

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ตามแนวทางที่มุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลักเพื่อความสามารถในการแข่งขันในสังคมโลก โดยมีการพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศไทยมีความมั่นคงและแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น ทั้งยังก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมใหม่ๆ ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์อย่างมากมาย อย่างไรก็ตาม การพัฒนาตามแนวทางดังกล่าวจำเป็นต้องมีการบริโภคทรัพยากรอย่างมหาศาลเพื่อใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์ต่างๆ ทรัพยากรที่เคยอุดมสมบูรณ์ถูกทำลายไปอย่างมากเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมบริโภคนิยมของสังคมที่มีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ จึงเริ่มร่อยหรอเป็นอย่างมากและก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ จนทรัพยากรธรรมชาติซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาในการปรับสภาพสมดุลไม่สามารถปรับสภาพได้ทันตามกระบวนการตามธรรมชาติ ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์รวมทั้งมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในปัจจุบันคือปัญหาของเสียอันตราย เนื่องจากอัตราการเพิ่มขึ้นของของเสียอันตรายยังคงมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่การเก็บขนทำได้เพียงบางส่วนและการกำจัดของเสียอันตรายบางส่วนมิได้กำจัดอย่างถูกวิธี นอกจากนี้ การนำกลับมาใช้ประโยชน์ยังมีสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับปริมาณของเสียอันตรายที่เกิดขึ้น เมื่อพิจารณาถึงแหล่งกำเนิดของของเสียอันตรายในปัจจุบัน พบว่า มีแหล่งกำเนิดที่สำคัญสองแหล่ง คือ ของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรมประมาณร้อยละ 75-80 ส่วนที่เหลือเป็นของเสียอันตรายจากชุมชน¹ อย่างไรก็ตาม ของเสียอันตรายจากภาคอุตสาหกรรมอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

¹สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2547, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2548) น. viii.

ไทย พ.ศ. 2522 โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบโดยตรง คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรมและการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ในขณะที่ของเสียอันตรายจากชุมชนที่มีไขประเภทมูลฝอยติดเชื่อในปัจจุบันกลับไม่มีกฎหมายที่ใช้ในการจัดการโดยเฉพาะและไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ดังนั้น ในการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชนจึงต้องอาศัยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบการเก็บขนและกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลทั่วไป

เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาของเสียอันตรายจากชุมชน ปรากฏว่าของเสียอันตรายส่วนใหญ่มักถูกทิ้งปะปนกับขยะมูลฝอยทั่วไปโดยไม่มีการคัดแยก² ประกอบกับปริมาณของเสียอันตรายที่ยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และยังไม่มียุทธศาสตร์การจัดการของเสียอันตรายอย่างเหมาะสมทำให้เกิดการรั่วไหลและแพร่กระจายสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในหลายประการ เช่น ก่อให้เกิดความเดือดร้อนสุขภาพอนามัยของประชาชน ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศน์ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำมาจัดการกับของเสียอันตรายที่นับวันจะเพิ่มสูงขึ้นทุกปี

ซากแบตเตอรี่จัดเป็นของเสียอันตรายจากชุมชนประเภทหนึ่ง ซึ่งแบตเตอรี่ถูกใช้เป็นแหล่งพลังงานให้แก่อุปกรณ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ เช่น โทรศัพท์มือถือ คอมพิวเตอร์ รวมทั้งยานยนต์ เป็นต้น แบตเตอรี่มีสารเคมีเป็นองค์ประกอบที่สำคัญหลายชนิด ซึ่งแบตเตอรี่แบบพกพาที่ใช้แล้วมักถูกทิ้งปะปนไปกับขยะมูลฝอยทั่วไป เมื่อเวลาผ่านไป หากแบตเตอรี่เหล่านี้เสื่อมสภาพและผุกร่อนหรือถูกกำจัดอย่างไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ สารเคมีที่เสื่อมสภาพภายในจะไหลปนเปื้อนสู่สิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และระบบห่วงโซ่อาหาร และก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนจากสารเคมีต่างๆ เช่น ตะกั่ว แคดเมียมปรอท เป็นต้น ซึ่งแบตเตอรี่แบบพกพาหลายชนิดยังไม่มีการนำกลับมาใช้ใหม่ นอกจากนี้ ยังมีแบตเตอรี่สำหรับยานยนต์ประเภทต่างๆ ซึ่งเมื่อหมดอายุการใช้งานแล้วส่วนใหญ่จะมีการขายให้ผู้ประกอบการเพื่อหลอมตะกั่วจากแบตเตอรี่ที่ใช้แล้วนำกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งหากไม่มีกระบวนการจัดการมลพิษในขั้นตอนดังกล่าวจะส่งผลให้สารเคมีที่เป็นอันตรายปนเปื้อนสู่สิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน

เมื่อพิจารณากฎหมายที่ใช้ในการจัดการซากแบตเตอรี่ในปัจจุบัน ปรากฏว่ายังไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะและยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงดังที่กล่าวมาแล้ว ด้วยเหตุนี้ ปัญหา

²เพ็งอ้าง, น. 98.

