

ปัญหามาตรการส่งเสริมในผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ
(ฉบับสมบูรณ์)

นาย ชานน รังสราญนนท์

เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2564

หัวข้อเอกัตศึกษา	ปัญหามาตรการส่งเสริมในผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลาย ได้ทางชีวภาพ
นิสิต	ชานน รังสราญนนท์
รหัสประจำตัว	638 00110 34
หลักสูตร	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
หมวดวิชา	ภาษาอากร
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผศ.ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์
ปีการศึกษา	2564

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ

ลงชื่อ..........อาจารย์ที่ปรึกษา

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์)

บทคัดย่อ

ปัจจุบัน ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นทั่วโลกนั้นจะทวีความรุนแรงมากขึ้น และเป็นปัญหาที่นานาประเทศให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก หนึ่งในปัญหาสิ่งแวดล้อม คือ ปัญหาขยะพลาสติกที่องค์กรระหว่างประเทศให้ความสำคัญในการวางแผนทางเพื่อจัดการปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางให้นานาประเทศนำแนวทางการจัดการปัญหาขยะพลาสติกดังกล่าวไปปรับใช้

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้มีมาตรการทางภาษีอากรมาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการขยะพลาสติกโดยการส่งเสริมการลงทุนรวมถึงส่งเสริมให้ใช้ผลิตภัณฑ์ทางเลือกที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น คือ ผลิตภัณฑ์จากพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) แต่จากการศึกษาพบว่ามาตรการดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกในประเทศไทย ไม่สามารถจัดการปัญหาขยะพลาสติกที่ต้นเหตุของปัญหาที่แท้จริง คือ พฤติกรรมการใช้ที่ฟุ่มเฟือยของมนุษย์ โดยผู้เขียนได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการของประเทศไทยกับมาตรการต่าง ๆ ของต่างประเทศ

ผู้เขียนได้เลือกศึกษามาตรการของสหราชอาณาจักรและประเทศนิวซีแลนด์เพื่อเปรียบเทียบเมื่อเปรียบเทียบมาตรการการจัดการปัญหาขยะพลาสติกกับประเทศนิวซีแลนด์และสหราชอาณาจักรที่ใช้มาตรการในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกแตกต่างกันออกไป สหราชอาณาจักรเลือกใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (economic instrument) ในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้พลาสติกของผู้บริโภค ผู้ผลิตและนำเข้าโดยการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมกับทั้งผู้บริโภค รวมไปถึงผู้ผลิต ในส่วนของประเทศนิวซีแลนด์ใช้มาตรการบังคับห้ามใช้ (Ban) ถุงพลาสติกที่กำหนดเพื่อควบคุมพฤติกรรมผู้บริโภค ซึ่งมาตรการการจัดการปัญหาขยะพลาสติกของประเทศนิวซีแลนด์และสหราชอาณาจักรนั้นมีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกสูง หากแต่แนวทางดังกล่าวที่มีประสิทธิภาพนั้นแตกต่างจากมาตรการที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากมาตรการของประเทศไทยเป็นการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับผู้ผลิตหรือใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) ไม่ได้เป็นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้ใช้ที่เป็นต้นเหตุของปัญหา ไม่สามารถจัดการปัญหาขยะพลาสติกได้ จึงเกิดประเด็นความคุ้มค่าของเงินภาษีที่รัฐส่งเสริมสนับสนุนในมาตรการดังกล่าวไป

ดังนั้น ผู้เขียนจึงต้องการเปรียบเทียบมาตรการในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกที่มีประสิทธิภาพของต่างประเทศกับมาตรการที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อนำมาเสนอเป็นแนวทางกำหนดมาตรการในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาเอกัตศึกษานับนี้ล่วงไปได้ด้วยดี ด้วยความเมตตาของอาจารย์ ผศ.ดร.ศุภศิษย์ ทวีแจ่มทรัพย์ ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ ผศ.วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์ ที่เสียสละเวลาอันมีค่าของท่านเพื่อให้คำปรึกษาประเด็นปัญหาของการศึกษาประเด็นที่ต้องศึกษาเพิ่มเติม ประเด็นที่ต้องแก้ไข ตรวจสอบข้อบกพร่องต่าง ๆ รวมไปถึงชี้แนะแนวทางให้เอกัตศึกษานับนี้เสร็จอย่างสมบูรณ์ ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณอาจารย์ ผศ.ดร.ศุภศิษย์ ทวีแจ่มทรัพย์ และอาจารย์ ผศ.วิมพัทธ์ ราชประดิษฐ์ เป็นอย่างสูง มา ณ ที่นี้

นอกจากนี้ ข้าพเจ้ายังขอขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านในหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ทั้งด้านหลักกฎหมายและด้านเศรษฐกิจให้ข้าพเจ้า ข้าพเจ้านำความรู้ทั้งหมดที่ได้รับจากอาจารย์ทุกท่านไปประยุกต์ใช้ในโลกรปัจจุบันเพื่อประโยชน์ในการทำงาน และหากข้าพเจ้ามีโอกาสดำเนินงานเพื่อส่วนรวม ข้าพเจ้านำความรู้ทางด้านกฎหมายและเศรษฐกิจไปประยุกต์ใช้ให้มีประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณบิดามารดาที่ได้สนับสนุนและให้กำลังใจอันสำคัญยิ่งตลอดมาตลอดจนญาติทุกท่านที่ให้การสนับสนุนและคำแนะนำในทางที่ดีในทุก ๆ ด้าน

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกัตศึกษานับนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจ ตลอดจนสามารถนำไปเป็นแนวทางเพื่อประยุกต์ใช้ในการศึกษาหาความรู้หรือนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมต่อไป หากเอกัตศึกษานับนี้มีข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้และขออภัยมา ณ โอกาสนี้

ชานน รังสราญนนท์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	ค
กิตติกรรมประกาศ.....	ง
สารบัญ.....	จ
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญรูปภาพ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	4
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	5
บทที่ 2 หลักการกำหนดมาตรการกฎหมายเพื่อจัดการปัญหาขยะพลาสติก	7
2.1 ประเภทของพลาสติก.....	7
2.1.1 พลาสติกชนิดใช้ครั้งเดียวทิ้งทั่วไป.....	8
2.1.2 พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics).....	11
2.1.2.1 ประเภทของพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ.....	13
2.1.2.2 ปัจจัยในการย่อยสลายทางชีวภาพ.....	14
2.1.3 ผลกระทบของขยะพลาสติกทั่วไป.....	15
2.1.4 ผลกระทบของพลาสติกชีวภาพที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ.....	16
2.2 แนวคิดเชิงนโยบายในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก.....	19
2.2.1 แนวคิดกำกับควบคุมโดยการห้ามใช้ (Ban).....	19
2.2.2 แนวคิดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) ณ จุดขาย.....	22

2.2.3 แนวคิดเชิงผสมผสาน.....	26
2.2.4 แนวคิดการส่งเสริม.....	28
2.3 หลักการภาษีเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม	29
2.3.1 แนวคิดการเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐโดยใช้เครื่องมือทางภาษีอากร	30
2.3.1.1 หลักการภาษีอากรที่ดี	31
2.3.1.2 วัตถุประสงค์ในการเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐโดยใช้เครื่องมือทางภาษีอากร	32
2.3.2 หลักการภาษีสิ่งแวดล้อม	35
2.3.2.1 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle : PPP).....	35
2.3.2.2 หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility : EPR).....	37
2.3.3 หลักการภาษีสรรพสามิตในการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	40
2.3.3.1 วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต	40
2.3.3.2 แนวคิดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อสิ่งแวดล้อม	42
2.3.3.3 หลักเกณฑ์การเก็บภาษีสรรพสามิต	42
2.4 หลักการสิ่งแวดล้อม.....	46
2.4.1 หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ	46
2.4.1.1 หลักการป้องกัน (Principle of Prevention)	47
2.4.1.2 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle).....	48
2.4.1.3 หลักการมีส่วนร่วม (Principle of Participation)	49
2.4.1.4 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle : PPP).....	50
2.4.2 ต้นทุนสิ่งแวดล้อม.....	51

2.4.2.1 ตลาดล้มเหลว (Market Failure).....	52
2.4.2.2 ผลกระทบภายนอก (Externalities).....	53
2.4.2.3 สินค้าสาธารณะ (Public Goods).....	54
2.4.2.4 ทรัพยากรที่เข้าถึงได้อย่างเสรี (Open Access Resources).....	55
บทที่ 3 มาตรการส่งเสริมเกี่ยวกับการจัดการขยะพลาสติกในประเทศไทย.....	57
3.1 Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561 – 2573 (Thailand’s Roadmap on Plastic Waste Management 2018 – 2030).....	57
3.1.1 หลักการและแนวคิดการจัดการขยะพลาสติกตาม Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561 – 2573.....	58
3.1.2 เป้าหมายของแผนการจัดการ Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561 – 2573	60
3.1.3 แผนการดำเนินการ Roadmap การจัดการขยะพลาสติก.....	61
3.2 มาตรการส่งเสริมการลงทุนในผลิตภัณฑ์พอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (BOI).....	62
3.2.1 วัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการลงทุน.....	63
3.2.2 สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520.....	64
3.2.2.1 สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร.....	64
3.2.2.2 สิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษีอากร.....	67
3.2.3 สิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐาน.....	68
3.2.4 สิทธิและประโยชน์เพิ่มเติม.....	69
3.2.5 การส่งเสริมการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับพอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม.....	73
บทที่ 4 มาตรการจัดการปัญหาขยะพลาสติกต่างประเทศ.....	77
4.1 มาตรการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม (Charge) ของสหราชอาณาจักร.....	77
4.1.1 สถานการณ์ขยะพลาสติกในสหราชอาณาจักร.....	78
4.1.2 มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (Charge).....	79

4.1.2.1 The Single Use Carrier Bags Charges Order 2015	80
4.1.2.2 The Single Use Carrier Bags Charges Order 2021 (10P).....	81
4.1.2.3 ผลกระทบหลังจากการใช้มาตรการจัดเก็บค่าธรรมเนียม	85
4.1.3 มาตรการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติก (Plastic Packaging Tax) เพื่อสนับสนุนให้ผู้ผลิต และผู้นำเข้าเลือกใช้วัสดุดีกรีไซเคิลในการผลิตสินค้า.....	85
4.2 มาตรการห้ามใช้ (Ban) ของประเทศนิวซีแลนด์	88
4.2.1 สถานการณ์ขยะพลาสติกของประเทศนิวซีแลนด์.....	89
4.2.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการปัญหาขยะพลาสติก.....	90
4.2.2.1 ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรการ	93
4.2.2.2 ประเภทของพลาสติกที่ห้ามใช้ (Ban)	94
4.2.2.3 ประเภทของถุงพลาสติกที่ได้รับยกเว้นการห้ามใช้	95
4.2.2.4 บทลงโทษของมาตรการ	96
4.2.3 ผลกระทบหลังจากการใช้มาตรการห้ามใช้.....	96
บทที่ 5 แนวทางการปรับใช้มาตรการทางภาษีอากร และมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีอากรเพื่อจัดการ ปัญหาขยะพลาสติก และพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพในประเทศไทย.....	99
5.1 ปัญหามาตรการจัดการปัญหาขยะพลาสติกในประเทศไทย.....	99
5.1.1 ปัญหาการกำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ	100
5.1.2 ปัญหามาตรการเชิงนโยบายในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก	101
5.1.3 ปัญหาแนวทางการจัดการของรัฐ Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561- 2573.....	103
5.2 ปัญหามาตรการส่งเสริมการลงทุนและมาตรการส่งเสริมทางภาษีอากรสำหรับพลาสติกที่ย่อย สลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics).....	104
5.2.1 ปัญหามาตรการส่งเสริมการผลิตและใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) ขัดกับมาตรการที่มีประสิทธิภาพที่ประเทศส่วนใหญ่ถือปฏิบัติ	105

5.2.2 ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานในการกำจัดขยะจากพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics).....	106
5.2.3 ปัญหามาตรการส่งเสริมพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) สร้างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ	108
5.2.4 ปัญหาผู้บริโภคเข้าใจผิดในคุณสมบัติของพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ.....	109
5.2.5 ปัญหาความคุ้มค่าของงบประมาณภาครัฐในการสนับสนุนพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics).....	110
5.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	110
5.3.1 การปรับใช้มาตรการการเก็บค่าธรรมเนียม (Charge) ณ จุดขาย	111
5.3.2 การปรับใช้มาตรการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติก (Plastic Packaging Tax) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ใช้วัสดุรีไซเคิล	112
5.3.3 บทวิเคราะห์เมื่อมีการปรับใช้มาตรการห้ามใช้ (Ban).....	115
5.3.4 การใช้มาตรการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) ร่วมกับการห้ามใช้ (Ban). 117	
5.3.5 การใช้มาตรการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติก (Plastic Packaging Tax) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ใช้วัสดุรีไซเคิลร่วมกับมาตรการห้ามใช้ (Ban).....	118
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	120
6.1 บทสรุป.....	120
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	122
รายการอ้างอิง	125
ประวัติผู้เขียนเอกัตศึกษา	134

สารบัญตาราง

ตารางที่	ชื่อตาราง	หน้า
1	ประเทศที่ใช้มาตรการการห้ามใช้ (Ban) ของแต่ละประเทศ.....	21
2	ประเทศที่ใช้มาตรการการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge).....	24
3	ประเทศที่ใช้มาตรการการเชิงผสมผสาน.....	27
4	สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร.....	65
5	ระดับสิทธิประโยชน์ของการส่งเสริมการลงทุน.....	69
6	ประเภทเงินลงทุนหรือค่าใช้จ่ายที่สามารถหักค่าใช้จ่ายได้เพิ่มขึ้น.....	70
7	สิทธิและประโยชน์เพิ่มเติมเพื่อกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค.....	71
8	สิทธิและประโยชน์เพิ่มเติมเพื่อพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรม.....	73
9	แสดงอัตราบทลงโทษปรับผู้ฝ่าฝืนมาตรการเก็บภาษี ณ จุดขาย.....	84
10	มาตรการการเก็บค่าธรรมเนียม (Charge) ณ จุดขายของสหราชอาณาจักรมา ปรับใช้ในประเทศไทย.....	111
11	มาตรการส่งเสริมในเชิงลงโทษของสหราชอาณาจักร.....	112
12	มาตรการห้ามใช้ (Ban) ของประเทศนิวซีแลนด์มาใช้กับประเทศไทย.....	115
13	มาตรการส่งเสริมร่วมกับมาตรการห้ามใช้ (Ban).....	119

สารบัญรูปร่าง

ภาพที่	ชื่อภาพ	หน้า
1	สัญลักษณ์หมายเลขกำกับพลาสติกรีไซเคิล.....	9
2	การจำแนกประเภทและคุณสมบัติการย่อยสลายของพลาสติกชีวภาพ.....	11
3	ปริมาณขยะพลาสติกที่ปล่อยสู่มหาสมุทรในปี 2019.....	16
4	ฉลากที่ติดกับถังขยะเพื่อแยกประเภท.....	18

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันปัญหาขยะพลาสติกเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย แต่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของโลกด้วย เนื่องจากการเติบโตของชุมชนเมืองการเติบโตทางเศรษฐกิจจึงส่งผลให้มีผลิตภัณฑ์พลาสติกหลากหลายชนิดที่ผลิตขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค อีกทั้งพลาสติกเป็นวัสดุสังเคราะห์ที่มีต้นทุนต่ำ และสามารถนำมาใช้งานได้หลายรูปแบบ ทำให้ผลิตภัณฑ์พลาสติกเป็นสิ่งที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในชีวิตประจำวันของมนุษย์อย่างมาก เช่น ถุงพลาสติก บรรจุภัณฑ์ใส่อาหาร ซ้อนซั่มพลาสติก หลอดพลาสติก แก้วพลาสติก และบรรจุภัณฑ์ชนิดต่าง ๆ ที่ล้วนแล้วแต่เป็นผลิตภัณฑ์พลาสติกแบบที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Single Use Plastic) ส่งผลให้เกิดปัญหาขยะพลาสติกที่ตกค้างอยู่ในสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมากจากพฤติกรรมผู้บริโภค พฤติกรรมการทิ้งขยะ และระบบการจัดการขยะพลาสติกของประเทศไทยที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการจัดการ ประกอบกับปัจจุบันพฤติกรรมของผู้บริโภคเปลี่ยนไป มีการสั่งอาหารผ่านแอปพลิเคชัน บนสมาร์ตโฟนมากขึ้น ไม่จำเป็นต้องเดินทางไปรับประทานเองที่ร้านอาหาร ทำให้เกิดการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกมากขึ้นโดยเฉพาะบรรจุภัณฑ์พลาสติก เช่น ถุงพลาสติกหิ้ว กล่องพลาสติกใส่อาหาร ซองเครื่องปรุงรส และอุปกรณ์ในการรับประทานอาหาร โดยช่วงเดือนมกราคม – มีนาคม 2563 มีการประมาณการขยะพลาสติกในประเทศไทยเพิ่มขึ้นร้อยละ 15 จากปริมาณ 5,500 ตันต่อวัน เป็น 6,300 ตันต่อวัน และเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับระหว่างปริมาณขยะเฉพาะกรุงเทพมหานคร ในช่วงเดือนเมษายน 2562 มีปริมาณขยะต่อวัน 2,115 ตัน และเดือนเมษายน 2563 มีปริมาณขยะต่อวันถึง 3,432 ตัน คิดเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 62¹

สอดคล้องกับข้อมูลการรายงานของกรมควบคุมมลพิษในปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยมีขยะพลาสติกเกิดขึ้นเฉลี่ยปีละ 2 ล้านตัน นำกลับไปใช้ประโยชน์ได้เพียง 0.5 ล้านตัน และอีก 1.5 ล้านตัน ส่วนที่เหลือกำจัดไม่หมดจะตกค้างอยู่ในสิ่งแวดล้อม² จากที่พลาสติกเป็นวัสดุที่ย่อยสลายได้ยาก และ

¹ กรมควบคุมมลพิษ, รายงานประจำปี 2563 กองจัดการกากของเสียและสารอันตราย [ออนไลน์], 4 สิงหาคม 2564. แหล่งที่มา <https://www.pcd.go.th/publication/14113/>

² ไทยรัฐออนไลน์, กรมควบคุมมลพิษแฉขยะมูลฝอยเพิ่มขึ้นถึง 28.7 ล้านตัน. [ออนไลน์], 15 มกราคม 2563. แหล่งที่มา <https://www.thairath.co.th/news/local/1747693>

ใช้เวลานาน ประมาณ 450 – 1,000 ปี พลาสติกเหล่านี้ส่วนใหญ่มักถูกนำมาใช้เพียงครั้งเดียว จึงก่อให้เกิด ปัญหาการในการจัดการกับขยะพลาสติกที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางบก ทางทะเล กระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของสิ่งมีชีวิตในธรรมชาติ และปัญหาการปนเปื้อนไมโครพลาสติกในห่วงโซ่อาหารอีกด้วย³ ยกตัวอย่างเช่น เดือนมีนาคม พ.ศ. 2562 นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของฟิลิปปินส์ได้พบขยะพลาสติกมากถึง 40 กิโลกรัมในท้องของวาฬคูเวียร์เพศผู้ที่มาเกยตื้นที่ชายฝั่งประเทศฟิลิปปินส์ โดยพบว่ามีถุงพลาสติกจากร้านสะดวกซื้อ ถุงพลาสติกที่ใช้ใส่ข้าวสารจำนวนมาก⁴ ในประเทศไทยก็พบขยะพลาสติกในลูกพะยูน โดยกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งรายงานถึงสาเหตุการเสียชีวิตของลูกพะยูน เนื่องจากมีเศษถุงพลาสติกถึง 8 ชิ้น อุดตันในลำไส้ เกิดการติดเชื้อในกระแสโลหิต⁵ จากเหตุการณ์ที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นถึงผลกระทบของปัญหาขยะพลาสติกต่อสิ่งมีชีวิต กระทบต่อระบบนิเวศอย่างมาก

ทั้งนี้ทางภาครัฐได้มีการกำหนด กรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561 – 2580 (Sustainable Development Goals: SDGs) เพื่อสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดี ลดมลพิษ ลดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและระบบนิเวศ จัดระบบอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ นำไปสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบกับผลการประชุมขยะทะเลระดับอาเซียน เรื่อง การลดขยะทะเลในกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN Conference on Reducing Marine Debris in ASEAN Region) ทางรัฐบาลได้ตระหนักถึงความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติกที่ภูมิภาคอาเซียนถือเป็น ภูมิภาคที่ทิ้งขยะพลาสติกลงทะเลมากเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก ทั้งนี้ทางคณะรัฐมนตรีได้จัด (ร่าง) Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561 – 2573 และ (ร่าง) แผนการปฏิบัติการด้านการกำจัดขยะพลาสติก พ.ศ. 2561 – 2565 โดยมีการหันไปให้ความสำคัญด้วยการขอความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

³ สำนักวิชาการ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ขยะพลาสติก ภัยใกล้ตัว [ออนไลน์], กุมภาพันธ์ 2559. แหล่งที่มา https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/feb2559-7.pdf

⁴ โปสทูเดย์, พบขยะพลาสติกในท้องวาฬเกยตื้นที่ฟิลิปปินส์ถึง 40 กก. [ออนไลน์], 19 มีนาคม 2562. แหล่งที่มา <https://www.posttoday.com/world/583728>

⁵ ไทยรัฐออนไลน์, มาเรียมตายสดต ผ่าเจอพลาสติก อุดตันลำไส้ [ออนไลน์], 18 สิงหาคม 2562. แหล่งที่มา <https://www.thairath.co.th/news/local/south/1639971>

ที่เกี่ยวข้อง มาช่วยในการผลักดันการแก้ปัญหาขยะพลาสติก รวมไปถึงส่งเสริมวัตถุดิบทดแทนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น⁶

ในด้านมาตรการทางภาษีอากรที่ภาครัฐให้การส่งเสริม ถือเป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้เป็นเครื่องมือในการจูงใจให้ผู้ประกอบการหันมาผลิตหรือใช้วัตถุดิบที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยมาตรการทางภาษีอากรที่ภาครัฐใช้โดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เพื่อส่งเสริมกิจการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น กิจการผลิตเคมีภัณฑ์หรือพอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหรือผลิตภัณฑ์ขึ้นรูปต่อเนื่องจากการผลิตพอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในโครงการเดียวกัน กิจการที่ผลิตผลิตภัณฑ์จากพอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม กิจการผลิตเคมีภัณฑ์พอลิเมอร์ชนิดพิเศษหรือเคมีภัณฑ์ชนิดพิเศษ และการวิจัยและพัฒนากิจการ Biotechnology เป็นต้น ซึ่งได้มีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีโดยการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนแต่ละประเภท สิทธิประโยชน์ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรที่ใช้ในโครงการผลิต ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบที่ผลิตเพื่อการส่งออก เป็นต้น โดยระยะเวลาการให้สิทธิประโยชน์จะขึ้นอยู่กับแต่ละประเภทกิจการที่ได้รับการส่งเสริมตามเงื่อนไขในบัตรส่งเสริมการลงทุนที่ได้ระบุไว้ อีกทั้งยังมีสิทธิประโยชน์อื่นที่ไม่ใช่ภาษีอากร เช่น ผู้ลงทุนต่างชาติสามารถถือครองอสังหาริมทรัพย์ได้ หรือสามารถนำผู้เชี่ยวชาญต่างชาติเข้ามาทำงานได้ตามเงื่อนไขพิเศษ⁷

แต่อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมการลงทุนกิจการประเภทดังกล่าวในปัจจุบันยังไม่เป็นที่นิยมมากนักเนื่องจากการลงทุนที่ใช้เงินลงทุนที่มีมูลค่าสูง ผลิตภัณฑ์บางส่วนยังอยู่ในระหว่างการวิจัยและพัฒนาการผลิต อีกทั้งกำลังการผลิตในส่วนของพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) นั้นยังมีไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกในประเทศไทย และด้วยกลไกด้านราคาวัตถุดิบมีต้นทุนที่สูงกว่าต้นทุนวัตถุดิบจากการผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกแบบเดิมที่ได้มาจากปิโตรเคมีอยู่มากจึงส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจผลิตของผู้ผลิตและการเลือกใช้ของผู้บริโภค ปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นนั้นยังรวมถึงปัญหาของมาตรการการกำจัดขยะที่มาจากผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ อีกด้วย จึงเห็นสมควรศึกษาและกำหนดให้มีแนวทางใน

⁶ กรมควบคุมมลพิษ, (ร่าง) Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ.2561 – 2573 [ออนไลน์], แหล่งที่มา http://www2.pcd.go.th/Info_serv/File/Plastic%20Roadmap.pdf

⁷ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, หลักเกณฑ์สิทธิประโยชน์ประเภทกิจการที่สามารถขอรับการส่งเสริม [ออนไลน์], แหล่งที่มา https://www.boi.go.th/un/criteria_for_project_approval

การส่งเสริมการลงทุนผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพที่เหมาะสมเพื่อศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้น หาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมรวมทั้งผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนดังกล่าว เพื่อนำเสนอแนวทางจัดการปัญหาขยะพลาสติกในประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของปัญหาขยะจากผลิตภัณฑ์พลาสติก และผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics)
2. เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Single Use Plastic) และผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics)
3. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์มาตรการส่งเสริม มาตรการทางภาษีอากรและมาตรการอื่น ของประเทศไทยว่าเหมาะสมในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกหรือไม่
4. เพื่อศึกษามาตรการทางภาษีอากร และมาตรการอื่นที่ไม่ใช่ภาษีที่มีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก
5. เพื่อศึกษาหาแนวทางเสนามาตรการทางภาษีอากร และมาตรการอื่น ๆ ที่เหมาะสมกับประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับมาตรการการจัดการของประเทศนิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักร

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

มาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ในกิจการผลิตพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) ไม่เหมาะสมต่อการจัดการปัญหาขยะพลาสติก

1.4 ขอบเขตการศึกษา

มุ่งเน้นศึกษาถึงสิทธิประโยชน์จากการส่งเสริมให้ใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ ที่เกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมทางภาษีอากรและมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีอากรเพื่อจัดการปัญหาขยะพลาสติก

โดยจะศึกษามาตรการส่งเสริมการลงทุน มาตราการส่งเสริมทางภาษีสำหรับการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) และมาตรการอื่น ๆ ที่เหมาะสมเพียงพอ และมีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกหรือไม่

เปรียบเทียบข้อดีข้อด้อยในการใช้ คุณสมบัติการย่อยสลาย วิธีการกำจัดหรือนำกลับมาใช้ใหม่ของพลาสติกทั่วไปกับพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ รวมไปถึงศึกษาเปรียบเทียบเครื่องมือวิธีการที่นิยมใช้จัดการปัญหาขยะพลาสติกที่ได้ประสิทธิภาพทั้งการเก็บภาษี การส่งเสริม การห้ามใช้ และการใช้มาตรดังกล่าวผสมผสานกัน

ศึกษาถึงหลักการสิ่งแวดล้อม แนวทางจัดการปัญหาขยะพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งโดยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ วิธีการจัดการปัญหาขยะพลาสติกที่มีประสิทธิภาพของประเทศนิวซีแลนด์ที่ใช้วิธีการห้ามใช้ (Ban) และสหราชอาณาจักรที่ใช้วิธีการเก็บภาษี (Charge) เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาขยะพลาสติกที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

ในการจัดทำเอกัตศึกษาเล่มนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพโดยเน้นวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งจะศึกษามาตราการส่งเสริมพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) ในประเทศไทย กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หลักการแนวคิดและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก แนวทางมาตรการในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกที่มีประสิทธิภาพของประเทศนิวซีแลนด์และสหราชอาณาจักร บทความ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อศึกษาข้อมูลและนำมาวิเคราะห์หามาตรการที่เหมาะสม

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะสำคัญ ข้อดีข้อด้อย ของการจัดการทั้งวงจรชีวิตของพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics)
2. ทำให้เข้าใจหลักเกณฑ์ แนวคิด มาตรการทางภาษีอากร และนโยบายส่งเสริมการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาขยะพลาสติกในประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมของผลิตภัณฑ์พลาสติก และพลาสติกที่สามารถย่อยสลายได้ทางชีวภาพ

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการจัดการปัญหาขยะพลาสติก เครื่องมือในการจัดการปัญหาที่มีประสิทธิภาพ และแนวทางการจัดการปัญหาขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ
5. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ประสิทธิภาพของการใช้เครื่องมือในการจัดการปัญหาในรูปแบบต่าง ๆ ของประเทศนิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักร
6. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพที่เหมาะสมในการประยุกต์ใช้กับประเทศไทย
7. ทำให้คนทั่วไปหันมาให้ความสำคัญกับปัญหาขยะพลาสติก และขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ

บทที่ 2

หลักการกำหนดมาตรการกฎหมายเพื่อจัดการปัญหาขยะพลาสติก

ปัญหาขยะพลาสติกเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมายาวนานจากพฤติกรรมการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกต่าง ๆ ของมนุษย์ ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นวงกว้างรวมถึงส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์จากการปนเปื้อนไมโครพลาสติกในห่วงโซ่อาหาร นานประเทศจึงเกิดความร่วมมือกันเพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยทำความตกลงร่วมมือกันในการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ออกเป็นกฎบัตรต่าง ๆ ที่เป็นหลักการแนวทางให้นานาประเทศนำไปยึดถือปฏิบัติ โดยการนำหลักสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในประเทศเพื่อเป็นหน้าที่ของรัฐในการออกกฎระเบียบมาเพื่อดูแลรักษาฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมจากพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งกลไกในการออกมาตรการเพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นมีแนวทางแตกต่างกันออกไป มาตรการทางภาษีอากรถือเป็นมาตรการหนึ่งที่เป็นกลไกในการบังคับใช้กฎหมายตามหลักการสิ่งแวดล้อม โดยรัฐนำมาใช้เพื่อลงโทษรวมไปถึงสนับสนุนในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ภาษีอากรจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับรัฐเพื่อนำมาจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม

2.1 ประเภทของพลาสติก

ปัจจุบันพลาสติกมีหลายประเภทให้เลือกใช้ หากแบ่งประเภทจากคุณสมบัติการย่อยสลาย ร้อยละ 99 ในปัจจุบันเป็นพลาสติกทั่วไปที่ใช้เวลาการย่อยสลายยาวนาน 400-1,500 ปี อีกร้อยละ 1 เป็นพลาสติกที่สามารถย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) โดยใช้เวลา 90-180 วัน ในการย่อยสลายในสภาพวะที่เหมาะสม ด้วยพลาสติกทั่วไปที่ใช้ในปัจจุบันใช้ระยะเวลาการย่อยสลายยาวนาน ส่วนที่ถูกกำจัดอย่างไม่ถูกต้องส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงได้มีการคิดค้นพลาสติกที่มีส่วนผสมจากธรรมชาติเรียกว่า พลาสติกชีวภาพ (Bioplastic) พลาสติกชีวภาพนั้นมีทั้งประเภทที่ย่อยสลายได้และไม่สามารถย่อยสลายได้ ประเภทที่ไม่สามารถย่อยสลายได้อาจเป็นผลิตภัณฑ์พลาสติกทั่วไปที่มีส่วนผสมของพลาสติกชีวภาพจึงใช้เวลาในการย่อยสลายยาวนานไม่ต่างจากพลาสติกทั่วไป อีกประเภทหนึ่งมีคุณสมบัติในการย่อยสลายเร็วกว่าพลาสติกชนิดทั่วไป เรียกว่า พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) โดยมีเงื่อนไขการย่อยสลายภายใต้สภาพที่เหมาะสม แต่เนื่องด้วยคุณสมบัติการย่อยสลายนั้นต้องการเงื่อนไขในการย่อยสลายที่จำเป็นต้องใช้การย่อยสลายใน

