

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการผลิตและจำหน่ายเบียร์ในประเทศไทย

นิธิวุฒิชัย จีระเรืองรัตน์ *

รองศาสตราจารย์ปิยะนุช โปตะวณิช**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงหลักการและแนวคิดในการควบคุมการผลิตและจำหน่ายเบียร์ในประเทศไทย โดยจะศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตให้ผลิตเบียร์ในประเทศไทย การควบคุมมาตรฐานการผลิตเบียร์ในประเทศไทย การสนับสนุนให้มีการแข่งขันกันอย่างเท่าเทียมในธุรกิจเบียร์ และปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งเบียร์เป็นสินค้าที่มีความแตกต่างจากสินค้าอื่น ๆ ทั่วไป เนื่องจากเบียร์จัดเป็นสินค้าควบคุมของรัฐบาล โดยรัฐบาลจะมีการเข้ามาแทรกแซงการดำเนินธุรกิจของเอกชน เพราะเบียร์เป็นสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคและบุคคลอื่นในสังคม ทำให้ต้องมีการออกกฎหมายมาควบคุม ตั้งแต่การผลิตจนถึงการบริโภค ซึ่งการออกใบอนุญาตสำหรับผู้ผลิตเบียร์ภายในประเทศก่อให้เกิดปัญหาสำหรับการแข่งขันอย่างเสรี เพราะรัฐกำหนดเกณฑ์ของผู้ที่สามารถยื่นขอรับใบอนุญาตผลิตเบียร์ได้ ต้องเป็นบริษัทหรือผู้ประกอบการขนาดใหญ่เท่านั้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการรายเล็กไม่สามารถเข้าสู่ตลาดเบียร์ได้ และยังมีปัญหาเกี่ยวกับการจำหน่ายเบียร์ที่ถูกควบคุมด้วยพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ที่ห้ามมิให้ผู้ประกอบการโฆษณาสินค้าประเภทเบียร์ หรือทำกิจกรรมส่งเสริมการขายได้ ส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่สามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างที่ควรจะเป็น

การศึกษาพบว่าเบียร์เป็นสินค้าที่ทั่วโลกจัดอยู่ในสินค้าควบคุมเป็นไปตามทฤษฎีสินค้าบาป (Demerit goods) ซึ่งทฤษฎีนี้จะกำหนดให้สินค้าใดก็ตามที่ส่งผลกระทบต่อสังคมจะต้องมีการถูกจัดเก็บภาษีเพิ่มเติม เพื่อให้รัฐนำรายได้ส่วนนั้นมาดูแลผลกระทบที่เกิดขึ้น ในกรณีของเบียร์นั้น ผลกระทบที่เกิดต่อผู้บริโภคจะเป็นเรื่องการรักษาโรคมะเร็งที่เกิดจากการบริโภคเบียร์ ส่วนผลกระทบที่เกิดกับสังคมก็คืออุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากการบริโภคสุรา ทำให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดบุคคลมาดูแลอุบัติเหตุเพิ่มเติมรายได้ภาษีบาปก็จะนำมาอุดหนุนในส่วนที่รัฐต้องจัดหาเจ้าหน้าที่มาดูแลอุบัติเหตุเหล่านั้น นอกจากการจัดให้เบียร์เป็นสินค้าบาปแล้ว รัฐจะควบคุมธุรกิจเบียร์ด้วยการแทรกแซงการดำเนินการของผู้ประกอบการ ซึ่งตามปกติของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงการดำเนินธุรกิจของเอกชน แต่การแทรกแซงของรัฐจะเกิดขึ้นในกรณีของธุรกิจนั้น เป็นธุรกิจที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง

ดังนั้น จากผลของการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงให้มีใบอนุญาตโรงงานผลิตเบียร์สุราแช่ชนิดเบียร์ขนาดย่อมและปรับปรุงกฎหมายให้ประชาชนสามารถผลิตเบียร์เพื่อการบริโภคภายในครัวเรือนได้ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับบริบทของตลาดเบียร์ในปัจจุบัน และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 จัดทำคู่มือการปฏิบัติตามกฎหมายให้กับผู้ประกอบการ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

คำสำคัญ การออกใบอนุญาต, สุราแช่ชนิดเบียร์, ความคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

Abstract

The research topic is about “Legislative measures control on manufacturing and distribute beer in Thailand”. The objectives are licensing of manufacturing beer, controlling standard of manufacturing beer, supporting of trade competition of beer business, and guideline for the improvement of Alcohol Control Act that effect for beer business. Beer is a state controlled goods, so the government has to interfere the beer business. The state has to interfere beer business because beer effects to consumers and others. These controls make many problems to the beer business. The control of manufacturing make an unfair trade to the beer business problem. And a control of selling beer by Alcohol Control Act make confuse to manufacturers.

