

การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในกฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

5.1 การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในกฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย

การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย นอกจากจะกำหนดใช้มาตรการสั่งการและควบคุม และมาตรการทางแพ่งแล้ว การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมยังมีการกำหนดใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เป็นมาตรการส่งเสริมเพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่กำหนดใช้ในกฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย ได้แก่

5.1.1 การอุดหนุนทางการเงิน

การอุดหนุนทางการเงินเป็นมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่รัฐให้การช่วยเหลือทางการเงินในลักษณะให้เปล่าหรือให้กู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ที่อยู่ในเงื่อนไขที่รัฐกำหนด เพื่อเป็นมาตรการส่งเสริมให้มีป้องกันและลดปัญหาสิ่งแวดล้อมปัญหาสิ่งแวดล้อม มาตรการดังกล่าวนี้ ได้นำมากำหนดใช้กฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย เช่น

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสามารถนำเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ดังนี้

1) การให้เงินสนับสนุนแบบให้เปล่าแก่ผู้มีสิทธิได้รับการสนับสนุน เช่น ส่วนราชการต่างๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เพื่อการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม ได้แก่ การลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดมลพิษ รวมทั้งการจัดหา จัดซื้อที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบ¹

¹ โปรดดูเพิ่มเติม, อานาจ วงศ์บัณฑิต , กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2545) , น.441.

2) การให้รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อใช้ในกิจการนั้นๆ²

3) การให้เอกชนกู้ยืมกรณีเป็นผู้ประกอบการซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบการบำบัดน้ำเสียหรืออากาศเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อการควบคุมบำบัดหรือกำจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย

4) การให้เงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ผู้ประสงค์จะขอเงินอุดหนุนหรือขอกู้ยืมจากกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องยื่นคำขอตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2544) เพื่อให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป³

ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดใช้มาตรการดังกล่าวนี้ มีข้อดีประการสำคัญ คือ รัฐสามารถนำมาใช้เพื่อกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมที่ต้องการส่งเสริมช่วยเหลือได้ชัดเจน ในขณะที่ข้อเสียของการให้การอุดหนุนจากภาครัฐ คือ จะทำให้รัฐมีค่าใช้จ่ายทางการเงินเพิ่มขึ้น และอาจไม่เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ทั้งนี้เพราะ หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมีความหมายที่ต้องการผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การให้การอุดหนุนจากภาครัฐกับผู้ที่มีสิทธิได้รับการอุดหนุนทางการเงิน เช่น การให้เงินอุดหนุนแบบให้เปล่ากับหน่วยราชการส่วนราชการเพื่อสร้างระบบบำบัดมลพิษส่วนรวม อาจทำให้รัฐกลายเป็นผู้รับภาระต้นทุนภายนอกแทนผู้ก่อมลพิษ กล่าวคือ กิจการใดๆ ที่เป็นของรัฐแม้จะมีการคิดค่าบริการแต่โดยความเป็นจริงแล้วรัฐมักจะใช้นโยบายสวัสดิการหรือนโยบายการเมืองเพื่อช่วยเหลือประชาชนรวมถึงผู้ประกอบการ ทำให้การคิดค่าธรรมเนียมบริการมักไม่สามารถคิดคำนวณค่าบริการได้ตามจริง หรือกรณีหน่วยงานรับผิดชอบในการกำจัดขยะมูลฝอยซึ่งได้แก่ เทศบาล กรุงเทพมหานคร เป็นต้น โดยราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าวสามารถใช้อำนาจตามมาตรา 20(4)แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดอัตรา

² โปรดดูเพิ่มเติม , เพิ่งอ้าง, น.443.

³ เพิ่งอ้าง, น.445.

ค่าธรรมเนียมการให้บริการในการเก็บและขนมูลฝอยไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งเป็นอัตราที่ไม่สะท้อนถึงค่าใช้จ่ายจริง

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า การกำหนดให้มาตรการดังกล่าวนี้ เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือทางการเงินของรัฐ จะเน้นสนับสนุนการจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียและระบบกำจัดของเสีย โดยไม่รวมถึงระบบบำบัดอากาศเสีย

5.1.2 การใช้มาตรการทางภาษี

ประเภทของมาตรการทางภาษีซึ่งเป็นมาตรการส่งเสริมเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ประกอบด้วย

1. การใช้มาตรการลดหย่อนภาษีเพื่อเป็นแรงจูงใจให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมโดยการลดและกำจัดมลพิษ ซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์จากมาตรการภาษีกรณีนี้ ได้แก่⁴

ก. เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษ ตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหน้าที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียอย่างอื่น รวมทั้งอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้และวัสดุที่จำเป็นสำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือผู้รับจ้างที่ได้รับอนุญาตในการให้บริการในการบำบัดน้ำเสีย การกำจัดของเสีย และเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษที่ได้มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดให้มีระบบกำจัดมลพิษและประสงค์จะมีระบบดังกล่าวพร้อมอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้และวัสดุที่จำเป็นสามารถขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากหน่วยงานราชการในเรื่องอากรการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งอุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือวัสดุที่จำเป็นที่ไม่สามารถจัดหาได้ในราชอาณาจักร

บุคคลดังกล่าวเหล่านี้ มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการ ตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ดังต่อไปนี้

1). การขอลดการเก็บอากรหรือยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องใช้และวัสดุที่จำเป็นที่เกี่ยวข้องกับระบบกำจัดมลพิษและต้องนำเข้าจากต่างประเทศโดยการ

⁴ เพิ่งอ้าง, น. 448.

ส่งเสริมและช่วยเหลือกรณีนี้ เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการพิจารณาว่าจะให้ความช่วยเหลืออย่างไร

2). การขออนุญาตนำผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการจากต่างประเทศเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ติดตั้ง ควบคุมหรือดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย และสามารถขออนุญาตต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อขอให้พิจารณายกเว้นภาษีเงินได้ของผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาให้ได้รับการส่งเสริมและช่วยเหลือของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นเพียงคำแนะนำเพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมศุลกากรหรือกรมสรรพสามิตนำไปดำเนินการตามหน้าที่ต่อไป ซึ่งก็ได้มีประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 1 มกราคม 2542 เรื่องการลดอัตราอากรและยกเว้นอากรศุลกากรกำหนดหลักเกณฑ์และ ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2542 เรื่อง หลักเกณฑ์เงื่อนไขในการลดอัตราอากร ซึ่งประกาศดังกล่าวได้กำหนดรวมถึง เครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับระบบกำจัดมลพิษไว้ด้วย⁵

การกำหนดใช้มาตรการดังกล่าวนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การส่งเสริมและช่วยเหลือ ให้ผู้มีหน้าที่ตามกฎหมาย หรือผู้มีได้มีหน้าที่ตามกฎหมายแต่ประสงค์จะมีระบบกำจัดมลพิษ รวมถึงผู้รับจ้างให้บริการที่ได้รับอนุญาต สามารถจัดหาเครื่องจักร อุปกรณ์และวัสดุต่าง ๆ มาใช้ในราคาที่ต่ำลง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นการสร้างแรงจูงใจให้บุคคลที่มีสิทธิได้รับการส่งเสริมและช่วยเหลือดังกล่าวแสวงหาเทคโนโลยีที่ดีและทันสมัยจากต่างประเทศเข้ามาใช้ในระบบการกำจัดมลพิษของตนเองได้อีกด้วย นอกจากนี้ การขออนุญาตนำผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ติดตั้งหรือดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียเนื่องจากไม่สามารถจัดหาบุคคลในประเทศที่สามารถควบคุมเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่ได้มีการนำเข้าจากต่างประเทศได้ และอาจขอรับการยกเว้นภาษีเงินได้ของบุคคลดังกล่าว โดยการพิจารณาให้ได้รับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งจะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศสนใจเข้ามาปฏิบัติงานเป็นผู้ควบคุมในประเทศไทย⁶

⁵ โปรดดูเพิ่มเติม, เพิ่งอ้าง, น. 452.

⁶ เพิ่งอ้าง, 452.

ข.ผู้ประกอบการ ซึ่งต้องการนำเข้าเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่ ประหยัดพลังงานและรักษาสິงแวดลอมเพื่อใช้ในการกิจการของตน หรือผู้แทนจำหน่าย หรือผู้นำ เข้าซึ่งผู้ใช้จัดซื้อหรือจัดผ่านผู้แทนจำหน่ายหรือผู้นำเข้าดังกล่าว⁷ ตามนโยบายของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) เรื่อง การประหยัดพลังงานในภาคอุตสาหกรรม และการลดมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม สามารถยื่นขอลดอัตราอากรศุลกากรตามระเบียบ หลักเกณฑ์ มาตรฐาน เงื่อนไขและรายการเครื่องจักร วัสดุ และอุปกรณ์ประหยัดพลังงาน และรักษาสິงแวดลอม พ.ศ. 2530 ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2542 เรื่อง การลดอัตราอากรและการยกเว้นอากรศุลกากร สำหรับเครื่องจักร วัสดุและอุปกรณ์ที่พลังงานหรือที่รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยลดลงกึ่งหนึ่ง ของอัตราที่กำหนดไว้ในพิกัดอัตราศุลกากร หรือในกรณีที่ต้องเสียอากรตามอัตราที่กำหนดไว้ใน พิกัดอัตราศุลกากรในอัตราตามราคาสูงกว่าร้อยละ 5 ให้ลดลงเหลือร้อยละ 5 หรือในอัตราตาม สภาพซึ่งเทียบเป็นร้อยละของราคาแล้วสูงกว่าร้อยละ 5 ให้ลดลงเหลือเทียบเท่าร้อยละ 5 ทั้งนี้ให้ ใช้อัตราที่คำนวณได้เป็นเงินต่ำกว่าในระหว่างสองอัตราดังกล่าว และประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2542 เรื่อง กำหนดชนิดและประเภทของเครื่องจักร วัสดุและ อุปกรณ์ประหยัดพลังงานและรักษาสິงแวดลอม โดยให้หมายความรวมถึง เครื่องจักร วัสดุ และอุปกรณ์ที่สามารถลดมลพิษที่ปล่อยออกจากกระบวนการผลิต หรือแหล่งกำเนิดเพื่อไม่ให้เกิด อันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ พืชและทรัพยากรอื่น รวมทั้งเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย วิเคราะห์ตรวจวัด และติดตามผลเพื่อรักษาสິงแวดลอมด้วย⁸

จะเห็นได้ว่า มาตรการทางภาษีโดยวิธีการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษีมีการนำมาใช้ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการโครงการหรือกิจการการพัฒนาอย่างเช่น โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นหน่วยธุรกิจที่สำคัญในการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรมของประเทศ เพื่อให้ รัฐสามารถดำเนินนโยบายสิ่งแวดล้อมได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้

2. การใช้มาตรการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์เพื่อสร้างแรงจูงใจให้เลิกใช้สินค้าที่เป็น มิตรต่อสิ่งแวดล้อม หรือ ก่อมลพิษหรือสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด โดยใช้วิธีเรียก เก็บภาษีในอัตราที่แตกต่างกันทำให้สินค้ามีราคาแตกต่างกันด้วย หรือมีผลให้ราคาสินค้าซึ่งก่อ

⁷ เพิ่งอ้าง, น. 451.

