

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ Legal Measures Related to the Collection of Environmental Taxation: A Case Study of the Collection of Packaging Tax

สิริญารัตน์ อุंनी* และ ธาณี วรภัทร์**

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000

Sirinyarat Unjai and Thanee Vorapatr

Faculty of Law Rangsit University

Lak Hok Sub-district , Mueang District, Pathum Thani Province, 12000

Email: Sirinyarat.unj@gmail.com, thanee_vor@hotmail.com

Received: November 04, 2021

Revised: February 02, 2022

Accepted: February 10, 2022

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์ เนื่องจากในปัจจุบันกฎหมายของประเทศไทยยังมิได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะมีเพียงแต่การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตเท่านั้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะในการหารายได้ และเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางด้านอื่นของผู้บริโภค แต่มิได้มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตเป็นเครื่องมือในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์

จากปัญหาดังกล่าวมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ที่ได้มีการจัดเก็บภาษีในส่วนนี้ แต่การจัดเก็บภาษีดังกล่าวก็ยังไม่ถือว่าเป็นการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์อย่างแท้จริง เพราะฐานภาษีสรรพสามิตยังไม่สามารถครอบคลุมถึงบรรจุภัณฑ์อื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยได้ ดังนั้น จึงควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้ให้มีความครอบคลุมไปถึงการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ด้วย โดยการแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามของคำว่า “บรรจุภัณฑ์” ลงไป และเพิ่มเติมบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในท้ายพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ให้ครอบคลุมถึงบรรจุภัณฑ์ชนิดต่าง ๆ และ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ที่ปรึกษา, หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

กำหนดอัตราภาษีไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งควรให้กรมสรรพสามิตเข้ามาเป็นหน่วยงานในการดูแลการจัดเก็บภาษีบรรจุก้นท์จากสิ่งแวดล้อม เพราะกรมสรรพสามิตเป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมในการดูแลและจัดเก็บภาษีอยู่แล้ว และมีความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บภาษีเป็นอย่างดี เพื่อจัดเก็บภาษีสรรพสามิตอันมีลักษณะเป็นมาตรฐานในการรักษาสิ่งแวดล้อม

คำสำคัญ: ภาษีบรรจุก้นท์, ภาษีสิ่งแวดล้อม, ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

Abstract

This independent study is intended to study environmental taxation about packaging tax. Because at present, the law of Thailand have not specifically stipulated in such matters. Only Value Added Tax and excise tax are collected which has a specific purpose of earning and change other behaviors of consumers. But not primarily related to environmental problems. Therefore, it cannot be said that the collection of Value Added Tax and excise taxes is a tool for managing environmental problems from packaging and there is no government agency responsible for collecting environmental tax on packaging.

As a result of this problem, Excise Act B.E. 2560 (2017) was enforced. However, such taxation is not considered to be a true packaging tax because the excise tax base also does not cover other packaging that has an impact on the environment in Thailand. Therefore, this legislation should be amended to be inclusive of packaging taxation by amending the definition of the word "packaging" to it and add an excise tariff rate schedule at the end of the Excise Act B.E. 2560 (2017) to cover various types of packaging and set tax rates specifically. The Excise Department should also be in charge of environmental packaging taxation. Because the Excise Department is already a suitable agency for care and taxation and has good expertise in taxation to collect excise taxes that are standardized in environmental protection.

Keywords: Packaging, Environmental Tax, Environmental Impact

1. บทนำ

ปัจจุบันความต้องการบริโภคสินค้าและบริการของมนุษย์มีปริมาณมากขึ้นเรื่อย ๆ ขณะเดียวกันสินค้าและบริการต่าง ๆ จำเป็นต้องมีการใช้บรรจุภัณฑ์ เพื่อบรรจุปกป้องสินค้า และสร้างความสะดวกสบายในการอุปโภคบริโภคสินค้าและบริการ เพื่อให้สินค้าจากผู้ผลิตไปถึงมือของผู้บริโภคอย่างครบถ้วนและยังคงคุณภาพ อย่างไรก็ตาม จำนวนบรรจุภัณฑ์ที่เพิ่มมากขึ้นจากปริมาณการใช้สินค้าและบริการ ความนิยมในวัฒนธรรมการใช้แล้วทิ้งเพื่อความสะดวกสบาย การห่อหุ้มบรรจุภัณฑ์เกินความจำเป็นเพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์ของสินค้าและการผลิตบรรจุภัณฑ์ โดยใช้วัสดุที่ทำลายสิ่งแวดล้อมได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ เช่น ทำให้ทรัพยากรและพลังงานธรรมชาติร่อยหรอ สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมจากบรรจุภัณฑ์ที่ถูกทิ้งได้ก่อมลพิษทางดิน ทางอากาศ และทางน้ำ เป็นต้น ประกอบกับที่ผ่านมามาประเทศไทย ได้มีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 หรือโรคโควิด 19 (Coronavirus Disease 2019 (COVID -19)) จึงส่งผลให้ปริมาณขยะมูลฝอยที่มาจากบรรจุภัณฑ์เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ซึ่งในปัจจุบันธุรกิจรับส่งอาหาร หรือ Food Delivery ประชาชนเรียกใช้บริการเพิ่มมากขึ้น และสิ่งที่ตามมาของ Food Delivery คือปริมาณพลาสติก กระดาษ แก้ว หรือ โลหะที่ถือเป็นบรรจุภัณฑ์ใส่อาหารเพิ่มมากขึ้นจากภาวะปกติเป็นเท่าตัว ในการจัดส่งอาหารดังกล่าวบรรจุภัณฑ์ที่นิยมใช้กันมากคือ พลาสติก โฟม โลหะ และกระดาษ สามารถพิจารณาจากยอดการสั่งอาหารใน 1 เมนูโดยส่วนใหญ่จะมีขยะพลาสติกเฉลี่ย 7 ชิ้น ประกอบด้วยกล่องอาหาร ถุงใส่น้ำจิ้ม ซ้อนพลาสติก ส้อมพลาสติก ถุงใส่ซอสส้อม ถุงน้ำซุส และถุงพลาสติกหิ้วสำหรับใส่อาหารทั้งหมด ดังนั้น ควรมีการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์ เพื่อป้องกันปัญหาผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมถึงแม้ว่าจะไม่มีการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ปริมาณขยะมูลฝอยจากบรรจุภัณฑ์ก็เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยที่ไม่มีแนวโน้มว่าจะลดลงแต่อย่างใด โดยสามารถอธิบายปริมาณขยะมูลฝอยได้ตามสถิติปริมาณและอัตราการเกิดขยะมูลฝอยในช่วงปี พ.ศ. 2553-2562 ตามตารางดังต่อไปนี้

ตาราง 1 สถิติปริมาณและอัตราการเกิดขยะมูลฝอยในช่วงปี พ.ศ. 2553-2562

ปี พ.ศ.	ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น (ล้านตัน)	อัตราการเกิดขยะมูลฝอย (กิโลกรัม/คน/วัน)
2553	24.22	1.04
2554	25.35	1.08
2555	24.73	1.05
2556	26.77	1.15
2557	26.19	1.11
2558	26.85	1.13

ตาราง 1 (ต่อ)

ปี พ.ศ.	ปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้น (ล้านตัน)	อัตราการเกิดขยะมูลฝอย (กิโลกรัม/คน/วัน)
2559	27.06	1.14
2560	27.40	1.13
2561	27.60	1.16
2562	27.83	1.18

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถิติปริมาณและอัตราการเกิดขยะมูลฝอยในช่วงปี พ.ศ. 2553-2562, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสิ่งแวดล้อม, 2562), 11.