The results show that beer controls under Demerit theory. This theory is control beer on sin tax and excise tax. The state uses licensing to control a manufacturing and selling of beer. A sin tax uses for support the treatment of diseases caused by beer consumption and supports to department that control accidents. And government interfere in economic theory is using in business that have negative externalities.

So the licensing should amend a criteria of applicant for manufacturing beer licensing or add a new type of beer manufacturing license (Microbrewery). And the related department to Alcohol Beverage Control Act B.E. 2551 should prepare a legal compliance manual for entrepreneurs.

Keywords License, beers, alcoholic beverage control

1. บทนำ

เบียร์เป็นเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีการบริโภคมาอย่างยาวนาน ทั้งทั่วโลกและในประเทศไทย เบียร์ของคนไทยเกิดขึ้นครั้งแรกจากการอนุญาตเพียงรายเดียวจากรัชกาลที่ 7 เพื่อที่จะต้องการสนับสนุนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศไทยมาผลิตเบียร์ และมีพระราชประสงค์ให้ธุรกิจนี้ต้องไม่มีการผูกขาดอุตสาหกรรมเบียร์ในประเทศไทยถูกเปิดให้มีการดำเนินการแบบเสรีได้เป็นครั้งแรก¹ ในปี พ.ศ. 2534 ทำให้มีผู้ประกอบการเพิ่มขึ้นในประเทศไทย ส่วนการกำหนดหลักเกณฑ์การขอรับใบอนุญาตสำหรับการผลิตเบียร์ ถูกกำหนดครั้งแรกในปีพ.ศ. 2543 ที่รัฐบาลมีการสนับสนุนการเปิดเสรีสุรา ซึ่งนอกจากมีการกำหนดใบอนุญาตสำหรับการผลิตสุราในระดับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่แล้ว รัฐบาลยังกำหนดให้มีใบอนุญาตสำหรับการผลิตสุราในระดับชุมชน เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนนำผลิตผลทางเกษตรกรรมมาเพิ่มมูลค่าให้กลายเป็นสุราเพื่อจำหน่าย แต่สำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ประเภทสุราชนิดเบียร์ไม่มีการอนุญาตให้ผลิตในระดับชุมชน รวมถึงไม่อนุญาตให้ผลิตเบียร์เพื่อบริโภคภายในครัวเรือนได้ ทั้งนี้ รัฐบาลยังคงควบคุมการจำหน่ายเบียร์ผ่านพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551

สำหรับใบอนุญาตสำหรับผลิตเบียร์ในประเทศไทย แม้ว่าจะมีการกำหนดใบอนุญาต 2 ประเภททั้งในระดับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และระดับโรงงานขนาดเล็ก แต่ในความเป็นจริงแล้ว เกณฑ์สำหรับการขอรับใบอนุญาตผลิตเบียร์เป็นการกำหนดเกณฑ์ที่อยู่ในระดับที่สูง เกินกว่าที่ผู้ประกอบการรายย่อยสามารถยื่นขอรับใบอนุญาตได้ ทำให้มีแต่กลุ่มนายทุนที่ยื่นขอรับใบอนุญาตได้ ตลาดเบียร์จึงกลายเป็นตลาดที่มีการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม เพราะมีเพียงผู้ประกอบการรายใหญ่ไม่กี่รายเท่านั้น

ส่วนการควบคุมของรัฐผ่านพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ผู้ประกอบการในธุรกิจเบียร์มีการสอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถึงข้อปฏิบัติที่ชัดเจน เพราะเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐาน ทำให้ผู้ประกอบการหลายรายถูกปรับตามกฎหมายดังกล่าว และเมื่อสอบถามก็ไม่มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนจากเจ้าหน้าที่ จึงส่งผลกระทบต่อการทำธุรกิจของผู้ประกอบการทั้งผู้ผลิตและผู้จำหน่าย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ผลิตเบียร์ในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

สมมติฐานของการศึกษา

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและจำหน่ายเบียร์ให้มีความเหมาะสมกับสภาพตลาดเบียร์ในปัจจุบัน และให้ตลาดเบียร์สามารถแข่งขันทางการค้าได้อย่างเป็นธรรม และให้กฎหมายที่ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้มีชัดเจนเพื่อความถูกต้องในการปฏิบัติตามกฎหมาย

¹ ปิยะ ภิมย์ภักดี, “ประวัติการผลิตเบียร์ในประเทศไทย,” สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนโดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว.