⁸ เพิ่งอ้าง, น. 452.

มลพิษหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมมีราคาสูงกว่าสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยประเภทของสินค้าที่มีการเรียกเก็บภาษีกรณีนี้ ได้แก่

น้ำมันเชื้อเพลิง มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2527 โดยวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตนี้ คือ การจัดเก็บภาษีจากสินค้าเฉพาะอย่างหรือกลุ่มสินค้าเฉพาะอย่าง โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเลือกประเภทสินค้าที่จะจัดเก็บภาษี และสำหรับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตของน้ำมันเชื้อเพลิงได้พิจารณาจากหลักเกณฑ์ของสินค้าที่เกี่ยวข้องเนื่องต่อการต้นทุนทางสังคม และตามพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 โดยกรมสรรพสามิต ได้กำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกันระหว่างน้ำมันที่มีส่วนผสมของสารตะกั่วกับไม่มีส่วนผสมของสารตะกั่ว ดังนี้⁹

ก. น้ำมันเบนซินไร้สารตะกั่วที่จะเรียกเก็บภาษีในอัตรา 3.685 บาท / ลิตร

ข. น้ำมันเบนซินประเภทอื่นนอกเหนือจากน้ำมันเบนซินไร้สารตะกั่วโดยเรียกเก็บภาษีในอัตรา 4.685 บาท / ลิตร และ

ค. แก๊สโซฮอล์ที่มีเอทานอลผสมอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 คิดอัตราภาษี 3.316 บาท/ลิตร

จะเห็นได้ว่า การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตวิธีนี้ เป็นการพิจารณาจากผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของสารตะกั่วที่เป็นส่วนผสมในน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราที่แตกต่างกัน และเรียกเก็บจากการผลิตสินค้าภายในประเทศของผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ซึ่งในที่สุดแล้วจะผลักภาระการภาษีสินค้าเหล่านั้นไปยังผู้บริโภค ทำให้สินค้ามีราคาแตกต่างกันระหว่างสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และมาตรการเรียกเก็บภาษีในอัตราต่ำกว่าสินค้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะสามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริโภคตัดสินใจเลือกใช้สินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมได้¹⁰

3. การใช้มาตรการภาษีเพื่อสร้างแรงจูงใจให้มีการนำกลับมาใช้ใหม่และลดการทิ้งได้แก่

⁹ <<http://www.excise.go.th/>> March 7, 2006

¹⁰ สุพรรณิการ์ ไทยวัฒน์ , “ผลกระทบและความเป็นไปได้ในทางธุรกิจของการนำระบบมัดจำ-คืนเงินมาใช้ : ศึกษากรณีผลิตภัณฑ์แบตเตอรี่” , (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543) น.83.

แบตเตอรี่ มีการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในอัตราที่แตกต่างเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากซากแบตเตอรี่ที่เลิกใช้แล้วจัดเป็นขยะจำพวกก่อให้เกิดสารพิษและยากต่อการกำจัดทำลาย อีกทั้งกระบวนการผลิตยังก่อให้เกิดมลภาวะและสิ่งแวดล้อมเป็นพิษต่อสังคม

ดังนั้น รัฐบาลจึงเห็นควรให้มีการควบคุมการใช้และการผลิตจึงนำมาตราทางภาษีสรรพสามิตมาใช้ในการควบคุม¹¹ เพื่อกำหนดให้แบตเตอรี่จัดเป็นสินค้าที่ต้องเสียภาษีตามพระราชบัญญัติพิภคอัตราภาษีสรรพสามิต ตอนที่ 8 สินค้าอื่นๆ ประเภทที่ 08.90(4) ดังนี้

ก.แบตเตอรี่ใหม่ต้องเสียภาษีในอัตรามูลค่าร้อยละ 10 และ

ข.แบตเตอรี่ที่ใช้วัตถุดิบ(ตะกั่ว)หรือส่วนประกอบในการผลิตจากแบตเตอรี่ที่ได้เสียภาษีสรรพสามิตมาแล้ว(แบตเตอรี่เก่า) เสียภาษีสรรพสามิตในอัตราตามมูลค่าร้อยละ 5

หลักเกณฑ์การพิจารณาเรียกเก็บอัตราภาษี จะกำหนดโดยเงื่อนไขบังคับว่า แบตเตอรี่ที่ผลิตจากการใช้ตะกั่วซึ่งได้มาจากแบตเตอรี่เก่าและซื้อจากโรงหลอมตะกั่วที่กรมสรรพสามิตกำหนดมาเป็นวัตถุดิบหรือส่วนประกอบในการผลิตไม่น้อยกว่า 50 ของตะกั่วทั้งหมด ในกรณีตะกั่วซึ่งได้จากแบตเตอรี่เก่ามีไม่เพียงพอให้ลดจำนวนตะกั่วเก่าที่ต้องใช้ในเดือนนั้นต่ำกว่าร้อยละ 50 ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของตะกั่วทั้งหมด¹² จะได้รับการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตในอัตราที่ต่ำกว่าแบตเตอรี่ที่ใช้ตะกั่วใหม่ทั้งหมด หรือมีส่วนผสมของตะกั่วเก่าไม่น้อยกว่าที่กำหนด การกำหนดอัตราภาษีลักษณะนี้ เป็นการช่วยสนับสนุนให้ผู้ประกอบการมีการนำตะกั่วเก่ากลับใช้ใหม่และเป็นการช่วยรักษาสิ่งแวดล้อม

ผู้เขียนเห็นว่า เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีระบบการเรียกคืนแบตเตอรี่หรือมัดจำสินค้า¹³ ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ขาดความเข้าใจถึงอันตรายที่เกิดจาก พรอท แคดเมียม และตะกั่วของแบตเตอรี่ที่หมดอายุการใช้งานจึงนำไปทิ้งอย่างขยะทั่วไป รวมทั้งไม่มีระบบการคัด

¹¹ ปัญญานิธิย์ พหลโยธิน และ เฉลิมพล ชนานุกุล , "แบตเตอรี่กับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต(1)" ,*Tax & Business Law Magazine*, 89 ปีที่ 8 ,น17 (กุมภาพันธ์ 2545)

¹² เพ็ญอ้วง,92 ปีที่ 8 ,น. 44 (พฤษภาคม 2545)

¹³ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ , "เครื่องมือด้านเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม" ใน *การจัดการสิ่งแวดล้อม*,โสภารัตน์ จารุสมบัติ บรรณาธิการ,(กรุงเทพมหานคร : สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2546),น. 54.

แยกขยะอันตรายเพื่อนำไปกำจัดอย่างถูกวิธี¹⁴ หรือเพื่อการนำกลับไปใช้ใหม่ ทำให้ปริมาณแบตเตอรี่เก่าที่เข้าสู่กระบวนการหลอมตะกั่วมีปริมาณน้อย เป็นข้อจำกัดทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถทำได้ตามเงื่อนไขที่จะได้รับอัตราการเสียภาษีต่ำได้ จึงอาจทำให้มาตรการนี้ยังไม่สามารถสร้างแรงจูงใจต่อผู้ประกอบการได้เท่าที่ควร¹⁵

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยยังไม่การกำหนดใช้ภาษีสิ่งแวดล้อมโดยตรง ทำให้ต้องใช้ภาษีสรรพสามิตซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการเก็บภาษีทั่วไปจากสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ และเป็นการจัดเก็บจากสินค้าและบริการเฉพาะอย่างหรือกลุ่มของสินค้าเฉพาะอย่าง หรือเรียกว่าภาษีขายเฉพาะ โดยมีหลักเกณฑ์ในการเลือกประเภทสินค้า 4 ประการ และไม่มีกำหนดประเภทสินค้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง¹⁶ จึงทำให้ไม่สามารถกำหนดใช้มาตรการนี้อย่างกว้างขวางได้

5.1.3 ความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อม

มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในกรณีนี้ ทำให้เกิดการสร้างตลาด กล่าวคือ เมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษต้องมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ความรับผิดชอบในความเสียหายต่อบุคคลหรือสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบในการทำความสะดวกและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ทำให้ผู้ประกอบการหรือแหล่งกำเนิดมลพิษต้องมีการบริหารจัดการความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายของตนหากต้องมีความรับผิดชอบจึงโอนความเสี่ยงให้แก่บริษัทประกันภัย หรือธนาคาร ทำให้เกิดตลาดซื้อ-ขายประกันภัย และมีแรงจูงใจในการป้องกัน ควบคุมมลพิษและการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนเพื่อลดค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมประกันภัยของผู้ประกอบการ

ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดการประกันภัยสิ่งแวดล้อมมีกำหนดให้อยู่ในกฎหมายไทย ได้แก่ รับผิดชอบในการกระทำของตน ต่อความเสียหาย หรือความเดือดร้อนรำคาญใดอันเกิดขึ้นแก่บุคคล ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 131/1 แห่งพระราชบัญญัติ

¹⁴ วิลาสินี อินทรพรอุดม , “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.6.

¹⁵ สุพรรณิการ์ ไทยวัฒน์ , อ่างแล้ว เชิงธรรมที่ 10, น.83

¹⁶ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ , อ่างแล้ว เชิงธรรมที่ 13 , , น. น. 43.