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี ซึ่งบรรจุภัณฑ์ก็ถือเป็นขยะมูลฝอยประเภทหนึ่ง เพราะบรรจุภัณฑ์ประกอบด้วย แก้ว โลหะ กระดาษ หรือพลาสติก บรรจุภัณฑ์คือสิ่งห่อหุ้มคุ้มครองป้องกันและเก็บรักษาผลิตภัณฑ์สินค้าต่าง ๆ ให้มีสภาพเป็นปกติก่อนถึงมือผู้บริโภค ในขณะที่เดียวกันก็ทำหน้าที่ส่งเสริมการจำหน่ายสินค้าเหล่านั้นไปพร้อมกันด้วย¹ บรรจุภัณฑ์จึงเกิดการใช้วัสดุที่มากกว่าความจำเป็นทางด้านการห่อหุ้มเพื่อเก็บรักษาหรือคุ้มครองสินค้าภายใน แต่ยังคงต้องห่อหุ้มเพื่อการส่งเสริมการขาย ทำให้เกิดวัสดุใช้แล้วทิ้งจากบรรจุภัณฑ์เพิ่มมากขึ้น และกลายเป็นขยะที่มีส่วนทำลายสิ่งแวดล้อมไปในที่สุด โดยบรรจุภัณฑ์ในแต่ละชนิดก็มีระยะเวลาในการย่อยสลายตามธรรมชาติที่แตกต่างกันออกไป ตามตารางที่ 2

ตาราง 2 ตารางแสดงระยะเวลาบรรจุภัณฑ์แต่ละประเภทที่ย่อยสลายตามธรรมชาติ

ชนิดของบรรจุภัณฑ์	ระยะเวลาย่อยสลายตามธรรมชาติ
เศษกระดาษ	2-5 เดือน
ถ้วยกระดาษเคลือบ	5 ปี
กระป๋องอลูมิเนียม	80-100 ปี
ถุงพลาสติก	450 ปี
โฟม	ไม่ย่อยสลายตามธรรมชาติ

ที่มา: กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถิติปริมาณและอัตราการเกิดขยะมูลฝอยในช่วงปี พ.ศ. 2553-2562, 7.

¹ ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์, การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เอพี สเปซ, 2550), 147.

เมื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุกณ์ของประเทศไทยนั้น พบว่ายังไม่มีกฎหมายที่นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาปรับใช้กับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากบรรจุกณ์โดยเฉพาะ แต่สามารถเทียบเคียงการจัดเก็บภาษีบรรจุกณ์ได้ คือ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 กำหนดประเภทสินค้าที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตไว้ในบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต 21 ตอน โดยพบว่าบรรจุกณ์ที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่ปรากฏตามบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตไว้ในตอนที่ 5 สินค้าแก้วและเครื่องแก้วเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ประเภทของบรรจุกณ์ในปัจจุบันมีหลากหลาย เช่น แก้ว โลหะ กระจก หรือพลาสติก เป็นต้น ในพระราชบัญญัตินี้กลับไม่ได้กำหนดการเสียภาษีในส่วนของบรรจุกณ์ไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้การใช้วัสดุดังกล่าวไม่ต้องเสียภาษี และเมื่อบรรจุกณ์กลายเป็นขยะก็จะก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมได้ อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยปัจจุบันไม่มีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุกณ์แม้การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตจะมีความเกี่ยวข้องกับบรรจุกณ์ แต่การจัดเก็บภาษีทั้งสองมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด จึงไม่อาจถือได้ว่าการจัดเก็บภาษีทั้งสองประเภทนั้นเป็นภาษีสิ่งแวดล้อมอันสามารถจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากบรรจุกณ์ได้

1.1 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1.1.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีบรรจุกณ์
- 1.1.2 เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการจัดเก็บภาษีบรรจุกณ์ในต่างประเทศและประเทศไทย
- 1.1.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับมาตรการจัดเก็บภาษีบรรจุกณ์ในประเทศไทย
- 1.1.4 เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขกฎหมายและกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการจัดเก็บภาษีบรรจุกณ์

1.2 สมมติฐานการวิจัย

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีบรรจุกณ์เพื่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ไม่มีความครอบคลุม ไม่ชัดเจน และไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการจัดเก็บภาษีบรรจุกณ์ โดยหากทำการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีบรรจุกณ์เพื่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและทำให้เกิดประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุกณ์หรือภาษีบรรจุกณ์ การควบคุมการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมถึงกฎหมายและมาตรการในการกำกับดูแลการจัดเก็บภาษีบรรจุกณ์ในประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และปรับปรุง

หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับกฎหมายที่ควบคุมอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ราชอาณาจักรเดนมาร์ก และญี่ปุ่น เพื่อให้เกิดความเหมาะสม และสามารถนำมาปรับใช้ให้เป็นแนวทางปฏิบัติและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันให้เป็นประโยชน์แก่สังคม และสิ่งมีชีวิตให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยโดยค้นคว้าจากเอกสารคือ ตำราวิชาการด้านกฎหมาย รายงานวิจัย และวิเคราะห์เนื้อหาในเชิงพรรณนาเป็นหลัก และรวบรวมความเห็นทางกฎหมายทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศจากบทความทางวิชาการ วารสารกฎหมาย วิทยานิพนธ์ และสารนิพนธ์ ตลอดจนประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีบรรจภัณฑ์ เพื่อนำมาวิเคราะห์แนวทางข้อสรุปและข้อเสนอแนะของการจัดเก็บภาษีบรรจภัณฑ์

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีบรรจภัณฑ์

1.5.2 ทำให้ทราบถึงกฎหมายและเปรียบเทียบเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการการจัดเก็บภาษีบรรจภัณฑ์ในต่างประเทศและประเทศไทย

1.5.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีบรรจภัณฑ์ในประเทศไทย

1.5.4 ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะของปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการจัดเก็บภาษีบรรจภัณฑ์

2. แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจภัณฑ์

การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมนั้นเพื่อนำประโยชน์ที่ได้จากการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ประโยชน์ในด้านของการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงโดยภาครัฐเป็นผู้จัดการ ซึ่งแนวคิดในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมอธิบายได้ดังนี้

2.1 แนวคิดความยุติธรรมทางภาษี

การจัดเก็บภาษีอย่างยุติธรรมต้องสัมพันธ์กับสิ่งที่เป็นความสามารถ หรือสิ่งที่แสดงความสามารถของผู้เสียภาษี รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการวัดความสามารถ และหลักการในการแบ่งสรรภาระสาธารณะต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่บังคับได้โดยทั่วกัน ทั้งนี้การยกเว้นภาษีหรือการเพิ่มอัตราภาษีผู้บัญญัติกฎหมายพึงกระทำด้วยความระมัดระวัง โดยคำนึงถึงจำนวนภาษีขั้นต่ำที่ประชาชนทุกคนควรแบกรับเสมอหน้ากัน และโดยส่วนใหญ่ความสามารถความกินดีอยู่ดีทางเศรษฐกิจ หรือเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์แก่คนทั่วไป (Economic Well - Being) อาจวัดได้จากรายได้ (Income) ความมั่งมี (Wealth) หรือการใช้จ่าย (Expenditure) และการพิจารณาหลักความยุติธรรมจึงต้องควบคู่กับหลักความเสมอภาคด้วย²

² ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), 22.

