำให้โลกร้อนขึ้น
- การเป็นแหล่งสะสมของมลพิษ การปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดต่างๆ ทั้ง แหล่งอุตสาหกรรม แหล่งชุมชนและแหล่งเกษตรกรรมทั้งทางน้ำ อากาศ กลิ่นและเสียง

ตาราง 4.1 ประมาณการความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: TDR (2006)

จากตารางที่ 4.1 จะเห็นความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมในแต่ละปีนับวันยังมีความเสียหายมากขึ้นเมื่อคำนวณเป็นมูลค่านั้นก็นับว่ามีมูลค่าที่มหาศาลมากซึ่งทำให้รัฐบาลมีภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการปัญหาสูงกว่า 18,000 ล้านบาทไม่ว่าจะเป็นด้านสุขภาพจากปัญหามลพิษทางน้ำและทางอากาศจึงมีความจำเป็นที่จะต้องหามาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านอื่นๆ คือ ปัญหาน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งนับวันจะยิ่งมีสภาพที่เสื่อมโทรมลงไปเรื่อยๆ เนื่องจากประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศกำลังพัฒนาและเป็นฐานการผลิตที่สำคัญประเทศหนึ่ง อันเนื่องมาจากการสนับสนุนจากภาครัฐที่ส่งเสริมการเข้ามาลงทุนในประเทศเป็นอย่างมากจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับปัจจุบัน ได้มีแผนที่จะพัฒนาการลงทุนและการอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องซึ่งถือว่าเป็นแผนในระยะสั้นเพราะหากดูในระยะยาวแล้วผลที่จะตามมาคือปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ต้องมีต้นทุนในการแก้ไขอีกมหาศาล โดยผู้ประกอบการมิได้มีส่วนร่วมในการเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

¹ คลังค้นภัยสิ่งแวดล้อมแก้มลพิษ (2553, 19 เมษายน). *ไทยรัฐ*, หน้า 9.

อนึ่ง ตัวอย่างของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้แก่ กรณีของ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ซึ่งเริ่มแรกนั้นรัฐต้องการให้มาบตาพุดเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรม ภาคตะวันออกและดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศซึ่งจะทำให้รายได้ของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด แต่แล้วแต่ผลที่ตามมาก็คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นกับชุมชน โดยรอบนิคมอุตสาหกรรม เกิดการรั่วไหลของสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อ แหล่งทรัพยากรธรรมชาติและชุมชน โดยรอบ มีการทิ้งกากของเสีย มลพิษทั้งทางน้ำและอากาศ ทำให้รัฐต้องเป็นผู้แบกรับภาระในการเยียวยาปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น โดยผู้ประกอบการไม่มีส่วนในการรับผิดชอบแต่อย่างใด หรืออีกกรณีหนึ่งคือ ปัญหาน้ำปนเปื้อนสารตะกั่วจากการปล่อยมลพิษของเหมืองแร่ที่ห้วยคลิตี้ จังหวัดกาญจนบุรีที่ศาลได้มีคำพิพากษาให้ผู้ประกอบการชดเชยค่าเสียหายฐานละเมิดเป็นจำนวน 36,050,000 บาท² ซึ่งใช้ระยะเวลาในการดำเนินคดีกว่า 10 ปีกว่าจะได้มาซึ่งค่าเสียหายดังกล่าว

4.1.2 ปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน

จากบทวิเคราะห์ที่ได้กล่าวมาในข้อ 4.1.1 นั้นจะเห็นว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมยังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาและรัฐต้องสูญเสียรายจ่ายไปกับการเยียวยารักษาปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นประกอบกับการที่ผู้ประกอบการเลียงที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย ยังคงมีการลักลอบปล่อยน้ำเสียซึ่งปนเปื้อนสารเคมีและโลหะหนักต่างๆอันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน โดยรอบอย่างมากมาย อันสะท้อนให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ยังไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งมีประเด็นต่างๆ ดังนี้

4.1.2.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

(1) ปัญหาในการการเยียวยารักษาผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม

- รัฐต้องใช้งบประมาณส่วนกลางในการเยียวยาแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยผู้ประกอบการ ไม่มีส่วนในการรับผิดชอบ

² ศาลอุทธรณ์สั่งจำคุก 36 ล. - คลิตี้ - (2555, 8 กุมภาพันธ์).ข่าวสด, หน้า 11.

จากที่ผ่านมา เมื่อเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นในประเทศรัฐจะเป็นผู้มีหน้าที่เยียวยาความเสียหายต่างๆที่เกิดขึ้น โดยใช้งบประมาณของส่วนกลางในการเยียวยาปัญหาดังกล่าวโดยผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายที่แท้จริงก็มิได้เป็นผู้รับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองได้ก่อขึ้นแต่อย่างใด โดยในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติได้กำหนดไว้ว่า เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือภัยอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภาวะเป็นพิษให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลใดกระทำการหรือร่วมกระทำการใดๆเพื่อเป็นการควบคุม ระวังหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายดังกล่าว ซึ่งผลคือรัฐต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายต่างๆที่เกิดขึ้นผ่านหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ดังจะเห็นได้จากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น เช่นกรณีห้วยคลิตี้ จังหวัดกาญจนบุรี หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงองค์กปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องร่วมกันจัดทำแผนเพื่อฟื้นฟูสภาพแหล่งน้ำที่มีการปนเปื้อนและสุขภาพอนามัยของชุมชนที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐต้องสูญเสียเงินงบประมาณเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยผู้ประกอบการอันได้แก่ บริษัทตะกั่วคอนเซนเตรตส์ มิได้เข้ามามีส่วนเยียวยาแต่อย่างใด³ หรือ หรือกรณีเรือบรรทุกน้ำตาลของบริษัทไทยมารีนซ์พพลายล์ม ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยาซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่มูลค่าราวกว่า 200 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ อันได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กรมประมง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเจ้าของเรือดังกล่าวมิได้มีส่วนในการรับผิดชอบเช่นกัน⁴