แร่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 หมวด 4/1 เรื่องการทำเหมืองใต้ดิน ของผู้ถืออาชญาบัตร ประทาน บัตร หรือใบอนุญาตอื่นใดตามพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน และมาตรา 88/6 (7) เรื่อง ข้อเสนองานประกันภัยความรับผิดชอบ และมาตรา 88/13 ที่ระบุถึงวงเงินและระยะเวลาเอาประกันไว้โดยชัดเจน ซึ่งประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการขออนุญาตประทานบัตรทำเหมืองแร่ใต้ดิน ข้อ 8 กำหนดให้ผู้ขอประทานบัตรเหมืองแร่เสนอรายละเอียด แนวทางวิธีการในการทำประกันภัยกับนิติบุคคลผู้มีสิทธิประกอบกิจการวินาศภัย....ทั้งนี้ให้รัฐบาลไทยโดยกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและเหมืองแร่เป็นผู้รับผลประโยชน์¹⁷

ข้อดีของการใช้มาตรการความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม คือ มาตรการนี้สามารถนำมาใช้เพื่อทำให้รัฐมีหลักประกันว่า ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ต่อประชาชน ผู้ก่อมลพิษจะเป็นผู้จ่าย โดยหลักการของมาตรการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสร้างตลาด ซื้อ-ขาย ประกันภัย สร้างแรงจูงใจให้เจ้าของผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการแหล่งมลพิษให้ต้องมีการป้องกันปัญหาลingkungan เพื่อเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้ต้นทุนในการประกอบการเพิ่มขึ้นจากการเพิ่มเบี้ยประกันภัยของผู้รับทำประกันภัย แต่การใช้มาตรการนี้ยังมีใช้เฉพาะกับความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมที่ขึ้นจากผู้ประกอบการเหมืองแร่ใต้ดินเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมโดยการประกันภัยที่มีใช้ในกฎหมายไทยนี้ ยังจำกัดอยู่เฉพาะความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการเหมืองแร่ใต้ดินเท่านั้น ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการนี้ สามารถนำไปใช้กับการประกอบกิจการต่างๆที่มีความเสี่ยงสูงในการก่อให้เกิดปัญหาหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้

5.1.4 ค่าธรรมเนียม

การเก็บค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากค่าบริการในการบำบัดน้ำเสีย การจัดเก็บและกำจัดของเสียต่างๆ จากผู้ประกอบการซึ่งเป็นเจ้าของหรือแหล่งกำหนดมลพิษ ตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกรณีผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องบำบัดน้ำเสีย กำจัดของเสียไม่มีการจัดทำระบบบำบัดมลพิษของตนเองตามมาตรา 69 ยังมีได้มีหน้าที่ต้องติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัด

¹⁷ สมฤทัย ดีใหม่ , “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมจัดการการทำเหมืองแร่ใต้ดิน”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) , น.59

ของเสีย ตามมาตรา 70 วรรคหนึ่ง กฎหมายกำหนดให้ต้องส่งไปบำบัดยังระบบบำบัดน้ำเสียรวม ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นต้น ซึ่งจะต้องเสียค่าบริการตามที่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษได้ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 88 หรือกรณีแหล่งกำเนิดมลพิษอยู่ในเขตที่ทางราชการไม่มีระบบ บำบัดหรือกำจัดมลพิษและต้องส่งไปบำบัดหรือกำจัดมลพิษกับผู้ให้บริการตามหลักเกณฑ์และ วิธีการ เงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตาม มาตรา 74 ซึ่งต้องเสียค่าบริการให้แก่ผู้รับบริการ โดยอัตราค่าบริการจะไม่สูงกว่าที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535¹⁸

ค่าบริการในการจัดเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยให้อำนาจองค์กร ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าว ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน และอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการดังกล่าวให้เป็นไป ตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดใช้มาตรการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการในการ บำบัดมลพิษเพื่อลดมลพิษสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องมีความพร้อมในการมีระบบบำบัดมลพิษ และ หากจะดำเนินการตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย รัฐจะต้องเรียกเก็บตามจริงตามปริมาณของการ ใช้บริการเพื่อจูงใจให้ลดจำนวนมลพิษ ในขณะที่ ประเทศไทยมีระบบบำบัดน้ำเสียไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ และกิจการของรัฐมักใช้วิธีการช่วยเหลือด้วยวิธีการเรียกเก็บค่าบริการบางส่วน หรือกรณีราชการ ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับบริการซึ่งมักจะเก็บค่าบริการไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายในการบำบัดหรือกำจัด ตามจริงหรือไม่เก็บค่าบริการ เพื่อใช้เป็นนโยบายการเมืองแบบหนึ่ง¹⁹ การกำหนดใช้มาตรการนี้ ในปัจจุบันจึงไม่ประสบความสำเร็จในการจูงใจให้ลดปริมาณมลพิษลง .

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในกฎหมายเพื่อการจัดการ สิ่งแวดล้อมของไทยในปัจจุบัน ยังมีการนำมาใช้อยู่เพียงไม่กี่ประเภท และมีทั้งที่ประสบ

¹⁸ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, ข้อเสนอการ ปรับปรุงกลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : กรมควบคุมมลพิษ 2540) ,น. 269.

¹⁹ เพิ่งอ้าง, น.217.

ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการนำมาใช้และไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงพัฒนาการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่มีใช้อยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐควรส่งเสริมให้มีการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพิ่มมากขึ้น โดยนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ให้ชัดเจนและเข้มแข็ง เพื่อกระทำการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ต้นทางของแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยการศึกษาจากมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป ดังจะกล่าวต่อไป

5.2 การใช้มาตรการเศรษฐศาสตร์ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป

5.2.1 ความทั่วไป

สหภาพยุโรปมีสถานะเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการโดยสนธิสัญญา มาสทริทท์ (The Maastricht Treaty) หรือสนธิสัญญาสหภาพยุโรป โดยได้เปลี่ยนจากประชาคมยุโรปเป็นสหภาพยุโรป เมื่อ ปี ค.ศ. 1992 มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความร่วมมือกันในด้านต่างๆ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การเงิน สังคม นโยบายต่างประเทศ ความมั่นคง การป้องกันและด้านการยุติธรรม รวมถึงสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อให้แบ่งปันความสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจการค้าและสร้างคุณภาพความเป็นอยู่ที่ดีของชีวิตพลเมือง ปัจจุบัน สหภาพยุโรปมีประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปสมาชิกทั้งสิ้น 25 ประเทศ ²⁰

วิวัฒนาการของสหภาพยุโรปเริ่มต้นจากการก่อตั้งประชาคมยุโรป²¹ (European Community : EC) ซึ่งมีที่มาจากจากการรวมตัวของสามประชาคม เมื่อ ปี ค.ศ. 1967 ได้แก่ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรปภายใต้สนธิสัญญากรุงปารีส ค.ศ. 1951 ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (The Economic Community: EEC) และประชาคมพลังงานปรมาณูแห่งยุโรปภายใต้สนธิสัญญากรุงโรม ค.ศ. 1957 ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อสร้างตลาดร่วมยุโรปและลดอุปสรรคทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างกัน รวมทั้งเพื่อสร้างองค์การร่วมในการทำงานโดยมีองค์การการทำงานที่สำคัญ คือ 1) คณะมนตรี 2) คณะกรรมาธิการ 3) สภายุโรป และ 4) ศาล

²⁰ อภิญา เลื่อนฉวี, กฎหมายสหภาพยุโรป, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), น. 11-12.

²¹ เพิ่งอ้าง, น. 22.

ยุติธรรม และมีการโอนอำนาจอธิปไตยบางส่วนจากประเทศสมาชิกไปให้องค์กรต่างๆ ของประชาคมให้สามารถใช้อำนาจอธิปไตยนั้นต่อประเทศสมาชิกได้²² เช่น การออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประเทศสมาชิก เป็นต้น

ภายหลังจากการจัดตั้งประชาคมยุโรปมาเป็นเวลากว่า 30 ปี ประชาคมยุโรปยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่จะทำให้ยุโรปเกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ ทั้งนี้เพราะ ไม่สามารถจะจัดอุปสรรคด้านการค้าให้หมดไปได้ ดังนั้น ที่ประชุมคณะมนตรีแห่งยุโรป ซึ่งประกอบด้วยประมุขของประเทศสมาชิกได้ร่วมลงนามสนธิสัญญายุโรปตลาดเดียว²³(The Single European Act) ในปี ค.ศ. 1986 เพื่อแก้ไขสนธิสัญญาต่างๆ ของประชาคมยุโรปและกำหนดมาตรการในการกำจัดอุปสรรคในทางกายภาพ ด้านเทคนิค และด้านภาษี ซึ่งมีหมายความว่า การบรรลุสู่การเป็นตลาดยุโรปเดียว คือ ปัจจัยการผลิตทั้ง 4 ประเภท ได้แก่ สินค้า เงินทุน แรงงาน และบริการ จะสามารถเคลื่อนย้ายโดยเสรีระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปและมีการพัฒนาความร่วมมือทางอุตสาหกรรม โดยกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบและข้อบังคับระดับประชาคมเพื่อจัดอุปสรรคและสิ่งกีดขวางของการค้า และเพื่อการจัดตั้งสหภาพเศรษฐกิจและการเงินของยุโรป พร้อมทั้งแก้ไขสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมยุโรป

ต่อมา ในปี ค.ศ. 1991 ได้มีการประชุมสุดยอดประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป ซึ่งเป็นที่มาของการลงนามสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป(The Treaty on European Union) หรือสนธิสัญญามาสทริทท์ ในปี ค.ศ. 1992 และมีผลบังคับใช้ในปีถัดไป ทำให้ประชาคมยุโรปเปลี่ยนสถานะภาพเป็นสหภาพยุโรป²⁴ โดยมีองค์การการทำงานของสหภาพยุโรป ประกอบด้วย คณะกรรมาธิการ คณะมนตรี และสภายุโรป ทำงานโดยอาศัยกฎหมาย มาตรา 189 แห่งสนธิสัญญากรุงโรม ค.ศ. 1957 ซึ่งกำหนดว่า มาตรฐานประชาคมให้กำหนดโดยการออกกฎหมายข้อบังคับ(regulations) ข้อบังคับและข้อเสนอแนะ ซึ่งสองข้อแรกจะมีผลผูกพันประเทศสมาชิกให้ปฏิบัติ และการริเริ่มมาตรฐานเป็นสิทธิโดยลำพังของคณะกรรมาธิการ คณะมนตรีโดยความเห็นชอบของสภายุโรปจะเป็นผู้ตัดสินใจข้อเรียกร้องของคณะกรรมาธิการ และมาตรา 138b แห่ง

²² กนิช บุญยัษฐิติ, "กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป" ในหนังสือ รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศ.ดร.ประยูร กาญจนดุล รวบรวมโดย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540) น.329.

²³ อภิญา เลื่อนฉวี, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17, น. 23.