2.2 แนวคิดความชัดเจนและแน่นอนทางภาษี

ภาษีที่จัดเก็บต้องมีความชัดเจนและแน่นอนไม่ว่าจะเป็นฐานภาษีเทคนิคการประเมินภาษี มิใช่มาจากการกระทำตามอำเภอใจของฝ่ายผู้จัดเก็บและฝ่ายผู้เสียภาษี เช่น รัฐต้องบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเทคนิควิธีการทางภาษีไว้อย่างชัดเจนไม่คลุมเครือผู้เสียภาษีสามารถคำนวณภาษีที่ตนต้องชำระได้ รวมทั้งมีการกำหนดวัน เวลา สถานที่ที่แน่นอนการจัดเก็บภาษีที่ โดยจำนวนหรือสัดส่วนของภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องชำระให้แก่รัฐต้องมีลักษณะที่แน่นอนและเฉพาะเจาะจง ไม่เป็นไปตามความต้องการของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ตลอดจนการชำระภาษีต้องมีวิธีการประเมินจัดเก็บภาษีที่สะดวกแก่ผู้เสียภาษี และมีการกำหนดจำนวนเงินที่ต้องชำระไว้อย่างชัดเจนแน่นอนด้วย³

2.3 แนวคิดความยินยอมทางภาษี

แนวคิดความยินยอมเป็นแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจของรัฐในการจัดเก็บภาษีอากร โดยหลักแล้วอำนาจในการออกกฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมิใช่อำนาจของฝ่ายบริหาร แต่ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจตรากฎหมายได้ในรูปของกฎหมายลำดับรอง โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีลำดับชั้นเทียบเท่าพระราชบัญญัติ คือพระราชกำหนดในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนซึ่งเป็นข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การออกกฎหมายภาษีในลำดับชั้นเดียวกับพระราชบัญญัติโดยไม่ชอบด้วย ข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ และไม่มีเหตุอันสมควร จึงเป็นการก้าวล่วงอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ โดยไม่ชอบทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสถ่วงถ่วง และตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยผู้แทนราษฎร⁴

2.4 หลักการป้องกันล่วงหน้า

การที่ภาครัฐจะกระทำการที่อาจมีความเสี่ยงและส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม รัฐควรดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าประชาชนของตนจะได้รับความปลอดภัย หรือได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์อันเกิดจากความเสี่ยงดังกล่าวอย่างน้อยที่สุด โดยอาศัยวิธีการป้องกันภัยล่วงหน้า (Precautionary Approach) เพื่อเสริมสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าประชาชนจะไม่ประสบอันตราย หรือได้รับอันตรายน้อยที่สุดจากการบริหารงานของภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ภาครัฐอาจแสวงหาแนวทางในการคาดการณ์อันตรายก่อนที่จะเกิดขึ้น และศึกษาระดับของอันตรายและระดับความไม่แน่นอนของเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยวิธีการป้องกันภัยล่วงหน้าที่ระบุถึงเงื่อนไขของภัยที่จะเกิดขึ้นองค์ความรู้ในการจัดการกับภัย และการเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยวิธีการป้องกันภัยล่วงหน้าจากการบริหารความเสี่ยงในความไม่แน่นอนของสถานการณ์ต่าง ๆ และความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การเสริมสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าประชาชนจะไม่ประสบอันตรายหรือได้รับอันตรายน้อยที่สุด

³ เรื่องเดียวกัน, 22-23.

⁴ เรื่องเดียวกัน, 23.

จากความไม่แน่นอนของการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติจึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยหลักการป้องกันล่วงหน้า เช่น การที่มนุษย์ไม่สามารถคาดเดาหรือพยากรณ์เหตุการณ์ทางธรรมชาติได้อย่างแม่นยำ เป็นต้น⁵

2.5 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายได้ถูกนำเสนอโดยองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 และเป็นที่ยอมรับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีหลักการสำคัญคือการนำเอาต้นทุนที่เกิดจากการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Costs) หรือผลกระทบภายนอก (Externality) เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้ต้นทุนและราคาสินค้าและบริการดังกล่าวสูงขึ้น และทำให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนอันจะเป็นผลดีต่อการรักษาสภาพแวดล้อม โดยกำหนดให้ผู้ใช้ทรัพยากรเป็นผู้รับผิดชอบในความเสื่อมโทรมจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User Pays Principle : UPP) โดยถือเป็นความคิดหนึ่งที่ต้องการให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในกิจกรรมที่กระทำ คือจะต้องจ่ายเพิ่มขึ้นในฐานะที่เป็นผู้ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม หรืออย่างน้อยต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบทำให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงต้นทุนสิ่งแวดล้อมก่อนหน้านี้หลายฝ่ายพยายามผลักปัญหาออกจากตัว⁶

2.6 หลักการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์

หลักการนี้เป็นการวัดประเมิน ประสิทธิภาพ หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกำหนดกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือทางเลือกอื่น ๆ ต่อกลุ่ม ประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรือการกระจายทรัพยากรในรูปแบบของตัวเงินที่จะเกิดขึ้นหรือเสียไป ถ้าผลรวมท้ายสุดออกมาเป็นบวกสรุปได้ว่า ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการออกกฎหมายต่อชุมชนมากกว่าต้นทุนที่เกิด ดังนั้นทางเลือกที่ให้ผลประโยชน์สุทธิสูงสุด (Net Benefit) จึงเป็นทางเลือกที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการกระจายทรัพยากรหรือต่อกลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบ⁷

3. มาตรการทางกฎหมายในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรพบุรุษของต่างประเทศและประเทศไทย

ผู้วิจัยจะศึกษาถึงการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรพบุรุษของกฎหมายในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปและกฎหมายต่างประเทศในเรื่องดังกล่าว อาทิ ราชอาณาจักรเดนมาร์กและประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับ การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรพบุรุษกับประเทศไทยให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

⁵ คณะกรรมการผลิตและบริหารชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม, เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม เล่มที่ 1, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545), 10.

⁶ วิทยากร เชียงกุล, เศรษฐศาสตร์แนวใหม่เพื่อชีวิตและระบบนิเวศที่สันติสุข, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ มีเดีย, 2556), 91.

⁷ เรื่องเดียวกัน, 92.

3.1 กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป

มาตรการจัดการปัญหาบรรจุภัณฑ์ในกลุ่มประเทศเขตเศรษฐกิจยุโรปได้กำหนดแผนการพัฒนา เพื่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพของกลุ่มประเทศในยุโรป โดยนโยบายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในแต่ละด้านนั้นมีความสัมพันธ์และสามารถพัฒนาให้สอดคล้องกันได้อย่างไร ซึ่งการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีจากการทำงานเป็นการจัดเก็บภาษีจากการทำลายสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นการจ้างแรงงานและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ถือเป็นการปฏิรูปภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental Tax Reform (ETR) or Green Tax Reform)⁸ ในสหภาพยุโรปได้เน้นย้ำให้กรรมการที่ดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ยึดถือหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพื่อบรรลุเป้าหมายโดยบุคคลที่มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐศาสตร์ในการหลีกเลี่ยงการใช้บรรจุภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดมลภาวะ ถือเป็นบุคคลที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อมลภาวะที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตนเอง เช่น ผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์สามารถลดการเพิ่มขึ้นของขยะบรรจุภัณฑ์โดยการออกแบบบรรจุภัณฑ์ให้มีน้ำหนักที่เหมาะสมที่สุด การออกแบบให้บรรจุภัณฑ์สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ หรือการใช้วัสดุที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในการผลิตบรรจุภัณฑ์⁹

