

มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิตและภาษีสิ่งแวดล้อมในการลดการปล่อยมลภาวะจากผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโฟมและพลาสติก

ศิวัช ใจวิถี*

รองศาสตราจารย์ ดร.จรัสศักดิ์ รอดจันทร์**

บทคัดย่อ

ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน น้ำ และทรัพยากรทางทะเล รวมทั้งปัญหามลพิษที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งด้านมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ ชยะ และของเสียอันตราย ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ปัจจุบันประเทศไทยมีปริมาณขยะพลาสติกและโฟมมากถึง 2.7 ล้านตัน หรือเฉลี่ย 7,000 ตันต่อวัน แบ่งเป็นถุงพลาสติกร้อยละ 80 หรือ 5,300 ตันต่อวัน หรือประมาณ 2 ล้านตัน ส่วนที่เหลือเป็นขยะโฟมประมาณ 700,000 ตัน

จากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 ประเทศไทยได้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและเห็นความจำเป็นที่จะต้องหันมาให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ และฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงมีการกำหนดให้มีการกำกับดูแล และบทลงโทษ เพื่อควบคุมให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ได้เน้นที่การสร้างจิตสำนึก และแรงจูงใจให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้หันมาอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 โดยกำหนดให้สินค้าที่ทำจากโฟมและพลาสติกอันได้แก่ ก่อ้งโฟม ถ้วยโฟม ถุงพลาสติก แก้วพลาสติก จานพลาสติกถูกจัดเก็บภาษีสรรพสามิต และให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... ซึ่งเป็นมาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการลดแรงจูงใจ (Disincentive) ผู้ผลิตและผู้บริโภคในการผลิตและการบริโภคผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโฟมและพลาสติก โดยการใช้อนุภาษีสรรพสามิตและภาษีสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการสร้างจิตสำนึก เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในสังคม รวมไปถึงให้ภาครัฐออกมาตรการในการกำหนดราคาผลิตภัณฑ์ที่ทำจากวัสดุทดแทนโฟมและพลาสติก และให้เงินสนับสนุนแก่ผู้ผลิตที่ผลิตสินค้าที่ทำจากวัสดุทดแทนเพื่อลดต้นทุนในการผลิตสินค้าจากวัสดุทดแทนอันเป็นการสร้างแรงจูงใจ (Incentive) ให้

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ผู้ผลิตหันมาผลิตสินค้าจากวัสดุทดแทนมากยิ่งขึ้น เป็นทางเลือกให้แก่ผู้บริโภค เพื่อช่วยใ้
มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิตและภาษีสิ่งแวดล้อมไม่เป็นการเพิ่มภาระให้กับต้นทุนใน
การบริโภคของประชาชน

1. บทนำ

จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วของประเทศไทยที่ผ่านมา ได้
ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงมลพิษต่าง ๆ
ไม่ว่าจะเป็นทั้งมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ เสียง ขยะมูลฝอย และของเสียอันตรายต่าง ๆ ซึ่งผลที่
เกิดขึ้นนั้นมีทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สังคมโดยรวม และแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหาย
จากการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งได้ส่งผลเสียต่อสถานการณ์สิ่งแวดล้อมและ
ก่อให้เกิดปัญหาการใช้ทรัพยากรอย่างไม่ยั่งยืน ได้แก่ ปัญหาความเสื่อมโทรมของ
ทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรป่าไม้ ที่ดิน น้ำ รวมทั้งปัญหามลพิษที่ทวีความรุนแรง
มากขึ้น ทั้งด้านมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ ขยะ และของเสียอันตราย ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อ
ต่อสุขภาพและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