²⁴ เพ็งอ้าง, น.23

สนธิสัญญามาสทริชท์ 1992 (ปัจจุบัน คือมาตรา 192 แห่งสนธิสัญญา EC) อำนาจหน้าที่หลักของสภาในการเรียกประชุมคณะกรรมการการวัตถุประสงค์ซึ่งสภาจะพิจารณาการกระทำของคณะกรรมการที่จำเป็น นอกจากนี้ สภายังมีอำนาจที่จะยับยั้งกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้²⁵

5.2.2 ที่มาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป

สนธิสัญญากรุงโรม ค.ศ. 1957 ได้จัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรปขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การสร้างตลาดร่วมยุโรป เพื่อให้เกิดเสรีในทางการค้า แรงงาน เงินทุนและบริการ นโยบายต่างๆ ที่กำหนดให้จึงเกิดขึ้นเพื่อจัดและลดอุปสรรค โดยไม่ปรากฏนโยบายที่กล่าวถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของประชาคมได้อ้างถึงการตีความมาตรา 2 และโดยเฉพาะมาตรา 100 และ 235 แห่งสนธิสัญญาประชาคมเศรษฐกิจยุโรป²⁶ (ภายหลังการแก้ไขสนธิสัญญาได้เปลี่ยนเลขมาตราใหม่เป็น มาตรา 94 และ 308) เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายและการออกข้อกำหนด(Directive) สิ่งแวดล้อมได้ กล่าวคือ มาตรา 2 กำหนดว่า การป้องกันมลพิษและการทำให้สิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตดีขึ้นถือเป็นส่วนหนึ่งเพื่อส่งเสริมให้ประชาคมเป็นหนึ่งเดียว เกิดความสมดุลและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ มาตรา 100 เกี่ยวข้องกับกฎหมายภายในประเทศสมาชิกที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการก่อตั้งหรือการทำงานของตลาดร่วมยุโรป จึงให้คณะมนตรีสามารถออกข้อบังคับ ข้อกำหนด และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนำไปปฏิบัติและแก้ไขเพื่อให้กฎหมายของประเทศสมาชิกมีความสอดคล้องกันอันจะมีผลโดยตรงกับการเกิดตลาดร่วม โดยมาตรา 36²⁷ แห่งสนธิสัญญานี้ ให้ยกเลิกข้อกำหนดในกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกที่มีผลต่อตลาดร่วม และในมาตรา 235 เปิดช่องทางให้คณะมนตรีออกมาตรการที่เหมาะสมเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นการทั่วไป โดยการออกข้อบังคับและกฎหมาย

²⁵ Alexndre Kiss and Dinah Shelton ,Manual of European Enviromental Law ,2th(Cambridge : Cambridge University Press ,1994) ,p. 19.

²⁶ Noah Vardi and Vincenzo Zeno-Zencovich , "From Rome to Nice: A Historical Profile of the Evolution of European Enviromental Law" Penn State Environmental Law Review (winter 2004)<www:LexiseNexis.com>July 15,2004

²⁷ *Ibid.*,p. 7.

สิ่งแวดลอมของทั้งสองมาตราจะมีผลโดยตรงเพื่อให้ดำรงอยู่ของตลาดร่วม และต้องเป็นมติเอกฉันท์ของคณะมนตรี นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกที่เสียประโยชน์สามารถยับยั้งข้อบังคับและกฎหมายที่ออกโดยมาตราทั้งสองนี้ ซึ่งได้มีการออกมาตรการสิ่งแวดลอม เช่น ²⁸ ข้อกำหนด 548/67 เรื่องการแจ้งระบุบรรจุภัณฑ์และฉลากสารประกอบอันตราย ข้อกำหนด 70/220 เรื่องการปล่อยมลพิษจากยานพาหนะ เป็นต้น

ในเดือนกรกฎาคม 1971²⁹ ได้มีการหารือเพื่อแก้ไขปัญหาส่งแวดลอมในระดับประชาคม โดยความเห็นชอบระหว่างรัฐบาลและความร่วมมือในนโยบายระหว่างประเทศ จึงเป็นที่มาของการประชุมผู้นำของประเทศสมาชิกหรือการประชุมปารีสในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1972 อันเป็นการถือกำเนิดของกฎหมายสิ่งแวดลอมยุโรปและมีการกำหนดแผนปฏิบัติการที่มีเป้าหมายและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดลอม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการพิเศษของประชาคม กำหนดขอบเขตการทำงานทั่วไปของการดำเนินการเรื่องสิ่งแวดลอม ประกอบกับ³⁰ มีการประชุมสิ่งแวดลอมโลก ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดลอมของมนุษย์ ทำให้ที่ประชุมปารีสกำหนดให้การคุ้มครองสิ่งแวดลอมเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของประชาคม

สนธิสัญญายุโรปเดียว³¹ (The Single European Act) ในปี ค.ศ. 1986 ได้มีการบรรจุเรื่องสิ่งแวดลอมไว้ในหัวข้อที่ vii ของสนธิสัญญา(หัวข้อที่ xix ของสนธิสัญญาของสหภาพยุโรปในปัจจุบัน)และถือเป็นความชัดเจนครั้งแรกที่ได้กำหนดนโยบายสิ่งแวดลอมของประชาคม โดยได้เพิ่มเติมมาตรา 130R , 130S และ 130T (ปัจจุบันเป็นมาตรา 174,175,176) ในสนธิสัญญาดังกล่าว ทำให้สามารถนำมาใช้ในการอ้างอิงเพื่อกำหนด และกฎหมายสิ่งแวดลอม รวมถึงใช้เป็นแนวทางสำหรับประชาคมที่ต้องคำนึงถึงในการออกมาตรการทางสิ่งแวดลอม หลักเกณฑ์และประเด็นต่างๆ เรื่องสิ่งแวดลอม รวมทั้งเป็นรากฐานของกฎหมายสิ่งแวดลอมยุโรป และใช้ในการพัฒนาแผนปฏิบัติการสิ่งแวดลอม โดยเฉพาะมาตรา 130R (มาตรา 174) ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของประชาคมในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดลอมไว้ ได้แก่ 1) การป้องกันล่วงหน้า 2)การกระทำเพื่อป้องกัน 3) การคุ้มครองและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดลอม เพื่อที่จะสนับสนุนการคุ้มครองสุขภาพของมนุษย์และเพื่อก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในการใช้

²⁸ *Ibid.*,p.3.

²⁹ *Ibid.*,p 4.

³⁰ Alexandre Kiss and Dinah Shelton ,*supra note* 25 ,p. 20.

³¹ Noah Vardi and Vincenzo Zeno-Zencovich, *supra note* 26,p.8.

ทรัพยากรธรรมชาติอย่างระมัดระวังและมีเหตุผล โดยมาตรานี้ได้กำหนดการกระทำของประชาคมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมว่าต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการกระทำเพื่อป้องกันความเสียหายสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับการแก้ไขที่แหล่งกำเนิด และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ทั้งนี้ ในมาตรา 130S (มาตรา 175) ได้กำหนดว่า การเรียกร้องให้มีข้อตกลงในการกำหนดกระบวนการใดๆตามมาตรา 130R จะต้องเป็นเป็นข้อสรุปที่เป็นเอกฉันท์ของคณะมนตรี และมาตรา 130T (มาตรา 176) กำหนดว่า ประเทศสมาชิกสามารถคงกฎหมายหรือออกกฎหมายของตนที่มีความเข้มงวดกว่าข้อกำหนดในกระบวนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประชาคมซึ่งออกตามมาตรา 130S ได้³²

สนธิสัญญามาสทริชท์ 1992 หรือ สนธิสัญญาสหภาพยุโรป³³ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 130R -130T (มาตรา 174 – 176) โดยในมาตรา 130R (มาตรา 174) ได้กำหนดให้สิ่งแวดล้อมเป็นนโยบายส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปและให้คงวัตถุประสงค์ของมาตรการสิ่งแวดล้อมของ มาตรา 130R แห่งสนธิสัญญายุโรปเดี่ยวไว้ รวมทั้งได้เพิ่มเติมมาตรการสิ่งแวดล้อมให้สามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคและระดับโลก โดยยอมรับว่าเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาส่วนรวมที่สำคัญของสหภาพยุโรป และในมาตรา 130S ได้แก้ไขวิธีการลงมติในการออกกฎข้อบังคับ กฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยไม่ต้องการมติเอกฉันท์จากคณะมนตรีและให้ใช้วิธีมติเสียงข้างมาก(qualified majority) เว้นแต่สหภาพยุโรปจะไม่เห็นด้วยกับร่างกฎข้อบังคับ หรือร่างกฎหมายสิ่งแวดล้อม

สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม 1997³⁴ เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการประชุมของรัฐบาลระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1996 เพื่อแก้ไขสนธิสัญญามาสทริชท์ ให้สหภาพยุโรปมีสถานะภาพที่ชัดเจนและก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อพลเมืองชาวยุโรปส่วนรวม รวมทั้งได้นำหลักการพัฒนาย่างยั่งยืนในความหมายของ The Brundtland Report และการสร้างความสมดุลไปกำหนดไว้ในมาตรา 2 (มาตรา B เดิม)แห่งสนธิสัญญาของสหภาพยุโรป เพื่อเรียกร้องให้ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับสูงและให้ใช้มาตรานี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ของประชาคม เพื่อพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมร่วมกัน

³² Ibid.p 8.

³³ กนิช บุญยัษฐิติ,อ้างแล้ว เิงจรรรที่ 22,น.335.

³⁴ Noah Vardi and Vincenzo Zeno-Zencovich, *supra* note26,p.14.