สหภาพยุโรป อาทิ ราชอาณาจักรเดนมาร์ก สาธารณรัฐฟินแลนด์ ราชอาณาจักรนอร์เวย์ ราชอาณาจักรสวีเดน และ สหราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ซึ่งมีกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาขยะบรรจุภัณฑ์อยู่ 2 กฎระเบียบคือ กฎระเบียบกลางเรื่องบรรจุภัณฑ์และขยะบรรจุภัณฑ์แห่งสหภาพยุโรป (The EU Packaging and Packaging Waste Directive (94/62) (The Directive)) และกฎระเบียบกลางว่าด้วยขยะ (The Waste Framework Directive (2008/98)) ซึ่งได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “บรรจุภัณฑ์” หมายถึง สินค้าทุกชนิดที่ทำจากวัสดุใดๆ ที่นำมาใช้สำหรับห่อหุ้ม ป้องกัน ลำเลียง จัดส่ง และนำเสนอสินค้าตั้งแต่วัตถุดิบถึงสินค้าที่ผ่านการผลิต ตั้งแต่ผู้ผลิตถึงผู้ใช้หรือผู้บริโภค และกำหนดกรอบการจัดการของเสียเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์ โดยป้องกันและลดผลกระทบจากของเสีย และผลกระทบโดยรวมของการใช้ทรัพยากรโดยการเพิ่มศักยภาพของการใช้ทรัพยากร และบัญญัติวิธีการจัดการของเสียในสหภาพยุโรป วางเขตความรับผิดชอบและการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมไปถึงกำหนดวิธีการนำมาใช้ใหม่วิธีการจัดการขอใบอนุญาตประกอบการ และบัญญัติให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำแผนการจัดการของเสีย ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกมีการพิสูจน์

⁸ Birgitte Kjær, “Effectiveness of economic instruments for packaging,” entry posted October 7, 2021, <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:791794/FULLTEXT02.pdf>, accessed October 9, 2021.

⁹ พัชร บุสสร, “การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), 75-76.

และตรวจสอบยืนยันว่าข้อมูลของบรรจุภัณฑ์ดังกล่าวเป็นข้อมูลที่ถูกต้องและสามารถครอบคลุมถึงจำนวนบรรจุภัณฑ์ทั้งหมดได้¹⁰

3.2 ราชอาณาจักรเดนมาร์ก

ราชอาณาจักรเดนมาร์กจะเริ่มมีการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ในปี ค.ศ. 1978 โดยการกำกับและควบคุมของหน่วยงานจัดเก็บภาษีและศุลกากรแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก (SKAT, the Danish Customs and Tax Administration)¹¹ โดยจัดเก็บจากบรรจุภัณฑ์เครื่องดื่มบางชนิดในฐานะปริมาณเพื่อวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นให้ผู้ประกอบการใช้บรรจุภัณฑ์ที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้และเพื่อเปลี่ยนแปลงลักษณะนิสัยของผู้บริโภค ต่อมาในปี ค.ศ. 1996 รัฐสภาแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์กได้กำหนดให้คณะรัฐบาลศึกษาการนำภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการจัดการปัญหาขยะบรรจุภัณฑ์ โดยได้ข้อสรุปดังนี้ ภาษีบรรจุภัณฑ์ต้องมีน้ำหนักเบา, ภาษีบรรจุภัณฑ์ดังกล่าวจะต้องตั้งอยู่บนหลักการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม, ภาษีบรรจุภัณฑ์จะต้องมีหลักการคำนวณภาษีโดยต้องมีความสัมพันธ์กับน้ำหนักและวัสดุและการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ต้องไม่ก่อให้เกิดภาระที่มากเกินไปแก่เจ้าพนักงานภาษีอากร¹²

การกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์และการกำหนดผู้ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบรรจุภัณฑ์นั้นมักกฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือพระราชบัญญัติปรับปรุงการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์จากบรรจุภัณฑ์เฉพาะอย่าง ณ ภาษนะที่ใช้แล้วทิ้ง และพีวีซีฟอยล์ ค.ศ. 2014 ได้แก่ ผู้ประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมเป็นผู้เสียภาษี เนื่องจากต้นทุนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ผู้ประกอบการต้องเสียและรับผิดชอบ อากาศที่เป็นพิษ น้ำเสีย และขยะจำนวนมากเหล่านั้น ผู้มีหน้าที่เสียภาษีบรรจุภัณฑ์ตามกฎหมายบรรจุภัณฑ์แห่งราชอาณาจักรเดนมาร์กโดยหลักแล้ว ได้แก่ ผู้ผลิตและผู้นำเข้าบรรจุภัณฑ์ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ทั้งสองบุคคลเป็นบุคคลซึ่งมีหน้าที่ต้องจดทะเบียน ซึ่งภาษีบรรจุภัณฑ์ในราชอาณาจักรเดนมาร์กนั้นได้แบ่งย่อยออกเป็นหลายกรณีทำให้อัตราภาษี จึงมีหลายอัตราตามไปด้วยความแตกต่างของอัตราภาษีเกิดจากความมุ่งหมายของรัฐ โดยหากรัฐเห็นว่าบรรจุภัณฑ์ชนิดใดส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาก ก่อให้เกิดปริมาณขยะเป็นจำนวนมาก รัฐก็จะทำการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ชนิดดังกล่าวในอัตราที่สูงขึ้นกว่าบรรจุภัณฑ์ชนิดอื่น¹³

อัตราภาษีบรรจุภัณฑ์ของราชอาณาจักรเดนมาร์ก สามารถแยกอัตราภาษีบรรจุภัณฑ์ที่ใช้วิธีการคำนวณภาษีฐานน้ำหนักได้เป็น 3 ประเภทตามฐานภาษีบรรจุภัณฑ์ กล่าวคือ

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, 77.

¹¹ Ecotec Research and consulting, “Final Report Study on Environmental Taxes and Charges in the EU,” entry posted October 10, 2021, http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/ch12_packaging.pdf, accessed October 13, 2021. 229.

¹² วาสิณี นันทขว้าง, “แนวคิดและหลักการกฎหมายสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), 115.

¹³ เรื่องเดียวกัน, 118.

กระดาษจะมีการจัดเก็บภาษีต่อกิโลกรัมละ 10.00 โครน (58.60 บาท) พลาสติกจะมีการจัดเก็บภาษีต่อกิโลกรัมละ 22.00 โครน (128.60 บาท) วัสดุบรรจุภัณฑ์ทุกชนิดจะมีการจัดเก็บภาษีต่อกิโลกรัมละ 19.20 โครน (112.51 บาท) และพีวีซีฟอยล์จะมีการจัดเก็บภาษีต่อกิโลกรัมละ 20.35 โครน (106.84 บาท)¹⁴

3.3 ญี่ปุ่น

ในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้อย่างชัดเจน และมีกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) กล่าวคือ Waste Management and Public Cleansing Act (Act No. 137 of 1970) ซึ่งบัญญัติให้ท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น โดยกฎหมายภาษีท้องถิ่นนี้จะกำหนดฐานภาษี (Tax Base) อัตรามาตรฐาน (Standard Rate) อัตราขั้นสูง (Maximum Rate) หรืออัตราตายตัว (Fixed Rate) ของภาษีแต่ละประเภท โดยฐานภาษีจะกำหนดตายตัวเอาไว้ให้จัดเก็บเป็นไปในทางเดียวกันทั่วประเทศ ปัจจุบันภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองถือเป็นส่วนสำคัญของรายได้ท้องถิ่น และมีสัดส่วนต่อรายได้ทั้งหมดของท้องถิ่นถึงร้อยละ 40 เป็นเครื่องยืนยันได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอยู่มากทีเดียว อีกทั้งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการจัดเก็บภาษีได้นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายหลัก ก็สามารถขออนุมัติต่อรัฐมนตรีกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารได้ ซึ่งปัจจุบันมีจังหวัดกว่า 20 แห่งที่เก็บภาษีประเภทอื่นนอกจากที่กฎหมายหลักได้กำหนดไว้ และจุดเด่นเหล่านี้เองทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเป็นองค์กรที่มั่นคงมีอิสระให้บริการสาธารณะ และภารกิจเพื่อตอบสนองประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁵

การจัดการขยะที่เกิดจากบรรจุภัณฑ์มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ Waste Management and Public Cleansing Law ถือเป็นกฎหมายหลักที่มีการกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมขยะมูลฝอยของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีบทบัญญัติพื้นฐานในการจัดการของเสียทั้งขยะชุมชน และขยะอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีชีวิต และปรับปรุงสุขอนามัยของสาธารณชนโดยกำหนดพื้นที่การทิ้งขยะมูลฝอยการคัดแยกขยะมูลฝอย การจัดเก็บ การรวบรวม การขนถ่าย การรีไซเคิล การกำจัดขยะมูลฝอย และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้มีความสะอาด เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับการดำรงชีพ และส่งเสริมการสาธารณสุขผ่านกระบวนการกำจัด การทิ้ง การแยกประเภท การจัดเก็บ การรวบรวม การขนส่ง การนำกลับมาใช้ใหม่ การกำจัดขยะมูลฝอยหรือสิ่งที่มีลักษณะเหมือนขยะมูลฝอย¹⁶

¹⁴ Skattestyrelsen, "Excise tax on packaging disposable bags and PVC foil," entry posted October 12, 2021, <https://www.skat.dk/SKAT.aspx?oID=1946708&chk=210252>, accessed October 15, 2021.