อุตสาหกรรม (Industrial Composting) ถึงจะย่อยสลายได้อย่างสมบูรณ์ จึงอาจเกิดเป็นอีกปัญหาหนึ่งในการจัดการขยะที่เกิดจากพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพที่ไม่เหมาะสม

2.1.1 พลาสติกชนิดใช้ครั้งเดียวทิ้งทั่วไป

ปัจจุบันผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากพลาสติกมีการใช้อย่างแพร่หลาย โดยความต้องการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกในรูปแบบต่าง ๆ มีจำนวนมหาศาล ตามรายงานของ Plastics Europe Association of Plastics Manufacturers ในปี 2018 มีถึง 359 ล้านตัน และปี 2019 จำนวน 368 ล้านตัน อัตราความต้องการใช้พลาสติกมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในทุก ๆ ปี⁸

ประเภทพลาสติกที่แบ่งตามความต้องการในปัจจุบันมี ดังนี้

- 1.) บรรจุภัณฑ์ (Packaging)
- 2.) วัสดุอุปกรณ์สำหรับการก่อสร้าง (Building & Construction)
- 3.) อุตสาหกรรมชิ้นส่วนยานยนต์ (Automotive)
- 4.) อุปกรณ์ไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์ (Electrical & Electronic)
- 5.) ของใช้ในครัวเรือน สันทนาการ และอุปกรณ์กีฬา (Household, Leisure & Sports)
- 6.) อุปกรณ์สำหรับการเกษตร (Agriculture)
- 7.) ผลิตภัณฑ์อื่น ๆ รวมถึงเครื่องใช้ เครื่องจักร เฟอร์นิเจอร์ อุปกรณ์ทางการแพทย์ เป็นต้น (Others)⁹

บรรจุภัณฑ์พลาสติกมีความต้องการมากที่สุดถึงร้อยละ 39.6 บรรจุภัณฑ์ส่วนนี้จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสูงที่สุดเนื่องจากส่วนใหญ่เป็นพลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Single use Plastic) มีขนาดเล็กจึงมีโอกาสดักค้างในสิ่งแวดล้อมสูง เช่น ขวดน้ำดื่ม ขวดน้ำอัดลม ฝาขวดน้ำ หลอดน้ำดื่ม ถังพลาสติก ฟิล์มมถนอมอาหาร พลาสติกห่อหุ้มสินค้า ขวดบรรจุสารเคมีชนิดต่าง ๆ

⁸ Plastics Europe Association of Plastics Manufacturers, **Plastics – The Facts 2020** [online], Source https://www.plasticseurope.org/application/files/5716/0752/4286/AF_Plastics_the_facts-WEB-2020-ING_FINAL.pdf

⁹ Ibid,

เป็นต้น รองลงมา คือ พลาสติกที่ใช้ในการก่อสร้าง (Building & Construction) ร้อยละ 20.4 ตามด้วยชิ้นส่วนพลาสติกในอุตสาหกรรมยานยนต์ (Automotive) ร้อยละ 9.6¹⁰



ภาพที่ 1 สัญลักษณ์หมายเลขกำกับพลาสติกรีไซเคิล¹¹

ประเภทพลาสติกที่ใช้กันมากในปัจจุบันมี 7 ประเภท ส่วนหนึ่งมีคุณสมบัติที่สามารถนำมารีไซเคิล (Recycle) จึงทำการแบ่งสัญลักษณ์ออกเป็น 7 ประเภทเพื่อให้สะดวกต่อการคัดแยก นำไปรีไซเคิล หรือนำจัดการในวิธีที่เหมาะสมตามประเภทของพลาสติก ได้แก่

1.) โพลีเอทิลีนเทเรพทาเลต (Poly (Ethylene terephthalate), PET)

โพลีเอทิลีนเทเรพทาเลต มีคุณสมบัติที่สามารถทนแรงกระแทก มีความใส ไม่เปราะแตกง่าย ส่วนใหญ่พลาสติกชนิดนี้จะใช้ทำขวดน้ำดื่ม น้ำมันพืช สามารถทำเป็นขวดน้ำอัดลมเนื่องจากมีคุณสมบัติป้องกันก๊าซซึมผ่านได้ดี พลาสติกชนิดนี้สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) โดยปั่นเป็นเส้นใยในการผลิตสิ่งทอ เช่น เสื้อกันหนาว พรม หรือเสื่อเล่นสกี¹² อีกทั้งยังสามารถมาแปรใช้ใหม่ (Recycle) โดยการผ่านกระบวนการที่เหมาะสมแล้วนำกลับมาขึ้นรูปเป็นขวดน้ำดื่ม PET เหมือนเดิม¹³

2.) โพลีเอทิลีนความหนาแน่นสูง (High Density Polyethylene, HDPE)

โพลีเอทิลีนความหนาแน่นสูง มีลักษณะขุ่นกว่าพลาสติกชนิดโพลีเอทิลีนเทเรพทาเลต (PET) ราคาถูกกว่า ขึ้นรูปได้ง่าย ทนสารเคมีได้จึงนิยมใช้ผลิตเป็นบรรจุภัณฑ์สำหรับใส่น้ำยาทำความสะอาด แชมพูสระผม ถังหิ้ว อีกทั้งยังมีลักษณะแข็งแต่สามารถยืดหยุ่นได้มาก ไม่แตกหักง่าย ส่วนใหญ่เมื่อผลิตจะเติมสีส่นลงไปในบรรจุภัณฑ์เพื่อความสวยงาม แต่ถ้านำพลาสติกชนิดนี้ไปทำเป็นขวด

¹⁰ Ibid,

¹¹ Eartheasy, **Plastics by the Number** [online], May 2, 2012. Source <https://learn.eartheasy.com/articles/plastics-by-the-numbers/>

¹² ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ, **ประเภทและการใช้งาน**[ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.mtec.or.th/bio-plastic/what-is-plastic/whatisplastics.html>

¹³ Eartheasy, **Plastics by the Number**,

น้ำดื่มก็จะมีคุณสมบัติที่มากกว่าโพลีเอทิลีนเทเรพทาเลต (PET) และยังสามารถนำมารีไซเคิลผ่านกระบวนการความร้อนหลอมเป็นวัตถุดิบเพื่อผลิตขวดน้ำยาซักผ้า น้ำยาปรับผ้านุ่ม ขวดนม หรือทำวัสดุที่มีความแข็งแรงอย่างเช่น ม้านั่งในสวน เป็นต้น

3.) โพลีไวนิลคลอไรด์ (Poly (Vinyl Chloride), PVC)

โพลีไวนิลคลอไรด์ มีลักษณะเป็นพลาสติกแข็ง มีคุณสมบัติหลากหลายสามารถใช้ทำท่อน้ำประปา อุปกรณ์ก่อสร้าง ประตู กรอบหน้าต่าง หลอดพลาสติกแบบแข็ง แผ่นกระเบื้องยาง ผนังเทียม สามารถทำให้อ่อนตัวลงด้วยการเติมสารไซเซอริ์ใช้ทำยางใส่ผลิตเป็นฟิล์มถนอมอาหาร PVC บางชนิดสามารถนำกลับมารีไซเคิลใหม่เพื่อผลิตท่อประปา กรวยจราจร เฟอร์นิเจอร์ เป็นต้น¹⁴ PVC ถูกขนานนามว่าเป็น “พลาสติกพิษ” เนื่องจากมีสารพิษจำนวนมากเป็นส่วนประกอบ และไม่ควรมานำมาแปรใช้ใหม่ (Recycle) เพื่อใช้กับอาหารหรือของสำหรับเด็ก¹⁵

4.) โพลีเอทิลีนความหนาแน่นต่ำ (Low Density Polyethylene, LDPE)

โพลีเอทิลีนความหนาแน่นต่ำ เป็นพลาสติกที่นิ่ม มีความยืดหยุ่นสูง ใส นิยมใช้ผลิตถุงพลาสติกแบบใส ถุงขนมปัง ถุงหิ้วสำหรับใส่อาหาร สามารถรีไซเคิลและนำกลับมาผลิตเป็นถุงหิ้ว แต่เมื่อนำวัตถุดิบที่ผ่านการรีไซเคิลมาหลอมใหม่จะเสียคุณสมบัติยืดหยุ่น และความใสไปบางส่วน จึงนิยมมาใช้ทำถุงขยะสีดำ หรือขึ้นรูปเป็นถังขยะ เป็นต้น

5.) โพลีโพรพิลีน (Polypropylene, PP)

โพลีโพรพิลีน เป็นพลาสติกที่มีความแข็งแรง สามารถทนต่อแรงกระแทกได้ดี ทนสารเคมี ทนความร้อน ด้วยคุณสมบัติดังกล่าวพลาสติกชนิดนี้จึงนิยมนำมาทำเป็น ถัง กะป๋อ ขาม กระบอกสำหรับใส่น้ำ และยังสามารถรีไซเคิลนำมาใช้ใหม่ได้ โดยนิยมผลิตเป็นกล่องเบตเตอรีรถยนต์ ชิ้นส่วนอุปกรณ์รถยนต์ เป็นต้น

6.) โพลีสไตรีน (Polystyrene, PS)

โพลีสไตรีน เป็นพลาสติกที่มีความแข็งแรง แต่เปราะแตกได้ง่าย ราคาถูก พลาสติกชนิดนี้ไม่นิยมมาทำขวดแชมพู หรือขวดน้ำดื่ม เนื่องจากเปราะแตกง่ายเวลาตกหล่น จึงนิยมนำมาใช้สำหรับบรรจุของใช้ กล่องหมูแผ่น กล่องเทปเพลง กระปุกคุกกี้ เป็นต้น

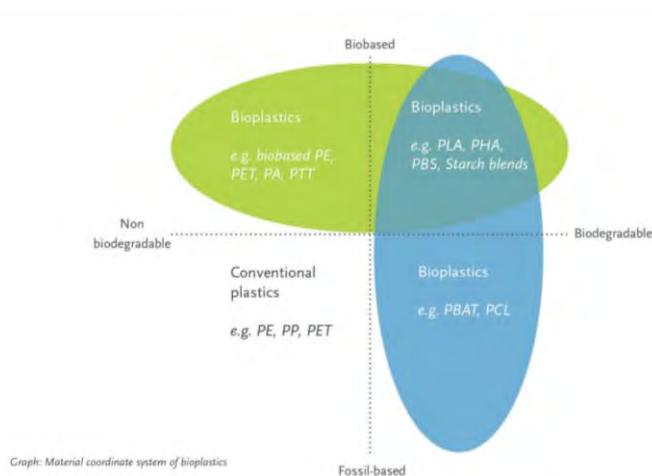
¹⁴ ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ, ประเภทและการใช้งาน,

¹⁵ Eartheasy, Plastics by the Number,

7.) พลาสติกอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ใน 6 ชนิดที่กล่าวมา หรือไม่ทราบว่าเป็นพลาสติกชนิดใด พลาสติกส่วนใหญ่ในปัจจุบันสามารถนำมาหลอมกลับมาใช้ใหม่ได้ การที่มีสัญลักษณ์บ่งบอกว่าเป็นพลาสติกชนิดใดเพื่อให้สะดวกต่อการคัดแยก ส่วนพลาสติกชนิดที่ 7 จะมีสัญลักษณ์บ่งบอกและอักษรภาษาอังกฤษเพื่อบ่งบอกว่าเป็นพลาสติกชนิดใด เช่น วัสดุนั้นทำจากโพลีคาร์บอนเนต จะระบุสัญลักษณ์ PC ไว้ตำแหน่งใกล้เคียงกับสัญลักษณ์ของพลาสติกกลุ่มที่ 7 เป็นต้น¹⁶

2.1.2 พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics)

พลาสติกชีวภาพ (Bioplastics) คือ พลาสติกที่มีวัตถุดิบพื้นฐานในการผลิตมาจากมวลชีวภาพที่สามารถสร้างทดแทนใหม่ได้ (Renewable Resources) เช่น อ้อย ข้าวโพด มันสำปะหลัง (Biobased) โดยพลาสติกที่ผลิตออกมานั้นจะมีคุณสมบัติย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradability) หรือไม่สามารถย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Non-Biodegradable) ก็ได้



ภาพที่ 2 การจำแนกประเภทและคุณสมบัติการย่อยสลายของพลาสติกชีวภาพ¹⁷

จากภาพที่ 2 แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของแต่ละประเภทของพลาสติกชีวภาพ และคุณสมบัติในการย่อยสลายทางชีวภาพ (Biodegradability) เช่น พลาสติกชีวภาพชนิด PE PET PA และ PTT เป็นพลาสติกชีวภาพที่ผลิตมาจากมวลชีวภาพ (Biobased) แต่ไม่สามารถย่อยสลายได้ ส่วน

¹⁶ ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ, ประเภทและการใช้งาน,

¹⁷ European Bioplastics, **What are Bioplastics?** [online], Source https://docs.european-bioplastics.org/2016/publications/fs/EUBP_fs_what_are_bioplastics.pdf

พลาสติกชนิด PLA, PHA, PBS และ Starch blends ผลิตมาจากมวลชีวภาพเหมือนกันแต่มีคุณสมบัติที่สามารถย่อยสลายได้ทางชีวภาพ

พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) คือ พลาสติกที่ย่อยสลายโดยอาศัยกระบวนการทำงานของจุลินทรีย์ธรรมชาติ น้ำ คาร์บอนไดออกไซด์หรือมีเทน และชีวมวล ถ้าจะเกิดการย่อยสลายอย่างสมบูรณ์ต้องอยู่ในสภาวะที่เหมาะสม ความร้อน ความชื้นและจุลินทรีย์¹⁸

ASTM นิยามพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพว่า “พลาสติกที่มาจากคาร์บอนอินทรีย์ทั้งหมด สามารถเปลี่ยนไปเป็นสารชีวมวล น้ำ คาร์บอนไดออกไซด์ และมีเทนผ่านการกระบวนการกระทำของจุลินทรีย์ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เช่น แบคทีเรีย เชื้อรา ในระยะเวลาที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของวิธีการกำจัด”¹⁹

DIN FNK 103.2 นิยามพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพว่า “วัสดุพลาสติกจะได้ชื่อว่าเป็นพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพก็ต่อเมื่อสารประกอบอินทรีย์ทั้งหมดถูกย่อยสลายอย่างสมบูรณ์โดยจุลินทรีย์ที่มีอยู่ในสภาพแวดล้อม และมีอัตราการย่อยสลายอยู่ภายใต้ข้อกำหนดในการทดสอบตามมาตรฐาน”²⁰

พลาสติกย่อยสลายได้ทางชีวภาพโดยการหมักแบบใช้ออกซิเจน (Compostable plastic) หมายถึง “พลาสติกที่สามารถสลายตัวเป็นแร่ธาตุและสารประกอบในธรรมชาติ เช่น คาร์บอนไดออกไซด์ น้ำ และชีวมวล พลาสติกชนิดนี้สามารถสลายตัวทางชีวภาพในสภาวะควบคุมที่เหมาะสมในการหมักปุ๋ยระดับอุตสาหกรรมหรือเครื่องหมักปุ๋ยจากเศษอินทรีย์ที่เป็นการหมักแบบใช้ออกซิเจน”²¹

¹⁸ Plastics Europe Association of Plastics Manufacturers, **Biodegradable Plastics** [online], Source <https://www.plasticseurope.org/en/about-plastics/what-are-plastics/large-family/biodegradable-plastics>

¹⁹ The California Organics Recycling Council, **Compostable Plastics 101** [online], Source https://cdn.ymaws.com/uscc.site-ym.com/resource/resmgr/images/Compostable_Plastics_101_Pap.pdf

²⁰ ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ, พลาสติกย่อยสลายได้ทางชีวภาพ [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.mtec.or.th/bio-plastic/plastics-degradation/biodegradable-plastic.html>

²¹ Chula Zero Waste, **ข้อเท็จจริง “พลาสติกย่อยสลายได้ในสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติ” (Environment Degradable Plastics: EDP)** [ออนไลน์], แหล่งที่มา **ข้อเท็จจริง “พลาสติกย่อยสลายได้ในสภาวะแวดล้อมธรรมชาติ” (Environmentally Degradable Plastics: EDP) | chulazerowaste**

พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) กับ พลาสติกย่อยสลายได้ทางชีวภาพโดยการหมักแบบใช้ออกซิเจน (Compostable plastics) มีความแตกต่างกัน คือ พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพไม่ได้นิยามเงื่อนไขของเวลาที่ใช้ในการย่อยสลายมาเกี่ยวข้อง จึงครอบคลุมพลาสติกจำนวนมากที่อาจใช้ระยะเวลาในการย่อยสลายที่ไม่จำกัด แต่พลาสติกย่อยสลายได้ทางชีวภาพโดยการหมักแบบใช้ออกซิเจนนั้นได้กำหนดระยะเวลาในการย่อยสลายไว้ เช่น ย่อยสลายไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ในระยะเวลาไม่เกิน 180 วัน เป็นต้น²²

2.1.2.1 ประเภทของพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ

พลาสติกชีวภาพสามารถแบ่งได้ 2 กลุ่ม โดยแบ่งจากพลาสติกที่สังเคราะห์จากปิโตรเคมี (Petrobased) และพลาสติกชีวภาพที่ผลิตจากมวลชีวภาพ (Biobased) พลาสติกที่สังเคราะห์จากปิโตรเคมีนั้นสามารถย่อยสลายได้ทางชีวภาพ เช่น พลาสติกชนิด PBAT และกลุ่มพลาสติกชีวภาพที่ผลิตจากชีวมวลที่ได้จากวัตถุดิบจากธรรมชาติ โดยพลาสติกชีวภาพทั้ง 2 กลุ่ม ที่กล่าวมานี้สามารถย่อยสลายทางชีวภาพ

1.) กลุ่มพลาสติกชีวภาพที่ผลิตจากมวลชีวภาพ

พลาสติกชีวภาพที่ผลิตจากมวลชีวภาพมี 5 ชนิด ได้แก่ พอลิแซ็กคาไรด์ ไคตินและไคโตซาน พอลิเปปไทด์ธรรมชาติ พอลิแลคติกแอซิด (Poly(lactic acid) : PLA) และพอลิเมอร์จากจุลินทรีย์ โดยพลาสติกจากมวลชีวภาพส่วนใหญ่ที่ใช้กันในปัจจุบัน คือ พอลิแลคติกแอซิด (Poly(lactic acid) : PLA) เป็นวัตถุดิบที่หาได้จากทรัพยากรหมุนเวียน (Renewable Resource) ที่สามารถเกิดขึ้นได้ใหม่ โดยมอนอเมอร์ของ PLA คือ กรดแลคติก (Lactic acid) ซึ่งมีไอโซเมอร์สองรูปแบบ ได้แก่ ดี-ไอโซเมอร์ และแอล-ไอโซเมอร์ ซึ่งเป็นเอนันซีโอเมอร์ (Enantiomer) โดยการผลิต PLA จากการหมักจากวัตถุดิบทางธรรมชาติเริ่มต้นกระบวนการจากการบดหรือม่พืชนั้นให้เป็นแป้งละเอียด จากนั้นย่อยแป้งให้เป็นน้ำตาล และนำไปหมัก (Fermentation) ด้วยจุลินทรีย์เกิดเป็นกรดแลคติก (Lactic acid) ซึ่งคล้ายกับการหมักเบียร์ นำกรดนั้นมาผ่านกระบวนการทางเคมีเพื่อเปลี่ยนโครงสร้างทางเคมี

²² เรื่องเดียวกัน,

หลังจากนั้นนำมากลั่นในระบบสุญญากาศเพื่อเปลี่ยนโครงสร้างของพอลิเมอร์จนได้พอลิแลคติกแอซิด หรือ PLA²³

2.) กลุ่มพลาสติกที่สังเคราะห์จากปิโตรเคมี

พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพที่สังเคราะห์มาจากอุตสาหกรรมปิโตรเคมีแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มที่สร้างเป็นโซ่สายตรง เช่น Poly(butylenes succinate) PBS และกลุ่มที่มีโครงสร้างเป็นแอโรมาติก ได้แก่ Poly(Butylene adipate-co-terephthalate) PBAT²⁴

จากการแบ่งประเภทพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ โดยแบ่งจากประเภทวัตถุดิบที่นำมาผลิตทั้ง พลาสติกที่ได้มาจากธรรมชาติที่สามารถสร้างทดแทนใหม่ได้ (Renewable resources) หรือไม่ว่าจะเป็นพลาสติกที่สังเคราะห์มาจากปิโตรเคมีล้วนแต่มีคุณสมบัติย่อยสลายที่ใกล้เคียงกัน แบ่งแยกได้หลากหลายประเภทขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการนำมาใช้

2.1.2.2 ปัจจัยในการย่อยสลายทางชีวภาพ

ปัจจัยในการย่อยสลายทางชีวภาพเป็นปัจจัยสำคัญในการย่อยสลายของพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ เนื่องจากหากปัจจัยที่สำคัญในการย่อยสลายไม่ครบถ้วน พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพนั้นจะไม่สามารถย่อยสลายได้อย่างสมบูรณ์ โดยมีปัจจัยที่สำคัญ ดังนี้

1.) อุณหภูมิ

อุณหภูมิส่งผลเสริมกันในการย่อยสลายพลาสติกโดยสามารถแบ่งประเภทของอุณหภูมิในการย่อยสลายของพลาสติกชีวภาพเป็นระบบการย่อยสลายในครัวเรือน (Home Composting) อยู่ที่อุณหภูมิประมาณ 30 องศาเซลเซียส และพื้นที่หมักเชิงอุตสาหกรรม (Industrial Composting) อยู่ที่อุณหภูมิประมาณ 60 องศาเซลเซียส²⁵

²³ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ, รายละเอียดข้อมูลพลาสติกชีวภาพ พอลิแลคติกแอซิด (Poly(Lactic Acid))[ออนไลน์], แหล่งที่มา http://asp.plastics.or.th:8001/files/article_file/20180624235102u.pdf

²⁴ นางสาวชนันท์ชญา บุญมี, “การย่อยสลายได้ทางชีวภาพภายใต้สภาวะไม่ใช้ออกซิเจนและสภาวะที่มีออกซิเจนจำกัด,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 19.

²⁵ สมาคมอุตสาหกรรมพลาสติกชีวภาพไทย, Bioplastics : The Choice of Sustainable Life [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.stou.ac.th/Schools/sst/main/KM/KM%20Post/57/BioPlastic.pdf>

2.) ความชื้น

ความชื้นที่เหมาะสมกับการย่อยสลายของพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพอยู่ที่ 45 ถึง 55 เปอร์เซ็นต์ อุณหภูมิและความชื้นในประเทศเขตร้อนชื้นจะมีประสิทธิภาพในการย่อยสลายได้ดีกว่า

3.) จุลินทรีย์

มีจุลินทรีย์ 2 กลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการย่อยสลายทางชีวภาพ คือ แบคทีเรียและรา การที่จุลินทรีย์เกิดจากการทำงานของเอนไซม์ที่ผลิตออกมาออกเซลล์ เร่งให้พอลิเมอร์แตกหักและเป็นรูโพรงของพลาสติก²⁶

4.) ขนาดของผลิตภัณฑ์

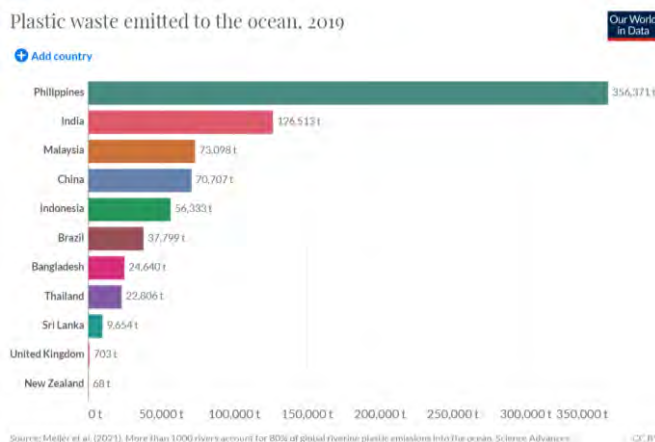
ขนาดของผลิตภัณฑ์นั้นมีผลต่อระยะเวลาการย่อยสลาย ถ้าขนาดของผลิตภัณฑ์มีความหนา มากก็จะใช้ระยะเวลามากขึ้นในการย่อยสลาย

2.1.3 ผลกระทบของขยะพลาสติกทั่วไป

ปัจจุบันปริมาณขยะพลาสติกที่เกิดขึ้นในประเทศไทย 2,120 ตันต่อวันในปี 2562 และเนื่องด้วยสถานการณ์โรคระบาดส่งผลให้มีการใช้พลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวทิ้งมากขึ้น ซึ่งในช่วงเดือนมกราคมถึงเมษายนในปี 2563 มีปริมาณขยะพลาสติกเพิ่มขึ้นเป็น 3,440 ตันต่อวัน²⁷ ขยะเหล่านี้ถูกบางส่วนถูกนำไปแปรใช้ใหม่ (Recycle) บางส่วนถูกนำไปฝังกลบ (Land fill) บางส่วนกำจัดอย่างถูกวิธีและมีส่วนของขยะพลาสติกที่หลุดรอดสู่สิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดปัญหาการปนเปื้อนไมโครพลาสติกในห่วงโซ่อาหาร เกิดสารพิษจากการกำจัดไม่ถูกวิธี เช่น การเผาขยะพลาสติกเพื่อทำลายนั้นก่อให้เกิดสารพิษในชั้นบรรยากาศและภาวะโลกร้อน หรือการเผาพลาสติกประเภท PVC ถ้ามมนุษย์รับสารพิษจากการเผาพลาสติกชนิด PVC เข้าไปนั้นก็ส่งผลกระทบต่อระบบทางเดินหายใจ หอบหืด และยังมีสารก่อมะเร็งอีกด้วย

²⁶ นางสาวชนมณัฐชา บุญมี, “การย่อยสลายได้ทางชีวภาพภายใต้สภาวะไม่ใช้ออกซิเจนและสภาวะที่มีออกซิเจนจำกัด,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 19.