กฎข้อบังคับของสหภาพยุโรป เป็นกฎระเบียบที่จัดทำขึ้นโดยองค์กร สถาบันต่างๆ ของสหภาพยุโรปและเป็นมีฐานะกฎหมายลำดับรอง ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจที่บัญญัติไว้ในสนธิสัญญาของสหภาพยุโรป ดังนั้น การออกกฎข้อบังคับของสหภาพยุโรปเรื่องสิ่งแวดล้อมจะขึ้นอยู่กับนโยบายสิ่งแวดล้อมและรากฐานของกฎหมายในสนธิสัญญาของสหภาพยุโรป กฎข้อบังคับแบ่งเป็นประเภทต่างๆ ได้แก่

ก. ข้อบังคับ เป็นกฎหมายของประชาคม โดยทุกองค์ประกอบของกฎข้อบังคับมีผลโดยตรงในการใช้บังคับแก่ประเทศสมาชิกทั้งปวง โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาของประเทศสมาชิก และกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกที่มีบทบัญญัติขัดแย้งต่อกฎข้อบังคับจะบังคับใช้ไม่ได้³⁵

ข. ข้อกำหนด เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่ประเทศสมาชิกโดยสภาคณะมนตรีมักใช้ข้อกำหนดเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์จากคณะกรรมการ ประเทศสมาชิกต้องนำข้อกำหนดไปดำเนินการจัดทำกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายภายในที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของสหภาพยุโรป หากประเทศสมาชิกใดไม่ดำเนินการตามแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ คณะกรรมาธิการยุโรปซึ่งทำหน้าที่ควบคุมประเทศสมาชิกให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบของสหภาพยุโรปจะทำการตักเตือนชี้แนะและหากละเลยไม่ประสงค์จะปฏิบัติตามสามารถจะนำคดีเสนอต่อศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้ และแม้ว่าประเทศสมาชิกไม่ประสงค์จะแก้ไขกฎหมายภายในประเทศเพื่อปฏิบัติตามข้อบังคับ ก็ถือว่าข้อบังคับนี้มีผลผูกพันใช้บังคับแก่ประเทศสมาชิกนั้นด้วย³⁶

ค. คำสั่ง เป็นระเบียบข้อบังคับที่ใช้บังคับแก่รัฐบาลของประเทศสมาชิก บริษัท หรือองค์กรเอกชน และมีผลผูกพันเฉพาะผู้ที่ถูกระบุในคำสั่ง³⁷

แผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อม (The Environmental Action Programmes)³⁸ เป็นกรอบการทำงานทั่วไปของนโยบายสิ่งแวดล้อมของประชาคม ดังนั้น จึงไม่มีสภาพบังคับ แต่เป็นแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดแนวทาง แนวนโยบายและหลักเกณฑ์ต่างๆ ในเรื่องสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม คณะมนตรีสามารถออกกฎเกณฑ์เพื่อให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการได้ ดังเช่น เมื่อ

³⁵ Alexandre Kiss and Dinah Shelton, *supra* note 25, p. 19.

³⁶ *Ibid.*, p. 20.

³⁷ *Ibid.*, p. 20.

³⁸ กนิช บุญยัษฐิติ, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 22*, น. 335.

สนธิสัญญายุโรปเดียวได้กำหนดให้เรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นหัวข้อหนึ่งในนโยบายของประชาคมและได้มีการอนุมัติใช้แผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมฉบับแรกในปี ค.ศ. 1973-1977 แผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมที่สอง ค.ศ. 1978-1981 ซึ่งในสองแผนปฏิบัติการแรกมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นตามหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมยุโรปในการกระทำการป้องกันมลพิษและใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย แผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมที่สาม ค.ศ. 1982-1986 มีจุดมุ่งหมายในดำเนินนโยบายบนพื้นฐานของการป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมด้วยการควบคุมมลพิษและแหล่งกำเนิดมลพิษ แผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมที่สี่ ค.ศ. 1987-1992 มีจุดมุ่งหมายของการคุ้มครองและปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุ้มครองสุขภาพมนุษย์ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีเหตุผล เป็นต้น และโดยสนธิสัญญามาสทริทท์อนุมัติให้กำหนดให้แผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมที่ห้า ค.ศ. 1993-2000 เพื่อให้เป็นไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและภายใต้ขอบเขตนโยบายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ปัจจุบัน สหภาพยุโรปกำหนดให้แผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมที่หก ค.ศ. 2002-2020 เพื่อส่งเสริมให้รวมนโยบายสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ในนโยบายทั้งหมดของประชาคมและเพื่อบรรลุตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในปัจจุบันและอนาคต³⁹

5.2.3 การนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมสหภาพยุโรป

ความสนใจในเรื่องสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป เริ่มต้นครั้งแรกในปีค.ศ. 1970⁴⁰ และกฎหมายและกฎเกณฑ์ส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมจะเป็นลักษณะของมาตรการสั่งการและควบคุม เช่น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดความรับผิดชอบผู้ทำลายสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ต่อมา มีการนำทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มาใช้อธิบายสาเหตุการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การอธิบายว่าผู้ก่อมลพิษที่สำคัญคือผู้ประกอบการทางธุรกิจ ซึ่งโดยหลักการเศรษฐศาสตร์การดำเนินการทางธุรกิจผู้ประกอบการย่อมมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในรูปเงินตรา ดังนั้น เพื่อให้ธุรกิจมีกำไรสูงสุดจะต้องทำให้ต้นทุนการผลิตมีมูลค่าต่ำกว่ารายได้ที่ได้รับจากการผลิต และเมื่อต้นทุนการผลิตสินค้า กล่าวคือ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและมูลค่าของความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมไม่มีการนำมาคิดเป็นต้นทุนการผลิต กลายเป็นภาระของสังคม

³⁹ Justine Thornton ,Silas Beckwith ,Environmental Law , second edition (London: Sweet & Maxwell ,2004),p.80.

⁴⁰ กนิช บุญยัษฐิติ,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22,น.341.

หรือต้นทุนภายนอกโดยที่ผู้ประกอบการไม่ต้องรับผิดชอบ ผู้ประกอบการก็จะไม่ให้ความสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ เกิดความล้มเหลวของตลาด นำเสนอมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้รับความสนใจอย่างยิ่งเพราะเป็นแนวคิดในการป้องกันและควบคุมมลพิษ รวมทั้งนำมาใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกำหนดใช้ในแผนปฏิบัติการเรื่องสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป⁴¹ ดังนี้

แผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมที่หนึ่งกำหนดให้ศึกษาความเป็นไปได้ในการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

แผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมที่สี่ (ค.ศ. 1987-1992) เป็นฉบับแรกที่ทำให้ความสำคัญกับมาตรการทางเศรษฐศาสตร์อย่างจริงจังโดยได้นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ โดยใช้วิธีสร้างแรงจูงใจแบบnegative incentive และมาตรการป้องกัน

แผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมที่ห้า (ค.ศ. 1993-2000) การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในกฎหมายเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมมีการพัฒนาอย่างชัดเจนและนำมาใช้เพื่อป้องกันปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมโดยใช้ควบคู่กับมาตรการสั่งการและควบคุม ซึ่งในแผนปฏิบัติการได้กำหนดใช้ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และเครื่องมือทางการตลาด

แผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมที่หก (ค.ศ. 2002-2012) ให้ความสำคัญกับการกำหนดใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ และมาตรการทางการตลาดอย่างต่อเนื่องโดยไม่ละทิ้งมาตรการแบบเก่าหรือมาตรการสั่งการและควบคุม

นับตั้งแต่ การกำหนดใช้แผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมฉบับแรก ถึง ฉบับที่ห้า ทำให้สหภาพยุโรปมีการศึกษาการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งได้กำหนดให้ความหมายของหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายว่า หมายถึง ผู้เป็นต้นเหตุของความเสียหายต้องรับผิดชอบต่อมูลค่าสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ความเสียหายสิ่งแวดล้อม และการแก้ไขฟื้นฟู และการกำหนดความหมายของหลักการนี้ในทางเศรษฐศาสตร์ได้สร้างให้เกิดการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป ได้แก่⁴² ระบบค่าธรรมเนียม ระบบมัดจำ-คืนเงิน การให้แรงจูงใจด้านการเงิน การเปิดเผยข้อมูล ความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

⁴¹ เพ็งอ้าง, น.341.

⁴² เพ็งอ้าง, น.343.

นอกจากนี้ แผนการปฏิบัติสิ่งแวดล้อมได้กำหนดหลักการกระทำการเพื่อป้องกันซึ่งหมายถึง การกระทำการเพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะเกิดขึ้น โดยความหมายทางเศรษฐศาสตร์อธิบายว่า การแก้ไขและการฟื้นฟูความเสียหายมีค่าใช้จ่ายสูงและยากกว่าการกระทำเพื่อป้องกัน เช่น การใช้มาตรการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการป้องกันความเสียหาย และเป็นผลให้แนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อมของแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมที่หก กำหนดให้นำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมสหภาพยุโรปเพิ่มขึ้น⁴³ ซึ่งในการศึกษาค้างนี้ ผู้เขียนจะนำเสนอเพียงบางส่วนมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อใช้เป็นตัวอย่างให้เห็นถึงการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป ดังต่อไปนี้

5.2.3.1 ระบบวงจรชีวิตของสินค้า (Product –life-cycle systems)

การกำหนดใช้ระบบนี้ในสหภาพยุโรป มีลักษณะของระบบมัดจำ-คืนเงินรวมอยู่ด้วย ดังจะเห็นได้จาก การกำหนดใช้ระบบวงจรชีวิตของสินค้าของสหภาพยุโรป มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้สนับสนุนให้มีการนำผลิตภัณฑ์เก่ากลับมาใช้ใหม่ หรือการให้ซ้ำ ซึ่งจะเป็วิธีการที่ช่วยลดปริมาณขยะตามหลักการนโยบายการจัดการมูลฝอยและมูลฝอยอันตราย โดยมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อม และนับตั้งแต่เริ่มใช้แผนการปฏิบัติการสิ่งแวดล้อมฉบับแรก ได้มีการออกข้อกำหนดเพื่อใช้มาตรการมัดจำ-คืนเงินมากมายหลายเรื่อง⁴⁴ เช่น ข้อกำหนด 94/62/EC ค.ศ. 1994 เรื่อง บรรจุภัณฑ์และมูลฝอยบรรจุภัณฑ์⁴⁵ เป็นต้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอยกตัวอย่างข้อกำหนดที่ได้ออกมาใช้เพื่อลดปริมาณขยะของเสียอันตราย ได้แก่ ข้อกำหนด 2002 /96/EC เรื่อง การจัดการและกำจัดของเสียจากผลิตภัณฑ์

⁴³ Meria Lee, EU Environmental Law : challenges ,change and decision-making.(Oxford:Hart Publishing,2005),p.190.

⁴⁴ กนิช บุญยัษฐิติ,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22,น.344.

