

มาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโรงงานอุตสาหกรรม¹

กฤษณิศา แซ่ตั้ง²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในหลายฉบับได้มีการบัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ โดยเริ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติถึงสิทธิชุมชน มีหลักการที่บัญญัติถึงการความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมไม่ได้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐแต่ฝ่ายเดียว แต่บัญญัติถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องกันอีก 4 ส่วน คือ ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ยังคงบัญญัติในเรื่องเหล่านี้ไว้ เช่น ในมาตรา 67 มีหลักการไว้ว่า การดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงไม่สามารถระงับได้ ยกเว้นจะทำตามเงื่อนไข คือ 1.ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน 2.จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน 3.ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพให้ความเห็นประกอบ ซึ่งประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกรณีพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เนื่องจากประชาชนในชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมฟ้องรัฐว่าไม่ได้ทำตามเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญจนครบถ้วน เป็นเหตุให้ศาลปกครองสั่งระงับ 76 โครงการและให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในมาตรา 67 ให้ครบถ้วน ประเด็นตามมาตรา 67 ถือว่าเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่เข้าข่ายก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงมีการตั้งกรรมการวินิจฉัยว่ามีโครงการและกิจกรรมที่เข้าข่ายตามมาตรา 67 อยู่ 12 ประเภท

จนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยมาตรา 58 มีหลักการว่า “การดำเนินการใดของรัฐหรือรัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ” มีการเปลี่ยนจากเดิมใช้คำว่า โครงการและกิจกรรมของรัฐ (ปี พ.ศ.2550) กลายเป็นการดำเนินการของรัฐ (ปี พ.ศ.2560) ซึ่งกว้างกว่า เจตนาคาดต้องการให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันขยายการดำเนินการของรัฐที่กว้างกว่าโครงการหรือกิจกรรม และ 12 กิจกรรมที่ได้เคยตั้งกรรมการสรุปไว้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องมาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รอดทอง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช และรองศาสตราจารย์พัฒนะ เรือนใจดี

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

หากพิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ.2560 จึงมีทั้งส่วนที่ดูย้อนหลังและก้าวหน้าในด้านสิ่งแวดล้อมเหมือนผู้มีส่วนได้เสียจะลดบทบาทลง แต่มีความเข้มแข็งในการขยายขอบเขตการดำเนินการของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะกว้างขึ้นกว่าเดิมในรัฐธรรมนูญไม่มีการกล่าวถึงภัยสิ่งแวดล้อม แต่มีการกล่าวถึงการปฏิรูปด้านสิ่งแวดล้อม มีการกล่าวถึงการจัดทำ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศ และมีปรากฏในร่างยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งมี 6 ด้าน โดยส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีการกล่าวถึงยุทธศาสตร์เกี่ยวกับเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และมาตรการทางการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม

สถานการณ์ปัจจุบันโรงงานอุตสาหกรรมมีการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน แต่มาตรการทางกฎหมายที่ประเทศไทยใช้ในการในการจัดการกับปัญหาการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมยังคงเน้นมาตรการกำกับและควบคุมเป็นหลัก พบว่ายังไม่เพียงพอต่อการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมของโรงงานอุตสาหกรรมและการบังคับใช้กฎหมายยังไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะโรงงานอุตสาหกรรมสามารถปล่อยมลพิษได้มากตามต้องการหากตรวจได้ไม่พบยังเป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้มาตรการทางกฎหมายยังขาดประสิทธิภาพเนื่องจากบทลงโทษไม่รุนแรงพอที่จะทำให้โรงงานอุตสาหกรรมปฏิบัติตามกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่าประเทศต่างๆ ได้นำมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ร่วมกับมาตรการทางกฎหมายที่เป็นการกำกับและควบคุมในการจัดการปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมอย่างกว้างขวาง เช่น ประเทศรัสเซีย สหรัฐอเมริกา เวียดนาม ฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น ซึ่งมีการจัดการการปล่อยมลพิษทางน้ำและทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยมาตรการทางกฎหมายทางสิ่งแวดล้อมอยู่บนพื้นฐานหลักการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายซึ่งมีแนวคิดที่ผู้ก่อมลพิษควรเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปใช้ในการควบคุมบำบัดและป้องกันมลพิษ โดยมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้สินค้าและบริการสะท้อนต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นมาตรการหนึ่งที่สร้างแรงจูงใจให้โรงงานอุตสาหกรรมและผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและดำเนินกิจกรรมที่ลดการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม

จากอดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยใช้มาตรการทางกฎหมายบนพื้นฐานหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายน้อยมาก ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มีการบัญญัติถึงการให้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP) อยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติมักอยู่ในรูปแบบค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรและค่าบริการ เช่น ค่าบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น ปี พ.ศ.2535 มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development : UNCED)

ที่ริโอเดจาเนโร ประเทศบราซิล และที่ประชุมได้รับรองปฏิญญาริโอ หลัก PPP ก็เป็นหลักการที่อยู่ในองค์ประกอบของการพัฒนาที่ยั่งยืน ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 จนถึงปัจจุบันก็เป็นเวลาเกือบ 30 ปีแล้ว

แต่หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP) ไม่เคยถูกนำมาใช้จริงหรือใช้แบบไม่เต็มที่ กรณีนิคมอุตสาหกรรม มาบตาพุดไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP) เพราะโรงงานอ้างว่าปล่อยมลพิษ และของเสียตามมาตรฐาน แต่ในจังหวัดระยองรวมแล้วมีพื้นที่กว่าโรงงาน เมื่อทุกโรงงานปล่อยมลพิษและของเสียตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด จึงเกินขีดจำกัดของระบบนิเวศ จนทำให้ชาวบ้านต้องใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีให้ประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ สุดท้ายรัฐจำต้องใช้งบประมาณในการเยียวยาฟื้นฟู กลายเป็นภาระของประชาชนในส่วนอื่นถูกนำไปชดเชยและเยียวยา แทนที่จะเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (PPP) ในประเทศไทยการขับเคลื่อนเรื่องสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นยาก เนื่องจากประเทศไทยยังมีนโยบายมุ่งวัดผลความสำเร็จที่ตัวชี้วัดทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์โดยเฉพาะกฎหมายการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมถูกมองว่ามีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ จึงทำให้ข้อเสนอการตรากฎหมายในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นยาก ที่ผ่านมามีความพยายามจากหลายฝ่ายให้มีการตรากฎหมายการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นในประเทศไทย โดยมุ่งการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมอย่างเป็นรูปธรรมเหมือนในต่างประเทศ

จนเมื่อปี พ.ศ.2553 ประเทศไทยได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. โดยในร่างกฎหมายนี้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมโดยจัดเก็บจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วย ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนั้นได้เห็นชอบในหลักการแล้ว แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแต่อย่างใด ประเทศไทยจึงยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมในการจัดเก็บภาษีการปล่อยมลพิษมาบังคับใช้ควบคู่กับมาตรการทางกฎหมายที่การกำกับและควบคุมรวมถึงมาตรการอื่นๆที่มีอยู่แล้ว แต่อาจยังมีปัญหาและข้อบกพร่อง ซึ่งปรากฏจากปัญหาการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนมากขึ้น และปัจจุบันพื้นที่มาบตาพุดและในจังหวัดระยองยังคงมีมลพิษจากอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เป็นจำนวนมากที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง แต่รัฐยังมีนโยบายผลักดันทางเศรษฐกิจในเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยรัฐได้ตราพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ.2561 โดยปัจจุบันมีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งคงต้องพิจารณาและติดตามว่าจะมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษีสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้หรือไม่ เพียงไร

