

**ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประกันภัยและ
มาตรการทางภาษีในการส่งเสริมให้ใช้ระบบบำบัดมลพิษ
ของโรงงานอุตสาหกรรม¹**

ณัฐนพิน วีระธรรม²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางแพ่งในการคุ้มครองความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการประกอบกิจการโรงงานพบว่า มีข้อจำกัดในการดำเนินการหลายประการ ทำให้การใช้มาตรการทางแพ่งเพียงลำพังในการชดเชยและเยียวยาความเสียหายเช่นว่านั้นย่อมไม่อาจกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การประกันภัยความรับผิดในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ก็เป็นอีกหนทางหนึ่งที่สามารถช่วยบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ประกอบการ หรือเจ้าของโครงการที่อาจก่อให้เกิดมลพิษได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในจำนวนเงินที่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการที่มีความเสี่ยงสูงในการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และยังเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือเดือดร้อนเสียหายในการได้รับการชดเชยและเยียวยาความเสียหายได้อย่างทั่วถึง

กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ การกำหนดมาตรฐานเพื่อควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน และการกำหนดความรับผิดของเจ้าของโรงงานกรณีเกิดความเสียหายขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมหรือบุคคลภายนอกอื่นเนื่องมาจากการประกอบกิจการของโรงงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติในเรื่องการจัดให้มีการทำประกันภัยความเสียหายแต่อย่างใด เมื่อได้ศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศพบว่า ประเทศไทยยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประกันภัยและมาตรการทางภาษีในการส่งเสริมให้ใช้ระบบบำบัดมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มนทิษา ภักดีคง และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติ และรองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์เทพ วิฑิต อนันต์.

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

และมาตรการทางภาษีศุลกากรเกี่ยวกับการส่งเสริมและจูงใจให้ใช้ระบบกำจัดหรือบำบัดมลพิษ ในประเด็นปัญหาต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรกเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของโรงงานที่ต้องจัดทำประกันภัยความเสียหาย พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ปรากฏบทบัญญัติในเรื่องการกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมประเภทใดบ้างต้องจัดให้มีการทำประกันภัยความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม การใช้มาตรการทางแพ่งเพียงอย่างเดียวในการชดเชยและเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงานย่อมไม่อาจกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการชดเชยค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมมีจำนวนเงินที่ค่อนข้างสูง และผู้ประกอบการกิจการโรงงานอาจไม่สามารถชดเชยค่าเสียหายได้เต็มจำนวน

การบัญญัติกฎหมายบังคับเกี่ยวกับการจัดทำประกันภัยความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ และการกำหนดบังคับให้โรงงานต้องจัดทำประกันภัยความเสียหาย โดยระบุประเภทของโรงงานและกิจการอื่นๆ ที่การประกอบกิจการอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน โดยการให้คำนิยามของกิจการหรือโรงงานที่กำหนดบังคับก็มีความสำคัญอย่างมาก และควรอธิบายความหมายของนิยามและประเภทให้ชัดเจนว่ามีรายละเอียดอย่างไร เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้องชัดเจน และจะทำให้ผู้ประกอบการโรงงานที่กำหนดบังคับดังกล่าวเข้าใจและปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง

การที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดบังคับให้ผู้ประกอบการโรงงานที่มีความเสี่ยงสูงในการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำประกันภัยเพื่อความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมหรือบุคคลภายนอกเอาไว้ ทำให้ต้องใช้มาตรการทางแพ่งเพียงอย่างเดียวในการชดเชยและเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงานย่อมไม่อาจกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการชดเชยค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมมีจำนวนเงินที่ค่อนข้างสูง และผู้ประกอบการโรงงานอาจไม่สามารถชดเชยค่าเสียหายได้เต็มจำนวน

ประเด็นปัญหาที่สองเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำประกันภัยความเสียหาย การกำหนดเกี่ยวกับบทลงโทษกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำประกันภัยเพื่อเยียวยาความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม จึงมีความสำคัญต่อการบังคับใช้บทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ประกอบการโรงงานซึ่งมีความเสี่ยงสูงในการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องจัดทำประกันภัยเพื่อความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมหรือ

บุคคลภายนอก เนื่องจากการฝ่าฝืนบทกฎหมายดังกล่าว มีผลทำให้การบังคับใช้การจัดให้ทำประกันภัยเพื่อความปลอดภัยไม่เกิดประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องบทลงโทษไว้ ทำให้ผู้ประกอบการละเลยที่จะปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับให้จัดทำประกันภัยความปลอดภัยได้ ส่งผลให้การบังคับใช้ของกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการโรงงานได้ ทั้งนี้ ต้องแยกพิจารณาปัญหาตามการจัดตั้งของโรงงาน ดังนี้

1. โรงงานอุตสาหกรรมที่จัดตั้งใหม่และยังไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงาน
2. กรณีที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมที่จัดตั้งแล้วและได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานแล้ว

ประเด็นปัญหาที่สามเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการทางภาษีในประเด็นเกี่ยวกับภาษีนำเข้าเครื่องจักรที่ใช้ในการบำบัดมลพิษ การจัดให้โรงงานประเภทใดต้องมีระบบกำจัดหรือบำบัดมลพิษที่อาจทำให้ผู้ประกอบการโรงงานมีภาระและความรับผิดชอบมากขึ้น แต่วิธีการดังกล่าวก็ทำให้สามารถลดโอกาสที่จะเกิดความเสียหายหรือผลกระทบด้านมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการโรงงานได้ ดังนั้น จึงต้องศึกษาถึงมาตรการทางภาษีในประเด็นที่เกี่ยวกับภาษีนำเข้าเครื่องจักรที่ใช้ในการบำบัดมลพิษ เพื่อส่งเสริมและจูงใจให้ผู้ประกอบการโรงงานหันมาใช้ระบบดังกล่าวมากขึ้น โดยเฉพาะโรงงานที่การประกอบกิจการอาจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและต้องจัดทำประกันภัยความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ประกอบการจะต้องตระหนักว่าอย่างไรให้การดำเนินการเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด เนื่องจากไม่ยากให้เกิดภาระในเรื่องค่าใช้จ่ายที่ต้องค่าใช้จ่ายความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งการจัดให้มีระบบการกำจัดมลพิษที่ดี ก็เป็นส่วนช่วยในการลดค่าใช้จ่ายและภาระที่อาจเกิดแก่โรงงานได้

ในส่วนมาตรการทางภาษีศุลกากรในการส่งเสริมและจูงใจให้โรงงานอุตสาหกรรมมีระบบบำบัดและกำจัดมลพิษของประเทศไทย ได้กำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรแบบมีเงื่อนไข ตามข้อ 2 (2) ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การลดอัตราอากรและยกเว้นอากรศุลกากรตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 วันที่ 10 พฤศจิกายน 2560 กำหนดให้เครื่องจักร วัสดุ และอุปกรณ์ที่ประหยัดพลังงานหรือที่รักษาสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นของตามพิกัดประเภทใด ให้ลดอัตราอากรตาม (ก) หรือ (ข) แล้วแต่อัตราใดคำนวณได้เป็นจำนวนเงินต่ำกว่า โดยมีเงื่อนไขว่า จะต้องเป็นเครื่องจักร วัสดุ และอุปกรณ์ที่รักษาสิ่งแวดล้อม ได้แก่ เครื่องจักร วัสดุ และอุปกรณ์ที่สามารถลดมลพิษที่ปล่อยออกจากกระบวนการผลิตหรือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น เพื่อไม่ให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ พืช และทรัพยากรอื่น รวมทั้งเครื่องมือที่ใช้วิจัยวิเคราะห์ ตรวจวัดและติดตามผล เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม

การกำหนดยกเว้นอากรสำหรับเครื่องจักร วัสดุ และอุปกรณ์ที่ประหยัดพลังงานหรือที่รักษาสิ่งแวดล้อม นั้น อาจมีผลกระทบเชิงลบต่ออุตสาหกรรมในประเทศที่ผลิตสินค้าชนิดนั้นๆ อยู่แล้ว เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีอากรศุลกากรก็เพื่อต้องการปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศและให้เวลาเพื่อปรับตัว เพื่อพัฒนาให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ โดยวิธีการที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะต้องเป็นการส่งเสริมเทคโนโลยีการผลิตภายในประเทศให้สามารถพัฒนาไปถึงขั้นการส่งออกไปขายยังต่างประเทศ ก่อให้เกิดการจ้างงาน สร้างรายได้ และเป็นการลดต้นทุนในการผลิตเครื่องจักรที่ประหยัดพลังงานหรือที่รักษาสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ทำให้ผู้ประกอบการโรงงานให้ความสนใจและเลือกซื้อเครื่องจักรที่ผลิตในประเทศไทยเป็นตัวเลือกได้มากขึ้น และทำให้นักอุตสาหกรรมภายในประเทศได้เรียนรู้และวิจัยกระบวนการผลิตด้วยตนเอง โดยมีต้นแบบจากสินค้านำเข้าที่มีคุณภาพสูง เช่น สินค้าจากประเทศญี่ปุ่น

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการจัดทำประกันภัยและมาตรการทางภาษีในการส่งเสริมให้ใช้ระบบบำบัดมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาโดยแบ่งเป็นประเด็น ดังนี้

1. ปัญหาการกำหนดประเภทของโรงงานที่ต้องจัดทำประกันภัยความเสียหาย ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า ควรบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประกันภัยความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะ ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 7/1 ว่า “ผู้ประกอบการโรงงานมีหน้าที่ต้องจัดทำประกันภัยความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และประกันภัยความรับผิดชอบต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอก ตามที่กฎกระทรวงกำหนด หากเป็นโรงงานที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม”

2. ปัญหาการกำหนดบทลงโทษกรณีที่ผู้ประกอบการโรงงานไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำประกันภัยความเสียหาย ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่าควรกำหนดบทบัญญัติเพื่อลงโทษผู้ประกอบการโรงงานที่ไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำประกันภัยความเสียหาย ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 7/1 ดังนี้

2.1 กรณีโรงงานอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่และยังไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการโรงงาน ควรใช้มาตรการทางปกครองมาบังคับใช้กับโรงงานประเภทนี้โดยกำหนดในมาตรา 7/1 วรรคสองว่า “การอนุญาตให้โรงงานใดประกอบการโรงงานได้ ต้องปรากฏว่าได้จัดทำประกันภัยความเสียหายตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งแล้ว และต้องส่งมอบกรมธรรม์ประกันภัยให้แก่ผู้ออกไปอนุญาตด้วย”

2.2 กรณีโรงงานอุตสาหกรรมที่จัดตั้งแล้วและได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานแล้ว ควรกำหนดโทษทั้งทางอาญาและมาตรการทางปกครองในมาตรา 7/1 วรรคสามว่า “ในกรณีที่ผู้ประกอบการโรงงานไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในวรรคแรกต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้พนักงานพนักงานเจ้าหน้าที่ระงับใช้ใบอนุญาต และให้โรงงานดังกล่าวหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด”

3. ปัญหาการกำหนดมาตรการทางภาษีในประเด็นเกี่ยวกับภาษีนำเข้าเครื่องจักรที่ใช้ในการบำบัดมลพิษ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่าควรกำหนดยกเว้นอัตราอากรสำหรับสินค้าที่เป็นชิ้นส่วน ส่วนประกอบหรืออุปกรณ์ประกอบ ไม่ได้ยกเว้นให้แบบชิ้นส่วนครบชุดสมบูรณ์หรือกึ่งครบชุดสมบูรณ์ (ประกอบมาแล้ว) เพื่อให้มีการนำมาประกอบเครื่องจักรในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นของตามพิกัดประเภทใดของของตามข้อ 2 โดยระบุไว้ในข้อ 3 ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การลดอัตราอากรและยกเว้นอากรศุลกากรตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 วันที่ 10 พฤศจิกายน 2560

เอกสารอ้างอิง

จุมพต สายสุนทร. กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การคุ้มครองและรักษาสังแวดล้อมทางทะเล. พิมพ์ครั้งที่

3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560

ชูชาติ อัสวโรจน์. คำอธิบายพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560. กรุงเทพมหานคร: นกัสนสรการพิมพ์, 2560.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ เดือนตุลา, 2560.

ปวีรสร เลิศธรรมเทวี. สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2559.

วิฑูรย์ สิมะโชคดี. คำอธิบาย พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ส.ศ.ท., 2544.