ปัจจุบันประเทศไทยมีปริมาณขยะพลาสติกและโฟมมากถึง 2.7 ล้านตัน หรือเฉลี่ย
7,000 ตันต่อวัน แบ่งเป็นถุงพลาสติกร้อยละ 80 หรือ 5,300 ตันต่อวัน หรือประมาณ 2 ล้านตัน
ส่วนที่เหลือเป็นขยะโฟมประมาณ 700,000 ตัน ใช้เวลาย่อยสลายยาวนานถึง 450 ปี ทั้งนี้ พบว่า
ขยะพลาสติกร้อยละ 50 กำจัดไม่ถูกวิธี ที่สำคัญขยะพลาสติกและโฟมหากใช้วิธีฝังกลบจะใช้พื้นที่
มากกว่าขยะปกติถึง 3 เท่า หรือหากนำไปเผาทำลายจะทำลายสิ่งแวดล้อมอย่างมาก รวมทั้งมีสาร
ตกค้างในสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 ประเทศไทย ได้เริ่มหันมาให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมมาก
ยิ่งขึ้น โดยได้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.
2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและเห็น
ความจำเป็นที่จะต้องหันมาให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ และฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงมี
การกำหนดให้มีการกำกับดูแล และบทลงโทษ เพื่อควบคุมให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่ส่งผล
กระทบต่อสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ได้เน้นที่การสร้างจิตสำนึก และ
แรงจูงใจให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้หันมาอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น

จากการศึกษาพบว่า ปัญหามลพิษจากขยะมูลฝอยมีแนวโน้มจะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทำ
ให้ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยให้ความสนใจในการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้
เป็นมาตรการเสริม ในการจัดการปัญหามลพิษจากขยะมูลฝอย เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษ
เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการผลิตและลดการก่อมลพิษ นอกจากนี้การใช้เครื่องมือทาง
เศรษฐศาสตร์ดังกล่าว ยังช่วยให้มีการนำผลกระทบภายนอก (Externalities) นำเข้ามาเป็นส่วน
หนึ่งของต้นทุนภายใน (Internal Cost) ทำให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการ

สิ่งแวดล้อมตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับภาษีสิ่งแวดล้อมจึงเป็นแนวคิดที่จะเข้ามาเสริมหลักการของการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

กรมสรรพสามิตเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งในกระทรวงการคลัง ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดเก็บภาษีจากสินค้าหรือบริการเฉพาะอย่าง ซึ่งมีเหตุผลอันสมควรที่จะต้องรับภาระภาษีสูงกว่าปกติ เช่นสินค้าและบริการที่บริโภคแล้วอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพร่างกายและศีลธรรมอันดี สินค้าและบริการที่มีลักษณะเป็นการฟุ่มเฟือย สินค้าและบริการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือสินค้าและบริการที่ได้รับผลประโยชน์เป็นพิเศษจากกิจการของรัฐบางประการ จะเห็นได้ว่ามีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่งที่จะนำภาษีสรรพสามิตมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถนำมาบังคับใช้ได้ในเวลาอันรวดเร็ว เพราะหลักเกณฑ์และโครงสร้างของภาษีสรรพสามิตสอดคล้องกับการนำมาใช้กับการจัดเก็บภาษีในผลิตภัณฑ์ทำลายสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว

2. หลักการและแนวความคิดในการแก้ปัญหามลภาวะสิ่งแวดล้อม

การป้องกันปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบันส่วนใหญ่ยังคงเน้นการใช้นโยบายการบังคับและควบคุม (Command and Control) เป็นหลัก ตัวอย่างเช่นพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสียมลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดจากการประกอบกิจการโรงงานและวิธีการเพื่อความปลอดภัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดความปลอดภัยในการดำเนินการเพื่อป้องกันหรือระงับบรรเทาอันตราย หรือความเสียหายที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน และยังไม่มีการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เท่าที่ควร ทำให้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ

การควบคุมและกำจัดปัญหามลภาวะสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม มีดังต่อไปนี้

1) ค่าธรรมเนียมการอนุญาต (Administrative fees) เป็นค่าธรรมเนียมที่จ่ายให้แก่หน่วยงานที่อนุญาตให้ประกอบกิจการหรือกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง (กรมควบคุมมลพิษ, 2553, น.4)