⁴⁵ โปรดดูเพิ่มเติม, อธิพิพล ศรีเสาวลักษณ์ , "นโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์และมูลฝอยบรรจุภัณฑ์ของสหภาพยุโรปและการนำไปปฏิบัติในประเทศสมาชิก: ประสบการณ์สำหรับประเทศไทย", วารสารกฎหมาย,ปีที่ 19 เล่มที่ 3 ,น. 124,(2542)

ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (The Directive on Waste Electrical and Electronic Equipment)

หลักการที่สำคัญของข้อกำหนดดังกล่าวนี้ ได้แก่⁴⁶

1. ผู้ผลิตต้องรับภาระในค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการดำเนินการจัดการกับของเสียจากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ตนผลิตด้วยการรับผิดชอบทั้งค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นและการจัดการทางกายภาพ กล่าวคือ จะต้องไม่มีการเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ใช้ในครัวเรือนที่นำซากเศษเหลือทิ้งของผลิตภัณฑ์มาคืนให้กับผู้ผลิต การกำหนดมาตรการเช่นนี้จะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตต้องพยายามปรับปรุงกระบวนการผลิตหรือการออกแบบผลิตภัณฑ์ของตนเพื่อให้สอดคล้องกับวิธีการจัดการซากเศษเหลือทิ้งของผลิตภัณฑ์ของตน

2. ผู้ผลิตจะต้องจัดการโดยการแยกเก็บซากเศษเหลือทิ้งของผลิตภัณฑ์โดยการจัดตั้งจุดรวบรวมให้ความสะดวกแก่ผู้ใช้ในครัวเรือนในการนำซากเศษเหลือทิ้งของผลิตภัณฑ์ไปคืนหรือทิ้ง เพื่อสร้างระบบที่ให้ความมั่นใจว่า ผู้บริโภคหรือผู้ใช้งานผลิตภัณฑ์สามารถนำของเสียจากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์มาทิ้งหรือคืนได้อย่างแท้จริง โดยจัดตั้งระบบเก็บของเสียอันตรายดังกล่าว ซึ่งมาตรการนี้จะสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ผลิตในประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ

3. ผู้ผลิตจะต้องสร้างระบบจัดการของเสียจากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์อย่างเหมาะสม ซึ่งรวมถึงการถอดชิ้นส่วนหรือถ่ายของเหลวที่เป็นส่วนประกอบออกจากผลิตภัณฑ์ด้วย เพื่อสร้างความมั่นใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดการ การนำมาใช้ใหม่ การแปรรูปกลับมาใช้ใหม่

4. กำหนดให้มีมาตรการเพื่อให้ผู้บริโภครับทราบข้อมูลที่จำเป็น เช่น การแยกขยะของเสียอันตราย ประเภท ผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ออกจากขยะของ

⁴⁶ อธิพิพล ศรีเสาวลักษณ์ , "ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะด้านการจัดการเศษเหลือทิ้งและแนวทางระเบียบ WEEE และ Rohs ของไทย" ,การระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการจัดการเศษเหลือทิ้งของเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ณ โรงแรมบางกอกพาเลซ วันที่ 26 สิงหาคม 2546 ., อ้างถึงใน วิลาสินี อินทรพรอุดม,อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 14, น.41.

เสียทั่วไป ระบบการจัดเก็บ การนำกลับมาใช้ใหม่และการกำจัด และมีการกำหนด
บทลงโทษ

จะเห็นได้ว่า ข้อกำหนดมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ต้องรับผิดชอบในการจัดการกำจัดขยะที่เกิดจากการทิ้งผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เก่าหรือหมดอายุการใช้งานซึ่งถือเป็นขยะอันตรายและนับวันจะมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นโดยการกำหนดให้ผู้ผลิตต้องคืนผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์จากผู้บริโภคไปดำเนินการกำจัดอย่างถูกวิธี

5.2.3.2 ภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental taxation)

ภาษีสิ่งแวดล้อม⁴⁷ หมายถึง มาตรการทางภาษีหรือการเก็บค่าธรรมเนียม ซึ่งมีผลจูงใจ
ทำให้ประชาชนตระหนักถึงคุณค่า ราคา และต้นทุนของสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมายเปลี่ยนแปลง
พฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้บริโภค โดยสนับสนุนให้ใช้สินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และจูงใจให้
ลดการใช้หรือลดการผลิตสินค้าที่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ภาษีสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย ภาษี
มลพิษ ภาษีผลิตภัณฑ์ ภาษีแตกต่าง ค่าธรรมเนียมการใช้ ค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการ
เป็นต้น เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ มีการใช้ภาษีสิ่งแวดล้อม ได้แก่ กฎหมายมลพิษทางน้ำ
(Surface Waters Pollution Act) เพื่อจัดเก็บภาษีสำหรับการระบายออกสู่ทางน้ำ ซึ่ง
ผู้ประกอบการโรงงานจะได้รับผลกระทบเนื่องจากการจัดเก็บภาษีในกฎหมายสิ่งแวดล้อมและเงิน
ภาษีที่ได้รับจะนำไปใช้เพื่อการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย⁴⁸

แนวคิดในการกำหนดใช้มาตรการภาษีสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป เริ่มต้นจาก ใน
ปี ค.ศ. 1992 คณะกรรมาธิการได้นำเสนอรายงานเรื่องการใช้มาตรการภาษีคาร์บอน ซึ่งต่อมา
ในปี ค.ศ. 1997 ได้เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์และปรับปรุงแก้ไขรูปแบบมาตรการภาษีดังกล่าวไป

⁴⁷ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, "แนวทางการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยและของ
วิจารณ์ร่างพ.ร.บ.โรงงาน.", ใน วารสารรวบรวมบทความการประชุมวิชาการประจำปี ของสมาคม
เศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย โดย สมชาย หาญหิรัญ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทลิฟวิ้ง จำกัด
2543), น. 254.

⁴⁸ David Hughes , Tim Jewell , Jason Lowther, Neil Parpworth and Paula de
Prez , Environmental Law , 4th edition (London : Butterworth , 2002) , p.30

เป็นมาตรการภาษีผลิตภัณฑ์ด้านพลังงาน ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถพิจารณาวิธีการจัดเก็บภาษีได้สะดวกขึ้น และในที่สุด ในปี ค.ศ. 2003 จึงได้ออกข้อกำหนดเรื่องภาษี 2003⁴⁹ หรือ Dir 2003/96/EC Restructuring the Community Framework for the Taxation of Energy Products and Electricity โดยกำหนดอัตราภาษีขั้นต่ำในการเรียกเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลังงาน รวมทั้งเชื้อเพลิงจากซากพืชซากสัตว์หรือน้ำมันปิโตรเลียม และจากกระแสไฟฟ้า ซึ่งข้อกำหนดนี้ ได้อ้างถึงหน้าที่ในการจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพิธีสารเกียวโต

หลักการสำคัญของมาตรการภาษีตามข้อกำหนด 2003/96 ได้แก่

1. การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีให้กับการสร้างพลังงานสะอาดหรือพลังงานที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การผลิตกระแสไฟฟ้าจากโซลาร์เซลล์ การผลิตกระแสไฟฟ้าจากแรงลม เป็นต้น โดยการเรียกเก็บภาษีตามลักษณะของพลังงานนี้จะก่อให้เกิดการพัฒนาการแข่งขันด้านเศรษฐกิจระหว่างพลังงานในรูปแบบต่างๆ

2. การดำเนินการตามข้อกำหนดนี้ รัฐสามารถกำหนดใช้ได้ 2 วิธี ได้แก่ การทำข้อตกลงโดยสมัครใจหรือการใช้ระบบใบอนุญาตโดยมีเป้าหมายเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงาน จึงถือเป็นความพยายามที่จะทำให้เกิดทางเลือกในการใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

3. ข้อกำหนดนี้ ยังกำหนดการให้การอุดหนุนโดยรัฐเพื่อจูงใจให้มีพฤติกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อม⁵⁰ เช่น การให้การอุดหนุนโครงการพลังงานหมุนเวียน เป็นต้น และโดยการช่วยเหลือจากรัฐนี้ ประเทศสมาชิกที่ต้องการเพิ่มการช่วยเหลือให้แก่ผู้ประกอบการจะแจ้งล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาความเหมาะสมของการช่วยเหลือของรัฐแก่ผู้ประกอบการที่จะได้รับการยกเว้นภาษี

5.2.3.3 ใบอนุญาตระบายมลพิษ(Emission permits)⁵¹

เพื่อปฏิบัติตามส่วนหนึ่งของนโยบายการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ(Climatic change policy) ของสหภาพยุโรป ในการลดการปล่อย ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงกำหนดให้ใช้ระบบ

⁴⁹ Meria Lee, *supra* note 43, p.195

⁵⁰ *Ibid.*, p.197

⁵¹ *Ibid.*, p.200.

ใบอนุญาตระบายมลพิษ โดยการประกาศข้อกำหนด 2003/87 /EC Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading With the Community เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพิธีสารเกียวโต⁵² โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก(The greenhouse gas) โดยการเริ่มต้นใช้การลดปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ก่อนจะขยายไปใช้กับก๊าซเรือนกระจกประเภทอื่นๆ ต่อไปในอนาคต หลักการและแผนการของข้อกำหนดนี้ ประกอบด้วย⁵³

1) ระบบใบอนุญาต หมายถึง คุณภาพของมลพิษที่อนุญาตให้มีการปล่อยระบายเริ่มต้นจากการใช้ใบอนุญาตระบายคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งสามารถที่จะกำหนดการใช้ใบอนุญาตระบายก๊าซชนิดอื่นเพิ่มเติมได้ในภายหลัง และ

2) การจำกัดปริมาณก๊าซเรือนกระจก หมายถึง กำหนดปริมาณการปล่อยระบายมลพิษที่อนุญาตให้ปล่อยระบายได้ ดังนั้น ข้อกำหนดนี้ จึงได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกจัดทำแผนการจัดสรรการปล่อยระบายมลพิษของแต่ละประเทศสมาชิกภายใต้ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในภาคผนวก เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาซึ่งอาจยอมรับและปฏิเสธแผนการดังกล่าวได้

ข้อกำหนดนี้ กำหนดให้ประเทศสมาชิกสามารถจะจัดสรรใบอนุญาตการปล่อยระบายก๊าซเรือนกระจกให้แก่สถานประกอบในประเทศตนได้ภายใต้แผนการจัดสรรดังกล่าว และแผนการจัดสรรของแต่ละประเทศจะนำมารวมกัน เพื่อนำไปจัดสรรระดับการปล่อยทั้งหมดในระดับสหภาพยุโรปต่อไป ทั้งนี้ มีกำหนดเริ่มต้นการจัดสรรการปล่อยก๊าซเรือนกระจกระยะแรกระหว่างปี ค.ศ.2005 - 2008⁵⁴

ประเภทของผู้ประกอบการที่ต้องเข้าอยู่ในแผนการของข้อกำหนดนี้ เช่น⁵⁵

1.กลุ่มกิจกรรมด้านพลังงาน ซึ่งมีการใช้พลังงานมากกว่า 20 เมกกะวัตต์ หรือมีการใช้พลังงานจากถ่านหิน เป็นต้น

2.ผลิตภัณฑ์และกระบวนการผลิตหลัก ซึ่งมีกำลังการผลิต 2.5 ตันต่อชั่วโมง

⁵² ข้อผูกพันตามกฎหมายของพิธีสารเกียวโต มีเป้าหมายเพื่อลดปริมาณก๊าซเรือนกระจก 6 ชนิด ได้แก่ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซมีเทน ก๊าซไนตรัสออกไซด์ ก๊าซไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน ก๊าซเปอร์ฟลูออโรคาร์บอน และก๊าซซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์

⁵³ Justine Thornton ,Silas Beckwith, *supra note* 39, p.71.