¹⁵ นาฏลัดดา มหาชัย, การปฏิรูปกฎหมายภาษีท้องถิ่นของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายภาษีท้องถิ่นของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), 34.

¹⁶ อเนก เหล่าธรรมทัศน์, รายงานการวิจัยการปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่น: ศึกษาด้านการคลัง, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), 50.

3.4 ไทย

กฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุก้นนั้น ยังไม่มีกฎหมายในเรื่องดังกล่าวบัญญัติไว้อย่างเฉพาะเจาะจง แต่มีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อมที่ส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็ยังไม่ถือว่าเป็นการจัดเก็บภาษีบรรจุก้นโดยตรง กล่าวคือ

3.4.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ถือเป็นกฎหมายฉบับสำคัญและเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการจัดการดูแลควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ และของเสีย ซึ่งจัดตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่หลักในการเสนอแนะนโยบาย และแผนการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงความเหมาะสมทั้งในทางวิชาการ และสภาพความเป็นจริงของเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งออกกฎหมายใช้บังคับเพื่อให้สิ่งแวดล้อมได้รับการตรวจสอบดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดไว้ และการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกำหนดความรับผิดชอบไว้ทั้งในทางแพ่งและทางอาญา¹⁷

กฎหมายนี้ได้นำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหามลพิษของเสียอันตรายในประเทศไทย พร้อมนำเอามาตรการด้านเศรษฐศาสตร์มาปรับใช้เป็นกลไกและแนวทางเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตราย ซึ่งเหมาะสมกว่าการใช้มาตรการบังคับของกฎหมาย สำหรับมาตรการด้านเศรษฐศาสตร์เป็นมาตรการที่สร้างแรงจูงใจให้การมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนได้รับความร่วมมือเพิ่มมากขึ้น มาตรการบังคับสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนและส่วนราชการท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมกันกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม การเก็บค่าธรรมเนียม ค่ามัดจำเงินคืน หรือค่าประกันความเสียหายที่เป็นต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ยังขาดความชัดเจนในเรื่องของการบังคับใช้ เนื่องจากไม่ได้กำหนดถึงบรรจุก้น ซึ่งไม่สามารถนำกฎหมายฉบับนี้มาใช้ในการแก้ไขได้ การแก้ไขปัญหาก็ไม่ประสบความสำเร็จ มีความไม่ชัดเจนของกฎหมายส่งผลให้ต้องมีการตีความในปัญหาทางกฎหมายเกิดข้อขัดข้องแก่เจ้าหน้าที่ผู้นำกฎหมายไปบังคับใช้¹⁸

3.4.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือการกำหนดมาตรการในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในเชิงของการป้องกันการควบคุม การกำกับดูแลการกระทำหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นเหตุแห่งการเสื่อมเสียหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนจะ

¹⁷ ชุตินา ศิริรัฐพิศาล, “มาตรการทางภาษีเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะกรณีขยะอิเล็กทรอนิกส์,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), 116.

¹⁸ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), 432.

เป็นการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรผู้ใช้บังคับกฎหมาย โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบรรจุกณ์ที่นี้จะอยู่ในส่วนของมาตรา 18 ถึงมาตรา 20 เมื่อพิจารณาถึงคำจำกัดความของสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่กฎหมายฉบับนี้มุ่งประสงค์จะใช้บังคับแล้วจะเห็นว่าผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและเครื่องใช้อิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่ใช่แล้ว ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของมูลฝอยตามคำจำกัดความ และกำหนดให้การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่เกิดขึ้นในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ตามมาตรา 19 นอกจากนี้ในมาตรา 20 ยังได้ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาด และการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหลายประการ เช่น ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย นอกจากในที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้¹⁹ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วกลับมิได้มีการบัญญัติคำจำกัดความของคำว่า “บรรจุกณ์” ลงไปเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยแต่อย่างใด

3.4.3 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560

บรรจุกณ์ส่วนมากใช้วัสดุในการผลิต 4 ประเภท คือ แก้ว กระจก โลหะ และพลาสติก เป็นวัสดุที่ถูกพบอยู่เป็นจำนวนมากในขยะมูลฝอย ถือได้ว่าบรรจุกณ์มีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับในประเทศไทยนั้นยังไม่มี การนำแนวคิดการจัดเก็บภาษีบรรจุกณ์เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาสิ่งแวดล้อมมาใช้บังคับอย่างเป็นรูปธรรม จึงมีเพียงแต่การเก็บภาษีสรรพสามิตซึ่งเป็นการเก็บภาษีทางอ้อมที่จัดเก็บจากสินค้าและบริการบางอย่าง โดยมีเหตุผลพิเศษในการจัดเก็บ เช่น เป็นสินค้าและบริการที่บริโภคแล้วอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ และศีลธรรมอันดี เป็นสินค้าและบริการที่มีลักษณะฟุ่มเฟือย เป็นสินค้าและบริการที่ได้รับประโยชน์เป็นพิเศษจากกิจการของรัฐ หรือเพื่อหารายได้ หรือต้องการจำกัดการผลิตสินค้าอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งจะแตกต่างกันในแต่ละประเทศตามแนวคิดในการจัดเก็บและปัจจัยอื่น ๆ มาตราการทางภาษีตามกฎหมายสรรพสามิตในปัจจุบันมีแนวคิดการจัดเก็บเพื่อควบคุมการผลิต การบริโภค หรือการบริการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจัดเก็บจากผู้ประกอบกิจการ ผู้ผลิต หรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้นำเข้าสินค้า หรือผู้อื่นตามที่กฎหมายกำหนด อันมีลักษณะเป็นมาตรการการจัดเก็บภาษีที่ต้นทางเพื่อควบคุมการผลิตสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษ โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตจะผลักภาระภาษีให้แก่ผู้บริโภค²⁰ ซึ่งการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากแก้วและเครื่องแก้วนั้น แม้ว่าตามพระราชบัญญัตินี้ได้มีการให้ความหมายไว้โดยเฉพาะให้ หมายความว่า “สิ่งของและเครื่องใช้ที่ทำด้วยแก้ว” หมายความว่า บรรจุกณ์ที่ผลิตจากวัสดุประเภทแก้ว แต่บทนิยามดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดลักษณะไว้อย่างกว้างเท่านั้น โดยสินค้าที่จะถูกเรียกเก็บภาษีสรรพสามิต

¹⁹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 4.

²⁰ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560, มาตรา 16.