- การดำเนินคดีทางแพ่งตามพระราชบัญญัติใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน ไม่ทันต่อการเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้น

การดำเนินคดีเพื่อที่จะได้มาซึ่งค่าทดแทนและค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษนั้นจะต้องมีการดำเนินดำเนินคดีทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยมาตรา 96 ได้กำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบในค่าทดแทนหรือค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตามและมาตรา 97 กำหนดให้ผู้ที่กระทำหรือละเว้นการกระทำซึ่งเป็นการทำลายหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ทรัพยากรธรรมชาติ

³ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, (2546) กระทรวงอุตสาหกรรม. *การทำแผนแม่บททางด้านเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม และการฟื้นฟูพื้นที่ทำเหมืองเพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรณีในเขตเศรษฐกิจแร่ตะกั่ว จังหวัดกาญจนบุรี* กรุงเทพฯ: สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

⁴ วิกีพีเดีย. (2554). *เหตุเรือบรรทุกน้ำตาลล่มในแม่น้ำเจ้าพระยา*. (ออนไลน์) เข้าถึงจาก: <http://th.wikipedia.org..> [2554, 2 พฤษภาคม].

ของรัฐหรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดินต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหายแก่รัฐในความสูญหายหรือเสียหายนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ที่เป็ต้นเหตุซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งหมายถึงผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษในด้านต่างๆ ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำของตนซึ่งเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้น ส่วนมากเป็นชาวบ้านผู้ที่ไม่มีความรู้ว่าตนมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวได้ และถึงแม้จะมีการใช้สิทธิเพื่อที่เรียกร้องค่าเสียหายกระบวนการดำเนินการพิจารณาในชั้นศาลต้องใช้ระยะเวลาและไม่เป็นที่แน่นอนว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจะเป็นผู้ชนะคดีและได้มาซึ่งค่าทดแทนดังกล่าว ประกอบกับผู้เสียหายเป็นผู้ที่มีภาระการพิสูจน์ถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งยากต่อการพิสูจน์ให้เห็นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวจึงไม่ได้รับการเยียวยาอย่างทันท่วงที ทั้งต่อผู้เสียหายและต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่สามารถนำมาเยียวยารักษาความเสียหายในเบื้องต้นได้ เนื่องจากมิได้กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของกองทุน ผู้ได้รับความเสียหายจึงมีทางเลือกเดียวคือการฟ้องคดีเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าชดเชยเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากกรณีของ ห้วยคลิตี้ ซึ่งได้มีการดำเนินคดีทางแพ่งต่อบริษัทเหมืองแร่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น โดยใช้ระยะเวลาดำเนินคดีกว่า 10 ปี ถึงจะมาซึ่งค่าทดแทนและค่าเสียหายดังกล่าว⁵

- การนำหลักของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ยังมีน้อยเกินไป

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้เพียงประการเดียวคือ การกำหนดค่าบริการจากการบำบัดน้ำเสียรวม โดยในเขตควบคุมมลพิษหรือท้องที่ที่ได้จัดให้มีการก่อสร้างและดำเนินการการระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ โดยเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นหรือเงินกองทุนซึ่งจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีเพียงบางพื้นที่เท่านั้นที่มีการเก็บค่าบริการจากการบำบัดน้ำเสียรวมถึงกรณีที่โรงบำบัดรวมไม่ได้เปิดใช้ จากปัญหาดังกล่าว จึงควรที่จะนำมาตรการด้านภาษีและค่าธรรมเนียมมาใช้ในการบริหารจัดการเพิ่มมากขึ้น เช่น การเก็บภาษีมลพิษ การออกใบอนุญาตการปล่อยมลพิษ ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ และ พัฒนาให้ระบบที่ได้เคยใช้อยู่เดิมมีประสิทธิภาพมากขึ้น⁶

(2) ปัญหาในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านอื่นๆ ดังนี้

- การกำหนดมาตรฐานของแหล่งน้ำและมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งในการจัดการมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมอันได้แก่ มาตรฐานคุณภาพน้ำ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง เป็น

⁵ คดีหมายเลขแดงที่ 2604/2554

⁶ กรมควบคุมมลพิษ. (2554). คู่มือการกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสีย (2554) (ออนไลน์)

เข้าถึงจาก http://www.pcd.go.th/public/Publications/print_water.cfm?task=fees_treatwater. [2554, 19 ตุลาคม].

ต้น มาตรฐานการระบายน้ำที่มาจากแหล่งกำเนิดต่างๆ รวมถึง โรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมและการกำหนดประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษ ไม่สามารถแก้ปัญหาการปล่อยน้ำเสียได้ แม้จะมีการกำหนดรายละเอียดอย่างครบถ้วนก็ตาม เนื่องจากการ กำหนดมาตรฐานให้โรงงานปล่อยน้ำที่ตามค่ามาตรฐานแต่ไม่ได้คำนึงถึงจำนวนโรงงานและประเภทโรงงานที่ตั้งอยู่ด้วย เพราะแม้ว่าโรงงานหนึ่งปล่อยมลพิษตามมาตรฐานที่ตนกำหนดแต่เมื่อรวมกันหลาย โรงงานแล้วแหล่งน้ำที่รับก็อาจเกินค่ามาตรฐานได้ประกอบกับการที่จะควบคุมให้ผู้ประกอบการจะปฏิบัติตามเงื่อนไข ต้องมีความเข้มงวดจากเจ้าหน้าที่มากพอที่จะจูงใจให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตาม นอกจากนั้นจำนวนของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมมีจำนวนไม่เพียงพอกับจำนวนโรงงานที่เพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนั้นอัตราโทษที่กำหนดไว้ยังไม่มากพอที่จะให้ผู้ประกอบการเกรงกลัวและปฏิบัติตาม เนื่องจากผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในการควบคุมและขจัดมลพิษมีเพียงอัตราโทษปรับเท่านั้นจึงทำให้ผู้ประกอบการมีการละเลยและไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวเป็นจำนวนมาก จะเห็นได้จากกรณีที่ยังเกิดปัญหา มลพิษรั่วไหลจาก โรงงานอุตสาหกรรมอันเนื่องมาจากผู้ประกอบการ ไม่ได้มีระบบป้องกันที่มีประสิทธิภาพ การลักลอบปล่อยน้ำเสียลงแหล่งน้ำโดยไม่ผ่านการบำบัดเนื่องจากการเพิ่มต้นทุนของผู้ผลิต⁷

- การทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม EIA (Environment Impact Assessment) ไม่มีประสิทธิภาพ กระบวนการในการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม EIA (Environment Impact Assessment) เป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 วรรคสอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้ทราบถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ทั้งต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหากมีการจัดทำ โครงการต่างๆ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการดำเนินการดังกล่าวมิได้มีการจัดทำอย่างจริงจังแต่เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งหรือเป็นเพียงแผ่นกระดาษที่ต้องทำเพื่อให้การขออนุญาตตั้งโรงงานสามารถดำเนินการไปได้เพียงเท่านั้น โดยผู้ที่ได้ประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการดังกล่าวโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบมิได้มีการตรวจสอบอย่างจริงจัง อีกทั้งภายหลังที่โครงการผ่านการอนุมัติแล้วก็มีได้มีการตรวจสอบในผลการดำเนินการตามแผนแต่อย่างใดและกรณีที่ฝ่าฝืนหรือรายงานเป็นเท็จ บทลงโทษเพียงถอนใบอนุญาตเท่านั้น อันเป็นผลให้แผนที่จัดทำขึ้นดังกล่าวไม่สามารถป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สามารถเกิดขึ้น ได้จริง⁸ ดังจะเห็นได้จากกรณีของ โรงงานไฟฟ้าแม่เมาะที่

⁷ อานาจ วงศ์บัณฑิต. (2539). กฎหมายเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม. *วารสารอุตสาหกรรม*, 43 (1), หน้า 115-116.

⁸ แผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันอุดมศึกษาไทยเพื่อการพัฒนา โอบายสาธารณะที่ดี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ผู้ผลิต. (2552) *มาดตะพุด*. (วิไลทัศน์). เชียงใหม่.

⁹ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 9 หน้า 28.

โรงงานไฟฟ้าไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากรายงาน EIA อันเป็นที่มาแห่งการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองในที่สุด นอกจากนั้น ที่ผ่านมามีการทำรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเพียงอย่างเดียว ไม่อาจป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นได้ จึงได้มีการนำการวิเคราะห์ผลกระทบด้านอื่นๆ เช่น ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเชิงกลยุทธ์ (Strategy Environment Assessment :SEA) และ การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ. Health Impact Assessment (HIA) เข้ามาใช้ควบคู่กันแต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการตามหลักการดังกล่าว ได้มีประสิทธิภาพ เช่นกัน

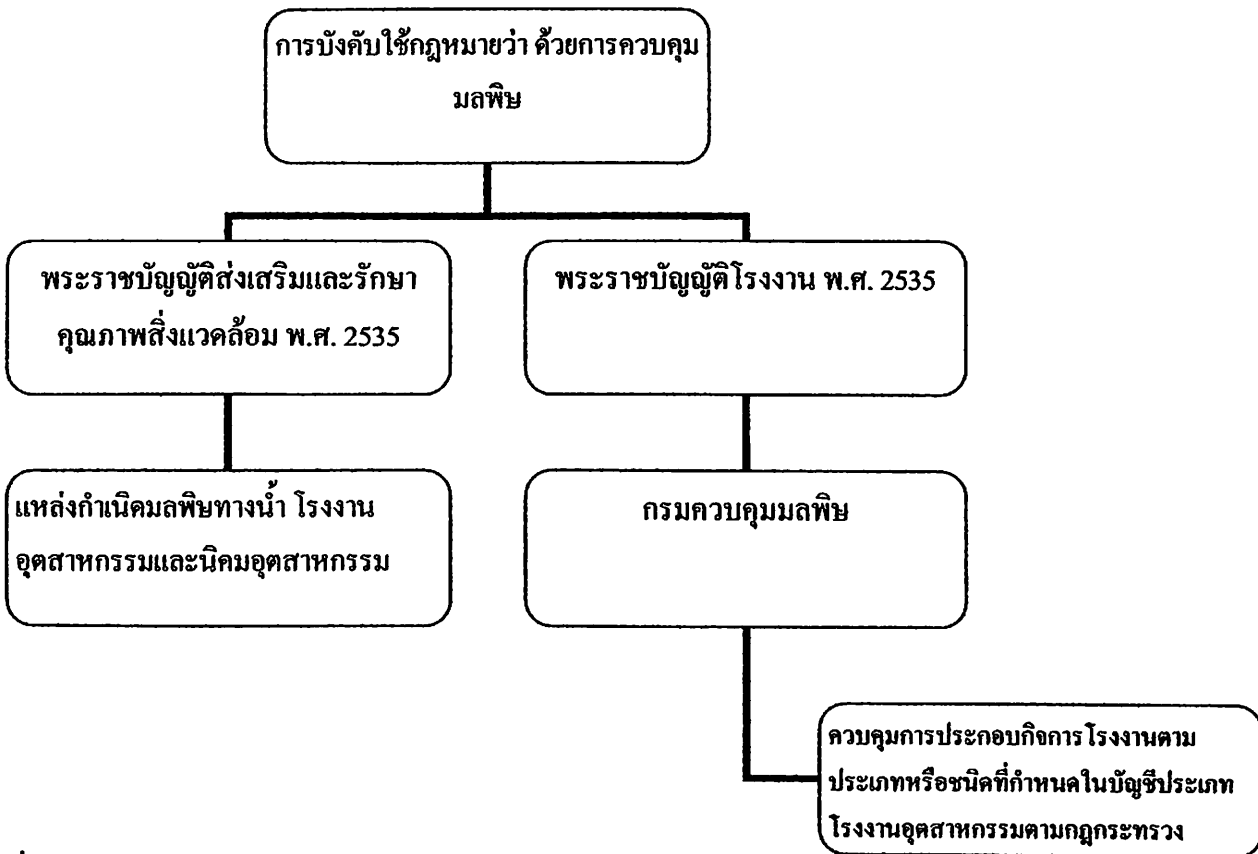
4.1.2.2 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆเกี่ยวกับโรงงานในด้านต่างๆ เช่น ประเภทของโรงงานซึ่งแบ่งตามกำลังการผลิต หลักเกณฑ์ของการตั้งโรงงาน สภาพแวดล้อมโรงงาน และ สิ่งแวดล้อมของโรงงานซึ่งมิได้มุ่งเน้นถึงการแก้ปัญหาหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการประกอบกิจการของโรงงานที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือแหล่งชุมชนโดยตรง บทบัญญัติที่เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมีเพียงบทบัญญัติที่กำหนดให้โรงงานที่มีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ใกล้เคียงโรงงาน ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขและหากไม่ปฏิบัติตาม ก็สามารถสั่งหยุดประกอบกิจการและปิดโรงงานตามลำดับ¹⁰ซึ่งมีผลเท่ากับการเพิกถอนใบอนุญาต ทั้งนี้หากมีเหตุที่ทางราชการสมควรเข้าไปดำเนินการแทนเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่ง ผู้ประกอบการต้องเสียค่าใช้จ่ายทั้งหมดตามจริงรวมเบียดปรับอีก 30 ต่อปี ซึ่งเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพียงมาตรการเดียวที่อยู่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงควรมีการเพิ่มมาตรการอื่นๆที่เป็นไปตามหลักดังกล่าวเพื่อให้ผู้ประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบในสิ่งที่ตนก่อขึ้น เช่น นอกจากการที่โรงงานประเภทที่สามต้องขอใบอนุญาตแล้ว ควรมีการออกใบอนุญาตการปล่อยมลพิษ ตามมาตรฐานน้ำทิ้งที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้ผู้ประกอบการชำระค่ามลพิษที่ตนมีสิทธิในการปล่อยได้หากมีการปล่อยเกินก็ให้มีการกำหนดอัตราโทษตามความเหมาะสม นอกจากนั้นแม้ว่าพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดมาตรฐานต่างๆ อันได้แก่ มาตรฐานการระบายน้ำทิ้ง มาตรการควบคุมความสกปรก การกำหนดให้โรงงานที่มีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งเครื่องมือหรืออุปกรณ์พิเศษ การกำหนดมาตรฐานการควบคุมความสกปรก และการรายงานปริมาณการระบายสารพิษแล้วนั้น แต่เมื่อเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับและควบคุมให้ผู้ประกอบการดำเนินการตามมาตรฐานดังกล่าวนี้มีจำนวนที่ไม่