⁵⁴ Meria Lee, *supra note* 43, p.197.

⁵⁵ Justine Thornton ,Silas Beckwith , *supra note* 39,p.72

3.เหมืองแร่ ได้แก่ โรงงานผลิตซีเมนต์ซึ่งมีกำลังผลิต 500 ตัน ต่อวัน โรงงานทำเซรามิค โดยการเผา ซึ่งมีปริมาณการผลิต 75 ตันต่อวัน โรงงานผลิตกระจกและแก้ว ซึ่งมีปริมาณการผลิต 20 ตัน ต่อ วัน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า สถานประกอบการดังกล่าวจะมีการใช้พลังงานที่ทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในปริมาณมาก และส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมหนัก

นอกจากนี้ ปริมาณการปล่อยระบายมลพิษของผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาตปล่อยระบายมลพิษสามารถนำมาซื้อ-ขายได้ หากผู้ประกอบการดังกล่าวสามารถลดมลพิษที่ปล่อยระบายออกมาได้น้อยกว่าปริมาณที่ได้รับการจัดสรร โดยสามารถซื้อ-ขายได้ ระหว่างบุคคลในสหภาพยุโรป หรือระหว่างบุคคลในสหภาพยุโรปกับประเทศที่อยู่บัญชีรายชื่อในภาคผนวก b ของพิธีสารโตเกียวการกำหนดราคาของการซื้อ-ขายจะขึ้นกับกลไกการตลาดเป็นตัวกำหนดซึ่งจะทำให้สร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการให้ใช้เทคโนโลยีที่สามารถลดการปล่อยระบาย⁵⁶

5.2.3.4 ความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อม(Environmental liability)

ความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อม⁵⁷ คือ หน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายสำหรับการกระทำที่ทำให้เกิดความเสียหาย เรื่องความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อมได้บรรจุอยู่ในระเบียบวาระของคณะกรรมการตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 โดยคณะกรรมการได้จัดทำรายงาน White paper ⁵⁸ศึกษาเรื่องความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อมที่ผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่ายค่าเสียหายในความเสียหายที่ได้กระทำ ซึ่งจะกระทบเฉพาะกับผู้ก่อมลพิษซึ่งระบุได้หรือรู้ตัวผู้ก่อมลพิษ และนำเสนอเหตุผลแก่ EC เพื่อให้ปรับปรุงวิธีการดำเนินการของหลักการสิ่งแวดล้อม (หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย,หลักกระทำเพื่อป้องกันและหลักป้องกันล่วงหน้า)และกฎหมายสิ่งแวดล้อมของEC เพื่อให้มั่นใจว่า จะลดการปนเปื้อนและการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมลงได้ สร้างแรงจูงใจให้สถานประกอบการมีพฤติกรรมรับผิดชอบเพิ่มขึ้น

⁵⁶ Ibid.,p.72.

⁵⁷ David Hughes , Tim Jewell ,Jason Lowther,Neil Parpworth and Paula de Prez ,*supra* note 48 , p. 204.

⁵⁸ The Commission ,White Paper on Enviromental Liability,(Italy :EU ,2000)
<<http://www.europa.eu.int>> ,p. 7.

และพยายามป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในที่สุดก็ได้ออกข้อกำหนดเรื่องความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อม ในปี ค.ศ. 2004⁵⁹

ข้อกำหนด 2004/35/EC on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และหลักการกระทำเพื่อป้องกัน เพื่อเป็นเครื่องมือของผู้บังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม แม้ว่าก่อนหน้านี้ประเทศสมาชิกได้นำความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อมไปปรับใช้กับความรับผิดทางแพ่งในประเด็นของความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้บุคคลที่สาม ได้แก่ ผู้ได้รับบาดเจ็บ ทรัพย์สินที่เสียหาย เพื่อให้การเรียกร้องค่าเสียหายสามารถกระทำได้ง่ายขึ้น และกลุ่มนักสิ่งแวดล้อมในการเรียกร้องกรณีเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ข้อกำหนดนี้ จะส่งผลให้เกิดการแทรกแซงในความรับผิดทางแพ่งในประเทศสมาชิก ในกรอบของคำสั่งทางปกครองให้ชัดเจนและป้องกันความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

หลักการสำคัญของข้อกำหนดนี้ ได้แก่

1. กำหนดนิยามความหมายของความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมว่าหมายถึง⁶⁰

- ก. ความเสียหายที่เกิดแก่พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์คุ้มครอง ตลอดจนที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ หมายถึง การทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือเสื่อมโทรมลงซึ่งมีผลกระทบอย่างยั่งต่อเขตอนุรักษ์ถิ่นที่อยู่หรือสายพันธุ์
- ข. ความเสียหายที่เกิดแก่แหล่งน้ำ หมายถึง การทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือเสื่อมโทรมลง หรือสัญญาว่าจะมีผลกระทบต่อระบบนิเวศ
- ค. ความเสียหายที่เกิดแก่พื้นดิน หมายถึง มีการปนเปื้อนในพื้นดิน มีสัญญาความเสี่ยงที่จะเกิดผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์

2. กำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบเพื่อดำเนินการตามข้อกำหนด ได้แก่ หน้าที่ให้การพิจารณากำหนดประเภทของผู้ประกอบการซึ่งต้องจัดให้มีหลักประกันทางการเงิน หน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดนี้ เพื่อการป้องกันและการฟื้นฟูความเสียหายสิ่งแวดล้อม และพิจารณาการกำหนดค่าเสียหายในมาตรการป้องกันและการฟื้นฟู เป็นต้น⁶¹

⁵⁹ Meria Lee, *supra* note 43 ,p.204.

⁶⁰ โปรดดูเพิ่มเติม, Justine Thornton ,Silas Beckwith, *supra* note 39,p.93.

⁶¹ โปรดดูเพิ่มเติม<<http://www.eel.nl>>Jan 3,2006,

3.กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องมีมาตรการป้องกันและการฟื้นฟูความเสียหาย แม้ว่ายังไม่เกิดความเสียหายแต่ลักษณะที่น่าจะมีความเสียหาย โดยให้อำนาจหน่วยงานรับผิดชอบของแต่ละประเทศสมาชิก เรียกให้ผู้ประกอบการจัดทำข้อมูลความเสียหายสิ่งแวดล้อมที่น่าจะเกิดขึ้น รวมทั้งเรียกให้ผู้ประกอบการจัดทำมาตรการที่จำเป็นในการป้องกัน และกระทำการฟื้นฟู เมื่อมีความเสียหายสิ่งแวดล้อม ผู้ประกอบการต้องดำเนินการฟื้นฟูความเสียหายโดยไม่ล่าช้า ทั้งนี้อาจอยู่ในการควบคุมของหน่วยงานรับผิดชอบของประเทศสมาชิก เพื่อให้ดำเนินการอย่างรวดเร็วอันเป็นการป้องกันหรือขจัดวงจำกัดของความเสียหายสิ่งแวดล้อม การปนเปื้อนสู่สิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูและการป้องกัน⁶²

4.การกำหนดให้ผู้ประกอบมีหลักประกันทางการเงิน (financial security) ในรูปของการประกันภัยหรือหลักประกันรูปแบบอื่นๆ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในความล้มเหลวของแนวคิดความรับผิดชอบ และให้ประเทศสมาชิกสนับสนุนให้มีการพัฒนามาตรการการใช้หลักประกันทางการเงิน โดยมีจุดประสงค์ให้ผู้ประกอบการใช้ในการรับประกันความรับผิดชอบต่อภายใต้ข้อกำหนดนี้⁶³

5.3 วิเคราะห์การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปเพื่อเป็นแนวทางนำมาใช้ในกฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย

การรวมตัวภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศของประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปเพื่อจัดตั้งประชาคมยุโรปจนถึงการก่อตั้งเป็นสหภาพยุโรป มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างตลาดร่วมยุโรป และลดอุปสรรคต่างๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อตลาดร่วมยุโรปให้ประเทศสมาชิกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่ออกโดยสหภาพยุโรป แม้ว่าในระยะแรกของการจัดตั้งประชาคมยุโรปจะไม่ได้กำหนดให้เรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์และนโยบายของประชาคมยุโรป ต่อมา เมื่อกระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโลกและปัญหาสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อประเทศสมาชิกส่วนรวมและเป็นอุปสรรคต่อตลาดร่วมยุโรป ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมจึงได้รับความสนใจและบรรจุเข้าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายและหลักการของกฎหมายของสหภาพยุโรป โดยมีหลักการและนโยบายสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป สรุปได้ดังนี้

⁶² Justine Thornton ,Silas Beckwith , *supra* note 39 ,p.93

⁶³ *Ibid.*,p.97.

ก.หลักการวางแผนมาตรการป้องกันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ข.หลักการบริหารจัดการต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม

ค.หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญของสหภาพยุโรปในการปฏิบัติตามหลักการและนโยบาย และในระยะของการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปโดยใช้มาตรการสั่งการและควบคุมเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และกฎหมาย ได้แก่ การใช้ระบบอนุญาตเพื่อควบคุมการดำเนินกิจกรรม เป็นต้น แต่เนื่องจากการใช้มาตรการสั่งการและควบคุมในกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีข้อจำกัดและการควบคุมไม่สามารถกระทำได้อีกหลาย รวมทั้งขาดความยืดหยุ่นในการบังคับใช้ ทำให้ไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁶⁴

ดังนั้น การพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปจึงได้ปรับเปลี่ยนไปสู่การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ร่วมกับมาตรการสั่งการและควบคุม ส่งผลให้การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น พอสรุปได้ดังนี้

1. การใช้ข้อกำหนด 2002 /96/EC เรื่อง การจัดการและกำจัดของเสียจากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ของสหภาพยุโรป มีวัตถุประสงค์เพื่อการลดปริมาณขยะอันตราย รวมทั้งเพื่อปรับปรุงวิธีปฏิบัติของผู้ผลิต ผู้จำหน่ายและผู้บริโภคในการจัดการกับวงจรชีวิตของสินค้าเหล่านี้ ซึ่งการกำหนดมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในข้อกำหนดนี้ จะทำให้สหภาพยุโรป สามารถแก้ไขปัญหาปริมาณขยะอันตรายได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือ

ก.การกำหนดให้ผู้ผลิตจะต้องรับผิดชอบในการรับคืนซากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อไปกำจัดอย่างถูกวิธี ทำให้ต้นทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นและรัฐต้องการในการกำจัดขยะของเสียอันตรายได้ถูกนำเข้าปัดเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนภายในของผู้ผลิตในฐานะผู้ก่อมลพิษจึงถือเป็นมาตรการลงโทษตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย⁶⁵ และข้อดีของข้อกำหนดนี้ที่กำหนดให้มีการรับคืนซากซากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ คือ จะทำให้ผู้ผลิตได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากผู้ผลิต ทั้งนี้

⁶⁴ Meria Lee, *supra* note 43 ,p.184.