นอกจากต้องเป็นสินค้าภายใต้บทนิยามศัพท์ดังกล่าว ต้องถูกกำหนดไว้ในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตโดยเฉพาะอีกด้วย ในปัจจุบันมีสินค้าเครื่องแก้วมีเพียงสองชนิดเท่านั้นที่ถูกกำหนดอยู่ในพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตที่ต้องรับภาระเสียภาษี คือ แก้วเลดคริสตัล และ แก้วคริสตัลอื่น ๆ เท่านั้น ซึ่งแก้วคริสตัลทั้งสองประเภทนี้ไม่ปรากฏว่ามีการนำไปใช้ เป็นวัสดุในการผลิตบรรจุภัณฑ์ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าภาษีสรรพสามิตไม่ได้รับการจัดเก็บภาษีจากบรรจุภัณฑ์ที่ผลิตจากวัสดุประเภทแก้วแต่ประการใด²¹

4. วิเคราะห์และเปรียบเทียบการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์ของประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ของประเทศไทย โดยได้ทำการวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ราชอาณาจักรเดนมาร์ก และญี่ปุ่น พบว่าในเรื่องดังกล่าวประเทศไทยยังมีข้อบกพร่องอยู่บางประการ กล่าวคือ

4.1 การกำหนดค่านิยามในการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุภัณฑ์ไว้โดยเฉพาะ แต่ได้มีการจัดเก็บภาษีในรูปแบบของภาษีสรรพสามิตในสินค้าบริการบางประเภทที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้การใช้สินค้าบริการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และมีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับบางประเภท เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้จะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมโดยไม่เฉพาะเจาะจงต่อการลดปริมาณความเสียหายที่จะเกิดมลพิษต่อสภาพแวดล้อม เนื่องจากไม่ได้จัดเก็บตามปริมาณการปล่อยของเสีย ปริมาณความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น ๆ การจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ยังไม่ได้มีการจัดเก็บภาษีโดยตรงแต่การจัดเก็บภาษีในผลิตภัณฑ์บางประเภทก็อาจถือเป็นการจัดเก็บสิ่งแวดล้อมทางอ้อมได้ หรือการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตก็อาจถือได้ว่าเป็นการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมทางอ้อมหรือการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสินค้าฟุ่มเฟือยชนิดต่าง ๆ ก็ถือว่าเป็นการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมในความหมายอย่างกว้างได้เช่นกัน เพราะการจัดเก็บภาษีในสินค้าที่มีแนวโน้มในการทำลายสิ่งแวดล้อมเหล่านี้อย่างน้อยก็มีส่วนช่วยให้การบริโภคสินค้ามีแนวโน้มลดลงไปด้วยเช่นกันจึงถือได้ว่าเป็นการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมโดยอ้อม

4.2 การกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์

การใช้มาตรการทางกฎหมายในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental Tax, Green Tax, Eco Tax) เป็นมาตรการทางการคลังที่ถูกนำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยการปรับโครงสร้างการเก็บภาษีด้วยการเพิ่มการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ลดการก่อมลพิษ และลดการใช้

²¹ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560, บัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต.

ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อเสริมมาตรการบังคับและควบคุม ซึ่งเป็นผลดีกับฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกันจะมีผลทางบวกต่อการจ้างงานต่อผลผลิตและการส่งเสริมการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ จะเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและสวัสดิการของประชาชน โดยภาษีสิ่งแวดล้อมถือเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สามารถทำให้เกิดรายได้เข้ารัฐ และจูงใจให้ลดการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทั้งจากผู้ประกอบการและผู้ใช้ แต่การนำมาใช้ต้องทบทวนอย่างเป็นระบบในทุกมิติว่าจะใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมประเภทใด เนื่องจากภาษีสิ่งแวดล้อมบางประเภทอาจทำให้เกิดความล้มเหลวในกลไกการตลาดได้ (Market Failure) เช่น ผู้ผลิตอาจใช้วิธีการลดต้นทุนคุณภาพของสินค้า และลดต้นทุนการใช้วัสดุบรรจุภัณฑ์ที่มีราคาถูกและไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภค เพื่อให้สินค้ามีราคาต่ำที่สุดและดึงดูดให้บริโภคหันมาบริโภคสินค้าของตน โดยผู้ผลิตได้ละทิ้งต้นทุนของสุขภาพ อนามัย ชีวิต และสิ่งแวดล้อมที่ดีของคนในสังคมเอาไว้เบื้องหลัง และการใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมอาจไม่ก่อให้เกิดผลในการปรับปรุงกระบวนการผลิตของผู้ประกอบการในการที่จะลดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจากการผลิตของตน แต่อาจจะผลักภาระภาษีสิ่งแวดล้อมดังกล่าวไปให้แก่ผู้บริโภค โดยเฉพาะผู้ผลิตที่เป็นรัฐวิสาหกิจไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการผลิต เพื่อหากำไรสูงสุดมักจะผลักภาระภาษีสิ่งแวดล้อมที่ตนต้องรับภาระไปสู่ผู้บริโภคโดยไม่พิจารณาที่จะปรับปรุงกระบวนการผลิตของตน ภาระในการจ่ายค่าภาษีสิ่งแวดล้อมจะตกกับผู้ที่มีการผลิตหรือบริโภคมากเกินไปและมีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง

ปัจจุบันในประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีอยู่ 2 ประเภทที่อาจกล่าวได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับภาษีบรรจุภัณฑ์ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต ซึ่งภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่จัดเก็บจากฐานการบริโภคทั่วไป ดังนั้น บรรจุภัณฑ์ที่ผู้ประกอบการนำมาขายในลักษณะที่เป็นสินค้าโดยตรงของผู้ประกอบการ มิใช่บรรจุภัณฑ์ที่ถูกใช้ในการบรรจุและขายพร้อมกับผลิตภัณฑ์หลัก กล่าวคือบรรจุภัณฑ์ที่ถูกขายอย่างเป็นสินค้าจึงต้องอยู่ในบังคับจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเช่นเดียวกับสินค้าประเภทอื่น ๆ ส่วนกรณีที่บรรจุภัณฑ์ถูกใช้ในการบรรจุผลิตภัณฑ์นั้น แม้จะไม่มี การจัดเก็บภาษีจากบรรจุภัณฑ์ที่ถูกใช้ในการบรรจุผลิตภัณฑ์โดยตรง แต่การนำบรรจุภัณฑ์มาใช้ในการบรรจุผลิตภัณฑ์นั้น ก็นับเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งในการดำเนินกิจการ แฝงอยู่ในมูลค่าของสินค้าบรรจุภัณฑ์ที่ถูกใช้เพื่อบรรจุผลิตภัณฑ์จึงอยู่ในบังคับถูกจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยปริยาย ถือเป็นการเสียภาษีตามส่วนมูลค่าของบรรจุภัณฑ์ส่วนการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในฐานะเป็นภาษีขายทั่วไปนั้นเป็นภาษีที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อแสวงหารายได้ให้แก่รัฐเป็นหลัก จึงมีการจัดเก็บภาษีจากผู้ประกอบการที่ขายบรรจุภัณฑ์ หรือนำเข้าบรรจุภัณฑ์ทุกประเภทภายใต้ภาษีอัตราเดียวกัน คือ ร้อยละ 7 การเสียภาษีมากหรือน้อยจึงขึ้นอยู่กับมูลค่าของ บรรจุภัณฑ์เป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงว่าเป็นการจัดเก็บภาษีจากบรรจุภัณฑ์ที่ผลิตจากวัสดุประเภทใด ทั้งที่วัสดุที่ใช้ในการผลิตบรรจุภัณฑ์แต่ละชนิดมีส่วนก่อมลพิษในสัดส่วนที่ไม่เท่ากัน และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากเครื่องดื่มไม่อาจหลีกเลี่ยงความเกี่ยวข้องกับบรรจุกัญท์ได้ เนื่องจากเครื่องดื่มเป็นของเหลวที่ไม่อาจหยิบจับหรือเคลื่อนย้ายได้ลำพัง โดยทั่วไปเครื่องดื่มจึงจำเป็นต้องถูกบรรจุอยู่ในภาชนะบรรจุกัญท์โดยปริยาย ภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องดื่มนั้น กำหนดวิธีการคำนวณภาษีไว้ 2 ประเภท คือการเสียภาษีตามปริมาณและการเสียภาษีตามมูลค่าของเครื่องดื่ม ซึ่งเครื่องดื่มแต่ละประเภทจะมีอัตราภาษีที่แตกต่างกันออกไป โดยคำนวณอัตราภาษีทั้งจากฐานภาษีตามปริมาณและฐานภาษีตามมูลค่า เพื่อนำมาเปรียบเทียบว่าภาษีที่คำนวณได้จากฐานชนิดใดมีจำนวนมากกว่ากัน และผู้ประกอบการเครื่องดื่มจึงมีหน้าที่เสียภาษีที่คำนวณได้ตามฐานนั้น อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตดังกล่าวมิได้วางอยู่บนฐานของภาษีสิ่งแวดล้อม เพราะมิได้มีวัตถุประสงค์หลักในการรักษาสิ่งแวดล้อม และมีได้มีหลักการเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภคให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น นอกจากนี้ ฐานภาษีสรรพสามิตยังไม่สามารถครอบคลุมถึงบรรจุกัญท์อื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยได้

