



ภาษิมลพิษ : มาตรการควบคุม สิ่งแวดล้อมแนวใหม่

ในภาวะการณ์ปัจจุบัน “มลพิษจากสิ่งแวดล้อม” นั้นถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญหนึ่งที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจและมีผลกระทบต่อสภาพสังคมความเป็นอยู่ของมนุษย์ในทุกภูมิภาคทั่วโลก โดยเฉพาะสภาพปัญหาอันเนื่องมาจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษ สำหรับในส่วนของประเทศไทยนั้นในช่วง ๓ ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยของเราก็ได้ประสบกับปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเป็นลำดับและนับวันดูจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาพื้นที่ป่าไม้ถูกทำลาย ปัญหาหมอกพิษทางน้ำ มลพิษทางเสียง มลพิษทางอากาศ และปัญหาทรัพยากรชายฝั่งทะเลที่ถูกทำลาย ฯลฯ ดังนั้น เพื่อให้ผู้อ่านได้มีความรู้ความเข้าใจถึงสาเหตุอันก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นตลอดจนนโยบายด้านกฎหมายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ “สารพันปัญหากฎหมาย” ฉบับนี้ จึงใคร่ขอเสนอเรื่อง “ภาษิมลพิษ : มาตรการควบคุมสิ่งแวดล้อมแนวใหม่” เพื่อเป็นกรณีศึกษาโดยเฉพาะ

๑. สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม

๑) การเพิ่มจำนวนของประชากร

จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เพราะเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นเท่าใด ความต้องการปัจจัยในเรื่องของการอุปโภค บริโภค โดยเฉพาะในด้านของปัจจัย ๔ อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่มที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค ย่อมมีอัตราส่วนเพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน และความต้องการปัจจัยในการอุปโภค บริโภค ที่เพิ่มมากขึ้นนี้ย่อมก่อให้เกิดการผลิตที่เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ส่งผลให้เกิดของเสียจากการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้นอันนำไปสู่ปัญหาหมอกพิษในด้านต่าง ๆ ได้เช่นกัน

๒) การขยายตัวทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

การขยายตัวทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้มนุษย์ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือย เพราะการที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้นนั้นจำเป็นต้องมีการพัฒนาอุตสาหกรรมให้มีกระบวนการผลิตที่ทันสมัย โดยการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในกระบวนการผลิตเพื่อให้โรงงานอุตสาหกรรมมีขีดความสามารถในการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้มีการนำเอาวัตถุดิบและทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เป็นจำนวนมากอันเป็นสาเหตุที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมและก่อให้เกิดปัญหามลพิษอันเนื่องมาจากของเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิต

๓) ความยากจนและการขาดจิตสำนึกในการศึกษาอบรม

ความยากจนและการขาดจิตสำนึกในการศึกษาอบรมเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การที่ประชาชนบางกลุ่มซึ่งมีฐานะยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ได้บุกรุกพื้นที่ป่าสงวนสำหรับใช้ในการเพาะปลูกเพื่อประโยชน์ในการดำรงชีวิต และการที่ประชาชนขาดจิตสำนึกในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างรู้คุณค่าเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

๔) การไม่รวมต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมในการผลิตหรือการทำกิจกรรม

การที่สังคมใดปล่อยให้มีการทำกิจกรรมหรือการผลิตอย่างเสรีโดยมิได้นำ “ต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม”^๑ มารวมเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการผลิตทำให้สังคมนั้นเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขั้นในที่สุด หากสังคมใดมีการปล่อยให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือการระบายนพิษต่าง ๆ ลงสู่แหล่งธรรมชาติอย่างเสรีแล้วก็จะทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อสังคมนั้น ๆ เพราะผู้ผลิตหรือสมาชิกในสังคมโดยทั่วไปจะไม่นำต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมมารวมเป็นต้นทุนในการผลิตก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมได้

๒. มาตรการที่รัฐใช้ในการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

นอกจากนโยบายในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศจะได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมาจนถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว ยังได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอีกด้วย โดยคณะรัฐมนตรีได้