2) ค่าธรรมเนียมการใช้ (User fees หรือ User charges) เป็นค่าธรรมเนียมที่ผู้ใช้บริการจ่ายให้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการมลพิษ (กรมควบคุมมลพิษ, 2553, น.4)

3) ค่าปรับ (Fines) การเก็บค่าปรับในการไม่ปฏิบัติตาม เป็นมาตรการป้องปรามมิให้ละเมิดกฎหมาย (โสภสกว เพชรานนท์, 2553, น.177)

4) ค่าภาษีมลพิษ (Pollution tax หรือบ่อยครั้งเรียกว่า Pollution fees) การจัดเก็บภาษีมลพิษนี้เพื่อลดปริมาณมลพิษหรือปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น โดยผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายค่าใช้จ่ายการใช้บริการสิ่งแวดล้อม (โสภสกว เพชรานนท์, 2553, น.162)

5) ใบอนุญาตปล่อยมลพิษ (Pollution permits) เป็นใบอนุญาตที่กำหนดปริมาณมลพิษที่ผู้ก่อมลพิษแต่ละรายสามารถปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม (กอบกุล ราชะนาคร และ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด, 2552, น.4)

6) ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (Product surcharge) เป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดมลพิษ

7) อัตราภาษีที่แตกต่างกัน (Tax differentiation) เป็นภาษีที่นำไปหักลดสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ไม่เป็นปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม (โสมสกว เพชรานนท์, 2553, น.170)

8) ระบบมัดจำคืนเงิน (Deposit-refund system) ระบบนี้มักใช้ควบคู่กับการเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (โสมสกว เพชรานนท์, 2553, น.177)

9) การวางเงินประกันความเสียหาย (Performance bonds) กำหนดให้ผู้ประกอบการกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องวางเงินจำนวนหนึ่งไว้กับรัฐเพื่อเป็นการประกันความเสียหาย (กอบกุล ราชะนาคร และ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด, 2552, น.5)

10) การให้เงินอุดหนุน (Subsidy) ใช้ในกรณีที่ต้องการสนับสนุนให้ผู้ประกอบการลงทุนในกิจกรรมที่ช่วยมลพิษ (กอบกุล ราชะนาคร และ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด, 2552, น.6)

2.1 แนวความคิดและหลักการในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อกำจัดปัญหามลภาวะสิ่งแวดล้อม

มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิตในปัจจุบันมีการจัดเก็บโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการบริโภคสินค้าหรือบริการที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษ จึงเป็นมาตรการการจัดเก็บภาษีที่ต้นทาง เพื่อเป็นการควบคุมการผลิตสินค้าที่ก่อให้เกิดมลพิษให้มีปริมาณลดน้อยลง ซึ่งมาตรการดังกล่าว เป็นการลงโทษผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษต้องรับภาระภาษีที่สูงกว่าการผลิตสินค้าประเภทอื่นๆ ที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ เมื่อผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตได้เสียภาษีไปแล้วก็ได้ผลกำไรภาษีนี้ไปยังประชาชนโดยออกมาในลักษณะของราคาสินค้าที่สูงขึ้น เพราะได้บวกจำนวนเงินที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตไว้ด้วยแล้ว

ภาษีสรรพสามิตจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาภาวะเป็นภาษีที่จัดเก็บเพื่อควบคุมการผลิตสินค้าที่ก่อให้เกิดมลภาวะ รวมถึงเป็นภาษีที่สร้างแรงจูงใจ (Incentive) แก่ผู้ประกอบการในการผลิตสินค้าที่ไม่ก่อให้เกิดมลภาวะหรือลดมลภาวะเพื่อประโยชน์ต่อสังคม

2.2 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการใช้แรงจูงใจทางภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อควบคุมมลภาวะทางสิ่งแวดล้อม