¹⁰ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 42.

เพียงพอกับโรงงาน การตรวจสอบก็มีได้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ ทำให้ผู้ประกอบการจะทำการปรับปรุงกระบวนการผลิตหรือดำเนินกิจกรรมต่างๆให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่จะเข้ามาตรวจเท่านั้น รวมถึงการกำหนดอัตราโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญาที่ดำเนินไป เช่น หากไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ต่างๆ ต้องระวางโทษปรับ 200,000 บาท หรือผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานในการปรับปรุงโรงงาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือ ปรับไม่เกิน 200,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับและให้ปรับอีกวันละ 5,000 บาทจนกว่าจะหยุดประกอบการกิจการ เป็นต้น เห็นว่า อัตราโทษดังกล่าวนี้ยังดำเนินไปที่จะก่อให้เกิดแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการจะเกรงกลัวและปฏิบัติตาม¹¹

ตาราง 4.1.2 แสดงการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมมลพิษทางน้ำ



ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ

¹¹ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 45-47.

4.1.3 ข้อดีและข้อเสียของการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

4.1.3.1 ข้อดีของการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

(1) ด้านเศรษฐกิจ

- การเก็บภาษีจะช่วยให้ประเทศมีรายได้มากขึ้น ซึ่งนอกจากรัฐจะสามารถนำรายได้เพื่อพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังสามารถนำเงินในส่วนนี้พัฒนาประเทศด้านอื่นต่อไป ตามวัตถุประสงค์ของการเก็บภาษีอากรภาษี คือ เพื่อรายได้ กล่าวคือ รัฐบาลต้องทำหน้าที่ในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ และภาษีอากรก็เป็นรายได้หลักของประเทศ ดังนั้น เมื่อมีการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น จึงทำให้รายได้ของประเทศเพิ่มขึ้น

- การใช้มาตรการภาษีมียุติทุนในการบริหารจัดการน้อยกว่าการใช้มาตรการบังคับและควบคุม ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถงบประมาณได้ในระยะยาว

(2) ด้านสังคม

- เมื่อรายได้ของประเทศเพิ่มขึ้น รัฐบาลสามารถนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นนั้นมาจัดสรรเพื่อพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เช่น ด้านการศึกษา ด้านการคมนาคม ด้านสาธารณสุข อันเป็นผลให้คุณภาพของความเป็นอยู่ของคนในสังคมดีขึ้นตามลำดับ

(3) ด้านสิ่งแวดล้อม

- การเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมสามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตลดการปล่อยมลพิษน้อยลง เนื่องจากยิ่งปล่อยมลพิษน้อยเท่าไร ผู้ประกอบการจะเสียภาษีน้อยลงเท่านั้น รวมถึงการเปลี่ยนมาใช้กระบวนการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ทำให้ผลที่ตามมาคือ คุณภาพของสิ่งแวดล้อมก็จะดีขึ้น แหล่งน้ำที่เคยมีมลพิษเจือปนเป็นจำนวนมากก็จะมีจำนวนมลพิษลดลง