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและจำหน่ายเบียร์ในประเทศไทย ผู้วิจัยมุ่งศึกษาจากพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ และสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง

2. ผลการศึกษา

การที่เบียร์ถูกรัฐจัดให้เป็นสินค้าควบคุม เนื่องจากภาครัฐนำทฤษฎีสินค้าบาป (Demerit Goods) และทฤษฎีการแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งทั้งสองทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่รัฐนำมาเป็นหลักการในการออกกฎหมายเพื่อควบคุมเบียร์

ทฤษฎีสินค้าบาป คือ เกณฑ์ที่รัฐใช้สำหรับการจัดสินค้าประเภทใดที่รัฐต้องจัดเป็นสินค้าควบคุม และจัดวิธีการควบคุมสินค้าประเภทนั้น ซึ่งในกรณีของเบียร์เป็นสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อทั้งร่างกายของผู้บริโภคและบุคคลอื่นในสังคม² ดังนั้น เมื่อเบียร์ส่งผลกระทบต่อสังคมแต่รัฐไม่สามารถห้ามมิให้มีการบริโภคได้ รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการควบคุมเพื่อให้การบริโภคน้อยลงหรือลดลงมากที่สุด มาตรการควบคุมของทฤษฎีนี้ คือ การจัดเก็บภาษีบาป (Sin Tax) ซึ่งเป็นการเก็บภาษีนอกเหนือจากภาษีสรรพสามิต โดยจุดประสงค์หลักของการเก็บภาษีบาป คือ การนำเงินภาษีนั้นไปอุดหนุนการผลเสียที่สินค้านั้นก่อให้เกิดขึ้น ทั้งการรักษาโรคต่างๆ ที่เกิดจากการบริโภคเบียร์ หรือนำเงินไปสนับสนุนหน่วยงานที่จัดการเกี่ยวกับอุบัติเหตุต่างๆ ที่เพิ่มขึ้นจากการบริโภคเบียร์ นอกจากนี้ ภาษีบาปรัฐยังสามารถจัดสรรไปสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ ได้อีก โดยประเทศไทยมีการจัดสรรภาษีบาปไปหน่วยงานต่างๆ เช่น กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, องค์กรการกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (โทรทัศน์ช่อง Thai PBS) และ กองทุนผู้สูงอายุ เป็นต้น

ส่วนทฤษฎีการแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ คือ การที่ภาครัฐปฏิบัติต่อการดำเนินธุรกิจของเอกชนในรูปแบบที่ต่างๆ ไปจากปกติ เพราะระบบการค้าแบบเสรีนั้น ภาครัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของเอกชน แต่การที่เบียร์เป็นสินค้าที่มีความลุ่มเหลว และมีการผูกขาด โดยความลุ่มเหลวของเบียร์คือการที่เบียร์เป็นสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคและหน่วยอื่นของสังคม และการผูกขาดเกิดจากการที่มีเพียงผู้ประกอบการไม่กี่รายอยู่ในตลาดเบียร์ การแทรกแซงของรัฐตามทฤษฎีนี้จึงอยู่ในระบบการออกใบอนุญาต เพราะปกติการประกอบอาชีพใด ๆ ไม่จำเป็นต้องมีการขอใบอนุญาต ยกเว้น อาชีพที่ส่งผลกระทบต่อสังคม การออกใบอนุญาตจึงเป็นการรักษาความสงบให้สังคมเพื่อไม่ให้มีผู้ผลิตที่มากเกินไป³

² Tejvan Pettinger, “Demerit good definition” Economicshelp, <https://www.economicshelp.org/blog/glossary/demerit-goods/>.

³ สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ, “หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ,” (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), 55-59.

3. บทวิเคราะห์

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเบียร์ในประเทศไทย พบว่ามีปัญหา 4 ประการ ดังนี้

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตให้ประชาชนสามารถผลิตเบียร์ภายในครัวเรือนเพื่อบริโภค และการออกใบอนุญาตผลิตเบียร์ในระดับโรงงานผลิตเบียร์ขนาดย่อม

ผู้วิสามานยนอกออกมาเป็น 2 ปัญหาย่อย คือ

3.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตให้ประชาชนสามารถผลิตเบียร์ภายในครัวเรือนเพื่อบริโภค