มาตรการทางภาษีสิ่งแวดล้อม (รวมถึงค่าธรรมเนียม) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชน ผู้บริโภค และผู้ผลิต ตระหนักถึงคุณค่าสิ่งแวดล้อม การปรับราคาสินค้าให้สะท้อนกับต้นทุนที่แท้จริงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติอาจจะดูว่าไม่มีราคา แต่อันที่จริงแล้วมีคุณค่ามหาศาล การไม่มีราคาทำให้ดูเหมือนว่าต้นทุนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์ทำให้ใช้อย่างสิ้นเปลืองเกินเหตุ คำว่า “ภาษีสิ่งแวดล้อม” เป็นคำใหม่ que เริ่มมีคนพูดถึงตามกระแสตลาดภาวะโลกร้อนและการหันมาอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น ภาษีสิ่งแวดล้อมนี้เป็นคำใหม่ ยังไม่ถูกบัญญัติคำนิยามไว้ในกฎหมายไทย แต่อันที่จริงแล้วควรจะได้มีการจัดเก็บภาษีและมีการบัญญัติศัพท์คำว่าภาษีสิ่งแวดล้อมเอาไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความคุ้นเคยและตื่นตัวในประเทศไทยเพื่อให้คุ้นเคยเช่นเดียวกับในระยะแรก que นำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มเข้ามาใช้ในปี พ.ศ.2535 (ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์, 2550, น.147)

หลักการและแนวทางของการกำหนดภาษีสิ่งแวดล้อม คือการทำให้ราคาสินค้าและบริการสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงของทรัพยากรธรรมชาติ ขยะมลพิษเป็นสิ่งที่สังคมจะต้องร่วมมือกันกำจัด และจะต้องเข้าใจว่าเป็นต้นทุนที่มีอยู่แล้ว มักจะมีความคลาดเคลื่อนว่าภาษีสิ่งแวดล้อมนั้นจะทำให้ต้นทุนของสินค้าเพิ่มขึ้น ความจริงคือถึงไม่จัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมก็มีต้นทุน และความเสียหายทางสังคม (Social Damage) อยู่แล้ว โดยมาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ถูกบังคับใช้

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้วัสดุทดแทนโฟมและพลาสติก

แนวคิดในการใช้วัสดุทดแทนมีอยู่แล้วในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เช่น การใช้ถุงผ้าในการใส่สินค้าแทนการใช้ถุงพลาสติก แต่การใช้ถุงผ้าดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการในการรณรงค์ขอความร่วมมืออีกทั้งถุงผ้าก็ไม่สามารถนำมาใช้ทดแทนการใช้โฟมและพลาสติกได้ในทุกกรณี จึงไม่ค่อยได้รับความนิยม แต่ในปัจจุบันมีวัสดุทดแทนโฟมและพลาสติกคือ ไบโอฟอ หรือไบโอสติก ซึ่งมีลักษณะและคุณสมบัติในการใช้งานที่คล้ายกับการใช้โฟมและพลาสติก เพียงแต่วัสดุทดแทนดังกล่าวผลิตจากวัสดุธรรมชาติ จึงสามารถย่อยสลายได้เองตามธรรมชาติ และไม่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้บริโภคเนื่องจากไม่มีสารเคมีเป็นส่วนประกอบในกระบวนการผลิต

3. มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิตและภาษีสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายต่างประเทศ

3.1 มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิตของต่างประเทศกับการควบคุมสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดมลภาวะ

1. มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายประเทศเอสโตเนีย

ประเทศเอสโตเนียมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตโดยกำหนดให้บรรจุภัณฑ์ที่ทำจากพลาสติกถูกจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ผู้ที่มีหน้าที่ต้องชำระภาษีสรรพสามิตบรรจุภัณฑ์ในประเทศเอสโตเนีย คือ ผู้ซึ่งนำบรรจุภัณฑ์ที่บรรจุสินค้าเข้าสู่ตลาดประเทศเอสโตเนียเป็นครั้งแรกและทำการกระจายสินค้าและการใช้งาน กรณีบรรจุภัณฑ์ที่ได้มาจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป คือผู้ซึ่งได้มาและนำเอาบรรจุภัณฑ์เข้ามาในประเทศเอสโตเนีย (Packaging excise Duty Act 1996 section 5)

ตารางกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในบรรจุภัณฑ์ประเทศเอสโตเนีย

| บรรจุภัณฑ์ที่ต้องเสียภาษี | อัตราภาษีสรรพสามิตต่อยูโรต่อกิโลกรัม |
|---|--------------------------------------|
| 1. แก้วและเซรามิค | 0.6 ยูโร |
| 2. พลาสติก | 2.5 ยูโร |
| 3. โลหะ | 2.5 ยูโร |
| 4. กระดาษและกระดาษแข็ง รวมกระดาษที่มีกระดาษแข็งเป็นส่วนประกอบ | 1.2 ยูโร |
| 5. อื่น ๆ | 1.2 ยูโร |

ที่มา Packaging excise Duty Act 1996. Annex to the Packaging Excise Duty Act

วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในบรรจุภัณฑ์นี้คือ

(1) เพื่อส่งเสริมการใช้บรรจุภัณฑ์ซ้ำและรีไซเคิลขยะบรรจุภัณฑ์

(2) การเก็บภาษีสรรพสามิตในบรรจุภัณฑ์นี้ไม่ได้เป็นไปเพื่อสร้างรายได้ให้กับรัฐบาล แต่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการเก็บรวบรวมและการกู้คืนขยะบรรจุภัณฑ์ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

(3) เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของสมาชิกสหภาพยุโรป (Packaging excise duty tax 1996 section 1)

2. มาตรการทางกฎหมายภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา

ภาษีสรรพสามิตของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของประมวลบทบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บภาษีอากร (Internal Revenue Code) จัดเก็บโดยรัฐบาลกลาง ซึ่งมีรูปแบบการจัดเก็บที่หลากหลายตั้งแต่การผลิต การนำเข้าและการขายปลีกสินค้า การให้บริการ และภาษี

สรรพสามิตที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งประเภทของภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ โดยเฉพาะ (ประกาศ คงเอียด, 2541, น.429)

3.2 มาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศกับการควบคุมสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดมลภาวะ

1. มาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสาธารณรัฐไอร์แลนด์

สาธารณรัฐไอร์แลนด์เป็นประเทศแรกที่มีการจัดเก็บภาษีถุงพลาสติกโดยมีผลบังคับใช้ทั่วประเทศ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมและรัฐบาลท้องถิ่นได้ทำการประชุมร่วมกัน โดยความยินยอมของรัฐบาล จึงได้ประกาศบังคับใช้ระเบียบการจัดการของเสียที่เกี่ยวกับถุงพลาสติกขึ้นในปี 2001 และจัดเก็บภาษีครั้งแรกเมื่อ 4 มีนาคม 2002 ในราคา 15 เซ็นต์ต่อ 1 ใบ จุดประสงค์หลักของการจัดเก็บภาษีชนิดนี้คือ เพื่อลดการใช้ถุงพลาสติกที่ใช้แล้วทิ้งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้บริโภค โดยการเก็บภาษีถุงพลาสติกนี้มีผลต่อพฤติกรรมของผู้บริโภคทันที โดยมีการใช้ถุงพลาสติกลดลงเป็นจำนวน 21 ถึง 328 ใบ ต่อคน ในช่วงสามคืน

เงินภาษีถุงพลาสติกที่จัดเก็บได้ทั้งหมดจะนำเข้าสู่กองทุนสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยกองทุนสิ่งแวดล้อมนี้ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดการของเสีย ปี 2001 ซึ่งมีการจัดการและควบคุมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมและรัฐบาลท้องถิ่น กองทุนนี้มีผลเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2001 เงินภาษีจากถุงพลาสติกที่เก็บรวบรวมโดยหน่วยงานท้องถิ่น จะถูกเก็บรวบรวมเพื่อเข้ามาสู่กองทุนโดยจะนำเงินได้ดังกล่าวไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการดูแลและรักษาสิ่งแวดล้อมโดยตรง

2. มาตรการทางกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการบัญญัติให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมบรรจุภัณฑ์โดยการตราเป็นกฎหมายลำดับรอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดการเกิดขยะบรรจุภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การนำบรรจุภัณฑ์กลับมาใช้ใหม่ การรีไซเคิล หรือการกระทำอื่น ๆ ที่เป็นการกู้คืนบรรจุภัณฑ์นั้น กฎหมายลำดับรองฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อที่จะเพิ่มส่วนแบ่งทางการตลาดให้ได้ร้อยละ 80 ของบรรจุภัณฑ์สำหรับเครื่องดื่มที่เป็นบรรจุภัณฑ์ที่นำกลับมาใช้ใหม่ และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมให้สามารถได้เปรียบบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ได้ครั้งเดียวทิ้ง โดยตั้งเป้าหมายในการเพิ่มกระบวนการกู้คืนขยะบรรจุภัณฑ์ให้ได้ อย่างน้อยร้อยละ 65 ของน้ำหนักและเพิ่มกระบวนการรีไซเคิลไม่น้อยกว่าร้อยละ 55 ของน้ำหนัก เป้าหมายของการรีไซเคิลขยะที่มีส่วนประกอบที่แตกต่างกันที่รวมอยู่ในบรรจุภัณฑ์ ถ้าเป็นไม้จะมีเป้าหมายที่ร้อยละ 15 ของน้ำหนัก พลาสติก ร้อยละ 22.5 ร้อยละ 50 สำหรับโลหะและอีกร้อยละ 60 สำหรับแก้ว กระจก และกระดาษแข็ง (Ordinance on Avoidance and Recovery of Packaging Wastes as last amended by the Fifth Amending Ordinance of 2 April 2008 Section 1 Article 1)

4. วิเคราะห์มาตรการการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตและภาษีสิ่งแวดล้อมในการลดการปล่อยมลภาวะจากผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโพลีเมอร์และพลาสติก

(1) ความเหมาะสมในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตและภาษีสิ่งแวดล้อมในผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโพลีเมอร์และพลาสติก เนื่องจากโพลีเมอร์และพลาสติกมีลักษณะที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภคและเมื่อกลายเป็นของเสียยังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงสมควรให้จัดเก็บภาษีสรรพสามิตและภาษีสิ่งแวดล้อมในผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโพลีเมอร์และพลาสติก

(2) การกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิต เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมการบริโภคและเป็นรายได้ของรัฐดังนั้นมาตรการที่นำมาใช้จึงเป็นมาตรการในเชิงลงโทษโดยจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริโภคลดการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโพลีเมอร์และพลาสติก

สำหรับภาษีสิ่งแวดล้อมนั้น วัตถุประสงค์หลักคือการจัดเก็บภาษีเพื่อนำมาดูแลสิ่งแวดล้อมโดยตรง ซึ่งภาษีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเป็นภาษีเพื่อการเฉพาะ (Earmarked tax) คือการจัดเก็บโดยมีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มรายรับเพื่อนำไปใช้ในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมมากกว่าที่จะเป็นการเก็บภาษีเพื่อให้กระทบต่อราคาหรือเป็นรายได้ของรัฐ จึงเหมาะสมที่กำหนดให้นำเงินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมเข้ากองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมโดยตรงไม่นำส่งเข้าเป็นรายได้ของรัฐ เพื่อสะดวกต่อการนำเงินจากกองทุนไปใช้ในการดูแลสิ่งแวดล้อม อัตราภาษีจึงไม่ควรสูงมากแต่ให้คำนึงถึงต้นทุนในการจัดเก็บขยะที่เกิดจากโพลีเมอร์และพลาสติก การคัดแยกขยะรวมไปถึงกระบวนการในการนำกลับมาใช้ใหม่ (Reuse) หรือ การรีไซเคิล (Recycle)