²⁷ Greenpeace, ความท้าทายและวิกฤตมลพิษพลาสติกของประเทศไทย[ออนไลน์], 7 พฤศจิกายน 2020. แหล่งที่มา <https://www.greenpeace.org/thailand/story/18232/plastic-challenge-to-combat-plastic-pollution-in-thailand/>



ภาพที่ 3 ปริมาณขยะพลาสติกที่ปล่อยสู่มหาสมุทรในปี 2019²⁸

จากภาพที่ 3 เป็นสถิติการปล่อยขยะพลาสติกลงในมหาสมุทรในปี 2019 โดยประเทศไทยนั้นเป็นอันดับที่ 8 ของโลกในการปล่อยขยะพลาสติกลงสู่มหาสมุทรมากถึง 22,806 ตัน ในปี 2019 คิดเป็นร้อยละ 2.33 ของปริมาณการปล่อยขยะพลาสติกลงสู่มหาสมุทรทั่วโลก

จากข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องกับขยะพลาสติกนั้น ประเทศไทยเป็นประเทศที่ติดอันดับต้น ๆ เสมอเนื่องจากมาตรการการจัดการทางภาครัฐยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก

2.1.4 ผลกระทบของพลาสติกชีวภาพที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ

พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพในปัจจุบันถือเป็นทางเลือกในการใช้ผลิตภัณฑ์เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมเพราะสามารถย่อยสลายได้ แต่ไม่เชื่อว่าพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพนั้นจะไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผลกระทบที่สำคัญของพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ คือ ความเข้าใจผิดในคุณสมบัติการย่อยสลายที่ต้องการสภาวะแวดล้อมในการย่อยสลายตามเงื่อนไข หรือโครงสร้างพื้นฐานในการรองรับขยะจากพลาสติกที่ย่อยสลายได้ในประเทศไทยยังมีไม่เพียงพอ ปัญหาด้านมาตรฐานผลิตภัณฑ์ที่ไม่ชัดเจน รวมไปถึงการกำจัดพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพที่ไม่เหมาะสมยังสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่ต่างจากพลาสติกชนิดทั่วไป

²⁸ Our World in Data, Plastic Pollution[online], Source <https://ourworldindata.org/plastic-pollution>

1.) ปัญหาด้านมาตรฐานผลิตภัณฑ์

ผลิตภัณฑ์พลาสติกชีวภาพที่เป็นทางเลือกในปัจจุบันมีหลายหลากประเภท ทั้งพลาสติกที่มีส่วนผสมของวัตถุดิบชีวภาพที่ไม่สามารถย่อยสลายได้เองตามธรรมชาติ เช่น BioPak Bio PET หรือประเภทที่สามารถย่อยสลายเองตามธรรมชาติได้ เช่น พลาสติกชีวภาพชนิด PLA PBS ทำให้มีการออกมาตรฐานผลิตภัณฑ์ที่ย่อยสลายได้ในเงื่อนไขต่าง ๆ ขึ้นมา เช่น ASTM 6400-99 EN13432 ISO18455 DIN V 49000 และมาตรฐานอุตสาหกรรมไทย มอก.17088-2555 แต่เนื่องด้วยในประเทศไทยมาตรฐานเหล่านี้มีขึ้นเพื่อป้องกันคุณสมบัติการย่อยสลายของผลิตภัณฑ์โดยมิได้บังคับให้ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ต้องมีมาตรฐานเหล่านี้ติดอยู่บนผลิตภัณฑ์ จึงอาจเกิดปัญหาความเข้าใจผิดในคุณสมบัติการย่อยสลายของผลิตภัณฑ์นั้นและก่อให้เกิดการกำจัดผิดวิธีจนกลายเป็นปัญหาขยะพลาสติกชีวภาพที่ไม่แตกต่างไปจากพลาสติกโดยทั่วไป

2.) คุณสมบัติการย่อยสลายบนบก

พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) มีเงื่อนไขสำคัญที่ต้องการความร้อน อุณหภูมิ เชื้อจุลินทรีย์ที่เหมาะสมในการย่อยสลายและขาดไม่ได้ ตัวอย่างเช่น พลาสติกชีวภาพชนิด PBS เป็นประเภทที่ย่อยสลายได้ในครัวเรือน (Home Compostable) ต้องมีขั้นตอนการย่อยสลายผลิตภัณฑ์ที่อุณหภูมิประมาณ 30 องศาเซลเซียส ถ้าเปรียบเทียบกับพลาสติกชีวภาพชนิด PLA ที่ต้องอุณหภูมิในการย่อยสลายสูงถึง 60 องศาเซลเซียสจึงต้องการการย่อยสลายในอุตสาหกรรม (Industrial Composting) เท่านั้น กล่าวคือ ถ้าใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ชนิด PLA แล้วทิ้งถึงขยะทั่วไป หรือทิ้งไว้ในสิ่งแวดล้อม ผลิตภัณฑ์นั้นจะไม่ย่อยสลายไปและเป็นขยะพลาสติกที่ไม่ย่อยสลายตกค้างในสิ่งแวดล้อมไม่ต่างจากพลาสติกที่ผลิตจากปิโตรเคมี เนื่องจากการย่อยสลายทางชีวภาพนั้นต้องอยู่ในสภาพที่เหมาะสม

3.) คุณสมบัติการย่อยสลายในทะเล

ขยะพลาสติกจำนวนมากไหลลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง รวมไปถึงทะเลทุกปี ด้วยคุณสมบัติการย่อยสลายนั้นไม่สามารถย่อยสลายได้ในน้ำหรือในทะเล เมื่อขยะพลาสติกเหล่านั้นถูกกำจัดไม่ถูกต้องและหลุดรอดสู่ธรรมชาติ ขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพเหล่านั้นก็จะไม่ต่างจากขยะพลาสติกทั่วไป สามารถแตกสลายเป็นไมโครพลาสติกที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตได้ทะเลได้ไม่ต่างจากพลาสติกทั่วไปอีกด้วย

4.) การจัดการกับขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพที่ถูกต้อง

ปัจจุบันในประเทศไทยยังไม่มีแนวทางการจัดการขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) ซึ่งการจัดการนั้นต้องอาศัยการแยกถังขยะเฉพาะสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพเพื่อนำไปกำจัดในวิธีที่ถูกต้องในโรงงานอุตสาหกรรมจึงจะไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เราจะเห็นได้ว่าปัจจุบันประเทศไทยในจังหวัดกรุงเทพมหานครที่เป็นเมืองหลวงก็ยังไม่มีการจัดจุดคัดแยกขวดพลาสติกหรือผลิตภัณฑ์พลาสติก แต่ไม่รวมถึงพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ ดังนั้นขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพในปัจจุบันจะไม่ต่างกับพลาสติกทั่วไปและไม่ถูกกำจัดอย่างถูกต้องในอุตสาหกรรม (Industrial Compostable)



ภาพที่ 4 ฉลากที่ติดกับถังขยะเพื่อแยกประเภท²⁹

5.) สร้างพฤติกรรมการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติก

ในการสนับสนุนให้ใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้เองทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) นั้นส่งผลให้มนุษย์มีพฤติกรรมใช้แล้วทิ้งเพิ่มมากขึ้น สวนทางกับมาตรการที่หลายประเทศทั่วโลกพยายามปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทางเลิกใช้ การใช้ซ้ำหรือนำกลับมาใช้ใหม่โดยการเก็บภาชนะหรือค่าธรรมเนียมในการใช้ แต่การส่งเสริมให้ใช้พลาสติกที่ย่อยสลายเองได้ทางชีวภาพเป็นทางเลือกนั้นเป็นการส่งเสริมให้พฤติกรรมมนุษย์เปลี่ยนไปในทางที่ตรงกันข้าม

6.) ปัญหาความเข้าใจในผลิตภัณฑ์ของผู้บริโภค

เนื่องจากพลาสติกชีวภาพมีหลากหลายชนิดจนทำให้ผู้บริโภคเองสับสนหรือไม่ทราบถึงคุณสมบัติที่แท้จริงของพลาสติกชีวภาพนั้น ทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนนำไปสู่การจัดการเมื่อ

²⁹ Forbes, *Historic U.S. Bill To Clean Up Recycling At The Bin and Save Billions* [online], Source <https://www.forbes.com/sites/natalieparletta/2019/05/23/historic-u-s-bill-to-clean-up-recycling-at-the-bin-and-save-billions/?sh=6c03f8ab55a9>

ใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกชีวภาพเสร็จแล้วที่ผิดวิธีส่งผลให้เกิดปัญหาขยะพลาสติกชีวภาพตกค้างในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ย่อยสลายเพราะไม่ได้นำไปย่อยสลายในสภาวะแวดล้อมที่ถูกต้อง เป็นต้น

2.2 แนวคิดเชิงนโยบายในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก

แนวคิดในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกโดยใช้เครื่องมือในรูปแบบต่าง ๆ ในการจัดการ แต่ละเครื่องมือการจัดการมีประสิทธิภาพแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมในประเทศนั้นในการบังคับใช้กฎหมาย หรือบางประเทศมีอุตสาหกรรมพลาสติกเป็นจำนวนมากจึงทำให้การบังคับใช้มาตรการต้องดูถึงความเหมาะสมของแต่ละประเทศด้วย โดยแนวคิดที่จะกล่าวถึง คือ แนวคิดกำกับควบคุมโดยมาตรการห้ามใช้ (Ban) แนวคิดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) แนวคิดเชิงผสมผสาน รวมไปถึงแนวคิดการส่งเสริมอีกด้วย

2.2.1 แนวคิดกำกับควบคุมโดยการห้ามใช้ (Ban)

แนวทางการกำกับควบคุมโดยการห้ามใช้ (Ban) นั้นส่วนใหญ่จะใช้ในประเทศแถบทวีปแอฟริกา เช่น ประเทศเคนยา ประเทศแอฟริกาใต้ และประเทศแถบทวีปเอเชีย เช่น บังกลาเทศ มองโกเลีย เมียนมาร์ ปากีสถาน เป็นต้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นมาตรการที่บังคับใช้กับร้านค้าปลีกโดยห้ามแจกถุงพลาสติกเมื่อมีการซื้อขายสินค้าโดยอาจกำหนดขนาด หรือความหนาของผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ห้ามใช้ เช่น ประเทศอิตาลีห้ามใช้ถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 100 ไมครอน หรือประเทศนิวซีแลนด์ห้ามใช้ถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 70 ไมครอนในปี 2019 เป็นต้น เนื่องจากการห้ามใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีความบางมากกว่ากำหนดนั้น เป็นการลดขยะพลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Single-use Plastic) และใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีความหนาที่สามารถใช้ซ้ำได้หลายครั้ง (Reusable Plastic Bags) เพื่อลดปริมาณขยะพลาสติก

มาตรการห้ามใช้ (Ban) ยังมีในส่วนของห้ามผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกในประเทศ หรือ มาตรการห้ามนำเข้าร่วมด้วย เช่น ประเทศเคนยาห้ามผลิต ห้ามนำเข้า และห้ามใช้ถุงพลาสติกทุกชนิดโดยไม่จำกัดความหนาขั้นต่ำเอาไว้อีกด้วย โดยผู้ที่ฝ่าฝืนจะมีโทษปรับไม่เกิน 38,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือจำคุกสี่ปี

ความเข้มข้นของมาตรการห้ามใช้ (Ban) ของแต่ละประเทศนั้นแตกต่างกันขึ้นอยู่กับแนวคิดและนโยบายของรัฐบาล โดยหลักจากบังคับใช้มาตรการห้ามใช้นั้นทำให้พฤติกรรมของผู้บริโภคเปลี่ยนไปทันทีเป็นการลดปริมาณการใช้ถุงพลาสติกได้อย่างดี แต่ก็มีผู้บริโภคบางส่วนที่ออกมาต่อต้านมาตรการห้ามใช้ เนื่องจากการห้ามใช้เป็นการออกมาตรการมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ได้รับผลกระทบนั้นก็มีการต่อต้านมาตรการรัฐเช่นเดียวกัน รวมไปถึงปัญหาการลักลอบใช้ถุงพลาสติกประเภทที่มีการห้ามใช้³⁰

ประเทศ	ปี	มาตรการห้ามใช้ (Ban)	ประสิทธิผล
นิวซีแลนด์	2019	ห้ามใช้ (Ban) ถุงพลาสติก ที่มีความหนาน้อยกว่า 70 ไมครอน	ภายหลังรัฐบาลประกาศว่าจะแบนถุงพลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Single-use Plastic) เพียงไม่กี่เดือนประชาชนปรับตัวโดยการนำถุงที่สามารถใช้ซ้ำได้ (Reusable Shopping bags) มาใช้ประมาณร้อยละ 97 ³¹
ฮอนดูรัส	2016	ห้ามใช้ (Ban) ถุงพลาสติกใน Roatán, Utila และ Guanaja	การใช้ถุงพลาสติกลดลงร้อยละ 100 ในRoatán, การใช้ถุงพลาสติกลดลงร้อยละ 80 ในUtila และร้อยละ 50 ใน Guanaja

³⁰ UNEP, UNEP(2 0 1 8) Single-use Plastics a Roadmap for Sustainability[online], http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25496/singleUsePlastic_sustainability.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³¹ Stats NZ, It's in the bag – Kiwis react to banning single-use plastic bags[online], 29 July 2019. Source <https://www.stats.govt.nz/news/its-in-the-bag-kiwis-react-to-banning-single-use-plastic-bags>

ประเทศ	ปี	มาตรการห้ามใช้ (Ban)	ประสิทธิผล
อิตาลี	2011	ห้ามใช้ (Ban) ถุงพลาสติกที่ไม่สามารถย่อยสลายได้ที่มีความหนาน้อยกว่า 100 ไมครอน	ตั้งแต่ปี 2011 ถึงปี 2017 อัตราการบริโภคถุงพลาสติกลดลงมากกว่าร้อยละ 55
เคนยา	2017	ห้ามผลิต ห้ามขาย ห้ามนำเข้าและห้ามใช้ถุงพลาสติกทุกชนิด ผู้ฝ่าฝืนจะมีโทษปรับไม่เกิน 38,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือจำคุกสี่ปี	ผู้ค้าปลีกขนาดเล็กและขนาดใหญ่ขายถุงผ้าที่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำได้แทน ผู้บริโภคค่อย ๆ ปรับตัวโดยไม่ใช่ถุงพลาสติก

ตารางที่ 1 ประเทศที่ใช้มาตรการการห้ามใช้ (Ban) ของแต่ละประเทศ³²

ตารางที่ 1 แสดงให้เห็นถึงประเทศที่มีมาตรการห้ามใช้ (Ban) ในระดับความเข้มข้นของการบังคับใช้ต่าง ๆ ตั้งแต่การห้ามใช้ถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 70 ไมครอนของประเทศนิวซีแลนด์ จนไปถึงมาตรการของประเทศเคนยาที่ห้ามนำเข้า ห้ามผลิต ห้ามใช้ในประเทศ ซึ่งเป็นมาตรการที่เข้มข้นที่สุด และแสดงให้เห็นถึงผลหลังจากการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวอีกด้วย มาตรการการห้ามใช้นั้นถือเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมนุษย์ให้ลดหรือเลิกใช้ถุงพลาสติกที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ข้อดีของแนวคิดมาตรการการห้ามใช้ (Ban) เป็นมาตรการที่มีขั้นตอนการบังคับใช้ไม่ยุ่งยาก เพียงแค่กำหนดขนาด ความหนาหรือชนิดของพลาสติกที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นการปรับพฤติกรรมมนุษย์ในเชิงบังคับห้ามใช้พลาสติกที่กำหนดเด็ดขาดที่มีประสิทธิภาพสูงหากมีการบังคับใช้อย่างเข้มงวด อย่างไรก็ตาม ข้อดีข้อดีข้อดีของแนวคิดมาตรการห้ามใช้ (Ban) จะอยู่ที่ความเข้มงวดในการบังคับใช้ หากมีการบังคับห้ามใช้แต่ภาครัฐไม่บังคับใช้อย่างจริงจัง ก็จะไม่สามารถลดปัญหาขยะพลาสติกได้

³² UNEP, UNEP(2 0 1 8) Single-use Plastics a Roadmap for Sustainability[online], http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25496/singleUsePlastic_sustainability.pdf?sequence=1&isAllowed=y

ข้อด้อยอีกส่วนหนึ่ง คือ การห้ามใช้นั้นหากออกมาตรการที่เข้มงวดมากเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตในประเทศและผู้นำเข้า เนื่องจากพลาสติกที่ผลิตขึ้นมาไม่สามารถขายได้ในประเทศ ดังนั้นรัฐจึงต้องมีระยะเวลาก่อนบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าปรับตัว

แนวคิดในการห้ามใช้ (Ban) เกี่ยวข้องกับเอกัตศึกษาเล่มนี้ในเรื่องของมาตรการกำจัดปัญหาขยะพลาสติกโดยใช้วิธีห้ามใช้ เนื่องจากเป็นหนึ่งในแนวทางการจัดการปัญหาขยะพลาสติกที่หลายประเทศทั่วโลกนิยมใช้ มีกลไกการทำงานของมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการลดปัญหาขยะพลาสติก ข้อดีข้อด้อยของมาตรการ รวมไปถึงศึกษาถึงประสิทธิผลหลังบังคับใช้มาตรการดังกล่าว เพื่อนำมาวิเคราะห์หาข้อสรุปและนำเสนอมาตรการที่เหมาะสมกับประเทศไทย

2.2.2 แนวคิดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) ณ จุดขาย

มาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) นั้นมาจากแนวคิดเรื่องของต้นทุนสิ่งแวดล้อม เมื่อมีการใช้ถุงพลาสติกและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ จึงเกิดต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่ต้องฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม หรือต้นทุนเกี่ยวกับการบริหารจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น ซึ่งต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ยังไม่ได้รวมเข้าไปในราคาของถุงพลาสติก จึงมีแนวคิดในการเก็บภาษีจากผู้บริโภค ซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle) เพื่อให้ราคาถุงพลาสติกที่ใช้นั้นรวมต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมเข้าไปด้วย โดยภาษีที่หรือค่าธรรมเนียมที่เก็บได้นั้นจะนำไปตั้งกองทุนเพื่อสิ่งแวดล้อม (Environment Found) เพื่อฟื้นฟูดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมต่อไป

มาตรการดังกล่าวไม่เพียงแต่เก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมเพื่อไปฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมเพียงอย่างเดียว ยังมุ่งหวังที่จะเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภค (Modify Behavior) ในการลดใช้ถุงพลาสติก ซึ่งจะแตกต่างจากมาตรการห้ามใช้ (Ban) ที่มุ่งหวังจะควบคุมพฤติกรรมผู้บริโภค (Regulate Behavior) มากกว่าการเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภค³³

³³ สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ภาพรวมมาตรการลดขยะพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งในต่างประเทศ [ออนไลน์], 3 พฤษภาคม 2562. แหล่งที่มา <http://www.ej.eric.chula.ac.th/content/6114/151>

ประเทศ	ปี	มาตรการเก็บภาษีหรือ ค่าธรรมเนียม (Charge)	ประสิทธิผล
สหราชอาณาจักร	2015	เก็บภาษีผู้บริโภค 0.05-0.07 ปอนด์ สำหรับร้านค้าที่มี พนักงานมากกว่า 250 คนและ อาสาสมัครสำหรับร้านค้าปลีก ขนาดเล็ก	อัตราการใช้พลาสติกที่ใช้ครั้ง เดียวทิ้ง (Single-use Plastics) ลดลงมากกว่าร้อยละ 85 ภายใน 6 เดือนหลัง บังคับใช้
เบลเยียม	2011	เก็บค่าธรรมเนียมผู้บริโภค	อัตราการบริโภคถุงพลาสติก ลดลงร้อยละ 80 เป็นเวลากว่า 10 ปี
กรีซ	2018	เก็บภาษีผู้บริโภค 0.034-0.04 ยูโร สำหรับพลาสติกที่ไม่ สามารถย่อยสลายได้ที่มีความ หนาน้อยกว่า 50 ไมครอน และ ภาษีจะถูกเก็บเพิ่มขึ้นเป็น 0.07 ยูโร ภายในปี 2019	หลังจากเดือนแรกที่กฎหมาย มีผลบังคับใช้อัตราการบริโภค ถุงพลาสติกชนิดบางลดลงถึง ร้อยละ 75-80 และส่งผลให้ อัตราการขายถุงที่สามารถใช้ ซ้ำได้ (Reusable bags) เพิ่มขึ้น
ไอร์แลนด์	2002	เก็บภาษีผู้บริโภคถุงพลาสติก เริ่มต้นที่ 0.15 ยูโร	หนึ่งปีหลังจากการบังคับใช้ การเก็บภาษีถุงพลาสติก อัตราการบริโภคลดลง มากกว่าร้อยละ 90
โปรตุเกส	2015	เก็บภาษีผู้ขายถุงพลาสติกที่มี ความหนาระหว่าง 15-50 ไมครอน 0.10 ยูโรต่อใบ แต่ ส่วนใหญ่ผู้ขายผลักภาระภาษี นั้นให้กับผู้บริโภค	หลังจากบังคับใช้การเก็บภาษี การใช้ถุงพลาสติกลดลงร้อยละ 74 ในขณะที่อัตราการ ขายถุงพลาสติกที่สามารถใช้ ซ้ำเพิ่มขึ้นร้อยละ 61

ประเทศ	ปี	มาตรการเก็บภาษีหรือ ค่าธรรมเนียม (Charge)	ประสิทธิผล
ชิคาโก สหรัฐอเมริกา	2017	เก็บภาษีผู้บริโภครูปลงพลาสติก 0.07 ดอลลาร์สหรัฐต่อใบ	อัตราการใช้ถุงพลาสติก รวมถึงถุงกระดาษลดลงกว่า ร้อยละ 42 ภายในเดือนแรก ของการเก็บภาษี
อินโดนีเซีย	2016	เก็บภาษีผู้บริโภครูปลงพลาสติก ประมาณ 0.015 ดอลลาร์สหรัฐ ต่อใบ สำหรับผู้ค้าปลีกใน 23 เมืองที่ถูกคัดเลือก	การใช้ถุงพลาสติกลดลงเฉลี่ย ร้อยละ 40 แต่เกิดการต่อต้าน จากผู้บริโภคและอุตสาหกรรม พลาสติก
เวียดนาม	2012	เก็บภาษีผู้ค้าปลีกสำหรับ ถุงพลาสติกที่ไม่สามารถย่อย สลายได้ ประมาณ 1.76 ดอลลาร์สหรัฐต่อกิโลกรัม	ถุงพลาสติกยังถูกใช้อย่าง แพร่หลายในเวียดนาม โดย รัฐบาลอยู่ในระหว่างพิจารณา ขึ้นภาษี 5 เท่า

ตารางที่ 2 ประเทศที่ใช้มาตรการการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge)³⁴

จากตารางที่ 2 แสดงถึงมาตรการการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม และประสิทธิผลหลังจากมีการบังคับใช้มาตรการนั้นของประเทศต่าง ๆ เริ่มจากการเก็บการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าโดยมีการนำแนวคิดขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility : EPR) เข้ามาเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมสำหรับผู้ผลิตและผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจจะเก็บภาษีโดยใช้หลักการของภาษีสรรพสามิตในการเก็บภาษีกับผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมกับร้านค้าปลีกที่แจกถุงพลาสติกให้กับผู้บริโภคตามแนวคิดผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiaries Pay Principle : BPP) ซึ่งผู้ค้านั้นได้รับผลประโยชน์จากการขายสินค้าพร้อมกับแถมถุงพลาสติกจึงมีการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมกับผู้ค้าปลีก อย่างไรก็ตาม

³⁴ UNEP, UNEP(2018) Single-use Plastics a Roadmap for Sustainability,

ตาม เมื่อเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมกับผู้ค้าปลีกแล้วผู้ค้าปลีกก็ต้องเพิ่มราคาขายสินค้า การเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมกับผู้ค้าปลีกจึงเป็นการแฝงถ่ายต้นทุนที่เพิ่มขึ้นนั้นไปยังผู้บริโภค ตัวอย่างเช่น ประเทศเวียดนามออกกฎหมายในการเก็บภาษีถุงพลาสติกกับร้านค้าปลีกอัตรา 1.76 ดอลลาร์สหรัฐต่อกิโลกรัม(ประมาณ 58.08 บาทต่อกิโลกรัม) แต่ผลหลักจากการเก็บภาษีนี้นั้นคือถุงพลาสติกถูกใช้อย่างแพร่หลายในเวียดนาม เนื่องจากภาษีที่เก็บจากผู้ค้านั้นเป็นภาษีทางอ้อมสำหรับผู้บริโภค ผู้บริโภคไม่ได้รับการระภาษีดังกล่าวโดยตรงวิธีการนี้จึงไม่มีประสิทธิภาพในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภค

การเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมกับผู้บริโภคโดยตรง โดยการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม ณ จุดขาย ซึ่งวิธีนี้เป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากเป็นภาษีทางตรงที่ผู้บริโภคต้องชำระโดยตรงจึงทำให้ผู้บริโภคเกิดความรู้สึกกลัวที่จะสูญเสีย (Loss Aversion) เงินของตัวเองมากกว่าการได้รับถุงพลาสติกในอัตราที่เท่ากัน โดยการเก็บภาษีกับผู้บริโภคนั้นเป็นเครื่องสะกดพฤติกรรมผู้บริโภคอย่างหนึ่ง ให้ปรับเปลี่ยนทางเลือกทางเลือกของผู้บริโภค (Choice architecture) ในการเลี่ยงไม่ซื้อถุงพลาสติกใบใหม่แล้วนำกลับมาใช้ซ้ำหรือนำถุงผ้ามาใช้แทน³⁵ ตัวอย่างตามตารางที่ 2 ผลหลังจากการบังคับใช้มาตรการเก็บภาษี ณ จุดขายของประเทศเบลเยียมอัตราการบริโภคถุงพลาสติกลดลงร้อยละ 80 เป็นเวลากว่า 10 ปี สอดคล้องกับผลหลักจากการบังคับใช้ของประเทศอื่นในตารางดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม มาตรการการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมกับผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ค้าปลีก และผู้บริโภคที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่ามาตรการเก็บภาษี ณ จุดขายกับผู้บริโภคมีประสิทธิภาพสูงสุดและเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคไปในทางที่ยั่งยืนที่สุด

ข้อดีของแนวคิดการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) ณ จุดขายมาใช้ เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพสูง โดยกลไกการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคโดยให้ทางเลือกแก่ผู้บริโภคที่จะเลือกจ่ายเงินเพื่อซื้อพลาสติกหรือเลือกที่จะนำถุงพลาสติกหรือถุงผ้าที่ใช้ได้หลายครั้งติดตัวมาใช้เอง เนื่องจากเกิดทางเลือกให้ผู้บริโภค ผู้บริโภคจึงมีแนวโน้มปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทางที่นำถุงที่สามารถใช้ซ้ำมาใช้ เพราะความกลัวที่จะสูญเสียเงินในการซื้อถุงมากกว่าการที่จะนำถุงชนิดอื่นมาใช้ซ้ำ จึงเป็นเหตุผลให้ผู้บริโภคเลือกสิ่งที่คุณค่าที่ตัวเองค้ำค่าที่สุดก่อน และพฤติกรรมผู้บริโภคจะเปลี่ยนไป

³⁵ สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ภาพรวมมาตรการลดขยะพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งในต่างประเทศ [ออนไลน์], 2 เมษายน-มิถุนายน 2562. แหล่งที่มา <http://www.ej.eric.chula.ac.th/content/6114/151>

ข้อด้อยของแนวคิดการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) เนื่องจากการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม ณ จุดขายนั้นจำเป็นต้องกำหนดภาระหน้าที่ของผู้ขายให้เก็บค่าธรรมเนียมหรือภาษีเมื่อผู้บริโภคต้องการถุงพลาสติก จึงทำให้เกิดภาระหน้าที่กับผู้ขายสูง กล่าวคือ บริบทของผู้ขาย ลักษณะร้านค้าของแต่ละประเทศแตกต่างกัน หากกำหนดภาระให้ผู้ขายมีหน้าที่เก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมแล้วนำส่งหน่วยงานจัดเก็บ จะทำให้เกิดการสร้างภาระให้ผู้ขายเกินสมควร แต่ในบริบทของบางประเทศอาจใช้มาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม ณ จุดขายได้หากบริบทของผู้ขายในประเทศพร้อมต่อการมีหน้าที่เก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม และไม่เป็นการสร้างภาระให้กับผู้ขายเกินเหตุ

แนวคิดการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) ณ จุดขายเกี่ยวข้องกับเอกัตศึกษาเล่มนี้เนื่องจากมาตรการการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมดังกล่าวมีกลไกการทำงานเพื่อลดปัญหาขยะพลาสติกที่มีประสิทธิภาพสูงสุดและเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ กล่าวคือ แก้ไขที่พฤติกรรมการใช้มนุษย์ที่ก่อให้เกิดปัญหา โดยกลุ่มประเทศที่ใช้มาตรการดังกล่าวอยู่ในสหภาพยุโรป ได้แก่ สหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ กรีซ เบลเยียม เป็นต้น เพื่อนำมาวิเคราะห์หาข้อสรุปและนำเสนอมาตรการที่เหมาะสมกับประเทศไทย

2.2.3 แนวคิดเชิงผสมผสาน

แนวคิดเชิงผสมผสานเป็นการใช้มาตรการห้ามใช้ (Ban) และมาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) ควบคู่กัน การใช้มาตรการดังกล่าวควบคู่กันไปนั้นเริ่มจาก กำหนดขนาดคุณสมบัติการย่อยสลายหรือความหนาของผลิตภัณฑ์ที่ห้ามใช้ เช่น ห้ามใช้ถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 25 ไมครอน และใช้มาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมสำหรับถุงพลาสติกที่มีความหนามากกว่า 25 ไมครอนควบคู่กัน

ประเทศ	ปี	มาตรการเชิงผสมผสาน	ประสิทธิผล
สาธารณรัฐประชาชนจีน	2008	ห้ามใช้ (Ban) ถุงพลาสติกที่ไม่สามารถย่อยสลายได้ที่ความหนาน้อยกว่า 25 ไมครอน และเก็บภาษีผู้บริโภคสำหรับถุงพลาสติกที่มีความหนามากกว่า 25 ไมครอน	ในซูเปอร์มาร์เก็ตอัตราการใช้ถุงพลาสติกลดลงระหว่างร้อยละ 60 ถึง 80 แต่่นโยบายการห้ามใช้ (Ban) ไม่ได้ถูกบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพในตลาดและผู้ค้าปลีก
อิสราเอล	2017	ห้ามใช้ (Ban) สำหรับถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 20 ไมครอน และเก็บภาษีประมาณ 0.03 ดอลลาร์สหรัฐกับผู้บริโภคสำหรับถุงที่หนากว่า 20 ไมครอน	4 เดือนหลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้ ร้อยละ 42 ของผู้บริโภคถุงพลาสติกไม่จ่ายเงินเพื่อซื้อถุงพลาสติกจากร้านค้า
โคลัมเบีย	2017	ห้ามใช้ (Ban) ถุงพลาสติกขนาดเล็กกว่า 30*30 เซนติเมตร และเก็บภาษีผู้บริโภคสำหรับพลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Single-use Plastic) ประมาณ 20 เปโซโคลอมเบีย	อัตราการใช้ถุงพลาสติกลดลงร้อยละ 27

ตารางที่ 3 ประเทศที่ใช้มาตรการการเชิงผสมผสาน³⁶

³⁶ UNEP, UNEP(2 0 1 8) Single-use Plastics a Roadmap for Sustainability[online], http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25496/singleUsePlastic_sustainability.pdf?sequence=1&isAllowed=y

จากตารางที่ 3 สาธารณรัฐประชาชนจีนใช้มาตรการเชิงผสมผสาน โดยกำหนดให้ห้ามใช้ถุงที่ไม่สามารถย่อยสลายได้ที่มีความหนาน้อยกว่า 25 ไมครอน และเก็บภาษีผู้บริโภคสำหรับถุงพลาสติกที่มีความหนามากกว่า 25 ไมครอน มาตรการดังกล่าวมีค่อนข้างมีประสิทธิภาพในซูเปอร์มาร์เก็ตขนาดใหญ่ที่ลดการใช้ถุงพลาสติกต่ำกว่าร้อยละ 60 ถึง 80 สำหรับการบังคับใช้ที่ตลาดอาหารและผู้ค้าปลีกขนาดเล็กนั้นการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

มาตรการเชิงผสมผสานเกี่ยวข้องกับเอกัตศึกษาเล่มนี้ เนื่องจากการนำมาตราการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) และมาตรการห้ามใช้ (Ban) มาผสมผสานกัน แสดงให้เห็นถึงกลไกการทำงานของมาตรการเชิงผสมผสานในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก เพื่อนำมาวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยจากการศึกษาพบว่าถ้ามีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดแล้วก็จะมีประสิทธิภาพใกล้เคียงกับมาตรการการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการในการบังคับใช้ด้วย

2.2.4 แนวคิดการส่งเสริม

แนวคิดการส่งเสริมเพื่อจัดการปัญหาขยะพลาสติกแบ่งออกได้เป็น 2 วิธี ได้แก่ การส่งเสริมโดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อสนับสนุน และการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ชนิดหนึ่งเพื่อส่งเสริมจูงใจให้ใช้ผลิตภัณฑ์ที่จะช่วยลดปัญหาขยะพลาสติก ดังนี้

1.) การส่งเสริมโดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อสนับสนุน

แนวคิดในการส่งเสริมการผลิตหรือส่งเสริมเพื่อจัดการปัญหาขยะพลาสติก โดยใช้มาตรการทางภาษีเพื่อจูงใจให้ผู้ผลิตให้ความร่วมมือในการจัดการสิ่งแวดล้อมและผลิตสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยเริ่มจากการส่งเสริมที่ผู้ผลิตโดยการให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากร การลดหย่อนภาษี การยกเว้นภาษีอากร เมื่อผู้ผลิตได้แรงจูงใจในสิทธิพิเศษทางภาษีอากรแล้วมีแนวโน้มสมัครใจที่จะดำเนินการมาตรการต่าง ๆ เองเพื่อรับสิทธิพิเศษทางภาษีอากรนั้น ผลที่ตามมาคือทางภาครัฐได้ประโยชน์ด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและในขณะเดียวกันภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบติดตามผู้กระทำความผิดน้อยลงไปด้วย รวมไปถึงงบประมาณรายจ่ายในการควบคุมตรวจสอบและติดตามลดลงตามไปด้วย³⁷ รวมไปถึงการให้สิทธิพิเศษทางภาษีเพื่อให้เกิดผลิตภัณฑ์ที่

³⁷ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2562), หน้า 549.

เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้จำหน่ายให้เลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

2.) การเก็บภาษีผลิตภัณฑ์เพื่อส่งเสริมจูงใจให้ใช้ผลิตภัณฑ์อีกชนิดหนึ่ง

การเก็บภาษีผลิตภัณฑ์หนึ่งเพื่อส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตนั้นเลือกใช้วัตถุดิบที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และเก็บภาษีวัตถุดิบที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการเลือกผลิตสินค้าจากวัตถุดิบที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ตัวอย่างเช่น รัฐออกมาตรการเก็บภาษีสรรพสามิตจากถุงพลาสติกที่มีส่วนผสมของวัตถุดิบรีไซเคิลน้อยกว่าร้อยละ 30 เพื่อจูงใจให้ผู้ผลิตเลือกใช้วัตถุดิบรีไซเคิลมากขึ้นส่งผลดีต่อปัญหาขยะพลาสติก เป็นต้น

แนวความคิดส่งเสริม สนับสนุน ที่กล่าวมาข้างต้นนิยมใช้ในประเทศไทยเห็นได้จากมาตรการส่งเสริมการส่งเสริมที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นหรือมาตรการส่งเสริมการลงทุนในผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพที่เกี่ยวข้องกับเอกัตศึกษาเล่มนี้ เป็นการส่งเสริมให้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการแรงจูงใจในการทำกิจกรรมของตนให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เป็นเครื่องมือในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกที่ไม่สามารถเห็นประสิทธิผลในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกได้อย่างชัดเจน รวมไปถึงความคุ้มค่าในด้านของเงินทุนที่รัฐให้การสนับสนุนอีกด้วย³⁸

2.3 หลักการภาษีเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

หลักการภาษีเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการนำหลักการทางภาษีอากรโดยนำกลไกทางภาษีอากรมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการสิ่งแวดล้อม เริ่มต้นจาก 4 หลักการพื้นฐานสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่นานาประเทศยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ โดยอาจนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดย 4 หลักการพื้นฐานสิ่งแวดล้อม ได้แก่ หลักการป้องกัน หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักการมีส่วนร่วมและหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยหน้าที่ของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นจำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือกิจกรรมของประชาชนอย่างปฏิเสธไม่ได้ ดังนั้นรัฐจึงต้องออกกฎระเบียบและมาตรการมาจำกัดสิทธิของผู้ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทหรือออกมาตรการมาจำกัดสิทธิของประชาชนบางกลุ่มที่มีพฤติกรรมที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม โดยรัฐต้องอาศัยเครื่องมือทาง

³⁸ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), หน้า 549.

ภาษีอากรเพื่อเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ อาจใช้เครื่องมือทางภาษีอากรได้ทั้งในเชิงลงโทษ กิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และใช้ภาษีอากรในเชิงส่งเสริมกิจกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

เนื่องจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การประกอบอุตสาหกรรมที่ต้องปล่อยน้ำเสีย ปล่อยสารเคมีลงสู่ธรรมชาติ ปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศ รวมไปถึงกิจกรรมหรือพฤติกรรมของประชาชน เช่น พฤติกรรมการใช้ถุงพลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง กิจกรรมที่กล่าวมาข้างต้นล้วนแล้วแต่เป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นทรัพยากรที่เข้าถึงได้อย่างเสรี (Open Access Resources) ทำให้เกิดผลกระทบภายนอก (Externalities) การบริหารสินค้าสาธารณะ (Public Goods) เช่น เครื่องสร้างพื้นฐานในการจัดการปัญหาขยะไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้อย่างสมบูรณ์จึงเกิดตลาดล้มเหลว (Market Failure) กล่าวคือ ราคาของสินค้าที่อยู่ในตลาดไม่ได้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ต้นทุนเหล่านี้เรียกว่า ต้นทุนสิ่งแวดล้อม เมื่อเกิดตลาดล้มเหลว กลไกของตลาดไม่ได้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง รัฐจึงมีหน้าที่ออกมาตรการเพื่อจัดการปัญหาในการใช้กลไกทางภาษีอากรมาจัดเก็บตามหลักการสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปเป็นต้นทุนในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม แก้ไขปัญหาตลาดล้มเหลวต่อไป

2.3.1 แนวคิดการเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐโดยใช้เครื่องมือทางภาษีอากร

ภาษี คือ เงินที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีถูกเรียกเก็บโดยรัฐ เพื่อนำมาบริหารค่าใช้จ่ายสาธารณะหรือกิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหารงานของประเทศ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐกำหนดไว้

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรนั้นสัมพันธ์กันระหว่างกฎหมายภาษีอากรและกฎหมายการคลัง เนื่องจากภาระในการปกครองและบริหารราชการแผ่นดินเป็นต้นเหตุของการบริหารงานด้านการคลัง โดยเกี่ยวเนื่องกับงบประมาณแผ่นดินที่ประกอบด้วย รายจ่ายสาธารณะ รายได้สาธารณะ และหนี้สาธารณะ รัฐจึงต้องวางแผนงานบริหารค่าใช้จ่ายรวมถึงวางระบบจัดเก็บรายได้ของรัฐจากประชาชนผ่านรูปแบบของการเก็บภาษี

ความหมายของภาษีตามนิยามเศรษฐศาสตร์ เป็นการหมุนเวียนทางการเงินส่งผลให้การกำหนดภาษีมาจากปัจจัยความมั่งคั่งร่ำรวย ได้แก่ รายได้ ทรัพย์สิน การบริโภค ที่มีลักษณะที่ก่อให้เกิดภาษี

แตกต่างกันออกไป ภาษีตามนัยเศรษฐศาสตร์จึงมีลักษณะเป็นรายได้ที่มาจากความสมัครใจ มีลักษณะเป็นค่าตอบแทนผลประโยชน์ที่ประชาชนมอบให้แก่รัฐที่รัฐได้ให้บริการแก่ประชาชน

รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับมักบัญญัติให้ประชาชนนั้น มีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรตามกฎหมาย ในการบัญญัติกฎหมายภาษีอากรที่ดีนั้น มีหลักการสำคัญที่ต้องคำนึงถึงเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากร โดยประชาชนมีความสมัครใจในการเสียภาษีอากร³⁹

2.3.1.1 หลักการภาษีอากรที่ดี

กฎหมายภาษีอากรเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการบริการงานของรัฐ กฎหมายภาษีอากรจึงต้องมีลักษณะภาษีอากรที่ดี 7 ลักษณะ ดังนี้

1.) มีความเป็นธรรม

ประชาชนควรมีหน้าที่เสียภาษีอากรให้แก่รัฐบาล โดยคำนึงถึงความสามารถในการเสียภาษีของประชาชนแต่ละคน ประกอบกับการพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่แต่ละคนได้รับเนื่องจากการดูแลคุ้มครองของรัฐบาล

2.) มีความแน่นอนและชัดเจน

กฎหมายภาษีอากรควรมีความชัดเจนเพื่อให้ประชาชนผู้เสียภาษีนั้นเข้าใจหลักการ ขั้นตอน และวิธีการเสียภาษีได้โดยง่าย รวมไปถึงการป้องกันไม่ให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

3.) มีความสะดวก

วิธีการเสียภาษีและกำหนดการเสียภาษีอากรควรต้องคำนึงถึงความสะดวกในการเสียภาษีอากรของผู้เสียภาษี

4.) มีประสิทธิภาพ

ประหยัทรายจ่ายของเจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรและประหยัทรายจ่ายของผู้เสียภาษีในการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมไปถึงทำให้รัฐจัดเก็บภาษีอากรได้มากโดยมีรายจ่ายในการจัดเก็บน้อยที่สุด

³⁹ ศุภลักษณ์ พินิจวาทล, กฎหมายภาษีอากร, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563), หน้า 20.

5.) มีความเป็นกลางทางเศรษฐกิจ

การจัดเก็บภาษีอากรต้องไม่มีผลกระทบต่อมูลค่าของตลาด หรือถ้าจำเป็นต้องกระทำควรจะให้เกิดผลกระทบต่อตลาดน้อยที่สุด

6.) อำนวยรายได้

สามารถเก็บภาษีอากรได้เพียงพอต่อการใช้จ่ายเพื่อการบริหารงานของรัฐ

7.) มีความยืดหยุ่น

สามารถปรับปรุงกฎหมายภาษีอากรเพิ่มหรือลดกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบันได้รวดเร็วและทันต่อสถานการณ์⁴⁰

เนื่องจากภาษีอากรเป็นเงินที่รัฐจัดเก็บเพื่อบริหารจัดการรายจ่ายเพื่อนำมาบริหารงานในประเทศ ภาษีอากรยังเป็นกลไกสำคัญในการที่รัฐใช้เข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังจะกล่าวในหัวข้อถัดไป หากรัฐจำเป็นต้องใช้กลไกทางภาษีอากรในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ เช่น ออกกฎหมายเพื่อเก็บภาษีสำหรับสินค้าชนิดหนึ่งที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รัฐควรยึดถือหลักการภาษีอากรที่ดีเป็นสำคัญในการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการออกกฎหมายเพื่อแทรกแซงเศรษฐกิจ

2.3.1.2 วัตถุประสงค์ในการเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐโดยใช้เครื่องมือทางภาษีอากร

แนวความคิดการเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐโดยใช้เครื่องมือทางภาษีอากรนั้นเป็นการใช้เครื่องมือทางภาษีในวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ วัตถุประสงค์ในการส่งเสริมพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ วัตถุประสงค์ในการสร้างความเป็นกลางทางเศรษฐกิจรวมไปถึงวัตถุประสงค์การป้องกันอุตสาหกรรมในประเทศ ดังนี้

1.) วัตถุประสงค์ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

เป็นการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ จะเห็นได้จาก ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เมื่อเศรษฐกิจเจริญเติบโตได้ดีประชาชนมีรายได้สูงขึ้น การที่ภาษีเงินได้บุคคล

⁴⁰ สุเมธ ศิริคุณโชติ, กำธร สิริชูตวิวงศ์, อติศักดิ์ สืบประดิษฐ์ และภิรรัตน์ เจียรนัย, ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร 2564, (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2564), หน้า 3.

ธรรมดาเก็บตามอัตราก้าวหน้าขึ้นส่งผลให้อัตราภาษีที่รัฐสามารถจัดเก็บได้สูงขึ้นตามไปด้วยตามปริมาณของรายได้ กลไกทางภาษีดังกล่าวจึงเป็นกลไกที่ช่วยลดความกดดันในสถานะเงินเพื่อได้⁴¹

2.) วัตถุประสงค์ในการส่งเสริมพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ

ภาษีเป็นการส่งเสริมรูปแบบของพฤติกรรมทางเศรษฐกิจให้ไปในทางที่รัฐต้องการ เช่น ถ้ารัฐต้องการสนับสนุนการใช้สิ่งของสิ่งหนึ่ง รัฐสามารถใช้นโยบายทางภาษีโดยการให้นิติบุคคลที่ใช้ของสิ่งนั้นหักรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิได้เพิ่ม ถ้ารัฐต้องการกระตุ้นให้ประชาชนใช้จ่าย รัฐสามารถลดอัตราภาษีบางประเภทเพื่อตอบสนองนโยบายนั้น

ในกรณีที่รัฐต้องการสนับสนุนให้ใช้สินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อลดปัญหาสิ่งแวดล้อม รัฐสามารถส่งเสริมการใช้ผ่านนโยบายทางภาษีอาจเป็นการส่งเสริมผ่านคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในกิจการที่ผลิตสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมที่กำหนด เช่น รัฐส่งเสริมการใช้รถยนต์ไฟฟ้า HEV BEV และPHEV ผ่านคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ให้สิทธิพิเศษทางภาษีและไม่ใช้ภาษีเพื่อกระตุ้นให้เกิดการผลิตรถยนต์พลังงานไฟฟ้าให้มากขึ้นเพื่อลดมลพิษทางสิ่งแวดล้อม

ในกรณีที่รัฐมีนโยบายควบคุมการบริโภคสินค้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของประชาชน รัฐสามารถออกมาตรการทางภาษีเพิ่มขึ้นจากสินค้าชนิดนั้นเป็นพิเศษ เช่น บุหรี่เป็นสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประชาชน รัฐจึงออกมาตรการทางภาษีเพื่อทำให้ราคาของบุหรี่ในประเทศสูงขึ้นและส่งผลให้ประชาชนลดอัตราการบริโภคลง

3.) วัตถุประสงค์ในการสร้างความเป็นกลางทางเศรษฐกิจ

การเก็บภาษีที่ดีไม่ควรมีผลกระทบต่อกลไกการทำงานของตลาดหรือกระทบได้แต่ต้องกระทบให้น้อยที่สุด เช่น ถ้ารัฐออกมาตรการเก็บภาษีในของทุกสิ่งในอัตราเท่า ๆ กันโดยไม่มีข้อยกเว้น ภาษีลักษณะนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อความตัดสินใจของผู้บริโภค แต่ถ้ารัฐออกมาตรการเก็บภาษีสินค้าชนิดหนึ่งเป็นการเฉพาะส่งผลต่อการตัดสินใจซื้อของผู้บริโภคเกิดความไม่เป็นกลางทางภาษีเกิดขึ้น ในทางปฏิบัติแล้วรัฐพยายามสร้างกฎหมายภาษีให้ออกมามีความเป็นกลางมากที่สุด เว้นแต่สินค้าหรือ

⁴¹ ดุลยลักษณ์ ตรีธรรม, หลักกฎหมายภาษีอากร(The Principle of Tax Law), (กรุงเทพฯ: สถาบัน T.Training Center, 2542), หน้า 12.

บริการนั้นมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของผู้บริโภค เช่น รัฐเก็บภาษีบุหรี่ สุรา เป็นการเฉพาะ เป็นต้น⁴²

4.) วัตถุประสงค์การป้องกันอุตสาหกรรมในประเทศ

รัฐสามารถป้องกันอุตสาหกรรมในประเทศผ่านมาตรการภาษีนำเข้า (Tariff measures) ซึ่งเป็นมาตรการที่มีผลในการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในอย่างชัดเจน ได้แก่ การที่รัฐบาลตั้งกำแพงภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าที่รัฐบาลประเทศนั้น ๆ ต้องการคุ้มครองให้เกิดการผลิตในประเทศ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายศุลกากร ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยพิกัดศุลกากรส่งผลให้ราคาค้นทุนของชนิดที่นำเข้ามามีราคาสูงกว่าการผลิตจากอุตสาหกรรมในประเทศ ทำให้เกิดความสามารถในการแข่งขันของผู้ผลิตในประเทศ เป็นต้น เหตุผลที่ต้องป้องกันอุตสาหกรรมในประเทศเพราะอุตสาหกรรมในประเทศที่ส่งเสริมช่วงแรกอาจยังไม่มีความสามารถในการแข่งขันในด้านความเชี่ยวชาญในการผลิตต้นทุนผลิตสูงและคุณภาพสินค้าต่ำ รัฐบาลจึงต้องป้องกันอุตสาหกรรมทารกและคาดหวังว่าในอนาคตอุตสาหกรรมทารกในประเทศจะมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญที่จะสามารถแข่งขันกับอุตสาหกรรมของประเทศอื่น ๆ ในโลกได้⁴³

อย่างไรก็ดี แนวคิดในการที่รัฐใช้กลไกทางภาษีอากรในการแทรกแซงเศรษฐกิจในส่วนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการใช้มาตรการเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น รถยนต์ แบตเตอรี่ หรือการที่รัฐออกมาตรการเก็บภาษีสรรพสามิตกับบุหรี่ยี่เป็นอัตราต่อสุขภาพมนุษย์ เป็นต้น ในส่วนของมาตรการที่รัฐใช้ส่งเสริมผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐอาจให้การส่งเสริมผ่านคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการที่ผลิตผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมโดยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร จะเห็นได้ว่ารัฐใช้กลไกทางภาษีอากรในการเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจได้หลากหลายดังที่กล่าวมา

⁴² ภารดี นาคสาย, “การศึกษากฎหมายและมาตรการจูงใจทางภาษีเพื่อส่งเสริมธุรกิจสีเขียว”, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (พ.ศ. 2560) หน้า 22.

⁴³ ศักดา ธนิตกุล, กฎหมายกับธุรกิจ แนวคิด กฎหมายและคำพิพากษา, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2559), หน้า 261-263.

2.3.2 หลักการภาษีสิ่งแวดล้อม

แนวคิดเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instruments) อาทิ มาตรการทางภาษี (Tax) ค่าธรรมเนียม (Fee) เงินอุดหนุน (Subsidy) และระบบมัดจำ-คืนเงิน (Deposit-Refund system) เข้ามาเป็นเครื่องมือในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เหล่านี้จะส่งผลต่อพฤติกรรมผู้บริโภค การผลิต หรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้พฤติกรรมการทำกิจกรรมดังกล่าวลดน้อยลง การนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์โดยนำมาตรการทางภาษี (Tax) มาใช้มีแนวคิดมาจากหลักการสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เช่น หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle : PPP) ที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษนั้นเป็นผู้รับผิดชอบ โดยนำมาตรการทางภาษีมาเก็บจากผู้ก่อมลพิษ เนื่องจากราคาสินค้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ได้สะท้อนต้นทุนของสินค้าที่แท้จริง ราคาที่ขายของสินค้านั้นยังไม่ได้รวมต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมเข้าไป จึงต้องใช้มาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวมาเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือ การให้เงินอุดหนุน (Subsidy) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตออกแบบหรือผลิตผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น หรือเลือกใช้เครื่องจักรที่ลดการปล่อยมลพิษ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การเลือกใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instruments) ที่เหมาะสมนั้นควรต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประการ รวมไปถึงผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียในการใช้มาตรการดังกล่าว บริบทของสังคม ผลกระทบทางเศรษฐกิจ และปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย

2.3.2.1 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle : PPP)

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายที่ได้กล่าวไว้ในหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในเวลานั้น เมื่อมีการนำมาปรับใช้ร่วมกับมาตรการทางภาษี สรุปได้ดังนี้ นักเศรษฐศาสตร์ได้นำแนวคิดในการใช้เครื่องมือทางการตลาด (Market-Based Instruments) มาใช้เป็นกลไกในการสะท้อนราคาต้นทุนสิ่งแวดล้อมที่แท้จริงของสินค้าชนิดนั้นโดยใช้มาตรการในการจัดเก็บภาษี สำหรับสินค้าที่ราคานั้นที่ไม่สะท้อนราคาที่แท้จริงหรือสินค้าที่ยังไม่ได้รวมต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมเข้าไป

ปัจจุบันผู้ผลิตสินค้าหรือให้บริการได้ใช้สินค้าสาธารณะ (Public Goods) หรือทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่ได้จ่ายค่าตอบแทนที่แท้จริง และทำให้ราคาสินค้านั้นถูกกว่าความเป็นจริง โดยผลของจากไม่จ่ายค่าตอบแทนดังกล่าวทำให้ไม่มีการรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมหรือสินค้าสาธารณะนั้น เป็นการใช้ทรัพยากรไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพตามหลักเศรษฐศาสตร์ อีกทั้งการกระทำ

นั้นยังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย จึงนำหลักผู้ก่อกมลพิษเป็นผู้จ่ายมาเป็นหลักในการจัดเก็บภาษีผู้ก่อกมลพิษเพื่อให้แก้ไขปัญหาราคาสินค้าไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง จนทำให้เกิดความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) และในส่วนของแนวทางการบริหารภาษีที่เก็บได้จากหลักผู้ก่อกมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้น ส่วนใหญ่จะนำไปตั้งเป็นกองทุนสำหรับฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เพื่อฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมจากผลกระทบต่อไป โดยหลักการผู้ก่อกมลพิษเป็นผู้จ่ายมีความหมาย ดังนี้ “ผู้ก่อกมลพิษจะต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายในการป้องกันและควบคุมมลพิษ ซึ่งเกิดจากการจัดสรรค่าใช้จ่ายตามอัตราส่วนของการใช้ทรัพยากรซึ่งจัดและหลีกเลี่ยงการทำลายการค้าระหว่างประเทศและการลงทุน โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าวทั้งหมดจะถูกกำหนดโดยหน่วยงานรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิ่งแวดล้อมอยู่ในสภาพที่ยอมรับได้ หรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่จะกระทบถึงราคาสินค้าและบริการซึ่งก่อให้เกิดมลพิษในการผลิต และ/หรือการบริโภคและวิธีเหล่านี้จะไม่ได้รับการสนับสนุน เพราะจะทำให้เกิดการส่งผลร้ายต่อการค้าระหว่างประเทศและการลงทุน”⁴⁴

จากความหมายและแนวคิดข้างต้นจะเห็นได้ว่าหลักผู้ก่อกมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้นเริ่มจากการกำหนดให้ผู้ก่อกมลพิษนั้นเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของตน รวมไปถึงการป้องกันและปรับปรุงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่มีความสมดุล โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดอัตราค่าเสียหายสำหรับผู้ก่อกมลพิษในกิจกรรมนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการ การผลิต หรือการบริโภคที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม⁴⁵

ตามหลักสากลแล้วค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย จะแบ่งเป็น 2 กรณี ดังนี้

- 1.) สำหรับความเสียหายที่ผู้เสียหายได้เรียกร้องให้ผู้ก่อกมลพิษรับผิดชอบค่าใช้จ่าย
- 2.) สำหรับการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่มีการเสื่อมโทรมไป⁴⁶

ในส่วนของประเทศไทยนั้นได้นำหลักผู้ก่อกมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 วางหลักให้ผู้ประกอบการ

⁴⁴ The Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD), 1975, pp. 12-13. อ้างถึงใน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, “การศึกษากฎหมายและมาตรการจูงใจทางภาษีเพื่อส่งเสริมธุรกิจสีเขียว”, หน้า 22.

⁴⁵ ภาวดี นาคสาย, “การศึกษากฎหมายและมาตรการจูงใจทางภาษีเพื่อส่งเสริมธุรกิจสีเขียว”, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (พ.ศ. 2560) หน้า 22.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด⁴⁷

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายที่กล่าวมาข้างต้น เกี่ยวข้องกับเอกัตศึกษาเล่มนี้ในเรื่องของการออกมาตรการทางกฎหมายมาเพื่อเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากค่าเสียหายใด ๆ ที่เกิดจากผู้ก่อมลพิษโดยนำหลักการดังกล่าวมาใช้เป็นหลักในการออกมาตรการ ตัวอย่างเช่น สหราชอาณาจักรออกมาตรการเก็บค่าธรรมเนียม (Charge) สำหรับถุงพลาสติกสำหรับใช้ครั้งเดียว โดยนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเป็นพื้นฐาน เนื่องจากผู้บริโภคเป็นผู้ก่อมลพิษทำให้เกิดปัญหาขยะจากพลาสติกตกค้างในธรรมชาติส่งผลให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา เนื่องจากต้นทุนสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมานั้นต้องมีต้นทุนการดูแลรักษา รวมไปถึงต้นทุนการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นด้วย ผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษนั้นต้องเป็นผู้ที่ถูกกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่จ่ายค่าเสียหายที่เกิดขึ้นโดยผ่านกลไกของการเก็บค่าธรรมเนียมหรือภาษี

2.3.2.2 หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer

Responsibility : EPR)

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation Development : OECD) ได้นำเสนอหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (EPR) ไว้เป็นหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยนิยามหลักการดังกล่าวไว้ว่า “แนวคิดเพื่อการวางนโยบายสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตต่อตัวผลิตภัณฑ์ไปจนถึงขั้นสุดท้ายของวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์” หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตนั้นหลากหลายประเทศมีแนวทางดังกล่าวอยู่ในกฎหมายการกำจัดขยะหรือการกำจัดซากผลิตภัณฑ์ ตามหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (EPR) แล้ว จะเป็นความรับผิดชอบของผู้ผลิตแทนที่จะเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องมาแก้ไขปัญหา ตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำ คือ การออกแบบวัตถุดิบ การกำหนดส่วนผสมของ

⁴⁷ มาตรา 71 ในเขตควบคุมมลพิษใด หรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมไว้แล้ว ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 70 วรรคหนึ่ง ซึ่งยังมิได้ทำการก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด หรือไม่ประสงค์ที่จะทำการก่อสร้าง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดดังกล่าว มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสีย หรือของเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการของตนไปทำการบำบัด หรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมที่มีอยู่ภายในเขตควบคุมมลพิษ หรือเขตท้องที่นั้น และมีหน้าที่ต้องเสียค่าบริการตามอัตราที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้ หรือโดยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผลิตภัณฑ์ให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น และกระบวนการผลิต รวมไปถึงความรับผิดชอบในการจัดการขั้นตอนเมื่อสิ้นสุดวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ เช่น การนำไปแปรใช้ใหม่ (Recycle) การนำกลับไปใช้ใหม่ (Reuse) และการกำจัดของเสียขั้นสุดท้าย กล่าวคือ เป็นหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต ตั้งแต่ต้นน้ำของการผลิตไปถึงปลายน้ำ คือ สิ้นสุดวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ โดยปี 2001 รายงานของ OECD ได้วางแนวทางตามหลักการดังกล่าวไว้ ดังนี้

1.) การเปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบในการจัดการซากผลิตภัณฑ์

การเปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบในการจัดการซากผลิตภัณฑ์จากที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ไปเป็นความรับผิดชอบของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า

2.) การให้สิทธิประโยชน์เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิต

การให้สิทธิประโยชน์เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ผลิตในการออกแบบและผลิตผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยมาตรการตามหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต มี 4 รูปแบบ ดังนี้

2.1) สร้างเงื่อนไขการรับคืนผลิตภัณฑ์ (Take-Back Requirement)

สร้างเงื่อนไขการรับคืนผลิตภัณฑ์ คือ มาตรการที่ให้ผู้ผลิตหรือผู้จัดจำหน่ายรับคืนผลิตภัณฑ์และรวบรวมซากผลิตภัณฑ์นั้นมาแปรใช้ใหม่ (Recycle) ภายหลังจากการใช้งาน โดยจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารจัดการหรือองค์กรความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Producer Responsibility Organization: PRO) ในการจัดการซากของผลิตภัณฑ์

2.2) เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instrument)

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ คือ มาตรการที่ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาเพื่อช่วยขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต อาจเป็นมาตรการการเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมหรือเงินมัดจำผลิตภัณฑ์ ดังนี้

2.2.1) เก็บค่ามัดจำ-รับเงินคืน (Deposit – Refund Schemes)

เป็นการเรียกเก็บค่ามัดจำผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์จากผู้ซื้อเมื่อขายสินค้านั้น และผู้ซื้อสามารถรับเงินคืนได้เมื่อนำส่งบรรจุภัณฑ์ไปที่ที่ผู้ขายกำหนด เช่น เก็บค่ามัดจำขวดน้ำดื่มไว้เมื่อขายน้ำดื่ม และลูกค้าจะได้ค่ามัดจำนั้นคืนเมื่อนำขวดน้ำดื่มไปคืนไว้ ณ สถานที่ที่ผู้ขายกำหนด อาจเป็นที่รับคืนซากผลิตภัณฑ์เพื่อนำไปรีไซเคิล เป็นต้น

2.2.2) เก็บค่าธรรมเนียมการกำจัดล่วงหน้า (Advance Disposal

Fee) เป็นการเก็บค่าธรรมเนียมการจัดการซากผลิตภัณฑ์หรือบรรจุภัณฑ์หลักจากการใช้ โดยเรียกเก็บ ณ จุดขาย

2.2.3) ภาษีผลิตภัณฑ์ (Material Tax) เป็นการเรียกเก็บภาษีสำหรับผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนผสมที่ยากต่อการนำกลับมาแปรรูปใหม่ (Recycle) ผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือผลิตภัณฑ์ที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำได้ โดยวัตถุประสงค์หลักในการเก็บภาษีส่วนนี้ เฉพาะกระบวนการรวบรวม การคัดแยกขยะ และการจัดการผลิตภัณฑ์จากวัสดุต้นทางภายหลังการใช้

2.2.4) เก็บภาษีวัตถุดิบ/ให้เงินอุดหนุน (Upstream Combination Tax / Subsidy) เป็นการเก็บภาษีจากวัตถุดิบชั้นกลาง เพื่อลดปัญหาขยะที่เกิดจากการบริโภค พร้อมกับการให้เงินสนับสนุนกับระบบกำจัดขยะทั่วไปและระบบการแปรรูปกลับมาใช้ใหม่

2.3) การกำหนดมาตรฐาน (Standard)

การกำหนดมาตรฐาน คือ การกำหนดมาตรฐานและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องของผลิตภัณฑ์ เช่น การกำหนดมาตรฐานการใส่วัตถุดิบที่สามารถแปรรูปกลับมาใช้ใหม่ได้ หรือผลิตจากวัตถุดิบที่มีส่วนผสมของวัสดุรีไซเคิล เป็นต้น

2.4) มาตรการอื่น (Other Industry-based Measures)

Other Industry-based Measures คือ มาตรการอื่นที่เป็นทางเลือกสำหรับผู้ประกอบการ มีระบบบริการหลังการขายที่เปลี่ยนจากการขายผลิตภัณฑ์เพียงอย่างเดียว แต่ให้มีการบริการกับผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกันให้มีอายุการใช้งานนานขึ้น

หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต ที่กล่าวมาข้างต้น เกี่ยวข้องกับเอกัตศึกษาเล่มนี้ในเรื่องของการนำหลักการดังกล่าวมาออกมาตรการทางกฎหมายโดยใช้กลไกภาษี ทั้งในทางลงโทษ (เก็บภาษี) และในเชิงสนับสนุน (ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี) มาส่งเสริมเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ขั้นตอนของผู้ผลิต เพื่อให้การจัดการปัญหาขยะพลาสติกนั้นได้รับความร่วมมือตั้งแต่จุดกำเนิดผลิตภัณฑ์พลาสติกที่เป็นปัญหา ตัวอย่างเช่น สหราชอาณาจักรนำหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตมาออกกฎหมายในเชิงลงโทษตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตหรือนำเข้าบรรจุภัณฑ์พลาสติก หากบรรจุภัณฑ์พลาสติกนั้นมีส่วนผสมของวัตถุดิบรีไซเคิลน้อยกว่าร้อยละ 30 จะอยู่ในข่ายต้องเสียภาษีบรรจุภัณฑ์ในราคา 200 ปอนด์ต่อเมตริกตัน จะเห็นได้ว่าการนำหลักการขยายความรับผิดชอบของ

ผู้ผลิตสามารถนำมาปรับใช้กับเครื่องมือทางภาษีอากรทั้งในด้านของการให้สิทธิประโยชน์ และในการเก็บภาษีเพื่อลงโทษ⁴⁸

2.3.3 หลักการภาษีสรรพสามิตในการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ภาษีสรรพสามิตเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับเอกัตศึกษาเล่มนี้ เนื่องจากปัญหาขยะพลาสติกเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม ด้วยเจตนารมณ์ของภาษีสรรพสามิตที่มีเจตนารมณ์ที่เก็บภาษีสำหรับผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ภาษีสรรพสามิตจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อม เริ่มมาจากวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยขัดต่อศีลธรรมอันดี การบริโภคที่เป็นอัตราต่อสุขภาพ การบริการที่ฟุ่มเฟือย รวมไปถึงการใช้ภาษีสรรพสามิตเพื่อประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมในการจัดเก็บภาษีสินค้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยอาจใช้วัตถุประสงค์ของภาษีสรรพสามิตร่วมกับหลักการทางสิ่งแวดล้อม เช่น หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ในการกำหนดผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษี เป็นต้น ซึ่งอีกนัยหนึ่งของภาษีสรรพสามิต คือ อีกเครื่องมือหนึ่งของรัฐในการจำกัดพฤติกรรมในทางลบของประชาชน