การผลิตสุราเพื่อบริโภคภายในครัวเรือนนั้น เป็นข้อห้ามมาเป็นเวลานานในประเทศไทย แต่ทั้งนี้ ด้วยบริบทของสังคมที่เปลี่ยนไป เนื่องจากการพัฒนาของเทคโนโลยีทำให้ผู้บริโภคทราบถึงความสามารถในการผลิตเบียร์ภายในครัวเรือนเพื่อบริโภคเองได้ ซึ่งการผลิตเบียร์เพื่อบริโภคเองนั้น มีความแตกต่างจากการผลิตสุราอื่น เนื่องจากผลกระทบที่เกิดจากการผลิตเบียร์ที่ไม่ถูกขั้นตอนหรือใช้วัตถุดิบที่ไม่เหมาะสมนั้น ไม่มีผลกระทบร้ายแรงเท่าสุราที่ผลิตไม่ถูกขั้นตอนหรือใช้วัตถุดิบที่ไม่เหมาะสมที่จะทำให้ผู้บริโภคตาบอด หรือเสียชีวิตได้

การเรียนรู้การผลิตเบียร์ด้วยตนเองตามกฎหมายใหม่แล้ว สามารถทำได้โดยผู้ที่มีประสบการณ์การต้มเบียร์จัดทำหลักสูตรร่วมกับมหาวิทยาลัย เนื่องจากข้อยกเว้นการผลิตเบียร์ไม่ให้นำมาดื่มถึงการประชุมระดับนี้

ในประเทศไทยไม่มีการจับกุมผู้ต้มเบียร์เพื่อบริโภคภายในครัวเรือนอย่างจริงจัง ผู้ที่ต้มเบียร์ภายในครัวเรือนจึงยังมีการแอบทำกันอยู่ แต่กรณีที่มีการจับกุมเมื่อต้นปี 2561 คือ เบียร์เอ๊าท์ ลอร์ที่ผลิตเบียร์เพื่อทดสอบสูตรที่จะนำไปผลิต ณ ประเทศกัมพูชาและส่งกลับมาขายที่ประเทศไทย

การผลิตเบียร์ภายในครัวเรือนควรเป็นสิ่งที่สามารถทำได้ เพราะการต้มเบียร์เป็นกิจกรรมที่คนในครอบครัว หรือกลุ่มเพื่อนฝูงมาทำร่วมกันในช่วงสุดสัปดาห์ เพื่อทำเบียร์สำหรับวันพิเศษหรือเทศกาลต่าง ๆ นอกจากนี้การทำเบียร์เพื่อบริโภคภายในครัวเรือนยังเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถทำให้ผู้ต้มเบียร์ทำให้อายุยืนยาวไปสู่สุขภาพที่ดี

3.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตผลิตเบียร์ในระดับโรงงานผลิตเบียร์ขนาดย่อม

การกำหนดเกณฑ์สำหรับการขอใบอนุญาตผลิตเบียร์ครั้งแรก เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2543 จากนโยบายการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุรา ซึ่งแบ่งใบอนุญาตสำหรับการผลิตเบียร์ออกเป็น 2 ระดับ คือ โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และโรงผลิตเบียร์เพื่อจำหน่าย ณ สถานที่ผลิต ซึ่งใบอนุญาตประเภทโรงผลิตเบียร์เพื่อจำหน่าย ณ สถานที่ผลิต มีข้อปฏิบัติที่เป็นที่น่าสนใจของโรงงานผลิตเพื่อขาย ณ สถานที่ผลิต คือ การจำหน่ายเบียร์ที่สามารถจำหน่ายได้เฉพาะบริเวณโรงงานที่ได้รับใบอนุญาตไว้เท่านั้น ห้ามมีการนำเบียร์ออกจากพื้นที่โรงงานผลิตวันแต่จะนำไปจำหน่ายในสาขาของผู้ได้รับใบอนุญาต

ใบอนุญาตข้างต้น มีการกำหนดอย่างชัดเจนในช่วงที่มีการอนุญาตผลิตสุราในระดับชุมชน ซึ่งทำให้เห็นว่าเบียร์เป็นสุราเพียงชนิดเดียวที่ไม่ได้มีการอนุญาตให้ผลิตในระดับชุมชน และเหตุผลที่ไม่มีการผลิตเบียร์ไม่ได้เกิดจากการที่เบียร์ไม่ใช่เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ไม่ใช่สุรாதองถิ่นที่คนไทยเคยทำกันมาแต่โบราณด้วย เนื่องจากการผลิตสุราผลไม้หรือไวน์ สามารถผลิตได้ในระดับชุมชน จึงทำให้ไม่มีเหตุผลในการกล่าวอ้างว่าไม่ออกใบอนุญาตให้สำหรับเครื่องดื่มที่ไม่ใช่เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่บ้านของ