^๑ ต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม หมายถึง ต้นทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นจริง แต่ผู้ประกอบการไม่ได้นำเข้าเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการผลิต เช่น การปล่อยน้ำเสียของโรงงานลงสู่แม่น้ำทำให้น้ำเกิดความเน่าเสีย ซึ่งการบำบัดน้ำเสียดังกล่าว ถือเป็นต้นทุนในการผลิต แต่ผู้ประกอบการมิได้คำนึงถึง เพราะคิดว่าเป็นต้นทุนภายนอก



กำหนดให้มีนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง จากนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ได้ให้ความสำคัญในการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดเป็นกรอบแผนการดำเนินงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งในแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด

ปัจจุบันรัฐบาลได้มีการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งจะมีผลใช้บังคับในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ โดยมีกรอบแนวคิดเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งเน้นเรื่องการสร้างสังคมที่มีความสุขอย่างยั่งยืน บนรากฐานของการพัฒนาของความสมดุลในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการจัดการแบบบูรณาการและสอดคล้องกับระบบนิเวศของพื้นที่ พร้อมทั้งผสมผสานการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์ที่สร้างความสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับการสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม สอดคล้องกับความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ เพื่อการพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้งเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน ในทุกภาคส่วนให้มีบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกัน อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดหลักการที่สำคัญที่ควรนำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือ

๑) หลักการจัดการโดย “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” กล่าวคือ ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบในการกำจัดมลพิษที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้นนั้น แต่ปัญหาอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายซึ่งบางครั้งไม่สามารถระบุดตัวผู้ก่อมลพิษได้ ในทางปฏิบัติจึงควรเพิ่มการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและควรมีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สนับสนุนการจัดการ เช่น การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม และค่าธรรมเนียมในการจัดการมลพิษ เป็นต้น

๒) หลักการจัดการโดย “ผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย” เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอย่างจำกัดจึงควรนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการสร้างความเป็นธรรมจากผู้ต้องเสียประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น มีการชดเชยให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐโดยผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย

นอกจากนี้แล้วตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดทางอาญาซึ่งเป็นมาตรการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ความรับผิดทางแพ่งกรณีความเสียหายอันเกิดจากมลพิษ และกรณีที่มีความเสียหายเกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้แล้วยังได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองไว้ด้วย ดังนี้

๑) มาตรการรับผิดทางอาญา

กฎหมายอาญา ถือเป็นมาตรการที่แสดงออกถึงอำนาจทางสังคม ที่มีต่อการกระทำอันเป็นการละเมิดกฎเกณฑ์ของสังคมถือเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันภัยของสังคมที่มีประสิทธิภาพมากกว่ามาตรการอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะในกฎหมายอาญานั้นจะกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่มีพฤติกรรมอันเป็นการทำร้ายสังคมในลักษณะของการป้องกันและปราบปรามเพื่อส่งเสริมให้คนในสังคมและผู้กระทำความผิดรู้สึกถึงการกระทำอันฝ่าฝืนกฎหมายนั้น ๆ



ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้กระทำความผิดที่กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายหรือการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานตามกฎหมายซึ่งได้กำหนดโทษจำคุกและโทษปรับไว้สำหรับการกระทำความผิดนั้น เช่น “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน หรือขัดขวางคำสั่งของเจ้าพนักงาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” หรือ กรณีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติได้กำหนดว่า “ผู้ใดบุกรุกหรือครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเข้าไปทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือก่อให้เกิดมลพิษอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”^๒ เป็นต้น

๒) มาตรการรับผิดทางแพ่ง

ความรับผิดทางแพ่งถือเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เป็นมาตรการที่มีสภาพบังคับเกิดขึ้นหลังจากที่มีการใช้บังคับมาตรการทางอาญาแล้ว ทั้งนี้เพราะมาตรการทางอาญาเพียงประเภทเดียวไม่อาจนำไปใช้ในการเยียวยาและแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสังคมและสิ่งแวดล้อมได้โดยเฉพาะความเสียหายของ

^๒พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙๘ และ มาตรา ๙๙.



ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมหรือที่เรียกว่า “เหยื่อ” จากมลพิษ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการทางแพ่งเข้ามารองรับสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

๒.๑) ความรับผิดต่อความเสียหายจากมลพิษ กฎหมายได้กำหนดความรับผิดดังนี้ “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิตร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือการกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบนั้น หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”^๓

๒.๒) ความรับผิดในกรณีความเสียหายเกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากค่าสินไหมทดแทนและค่าทดแทนความเสียหายที่ผู้ได้รับความเสียหายสามารถเรียกได้ตามปกติแล้ว ทางราชการอาจเรียกค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการขจัดมลพิษนั้นได้ตามที่กฎหมายกำหนดคือ “ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น”^๔

ดังนั้น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหายหากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อระบบสิ่งแวดล้อม โดยต้นเหตุแห่งความเสียหายนั้นเกิดจากบุคคลหรือหน่วยงานใดก็ตามหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายหรือต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ เพื่อการฟื้นฟูระบบสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนดี สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่าย จากผู้ที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายนั้นได้

^๓พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙๖.

^๔พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙๗.

๓) มาตรการบังคับทางปกครอง

สภาพบังคับทางปกครองเป็นมาตรการหนึ่งที่น่ามาใช้เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นมาตรการที่ไม่กระทบต่ออิสรภาพของผู้กระทำความผิด แต่ส่งผลกระทบต่อภาวะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด เนื่องจากสภาพบังคับทางปกครองนั้น จะใช้วิธีการลงโทษโดยการปรับ ซึ่งจะต่างจากโทษปรับทางอาญากว่าคือ โทษปรับทางปกครองนั้นจะเกิดจากการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง การปรับทางปกครองจึงไม่มีเจตนาที่จะให้โทษปรับเป็นการลงโทษทางอาญา ซึ่งสภาพบังคับทางปกครองที่น่ามาใช้ ก็คือระบบการอนุญาต เช่น โดยการระงับหรือยกเลิกเพิกถอน หรือการไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการ หรือเพิ่มเติมเงื่อนไขในใบอนุญาต หรือการเตือน การเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหาย รวมถึงการสั่งให้ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสียไป สภาพบังคับทางปกครองนี้จึงมีทั้งมาตรการทั่วไปในการป้องกัน การควบคุม และการใช้กำลังบังคับ

นอกจากมาตรการบังคับในด้านต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว รัฐควรนำมา**มาตรการด้านภาษี** หรือ**มาตรการทางเศรษฐศาสตร์** มาใช้บังคับด้วย ทั้งนี้ เพราะถือเป็นมาตรการที่ทำให้ผู้ใช้ประโยชน์หรือผู้ประกอบการตระหนักถึงต้นทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือการปล่อยมลพิษ โดยการรวมต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อม เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนในการผลิตสินค้า การใช้มาตรการด้านภาษีอาจเป็นสิ่งจูงใจให้เจ้าของหรือผู้ประกอบการแหล่งกำเนิดมลพิษร่วมมือกันในการลดและขจัดมลพิษนั้น

นอกจากนี้แล้วในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการเรียกเก็บเงินจากการให้บริการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากผู้ประกอบการ โดยอัตราค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจะแตกต่างกันตามปริมาณและชนิดของมลพิษ เช่น ค่าธรรมเนียมในการบำบัดน้ำเสีย การจัดเก็บและกำจัดขยะ การกำจัดของเสียอันตราย เป็นต้น ซึ่งการกำหนดค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้สามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษคำนึงถึงต้นทุนการบำบัดหรือการกำจัดมลพิษที่เกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้ผู้ก่อมลพิษมีแรงจูงใจลดการก่อมลพิษเพื่อให้เสียค่าธรรมเนียมลดลงและในขณะเดียวกันรัฐบาลหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นสามารถนำรายได้จากค่าธรรมเนียมไปใช้ในการลงทุนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อีกทางหนึ่งด้วย