4.3 การดำเนินการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุกัญท์

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะและการจัดการปัญหาบรรจุกัญท์ของประเทศไทยในปัจจุบันมิได้สะท้อนต่อหลักการจัดการสิ่งแวดล้อม เพราะมิใช่การจัดการกับปัญหาบรรจุกัญท์ที่ต้นเหตุ เพราะค่าธรรมเนียมไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะทำให้ผู้ประกอบการได้รับรู้ถึงต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่ตนเองได้ก่อขึ้นอย่างแท้จริง เพราะราคาที่ผู้ประกอบการต้องจ่ายผ่านค่าธรรมเนียมนั้น เป็นเพียงราคาของการจัดการขยะเพื่อประโยชน์ของผู้ประกอบการเท่านั้น การจัดเก็บเพียงค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะเพียงอย่างเดียว จึงไม่สอดคล้องกับหลักการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นหลักการ พัฒนาอย่างยั่งยืน หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และหลักการป้องกันล่วงหน้าเพื่อสิ่งแวดล้อมที่มั่นคง แต่อย่างใดจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐต้องเลือกใช้แนวทางอื่น ๆ นอกจากการจัดการด้วยมาตรการเชิงสมัครใจและค่าธรรมเนียมที่ไม่มีประสิทธิภาพอันเป็นการแก้ไขปัญหามลพิษ โดยเฉพาะขยะบรรจุกัญท์ด้วยการเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชนให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมจากบรรจุกัญท์เพื่อสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนต่อไป

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายหรือหน่วยงานใดเข้ามาดูแลอย่างเป็นระบบในขั้นตอนหลังจากที่ได้มีการผลิตบรรจุกัญท์เกิดขึ้นและบรรจุกัญท์นั้นได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเมื่อกำหนดคานิยามของคำว่า “บรรจุกัญท์” และการกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีบรรจุกัญท์ที่ได้ระบุไว้ในบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตไว้ในท้ายพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 แล้ว ควรที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานสรรพสามิตในการเข้ามาดูแลและจัดการเพิ่มเติมด้วย เพราะกรมสรรพสามิตเป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมในการดูแลและจัดเก็บภาษีอยู่แล้ว เพื่อให้ครอบคลุมถึงการจัดเก็บภาษีบรรจุกัญท์ด้วย

5. อภิปรายผลของการศึกษา

จากการศึกษาในเรื่องการจัดเก็บภาษีบรรจุกัญท์ พบว่าปัญหาดังกล่าวของประเทศไทยยังไม่ได้ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีบรรจุกัญท์โดยเฉพาะ ซึ่งมีเพียงการเก็บภาษีทางอ้อมโดยการเก็บภาษีสรรพสามิตในสินค้าบางประเภท กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 เท่านั้น แต่ก็ถือไม่ได้ว่าการเสียภาษีสรรพสามิตดังกล่าวถือเป็นการจัดเก็บภาษีบรรจุกัญท์ เพราะไม่ครอบคลุมถึงบรรจุกัญท์ชนิดอื่น ๆ เช่น แก้ว โลหะ กระจก หรือพลาสติก เป็นต้น ในพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดการเสียภาษีในส่วนของบริษัทไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยยังคงมีเสมอมาและนับวันยิ่งจะมีผลกระทบเป็นวงกว้างมากยิ่งขึ้น และเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบยาวต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่อย่างมาก เช่น ปัญหาน้ำเสีย มลพิษทางอากาศ เป็นต้น ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นได้ส่งผลกระทบไปเป็นวงกว้าง แนวทางแก้ปัญหาของประเทศไทยในการจัดการหรือรับมือกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้มีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ แต่ยังไม่ค่อยมากเมื่อเทียบกับความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น สำหรับเครื่องมือของรัฐในการจัดการหรือรับมือกับปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากบรรจุกัญท์ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายโดยตรงในการกำหนดเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว มีเพียงค่าธรรมเนียมที่กล่าวมาแล้วในส่วนการจัดการขยะบรรจุกัญท์ของภาครัฐ ซึ่งมีใช้การแก้ปัญหาที่ต้นเหตุสำหรับ เครื่องมือด้านภาษี เนื่องจากภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตมีวัตถุประสงค์เฉพาะในการหารายได้ และเปลี่ยนแปลงแปลงพฤติกรรมทางด้านอื่นของผู้บริโภคที่มีได้มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นหลักจึงไม่อาจกล่าวได้ว่าภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตถูกใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากบรรจุกัญท์

เมื่อศึกษาถึงกฎหมายการจัดเก็บภาษีบรรจุกัญท์ในต่างประเทศ พบว่ากฎหมายของสหภาพยุโรปมีการกำหนดการจัดเก็บภาษีบรรจุกัญท์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเป็นระบบและชัดเจน โดยกำหนดถึงความหมายของคำว่า “บรรจุกัญท์” ไว้อย่างชัดเจน และยังมีรายละเอียดในการตีความหมายของบรรจุกัญท์เอาไว้ครอบคลุมอีกด้วย และในราชอาณาจักรเดนมาร์กได้จัดเก็บภาษีบรรจุกัญท์อย่างครอบคลุมที่สุด โดยแบ่งฐานภาษีบรรจุกัญท์ออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ บรรจุกัญท์เครื่องดื่มบางประเภท กระจก หู หู บรรจุกัญท์ภาชนะใช้แล้วทิ้ง และบรรจุกัญท์พิวรีฟายล์ที่ใช้สำหรับอาหาร ซึ่งการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทยังมีความแตกต่างกัน เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพให้ผู้ผลิตซึ่งเป็นตัวการสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากบรรจุกัญท์ได้เป็นผู้รับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนกระทำแทนการผลักภาระของสิ่งแวดล้อมมาสู่สังคม ส่วนในประเทศญี่ปุ่นได้ให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากบรรจุกัญท์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นมีความสามารถในการริเริ่มโครงการต่าง ๆ ในหลาย ๆ ด้าน เช่น การออกกฎระเบียบทางอุตสาหกรรม ระเบียบการควบคุมมลพิษ การจัดทำสวัสดิการสังคม โครงการสินเชื่อ แผนการยกเว้นภาษี เป็นต้น