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมายภาษีท้องถิ่น คงมีเพียงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งได้มีการบัญญัติรองรับเกี่ยวกับการเกิดมลพิษไว้อย่างกว้างเท่านั้น แต่ไม่ได้มีข้อกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมได้ จึงเห็นได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีการวางมาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโรงงานอุตสาหกรรมยังไว้อย่างชัดเจน จึงก่อให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวกับการวางมาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโรงงานอุตสาหกรรมดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้คำนิยามของคำว่า “ภาษีสิ่งแวดล้อม” ซึ่งแต่เดิมตาม (ร่าง)พระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ภาษีสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า เงินที่เรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือผู้ประกอบการที่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม และให้หมายความรวมถึงภาษีการปล่อยมลพิษและภาษีเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้” โดย(ร่าง)พระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... ถือว่าเป็นกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมฉบับแรกของไทย ที่บัญญัติขึ้นโดยอาศัยหลักการของการนำมาตรการการคลังมาใช้เสริมในเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการทางภาษี ค่าธรรมเนียม และมาตรการอื่นๆ ที่ใช้ในการผลักดันให้ผู้ประกอบการที่ก่อมลพิษ ดำเนินมาตรการป้องกันและลดมลพิษจากกิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน และได้รับการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อเดือนตุลาคม 2553 และมีมติเห็นชอบในหลักการ แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีมีการตราเป็นพระราชบัญญัติและบังคับใช้ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในส่วนของความหมายของคำว่า “ภาษีสิ่งแวดล้อม” โดยขัดกับหลักความแน่นอน (Certainly) อันเป็นหลักการของกฎหมายอากรที่ดี

ปัญหาประการที่สองเป็นเรื่องของหน่วยงานจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม โดยทั่วไปแล้วหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรในประเทศไทยนั้นมีได้จำกัดเฉพาะหน่วยงานในกระทรวงการคลังเท่านั้น ซึ่งหน่วยงานในกระทรวง ทบวง กรมอื่นก็ทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีด้วย ได้แก่ หน่วยงานในกรมรวมมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กระทรวงคมนาคม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ และสำนักงานกฤษฎีกา ตัวอย่างเช่น กระทรวงคมนาคมเก็บภาษีรถยนต์ กระทรวงอุตสาหกรรมเก็บค่าภาคหลวงหน่วยงานดังกล่าวจะจัดเก็บภาษีในระดับรัฐบาลกลาง หรือภาษีระดับประเทศ (National Taxes) นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานระดับท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาลพัทยา องค์การปกครองส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีด้วย เรียกภาษีที่จัดเก็บว่า “ภาษีท้องถิ่น” (Local Taxes) เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ (ภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายใหม่ เรียกรวมกันว่า “ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง”) ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ดังนั้นหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีอากรของประเทศไทยนั้นแสดงให้เห็นว่ามีหน่วยงานระดับกลางหรือระดับประเทศในการจัดเก็บภาษี รวมทั้งหน่วยงานระดับท้องถิ่นทำหน้าที่จัดเก็บภาษีที่เป็นรายได้หลักของประเทศมาพัฒนาประเทศเพื่อความอยู่ของประชาชน

ปัญหาประการที่สามเป็นเรื่องผู้มีหน้าที่เสียภาษีสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามหลักการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม มีหลักการสำคัญ คือหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) เพื่อใช้ในการควบคุมบำบัดและป้องกันมลพิษ) โดยหลักการนี้เป็นหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) เสนอตามหลักการข้อที่ 16 ของข้อตกลงระหว่างประเทศหรือปฏิญญาโออีซีดี 1992 ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและ

การพัฒนา ระบุว่า“รัฐต้องพยายามที่จะส่งเสริมให้ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมเข้าเป็นต้นทุนภายในในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้มีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับผู้ก่อมลพิษ โดยเงินที่ได้ควรนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการลดมลพิษที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อการรับผิดชอบต้นทุนสิ่งแวดล้อมโดยพิจารณาจากผลประโยชน์สาธารณะ และไม่ทำลายการลงทุนและการค้าระหว่างประเทศ” โดยหลักการนี้เป็นหลักการที่สำคัญในกฎหมายสิ่งแวดล้อม คือต้องการส่งเสริมให้นำเอาต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นต้นทุนภายนอก (Externalities) บวกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ ทั้งนี้หากราคาสินค้าและบริการไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ก็จะทำให้มีการบริโภคสินค้าและบริการมากขึ้น ผู้ผลิตก็ยังผลิตมากขึ้น ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมทรามไปเรื่อยๆ ดังนั้นหากราคาสินค้าและบริการสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนการผลิตทั้งหมดอย่างแท้จริง รวมทั้งต้นทุนของทรัพยากรทั้งหมดที่ใช้ไปด้วย ดังนั้นแนวคิดนี้จึงต้องการใช้อากาศ น้ำ ที่ดิน เพื่อการปล่อยทิ้ง หรือเก็บกักมลพิษมาคิดเป็นต้นทุนทั้งหมดด้วย จึงผลักดันให้ผู้ก่อมลภาวะ คือ ผู้ผลิตหรือผู้บริโภค โดยนำเอาต้นทุนการใช้สิ่งแวดล้อมเข้ามาอยู่ในบัญชีต้นทุนการใช้สิ่งแวดล้อมของผู้ก่อมลภาวะ เพื่อให้เห็นความสำคัญว่าสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเช่นเดียวกับปัจจัยการผลิตในลักษณะอื่นๆ ซึ่งควรอยู่ในสารบบของการดำเนินการทางเศรษฐกิจด้วย หากไม่มีการคิดคำนึงถึงมูลค่าทางสิ่งแวดล้อมแล้วก็จะมีการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง อาจทำให้เกิดวิกฤตความเสื่อมโทรมแก่สิ่งแวดล้อมที่มีความจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์ และการจัดเก็บภาษีมลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมของประเทศรัสเซียนั้นจัดเก็บจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนประเทศเวียดนามและประเทศฟิลิปปินส์ ผู้เสียภาษีคือโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยน้ำเสีย ดังนั้นในการศึกษานี้จึงมุ่งเน้นการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานอุตสาหกรรม กฎหมายว่า การนิคมอุตสาหกรรม

ปัญหาประการที่สี่เป็นปัญหาเกี่ยวกับฐานภาษีและอัตราภาษีสิ่งแวดล้อม ในส่วนของฐานภาษี และอัตราภาษีสิ่งแวดล้อมจะทำการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม โดยคิดคำนวณภาษี จากฐานใด จัดเก็บในอัตราเท่าใด นั้น จำเป็นต้องมีความชัดเจนแน่นอน ตามหลักความแน่นอน (Certainty) ซึ่งเป็นหลักการของภาษีที่ดีจะต้องมีความแน่นอนว่า บุคคลใดบ้างเป็นผู้มีหน้าที่ เสียภาษี เสียภาษีอย่างไรและอาศัฐานภาษีใด ในอัตราเท่าใด ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นฐานภาษี เทคนิคการประเมินภาษีและวิธีการจัดเก็บภาษี ความแน่นอนต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล มิใช่มาจากการกระทำตามอำเภอใจของฝ่ายผู้จัดเก็บคือรัฐต้องบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับฐานภาษี การคำนวณ การจัดเก็บ อย่างชัดเจน และฝ่ายผู้เสียภาษีเองก็ต้องสามารถคำนวณภาษีที่ตนต้องชำระได้ ซึ่งในส่วนนี้จึงต้องสอดคล้องกับหลักความยุติธรรม(Equity) กล่าวคือภาษีที่ดีต้องจัดเก็บอย่างยุติธรรม และนับว่าเป็นหัวใจสำคัญของระบบภาษีที่ดี

ปัญหาประการสุดท้ายเป็นมาตรการลงโทษเนื่องจากเมื่อมีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ย่อมเป็นธรรมดาที่อาจมีผู้ประกอบการหลีกเลี่ยง หรือละเลยต่อการเสียภาษีสิ่งแวดล้อมตามที่ได้มีการบังคับจัดเก็บ