2.3.3.1 วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสินค้าและบริการประเภทต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดเก็บเป็นรายได้ของรัฐ รวมคุมการบริโภคของประชาชน สำหรับสินค้าหรือบริการที่ได้รับประโยชน์เป็นพิเศษจากกิจการของรัฐ จำกัดควบคุมการบริโภคสินค้าหรือบริการที่ฟุ่มเฟือยหรือเป็นอัตราต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมไปถึงสินค้าหรือบริการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1.) วัตถุประสงค์ด้านสุขภาพและศีลธรรมอันดี

วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตต้องการเก็บภาษีจากสินค้าที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน เพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมปริมาณการบริโภคให้ลดลง ตัวอย่างเช่น ภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากความหวานเนื่องจากสินค้าที่มีความหวานสูง หากประชาชนบริโภคในจำนวนมากจะมีผลกระทบต่อสุขภาพในอนาคต เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดโรคอย่างมีนัยสำคัญ รัฐจึงใช้

⁴⁸ นางสาวารวดี นาคสาย, “มาตรการทางภาษีกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม,” สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (9 มกราคม 2019) แห ล ง ที่ ม า https://www.fpo.go.th/main/getattachment/General-information-public-service/Tax-Policy-Journal/10446/Tax-Policy-Journal_Jan-2019_Material-Tax_Final.pdf.aspx

วัตถุประสงค์ของภาษีสรรพสามิตดังกล่าวในการเก็บภาษีจากปริมาณน้ำตาลในอาหารและเครื่องดื่ม เพื่อควบคุมพฤติกรรมผู้บริโภคเป็นต้น

2.) วัตถุประสงค์ด้านความฟุ่มเฟือย

วัตถุประสงค์ด้านความฟุ่มเฟือย ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ เป็นสินค้าหรือบริการที่ไม่มีความจำเป็นหรือสินค้าและบริการที่มีลักษณะเป็นการฟุ่มเฟือย ตัวอย่างเช่น น้ำหอม เครื่องสำอาง แก้วคริสตัล โคมระย้า เป็นต้น รวมไปถึงบริการที่มีลักษณะเป็นการฟุ่มเฟือย ตัวอย่างเช่น อาบอบนวด สถานบันเทิง รัฐสามารถกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากวัตถุประสงค์ด้านความฟุ่มเฟือย เพื่อควบคุมการบริโภคของประชาชนรวมถึงผู้บริโภคสินค้าหรือบริการฟุ่มเฟือยควรจะรับภาระภาษีมากกว่าการบริโภคสินค้าหรือบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักการออม สร้างพฤติกรรมประชาชนให้พัฒนาไปในทางที่เหมาะสม

3.) วัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อม

วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้าหรือบริการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีเพื่อปรับลดพฤติกรรมของผู้บริโภคในการบริโภคสินค้าที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น สินค้าที่มีส่วนผสมของสารที่ทำลายชั้นบรรยากาศโลก เช่น แบทเตอรี รัฐจึงจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากแบทเตอรีเนื่องจากวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อม

4.) วัตถุประสงค์ด้านสินค้าที่ได้รับประโยชน์เป็นพิเศษจากกิจการของรัฐ

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากวัตถุประสงค์ด้านสินค้าที่ได้รับประโยชน์เป็นพิเศษจากกิจการของรัฐ มีเหตุผลหลักเพื่อให้เกิดความยุติธรรมมากขึ้น เนื่องจากประชาชนบางกลุ่มได้ประโยชน์จากกิจการของรัฐมากกว่าผู้อื่น ตัวอย่างเช่น ถนนที่รัฐสร้างขึ้น ประชาชนกลุ่มผู้ใช้รถยนต์นั้นจะได้รับประโยชน์ในการใช้ถนนมากกว่าประชาชนกลุ่มที่ไม่มีได้ใช้ถนนในการขับรถ เป็นต้น⁴⁹

⁴⁹ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, มีอะไรเปลี่ยนแปลงในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560 [ออนไลน์], 6 กันยายน 2018. แหล่งที่มา

<file:///C:/Users/maxth/OneDrive/Desktop/%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%B9%E0%B8%A5%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B8%B3%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%A2/%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%9F%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%B4%E0%B8%95/Tax-Journal-Edition-2-Vol-6-Sep-2018.pdf>

2.3.3.2 แนวคิดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อสิ่งแวดล้อม

แนวความคิดการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพื่อสิ่งแวดล้อม เป็นการนำมาตรการทางการคลังที่ถูกนำมาใช้เพื่อปรับพฤติกรรมการผลิต พฤติกรรมการบริโภคให้ลดการปล่อยมลพิษ โดยเป็นการจัดเก็บภาษีเพื่อสิ่งแวดล้อมและยังรวมไปถึงการส่งเสริม สร้างแรงจูงใจให้กับผู้ที่ก่อมลพิษให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ลดการก่อมลพิษ ซึ่งรัฐสามารถใช้วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในการเก็บภาษีเพื่อสิ่งแวดล้อมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้ผลิต รวมไปถึงพฤติกรรมผู้บริโภค โดยรัฐสามารถนำภาษีสรรพสามิตเพื่อสิ่งแวดล้อมมาใช้ร่วมกับหลักการทางสิ่งแวดล้อม คือ หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ที่เป็นแนวทางขององค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งเป็นหลักการที่ยอมรับทั่วโลก มากำหนดผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษี เนื่องจากผู้ก่อมลพิษนั้นควรจะเป็นผู้รับภาระภาษี ตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย⁵⁰

2.3.3.3 หลักเกณฑ์การเก็บภาษีสรรพสามิต

หลักเกณฑ์การเก็บภาษีสรรพสามิตประกอบด้วยประเภทของสินค้าและบริการที่อยู่ในข่ายต้องจัดเก็บภาษีตามวัตถุประสงค์ของการเก็บภาษีสรรพสามิตและตามแนวทางการปรับ ความคุมพฤติกรรมของประชาชน โดยมีการกำหนดผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิต ฐานภาษีสรรพสามิตที่คิดสำหรับสินค้าและบริการ ความรับผิดชอบจะต้องเสียภาษีรวมไปถึงอัตราภาษี ดังนี้

(1) ประเภทของสินค้าและบริการที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิต

ประเภทของสินค้าและบริการที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตถูกบัญญัติไว้ในบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ท้ายพระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ.2560 รวม 21 ประเภท ดังนี้

- 1.) น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน
- 2.) เครื่องดื่ม
- 3.) เครื่องไฟฟ้า
- 4.) แบตเตอรี่
- 5.) แก้วและเครื่องแก้ว
- 6.) รถยนต์
- 7.) รถจักรยานยนต์

⁵⁰ กรมสรรพสามิต, การจัดเก็บภาษีคาร์บอนในประเทศไทย[ออนไลน์], แหล่งที่มา

<https://www.excise.go.th/cs/groups/public/documents/document/dwnt/mzm0/-edisp/uatucm334189.pdf>

- 8.) เรือ
- 9.) ผลิตภัณฑ์เครื่องหอมและเครื่องสำอาง
- 10.) พรมและสิ่งทอปูพื้นอื่น ๆ
- 11.) หินอ่อนและหินแกรนิต
- 12.) สารทำลายชั้นบรรยากาศ
- 13.) สุรา
- 14.) ยาสูบ
- 15.) ไฟ
- 16.) สินค้าอื่น ๆ ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา
- 17.) กิจกรรมบันเทิงหรือหย่อนใจ
- 18.) กิจกรรมเสี่ยงโชค
- 19.) กิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- 20.) กิจกรรมที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ
- 21.) บริการอื่น ๆ ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา⁵¹

สินค้าหรือบริการ 21 ประเภทที่กล่าวมาข้างต้นล้วนเป็นสินค้าและบริการตามวัตถุประสงค์การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต

(2) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต ประกอบไปด้วยผู้ประกอบการ อุตสาหกรรม ผู้ประกอบกิจการสถานบริการ ผู้นำเข้า รวมไปถึงเจ้าของคลังสินค้าทัณฑ์บน ดังนั้นหากความรับผิดชอบจะต้องเสียภาษีเกิดขึ้น ผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่กล่าวข้างต้นจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบทางภาษี โดยคำนึงถึงความสำคัญของผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตมี ดังนี้

ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม หมายถึง “เจ้าของโรงอุตสาหกรรม และให้หมายความรวมถึงผู้จัดการหรือบุคคลอื่นซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของโรงอุตสาหกรรมด้วย”

ผู้ประกอบการกิจการสถานบริการ หมายถึง “เจ้าของสถานบริการ และให้หมายความรวมถึงผู้จัดการหรือบุคคลอื่นซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของสถานบริการด้วย”

⁵¹ บัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ท้ายพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560

ผู้นำเข้า หมายถึง “ผู้นำของเข้าตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร”

เจ้าของคลังสินค้าทัณฑ์บน หมายถึง “ผู้จัดการหรือบุคคลอื่นซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของคลังสินค้าทัณฑ์บนด้วย”⁵²

(3) ความรับผิดชอบจะต้องเสียภาษี

ความรับผิดชอบจะต้องเสียภาษีของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตแบ่งเป็น 3 กรณีหลัก ได้แก่ ความรับผิดชอบในกรณีที่สินค้าที่ผลิตขึ้นในราชอาณาจักร กรณีที่นำเข้าสินค้า และกรณีการบริการ ดังนี้

1.) กรณีที่สินค้าที่ผลิตขึ้นในราชอาณาจักร

1.1) หากสินค้าอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรม ให้ถือว่าความรับผิดชอบจะต้องเสียภาษีเกิดขึ้นในเวลาที่น่าส่งออกจากรองานอุตสาหกรรม เว้นแต่นำสินค้านั้นไปเก็บไว้ในคลังสินค้าทัณฑ์บน เขตปลอดอากร รวมไปถึงเขตประกอบการเสรี และหากผู้ประกอบการนำสินค้าไปใช้ในกิจการเอง ก็ให้ถือว่าเป็นการนำสินค้าออกเท่ากับความรับผิดชอบทางภาษีจะเกิดขึ้น⁵³

1.2) หากสินค้าเก็บไว้ในคลังสินค้าทัณฑ์บน เขตปลอดอากร รวมไปถึงเขตประกอบการเสรี ถ้าผู้ประกอบการ ความรับผิดชอบจะต้องเสียภาษีสรรพสามิตเกิดขึ้นเมื่อมีการนำออกมาในราชอาณาจักร รวมไปถึงหากผู้ประกอบการในคลังสินค้าทัณฑ์บน เขตปลอดอากร รวมไปถึงเขตประกอบการเสรี นำสินค้าไปใช้ภายในให้ถือว่าความรับผิดชอบจะต้องเสียภาษีเกิดขึ้นเช่นกัน⁵⁴

2.) กรณีนำเข้าสินค้า

การนำเข้าสินค้าถือว่าความรับผิดชอบจะต้องเสียภาษีสรรพสามิตเกิดขึ้นพร้อมกับความรับผิดชอบจะต้องเสียภาษีศุลกากร ซึ่งความรับผิดชอบจะต้องเสียภาษีของพระราชบัญญัติศุลกากรบัญญัติไว้ในมาตรา 13 วรรคสอง คือ ความรับผิดชอบจะต้องเสียภาษีเกิดขึ้นเมื่อนำของเข้าสำเร็จตาม⁵⁵มาตรา 50 โดยผ่านทางทะเล ทางบก ทางอากาศยานรวมถึงการนำเข้าทางไปรษณีย์⁵⁶ เว้นแต่นำเข้าสินค้านั้น

⁵² มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560

⁵³ มาตรา 21 (1)(ก) ของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560

⁵⁴ มาตรา 21 (1)(ข) ของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560

⁵⁵ มาตรา 13 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติภาษีศุลกากร พ.ศ.2560

⁵⁶ มาตรา 50 ของพระราชบัญญัติภาษีศุลกากร พ.ศ.2560

ไปที่คลังสินค้าทัณฑ์บน เขตปลอดอากร รวมไปถึงเขตประกอบการเสรี โดยกำหนดความรับผิดอันจะต้องเสียภาษีเมื่อนำออกมาบริโภคในราชอาณาจักร⁵⁷

3.) กรณีให้บริการ

ความรับผิดอันจะต้องเสียภาษีของการให้บริการ ให้ถือว่าเกิดขึ้นเมื่อได้มีการรับชำระค่าบริการ⁵⁸

(4) ฐานภาษี

ฐานภาษีของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 วางหลักในการคำนวณภาษี ในปัจจุบัน ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดฐานราคาไว้ทั้งหมด 2 ฐานราคา ได้แก่ ราคาขายปลีกแนะนำและฐานรายรับ

ฐานราคาขายปลีกแนะนำ เป็นราคาของสินค้าที่ยังไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหรือผู้นำเข้าประสงค์ให้เป็นราคาขายต่อผู้บริโภคทั่วไป โดยราคาขายปลีกแนะนำจะใช้กับสินค้าที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตที่ผลิตและจำหน่ายในราชอาณาจักร⁵⁹

ฐานรายรับ เป็นฐานภาษีของการให้บริการ เป็นค่าตอบแทน เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ใด ๆ ที่อาจคำนวณได้เป็นเงินที่ได้รับหรือพึงได้รับเนื่องจากการให้บริการตามประเภทบริการที่พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตกำหนด⁶⁰

(5) อัตราภาษีสรรพสามิต

อัตราภาษีสรรพสามิตประกอบด้วย 2 ประเภท ได้แก่ อัตราตามมูลค่า (Ad Valorem Tax Rate) และอัตราตามปริมาณ (Specific Tax Rate) ดังนี้

1.) อัตราตามมูลค่า (Ad Valorem Tax Rate) เป็นการจัดเก็บภาษีด้วยการคำนวณจากร้อยละของมูลค่าสินค้า หรือรายรับจากการบริการ ตัวอย่างเช่น รถจักรยานยนต์ 150 c.c. ต้องเสียภาษีสรรพสามิตในอัตราร้อยละ 2.5 ของราคาขายปลีกแนะนำ เป็นต้น

⁵⁷ มาตรา 21 (2) ของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560

⁵⁸ มาตรา 21 (3) ของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560

⁵⁹ มาตรา 17 (1) ของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560

⁶⁰ มาตรา 17 (2) ของพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560

2.) อัตราตามปริมาณหรือตามสภาพ (Specific Tax Rate) เป็นการจัดเก็บภาษีโดยคำนวณจากปริมาณของสินค้าซึ่งกำหนดตามหน่วย น้ำหนักสุทธิหรือปริมาณสุทธิของสินค้านั้น ตัวอย่างเช่น สินค้าน้ำมันต้องเสียภาษีสรรพสามิตตามปริมาตรในอัตรา 5 บาทต่อลิตร⁶¹

2.4 หลักการสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบัน หลักการสิ่งแวดล้อมได้รับอิทธิพลมาจากความร่วมมือขององค์ระหว่างประเทศที่พยายามบัญญัติหลักการสิ่งแวดล้อมไว้ใช้เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงบัญญัติหลักการสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นแนวทางกับประเทศอื่นให้สามารถนำหลักการสิ่งแวดล้อมไปถือปฏิบัติในประเทศนั้น ๆ โดยส่วนใหญ่แล้วการนำหลักการสิ่งแวดล้อมไปถือปฏิบัตินั้นเริ่มต้นจากความตกลงระหว่างประเทศที่จะนำหลักการสิ่งแวดล้อมไปเพื่อใช้ในประเทศตน หลักการสิ่งแวดล้อมที่สำคัญและเป็นพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แก่ หลักการ 4P Principle of Prevention, Precautionary Principle, Principle of Participation และPolluter Pay Principle โดยการนำหลักการสิ่งแวดล้อมเหล่านี้เพื่อเป็นหลักพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศต่าง ๆ

2.4.1 หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องใหม่ในประเทศไทย เริ่มต้นจากพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 แต่เนื้อความในกฎหมายนั้นไม่ได้ครอบคลุมเพียงพอในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมุ่งไปในเรื่องของกฎหมายแพ่ง กฎหมายเอกชน และกฎหมายอาญา

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่มีลักษณะผสมผสาน เป็นกฎหมายในลักษณะที่ต้องโยงใยในหลายศาสตร์เข้ามา บางส่วนในกฎหมายเอกชนจะให้เอกชนกับเอกชนทำการเรียกร้องค่าเสียหายกันเอง หรือบางส่วนเป็นกฎหมายอาญาที่รัฐจะต้องเอาผิดกับผู้ก่อมลพิษ บางส่วนเป็นกฎหมายมหาชนที่รัฐจะต้องมาชดเชยเยียวยาให้กับผู้ได้รับผลกระทบ กฎหมายปกครองที่ให้อำนาจรัฐออกกฎหมาย ออกมาตรการทางปกครอง และคำสั่งต่าง ๆ อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญเพราะมีการยกระดับสิทธิในทางสิ่งแวดล้อมเข้าไปอยู่ในรัฐธรรมนูญในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐาน และที่สำคัญอีกอย่าง

⁶¹ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, มีอะไรเปลี่ยนแปลงในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560,

หนึ่ง คือ กฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นเกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันได้รับอิทธิพลมาจากการทำความตกลงร่วมมือกันระหว่างประเทศและออกมาเป็นกฎบัตรต่าง ๆ ที่ระหว่างรัฐที่ยึดถือปฏิบัติต่อกัน เพราะผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมนั้นมีผลกระทบไปทั่วโลก นานาประเทศจึงได้ทำข้อตกลงร่วมกันในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม เพราะฉะนั้นลักษณะกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงเกี่ยวเนื่องกับทั้งกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายปกครอง รัฐธรรมนูญรวมถึงกฎหมายระหว่างประเทศ

เรื่องของหลักการทางสิ่งแวดล้อมนานาชาติประเทศมีความพยายามที่จะเปลี่ยนให้เป็นหลักการทางกฎหมาย บางประเทศบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ บางประเทศบัญญัติให้เป็นหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นหลักการที่รัฐจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม เพื่อก่อให้เกิดสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชน ความตกลงร่วมมือสหประชาชาติหรือในสหภาพยุโรปได้มีการนำหลักการพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมไปเขียนเอาไว้ในความตกลงเช่นเดียวกัน หลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมมี 4 หลักการ ดังนี้

2.4.1.1 หลักการป้องกัน (Principle of Prevention)

หลักการเพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในการป้องกันควบคุมผลกระทบที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมด้วยการวางแผนป้องกันล่วงหน้า⁶² โดยรัฐต้องแจ้งเตือนล่วงหน้า ออกมาตรการมาควบคุมเพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นให้ทันเวลาก่อนที่การกระทำใดจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังที่ปรากฏในบทบัญญัติของปฏิญญาริโอฯ มาตรา 14 วางหลักไว้ว่า

“รัฐทั้งหลายควรจะร่วมมือกันอย่างประสิทธิภาพในการลดและป้องกันการย้ายสถานที่หรือเคลื่อนย้ายกิจกรรมหรือวัตถุที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงหรือพบว่าเป็นอันตรายต่อสุขภาพมนุษย์”

⁶² Britannica, Principles of environment law[online], Source <https://www.britannica.com/topic/environmental-law/Principles-of-environmental-law>

การดำเนินกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมข้ามแดนอย่างร้ายแรงนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักการแจ้งเตือนล่วงหน้าและทันเวลา โดยรัฐจะต้องแจ้งเตือนล่วงหน้าและให้ข้อมูลกับรัฐอื่นที่อาจได้รับผลกระทบในกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมข้ามแดนอย่างร้ายแรง⁶³

การนำมาใช้หลักการป้องกัน (Principle of Prevention) มีการนำมาใช้ในหลายรูปแบบไม่เพียงแต่ใช้เพื่อป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม มิใช่หลักการดังกล่าวในเรื่องของภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เคยเกิดขึ้นแล้วและอาจจะเกิดขึ้นอีกในอนาคต รัฐต้องมีมาตรการป้องกันเตือนภัยไว้ล่วงหน้าให้ทันเวลาเพื่อลดความเสียหาย เช่นเดียวกับกับปัญหาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เช่น การขนย้ายสารเคมีอันตรายที่มีบางส่วนถูกจำกัดอย่างผิดวิธีส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รัฐก็ต้องมีมาตรการควบคุมการขนย้ายสารเคมีอันตรายเพื่อป้องกันล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

2.4.1.2 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)

ปัจจุบันกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสิ่งแวดล้อม หรือเกิดผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) เป็นการป้องกันล่วงหน้าด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ หรือมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เชื่อถือได้ว่าอาจมีความเสี่ยงที่จะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของมนุษย์ในอนาคต โดยที่คนทั่วไปไม่สามารถทราบข้อมูลเหล่านี้ได้ รัฐจึงมีหน้าที่ต้องออกมาตรการเพื่อป้องกันไว้ล่วงหน้าเมื่อความเสี่ยงเกิดขึ้น เช่น การเกิดมลพิษในอากาศถึงในระดับหนึ่งมนุษย์จะส่งผลต่ออัตราการเป็นโรคทางเดินหายใจและส่งผลกระทบต่ออัตราจากเสียชีวิตเพิ่มขึ้น หรือถ้ามลพิษในแหล่งน้ำถึงระดับหนึ่งอาจมีสารปนเปื้อนในสิ่งมีชีวิตในน้ำและเมื่อมนุษย์บริโภคก็อาจก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพตามมา⁶⁴ โดยหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) ปรากฏอยู่ในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) หลักการที่ 15 วางหลักว่า

⁶³ อภินันท์ อธิวราภรณ์กุล, “ปัญหามาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน,” (เอกัตศึกษาปริญาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัย สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561).

⁶⁴ Britannica, Principles of environment law,

“เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมรัฐจะต้องใช้วิธีป้องกันล่วงหน้าอย่างแพร่หลายตามความสามารถของตน เมื่อปรากฏว่ามีสิ่งทีก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่สามารถทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ รัฐจะต้องไม่นำเหตุผลการขาดความชัดเจนทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการเลื่อนการใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพและคุ้มทุนในการป้องกันความเสื่อมโทรมต่อสิ่งแวดล้อม”⁶⁵

การนำมาใช้หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) ในบางกรณีที่รัฐออกมาตรการบางอย่างเพื่อป้องกัน เช่น สามารถวิเคราะห์ได้ว่ามีสินค้าชนิดหนึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพประชาชน รัฐต้องออกมาตรการตามหลักการดังกล่าวโดยอาจจำกัดการผลิต การบริโภค หรือห้ามจำหน่ายสิ่งของสิ่งหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประชาชน ให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัยต่อประชาชน เป็นต้น

2.4.1.3 หลักการมีส่วนร่วม (Principle of Participation)

หลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยทั่วไปแล้วการตัดสินใจของภาครัฐในการกำหนดมาตรฐานหรือนโยบายสิ่งแวดล้อมสำหรับกิจกรรมบางประเภทที่ส่งผลกระทบต่อหรือสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ ภาครัฐต้องเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะอย่างโปร่งใส เพื่อความโปร่งใสและให้ประชาชนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อกิจกรรมนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ⁶⁶ โดยหลักการมีส่วนร่วม (Principle of Participation) ปรากฏอยู่ในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) หลักการที่ 27 วางหลักไว้ว่า

“รัฐและประชาชนจะต้องร่วมมือกันโดยสุจริตและด้วยความมุ่งมั่นของการเป็นหุ้นส่วนในการกระทำตามหลักการในปฏิญญาและการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน”

หลักการมีส่วนร่วมเป็นพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่สำคัญ โดยส่วนใหญ่หลักการทางสิ่งแวดล้อมนั้นจะถูกจัดทำขึ้นมาในลักษณะของกฎบัตร ความตกลงร่วมมือระหว่างประเทศ และปฏิญญา เนื่องจากเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งกฎบัตร ความตกลงระหว่างประเทศ และปฏิญญานั้นจะวางหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และให้แต่ละประเทศนำไปปรับใช้ตามบริบทของประเทศนั้น เพื่อวางแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมไปในทิศทางเดียวกัน⁶⁷

⁶⁵ อภินันท์ อธิวิธราภรณ์กุล, ปัญหามาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน,

⁶⁶ Britannica, Principles of environment law,

⁶⁷ อภินันท์ อธิวิธราภรณ์กุล, ปัญหามาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน,

2.4.1.4 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle : PPP)

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ได้ถูกเสนอโดยองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation Development) ตั้งแต่คริสต์ศักราช 1970 เพื่อนำมาใช้เป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการป้องกันและแก้ไขมลพิษ คือการกำหนดให้ผู้ที่เป็นผู้ก่อมลพิษเป็นผู้แบกรับภาระต้นทุนที่เกิดจากการประกอบกิจการที่จำเป็นสำหรับการป้องกัน แก้ไข มลพิษที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการของตน และถ้าเกิดความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของผู้ใดผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้ที่มีหน้าที่ชดเชยความเสียหายดังกล่าว⁶⁸ โดยนักเศรษฐศาสตร์หลายคนอ้างว่าความเสียหายส่วนใหญ่ของสิ่งแวดล้อมนั้นเกิดจากผู้ผลิตที่ต้องการลดต้นทุนการผลิต ตัวอย่างเช่น โรงงานสารเคมีจากการผลิตลงแหล่งน้ำสาธารณะโดยที่ไม่บำบัดก่อน ทำให้สารเคมีที่ถูกปล่อยลงแหล่งน้ำธรรมชาตินั้นมีผลกระทบต่อชุมชน สิ่งมีชีวิตในน้ำ รวมไปถึงผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในแหล่งน้ำ ชุมชนที่ได้รับผลกระทบต้องรับผิดชอบในการจัดการสารเคมีแทนผู้ผลิตที่ผู้ก่อมลพิษ ดังนั้นจุดประสงค์ของกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อม คือ ให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้แบกรับต้นทุนที่แท้จริงของมลพิษที่สร้างขึ้น แม้ว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะคำนวณอย่างแม่นยำได้ยาก แต่มาตรการดังกล่าวต้องการสนับสนุนให้ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบที่ก่อ และเลือกกระบวนการหรือแนวทางการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น⁶⁹

จาก 4 หลักการพื้นฐานสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาข้างต้น เป็นหลักการที่ได้รับอิทธิพลมาจากนานาประเทศที่วางหลักการพื้นฐานในการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อให้รัฐหนึ่งรัฐใดนำไปยึดถือปฏิบัติ เข้าไปบัญญัติหลักการดังกล่าวอยู่ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หากนำ 4 หลักการพื้นฐานสิ่งแวดล้อมนั้นเข้าไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะก่อให้เกิดหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ออกกฎระเบียบและมาตรการในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมโดยใช้มาตรการทางภาษีอากร และมาตรการอื่นในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม

⁶⁸ กรมควบคุมมลพิษ, โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม[ออนไลน์], มิถุนายน 2555. แหล่งที่มา http://infofile.pcd.go.th/law/Environmental%20law55_1.pdf

⁶⁹ Britannica, Principles of environment law,

2.4.2 ต้นทุนสิ่งแวดล้อม

แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไปมีความเชื่อว่าตลาด (Market) เป็นเครื่องมือหนึ่งของมนุษย์ที่ใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากเมื่อเกิดการแลกเปลี่ยนสินค้าในตลาด เกิดการซื้อขาย ทำให้ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายต้องการแสวงหาประโยชน์สูงสุดให้กับตนเอง จึงเกิดการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด แต่การบริหารจัดการตลาดให้เกิดกลไกการแลกเปลี่ยนอย่างสมบูรณ์ที่สุดนั้นก็มิใช่ว่าจะง่าย เพราะการมีกิจกรรมของมนุษย์ในสังคมปัจจุบันที่อยู่นอกเหนือจากการทำงานของตลาด เช่น กิจกรรมที่ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์อย่างเสรี (Open Access Resources) การใช้ประโยชน์จากสินค้าสาธารณะ (Public Goods) รวมไปถึงกิจกรรมที่สร้างผลกระทบภายนอก (Externalities) โดยความเสียหายต่อส่วนรวม ซึ่งความเสียหายเหล่านี้อยู่นอกเหนือจากของตลาด เมื่อเกิดขึ้นนอกเหนือการทำงานของตลาดจะเรียกว่าตลาดล้มเหลว (Market Failure)⁷⁰ โดยผลกระทบจากกิจกรรมที่อยู่นอกเหนือตลาดส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นต้นทุนสิ่งแวดล้อมได้ 4 ลักษณะ

ความเสียหาย 4 ลักษณะที่เป็นต้นทุนทางสิ่งแวดล้อม ได้แก่⁷¹

- 1.) ความเสียหายต่อสุขภาพมนุษย์ (Human Health)
- 2.) ความเสียหายต่อสวัสดิการของมนุษย์ (Human Welfare)
- 3.) ความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Environmental Resources)
- 4.) ความเสียหายต่อระบบนิเวศน์ (Ecological System)

ความเสียหายที่เป็นต้นทุนสิ่งแวดล้อมเหล่านี้เป็นผลมาจากความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) เนื่องจากการใช้ทรัพยากรเพื่อกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังก่อให้เกิดความเสียหายภายนอกต่อสังคมรวมไปถึงสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

อย่างไรก็ดี หากกล่าวถึงต้นทุนสิ่งแวดล้อมในบริบทของปัญหาขยะพลาสติกรวมไปถึงปัญหาขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ อาจเริ่มต้นจากปัญหาขยะพลาสติกที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ

⁷⁰ สมบัติ พันธิวิศิษฐ์, “ต้นทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการผลิตสินค้าและบริการตามแนวคิดการบริโภคและผลิตที่ยั่งยืนเพื่อจัดลำดับความสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย,” (ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต พัฒนาสังคมและการจัดการสิ่งแวดล้อม คณะพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555), หน้า 8.

⁷¹ นवलนดา สงวนวงศ์ทอง, “การศึกษาต้นทุนสิ่งแวดล้อมสำหรับการประเมินคุณค่าของการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย,” (ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต พัฒนาสังคมและการจัดการสิ่งแวดล้อม คณะพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555), หน้า 36.