ไทย ทั้งนี้ หากสามารถผลิตเบียร์ในระดับชุมชนหรือเล็กกว่าโรงงานผลิตเบียร์ระดับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ได้ ก็จะทำให้ผลที่ไม่ต่างจากการผลิตสุราชุมชนเท่าไร เนื่องจากเบียร์สามารถใช้วัตถุดิบต่างๆ จากท้องถิ่นเพื่อมาเป็นวัตถุดิบหรือเสริมเติมแต่งในเบียร์ให้มีเอกลักษณ์ของท้องถิ่นได้ นอกจากนี้วัตถุดิบท้องถิ่นแล้ว วัตถุดิบหลักสำหรับการผลิตเบียร์ ประเทศไทยก็สามารถปลูกได้เช่นกัน ทั้งมอลต์และฮอปเป็นผลผลิตทางการเกษตรที่สามารถปลูกได้ในประเทศไทยทั้งสิ้น หากมีการผลิตคราฟท์เบียร์ได้ผลผลิตทางการเกษตรเหล่านี้ก็จะสามารถผลิตและจำหน่ายได้ ไม่เพียงแต่ในประเทศเท่านั้น แต่สามารถส่งออกต่างประเทศได้อีกด้วย

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการการควบคุมมาตรฐานการผลิตเบียร์ในระดับโรงงานขนาดย่อม

มาตรฐานการควบคุมการผลิตของประเทศไทย มีการกำหนดมาตรฐานที่อยู่ในเกณฑ์ที่ดีอยู่แล้ว ทั้งการส่งตรวจสุตรเบียร์ก่อนการผลิตเพื่อจำหน่าย การตรวจโรงงานผลิตเบียร์ของเจ้าหน้าที่ หรือการเก็บตัวอย่างเบียร์ที่ผลิตในทุก ๆ รอบ แต่คราฟท์เบียร์เป็นการผลิตเบียร์ที่ใช้วัตถุดิบที่ไม่สามารถควบคุมความเสถียรได้ ทำให้การผลิตในแต่ละครั้งจะมีความแตกต่างทั้งในรสชาติและกลิ่นบ้าง ซึ่งการส่งออกจำหน่ายสู่ผู้บริโภคนั้น ผู้ผลิตจะต้องมีความรับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์ของตนเองพอสมควร เพื่อที่จะไม่นำเบียร์ซึ่งผลิตไม่ได้ตามมาตรฐานของตนเองออกมาจำหน่ายต่อผู้บริโภค

ดังนั้น มาตรฐานของการผลิตเบียร์ที่ควรจะมีเพิ่มเติมคือ การควบคุมมาตรฐานที่เป็นไปตามเกณฑ์ของ Beer Judge Certification Program ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ทั่วโลกใช้ในการตัดสินเบียร์ในแต่ละสไตส์ หากมีการนำเกณฑ์จาก BJCP มาควบคุมเบียร์ที่ผลิตในระดับโรงงานผลิตเบียร์ขนาดย่อม มาเพื่อควบคุมเบียร์ที่จะนำออกมาจำหน่าย ก็จะสามารถช่วยให้คราฟท์เบียร์ที่ได้ผลิตมา มีคุณภาพที่ดีก่อนออกมาสู่ผู้บริโภค

ปัญหาการออกมาจำหน่ายของคราฟท์เบียร์ที่ไม่มีคุณภาพ กำลังเป็นปัญหาอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากผู้ผลิตบางคนไม่มีความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคผลิตเบียร์ได้ไม่ก็ครั้ง ก็ทำการขอใบอนุญาตผลิตขายแล้ว ซึ่งเบียร์ที่ไม่ได้คุณภาพส่งผลต่อผู้บริโภคที่เพิ่งเริ่มบริโภค การบริโภคในครั้งแรกๆ และได้บริโภคเบียร์ที่ไม่ดีย่อมส่งผลต่อการดื่มในครั้งต่อไปหรืออาจจะทำให้ไม่มีการดื่มในครั้งถัดไปและส่งต่อไปยังบุคคลใกล้ชิดว่าคราฟท์เบียร์ไม่มีคุณภาพรสชาติไม่ดี ไม่จำเป็นต้องดื่ม ทำให้อุตสาหกรรมคราฟท์เบียร์ต้องเสียดุลผู้บริโภคไป ซึ่งตอนนี้ประเทศไทยมีกลุ่มที่สอบผ่านใบอนุญาตพื้นฐานจาก BJCP แล้วเป็นจำนวนไม่น้อย ซึ่งส่งผลให้มีผู้ที่มีความรู้ในระดับพื้นฐานของเบียร์ที่สามารถตรวจสอบเบียร์ในระดับพื้นฐานได้ ทำให้การตรวจสอบเบียร์ให้เป็นไปตามมาตรฐานเป็นไปได้ไม่ยากในประเทศไทย ถ้าหากต้องการให้มีการควบคุมมาตรฐานให้เป็นไปตามประเภทเบียร์ที่ผู้ผลิตต้องการ