จึงต้องมีมาตรการในการบังคับเป็นมาตรการในการลงโทษมากำกับเพิ่มเติมเพื่อให้การจัดเก็บภาษี
 สิ่งแวดล้อมเป็นไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพตามหลักการบังคับใช้ได้ (Enforceability) ทั้งนี้จึงมุ่งเน้นการใช้
 มาตรการบังคับทางปกครองเนื่องจากเป็นมาตรการที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมให้เอกชนที่
 เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามกฎหมาย หากเอกชนฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจในทาง
 ปกครองนั้นได้ ส่วนการบังคับทางอาญาซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดความผิดและกำหนดโทษไว้
 และความรับผิดชอบในทางแพ่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535
 มาตรา 96 กำหนดความรับผิดทางแพ่งต่อผู้ก่อให้เกิดมลพิษจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย
 สุขภาพหรืออนามัย โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือ
 ค่าเสียหาย แต่ในความเป็นจริง ดังเช่น คดีลำนํ้าห้วยคลิตี้ล่าง ที่จังหวัดกาญจนบุรี เป็นกรณีที่ชาวบ้านต้อง
 รวมกันฟ้องคดีทั้งต่อศาลปกครองและต่อศาลแพ่ง ใช้ระยะเวลาในการเรียกร้องให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง
 แหล่งกำเนิดมลพิษชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นระยะเวลาร่วม 20 ปี ซึ่งใช้เวลายาวนานและเมื่อชนะคดี
 กลับพบว่าบริษัทที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษได้ปิดกิจการไปแล้ว กรณีดังกล่าวแม้จะชนะ
 คดีแต่อาจไม่สามารถบังคับในส่วนความรับผิดทางแพ่งจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแห่งกำเนิดมลพิษได้
 ดังนั้น

จากการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหามาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อเยียวยาผู้ที่ได้รับ
 ผลกระทบจากโรงงานอุตสาหกรรมผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

ปัญหาการให้คำนิยามของคำว่า “ภาษีสิ่งแวดล้อม” ควรนำความหมายทั่วไปตามพจนานุกรม และ
 ตามที่ปรากฏตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศตามปณิญาสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ.
 1972(Stockholm Declaration on Human Environment, 1972)มาปรับใช้ และควรนำ(ร่าง)พระราชบัญญัติ
 มาตรการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ...ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมฉบับแรกของไทยมาเป็น
 แนวทางในการให้ความหมาย คำว่า “ภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อให้มีความหมายครอบคลุมและเพื่อให้กฎหมาย
 เกิดความชัดเจนตามหลักความชัดเจนซึ่งเป็นหลักการของภาษีอากรที่ดี โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
 ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2535 โดยเพิ่มเติมคำนิยามศัพท์ ดังนี้

“ภาษีสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า เงินที่เรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ
 หรือผู้ประกอบการ หรือโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม และให้หมายรวมถึงการ
 ปล่อยมลพิษตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติโรงงาน พระราชบัญญัติการนิคมแห่งประเทศไทย และ
 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย รวมทั้งกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องด้วย

ปัญหาหน่วยงานจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ควรนำการ
 จัดเก็บภาษีมลพิษทางอากาศของประเทศรัสเซีย และภาษีมลพิษทางน้ำของประเทศเวียดนามและประเทศ
 ฟิลิปปินส์มาเป็นแนวทางในการวางมาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย โดยแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2535 โดยเพิ่มหมวด 1/1 ว่าด้วยการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม มาตรา 21/1 ดังนี้

หมวด 1/1

การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม

มาตรา 21/1 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการประเมินภาษีสิ่งแวดล้อม และเป็นผู้มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เงินภาษีรายได้ตามวรรคหนึ่ง ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และให้หักค่าใช้จ่ายและให้หักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามหมวดนี้ตามสัดส่วนที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ส่วนที่เหลือให้ส่งเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัตินี้

ปัญหาผู้มีหน้าที่เสียภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมและเพื่อให้เป็นไปตามหลักความแน่นอน ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2535 มาตรา 21/2 ดังนี้

มาตรา 21/2 ให้ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีสิ่งแวดล้อมตามหมวดนี้ ได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษ หรือผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยว่าด้วยพระราชบัญญัติโรงงาน ตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย และตามกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ปัญหาฐานภาษีและอัตราภาษี เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2535 มาตรา 21/3 , มาตรา 21/4 และ มาตรา 21/5 ดังนี้

มาตรา 21/3 การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมตามหมวดนี้ ให้คิดคำนวณจากปริมาณสารเคมีที่เป็นมลพิษ ดังนี้

มลพิษทางน้ำ ฐานภาษีจัดเก็บจากค่าบีโอดี (BOD) ปริมาณสารแขวนลอย (TSS) สารโลหะหนัก เช่น ตะกั่ว สังกะสี แมงกานีส เกินเกณฑ์มาตรฐานตามประกาศของกรมควบคุมมลพิษ