(3) การใช้มาตรการทางภาษีสรรพสามิตในการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคลดการผลิตและบริโภคผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโพลีเมอร์และพลาสติก โดยอาศัยมาตรการเชิงลงโทษในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโพลีเมอร์และพลาสติก และมาตรการการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยยกเว้นไม่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตและภาษีสิ่งแวดล้อมในผลิตภัณฑ์ที่ทำจากวัสดุทดแทน เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคหันมาผลิตและบริโภคในผลิตภัณฑ์ที่ทำจากวัสดุทดแทนมากยิ่งขึ้น

5. ข้อเสนอแนะ

แรงจูงใจในการบริโภคสินค้าของประชาชนโดยปกติทั่วไปแล้วย่อมขึ้นอยู่กับราคาของสินค้าที่บริโภค ดังนั้นการจะลดมลภาวะจากการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโพลีเมอร์และพลาสติกจึงต้องคำนึงถึงราคาของผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโพลีเมอร์และพลาสติกเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์ที่ทำจากวัสดุทดแทนเมื่อผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโพลีเมอร์และพลาสติกมีราคาสูงกว่าผลิตภัณฑ์ที่ทำจากวัสดุทดแทนก็จะทำให้ผู้บริโภคเกิดแรงจูงใจในการบริโภคผลิตภัณฑ์ที่ทำจากวัสดุทดแทนและลดแรงจูงใจในการบริโภคผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโพลีเมอร์และพลาสติก ช่วยให้ปัญหามลภาวะที่เกิดจากขยะประเภทโพลีเมอร์และพลาสติกลดลง

ผู้เขียนขอเปรียบเทียบราคาโดยยกตัวอย่างผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโฟมและพลาสติกกับผลิตภัณฑ์ที่ทำจากวัสดุทดแทนดังต่อไปนี้

ตารางแสดงราคาผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโฟมและพลาสติกกับผลิตภัณฑ์ที่ทำจากวัสดุทดแทน

| สินค้าที่ทำจากโฟมและพลาสติก | ราคาขาย | สินค้าที่ทำจากวัสดุทดแทน | ราคาขาย |
|-----------------------------|----------------|--------------------------|---------------|
| ถุงพลาสติก | 59บาท (100ใบ) | ถุงไบโอพลาสติก | 79บาท(100 ใบ) |
| จานพลาสติก | 39 บาท (10ใบ) | จานไบโอชานอ้อย | 49 บาท (10ใบ) |
| แก้วพลาสติก | 54 บาท (50ใบ) | แก้วไบโอชานอ้อย | 185บาท (50ใบ) |
| กล่องโฟม | 0.45 บาท (1ใบ) | กล่องข้าวไบโอชานอ้อย | 6 บาท (1ใบ) |
| ถ้วยโฟม | 0.45 บาท (1ใบ) | ชามไบโอชานอ้อย | 4.9 บาท (1ใบ) |

*ราคาซื้อขายอ้างอิงจาก ห้างเทสโก้โลตัส สาขาวังหิน กรุงเทพมหานคร

จะเห็นได้ว่าจากสถานการณ์ราคาผลิตภัณฑ์ในปัจจุบันทำให้เกิดแรงจูงใจให้ผู้บริโภคเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโฟมและพลาสติกมากกว่าผลิตภัณฑ์จากวัสดุทดแทนเนื่องมาจากราคาที่ถูกลง ซึ่งสวนทางกับแนวคิดในการลดการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโฟมและพลาสติก โดยเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2559 ทางคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีมติเห็นชอบให้มีการรณรงค์เกี่ยวกับอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้โฟม และให้มีการเลิกใช้โฟมบรรจุอาหาร (มติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, 2559, ครั้งที่ 2)

ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าควรมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตและภาษีสิ่งแวดล้อมในผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโฟมและพลาสติกเพื่อให้ราคาของสินค้าที่ทำจากโฟมและพลาสติกมีราคาสูงมากกว่าสินค้าที่ทำจากวัสดุทดแทนเพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจ (Incentive) ให้ผู้บริโภคหันมาบริโภคผลิตภัณฑ์ที่ทำจากวัสดุทดแทนมากยิ่งขึ้น และลดแรงจูงใจ (Disincentive) ในการผลิตและบริโภคผลิตภัณฑ์ที่ทำจากโฟมและพลาสติก ยกตัวอย่างเช่น ราคาของกล่องโฟมในปัจจุบันราคา 0.45 บาทต่อ 1 กล่อง แต่กล่องไบโอชานอ้อยราคาอยู่ที่ 6 บาท ต่อ 1 กล่อง เมื่อมีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในกล่องโฟมให้ราคากล่องโฟมมีราคาสูงขึ้นเป็น 10 บาท ต่อ 1 กล่องซึ่งสูงกว่าราคาของกล่องชานอ้อยอยู่ 4บาท ก็จะเกิดแรงจูงใจให้ผู้บริโภคหันมาใช้กล่องไบโอชานอ้อยที่มีราคาถูกกว่า ในขณะที่เดียวกันก็จะลดแรงจูงใจในการบริโภคกล่องโฟมที่มีราคาแพง

ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังต่อไปนี้

1) แก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 โดยกำหนดให้สินค้าที่ทำจากโฟมและพลาสติกถูกจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อให้สินค้าที่ทำจากโฟมและพลาสติกมีราคาสูงขึ้น ลดแรงจูงใจของผู้บริโภคในการใช้สินค้าที่ทำจากโฟมและพลาสติก

2) ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... โดยเร็ว และให้ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากวัสดุทดแทนถูกยกเว้นไม่ให้ถูกจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริโภคหันมาบริโภคผลิตภัณฑ์ที่ทำจากวัสดุทดแทนมากยิ่งขึ้น

3) ให้ภาครัฐออกมาตรการในการกำหนดราคาผลิตภัณฑ์ที่ทำจากวัสดุทดแทน และให้เงินสนับสนุนแก่ผู้ผลิตที่ผลิตสินค้าที่ทำจากวัสดุทดแทนโดยการนำรายได้จากการจัดเก็บภาษีมาใช้เป็นเงินทุนแก่ผู้ผลิต เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตหันมาผลิตสินค้าจากวัสดุทดแทนมากยิ่งขึ้น อีกทั้งเพื่อให้ราคาของผลิตภัณฑ์ที่ทำจากวัสดุทดแทนโฟมและพลาสติกมีราคาลดลงน้อยกว่าผลิตภัณฑ์จากโฟมและพลาสติกในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อให้มาตรการทางภาษีไม่เป็นการกระทบกับต้นทุนในการบริโภคของประชาชน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรมควบคุมมลพิษ. รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2553

กอบกุล ราชะนาคร และ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด, กฎหมายว่าด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2552)

ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์. การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มคลังให้ท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เอพีอีพีวีง, 2550

ประกาศ คงเอียด. กฎหมายภาษีสรรพสามิตเปรียบเทียบ. เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541

มติคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ครั้งที่ 2/2559 .วันที่ 11 มีนาคม 2559. วาระที่ 4.5 แนวทางในการลดใช้โฟมบรรจุอาหาร

โสมสกว เพชรานนท์, เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2553)

ภาษาต่างประเทศ

Environment, Community and Local Government, Plastic Bag [Online]. 5 January 2016. Availaber: <http://www.environ.ie/en/Environment/Waste/PlasticBags/#Current Levy>

Environment, Community and Local Government, Plastic Bag [Online]. 5 January 2016. Availaber: <http://www.environ.ie/en/Environment/Waste/EnvironmentFund Ordinance on Avoidance and Recovery of Packaging Wastes as last amended by the Fifth Amending Ordinance of 2 April 2008>

Packaging excise duty tax 1996