⁶⁵ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, ข้อเสนอการปรับปรุงกลไกการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร:กรมควบคุมมลพิษ 2540) ,น. 261.

เพราะซากผลิตภัณฑ์เหล่านั้นถือเป็นของเสียอันตรายและนับวันจะมีปริมาณเพิ่มขึ้น ในขณะที่การบังคับใช้กฎหมายโดยการสั่งการและควบคุมไม่สามารถลดปริมาณขยะของเสียอันตรายเหล่านั้นได้

ข.การกำหนดให้ผู้ผลิตจะต้องรับผิดชอบในการรับคืนซากผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อกำจัดอย่างถูกวิธี จะทำให้ผู้ผลิตตระหนักถึงภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการกำจัดซากไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์และส่งผลให้ผู้ผลิตต้องพยายามปรับปรุงกระบวนการผลิตหรือการออกแบบผลิตภัณฑ์ของตนให้สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ ใช้ซ้ำ

ประเทศสมาชิกที่ได้เห็นชอบกับข้อกำหนดและนำไปดำเนินการพัฒนากฎหมายภายในประเทศเพื่อดำเนินตามข้อกำหนด เช่น ในปี ค.ศ. 2004 ประเทศอังกฤษได้ดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายตามหลักการของข้อกำหนดนี้⁶⁶

2.การใช้ข้อกำหนด 2003/96/EC Restructuring the Community Framework for the Taxation of Energy Products and Electricity ของสหภาพยุโรปมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ใช้พลังงานสะอาดเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามหน้าที่ในพิธีสารเกียวโต ข้อกำหนดนี้ สามารถนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาโลกร้อน ดังนี้

ก.การกำหนดใช้วิธีการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีให้แก่หน่วยธุรกิจที่ใช้พลังงานสะอาด สามารถสร้างแรงจูงใจให้หน่วยธุรกิจสนใจที่จะพัฒนาการใช้พลังงานที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะช่วยให้ช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้าสู่สิ่งแวดล้อมได้ตั้งแต่แหล่งกำเนิดมลพิษ

ข.การอุดหนุนทางการเงินให้กับผู้ประกอบการเพื่อส่งเสริมให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้ใช้พลังงานสะอาด จะสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบเข้าร่วมกับรัฐในการปรับปรุงการใช้พลังงานในกระบวนการผลิต ซึ่งจะช่วยให้ช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้าสู่สิ่งแวดล้อมได้อีกทางหนึ่งเช่นกัน

ดังจะเห็นได้ว่า มีการใช้มาตรการด้านภาษี⁶⁷ ในกฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิก เช่น

ประเทศอังกฤษได้กำหนดใช้ภาษีการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ(Climatic Change Levy) ใน The Finance Act 2000.

⁶⁶ Justine Thornton ,Silas Beckwith , *supra* note 39 ,p.203.

⁶⁷ Alexndre Kiss and Dinah Shelton ,*supra* note 25 ,p. 78

ประเทศไอร์แลนด์เหนือยกเว้นภาษีให้กับผู้ประกอบการโรงงานที่ใช้พลังงานจากก๊าซธรรมชาติ และ

ประเทศฝรั่งเศส ใช้กฎหมาย The Finance Act 2000 นำมาตรการภาษีมาใช้เพื่อเรียกเก็บภาษีการใช้พลังงานของโรงงาน(climate change levy) เพื่อสนับสนุนให้มีการใช้พลังงานหมุนเวียน และช่วยเหลือในการลงภาษีแก่ผู้ประกอบการที่มีการพลังงานมากที่ทำข้อตกลงตามเงื่อนไขของรัฐ⁶⁸

3.การใช้ข้อกำหนด2003/87 /EC Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading With the Community ของสหภาพยุโรปเป็นตามหน้าที่ในพิธีสารเกียวโต เพื่อลดปล่อยระบายก๊าซเรือนกระจกโดยข้อกำหนดนี้จะส่งผลให้ลดการปล่อยมลพิษลงได้มากกว่าการใช้การกำหนดใช้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมของมาตรการสั่งการและควบคุม กล่าวคือ⁶⁹

ก.การใช้ระบบใบอนุญาตในการปล่อยระบายมลพิษจะสามารถนำไปแก้ไขปัญหาการปล่อยระบายมลพิษโดยวิธีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยมาตรการสั่งการและควบคุม ซึ่งกำหนดระดับมาตรฐานการปล่อยระบายมลพิษไว้เพื่อเป็นเกณฑ์ใช้ในการกำหนดโทษ กล่าวคือ การปล่อยระบายมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมจะมีความผิดเมื่อเกินกว่าระดับที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่ หากปล่อยระบายไม่เกินระดับที่กฎหมายกำหนดก็ไม่ผิดกฎหมาย ซึ่งหากพิจารณาในความเป็นจริงการปล่อยระบายมลพิษไม่ว่าระดับใดสามารถทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ทั้งสิ้น ดังนั้น หากใช้วิธีนี้ จะทำให้ควบคุมระดับมลพิษให้อยู่ในมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและปริมาณมลพิษตามที่ต้องการได้ โดยในใบอนุญาตจะกำหนดจำนวนปริมาณมลพิษที่สามารถปล่อยระบายออกสู่สิ่งแวดล้อมและในทุกจำนวนมลพิษที่ปล่อยระบายออกมาสู่สิ่งแวดล้อมเป็นค่าใช้จ่ายที่ถูกคิดเป็นรวมอยู่ในค่าใบอนุญาตแล้ว

ข.การอนุญาตให้ซื้อ-ขาย ใบอนุญาตปล่อยระบายมลพิษ การกำหนดเช่นนี้จะช่วยส่งเสริมการใช้ระบบใบอนุญาตปล่อยระบายมลพิษมีประสิทธิภาพในการลดระดับมลพิษเข้าสู่สิ่งแวดล้อมได้ ทั้งนี้เพราะ ตลาดซื้อ-ขายใบอนุญาตจะทำให้ใบอนุญาตมีราคาขึ้นลงตามความต้องการตลาด สามารถสร้างจูงใจให้ผู้ถือใบอนุญาตที่มีความสามารถในการกำจัด

⁶⁸David Hughes , *supra* note 48, p.30

⁶⁹Justine Thornton ,Silas Beckwith , *supra* note 39 ,p.70

มลพิษให้ปล่อยระบายมลพิษน้อยลงเพื่อนำปริมาณการปล่อยระบายมลพิษที่เหลือในใบอนุญาตไปขายทำกำไรได้อีกทางหนึ่งของธุรกิจ

ค.การอนุญาตให้ซื้อ-ขาย ใบอนุญาตปล่อยระบายมลพิษ สามารถสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ถือใบอนุญาตให้ปรับปรุงระบบการกำจัดมลพิษให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถลดมลพิษได้ต่ำกว่าปริมาณที่ได้ในใบอนุญาต เพื่อจะได้ไม่ต้องซื้อใบอนุญาตเพิ่มเติม

อาจกล่าวได้ว่า ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่ใช้ระบบใบอนุญาตปล่อยระบายก๊าซเรือนกระจกร่วมกับภาษีการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ(Climat Change Levy) ครอบคลุมทุกหน่วยธุรกิจ ⁷⁰

4.การใช้ข้อกำหนด 2004/35/EC on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage ของสหภาพยุโรปมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยการกำหนดให้ผู้ประกอบการซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษหรือมีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องมีหลักประกันทางการเงิน ซึ่งการให้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในข้อกำหนดนี้ สามารถสร้างความมั่นใจให้กับสหภาพยุโรปว่า ผู้ประกอบการดังกล่าวจะมีมาตรการเพื่อการป้องกันและการแก้ไขฟื้นฟูความเสียหาย ดังนั้น การใช้ข้อกำหนดนี้ จะทำให้สหภาพยุโรปแก้ไขปัญหาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการป้องกันและแก้ไขฟื้นฟูความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ ดังนี้ ⁷¹

ก.การกำหนดให้ผู้ประกอบการซึ่งมีความเสี่ยงต่อการเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือผู้ประกอบการซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษต้องมีหลักประกันทางการเงินสำหรับความรับผิดชอบในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม จะทำให้ผู้ประกอบการดังกล่าวต้องมีมาตรการเพื่อการป้องกันและแก้ไขฟื้นฟูความเสียหาย เพื่อมิให้ตนต้องสูญเสียหลักประกันทางการเงินนั้น

ข.การกำหนดให้หลักประกันทางการเงินสามารถสร้างหลักประกันให้แก่รัฐว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมจะได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงทีโดยผู้ต้องรับผิดชอบตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

⁷⁰ Ibid.,p.74

⁷¹ Ibid,p.90

ประเทศสมาชิกที่ได้นำข้อกำหนด 2004/35 ไปใช้ในการพัฒนานกฎหมายภายในประเทศแล้ว เช่น ประเทศสเปน⁷² โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมได้ประกาศร่างกฎหมายซึ่งดำเนินการตามความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป ซึ่งกฎหมายใหม่นี้จะเสนอมาตรการอันเป็นหน้าที่ของกิจการที่อาจมีความเสียหายสิ่งแวดล้อมให้ต้องแก้ไขหรือป้องกันสาเหตุที่จะความเสียหาย ในโครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วย และกำหนดให้สถานประกอบการทุกแห่งต้องจัดหาหลักประกันทางการเงิน เช่น กรมธรรม์ประกันภัย ธนาคารค้ำประกัน เป็นต้น

นอกจากข้อดีของแต่ละมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในข้อกำหนดเหล่านี้แล้ว ข้อได้เปรียบของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีเหนือมาตรการสั่งการและควบคุม คือ การใช้มาตรการเศรษฐศาสตร์สามารถกำหนดเป้าหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมได้ชัดเจนมากกว่ามาตรการสั่งการและสั่งการโดยกฎหมายที่กำหนดเพื่อใช้เป็นการทำงานแบบไม่เลือกปฏิบัติ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปจะเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับประเทศไทย เพื่อพัฒนาการนำมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งมีหลายประเภทดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 4 มาใช้ในกฎหมายเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมต่อไปได้

⁷² "Implementation of Environmental Liability Directive Underway"

(Environment, planning and regulatory news: July/August 2005) <<http://www.freshfields.com>> March 17, 2006.