สิ่งแวดล้อมภาวะก๊าซเรือนกระจก ปัญหาขยะพลาสติกตกค้างในแหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งสิ่งที่ได้รับผลกระทบเหล่านี้ คือ ทรัพยากรที่เข้าใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรี (Open Access Resources) ผลกระทบเหล่านี้เรียกว่าผลกระทบภายนอก (Externalities) โดยต้นเหตุส่วนหนึ่งมาจากคุณภาพในการจัดการขยะพลาสติก รวมไปถึงโครงสร้างพื้นฐานในการรองรับและกำจัดขยะพลาสติกและพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพที่เป็นการจัดการที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยการจัดการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานในการกำจัดขยะพลาสติกเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ความล้มเหลวจากปัญหาขยะพลาสติกและพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพดังกล่าว ทำให้เกิดความไม่สมบูรณ์ของกลไกตลาดทำให้เกิด ตลาดล้มเหลว (Market Failure)

2.4.2.1 ตลาดล้มเหลว (Market Failure)

ความล้มเหลวของตลาดเกิดมาจาก ความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการตลาด เพราะมีต้นทุนของสินค้าบางอย่างในสังคมที่เกินขอบเขตการจัดการของตลาด โดยต้นทุนของสินค้าดังกล่าว นั้นส่วนใหญ่มาจากการใช้สินค้าสาธารณะ (Public Goods) มีลักษณะเป็นสินค้าส่วนรวม ทุกคนใช้สอยร่วมกัน เป็นเจ้าของร่วมกัน จึงมีลักษณะเป็นทรัพยากรเปิด โดยทรัพยากรเปิด หมายถึง ทรัพยากรที่ไม่มีผู้ใดครอบครอง แต่มีบุคคลจำนวนมากเข้าไปใช้ประโยชน์ ซึ่งเมื่อเป็นทรัพยากรเปิดที่ผู้คนจำนวนมากเข้าไปใช้สอยได้แล้วจึงเกิดการใช้สอยอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดการใช้สอยทรัพยากรเปิดนั้นโดยไม่ดูแลรักษา ไม่คิดที่จะป้องกันความเสื่อมโทรม และสิ่งที่สำคัญ คือ ไม่มีผู้ใดต้องการจะลงทุนฟื้นฟูทรัพยากรที่เกิดความเสื่อมโทรมเหล่านั้น เนื่องจากเป็นการฟื้นฟูให้กับผู้อื่นด้วย จึงทำให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ที่สังคมโดยรวมจะต้องแบกรับภาระแทนผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหาที่แท้จริง⁷²

หากเปรียบเทียบกับปัญหาขยะพลาสติกรวมถึงขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพที่มีอยู่ในปัจจุบัน พบว่า ราคาของบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่เราใช้กันอยู่ในปัจจุบันนั้น ไม่ได้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงที่เกิดขึ้น ต้นทุนที่กล่าวมานั้นรวมถึง ต้นทุนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้นทุนในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ต้นทุนของภาครัฐในการบริหารจัดการเก็บขยะพลาสติกที่เพิ่มขึ้นจากการจัดการทั้งสินค้า

⁷² สมบัติ พันธิวิศิษฐ์, ต้นทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการผลิตสินค้าและบริการตามแนวคิดการบริโภคและผลิตที่ยั่งยืน เพื่อจัดลำดับความสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย, หน้า 9.

สาธารณสุขและโครงสร้างพื้นฐานในการกำจัดขยะพลาสติกรวมถึงพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ ทำให้เกิดความล้มเหลวของตลาด ราคาของผลิตภัณฑ์ไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง กลไกตลาดผิดเพี้ยน ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.4.2.2 ผลกระทบภายนอก (Externalities)

ผลกระทบภายนอก (Externalities) หมายถึง กิจกรรมหรือเหตุการณ์ที่เป็นผลมาจากการผลิตหรือการบริโภคที่สร้างผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ซึ่งผลกระทบจากกิจกรรมนั้นจะมีทั้งด้านบวกและด้านลบ โดยผลด้านบวกเป็นกิจกรรมที่ส่งผลที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีอยู่น้อยมาก ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นผลกระทบจากกิจกรรมเชิงลบ ที่สร้างความเสียหายให้กับสังคมส่วนร่วม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ผลกระทบภายนอกเชิงลบเมื่อเกิดขึ้นจะส่งผลเสียแก่ฝ่ายที่ได้รับผลกระทบ โดยอาจทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น หรือกำไรลดลง รวมไปถึงการใช้อรรถประโยชน์ส่วนเพิ่ม (Marginal Utility) ที่ได้รับจากการบริโภคสินค้าหรือบริการลดลงจากเดิม เมื่อกิจกรรมในระบบเศรษฐกิจเกิดขึ้น เช่น การผลิตสินค้าหรือให้บริการที่ส่งผลกระทบภายนอกเชิงลบต่อสังคม ทำให้สังคมเกิดภาระจากผลกระทบเชิงลบนั้นเพิ่มมากขึ้น⁷³

ตัวอย่างผลกระทบภายนอกที่เกิดจากการผลิตและการบริโภค ได้แก่

- 1.) ผลกระทบที่เกิดจากน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรม โรงงานผลิตสินค้าชนิดหนึ่งมีของเสียจากการผลิต เมื่อของเสียเกิดขึ้นและแอบปล่อยลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ส่งผลกระทบต่อแหล่งน้ำธรรมชาติบริเวณนั้นเป็นพิษ สิ่งมีชีวิตในน้ำได้รับผลกระทบรวมถึงชุมชนที่ใช้สอยแหล่งน้ำดังกล่าวด้วย ผลกระทบเหล่านี้คือผลกระทบภายนอก (Externalities)
- 2.) ผลกระทบที่เกิดจากอุตสาหกรรม มลพิษที่เกิดจากอุตสาหกรรม อาจเกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงประเภทต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพบุคคลในเรื่องของโรคทางเดินหายใจจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) ในอากาศ
- 3.) ผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศโลก เกิดจากการเผาไหม้ น้ำมัน ก๊าซ การใช้สารเคมีบางประเภท ก่อให้เกิดภาวะเรือนกระจก

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

ผลกระทบภายนอกที่กล่าวมานั้นรวมไปถึงผลกระทบด้านขยะพลาสติกและขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ต่อสิ่งแวดล้อม เกิดจากการบริโภคผลิตภัณฑ์พลาสติกแล้วมีการกำจัดขยะที่มาจาก การบริโภคอย่างไม่มีประสิทธิภาพ จัดการอย่างไม่เหมาะสมทำให้เกิดขยะพลาสติกตกค้างในธรรมชาติ ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตในทะเลรวมไปถึงห่วงโซ่อาหาร เช่น การปนเปื้อนไมโครพลาสติกในสิ่งมีชีวิตในทะเล ไม่เพียงแต่ทำร้ายสิ่งมีชีวิตในทะเลแต่ทำให้ไมโครพลาสติกนั้นตกค้างในห่วงโซ่อาหาร เมื่อมนุษย์บริโภคอาหารที่ปนเปื้อนนี้อาจส่งผลให้เกิดปัญหาสุขภาพอีกด้วย

2.4.2.3 สินค้าสาธารณะ (Public Goods)

สินค้าสาธารณะ (Public Goods) หมายถึง สิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อให้มีลักษณะที่สามารถใช้สอยกันได้ในส่วนรวม สินค้าสาธารณะไม่มีราคาซื้อขาย อาจเป็นลักษณะสินค้าหรือบริการที่ภาครัฐจัดการเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมที่คนในสังคมมีสิทธิใช้สอยได้ทั่วไป ทำให้ไม่มีความต้องการซื้อหรือขายในสินค้าสาธารณะนั้น เป็นบริการที่ไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งจะต่างกับสินค้าหรือบริการทั่วไปในการบริโภคที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อได้มาหรือเพื่อรับบริการนั้น

การใช้สินค้าสาธารณะนั้นมีต้นทุนที่เป็นภาระของสังคมร่วมกัน จะเห็นได้จากภาครัฐระดมทุนจากการเรียกเก็บภาษีประชาชนโดยไม่เลือกจำเพาะเจาะจงประชาชนคนใดคนหนึ่งเพื่อนำเงินภาษีเหล่านั้นมาบริหารสินค้าสาธารณะ ไม่ว่าผู้ใช้สอยสินค้าสาธารณะนั้นจะใช้สอยมากหรือน้อยเพียงใดก็มีภาระที่ต้องจ่ายเท่ากัน แต่ด้วยธรรมชาติของการใช้สอยสินค้าสาธารณะเหล่านี้แหละทำให้เกิดการแข่งขันกันใช้ประโยชน์กับสินค้าหรือบริการสาธารณะ จึงเกิดการเอาเปรียบ (Free Ride) ขึ้นมาก่อนให้เกิดความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วของสินค้าสาธารณะ เสียหายต่อการบริหารสินค้าสาธารณะรวมไปถึงสิ่งแวดล้อมด้วย

สินค้าสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับแอกต์ศึกษาเล่มนี้ อาจหมายความรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานในการกำจัดขยะพลาสติก ตั้งแต่การคัดแยกขยะ จุดคัดแยกขยะแต่ละประเภทเพื่อการกำจัดอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงโครงสร้างพื้นฐานในการกำจัดขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ จากคุณสมบัติการย่อยสลายทางชีวภาพของผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพนั้น ไม่สามารถย่อยสลายเองได้จากการฝังกลบในสภาพวะปกติหรือย่อยสลายด้วยการฝังกลบในสวนหลังบ้าน ต้องอาศัยโครงสร้างพื้นฐานในการกำจัด ได้แก่ โรงงานหมักปุ๋ยสำหรับย่อยสลายโดยตรงในสภาวะที่เหมาะสม ที่ต้องอาศัยความร้อนสูงถึง 55-60 องศาเซลเซียส ซึ่งในประเทศไทยนั้นมีโรงงาน

ประเภทดังกล่าวไม่เพียงพอ จึงทำให้เกิดการกำจัดขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพอย่างผิดวิธี และก่อให้เกิดปัญหาขยะพลาสติกที่จัดการอย่างไม่ถูกต้อง⁷⁴

2.4.2.4 ทรัพยากรที่เข้าถึงได้อย่างเสรี (Open Access Resources)

ทรัพยากรที่เข้าถึงได้อย่างเสรี (Open Access Resources) หมายถึง ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และไม่มีการครอบครองโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ทรัพยากรธรรมชาติที่เข้าถึงได้อย่างเสรีนั้นจะเกิดความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว เนื่องจากไม่สามารถควบคุมการเข้าถึงการใช้งานทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ได้ เพราะสังคมมนุษย์กลัวที่จะสูญเสียประโยชน์ในการเก็บเกี่ยวของตนจึงเกิดการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์อย่างไม่สมดุลจากทรัพยากรธรรมชาติที่เข้าถึงได้อย่างเสรี ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว

ตัวอย่างผลกระทบจากกิจกรรมของมนุษย์ในทรัพยากรที่เข้าถึงได้อย่างเสรี

1.) มลพิษทางอากาศ

ในปี 2540 ตัวแทนชุมชนร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องรายงานว่าพบสารอินทรีย์ระเหย จากสารเบนซิน โทลูอิน สไตรีน 43 ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ 44 ที่มาจากโรงงานปิโตรเคมี โรงงานเคมี และโรงกลั่นน้ำมัน โดยส่งกลิ่นเหม็นสู่ชุมชนใกล้เคียง 15 แห่ง เป็นเวลาถึง 8 เดือนต่อปี และมลพิษทางอากาศในบางช่วงเวลามีปริมาณเกินมาตรฐานไปมากอีกด้วย จะเห็นได้ว่ากิจกรรมที่มนุษย์ทำส่งผลกระทบต่ออากาศที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เข้าถึงได้อย่างเสรี และใช้ร่วมกันกับเพื่อนมนุษย์ และทำกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนที่อยู่รอบข้าง

2.) มลพิษทางน้ำ

ผลกระทบต่อแหล่งน้ำจืดและน้ำทะเลในบริเวณนิคมอุตสาหกรรมมาตาพุดและบริเวณชายฝั่งในระดับรุนแรง กรมควบคุมมลพิษที่ปนเปื้อนสารโลหะหนักในลำคลองต่าง ๆ และในทะเลยอมรับว่าผลกระทบนั้นเกิดมาจากอุตสาหกรรม

⁷⁴ นवलดา สงวนวงศ์ทอง, การศึกษาด้านทุนสิ่งแวดล้อมสำหรับการประเมินคุณค่าของการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย, หน้า 43.

3.) ลักลอบทิ้งกากของเสียอันตราย

การลักลอบทิ้งของเสียอันตรายเกิดขึ้นบริเวณนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดประมาณการเดือนละ 22,000 ตัน เพราะขาดพื้นที่รองรับและการกำจัดของเสียอันตรายมีราคาสูง ทำให้พื้นที่สาธารณะที่ยังไม่มีผู้คนอาศัยกลายเป็นแหล่งลักลอบทิ้งขยะ

4.) ขยะพลาสติกในทะเล

พฤติกรรมการบริโภคผลิตภัณฑ์พลาสติกของมนุษย์ในปัจจุบันก่อให้เกิดขยะพลาสติกเป็นจำนวนมาก บางส่วนถูกนำไปกำจัดอย่างถูกวิธี บางส่วนตกค้างในสิ่งแวดล้อม แหล่งน้ำรวมไปถึงทะเล ทำให้เกิดผลกระทบต่อแหล่งน้ำธรรมชาติที่เสื่อมโทรมเน่าเสียด้วยขยะเหล่านี้อย่างรวดเร็ว

ทรัพยากรที่เข้าถึงได้อย่างเสรีในเอกภพศึกษาเล่มนี้ อาจหมายรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติ อากาศ ป่าไม้ ทะเลรวมไปถึงพื้นดินที่ฝังกลบขยะพลาสติก เนื่องจากเป็นทรัพยากรที่ได้รับผลกระทบจากขยะพลาสติกทั้งการผลิต การกำจัดยังก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจก ขยะที่ไม่สามารถย่อยสลายได้ ตกค้างในป่าไม้และทะเล รวมไปถึงพื้นดินที่ได้ถูกจัดไว้ให้ฝังกลบขยะพลาสติกแล้วแต่ได้รับผลกระทบจากปัญหาขยะพลาสติกที่เกิดมาจากการผลิต การบริโภค การกำจัดไม่ถูกวิธีของมนุษย์ทั้งสิ้น ทรัพยากรเหล่านี้เสื่อมโทรมลงทุกวันเนื่องจากเป็นทรัพยากรที่ไม่มีใครเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์สามารถเข้าถึงได้อย่างเสรี การที่จะปกป้องทรัพยากรเหล่านี้ต้องพึ่งมาตรการของรัฐในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ มิเช่นนั้นทรัพยากรดังกล่าวจะเสื่อมโทรมลงจนมีอาจวนกลับคืนได้⁷⁵

⁷⁵ นवलดา สงวนวงศ์ทอง, การศึกษาด้านทุนสิ่งแวดล้อมสำหรับการประเมินคุณค่าของการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย, หน้า 44.

บทที่ 3

มาตรการส่งเสริมเกี่ยวกับการจัดการขยะพลาสติกในประเทศไทย

ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้วางแผนการจัดการขยะพลาสติกในรูปแบบของแผนระยะยาวในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกเรียกว่า Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561 – 2573 (Thailand’s Roadmap on Plastic Waste Management 2018 – 2030) ประกอบด้วย 3 ระยะแผนดังกล่าวได้นำแนวคิดในการนำพลาสติกที่ใช้เสร็จแล้วกลับมาแปรใช้ใหม่ร้อยละ 100 ใน พ.ศ. 2573 เรียกว่าแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) ในแผนระยะที่ 1 เป็นการห้ามใช้วัสดุที่มีส่วนผสมของไมโครบิท พลาสติกหุ้มฝาขวดน้ำดื่มและผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ผสมสารอ็อกโซระยะที่ 2 เป็นการห้ามใช้ผลิตภัณฑ์บางชนิด ได้แก่ หลอดน้ำดื่มพลาสติก ถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 36 ไมครอนรวมไปถึงกล่องโฟมบรรจุอาหาร และระยะที่ 3 จะเป็นการนำพลาสติกที่ใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่โดยตั้งเป้าไว้ร้อยละ 100 ใน พ.ศ. 2573 นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีมาตรการในการส่งเสริม อันได้แก่ มาตรการส่งเสริมการลงทุนในกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยลงในเรื่องของการจัดการขยะพลาสติก คือ การส่งเสริมการลงทุนตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำในกิจการที่ผลิตพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพผ่านคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) โดยเป้าหมายเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของขยะพลาสติก รวมไปถึงมาตรการด้านภาษีในการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการหันมาใช้บรรจุภัณฑ์ที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพโดยให้สามารถหักรายจ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคลได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 25 จากมาตรการของประเทศไทยที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าเป็นมาตรการที่หลากหลายทั้งมาตรการห้ามใช้ แผนนำขยะพลาสติกกลับมาใช้ใหม่และส่งเสริมให้ใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

3.1 Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561 – 2573 (Thailand’s Roadmap on Plastic Waste Management 2018 – 2030)

ปัญหาขยะพลาสติกเป็นปัญหาระดับโลกที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องจัดการ โดยการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพนั้นต้องได้รับความร่วมมือจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน รวมไปถึงผู้บริโภคในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก ปัญหาขยะพลาสติกส่วนใหญ่แล้วเกิด

จากพลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Single-use Plastics) ที่เกิดจากผู้ผลิต ผู้ค้าปลีก รวมไปถึงผู้บริโภคและ
 ไม่มีการจัดการปลายทางของขยะพลาสติกอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้รัฐบาลจึงกำหนดวิสัยทัศน์ ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ 20 ปี ออก (ร่าง) Roadmap การ
 กำจัดขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573 ได้นำเสนอหลักการและแนวคิดในการจัดการปัญหาขยะ
 พลาสติกผ่าน Roadmap⁷⁶

3.1.1 หลักการและแนวคิดการจัดการขยะพลาสติกตาม Roadmap การจัดการขยะ พลาสติก พ.ศ. 2561 – 2573

Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561 – 2573 ได้กำหนดหลักการที่สำคัญสำหรับ
 แผนการการปฏิบัติตามมาตราการ โดยหลักการและแนวคิดสำคัญที่ Roadmap การจัดการขยะ
 พลาสติก พ.ศ. 2561 – 2573 นำมาใช้โดยให้ความสำคัญกับการจัดการพลาสติกตลอดวงจรชีวิต (Life
 Cycle) ให้ขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตตั้งแต่การออกแบบผลิตภัณฑ์ให้สามารถนำกลับมาแปรใช้
 ใหม่ได้ อีกทั้งยังส่งเสริมให้ลดการใช้ ใช้ซ้ำและนำกลับมาแปรใช้ใหม่ตามหลักการ 3R รวมไปถึงการ
 ดำเนินการตามแผนนั้นต้องอาศัยความร่วมมือของภาคเอกชนในการจัดการปัญหา โดยใช้แนวคิด
 เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) เป็นหลักเพื่อที่จะนำผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วทั้งหมดร้อยละ
 100 หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ใน พ.ศ. 2573 ซึ่ง Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561 –
 2573 มีหลักการและแนวคิดที่นำมาใช้ ได้แก่ (1)การจัดการพลาสติกตลอดวงจรชีวิต (Life Cycle)
 (2)หลักการ 3R (3) หลักการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน (Public Private Partnership) (4) แนวคิด
 เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) และ(5) แนวคิดผู้ผลิตมีส่วนร่วมในการกำจัดขยะพลาสติก
 โดยใช้หลักการ (Responsible consumption and production) ดังนี้

1.) การจัดการพลาสติกตลอดวงจรชีวิต (Life Cycle)

แนวคิดการจัดการพลาสติกตลอดวงจรชีวิต (Life Cycle) เป็นการให้ความสำคัญในการ
 จัดการผลิตภัณฑ์พลาสติกตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบเพื่อผลิตรวมไปถึงกระบวนการผลิต โดยมี
 แนวคิดในการออกแบบเชิงนิเวศเศรษฐกิจ หรือ Eco – Design เพื่อให้ผลิตภัณฑ์พลาสติกนั้นง่ายต่อ
 การนำกลับไปใช้ใหม่ หรือนำไปกำจัดได้ง่ายขึ้น หลังจากนั้นแนวคิดการจัดการพลาสติกตลอดวงจร
 ชีวิตจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดการพลาสติกในขั้นตอนบริโภค โดยการเสริมสร้างความรู้ความ

⁷⁶ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (ร่าง) Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573
 [ออนไลน์], สิงหาคม 2562 แหล่งที่มา https://drive.google.com/file/d/1uZQj0vWlVibWD_NOxHdZiYWCjr2qTJR/view

เข้าใจถึงผลกระทบของขยะพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง ให้ลด เลิกใช้ พลาสติกครั้งเดียวทิ้งใน ห้างสรรพสินค้าหรือร้านค้าปลีก รวมไปถึงการจัดการพลาสติกหลังจากการบริโภค ได้แก่ การคัดแยก การเก็บขนไปยังจุดกำจัดปลายทาง รวมไปถึงการนำกลับมาใช้ประโยชน์และการกำจัดขยะพลาสติก

กล่าวโดยสรุป แนวคิดการจัดการพลาสติกตลอดวงจรชีวิต (Life Cycle) เป็นการให้ความสำคัญในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกตั้งแต่การออกแบบ การผลิต การบริโภครวมถึงการจัดการหลังบริโภคเสร็จสิ้น

2.) หลักการ 3R

หลักการ 3R ที่ถูกนำมาใช้ใน Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561 – 2573 จะให้ความสำคัญเกี่ยวกับ การลดการใช้ (Reduce) ลดการใช้พลาสติกที่แหล่งกำเนิดตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบ การผลิตและการบริโภค โดยจะเป็นการลดปริมาณการใช้เท่าที่จำเป็น เพื่อลดการเกิดขยะพลาสติกให้น้อยที่สุด การใช้ซ้ำ (Reuse) เป็นการนำวัสดุบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วนำกลับมาใช้ใหม่ โดยไม่ผ่านการแปรรูปหรือแปรสภาพ การนำมาแปรรูปใหม่ (Recycle) เป็นการนำขยะรีไซเคิล ของเสียบรรจุภัณฑ์ที่สามารถนำกลับมาแปรรูปใหม่ได้ มาแปรรูปเป็นวัตถุดิบในกระบวนการผลิต เพื่อผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่

3.) หลักการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน (Public Private Partnership)

หลักการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน (Public Private Partnership) ให้ความสำคัญในการให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติกร่วมกัน โดยเริ่มจากภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วม โดยเฉพาะในส่วนของ การลดการใช้ การคัดแยกขยะ การขนส่งระบบมัดจำและเรียกคืนซากผลิตภัณฑ์ ที่ต้องการการทำงานร่วมกันในทุกภาคส่วน

4.) แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy)

แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) เป็นแนวคิดในการจัดการขยะที่ยั่งยืน เนื่องจากเป็นการให้ความสำคัญในการนำบรรจุภัณฑ์ที่ใช้แล้วกลับสู่กระบวนการแปรรูปใหม่ นำมาผลิตเป็นวัตถุดิบเพื่อบรรจุภัณฑ์ใหม่เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรหมุนเวียนครบวงจรทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ

5.) แนวคิดผู้ผลิตมีส่วนร่วมในการกำจัดขยะพลาสติก โดยใช้หลักการ (Responsible consumption and production)

แนวคิดผู้ผลิตมีส่วนร่วมในการกำจัดขยะพลาสติก โดยใช้หลักการ (Responsible consumption and production) ให้ความสำคัญในการสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 12 กรมส่งเสริมการผลิตและบริโภคที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ด้วยการร่วมมือกับผู้ผลิตในการมีส่วนร่วมในการจัดการขยะที่มาจากผลิตภัณฑ์ของตน ตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบผลิตภัณฑ์ ขั้นตอนการผลิต รวมไปถึงการจัดการปลายทางของผลิตภัณฑ์ โดยให้ผู้ผลิตมีหน้าที่และส่วนร่วมในการดำเนินการตามหลักการดังกล่าว⁷⁷

3.1.2 เป้าหมายของแผนการจัดการ Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561 – 2573

Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561 – 2573 ได้วางเป้าหมายของแผนการจัดการไว้ 2 ประการ ได้แก่ (1)เป้าหมายในการลดและเลิกใช้พลาสติกเป้าหมายที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ด้วยการใช้วัสดุทดแทนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (2)เป้าหมายในการนำพลาสติกกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ร้อยละ 100 ดังนี้

1.) เป้าหมายในการลดและเลิกใช้

เป้าหมายในการลด และเลิกใช้พลาสติกเป้าหมาย ด้วยการใช้วัสดุทดแทนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยใน พ.ศ. 2562 เลิกใช้พลาสติกจำนวน 3 ชนิด ได้แก่

- 1.1) พลาสติกหุ้มขวดน้ำดื่ม (Cap Seal)
- 1.2) ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่มีส่วนผสมของสารอ็อกโซ (Oxo)
- 1.3) ไมโครบีด (Microbeads)

ขั้นตอนแรกในปี พ.ศ. 2562 ได้ทำการยกเลิกการใช้พลาสติกชนิดดังกล่าวแล้ว ในส่วนของ พ.ศ. 2565 มีการเลิกใช้พลาสติกอีกจำนวน 4 ชนิด ได้แก่

- 1.1) ถูหิ้วที่มีขนาดความหนาแน่นน้อยกว่า 36 ไมครอน
- 1.2) กล่องโฟมบรรจุอาหาร

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

1.3) แก้วพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งที่มีความหนาน้อยกว่า 300 ไมครอน

1.4) หลอดพลาสติก

2.) เป้าหมายในการนำพลาสติกกลับมาใช้ใหม่

เป้าหมายในการนำขยะพลาสติกเป้าหมายกลับมาใช้ประโยชน์ร้อยละ 100 ภายในปี 2570 โดยจะมีการศึกษาและกำหนดเป้าหมายของพลาสติกที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ พลาสติกที่สามารถแปรใช้ใหม่และในส่วนของเส้นนำไปกำจัดโดยการเผาเป็นพลังงาน⁷⁸

3.1.3 แผนการดำเนินการ Roadmap การจัดการขยะพลาสติก

แผนการดำเนินการ Roadmap การจัดการขยะพลาสติกได้วางแนวทางกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามมาตรการ 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 พ.ศ. 2561 – 2562 เป็นการจัดตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงานเพื่อยกร่างแผนการจัดการ Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ.2561 – 2573 วางแผนการดำเนินการเพื่อลดการเกิดขยะพลาสติก ณ แหล่งกำเนิด บรรเทาผลกระทบให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบ สร้างแรงจูงใจทางภาษีในการผลิตผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการประกาศปฏิญญากรุงเทพมหานครว่าด้วยการต่อต้านขยะทะเลในภูมิภาคอาเซียน ยกเลิกการใช้พลาสติกเป้าหมาย 3 ชนิด ได้แก่ พลาสติกหุ้มฝาขวด ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ผสมสารอ็อกโซ และไมโครบีดจากพลาสติก⁷⁹

ระยะที่ 2 พ.ศ. 2563 – 2565 เป็นขั้นตอนกระบวนการพัฒนานโยบายใหม่ในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการคัดแยกและรวบรวมขยะ จัดทำหลักเกณฑ์ข้อกำหนด มาตรฐาน ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงทบทวนความคืบหน้าของแผนปฏิบัติการที่ดำเนินการมาแล้ว โดยใน พ.ศ. 2564 วางเป้าหมายว่าจะบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะพลาสติก และใน พ.ศ. 2565 จะมีการยกเลิกการใช้ ถุงพลาสติกหูหิ้วที่มีความหนาน้อยกว่า 36 ไมครอน กล่องโฟมบรรจุอาหาร แก้วพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 300 ไมครอน และหลอดพลาสติก⁸⁰

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-17.

ระยะที่ 3 พ.ศ. 2566 – 2573 เป็นขั้นตอนในการยกเลิกการใช้พลาสติกชนิดอื่นที่ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และไม่สามารถนำกลับเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) ศึกษาเปรียบเทียบผลกระทบของผลิตภัณฑ์แทนพลาสติก ระหว่างพลาสติกชีวภาพกับพลาสติกทั่วไปแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง สนับสนุนให้มีการนำขยะพลาสติกที่ใช้แล้วกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ และในส่วนที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ได้ให้ส่งไปเผาเป็นเชื้อเพลิงขยะ เพื่อผลิตพลังงาน โดยตั้งเป้าไว้ว่าจะนำพลาสติกกลับมาใช้ประโยชน์ทั้งหมดร้อยละ 100 ใน พ.ศ. 2570⁸¹

กล่าวโดยสรุปสำหรับมาตรการแผนการจัดการ Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561 – 2573 เป็นเพียงการวางมาตรการในการดำเนินการจัดการขยะพลาสติกที่ยังมีประเด็นปัญหาหลายประการที่ต้องปรับปรุง มาตรการบางส่วนถูกบังคับใช้ไปแล้ว ได้แก่ การยกเลิกการใช้ พลาสติกหุ้มฝาขวดน้ำดื่ม พลาสติกที่ผสมสารอ็อกโซ และไมโครพีด แต่มาตรการในส่วนหลักยังอยู่ระหว่างแผนการดำเนินการ Roadmap การกำจัดขยะพลาสติกดังกล่าวยังมีหลายประเด็นที่ต้องคำนึงถึงผลกระทบ ได้แก่ การส่งเสริมให้นำขยะพลาสติกบางส่วนไปเป็นเชื้อเพลิงเพื่อเผาไหม้เป็นพลังงานไฟฟ้า โดยจะผลิตไฟฟ้าได้ 1,830 ล้านกิโลวัตต์ – ชั่วโมง จากขยะพลาสติก 0.78 ล้านตันต่อปี แต่มีได้กล่าวถึงผลกระทบจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ข้อเท็จจริงคือ การเผาขยะพลาสติก 1,000 กิโลกรัมอาจปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากถึง 2,890 กิโลกรัมคาร์บอนไดออกไซด์ หากนำขยะพลาสติกดังกล่าวไปเผาเป็นพลังงานจะปล่อยก๊าซเรือนกระจกมหาศาล อีกทั้งข้อมูลบางประการในแผนการจัดการไม่สะท้อนถึงปัญหาความเป็นจริงในสังคมไทย

3.2 มาตรการส่งเสริมการลงทุนในผลิตภัณฑ์พอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (BOI)

มาตรการส่งเสริมการลงทุนเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐในการแทรกแซงเศรษฐกิจให้ไปในทิศทางที่วางเป้าหมายไว้โดยใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรและสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษีอากรในการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในด้านอุตสาหกรรม หรือเมื่อรัฐต้องการส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางเศรษฐกิจให้ไปในทิศทางใด เช่น หากรัฐต้องการส่งเสริมในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม รัฐสามารถให้การส่งเสริมการลงทุนเพื่อให้กิจการเป้าหมายนั้นเกิดขึ้นเพื่อ

⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-19.