(4) ด้านสาธารณสุข

- การที่มลพิษจากแหล่งต่างๆ ลดลง ย่อมทำให้ผลกระทบต่อสุขภาพของผู้คนในชุมชนลดลงตามไปด้วย และจากที่ต้องเสียเงินในการรักษาพยาบาลก็เสียเงินจำนวนดังกล่าวลดลง

(5) ด้านการค้าระหว่างประเทศ

- ประเทศที่มีการเก็บภาษีมลพิษหรือค่าปล่อยมลพิษ จะไม่สามารถอ้างข้อกีดกันทางการค้า (Non Tariff) เพื่อที่จะไม่นำเข้าสินค้าจากไทยได้ รวมถึงไม่สามารถบังคับให้ผู้ส่งออกสินค้าไทยเสียภาษีมลพิษให้แก่ประเทศของตน ซึ่งแทนที่เราจะได้เงินเข้าสู่ประเทศแต่กลับต้องเสีย

ให้กับต่างประเทศรวมทั้ง สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยนั้นได้ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการเจริญเติบโตก้าวหน้าของเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้วได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ในการเลือกที่จะทำการค้าด้วย อย่างเช่น สหภาพยุโรปที่ให้ความสำคัญต่อมาตรฐานสิ่งแวดล้อมอย่างมากและมักใช้ข้อกีดกันทางการค้า เป็นต้น

4.1.3.2 ข้อเสียของการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

(1) ด้านเศรษฐกิจ

- การเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมที่เป็นการสะท้อนต้นทุนความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม แต่ผลที่ตามมา คือ ราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้น ซึ่งสร้างภาระให้แก่ผู้บริโภคซึ่งจะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายที่แท้จริง

- การที่ผู้ประกอบการต้องเสียค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะต้องใช้เงินจำนวนมากเพื่อให้ได้เทคโนโลยีที่สะอาดนั้นต้องใช้ต้นทุนในการปรับปรุงอย่างมาก ซึ่งผลที่ตามาคือราคาสินค้าก็จะเพิ่มขึ้นและผู้ที่เป็นผู้จ่ายจริงๆ ก็คือผู้บริโภคนั่นเอง

(2) ด้านสิ่งแวดล้อม

- เมื่อได้นำมาตรการทางด้านภาษีเพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างครบถ้วน ยังต้องอาศัยมาตรการอื่นๆ ควบคู่ไปด้วย

(3) ด้านการค้าระหว่างประเทศ

- เมื่อต้นทุนของผู้ประกอบการมากขึ้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่ผู้ประกอบการในประเทศไทยจะเป็นผู้ลงทุนจากต่างประเทศ อาจมีการตัดสินใจที่จะย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่แรงจูงใจด้านภาษีน้อยกว่า

4.2 วิธีการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย

จากการศึกษาถึงโครงสร้างการเก็บภาษีของประเทศในภูมิภาคยุโรปและอาเซียน แล้วนั้นพบว่าในแต่ละประเทศได้มีการเก็บค่าปล่อยมลพิษ ซึ่งมีทั้งที่อยู่ในรูปแบบของ ค่าธรรมเนียมและภาษี ซึ่งความแตกต่างจะอยู่ที่การจัดสรรรายได้ กล่าวคือ หากเก็บในรูปแบบของ

ภาษีนั้นเงิน ได้จะถูกนำไปยังงบประมาณส่วนกลางมิใช่มีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งแวดล้อมเพียงอย่างเดียว ส่วนค่าธรรมเนียมนั้น การจัดสรรเงินได้จะถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ เช่น ประเทศในสหภาพยุโรปส่วนมากที่นำรายได้ที่จัดสรรนั้นเพื่อการพัฒนาระบบบำบัดน้ำเสีย (ซึ่งยังมีการใช้คำว่าภาษีและค่าธรรมเนียมปะปนกัน)

ทั้งนี้ที่ผ่านมา ได้มีร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเก็บค่าปล่อยมลพิษออกมาสองฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการจัดการมลพิษ โรงงานและมลพิษจากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ....ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และ ร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ.....ของสำนักเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ซึ่งจากการศึกษาร่างทั้งสองฉบับนั้นพบว่ามีรายละเอียดที่มีความใกล้เคียงกันซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติการจัดการมลพิษ โรงงานและมลพิษจากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ....ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม	ร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ..... โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำ จากค่าบีโอดี และปริมาณสารแขวนลอย พ.ศ.
1. รูปแบบของการจัดเก็บ	
ค่าปล่อยมลพิษ	ภาษีมลพิษ
2. ผู้มีหน้าที่ชำระค่าปล่อยมลพิษ/ภาษีมลพิษ	
โรงงานอุตสาหกรรม	โรงงานอุตสาหกรรม
3.ฐานการเก็บ/ อัตราการเก็บ	
ฐานการเก็บใช้ค่า BOD เท่านั้น - อัตราคง สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่มีปริมาณบีโอดีในน้ำเสียก่อนการบำบัด	ฐานการเก็บใช้ค่า BOD และ TSS - อัตราคงที่ โดยโรงงานประเภท 1 ปริมาณน้ำทิ้ง 1-50 ม3/ วัน อัตราอยู่ที่

น้อยกว่า 100 กิโลกรัมต่อวัน - อัตราแปรผัน สำหรับ โรงงาน อุตสาหกรรมที่มีปริมาณบีโอดีในน้ำ เสียก่อนการบำบัดมากกว่าหรือเท่ากับ 100 กิโลกรัมต่อวัน	1,000-3,000 บาท ต่อรายต่อปี และ โรงงานประเภท 2 ปริมาณทิ้ง 50-500 ม 3/ วัน อัตราอยู่ที่ 3000-10,000 บาท ต่อ รายต่อปี - อัตราแปรผัน โรงงานประเภท 3 ปริมาณ น้ำทิ้ง เกินกว่า 500ม3/วัน อัตราแปรผัน ตามมลพิษที่ปล่อย
4. หน่วยงานที่จัดเก็บ	
กรมโรงงานอุตสาหกรรม	- สรรพสามิต - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การจัดสรรรายได้	
กองทุนจัดการมลพิษ โรงงาน ในกระทรวง อุตสาหกรรม	กองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม

อนึ่ง จากการศึกษาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งสองฉบับและการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากมลพิษของต่างประเทศแล้วนั้น เห็นว่า ในกรณีของประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาและยังต้องอาศัยเงินได้จากภาษีอากรเป็นหลักในการพัฒนาประเทศ จึงเห็นควรให้เก็บค่าปล่อยมลพิษในรูปแบบของภาษีเช่นเดียวกับประเทศในกลุ่มอาเซียน อย่างประเทศเวียดนาม ซึ่งเงินได้จะถูกนำส่งเข้างบประมาณกลางและจัดสรรให้กองทุนสิ่งแวดล้อมต่อไป ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการที่ประเทศมีการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม ควรมีรายละเอียด ดังนี้

4.2.1 โครงสร้างภาษีมลพิษทางน้ำ

4.2.1.1 ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

จากการศึกษาผู้มีหน้าที่เสียภาษีของกฎหมายในแต่ละประเทศนั้น ได้กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรม (Industrial Sector) ทุกประเภทเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยไม่ได้มีการแบ่งประเภทโรงงานตามกำลังการผลิตเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ทุกโรงงานอุตสาหกรรมต้องเสียค่าปล่อยมลพิษตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับประเทศไทย

นั้นมีการแบ่งประเภทโรงงานอุตสาหกรรมตามกำลังการผลิต โดยคำนึงถึงความจำเป็น การควบคุมดูแล การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหายและการป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดังนั้น เพื่อให้มีความเชื่อมโยงกับกฎหมายโรงงาน จึงเห็นควรให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีคือโรงงานทั้งสามจำพวกที่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษอันเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยไม่ว่าผู้ก่อมลพิษจะปล่อยมลพิษในระดับใดก็ตามต้องจ่ายค่าเสียหายทั้งหมดตั้งแต่เริ่มก่อมลพิษ แม้ว่าจะระดับจะยังไม่เกินมาตรฐานที่กำหนด (มาตรฐานการปล่อยน้ำทิ้งตามกฎหมายโรงงาน) ก็ตาม แนวทางนี้จะผลักดันให้ผู้ประกอบการนำเทคโนโลยีไร้มลพิษมาใช้มากขึ้นด้วย

4.2.1.2 อัตราภาษี

อัตราภาษีซึ่งมูลเหตุในการเสียภาษีนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า จากการศึกษาอัตราที่ใช้ในต่างประเทศนั้น แบ่งออกเป็น 2 อัตรา กล่าวคือ อัตราคงที่ และ อัตราแปรผันซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับอัตราค่าหัวน้ำที่ผู้มีรายได้อีกต้องเสียภาษีมามาก แต่ในกรณีของภาษีสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้ประกอบการปล่อยมลพิษมากยิ่งต้องเสียภาษีมามาก ดังนั้น ในการจัดเก็บสำหรับประเทศไทยนั้น ควรเป็นควรเป็นอัตราแปรผันและคงที่เช่นเดียวกับต่างประเทศ กล่าวคือ จากการศึกษาที่มีการแบ่งประเภทโรงงานออกเป็นสามประเภทตามกำลังการผลิตนั้น เห็นว่า ควรให้โรงงานประเภทที่ 2, 3 ซึ่งเป็นโรงงานขนาดกลางและขนาดใหญ่ควรเก็บในอัตราแปรผัน คือ เสียภาษีตามมลพิษที่ปล่อย แม้ว่าจะต่ำกว่ามาตรฐานก็ตาม และ โรงงานประเภทที่ 1 ควรเก็บในอัตราคงที่โดยอัตราคงที่นั้นต้องครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดเก็บ การบริหารจัดการ และการตรวจสอบ เพื่อให้ระบบยังคงอยู่ได้

อย่างไรก็ดี ในระยะแรกอาจเก็บโดยอัตราคงที่ทั้งสามประเภท โรงงานอุตสาหกรรมไปก่อนแล้วเมื่อระบบการจัดเก็บเริ่มมีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว จึงเก็บแบบแปรผันและคงที่ต่อไป

4.2.1.3 ฐานภาษี

ฐานภาษีที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีนั้นจะพิจารณาจากสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถของผู้เสียภาษี ซึ่งจากตารางที่ได้อ้างอิงมาแล้วในบทที่ 2 จะเห็นว่า มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นจะพิจารณาจากวัตถุดิบที่ใช้ในกระบวนการผลิตเป็นสำคัญและจาก

การศึกษากฎหมายของประเทศต่างๆ คำนึงหลักที่นำมาใช้ในการวัด ได้แก่ BOD (Biochemical Oxygen Demand), COD (Chemical Oxygen Demand), TSS (Total Suspended Solids) รวมถึงโลหะหนัก อัน ได้แก่ สารหนู แคดเมียม และตะกั่ว เนื่องจากดัชนีที่ใช้วัดดังกล่าว เป็นดัชนีพื้นฐานที่สามารถตรวจสอบได้โดยง่ายและมีขั้นตอนที่ไม่สลับซับซ้อนรวมถึงต้นทุนในการดำเนินการก็ไม่ต้องใช้ต้นทุนที่สูงมากนัก ซึ่งเห็นว่า หากมีการจัดเก็บภาษี ควรใช้ฐานภาษีเช่นเดียวกับการเทศเวียตนามกล่าวคือ BOD (Biochemical Oxygen Demand), COD (Chemical Oxygen Demand), TSS (Total Suspended Solids) รวมถึงโลหะหนัก อัน ได้แก่ สารหนู แคดเมียม และตะกั่ว ทั้งนี้ในระยะเริ่มแรกนั้น อาจมีการจัดเก็บจากดัชนีบางตัวก่อน เช่น BOD (Biochemical Oxygen Demand), COD (Chemical Oxygen Demand), TSS (Total Suspended Solids) โดยยังไม่จำเป็นต้องมีการจัดเก็บจากโลหะหนักเนื่องจากการวัดและการตรวจสอบจะมีความยาก สลับซับซ้อนและใช้ต้นทุนมากขึ้น