ในขณะที่ค่าปรับนั้นเปรียบเสมือนเป็นมาตรการตักเตือนผู้ประกอบการที่จะต้องจ่ายค่าปรับเมื่อมีการละเมิดกฎหมายหรือกฎข้อบังคับต่าง ๆ ตามที่ภาครัฐได้กำหนดไว้ซึ่งจัดได้ว่าเป็นการสร้างแรงจูงใจอย่างหนึ่งเช่นเดียวกัน โดยควรกำหนดค่าปรับให้สูงกว่าค่าใช้จ่ายในการบำบัดของผู้ประกอบการ เพราะมีฉันทนแล้ว





ผู้ประกอบการก็พร้อมที่จะจ่ายค่าปรับและปล่อยมลพิษลงสู่สิ่งแวดล้อมมากกว่าที่จะจ่ายค่าบำบัดมลพิษที่โรงงานได้ก่อให้เกิดขึ้นนั้น

๓. สภาพปัญหาและข้อพิจารณาเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลายฉบับและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการสิ่งแวดล้อมหลากหลายหน่วยงานด้วยกันแต่กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ยังไม่สามารถจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการที่กฎหมายขาดการบังคับใช้เนื่องจากปัญหาช่องว่างในตัวบทกฎหมายเอง เช่น กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถเยียวยาความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะข้อจำกัดจากการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการแพร่กระจาย หรือการรั่วไหลของมลพิษหรือกรณีความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่มีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงานภายใต้กฎหมายหลายฉบับทำให้ขาดการประสานงานและขาดเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้แล้วยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับไม่เอื้อต่อการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมคิด ร่วมทำ อาทิเช่น ไม่มีกฎหมายรองรับการจัดการร่วมกันระหว่างภาคประชาชนและภาครัฐในเขตป่าอนุรักษ์ ป่าชุมชน และการจัดการทรัพยากรชายฝั่งทะเล เป็นต้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ เป็นแบบบูรณาการ และเป็นเอกภาพ

แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง ทำให้ผู้ได้รับความเสียหายในคดีมีทางเลือกในการเรียกค่าเสียหายเพิ่มมากขึ้นนอกจากอาศัยการฟ้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ยังเป็นการลดภาระในการพิสูจน์ของผู้เสียหายในเรื่องการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยอีกด้วย เพราะกฎหมายให้นำหลักการเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัดมาใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวยังมีข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ ผู้เสียหายหรือโจทก์ยังมีหน้าที่ในการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำอยู่นั่นเอง ซึ่งเป็นการยากที่โจทก์จะพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำได้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ยังขาด “มาตรการทางเศรษฐศาสตร์” ซึ่งเป็นมาตรการที่จะสร้างแรงจูงใจให้ประชาชน หรือผู้ประกอบการลดการปล่อยมลพิษลงสู่สิ่งแวดล้อมซึ่งมีความเหมาะสม ในกรณีที่สภาพแวดล้อมไม่อยู่ในสภาพวิกฤต หรือระดับมลพิษยังอยู่ในเกณฑ์ที่ระบบนิเวศยังสามารถรองรับได้

กล่าวคือ มาตรการทางเศรษฐศาสตร์นั้น ถือเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการกำหนด มาตรการเกี่ยวกับภาษีอากร ค่าธรรมเนียม อัตราดอกเบี้ย ค่าปรับ เงื่อนไขการมัดจำสินค้า และการสร้างระบบตลาดของสิ่งแวดล้อม เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของภาคธุรกิจ การผลิตและประชาชน ในลักษณะที่เป็นคุณต่อสภาพแวดล้อมหรือเพื่อจูงใจให้ ลดการบริโภค ลดการปล่อยมลพิษ ลดการทิ้งขยะ และร่วมกันนำทรัพยากรนั้น กลับมาใช้ใหม่ เช่น การจัดเก็บภาชิมลพิษเพื่อจูงใจให้มีการปล่อยมลพิษลดลง การให้เงิน ช่วยเหลือในกิจกรรมบางประเภทเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนหันมาทำกิจกรรม ที่เป็นประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