ผลกระทบในทางที่ดีต่อสิ่งแวดล้อม หรือหากรัฐต้องการส่งเสริมให้พื้นที่ในจังหวัดที่มีรายได้ต่ำ รัฐสามารถให้สิทธิประโยชน์สำหรับกิจการที่เลือกตั้งสถานประกอบการในพื้นที่ยกเว้นภาษี เพื่อส่งเสริมการจ้างงาน เศรษฐกิจของพื้นที่ให้มีคุณภาพมากขึ้น เป็นต้น รัฐสามารถใช้มาตรการส่งเสริมพฤติกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านี้ผ่านพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520⁸²

3.2.1 วัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการลงทุน

การส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเป็นกลไกในการแทรกแซงเศรษฐกิจของภาครัฐเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ โดยจะส่งเสริมในกิจการเป้าหมายเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ ดังนี้

- 1.) เพื่อส่งเสริมการลงทุนพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งกิจการขนาดใหญ่รวมถึงกิจการขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลก
- 2.) เพื่อส่งเสริมกิจการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และมีการประหยัดพลังงานหรือใช้พลังงานทดแทน
- 3.) ส่งเสริมให้เกิดการลงทุนเป็นกลุ่ม เพื่อให้เกิดความมั่นคงของห่วงโซ่มูลค่า
- 4.) ส่งเสริมให้จังหวัดชายแดนภาคใต้หรือพื้นที่ที่มีรายได้ต่ำมีการหมุนเวียนของเศรษฐกิจ และสร้างความมั่นคงของพื้นที่
- 5.) ส่งเสริมให้ลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับประเทศในกลุ่มประชาคมอาเซียน

การส่งเสริมการลงทุนโดยการให้สิทธิประโยชน์ในปัจจุบันแบ่งได้เป็น สิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานและสิทธิประโยชน์เพิ่มเติม สิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานนั้นเป็นสิทธิประโยชน์ตามประเภทของกิจการ เช่น อุตสาหกรรมการเกษตร อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง อุตสาหกรรมพื้นฐานและอุตสาหกรรมสนับสนุน อุตสาหกรรมดิจิทัล โดยสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุดถึง 8 ปี รวมถึงสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษีอากร เช่น สิทธิในการถือหุ้นของบุคคลต่างด้าว สิทธิในการถือครองที่ดินของบุคคลต่างด้าว สิทธิในการนำบุคคลต่างด้าวมาทำงาน⁸³ เป็นต้น ในส่วนของ

⁸² คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, คู่มือการขอรับการส่งเสริมการลงทุน 2564 [ออนไลน์], กันยายน 2564. แหล่งที่มา https://www.boi.go.th/upload/content/BOI_A_Guide_Web_Th.pdf

⁸³ ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 2/2557 เรื่อง นโยบายและหลักเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุน

สิทธิประโยชน์เพิ่มเติม จะให้เพิ่มจากสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานโดยมีเกณฑ์การให้สิทธิประโยชน์เพิ่มเติม 3 รูปแบบ ได้แก่ สิทธิประโยชน์เพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน สิทธิประโยชน์เพื่อเพิ่มเติมตามพื้นที่ที่กำหนด และสิทธิประโยชน์ตามมาตรการเฉพาะ อันจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

3.2.2 สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มีทั้งสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรในการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ยกเว้นอากรนำเข้าเครื่องจักรที่ไม่สามารถผลิตหรือจัดหาได้ในประเทศไทย ยกเว้นอากรวัตถุดิบสำหรับผลิตเพื่อส่งออกหรือวัตถุดิบสำคัญที่ไม่สามารถจัดหาได้ในประเทศไทย อีกทั้งยังให้สิทธิประโยชน์ทางด้านที่ไม่ใช่ภาษีอากร เช่น การอนุญาตให้ต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินในประเทศไทย อนุญาตให้ช่างฝีมือต่างด้าวเข้ามาทำงานในเงื่อนไขพิเศษ เป็นต้น โดยจะแบ่งสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร และสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษีอากร

3.2.2.1 สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร

สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรเป็นการให้สิทธิประโยชน์ในการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ยกเว้นอากรนำเข้าเครื่องจักรสำหรับเครื่องจักรที่นำมาผลิตในโครงการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุน ยกเว้นอากรของนำเข้าเพื่อวิจัยและพัฒนา และยกเว้นอากรวัตถุดิบที่นำมาผลิตสินค้าเพื่อส่งออกไปนอกราชอาณาจักร สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรที่กล่าวมานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อดึงดูดการลงทุนจากนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศให้มีแรงจูงใจในการเข้ามาลงทุนในประเทศไทย ตามตารางที่ 4

ระดับสิทธิประโยชน์	ภาษีเงินได้นิติบุคคล	ยกเว้นอากร นำเข้า เครื่องจักร	ยกเว้นอากร ของนำเข้าเพื่อ วิจัย	ยกเว้นอากร วัตถุดิบเพื่อ ส่งออก
พัฒนาเทคโนโลยีและ นวัตกรรม	10 ปี ไม่จำกัดวงเงิน	/	/	/
A1	8 ปี ไม่จำกัดวงเงิน	/	/	/
A2	8 ปี	/	/	/
A3	5 ปี	/	/	/
A4	3 ปี	/	/	/
B1	3 ปี ตามข้อกำหนด	/	-	/
B2	-	-	-	/

ตารางที่ 4 สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร⁸⁴

หากนิติบุคคลปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนครบถ้วนจนได้สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนแล้วจะได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร ดังนี้

1.) สิทธิประโยชน์ในการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรที่ได้จากการประกอบกิจการ โดยมีเงื่อนไขการพิจารณาสัดส่วนของเงินลงทุนโดยไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียนตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 8 ปีนับแต่วันที่เริ่มมีรายได้จากการประกอบกิจการ ในกรณีที่ผลขาดทุนสะสมยกมาผู้ได้รับการส่งเสริมสามารถนำมาหักจากกำไรสุทธิจากการประกอบกิจการได้ภายหลังจากสิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนสิ้นสุดลง⁸⁵

ในกรณีที่กิจการใดได้รับเงินปันผลจากกิจการที่ได้การส่งเสริมการลงทุนที่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลตามมาตรา 31 และ 31/1 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ไม่ต้องนำมารวมคำนวณเป็นเงินได้ของกิจการตลอดระยะเวลาที่ผู้จ่ายนั้นรับการส่งเสริมการลงทุน และ

⁸⁴ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, คู่มือการขอรับการส่งเสริมการลงทุน 2564,

⁸⁵ มาตรา 31 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

หากเป็นการจ่ายเงินปันผลจากกิจการที่ได้รับการส่งเสริมภายหลังจากสิทธิการส่งเสริมสิ้นสุด ต้องจ่ายภายใน 6 เดือนนับตั้งแต่วันที่การส่งเสริมสิ้นสุดถึงจะได้รับยกเว้นรายได้เงินปันผล

2.) สิทธิประโยชน์ในการยกเว้นอากรนำเข้าเครื่องจักร

ผู้ได้รับการส่งเสริมสามารถขอรับการยกเว้นอากรนำเข้าเครื่องจักรสำหรับเครื่องจักรที่คณะกรรมการอนุมัติมีเงื่อนไข คือ เครื่องจักรนั้นต้องไม่เป็นเครื่องจักรที่มีคุณภาพใกล้เคียงที่สามารถผลิตขึ้นได้ในประเทศไทย⁸⁶ และหากคณะกรรมการไม่อนุมัติให้การส่งเสริมสำหรับอากรนำเข้าเครื่องจักรเนื่องจากไม่เข้าเงื่อนไขใด ๆ คณะกรรมการสามารถลดอากรนำเข้าเครื่องจักรลงร้อยละ 50 หรือไม่ให้การส่งเสริมเลยก็ได้⁸⁷

3.) สิทธิประโยชน์ในการยกเว้นอากรของนำเข้าเพื่อวิจัยและพัฒนา

มุ่งเน้นเพื่อส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาโดยให้ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับของที่นำเข้ามาเพื่อใช้วิจัยและพัฒนา รวมถึงการทดสอบตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด⁸⁸

4.) สิทธิประโยชน์ในการยกเว้นอากรวัตถุดิบที่จำเป็นในการผลิต

ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจะได้รับการลดหย่อนอากรขาเข้าไม่เกินร้อยละ 90 ของอัตราปกติ โดยมีเงื่อนไข คือ ต้องเป็นวัสดุหรือวัตถุดิบที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อผลิต ผสมหรือประกอบในกิจการที่ได้การส่งเสริมการลงทุน โดยวัตถุดิบดังกล่าวต้องไม่เป็นของที่สามารถผลิตหรือกำเนิดในราชอาณาจักร ซึ่งมีคุณภาพใกล้เคียงกันกับชนิดที่จะนำเข้ามาใช้ราชอาณาจักรและมีปริมาณเพียงพอที่จะจัดหามาใช้ได้⁸⁹

5.) สิทธิประโยชน์ในการยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับการผลิตเพื่อส่งออก

สิทธิในการได้รับยกเว้นอากรขาเข้าและอากรขาออกสำหรับของที่นำเข้ามาเพื่อส่งออกไปนอกราชอาณาจักร โดยให้เงื่อนไขเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการ⁹⁰

⁸⁶ มาตรา 28 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

⁸⁷ มาตรา 29 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

⁸⁸ มาตรา 30/1 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

⁸⁹ มาตรา 30 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

⁹⁰ มาตรา 36 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

3.2.2.2 สิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษีอากร

สิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษีอากรหากนิติบุคคลปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนครบถ้วนจนได้สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนแล้วจะได้รับสิทธิประโยชน์ในด้านที่มีใช่ภาษีอากร ดังนี้

1.) อนุญาตให้นำคนต่างด้าวเข้ามาเพื่อศึกษาการลงทุน

การอนุญาตให้นำคนต่างด้าวเข้ามาเพื่อศึกษาการลงทุนเป็นการให้คนต่างด้าวเข้ามาศึกษาการลงทุนในประเทศไทย โดยให้ระยะเวลาที่อยู่ในราชอาณาจักรตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร เพื่อการส่งเสริมให้ผู้ลงทุนเข้ามาศึกษาตลาด สถานที่รวมถึงข้อมูลในการลงทุนต่าง ๆ⁹¹

2.) อนุญาตให้นำช่างฝีมือและผู้ชำนาญการเข้ามาทำงานในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน

อนุญาตให้นำช่างฝีมือและผู้ชำนาญการเข้ามาทำงานโดยให้คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนสามารถอยู่ในราชอาณาจักรตามกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการเห็นสมควร ถึงแม้ว่าจะเกินอัตราจำนวนหรือระยะเวลาที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง⁹²

3.) อนุญาตให้ผู้ที่ได้รับส่งเสริมการลงทุนถือครองที่ดินในราชอาณาจักร

การอนุญาตให้ผู้ที่ได้รับส่งเสริมการลงทุนถือครองที่ดินในราชอาณาจักร สำหรับที่ดินที่ประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามจำนวนที่คณะกรรมการเห็นชอบ แม้ว่าจะเกินสิทธิที่มีตามกฎหมายอื่นก็ตาม แต่เมื่อเลิกประกอบกิจการหรือโอนกิจการนั้นให้ผู้อื่น ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมต้องจำหน่ายที่ดินนั้นภายในระยะเวลา 1 ปี⁹³

นอกจากสิทธิประโยชน์ทั้งทางภาษีอากรและสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษีอากรแล้ว สามารถแบ่งประเภทสิทธิประโยชน์ที่ได้รับเป็น 2 ประเภท ได้แก่ สิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐาน และสิทธิประโยชน์พิเศษเพิ่มเติม ดังนี้

⁹¹ มาตรา 24 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

⁹² มาตรา 25 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

⁹³ มาตรา 27 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

3.2.3 สิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐาน

สิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานที่ให้แก่งานกิจการที่รับการส่งเสริมการลงทุนจะแยกเป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่ต้องการส่งเสริม ได้แก่ กลุ่มอุตสาหกรรมเกษตร เทคโนโลยีชีวภาพ การแพทย์ อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง อุตสาหกรรมพื้นฐานและอุตสาหกรรมสนับสนุนและอุตสาหกรรมดิจิทัล สร้างสรรค์ และบริการที่มีคุณภาพสูง ซึ่งจะแบ่งเป็นกลุ่มประเภทกิจการได้ ดังนี้

1.) สิทธิประโยชน์ตามประเภทกิจการ แบ่งเป็น 4 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 อุตสาหกรรมเกษตร เทคโนโลยีชีวภาพ และการแพทย์

ประเภทที่ 2 อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง

ประเภทที่ 3 อุตสาหกรรมพื้นฐานและอุตสาหกรรมสนับสนุน

ประเภทที่ 4 อุตสาหกรรมดิจิทัล สร้างสรรค์ และบริการที่มีคุณภาพสูง

2.) สิทธิประโยชน์ตามเทคโนโลยี 4 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 Biotechnology

ประเภทที่ 2 Nanotechnology

ประเภทที่ 3 Advanced Materiel

ประเภทที่ 4 Digital Technology

สิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานแบ่งเป็น 7 ระดับของสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับตามประเภทของกิจการที่ขอรับสิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุน โดยมีสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานสูงสุดที่จะได้รับคือการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลไม่จำกัดวงเงินสำหรับการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม⁹⁴ สังเกตได้จากข้อมูลตามตารางที่ 5

⁹⁴ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, คู่มือการขอรับการส่งเสริมการลงทุน 2564,

ระดับสิทธิประโยชน์	สิทธิและประโยชน์ที่ได้รับพื้นฐาน
พัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 10 ปี ไม่จำกัดวงเงิน
A1	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี ไม่จำกัดวงเงิน
A2	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี
A3	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 5 ปี
A4	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี
B1	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี กรณีที่นำระบบอัตโนมัติหรือหุ่นยนต์มาใช้ตามข้อกำหนด
B2	ไม่มีสิทธิและประโยชน์ด้านภาษีเงินได้นิติบุคคล

ตารางที่ 5 ระดับสิทธิประโยชน์ของการส่งเสริมการลงทุน⁹⁵

3.2.4 สิทธิและประโยชน์เพิ่มเติม

นอกเหนือจากสิทธิประโยชน์พื้นฐานสำหรับกิจการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุนจะได้รับ ยังสามารถขอรับสิทธิและประโยชน์เพิ่มเติมในด้านต่าง ๆ ได้แก่ สิทธิและประโยชน์เพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน สิทธิและประโยชน์เพิ่มเติมเพื่อกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค และสิทธิและประโยชน์เพิ่มเติมเพื่อพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรม ซึ่งสิทธิและประโยชน์เพิ่มเติมมีดังนี้

1.) สิทธิและประโยชน์เพิ่มเติมเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน

กรณีที่มีเงินลงทุนหรือค่าใช้จ่ายตามประเภทที่กำหนด ดังนี้

- 1.1) การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี และนวัตกรรม ทั้งที่ดำเนินการเอง หรือว่าจ้างผู้อื่นในประเทศ หรือร่วมกับองค์กรในต่างประเทศ
- 1.2) ค่าธรรมเนียมการใช้สิทธิเทคโนโลยีที่พัฒนาจากประเทศอื่น
- 1.3) การฝึกอบรมด้านเทคโนโลยีขั้นสูง

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

1.4) การพัฒนาผู้ผลิตวัตถุดิบหรือชิ้นส่วนในประเทศ (Local Supplier) ในการฝึกอบรมเทคโนโลยีขั้นสูงและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค สำหรับบริษัทที่มีสัญชาติไทยถือหุ้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51

1.5) การออกแบบบรรจุภัณฑ์และผลิตบรรจุภัณฑ์ ทั้งที่ดำเนินการเอง หรือว่าจ้างผู้อื่นในประเทศตามที่คณะกรรมการเห็นชอบ

1.6) การสนับสนุนกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีและบุคลากรสถาบันการศึกษา ศูนย์ฝึกอบรมเฉพาะทาง หน่วยงานทางวิทยาศาสตร์ที่คณะกรรมการเห็นชอบ

ประเภทเงินลงทุนหรือค่าใช้จ่าย	ร้อยละ
การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี และนวัตกรรม ทั้งที่ดำเนินการเอง หรือว่าจ้างผู้อื่นในประเทศ หรือร่วมกับองค์กรในต่างประเทศ	300
ค่าธรรมเนียมการใช้สิทธิเทคโนโลยีที่พัฒนาจากประเทศอื่น	200
การฝึกอบรมด้านเทคโนโลยีขั้นสูง	200
การพัฒนาผู้ผลิตวัตถุดิบหรือชิ้นส่วนในประเทศ (Local Supplier) ในการฝึกอบรมเทคโนโลยีขั้นสูงและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค สำหรับบริษัทที่มีสัญชาติไทยถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 51	200
การออกแบบบรรจุภัณฑ์และผลิตบรรจุภัณฑ์ ทำเองหรือว่าจ้างผู้อื่นในประเทศ	200
การสนับสนุนกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีและบุคลากรสถาบันการศึกษา ศูนย์ฝึกอบรมเฉพาะทาง หน่วยงานทางวิทยาศาสตร์ที่คณะกรรมการเห็นชอบ	100

ตารางที่ 6 ประเภทเงินลงทุนหรือค่าใช้จ่ายที่สามารถหักค่าใช้จ่ายได้เพิ่มขึ้น⁹⁶

กล่าวโดยสรุปสำหรับสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมตามตารางที่ 6 ให้ความสำคัญไปในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมในด้านความรู้ นวัตกรรมใหม่ เทคโนโลยีขั้นสูงเพื่อเสริมสร้างความสามารถในด้านเทคโนโลยีให้กับผู้ลงทุน เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันโดยให้สิทธิและประโยชน์ในการยกเว้น

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

ภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มเติม ตามค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงเพิ่มขึ้นร้อยละ 300 – 100 คำนวณร่วมกับระยะเวลาในการให้สิทธิยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลตามเกณฑ์ที่ให้สิทธิตั้งแต่ 1 – 3 ปี⁹⁷

2.) สิทธิและประโยชน์เพิ่มเติมเพื่อกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค

หากสถานประกอบการตั้งอยู่ในพื้นที่ 20 จังหวัดที่กำหนดที่มีรายได้ต่อหัวต่ำ ได้แก่ กาฬสินธุ์ ชัยภูมิ นครพนม น่าน บึงกาฬ บุรีรัมย์ แพร่ มหาสารคาม มุกดาหาร แม่ฮ่องสอน ยโสธร ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สระแก้ว สุโขทัย สุรินทร์ หนองบัวลำภู อุบลราชธานี และอำนาจเจริญ ด้วยเจตนารมณ์ที่ต้องการกระจายความเจริญสู่จังหวัดที่มีการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจน้อยของประเทศให้เกิดเศรษฐกิจหมุนเวียนมากขึ้น การจ้างงานในพื้นที่ สร้างงานสร้างรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่ โดยให้สิทธิและประโยชน์ตามประเภทสิทธิประโยชน์ของกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน อีกทั้งยังสามารถหักค่าใช้จ่ายในการขนส่ง ค่าไฟฟ้าและค่าประปาเพิ่มขึ้น 2 เท่า เป็นระยะเวลา 10 ปี และสามารถหักค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพิ่มขึ้นร้อยละ 25 ของเงินลงทุน ดังตารางที่ 7

ประเภทสิทธิประโยชน์	สิทธิและประโยชน์ที่ได้รับเพิ่มเติมจากสิทธิและประโยชน์พื้นฐาน	หักค่าใช้จ่ายในการขนส่ง ค่าไฟฟ้าและค่าประปาเพิ่มขึ้น 2 เท่า	หักค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพิ่มขึ้นร้อยละ 25 ของเงินลงทุน
พัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มเติม 3 ปี ไม่จำกัดวงเงิน	/	/
A1	ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 50 เพิ่มเติม 5 ปี	/	/
A2	ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 50 เพิ่มเติม 5 ปี	/	/

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

ประเภทสิทธิ ประโยชน์	สิทธิและประโยชน์ที่ได้รับ เพิ่มเติมจากสิทธิและประโยชน์ พื้นฐาน	หักค่าใช้จ่ายในการ ขนส่ง ค่าไฟฟ้าและ ค่าประปาเพิ่มขึ้น 2 เท่า	หักค่าติดตั้งหรือ ก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก เพิ่มขึ้นร้อยละ 25 ของเงินลงทุน
A3	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล เพิ่มเติม 3 ปี ตามกำหนดวงเงิน การยกเว้นภาษีขั้นพื้นฐาน	/	/
A4	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล เพิ่มเติม 3 ปี ตามกำหนดวงเงิน การยกเว้นภาษีขั้นพื้นฐาน	/	/
B1	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล เพิ่มเติม 3 ปี ตามกำหนดวงเงิน การยกเว้นภาษีขั้นพื้นฐาน	/	/
B2	ไม่มีสิทธิและประโยชน์เพิ่ม	/	/

ตารางที่ 7 สิทธิและประโยชน์เพิ่มเติมเพื่อกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค⁹⁸

สิทธิในการหักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้าและค่าน้ำประปาเป็นสองเท่า จากเงินที่ผู้ได้รับการส่งเสริม
จ่ายไปเพื่อการประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ตามเงื่อนไขของคณะกรรมการ เพื่อ
ประโยชน์ในการหักค่าใช้จ่ายในการคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคล⁹⁹

สิทธิในการหักค่าใช้จ่ายในการหักค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อประกอบ
กิจการเพิ่มขึ้นร้อยละ 25 ของเงินที่ลงทุนแล้ว

3.) สิทธิและประโยชน์เพิ่มเติมเพื่อพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรม

หากกิจการตั้งสถานประกอบการอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการ
ส่งเสริม จะได้รับสิทธิประโยชน์ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มเติม 1 ปี ดังนี้

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-21.

⁹⁹ มาตรา 35(2) ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

ระดับสิทธิประโยชน์	ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่ม
พัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม	เพิ่ม 1 ปี สูงสุดไม่เกิน 11 ปี
A1	-
A2	-
A3	เพิ่ม 1 ปี สูงสุดไม่เกิน 6 ปี
A4	เพิ่ม 1 ปี สูงสุดไม่เกิน 4 ปี
B1	-
B2	-

ตารางที่ 8 สิทธิและประโยชน์เพิ่มเติมเพื่อพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรม¹⁰⁰

กล่าวโดยสรุป การส่งเสริมการลงทุนนั้นจะมีรูปแบบของประเภทกิจการที่แตกต่างกันออกไป สิทธิประโยชน์ที่ได้รับแตกต่างกันขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

3.2.5 การส่งเสริมการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับพอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้มีการส่งเสริมกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะพลาสติก เริ่มต้นจากประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ ส.2 / 2551 เรื่อง การส่งเสริมกิจการที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และกิจการผลิตวัสดุและผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยให้สิทธิประโยชน์ในกิจการที่ผลิตเคมีภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีการปรับปรุงข้อกำหนดต่าง ๆ ซึ่งมีข้อกำหนดปัจจุบันมี ดังนี้

กิจการผลิตเคมีภัณฑ์หรือพอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม หรือผลิตภัณฑ์จากพอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1.) กิจการผลิตเคมีภัณฑ์หรือพอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม หรือการผลิตผลิตภัณฑ์ขึ้นรูปต่อเนื่องจากการผลิตพอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในโครงการเดียวกัน

กิจการผลิตเคมีภัณฑ์หรือพอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม หรือการผลิตผลิตภัณฑ์ขึ้นรูปต่อเนื่องจากการผลิตพอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในโครงการเดียวกัน เป็นการให้สิทธิและ

¹⁰⁰ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, คู่มือการขอรับการส่งเสริมการลงทุน 2564, หน้า 22-23.

ประโยชน์สำหรับกิจการที่ผลิตวัตถุดิบพลาสติกที่สามารถย่อยสลายได้ทางชีวภาพ รวมไปถึงกิจการดังกล่าวนำวัตถุดิบที่ผลิตได้จากวัตถุดิบที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพตามเงื่อนไขมาผลิตเป็นผลิตภัณฑ์พลาสติก มีเงื่อนไขในการขอการส่งเสริม 2 ประการ ดังนี้

1.1) เงื่อนไขประการที่ 1

ต้องเป็นการผลิตเคมีภัณฑ์หรือพอลิเมอร์ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยลงตลอดวงจรชีวิตน้อยลง โดยมีการรับรองหรือตรวจสอบได้ว่าการใช้วัตถุดิบจากแหล่งทรัพยากรหมุนเวียน (Renewable Resource) หรือใช้นวัตกรรมเทคโนโลยีที่ยั่งยืน (Sustainable Green Chemistry) ในการผลิตหรือเป็นผลิตภัณฑ์ที่สลายตัวได้ทางชีวภาพโดยไม่ก่อให้เกิดสารพิษ เป็นต้น

1.2) เงื่อนไขประการที่ 2

ต้องได้รับการประเมินการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากล เช่น การประเมิน Life Cycle Assessment (LCA) เป็นต้น ก่อนเปิดดำเนินการ

2.) กิจการผลิตผลิตภัณฑ์จากพอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

กิจการผลิตผลิตภัณฑ์จากพอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมีเงื่อนไข คือ ต้องมีกระบวนการขึ้นรูปพลาสติกหรือพอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม¹⁰¹

กล่าวโดยสรุป การส่งเสริมการลงทุนในกิจการผลิตพอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมที่ผลิตมาจากแหล่งทรัพยากรหมุนเวียน (Renewable Resource) ได้แก่ แป้งข้าวโพด แป้งมันสำปะหลัง อ้อยรวมไปถึงพอลิเมอร์ที่ผลิตจากแหล่งทรัพยากรหมุนเวียนอื่น ๆ ด้วย โดยต้องผ่านการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ (LCA) ตามมาตรฐานสากล และส่งเสริมเกี่ยวกับกิจการที่ผลิตผลิตภัณฑ์จากพอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยต้องมีการใช้วัตถุดิบที่ผลิตมาจากแหล่งทรัพยากรหมุนเวียน (Renewable Resource) ในการขึ้นรูปผลิตภัณฑ์ จะเห็นได้ว่าการส่งเสริมที่เกี่ยวข้องกับพอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการส่งเสริมตั้งแต่ต้นน้ำ กล่าวคือ ส่งเสริมตั้งแต่กระบวนการผลิตวัตถุดิบ ไปจนถึงปลายน้ำเป็นการส่งเสริมผู้ผลิตที่ขึ้นรูปผลิตภัณฑ์โดยใช้พอลิเมอร์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อจูงใจให้ผู้ผลิตหันมาผลิตผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมโดยได้รับการส่งเสริมการลงทุน รวมถึงสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งทางภาษีอากรและไม่ใช่ภาษีอากร

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43-44.

3.) มาตรการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับผู้ประกอบการใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ

จากสถานการณ์ขยะพลาสติกที่ทั่วโลกตระหนักถึงปัญหากันมากขึ้น ประเทศไทยจึงมีแนวทางเพื่อส่งเสริมให้ใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยใช้กลไกทางภาษีในการสนับสนุนเพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการหันมาใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 388) ที่ให้การส่งเสริมสำหรับผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคล ได้แก่ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับค่าใช้จ่ายที่จ่ายไปเพื่อซื้อผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) จากโรงงานที่จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม และมีหนังสือรับรองการผลิตจากสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม โดยให้ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายที่จ่ายไปเป็นค่าซื้อผลิตภัณฑ์ที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพตามประเภทที่กำหนด ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2562 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2564

ประเภทพลาสติกที่ย่อยสลายได้ชีวภาพที่กำหนด มีดังนี้

- 1.) ถุงหูหิ้ว
- 2.) ถุงขยะ
- 3.) แก้วพลาสติก
- 4.) จาน ชาม ภาชนะพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว
- 5.) ซ้อน ส้อม มีดพลาสติก
- 6.) หลอดพลาสติก
- 7.) ถุงพลาสติกสำหรับเพาะชำ
- 8.) फिल्मคลุมหน้าดิน
- 9.) ขวดพลาสติก
- 10.) ฝาแก้วน้ำ
- 11.) फिल्मปิดฝาแก้ว

บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ขอรับการส่งเสริมตามมาตรการดังกล่าว ต้องจัดทำรายงานรายละเอียดการซื้อผลิตภัณฑ์ที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ และเก็บรักษารายงานไว้ที่สถานประกอบการ¹⁰²

กล่าวโดยสรุปสำหรับมาตรการส่งเสริมผู้ที่เปลี่ยนจากพลาสติกทั่วไปให้เปลี่ยนมาใช้พลาสติกที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้นโดยอาศัยแรงจูงใจทางภาษี เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงลดปัญหาขยะพลาสติก โดยส่วนใหญ่ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ปลายทางการใช้งานกลายเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นจะเป็นพลาสติกชนิดใช้ครั้งเดียวทิ้ง และประเภทพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพที่มาตรการดังกล่าวส่งเสริมนั้นล้วนแล้วแต่เป็นพลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวทิ้งทั้งสิ้น เป็นอีกมาตรการหนึ่งของประเทศไทยในการลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

¹⁰² ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร ฉบับที่ 388 เรื่อง กำหนดประเภท หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล สำหรับเงินได้ที่ได้จ่ายไปเป็นค่าซื้อผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ

บทที่ 4

มาตรการจัดการปัญหาขยะพลาสติกต่างประเทศ

มาตรการการจัดการปัญหาขยะพลาสติกที่นิยมใช้กันปัจจุบัน ได้แก่ การเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) การห้ามใช้ (Ban) การใช้มาตรการผสมผสานระหว่างเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมและการห้ามใช้ มาตรการการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติกดังกล่าวถูกนำมาใช้ตามบริบทของแต่ละประเทศ สังเกตได้จากประเทศที่อยู่ในสหภาพยุโรปจะใช้มาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมเป็นจำนวนมาก มาตรการห้ามใช้ส่วนใหญ่จะเป็นประเทศแถบแอฟริกา รวมไปถึงประเทศนิวซีแลนด์ มาตรการเชิงผสมผสานนั้นกระจายอยู่ในหลากหลายทวีป เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน โดยแต่ละมาตรการจะมีกลไกในการทำงานต่างกันไป เช่น มาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมจะเน้นที่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคแทนการบังคับ ต่างจากมาตรการบังคับห้ามใช้ที่จะบังคับไม่ให้ใช้ ห้ามไม่ให้ผลิตและนำเข้าผลิตภัณฑ์พลาสติกชนิดที่กำหนด แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาการฝ่าฝืนขึ้นได้ อย่างไรก็ตามมาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นมีข้อดีข้อด้อยต่างกันไปขึ้นอยู่กับมาตรการการบังคับใช้ของภาครัฐ บริบทของประเทศที่บังคับใช้ รวมไปถึงความร่วมมือของประชาชน ถึงจะเกิดประสิทธิผลสูงสุดในการจัดการขยะพลาสติก

4.1 มาตรการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม (Charge) ของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรได้นำมาตรการบังคับให้เก็บค่าธรรมเนียมถุงพลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวสำหรับร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ที่มีพนักงานมากกว่า 250 คน ตั้งแต่ ค.ศ. 2015 ภายใต้ชื่อ The Single Use Carrier Bags Charges Order 2015 โดยบังคับให้ร้านค้าขนาดใหญ่เก็บค่าธรรมเนียมขั้นต่ำ 5 Pence หลังจากมาตรการมีผลบังคับใช้พบว่าประสิทธิผลจากมาตรการดังกล่าวสามารถลดการใช้ถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งได้ถึงร้อยละ 95 ในร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ จึงเป็นผลให้มีการขยายขอบเขตของมาตรการใน ค.ศ. 2021 เรียกว่า The Single Use Carrier Bags Charges Order 2021 (10P) ซึ่งขยายความรับผิดชอบไปสู่ร้านค้าขนาดกลาง ร้านค้าขนาดเล็กรวมถึงร้านค้าในสนามบินอีกด้วย มาตรการดังกล่าวสามารถจัดการปัญหาขยะพลาสติกได้โดยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมนุษย์ให้เลือกนำถุงหรือกระเป๋าที่ใช้ซ้ำได้หลายครั้งมาซื้อสินค้าแทนการจ่ายเงินเพื่อซื้อถุงพลาสติก หลังจากมาตรการดังกล่าวได้บังคับใช้และมีประสิทธิผลไปในทางที่ดี สหราชอาณาจักรได้ออกมาตรการ