3.3 ปัญหาเรื่องมาตรการการสนับสนุนการผลิตเบียร์ในระดับโรงงานเบียร์ขนาดย่อมจากภาครัฐ

เนื่องจากเบียร์เป็นสินค้าที่รัฐต้องการควบคุม การผลิต การจำหน่าย และการโฆษณา จึงเป็นเรื่องที่ต้องอยู่ในการควบคุมจากรัฐทั้งหมด แต่ทั้งนี้อุตสาหกรรมเบียร์ก็เป็นเหมือนธุรกิจทั่วไปที่ต้องการสนับสนุนในช่วงเริ่มต้น ในปัจจุบันผู้ที่อยู่ในอุตสาหกรรมเบียร์ของประเทศไทยนั้น เป็นผู้ que ดำเนินธุรกิจมาอย่างยาวนาน มีเงินที่ใช้สำหรับการลงทุนไม่น้อย ซึ่งไม่เป็นการเดือดร้อนหากไม่ได้รับการสนับสนุน

นุนจากภาครัฐ แต่หากมีการเปิดใบอนุญาตโรงงานผลิตเบียร์ขนาดย่อม ผู้ลงทุนย่อมต้องการได้รับการสนับสนุนเงินเพื่อดำเนินธุรกิจทั้งสิ้น หรือแม้ก็ต้องการได้รับประโยชน์จากนโยบายภาษีต่าง ๆ จากภาครัฐ เพื่อลดภาระให้กับผู้ลงทุน

การสนับสนุนที่เป็นตัวอย่างที่ดีคือรัฐไวโอมิ่งที่มีการคัดเลือกผลิตภัณฑ์จากผู้ประกอบการภายในรัฐเพื่อมาเป็นผลิตภัณฑ์ประจำรัฐ ซึ่งผู้ชนะก็คือโรงเบียร์เมลวิน (Melvin Brewery) และได้รับเงินสนับสนุนจำนวน 3,000,000 ดอลลาร์ โดยการสนับสนุนเช่นนี้ หากเกิดขึ้นได้ในประเทศไทย จะทำให้ยุคที่นโยบาย OTOP ได้รับความนิยม กลับมาอีกครั้งหนึ่ง เพราะผลิตภัณฑ์ของชาวบ้านจะได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่เพื่อขายภายในประเทศหรือส่งออกและสร้างรายได้ให้กับชุมชนด้วย และอาจมีโอกาสดำเนินเบียร์จะได้รับเลือกเป็นสินค้า OTOP ดีเด่น เพื่อได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐต่อไป

3.4 ปัญหามาตรการควบคุมเกี่ยวกับการจำหน่ายเบียร์ที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของผู้ประกอบการ

การควบคุมเกี่ยวกับการจำหน่ายเบียร์นั้น เป็นมาตรการที่รัฐใช้สำหรับการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั้งหมด โดยการควบคุมจะเป็นการกำหนดเวลาการขายซึ่งเป็นการอ้างอิงกฎหมายตามประกาศคณะปฏิวัติ ปี 2515 ที่ให้จำหน่ายสุราได้เฉพาะเวลา 11.00-14.00 น. และ 17.00-24.00 น. ซึ่งเป็นกฎหมายที่เก่าแก่และมีการยกเลิกการใช้ไปแล้ว การจำกัดเวลาจำหน่ายสุรานี้ในประเทศสหรัฐอเมริกามีการบังคับใช้เช่นกัน แต่การกำหนดเวลาจะอยู่ในช่วงเวลาประมาณ 02.00-07.00 น. แล้วแต่รัฐจะกำหนดไว้ ซึ่งเป็นเวลาที่เหมาะสมในการให้ประชาชนกลับบ้านเพื่อพักผ่อน ส่วนสิงคโปร์ก็มีการจำกัดเวลาการขายเช่นกัน โดยห้ามร้านค้าจำหน่ายสุราหลัง 22.00 น. ยกเว้นในร้านที่เป็นบาร์ และห้ามจำหน่ายสุราในวันอาทิตย์ที่เป็นวันสำคัญทางศาสนาในเขตที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ มีการกำหนดห้ามการโฆษณาและทำการส่งเสริมการขาย ซึ่งเป็นการกำหนดที่ไม่มีใครมีความชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่เมื่อปฏิบัติงานจริง ต้องใช้ดุลยพินิจในการจับกุมผู้ประกอบการ การห้ามโฆษณานี้ ถือเป็นเรื่องปกติที่บางประเทศมีการบังคับใช้ แต่ก็มีกำหนดขอบเขตของการโฆษณาที่ห้ามปฏิบัติอย่างชัดเจนว่าผู้ประกอบการสามารถใส่ข้อความใดในการโฆษณาได้บ้าง