ทั้งนี้ ในการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ จัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรคำนึงถึงความ เหมาะสมของเครื่องมือ นั้น ๆ และปัจจัยอื่น ๆ มาประกอบ เช่น การยอมรับของสังคม ผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตและโอกาส การแข่งขันในตลาดโลก ภาระทางการคลัง เป้าหมายด้าน สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการใช้หลักการกระจายอำนาจและการ มีส่วนร่วมของประชาชน



๔. สรุป

การจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยได้กลายเป็นภาระต้นทุนของประเทศ อย่างมากมายและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการ สิ่งแวดล้อมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้เน้นมาตรการควบคุมและบังคับ เป็นหลัก และ ไม่ได้นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เท่าที่ควร ทำให้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่มีอยู่ในปัจจุบันถูกนำมาใช้เกี่ยวกับการเก็บค่าธรรมเนียม การใช้ทรัพยากรมากกว่าสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษลดการก่อ และเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตนเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงสมควรที่รัฐควรนำเครื่องมือ หรือมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้มากขึ้นเพื่อเสริมความเข้มแข็งในการจัดการ สิ่งแวดล้อมของประเทศไทย นอกเหนือจากหลักการคืนต้นทุนสิ่งแวดล้อมกลับมาให้ ผู้สร้างปัญหา

นอกจากนี้แล้ว การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมหรือภาชิมลพิษนั้น ต่างมี เป้าหมายสำคัญเพื่อก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรและการรักษา สิ่งแวดล้อม ดังนั้น การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมหรือภาชิมลพิษ จึงไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อ หารรายได้เข้ารัฐ แต่มีเป้าหมายเพื่อการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน โดยนำเอารายได้จากภาษีมาเป็นตัวควบคุมพฤติกรรมด้านลบ และส่งเสริมพฤติกรรม ด้านบวกของมนุษย์ที่มีต่อสิ่งแวดล้อมและสิ่งสำคัญที่สุดที่ทำให้มาตรการภาษี สิ่งแวดล้อมหรือภาชิมลพิษนั้นผ่านพ้นปัญหาเชิงการเมืองไปได้ ก็คือ การให้ประชาชน



ในท้องถิ่นมีส่วนร่วมทั้งในการกำหนดประเภทกิจกรรมที่ต้องเสียภาษีกิจกรรมที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากเงินภาษี อีกทั้งควรจะร่วมประเมินผลการใช้มาตรการภาษีว่าได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการผลิต การบริโภค และการใช้ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมเป็นไปในทิศทางที่ยั่งยืนหรือไม่

ดังนั้น มาตรการในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจะประสบผลสำเร็จได้หรือไม่เพียงใดนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐให้เป็นนโยบายสาธารณะสำคัญและเร่งด่วน โดยการออกเป็นกฎหมาย และสร้างระบบการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังกับทุกฝ่าย พร้อมกับเผยแพร่แนวคิด รูปแบบ และตัวอย่างสำคัญของการไม่ผลักรถยนต์ต้นทุนสิ่งแวดล้อมไปให้ประชาชนเป็นผู้รับกรรม ซึ่งผู้ที่ต้องดำเนินการให้เห็นเป็นแบบอย่างก็คือรัฐนั่นเอง **๑**

เอกสารอ้างอิง

- กอบกุล ราชะนาคร. **กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม**, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา. ๒๕๕๐.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. **การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม**, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม. ๒๕๔๐.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. **กฎหมายสิ่งแวดล้อม**, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา. ๒๕๕๐.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. **การจัดการสิ่งแวดล้อม : เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์**. ฝ่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๙.
- แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๔.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