ซากแบตเตอรี่ที่นับวันจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปีได้ถูกทิ้งรวมกับขยะมูลฝอยทั่วไปและไม่ได้ถูกนำไปกำจัดอย่างถูกหลักวิชาการซึ่งการกำจัดของเสียอันตรายประเภทต่างๆ แตกต่างจากขยะมูลฝอยทั่วไป แบตเตอรี่หลายประเภทยังไม่มีหรือนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ นอกจากนี้ พฤติกรรมการบริโภคแบตเตอรี่ของประชาชนบางกลุ่มยังมีส่วนต่อการเพิ่มปริมาณซากแบตเตอรี่ให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ แม้จะมีการดำเนินมาตรการของภาครัฐในการรณรงค์ขอความร่วมมือจากประชาชน และได้รับความร่วมมือจากประชาชนแต่ยังขาดความต่อเนื่อง ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตรายในปัจจุบันล้วนเป็นมาตรการด้านการสั่งการและควบคุมซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหามากกว่าเป็นการป้องกันปัญหา ในขณะที่ยังมีมาตรการอื่นที่นานาประเทศนำมาเป็นเครื่องมือในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของเสียอันตรายจนประสบความสำเร็จ เช่น ประเทศสมาชิกขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) เนื่องจาก การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์โดยเฉพาะมาตรการทางภาษีซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของประชาชนได้อย่างชัดเจนและเห็นผล ทั้งยังสร้างรายได้ให้แก่รัฐและสามารถนำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การนำมาตรการทางภาษีมาใช้ต้องคำนึงถึงบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องเนื่องจากมาตรการทางภาษีส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และบุคคลย่อมเสมอกันในทางกฎหมายและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งหลักเกณฑ์ทั้งหลายเหล่านี้มีส่วนในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้กฎหมายภาษีอากรเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

ทั้งนี้ แม้ประชาชนประมาณครึ่งหนึ่งจากกลุ่มตัวอย่างจะเห็นด้วยกับการร่วมรับภาระการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยเสียภาษีให้แก่ราชการ เพื่อนำมาใช้ในการดูแลสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น³ แต่พบว่าเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่ที่นำมาใช้มีแนวโน้มเพื่อการสร้างรายได้เป็นหลักมากกว่าจะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนลดการใช้ทรัพยากรหรือลดการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม⁴ เช่นเดียวกับมาตรการทางภาษีที่จัดเก็บจากผลิตภัณฑ์แบตเตอรี่ส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้

³สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2547) น. ii.

⁴สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1,

เป็นเครื่องมือในการหารายได้ของภาครัฐเป็นหลักมากกว่าจัดเก็บเพื่อวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อม⁵ ประกอบกับภาษีที่จัดเก็บในปัจจุบันไม่สะท้อนถึงต้นทุนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แท้จริง⁶ ทั้งรายได้ที่จัดเก็บได้ยังมีได้นำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ จึงอาจไม่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการปรับพฤติกรรมในการผลิตหรือการบริโภคของผู้ใช้ทรัพยากรหรือผู้ปล่อยมลพิษ⁷ ก่อให้เกิดปัญหาปริมาณของเสียอันตรายที่เพิ่มพูนอย่างมากในปัจจุบันจนไม่สามารถจัดการกับปัญหาของเสียอันตรายได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง นอกจากนี้ ยังมีมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่ควรนำมาประยุกต์ใช้ คือ มาตรการมัดจำ-คืนเงิน โดยเฉพาะใช้กับของเสียอันตรายประเภทแบตเตอรี่ เพื่อป้องกันมิให้ของเสียอันตรายดังกล่าวถูกทิ้งปะปนกับขยะมูลฝอยต่างๆ ไปอันเป็นต้นเหตุของการปนเปื้อนของสารพิษภายในของเสียอันตรายสู่สิ่งแวดล้อม และเพื่อสะดวกต่อการรวบรวมซากแบตเตอรี่เพื่อนำกลับไปใช้ประโยชน์อันเป็นการลดปริมาณของเสียอันตรายและสามารถนำไปกำจัดได้อย่างถูกหลักวิชาการ