4.2.1.4 วิธีการจัดเก็บ

การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ควรใช้วิธีการประเมินโดยเจ้าพนักงาน(Authoritative assessment) โดยผู้ประกอบการมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการเพื่อแสดงรายละเอียดต่างๆที่จำเป็นสำหรับการคำนวณภาษีต่อเจ้าพนักงานแต่ยังไม่ต้องชำระภาษี ณ เวลานั้น เมื่อเจ้าพนักงานตรวจสอบรายละเอียดเสร็จจะทำการประเมินภาษีและแจ้งให้ผู้เสียภาษีทราบเพื่อมาชำระภาษีภายในวันเวลาและสถานที่ที่กำหนดไว้ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดิน เป็นต้น นอกจากนี้ หากว่าผู้ประกอบการประเมินตนเองไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ เจ้าพนักงานก็มีอำนาจประเมินให้ผู้ประกอบการนั้นต้องรับผิดชอบชำระเงินเพิ่มและหรือเบี้ยปรับเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากภาษีที่ต้องเสีย

ทั้งนี้ การที่ภาษีสิ่งแวดล้อมประเภทภาษีมลพิษนั้นยังเป็นภาษีใหม่ ฐานข้อมูลของแต่ละโรงงานที่หน่วยงานซึ่งรับผิดชอบมีอยู่นั้นอาจยังไม่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน จึงเห็นว่า ควรให้โรงงานประเภทต่างๆต้องจดทะเบียนต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ กล่าวคือ โรงงานประเภทที่ 2, 3 นั้น ให้จดทะเบียนต่อสำนักงานสรรพสามิตในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม และ โรงงานประเภทที่ 1 นั้น ให้จดทะเบียนต่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ระยะเวลาของการประเมินควรแบ่งออกเป็น 2 ครั้งต่อปี

4.2.1.5 หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บ

เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่า การจัดเก็บค่าปล่อมลพิษ ควรอยู่ในรูปแบบของภาษี ดังนั้น หน่วยงานที่จัดเก็บจึงควรเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลัง ทั้งนี้เห็นว่า กรมสรรพสามิต เป็นหน่วยงานที่ความเหมาะสมที่จะจัดเก็บรายได้ในส่วนกลางและเพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ จึงเห็นควรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ จากการศึกษาหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บของต่างประเทศนั้นจะเป็นหน่วยงานส่วนกลาง โดยจะมีการจัดสรรรายได้ให้กับท้องถิ่นในภายหลัง มิได้ให้ท้องถิ่นมีการจัดเก็บกันเอง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเทศไทยจึงควรให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดเก็บด้วย

อนึ่ง กรมสรรพสามิต โดยหลักแล้วมีหน้าที่เก็บภาษีจากสินค้าและบริการเฉพาะอย่างจากผู้ผลิตสินค้าหลายประเภท เรียกว่า ภาษีสรรพสามิต เพื่อเป็นรายได้ให้รัฐในการนำไปบริหารประเทศและบำรุงท้องถิ่นต่างๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ทั้งนี้ ภาษีสรรพสามิต เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้าที่บริโภคแล้วอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดีและบริการที่มีลักษณะเป็นการฟุ่มเฟือยหรือสินค้าที่ได้รับผลประโยชน์พิเศษจากรัฐหรือสินค้าที่ก่อให้เกิดภาระต่อรัฐบาลในการที่จะต้องสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อให้บริการผู้บริโภค รวมถึงสินค้าที่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมด้วย จึงเหมาะสมเป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมในการจัดเก็บภาษีสสิ่งแวดล้อม โดยมีหน้าที่เก็บจากโรงงานอุตสาหกรรมประเภทที่ 2, 3 ซึ่งเป็นโรงงานขนาดกลางและขนาดใหญ่

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่หลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องถิ่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน รวมถึงค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว จึงเห็นควรให้เพิ่มหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีสสิ่งแวดล้อม ประเภทภาษีมลพิษทางน้ำด้วย โดยมีหน้าที่เก็บจากโรงงานประเภท 1 ซึ่งเป็นโรงงานขนาดเล็ก ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นหน่วยงานใหม่และยังไม่มีความพร้อมในส่วนของอัตราค่าสิ่งและความพร้อมของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่และบังคับใช้กฎหมาย การที่เก็บภาษีโรงงานประเภท 1 ซึ่งส่วนมากจะตั้งอยู่ในชุมชนต่างๆ และเป็นการเก็บในอัตราที่คงที่ไม่ต้องมีการตรวจสอบที่ยุ่งยากเหมือนกับโรงงานประเภท 1, 2 จึงเห็นควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดเก็บนั้นมีความเหมาะสมแล้ว ทั้งยังเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจและเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งยังเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกทางหนึ่งด้วย

4.2.1.6 การจัดสรรรายได้

จากการศึกษาการจัดสรรรายได้ของต่างประเทศพบว่า หากมีการจัดเก็บในรูปแบบภาษีเงินได้จะนำส่งสู่งบประมาณส่วนกลางและจัดสรรให้แก่หน่วยงานต่างๆต่อไป แต่หากเป็นกรณีการเก็บในรูปแบบของค่าธรรมเนียมแล้ว เงินได้จะถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น นำเงิน ไปสนับสนุนโครงการเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสียอย่างกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป เป็นต้น ส่วนกลุ่มประเทศอาเซียน อย่างเวียดนาม ได้มีการจัดเก็บในรูปแบบภาษีเงินได้ที่ได้ถูกนำเข้างบประมาณแผ่นดินและจัดสรรให้ส่วนต่างๆต่อไป

สำหรับประเทศไทยนั้น เห็นว่า เมื่อมีการจัดเก็บในรูปแบบภาษีจึงควรนำการจัดสรรรายได้ของประเทศเวียดนามเป็นแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

การจัดสรรรายได้จากการเก็บภาษีได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