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะมีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีบรรจุก๊าซ โดยอาศัยกฎหมายของกลุ่มสหภาพยุโรป ราชอาณาจักรเดนมาร์ก และญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่มีการจัดเก็บภาษีบรรจุก๊าซที่ครอบคลุมเป็นต้นแบบ และปรับปรุงรูปแบบวิธีการให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในประเทศไทย เพื่อให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากบรรจุก๊าซในประเทศไทยได้รับการแก้ไขได้อย่างทันทั่วทั้งที่มีประสิทธิภาพและทำให้ประเทศสามารถพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมต่อไปได้โดยไม่เป็นภาระกับสิ่งแวดล้อม

6. สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุป

จากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากบรรจุก๊าซจากการที่ผู้ผลิตที่แสวงหาผลกำไรคำนึงถึงต้นทุนที่ถูกที่สุดเพื่อให้สินค้ามีราคาต่ำที่สุด และดึงดูดให้บริโภคน้ำมันมาบริโภคสินค้าของตน วิธีการดังกล่าวถือเป็นการผลักภาระให้แก่ผู้บริโภค เพื่อเป็นการที่จะรักษาสภาพแวดล้อมของประเทศไทยเอาไว้จึงควรที่จะมีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ การจัดเก็บภาษีบรรจุก๊าซ ซึ่งมีลักษณะเป็นภาษีสิ่งแวดล้อมมาใช้บังคับในประเทศไทย เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ประกอบการและผู้ผลิตใช้บรรจุก๊าซที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังให้ตระหนักถึงความสำคัญและต้นทุนของสิ่งแวดล้อม และป้องกันมิให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมจากบรรจุก๊าซขึ้นในอนาคต

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบทั้งกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของต่างประเทศแล้ว ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องการจัดเก็บภาษีบรรจุก๊าซ ดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมเพิ่มเติมคำนิยามของ “บรรจุก๊าซ” ลงไปในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 มาตรา 4 โดยเพิ่มเติมว่า

“บรรจุก๊าซ” หมายความว่า สินค้าทุกชนิดที่ทำจากวัสดุใด ๆ ที่นำมาใช้สำหรับห่อหุ้ม การพัน การบรรจุกล่อง การบรรจุในถั่ว ถาด หลอด ขวด หรือรูปแบบภาชนะอื่น ๆ ที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเพื่อการบรรจุสำหรับการจัดการ การขนส่ง และการใช้งานเพื่อการเก็บรักษาและการป้องกันผลิตภัณฑ์ เพื่อจำแนกลักษณะของผลิตภัณฑ์ในด้านปริมาณ ด้านคุณภาพ และผู้ผลิต เพื่อความสะดวกในการจัดจำหน่าย หรือความสะดวกในการใช้งาน

บัญญัติเพิ่มเติมบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิตในท้ายพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ดังนี้

ตอนที่ 22 สินค้าบรรจุก๊าซ

“บรรจุก๊าซ” หมายความว่า สินค้าที่ทำด้วยวัสดุใด ๆ ได้แก่ กระดาษ พลาสติก วัสดุบรรจุก๊าซที่ใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง และพีวีซีฟอยล์ (แรป)

22.01 กระดาษ มีหน่วยเป็นกิโลกรัม เศษของกิโลกรัมให้นับเป็นหนึ่งกิโลกรัม จัดเก็บภาษีหน่วยละ 50 บาท

22.02 พลาสติก มีหน่วยเป็นกิโลกรัม เศษของกิโลกรัมให้นับเป็นหนึ่งกิโลกรัม จัดเก็บภาษีหน่วยละ 120 บาท

22.03 วัสดุบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ครั้งเดียวแล้วทิ้ง มีหน่วยเป็นกิโลกรัม เศษของกิโลกรัมให้นับเป็นหนึ่งกิโลกรัม จัดเก็บภาษีหน่วยละ 100 บาท

22.04 พรีสฟอยล์ (แรป) มีหน่วยเป็นกิโลกรัม เศษของกิโลกรัมให้นับเป็นหนึ่งกิโลกรัม จัดเก็บภาษีหน่วยละ 100 บาท

โดยการบัญญัติเพิ่มเติมบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในส่วนของสินค้าบรรจุภัณฑ์นั้น ผู้วิจัยได้นำวิธีการจัดเก็บอัตราภาษีบรรจุภัณฑ์ของราชอาณาจักรเดนมาร์กมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย เพราะกฎหมายของราชอาณาจักรเดนมาร์กนั้นถือเป็นกฎหมายตัวอย่างในการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์

บัญญัติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานสรรพสามิตในการเข้ามาดูแลและจัดการเพิ่มเติมด้วย เพื่อให้ครอบคลุมถึงการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมด้วย โดยในปัจจุบันในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรม ผู้นำเข้า ผู้ประกอบกิจการสถานบริการ หรือผู้อื่นที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เสียภาษีไว้ในมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 กล่าวคือ

มาตรา 16/1 บัญญัติว่า “ในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดลอมจากบรรจุภัณฑ์ให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีจากสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากผู้ประกอบอุตสาหกรรม ผู้นำเข้า ผู้ประกอบกิจการสถานบริการ หรือผู้อื่นที่พระราชบัญญัตินี้ โดยนำภาษีที่จัดเก็บได้ไปเพื่อฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมร้อยละ 7 หรือแปรผันไปตามการปล่อยของเสียของผู้ประกอบอุตสาหกรรม ผู้นำเข้า ผู้ประกอบกิจการสถานบริการ หรือผู้อื่นที่พระราชบัญญัตินี้”

โดยการที่กำหนดให้กรมสรรพสามิตเข้ามาเป็นหน่วยงานในการดูแลการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์จากสิ่งแวดล้อมนั้น เนื่องจากกรมสรรพสามิตมีความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บภาษีเป็นอย่างดี และเป็นหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต อันมีลักษณะเป็นมาตรการในการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยให้เงินที่เป็นรายได้จากการจัดเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์ถูกรวมเป็นงบประมาณแผ่นดิน ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง ซึ่งสามารถนำไปใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินในกรณีเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

บรรณานุกรม

- กรมควบคุมมลพิษ. รายงานสถิติปริมาณและอัตราการเกิดขยะมูลฝอยในช่วงปี พ.ศ. 2553-2562. กรุงเทพฯ: สำนักงานสิ่งแวดล้อม, 2562.
- คณะกรรมการผลิตและบริหารชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม. เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม เล่มที่ 1. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545.
- ชุติมา ศิริรัฐพิศาล. “มาตรการทางภาษีเพื่อรักษาสีสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะกรณีขยะอิเล็กทรอนิกส์.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์. การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เอพี ลีฟวิ่ง, 2550.
- นาฏลัดดา มหาชัย. การปฏิรูปกฎหมายภาษีท้องถิ่นของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายภาษีท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- พัชรี บุสสร. “การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- วาสนี นันทขว้าง. “แนวคิดและหลักการกฎหมายสิ่งแวดล้อม.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- วิทยากร เชียงกุล. เศรษฐศาสตร์แนวใหม่เพื่อชีวิตและระบบนิเวศที่สันติสุข. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ มีเดีย, 2556.
- ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. คำอธิบายทฤษฎีและหลักกฎหมายภาษีอากร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.
- อนnek เหล่าธรรมทัศน์. รายงานการวิจัยการปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่น: ศึกษาด้านการคลัง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.
- Birgitte Kjær. “Effectiveness of economic instruments for packaging.” entry posted October 7, 2021, <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:791794/FULLTEXT02.pdf>. accessed October 9, 2021.
- Ecotec Research and consulting. “Final Report Study on Environmental Taxes and Charges in the EU.” entry posted October 10, 2021, http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/ch12_packaging.pdf. accessed October 13, 2021.
- Skattestyrelsen. “Excise tax on packaging disposable bags and PVC foil.” entry posted October 12, 2021, <https://www.skat.dk/SKAT.aspx?oID=1946708&chk=210252>. accessed October 15, 2021.