ดังนั้น จึงควรมีการวิเคราะห์ถึงแนวทางการนำมาตรการภาษีและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์อื่นๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดการปัญหาของเสียอันตรายประเภทแบตเตอรี่มาใช้ควบคู่กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตรายประเภทแบตเตอรี่ซึ่งจำเป็นต้องมีการพัฒนาให้มีบทบัญญัติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามารับผิดชอบโดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการของเสียอันตรายประเภทแบตเตอรี่เป็นไปอย่างครบวงจรทั้งในการป้องกันต้นเหตุแห่งปัญหา และการแก้ไขปัญหาที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยผสานกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนรวมเข้ากับการดำเนินการมาตรการต่างๆ ของภาครัฐ เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้อย่างยั่งยืน

⁵ฝ่ายมาตรการป้องกัน ส่วนสืบสวนและประมวลหลักฐาน สำนักตรวจสอบ ป้องกันและปราบปราม กรมสรรพสามิต, “แบตเตอรี่ (Battery) กับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต”, สามิตสาร เล่มที่ 5 (กันยายน – ตุลาคม 2542): น. 63.

⁶สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1,

น. xi.

⁷เพ็ญอ้าว, น. xi.

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตรายในปัจจุบันโดยเน้นของเสียอันตรายประเภทแบตเตอรี่ และวิเคราะห์ถึงควมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวต่อการจัดการปัญหาดังกล่าว
- 2) เพื่อศึกษาถึงการดำเนินมาตรการต่างๆ ของต่างประเทศในการจัดการของเสียอันตรายประเภทแบตเตอรี่
- 3) เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตรายประเภทแบตเตอรี่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะศึกษามาตรการทางภาษีและเศรษฐศาสตร์อื่นๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้และสนับสนุนให้การจัดการของเสียอันตรายประเภทแบตเตอรี่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

1.3 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาเรื่องการใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ ทั้งนี้ จำกัดการศึกษาเฉพาะของเสียอันตรายจากชุมชนประเภทแบตเตอรี่ ซึ่งเป็นหนึ่งในหลายๆ ประเภทของของเสียอันตรายหลายชนิด เนื่องจากเป็นของเสียอันตรายที่เกิดจากการบริโภคของภาคชุมชนที่สำคัญและยังไม่มีกฎหมายที่พัฒนาขึ้นใช้จัดการปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการใช้มาตรการทางภาษีนอกเหนือจากการใช้มาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่างๆ เพื่อควบคุมและจัดการปัญหาดังกล่าว ซึ่งการใช้มาตรการทางกฎหมายด้านการสั่งการและควบคุมเพียงประการเดียวอาจไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร การศึกษาถึงมาตรการใหม่ๆ โดยเฉพาะมาตรการทางภาษีและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์จึงน่าจะส่งผลดีต่อการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมให้ลดลงและรวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การศึกษาในครั้งนี้ไม่รวมถึงมาตรการทางกฎหมายกรณีการกระทำของบุคคลอันเป็นเหตุให้สารพิษในแบตเตอรี่ปนเปื้อนสู่สิ่งแวดล้อมซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าว

นอกจากนี้ ได้ศึกษาเพิ่มเติมกฎหมายของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปซึ่งมีมาตรฐานทางด้านการจัดการของเสียอันตรายประเภทแบตเตอรี่ที่มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องตาม Directive ฉบับต่างๆ และศึกษาการใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมและมาตรการต่างๆ กับของเสีย

อันตรายประเภทแบตเตอรี่ของสมาชิกในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป คือ ประเทศเบลเยียม เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาและประยุกต์ใช้กับกฎหมายของประเทศไทยเพื่อจัดการกับของเสียอันตรายประเภทแบตเตอรี่

1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการค้นคว้าและดำเนินการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือบทความและเอกสารของนักกฎหมายและผู้เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ ข้อมูลจากการค้นคว้าทางอินเทอร์เน็ต และสัมภาษณ์ความเห็นทางกฎหมายของผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาในประเด็นดังกล่าว โดยวิธีการเขียนและใช้วิธีพรรณนาและวิเคราะห์ (Descriptive and Analytical Method)

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาของเสียอันตรายจากชุมชนประเภทแบตเตอรี่ในปัจจุบัน ตลอดจนอุปสรรคต่อความสำเร็จในการดำเนินมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ของภาครัฐในปัจจุบัน และทราบถึงมาตรการทางภาษีและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ของต่างประเทศที่ใช้ในการจัดการปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของไทยเพื่อจัดการปัญหาของเสียอันตรายจากชุมชนอย่างจริงจัง และได้ผลต่อไป