(1) จัดสรรให้องค์กรที่มีหน้าที่จัดเก็บ กล่าวคือ กรมสรรพสามิตและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะนำไปใช้สำหรับการบริหารจัดการ

(2) ในส่วนกลางจัดสรรเข้างบประมาณแผ่นดินและจัดสรรให้กองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกองทุนระดับชาติโดยไม่ต้องมีการตั้งกองทุนขึ้นใหม่แต่เพิ่มเงินได้จากภาษีมลพิษทางน้ำ เป็นอีกแหล่งที่มาของกองทุนตามพระราชบัญญัติรักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เพื่อใช้ในการส่งเสริมและพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมต่อไปและไม่ต้องมีปัญหาในเรื่องของความซ้ำซ้อนของกองทุน

ในส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นว่าควรให้รายได้ที่จัดเก็บมานั้นให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด โดยไม่ต้องนำส่งเข้าคลัง ทั้งนี้ อาจมีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่นขึ้น เพื่อให้เงินที่ได้นั้นสามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้โดยตรงและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

4.3 วิเคราะห์การออกกฎหมายในการเก็บภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรม

4.3.1 การใช้กฎหมายเดิมที่มีอยู่เพื่อกำหนดมาตรการทางด้านภาษี

จากการศึกษากฎหมายของต่างๆประเทศในบทที่ 3 นั้น มาตรการทางด้านภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม จะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นกฎหมายหลัก ดังเช่น ประเทศเวียดนาม ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ใน The Law on Environmental protection ประเทศฟิลิปปินส์ Philippine Clean Water Act โดยมีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดต่างๆเกี่ยวกับมาตรการด้านภาษีและค่าธรรมเนียม โดยไม่ได้มีการ

ออกกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะแต่อย่างใด สำหรับประเทศไทยมี พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่ได้มีการกำหนดรายละเอียดต่างๆ ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุมและเดิมก็ได้มีการกำหนดถึงค่าบริการบำบัดน้ำเสียรวม ซึ่งเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายอยู่แล้ว ซึ่งเป็นเพียงมาตรการเดียวที่มีอยู่ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าประเทศไทยอาจนำแนวทางดังกล่าวมาใช้ในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมประเภทภาษีมลพิษทางน้ำจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิมโดยไม่ต้องออกกฎหมายใหม่และออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดต่างๆ โดยการเพิ่มมาตรการด้านภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นๆ ภายใต้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายให้มากขึ้นและมีการบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้ ประกอบกับในมาตรา 13 (5) (6) ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจในการเสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากรและการส่งเสริมการลงทุนเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติรวมถึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติ จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุง โดยเพิ่มการภาษีมลพิษทางน้ำ ซึ่งเป็นหนึ่งในภาษีสิ่งแวดล้อมในพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป

4.3.2 การออกกฎหมายใหม่เพื่อกำหนดมาตรการทางด้านภาษี

ที่ผ่านมาประเทศไทยพยายามที่จะผลักดันให้มีการออกกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ ได้มีการมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ กระทรวงการคลัง ได้มีการศึกษาแนวทางการนำภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ในระยะต่างๆ จนเกิดร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ.....ซึ่งเดิมชื่อร่างพระราชบัญญัติการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม พ.ศ.... ส่วนกระทรวงอุตสาหกรรมนั้น ได้ศึกษาแนวทางการประยุกต์ใช้หลักการเศรษฐศาสตร์จัดการมลพิษ โรงงานและได้มีการร่างพระราชบัญญัติการจัดการมลพิษ โรงงานและมลพิษจากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.....แต่มิได้มีการนำเข้าสู่การพิจารณาในชั้นนิติบัญญัติแต่อย่างใด ทั้งนี้ ในส่วนของร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ.....และร่างพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตรา การจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำจากค่าบีโอดีและปริมาณสารแขวนลอย พ.ศ.....ซึ่งได้ออกตามความของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่ได้ถูกตีกลับเพื่อพิจารณาอีกครั้งจากสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา ในหลายประเด็น

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ หากมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่โดยให้ภำยและ ค่ำธรรมเนียมเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการการคลังเพื่อลิ่งแวดล้อมนั้น ผู้ศึกษาไม่เห็นด้วย เนื่องจาก มาตรการการคลังแต่ละประเภทมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน และหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบมี หลายหน่วยงาน เช่น สรรพสามิตมีอำนาจหน้าที่เก็บภำยมลพิษทางน้ำ หรือ กรมสรรพสามิต กรมสรรพากร กรมศุลกากรมีอำนาจจัดเก็บภำยผลิตภัณฑ์และค่ำธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ ซึ่งทำให้ขาด เอกภาพและการบูรณาการในการทำงานร่วมกันและเป็นการ ไม่สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน ที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการอีกด้วย จึงเห็นว่ หากจะมีการบัญญัติกฎหมาย ลิ่งแวดล้อมขึ้นใหม่ ควรเป็นพระราชบัญญัติภำยลิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ โดยกำหนดประเภทภำย มลพิษทางน้ำ เป็นหนึ่งในประเภทของภำยลิ่งแวดล้อม รวมถึง การกำหนดโครงสร้างทางภำย เช่น ผู้มีหน้าที่เสียภำย อัตราภำย ฐานภำย การจัดสรรเงิน ได้ หน่วยงานที่รับผิดชอบ ควรมีความชัดเจน และเป็นธรรม เนื่องจากกฎหมายภำยเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชน หากต้องมีการบังคับใช้จึงต้องคำนึงถึงหลักภำยอากรที่ดี กล่าวคือ มีความเป็นธรรม มีความแน่นอน ชัดเจน มีความสะดวกและประหยัด

นอกจากนั้น การกำหนดให้สรรพสามิตและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มี หน้าที่ในการจัดเก็บภำยลิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ พระราชบัญญัติภำยสรรพสามิต พ.ศ. 2527 และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติภำย ลิ่งแวดล้อมที่บัญญัติขึ้น