มลพิษทางอากาศ ฐานภาษีจัดเก็บจากการปล่อยมลพิษทางอากาศที่มีค่าเฉลี่ยของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ตะกั่ว ฝุ่นละอองแขวนลอย หรือสารเคมีอื่นๆ เกินเกณฑ์มาตรฐานตามประกาศของกรมควบคุมมลพิษ

ทั้งนี้ให้จัดเก็บตามโซนพื้นที่เป็นแหล่งชุมชนที่มีประชากรหนาแน่นในอัตราสูงกว่าพื้นที่ห่างไกล แหล่งชุมชน เงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 21/4 เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นผู้เสียภาษีสิ่งแวดล้อมตามหมวดนี้ ให้เสียภาษีในอัตราคงที่ ต่อจำนวนปริมาณอัตราสารปนเปื้อน และตามพื้นที่โซนชุมชน ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีปีละ 1 ครั้ง ทั้งนี้ตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 21/5 ในส่วนของภาษีสิ่งแวดล้อมที่จัดเก็บตามหมวดนี้ ให้สามารถนำมาชดเชยในเบื้องต้นแก่ชุมชนและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษจากสิ่งแวดล้อมได้ทันที โดยให้เป็นหน้าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจเรียกเก็บค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ และกรณีที่ย่ำค่าสินไหมทดแทนให้แก่ชุมชนและผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษสิ่งแวดล้อมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้

ให้มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 22 วรรคหนึ่ง (1) ในทุกจังหวัดภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ใช้บังคับ

สำหรับมาตรการลงโทษทางภาษีสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี จึงควรกำหนดมาตรการลงโทษทางภาษีสิ่งแวดล้อม โดยเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2535 มาตรา 21/6 ดังนี้

มาตรา 21/6 กรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีสิ่งแวดล้อมตามหมวดนี้ ละเลยไม่ดำเนินการเสียภาษีสิ่งแวดล้อมให้ถูกต้อง ให้เสียเบี้ยปรับในอัตราเท่าครึ่ง และเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบสองต่อปี หรือหลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการเสียภาษีสิ่งแวดล้อมตามหมวดนี้ ให้เสียเบี้ยปรับในอัตราสองเท่า และเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี

หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีสิ่งแวดล้อมตามหมวดนี้ ละเลยหรือหลีกเลี่ยง ไม่เสียภาษีสิ่งแวดล้อม ให้นำมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในส่วนมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับแก่ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีสิ่งแวดล้อม

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีสิ่งแวดล้อมตามหมวดนี้ หากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการประเมินภาษีสิ่งแวดล้อมไม่ถูกต้องให้อุทธรณ์ได้ภายในหนึ่งเดือน โดยอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้นในการวางมาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อม จึงอาจเป็นก้าวใหม่ของมาตรการทางภาษีในเชิงบังคับผู้ประกอบการและประชาชนในท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บภาษี เพื่อใช้เป็นกองทุนในการจัดการชดเชยฟื้นฟูชุมชนและผู้ที่ได้รับผลกระทบได้รับอันตรายแก่ร่างกาย สุขภาพ อนามัย ได้ทันทีเนื่องจากท้องถิ่นเป็นผู้ที่สัมผัสปัญหา

สิ่งแวดล้อมในชุมชนและประชาชนในชุมชนนั่นเองที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษของสิ่งแวดล้อม รวมถึงการกำหนดให้มีมาตรการลงโทษทางภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อให้กฎหมายเกิดสภาพบังคับและมีบทลงโทษผู้ก่อมลพิษอย่างเหมาะสมตามหลักการของภาษีสิ่งแวดล้อมที่ว่า “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” อีกทั้งการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมก็จะต้องยึดถือหลักความเป็นธรรม (Equity) หลักความแน่นอน หลักความสะดวก หลักความประหยัดซึ่งเป็นหลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี

เอกสารอ้างอิง

จุมพต สายสุนทร.กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล.

พิมพ์ครั้งที่ 3.กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560.

ชัยสิทธิ์ ตราฐธรรม.กฎหมายภาษีอากร.พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2559.

วาสนี นันทขว้าง. “แนวคิดและหลักการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม.” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.