การรณรงค์ให้ลดการบริโภคสุราก็มีการบังคับผ่านข้อความเตือนบนฉลากของสุราด้วย โดยเป็นการบังคับข้อความให้เขียนเตือนว่าสุราเป็นอันตรายอย่างไร ซึ่งข้อนี้เป็นการสร้างภาระแก่ผู้นำเข้าเบียร์ หรือผู้ผลิตเบียร์ภายในประเทศ เนื่องจากต้องผลิตฉลากเพื่อปิดทับข้อความที่บรรยายเกี่ยวกับเรื่องราวที่จะผลิตเบียร์ตัวนี้ขึ้นมา หรือกรณีที่มีภาพการ์ตูนเป็นส่วนหนึ่งบนฉลาก ก็ต้องปิดทับไว้เพราะผิดต่อกฎหมายที่ห้ามมีรูปการ์ตูนบนฉลากยกเว้นเป็นเครื่องหมายการค้าของบริษัท ข้อความเตือนบนฉลากนี้ยังเป็นข้อถกเถียงในที่ประชุมขององค์การการค้าโลก เพราะตัวแทนหลาย ๆ ประเทศไม่เห็นถึงผลวิจัยว่าฉลากคำเตือนจะส่งผลต่อการบริโภคให้ลดลงอย่างมีนัยยะสำคัญ ซึ่งมีแต่จะเพิ่มภาระให้กับผู้ผลิต จึงเห็นควรให้ยกเลิกการเขียนข้อความฉลากนี้ออกไป

โดยสรุปแล้ว กฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของไทยนี้ ขาดการตีความกรอบการบังคับใช้ที่ชัดเจน ทำให้การบังคับใช้จากเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความไม่ชัดเจน และผู้ประกอบการก็ไม่ทราบถึงขอบเขตที่สามารถปฏิบัติตามได้ ส่งผลให้สุราชุมชนเสียหายปิดตัวกันแทบจะหมดประเทศ รวมถึง

ร้านค้าที่จำหน่ายสุราในปัจจุบันก็ได้รับผลจากการไม่มีความชัดเจนในการปฏิบัติโดนจับปรับกันไปหลายครั้ง

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษา เห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับเบียร์ในประเทศไทยยังไม่เคยมีการปรับปรุงบทบัญญัติในส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเบียร์ ยกเว้นในส่วนของอัตราภาษี ทำให้กฎหมายบางมาตราไม่มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาทั้งในด้านการควบคุมการออกใบอนุญาตผู้ผลิตที่ก่อให้เกิดปัญหาการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในธุรกิจเบียร์ และการควบคุมการจำหน่ายเบียร์ที่มีการบังคับใช้ที่ไม่มีการตีความบทบัญญัติที่ชัดเจนจากเจ้าหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินธุรกิจของผู้ผลิตและผู้จำหน่าย ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังต่อไปนี้

4.1 กฎหมายเกี่ยวกับการผลิตเบียร์ ในการผลิตเบียร์เพื่อบริโภคภายในครัวเรือน ควรแก้ไขกฎหมายให้สามารถผลิตได้ แต่ห้ามนำออกจำหน่าย โดยให้กำหนดการผลิตจำนวนที่สามารถผลิตไว้เป็นสองกรณี คือกำหนดเพดานเป็นปริมาณการผลิตไม่เกินกว่า 50 ลิตรต่อเดือนเพื่อความสะดวกในการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ หรือกำหนดปริมาณการผลิตไม่เกินกว่า 360 ลิตรต่อปีเพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้ผลิตเบียร์เพื่อบริโภคภายในครัวเรือน ส่วนการผลิตเบียร์ในระดับโรงงานผลิตเบียร์ขนาดย่อม ให้เพิ่มใบอนุญาตสำหรับโรงงานผลิตเบียร์ขนาดย่อมขึ้นมาอีกประเภทหนึ่ง โดยใบอนุญาตดังกล่าวกำหนดเกณฑ์สำหรับการผลิตที่ต้องไม่ต่ำกว่า 10,000 ลิตรต่อปี แต่ไม่เกินกว่า 2,000,000 ลิตรต่อปี โดยผู้มีสิทธิรับใบอนุญาตประเภทนี้ต้องเป็นบริษัทที่มีคนสัญชาติไทยถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 และมีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า 1,000,000 บาท และให้ปรับปรุงเกณฑ์คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตโรงงานผลิตเบียร์เพื่อขาย ณ สถานที่ผลิต เป็นบริษัทที่มีคนสัญชาติไทยถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 และมีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า 1,000,000 บาท และปรับลดเกณฑ์การผลิตไม่ต่ำกว่า 10,000 ลิตรต่อปี แต่ไม่เกินกว่า 1,000,000 ลิตรต่อปี และปรับเปลี่ยนการปฏิบัติให้โรงงานผลิตเบียร์ประเภทนี้สามารถจำหน่ายเบียร์นอกสถานที่ผลิตได้

2. การควบคุมมาตรฐานการผลิตเบียร์ ควรมีการกำหนดให้คราฟท์เบียร์ที่ผลิตขึ้นได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ให้ผลิตภัณฑ์เบียร์ที่ผลิตมานั้นเป็นไปตามเกณฑ์ของ BJCP ทั้งนี้ เพื่อให้อย่างน้อยที่สุดผู้บริโภคต้องได้รับเบียร์ที่มีมาตรฐานตามที่สไตล์เบียร์ประเภทนั้นควรจะเป็น และมาตรฐานของโรงงานผลิตก็ควรใช้มาตรฐานเดียวกับโรงงานขนาดใหญ่ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในด้านความสะอาดและการควบคุมน้ำเบียร์ที่ผลิตได้ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการจัดเก็บภาษีที่ถูกต้องครบถ้วนของรัฐ

3. การสนับสนุนการผลิตเบียร์ในระดับโรงงานเบียร์ขนาดย่อมจากภาครัฐ เนื่องจากคราฟท์เบียร์เป็นตลาดที่กำลังเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งตลาดโลกและตลาดในประเทศไทย ทำให้การเปิดโรงงานผลิตเบียร์ขนาดย่อมให้ถูกกฎหมายจึงเป็นเรื่องที่เหมาะสมมากกว่าการปิดกั้น ทั้งนี้ หากมีการเปิดให้มีการขอใบอนุญาตโรงงานผลิตเบียร์ขนาดย่อมได้ ก็ต้องมีการสนับสนุนจากภาครัฐสำหรับธุรกิจที่เพิ่งเริ่มดำเนินการ โดยการสนับสนุนจะเป็นทั้งในเรื่องการเงิน หรือสิทธิประโยชน์ทางภาษีอื่น ๆ รวมถึงการ

สนับสนุนให้เกิดการแข่งขันในระดับครัวเรือนเพราะจะทำให้เกิดผู้ผลิตเบียร์ที่มีคุณภาพเกิดขึ้นและต่อยอดไปสู่การผลิตในระดับอุตสาหกรรมได้

4. มาตรการควบคุมเกี่ยวกับการจำหน่ายเบียร์ที่ส่งผลกระทบต่อจำหน่ายของผู้ประกอบการ มาตรการที่ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เป็นปัญหามากที่สุดคือ การห้ามการโฆษณาและการส่งเสริมการขาย ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่มีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน แม้จะมีการออกคู่มือมาแล้ว แต่คู่มือนั้นไม่มีการกำหนดถึงขอบเขตวิธีการปฏิบัติหรือตัวอย่างที่สามารถปฏิบัติได้ ทำให้ผู้ประกอบการต้องเสี่ยงต่อการปฏิบัติที่ขัดต่อกฎหมายตนเอง ดังนั้น หากรัฐไม่สามารถแก้ไขบทบัญญัติได้ ก็ควรออกคู่มือที่มีความชัดเจนให้ผู้ประกอบการทราบว่าจะสามารถปฏิบัติสิ่งใดได้บ้าง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ศศิญาภา จิรวุฒิกุล. (2555). ปัญหาเกี่ยวกับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493.

วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ. (2560). *หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ*, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

Dana Garves. (2559). *A modern brewpub's quality control program*. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2561, จาก <https://www.brewersassociation.org/articles/modern-brewpubs-quality-control-program/>

Jeff Alworth. (2558). *Why We Homebrew*. สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2560, จาก <http://allaboutbeer.com/why-we-homebrew/>.