เกี่ยวกับการจัดการขยะพลาสติกเพิ่มเติม ซึ่งจะวางแผนบังคับใช้ใน ค.ศ. 2022 คือ มาตรการเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์พลาสติก (Plastic Packaging Tax) โดยการเก็บภาษีสำหรับบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่มีส่วนผสมของวัสดุรีไซเคิลน้อยกว่าร้อยละ 30 ด้วยเหตุผลหลักเพื่อต้องการส่งเสริมการใช้วัสดุรีไซเคิลในการผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ ทำให้อุตสาหกรรมรีไซเคิลนั้นเติบโตเพื่อจัดการปัญหาขยะพลาสติกที่ถูกกำจัดอย่างผิดวิธีด้วยการนำมาแปรใช้ใหม่ ลดการฝังกลบขยะพลาสติกและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

4.1.1 สถานการณ์ขยะพลาสติกในสหราชอาณาจักร

การใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกในแต่ละวันตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ก่อให้เกิดขยะพลาสติกเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากหรืออาจเรียกได้ว่าเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา การใช้พลาสติกดังกล่าวได้สร้างความเสียหายและผลกระทบเป็นวงกว้างซึ่งอยู่ในรูปแบบของสภาวะเลวร้ายทางธรรมชาติ ทั้งมลพิษในดินจากการฝังกลบแล้วไม่ย่อยสลายหรือย่อยสลายยาก มลพิษทางน้ำที่เกิดจากการทิ้งขยะพลาสติกที่ปนเปื้อนลงสู่แหล่งน้ำ การทำลายพลาสติกโดยการเผาซึ่งทำให้เกิดมลพิษในทางอากาศเกิดเป็นก๊าซเรือนกระจก เป็นต้น ในรอบ 10 กว่าปีที่ผ่านมาผลกระทบดังกล่าวได้ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เริ่มตระหนักถึงสภาวะมลพิษอันเกิดจากการใช้พลาสติกมากขึ้น เนื่องจากการที่ธรรมชาติถูกทำลายนั้นย่อมส่งผลกลับมาสู่ผู้อาศัยเช่นเดียวกัน ซึ่งจะเห็นได้ชัดในด้านสุขภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่มีมลพิษดังกล่าว ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้มีการตอบรับเพื่อรับมือและยับยั้งกับต้นตอของปัญหาที่เกิดจากการใช้พลาสติก โดยมีตั้งแต่การรณรงค์ ขอความร่วมมือ การสร้างให้เกิดเป็นจารีตประเพณี การให้รางวัล การออกกฎหมาย การจำกัดการใช้ จนถึงการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจากการสำรวจพบว่าสหราชอาณาจักรเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการส่งออกพลาสติกเป็นจำนวนมาก ปริมาณการก่อให้เกิดขยะพลาสติกโดยเฉลี่ยต่อหนึ่งหน่วยประชากรในสหราชอาณาจักร พบได้ในสัดส่วนที่มากกว่าเมื่อทำการเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ โดยทางองค์กร Greenpeace ได้ให้ข้อมูลจากการสำรวจว่า สหราชอาณาจักรได้มีการส่งขยะพลาสติกไปฝังกลบและเผาทำลายในตุรกี ซึ่งส่งผลกระทบทั้งในทางบก ทางน้ำ และในทางอากาศ ทำให้เกิดผลกระทบในด้านปัญหาสุขภาพของประชาชนละแวกใกล้เคียง เมื่อปัญหาจากมลภาวะอันเกิดจากการเพิ่มขึ้นของขยะพลาสติกได้ส่งผลกระทบต่ออย่างชัดเจน รัฐบาลของสหราชอาณาจักรก็ได้มีการตอบสนองต่อการใช้พลาสติกเช่นกัน โดยมีการออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดปริมาณและผลกระทบจากขยะพลาสติก เช่น มาตรการ The Single Use Carrier Bags Charges

(England) Order 2015 ซึ่งเป็นนโยบายที่ออกมาเพื่อใช้เรียกเก็บภาษีจากผู้ใช้งานพลาสติกสำหรับกลุ่มธุรกิจห้างสรรพสินค้ารายใหญ่ด้วยอัตรา 5 pence ต่อหนึ่งหน่วยการใช้ แต่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในด้านการลดปริมาณขยะพลาสติกได้เร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น รัฐบาลจึงมีการขยายข้อกำหนดทั้งในส่วนของกลุ่มธุรกิจและอัตราภาษีในการเรียกเก็บค่าใช้บรรจุภัณฑ์พลาสติกเพิ่มเติมจากเดิมในปี 2018 นอกจากนี้ในปัจจุบันพบว่ามีโครงการกฎหมายในปี 2021 นี้ขึ้นเพื่อกำหนดลักษณะ ประเภทของบรรจุภัณฑ์พลาสติก หรือที่เรียกว่า Plastic Packaging Tax โดยมีใจความสำคัญในการแยกผลิตภัณฑ์ออกเป็นหมวดหมู่ให้ชัดเจนมากขึ้น โดยกลุ่มของผู้ประกอบการส่วนใหญ่ที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหมายฉบับนี้ คือ ผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์พลาสติกในสหราชอาณาจักร ผู้นำเข้าบรรจุภัณฑ์พลาสติกและบรรจุภัณฑ์พลาสติกบรรจุสินค้าและลูกค้าธุรกิจผู้ผลิตและนำเข้าบรรจุภัณฑ์พลาสติก¹⁰³

4.1.2 มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ (Charge)

เมื่อ ค.ศ. 2008 สหราชอาณาจักรได้บังคับใช้พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 (Climate Change Act 2008) ซึ่งเป็นมาตรการเกี่ยวกับการลดก๊าซเรือนกระจก โดยมีเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างน้อยร้อยละ 80 ภายในปี 2050 จากอัตราการปล่อยก๊าซดังกล่าวในปี 1990¹⁰⁴ ขยะพลาสติกเป็นหนึ่งในปัญหาที่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจกตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตวัตถุดิบจนถึงขั้นตอนการกำจัด จากความตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมไปถึงปัญหาขยะพลาสติกสหราชอาณาจักรจึงออกพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 ที่ได้มีกลไกในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกและได้บัญญัติเกี่ยวกับการเก็บค่าธรรมเนียมถุงพลาสติกชนิดใช้ครั้งเดียวทิ้งและถุงหูหิ้วไว้ในมาตรา 77 โดยได้นำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle) มาใช้สำหรับการเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับ

¹⁰³ GOV.UK, [Introduction of Plastic Packaging Tax from April 2022](https://www.gov.uk/government/publications/introduction-of-plastic-packaging-tax-from-april-2022/introduction-of-plastic-packaging-tax-2021)[online], 20 July 2022. Source <https://www.gov.uk/government/publications/introduction-of-plastic-packaging-tax-from-april-2022/introduction-of-plastic-packaging-tax-2021>

¹⁰⁴ ClientEarth, [What is the Climate Change Act?](https://www.clientearth.org/latest/latest-updates/stories/what-is-the-climate-change-act/)[online], 7th October 2016. Source <https://www.clientearth.org/latest/latest-updates/stories/what-is-the-climate-change-act/>

พลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Single-use Plastic) โดยให้อำนาจในการออกข้อบังคับในการเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ที่กำหนด¹⁰⁵

อย่างไรก็ดี จากอำนาจตามพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 รัฐจึงออกประกาศมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมถุงพลาสติกหูหิ้วแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง The Single Use Carrier Bags Charges Order 2015 ใน ค.ศ. 2015 ซึ่งหลังจากบังคับใช้มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวมีผลตอบรับในทางที่ดี โดยการใช้ถุงพลาสติกหูหิ้วแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งลดลงเป็นอย่างมาก จึงส่งผลให้รัฐออกมาตรการเพิ่มเติมที่เรียกว่า The Single Use Carrier Bags Charges Order 2021 (10P) โดยมาตรการดังกล่าวจะขยายความรับผิดชอบในการเก็บค่าธรรมเนียมให้ครอบคลุมมากขึ้น

4.1.2.1 The Single Use Carrier Bags Charges Order 2015

ใน ค.ศ. 2015 สหราชอาณาจักรได้ออกมาตรการจัดการขยะพลาสติกภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 2008 เรียกว่า The Single Use Carrier Bags Charges (England) Order 2015 ได้เริ่มมีผลบังคับใช้ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2015 โดยบังคับใช้กับธุรกิจการขายสินค้าที่ผู้ประกอบการมีจำนวนพนักงานมากกว่า 250 คน ซึ่งจะถูกบังคับให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมขั้นต่ำที่ 5 pence (รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม) ต่อหนึ่งหน่วยการใช้เมื่อลูกค้าต้องการถุงพลาสติกตามที่กำหนด สำหรับธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก จะไม่ถูกระบุให้มีหน้าที่เก็บค่าธรรมเนียมในส่วนนี้¹⁰⁶

ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บ ผู้ประกอบการมีจำนวนพนักงานมากกว่า 250 คน จะต้องจัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้ถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวที่กำหนดในอัตราขั้นต่ำ 5 pence ต่อหนึ่งหน่วยการใช้ โดยไม่รวมถึงถุงกระดาษและถุงพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastic Bags) หากผู้บริโภคปฏิเสธไม่รับถุงพลาสติกที่กำหนดก็ไม่จำเป็นต้องถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในส่วนนี้ โดยมีเงื่อนไข คือ

¹⁰⁵ Department for Environment Food & Rural Affairs, **Single-use carrier bags**[online], August 2020. Source https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/913093/carrier-bags-consultation-summary-of-responses-government-response.pdf

¹⁰⁶ Ibid,

1.) เก็บค่าธรรมเนียม ณ สถานที่ในประเทศอังกฤษที่ขายสินค้า

2.) เพื่อวัตถุประสงค์ในการทำให้สินค้าสามารถส่งมอบให้กับบุคคลในอังกฤษ¹⁰⁷

ภายใต้มาตรการ The Single Use Carrier Bags Charges (England) Order 2015 นั้นได้มีการให้คำจำกัดความที่สำคัญไว้ ดังนี้

มลภาวะ (Pollution) หมายถึง “มลภาวะในอากาศ น้ำ หรือดิน ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึง (ไม่จำกัดเพียงแต่) มลพิษที่เกิดจากแสง เสียง ความร้อน หรือการสั่นสะเทือน หรือการปล่อยพลังงานประเภทอื่น”

ภัยอันตรายหรือการคุกคามต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental harm) หมายถึง “ความเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ อันตรายต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมโดยรวม เป็นอันตรายต่อคุณภาพของอากาศ น้ำ หรือที่ดิน และทำให้เกิดการด้อยค่าหรือการแทรกแซงอื่น ๆ กับระบบนิเวศซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งมีชีวิตใด ๆ ความผิดที่ส่งผลต่อความรู้สึกของมนุษย์ ความเสียหายต่อทรัพย์สิน การด้อยค่าหรือการรบกวนสิ่งแวดล้อมหรือการใช้สิ่งแวดล้อมอย่างถูกกฎหมาย”

รายได้รวมของการเรียกเก็บเงิน (Gross proceeds of the charge) หมายถึง “จำนวนเงินที่ผู้ขายได้รับโดยวิธีคิดค่าใช้จ่ายสำหรับบรรจุภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว”

รายได้สุทธิจากการเรียกเก็บเงิน (Net proceeds of the charge) หมายถึง “รายได้รวมของผู้ขายจากการเรียกเก็บที่อาจลดลงตามจำนวนที่ระบุได้”¹⁰⁸

4.1.2.2 The Single Use Carrier Bags Charges Order 2021 (10P)

หลังจากมาตรการเก็บภาษีถุงพลาสติกชนิดใช้ครั้งเดียวทิ้งที่บังคับให้ผู้ค้าปลีกขนาดใหญ่ที่มีพนักงานมากกว่า 250 คนเป็นผู้เก็บภาษีขั้นต่ำ 5 pence พบว่ามีประสิทธิภาพสูงต่อการกำจัดปัญหาขยะพลาสติกในสหราชอาณาจักร จึงมีมาตรการออกมาขยายข้อกำหนด The Single Use Carrier Bags Charges (10P) มีผลบังคับใช้ในวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 2021 โดยมีหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษี ดังนี้

¹⁰⁷ The Single Use Carrier Bag Charges (England) Order 2015

¹⁰⁸ Section 77 of Climate Change Act 2008

1.) ผู้มีหน้าที่จัดเก็บค่าธรรมเนียม

1.1) ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ที่มีพนักงานที่จ้างเต็มเวลามากกว่า 250 คน

1.2) ร้านค้าปลีกขนาดกลาง ขนาดเล็กรวมไปถึงร้านค้าในสนามบิน

สำหรับร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ที่มีพนักงานที่จ้างเต็มเวลามากกว่า 250 คนต้องเก็บข้อมูลและจัดทำรายงานปริมาณถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งที่จำหน่ายในสหราชอาณาจักร

2.) ถุงพลาสติกที่อยู่ในบังคับจัดเก็บภาษี

2.1) ถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 70 ไมครอน

2.2) ถุงพลาสติกที่มีหูหิ้วหรือถือได้

2.3) ถุงพลาสติกใหม่ที่ยังไม่ผ่านการใช้¹⁰⁹

3.) ประเภทของพลาสติกที่ได้รับการยกเว้นการเก็บภาษี

ถุงบางประเภทได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในข่ายที่ต้องจัดเก็บภาษี แต่ร้านค้าสามารถเรียกเก็บภาษีได้หากต้องการ โดยถุงประเภทต่าง ๆ ที่ได้รับการยกเว้นมี ดังนี้

3.1) บรรจุภัณฑ์สำหรับอาหารที่ไม่มีหีบห่อ (unwrapped food bag) : ถุงที่มีจุดประสงค์เพื่อใช้บรรจุอาหารที่ยังไม่ห่อทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อการบริโภคของมนุษย์หรือสัตว์เท่านั้น

3.2) บรรจุภัณฑ์สำหรับเมล็ดพันธุ์พืชที่ไม่มีหีบห่อ (unwrapped loose seeds bag) ถุงที่มีจุดประสงค์เพื่อใช้บรรจุเมล็ด หัว ข้าวโพด เหง้า ดอกไม้ หรือสินค้าที่ปนเปื้อนด้วยดินทั้งหมดหรือบางส่วนเท่านั้น

3.3) บรรจุภัณฑ์สำหรับมีด ใบมีดที่ไม่มีหีบห่อ (unwrapped blades bag) กระเป่าที่มีจุดประสงค์เพื่อใช้บรรจุแกน มีด ใบมีด หรือใบมีดโกนที่แกะออกทั้งหมดหรือบางส่วนเท่านั้น

¹⁰⁹ GOV.UK, Carrier bag charges: retailers' responsibilities[online], 5 July 2021. Source <https://www.gov.uk/guidance/carrier-bag-charges-retailers-responsibilities#bags-youre-not-required-to-charge-for>

3.4) ถุงบรรจุยาตามใบสั่งแพทย์ (prescription-only medicine bag) ถุงที่มีจุดประสงค์เพื่อใช้บรรจุยาที่ต้องสั่งโดยแพทย์เท่านั้น ยาในร้านขายยา หรืออุปกรณ์ที่อยู่ในรายการซึ่งขายตามใบสั่งยา

3.5) ถุงบรรจุเนื้อสัตว์หรือผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์ (uncooked meat food bag) ถุงที่มีจุดประสงค์เพื่อใช้บรรจุปลาหรือผลิตภัณฑ์จากปลาที่ยังไม่สุก เนื้อสัตว์หรือผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์ หรือผลิตภัณฑ์จากสัตว์ปีกหรือสัตว์ปีกเท่านั้น

3.6) บรรจุภัณฑ์สำหรับใส่สัตว์น้ำที่มีชีวิตในน้ำเท่านั้น (live aquatic creatures bag)

3.7) บรรจุภัณฑ์ที่นำกลับมาใช้ซ้ำหลายครั้ง (returnable multiple reuse bag (often called a 'bag for life')) รวมถึงถุงที่มีมูลค่าตั้งแต่ 10 Pence ขึ้นไป ถุงที่นำส่งคืนไปยังผู้ขาย ผลิตจากวัสดุที่มีความหนาแน่นระหว่าง 50 -70 ไมครอน และมีขนาดกว้างและยาวมากกว่า 404 มิลลิเมตร และความสูงมากกว่า 439 มิลลิเมตร (ไม่รวมส่วนที่ยื่นออกมาเพื่อใช้จับหรือหิ้ว)

3.8) บรรจุภัณฑ์พลาสติกสิ่งทอ (woven plastic bag) ถุงหรือบรรจุภัณฑ์ที่สร้างจากวัสดุที่ทำโดยการทอ

3.9) บรรจุภัณฑ์ที่ใช้ขนย้ายสินค้า (transit goods bag) ถุงหรือบรรจุภัณฑ์ที่มีจุดประสงค์เพื่อใช้บรรจุทุกสินค้าในสถานที่ขนส่ง ตัวอย่างเช่น บนเรือ รถไฟ เครื่องบิน รถโค้ชหรือรถบัส

3.10) บรรจุภัณฑ์ที่ใช้ขนย้ายสินค้าปิดผนึก (sealed transit bag) ถุงหรือบรรจุภัณฑ์ที่มีจุดประสงค์เพื่อใช้ในการพกพาแอลกอฮอล์หรือยาสูบ และปิดผนึกหลังจากวางสิ่งของในพื้นที่หวงห้าม ภายใต้กฎหมายการบิน (ถุงที่ใช้สำหรับซื้อสินค้าที่ปลอดภาษีในสนามบิน)

3.11) บรรจุภัณฑ์ที่ใช้ครั้งเดียว (single-use carrier bags) ซึ่งอาจจะมีภาษีขั้นต่ำแต่นำกลับมาใช้ใหม่¹¹⁰

¹¹⁰ Business Companion, Single-use carrier bags[online], May 2021. Source <https://www.businesscompanion.info/en/quick-guides/goods/single-use-carrier-bags>

4.) อัตราภาษีที่จัดเก็บ

ผู้มีหน้าที่จัดเก็บภาษีดังกล่าวจะต้องเก็บภาษีขั้นต่ำ 10 pence รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม สำหรับถุงพลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Single-use Plastic) สำหรับถุงพลาสติกที่อยู่ในบังคับจัดเก็บภาษี โดยผู้ประกอบการห้างสรรพสินค้ารายใหญ่ที่มีหน้าที่เรียกเก็บภาษีจากการใช้บรรจุภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวนั้น ได้ถูกกำหนดให้บันทึกประวัติการจำหน่ายบรรจุภัณฑ์พลาสติกนั้น มีรายละเอียดดังนี้

4.1) จำนวนบรรจุภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวที่จำหน่าย

4.2) รายได้รวมและรายได้สุทธิจากการเรียกเก็บเงินจากการจำหน่ายบรรจุภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว

4.3) ภาษีมูลค่าเพิ่มใด ๆ ในรายได้รวม

4.4) ต้นทุนที่สมเหตุสมผล และมีวิธีการจำแนกต้นทุนนั้น ๆ

ผู้ประกอบการต้องนำส่งข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ของทางรัฐบาลตามระยะเวลาที่กำหนด โดยข้อมูลนั้นจะถูกเผยแพร่ภายใต้ศูนย์กลางการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (the Open Government Licence) และจะต้องเก็บบันทึกรายงานประจำปีเป็นระยะเวลา 3 ปี และมีหน้าที่จัดเตรียมสำเนาเอกสารไว้สำหรับผู้มีความประสงค์จะขอดูรายละเอียด โดยที่ผู้ประกอบการจะต้องจัดส่งให้ตามที่ขอภายในใจ 28 วันนับจากวันที่ได้รับแจ้งเจตจำนงนั้น¹¹¹

5.) อัตราบทลงโทษ

หากฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวจะมีบทลงโทษโดยจ่ายเป็นค่าปรับตามอัตราในตารางที่ 9 ที่จะแยกรูปแบบการกระทำผิดแล้วแต่กรณี

การกระทำผิด	บทลงโทษปรับสูงสุด
ขายหรือแจกโดยที่ไม่จัดเก็บภาษีให้ถูกวิธี	£200 - £5,000
ไม่เก็บข้อมูลการจัดเก็บภาษี	£100 - £5,000
ไม่จัดทำบันทึกข้อมูลการเสียภาษี	£100 - £5,000
ให้ข้อมูลเท็จ ขัดขวางไม่ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน	£20,000

ตารางที่ 9 แสดงอัตราบทลงโทษปรับผู้ฝ่าฝืนมาตรการเก็บภาษี ณ จุดขาย¹¹²

¹¹¹ GOV.UK, Carrier bag charges: retailers' responsibilities,

¹¹² Ibid,

4.1.2.3 ผลกระทบหลังจากการใช้มาตรการจัดเก็บค่าธรรมเนียม

ก่อนมีการนำมาตรการ The Single Use Carrier Bags Charges มาใช้ พบว่ามีผู้ใช้บริการซูเปอร์มาร์เก็ตขนาดใหญ่ในสหราชอาณาจักร มีการจำหน่ายบรรจุภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวมากกว่า 7.6 พันล้านหน่วย โดยคิดเป็นสัดส่วนการซื้ออยู่ที่ 140 หน่วย หรือประมาณ 61,000 ตันต่อหนึ่งหน่วยประชากร ทำให้รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงผลกระทบที่ร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมจากการใช้พลาสติก จึงได้มีการออกข้อบังคับมาตรการต่าง ๆ เพื่อจำกัดการใช้ถุงพลาสติก โดยเมื่อมีการนำ The Single Use Carrier Bags Charges (England) Order 2015 พบว่าได้ผลตอบรับเป็นอย่างดี โดยมีปริมาณการเกิดขยะพลาสติกลดลงถึงร้อยละ 95 และในปี 2020 ก็ได้มีการเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อบังคับให้มีการจัดเก็บภาษีจากการใช้พลาสติกให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้นโดยเพิ่มประเภทของผู้ประกอบการค้าปลีกและประเภทของวัสดุที่ทำจากพลาสติก ซึ่งผลสำรวจพบว่าหลังจากมีการใช้มาตรการดังกล่าว ในปี 2019-2020 ซูเปอร์มาร์เก็ตรายใหญ่มีการจำหน่ายบรรจุภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวเพียง 564 ล้านใบ ซึ่งมีปริมาณลดลงกว่า 7.4 พันล้านถุงเมื่อเทียบกับปี 2014 และในอนาคตมีการคาดการณ์ไว้ว่า จากมาตรการดังกล่าวจะทำให้เกิดผลประโยชน์โดยรวมมากกว่า 331 ล้านปอนด์ ในระบบเศรษฐกิจของสหราชอาณาจักร ปริมาณการใช้บรรจุภัณฑ์พลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวจะลดลงถึงร้อยละ 21 เมื่อเทียบกับจำนวนบรรจุภัณฑ์ทุกประเภท และลดลงถึงร้อยละ 80 สำหรับธุรกิจร้านค้าปลีกรายย่อยและธุรกิจขนาดกลาง¹¹³

4.1.3 มาตรการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติก (Plastic Packaging Tax) เพื่อสนับสนุนให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าเลือกใช้วัสดุรีไซเคิลในการผลิตสินค้า

ในปี 2021 รัฐบาลได้มีการออกร่างเพิ่มเติมกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติการเงิน (Finance Act 2021) ภายใต้ชื่อ Plastic Packaging Tax มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดแรงจูงใจในระบบเศรษฐกิจและเป็นการกำหนดแนวทางให้ชัดเจนเกี่ยวกับการนำพลาสติกรีไซเคิลมาทำการผลิตเป็นบรรจุภัณฑ์พลาสติก ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความต้องการของตลาดในการจัดหาวัสดุพลาสติกมากขึ้น ในทางกลับกันก็ยังคงเป็นการกระตุ้นให้เกิดการรวมรวมขยะพลาสติกเพื่อนำกลับมารีไซเคิลเช่นเดียวกันและยังถือเป็น

¹¹³ GOV.UK, Carrier bags: why there's a Charge[online], 21 May 2021. Source <https://www.gov.uk/government/publications/single-use-plastic-carrier-bags-why-were-introducing-the-charge/carrier-bags-why-theres-a-5p-charge>

การลดความต้องการในการทำลายขยะพลาสติกโดยการเผาหรือฝังกลบอีกด้วย โดยใจความสำคัญในการออกร่างกฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อใช้ในการกำหนดนิยามและระบุประเภทของพลาสติกให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีที่ไม่เท่าเทียมหรือไม่ได้สัดส่วนกันของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการมีมาตรการด้านการจัดเก็บภาษีจากการใช้พลาสติกต่าง ๆ โดยคาดว่าจะมีผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีโดยประมาณ 20,000 ราย กล่าวคือ ผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์พลาสติกของสหราชอาณาจักร ผู้นำเข้าบรรจุภัณฑ์พลาสติก ลูกค้าธุรกิจของผู้ผลิตและผู้นำเข้าบรรจุภัณฑ์พลาสติก และผู้บริโภคที่ซื้อบรรจุภัณฑ์พลาสติกหรือสินค้าในบรรจุภัณฑ์พลาสติกในสหราชอาณาจักร แต่มีการยกเว้นให้กับผู้ผลิตและผู้นำเข้าบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่มีปริมาณการผลิตและนำเข้าน้อยกว่า 10 ตันต่อปี และจะไม่นำไปบังคับใช้กับบรรจุภัณฑ์พลาสติกใด ๆ ที่มีพลาสติกรีไซเคิลเป็นส่วนประกอบอย่างน้อยร้อยละ 30 หรือบรรจุภัณฑ์ใด ๆ ที่ไม่ใช่พลาสติกเป็นส่วนใหญ่โดยน้ำหนักรวม ทั้งนี้การออกกฎหมายการจัดเก็บภาษีฉบับนี้มีความคาดหวังไว้ว่าผลจากภาษีนี้อาจจะทำให้การใช้พลาสติกรีไซเคิลในบรรจุภัณฑ์เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 40 ซึ่งเท่ากับการประหยัดคาร์บอนได้เกือบ 200,000 ตันในปี 2022 ถึง 2023 โดยอิงจากปัจจัยคาร์บอนในปัจจุบัน และเพื่อเป็นการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับภาษีอื่น ๆ จึงทำให้มีการกำหนดบทลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญาไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตาม หมายความว่ารวมถึงการไม่ลงทะเบียน ไม่ยื่นรายการและไม่ชำระภาษี และคาดว่าจะมีผลบังคับใช้จริงตั้งแต่ 1 เมษายน 2022 เป็นต้นไป¹¹⁴ โดยมีหลักเกณฑ์การเก็บภาษี ดังนี้

1.) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

- 1.1) ผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่ประกอบกิจการในเชิงธุรกิจในสหราชอาณาจักร¹¹⁵
- 1.2) ผู้นำเข้าบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่เข้ามาในสหราชอาณาจักร¹¹⁶

¹¹⁴ GOV.UK, Introduction of Plastic Packaging Tax from April 2022,

¹¹⁵ Section 43 of Finance Act 2021

¹¹⁶ Ibid,

ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีนั้นให้รวมถึงธุรกิจหรือกิจกรรมใด ๆ ที่หน่วยงานรัฐหน่วยงานสาธารณะอื่น ๆ หรือการกุศลที่ดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า¹¹⁷ ทั้งนี้ในกรณีที่ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีผลิตในสหราชอาณาจักรหรือนำเข้ามาในสหราชอาณาจักรซึ่งพลาสติกชนิดที่ถูกกำหนดให้เสียภาษี¹¹⁸

2.) บรรจุภัณฑ์พลาสติกที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษี

บรรจุภัณฑ์พลาสติกที่มีส่วนผสมของพลาสติกรีไซเคิลน้อยกว่าร้อยละ 30 ปริมาณของส่วนประกอบของบรรจุภัณฑ์ทั้งหมด¹¹⁹ เนื่องจากภาครัฐมีวัตถุประสงค์ให้ใช้วัสดุปิโตรเลียมมากขึ้นเพื่อลดปัญหาขยะพลาสติก ลดปริมาณการฝังกลบขยะพลาสติกและส่งเสริมให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าใส่ใจในการนำวัสดุปิโตรเลียมมาเป็นส่วนผสม ส่งผลทำให้วัสดุปิโตรเลียมมีคุณค่าและราคาสูงขึ้นไปในขณะเดียวกัน

3.) บรรจุภัณฑ์ที่ได้รับยกเว้นภาษี

บรรจุภัณฑ์พลาสติกที่มีวัสดุปิโตรเลียมเป็นส่วนผสมอย่างน้อยร้อยละ 30 ของน้ำหนักบรรจุภัณฑ์ บรรจุภัณฑ์พลาสติกที่นำเข้ามาในสหราชอาณาจักรที่ใช้สำหรับขนส่งสินค้าในสหราชอาณาจักร รวมไปถึงบรรจุภัณฑ์พลาสติกสำหรับยาตามที่กำหนดที่ผลิตหรือนำเข้ามาในสหราชอาณาจักร¹²⁰

4.) อัตราภาษี

บรรจุภัณฑ์พลาสติกที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีจะถูกเรียกเก็บภาษีในอัตรา 200 ปอนด์ต่อเมตริกตัน (ประมาณ 8.2 บาทต่อกิโลกรัม)¹²¹

กล่าวโดยสรุป มาตรการดังกล่าวเป็นการเก็บภาษีที่ผู้ผลิตและผู้นำเข้าบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่มีส่วนผสมของวัสดุปิโตรเลียมน้อยกว่าร้อยละ 30 หากบรรจุภัณฑ์ที่ผลิตหรือนำเข้ามาในสหราชอาณาจักรมีส่วนผสมของวัสดุปิโตรเลียมร้อยละ 30 ขึ้นไป จะไม่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีในส่วนนี้ ในส่วนของอัตราภาษี 200 ปอนด์ต่อเมตริกตันหรือประมาณ 8.2 บาทต่อกิโลกรัม นั้นหากคิดเป็นต้นทุนบรรจุภัณฑ์ที่เพิ่มขึ้นมาจะอยู่ที่ร้อยละ 10 ถึงร้อยละ 20 ของราคาบรรจุ

¹¹⁷ Section 43 of Finance Act 2021

¹¹⁸ Section 44 of Finance Act 2021

¹¹⁹ Section 47 of Finance Act 2021

¹²⁰ Section 52 of Finance Act 2021

¹²¹ Section 45 of Finance Act 2021

ภัณฑ์โดยเฉลี่ยต่อกิโลกรัม ส่งผลให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าในสหราชอาณาจักรเลือกใช้วัตถุดิบรีไซเคิลเป็นส่วนผสมตามเกณฑ์เพื่อเลี้ยงต้นทุนที่เพิ่มขึ้นในส่วนนี้

4.2 มาตรการห้ามใช้ (Ban) ของประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์มีลักษณะเป็นเกาะ มีทะเลล้อมรอบทำให้เกิดปัญหาขยะพลาสติกหลุดรอดลงสู่ทะเลปริมาณมหาศาลต่อปี ด้วยความตระหนักถึงปัญหาขยะพลาสติกของประเทศนิวซีแลนด์จึงออกมาตรการเพื่อกำจัดขยะพลาสติกในปี 2018 โดยมาตรการที่นิวซีแลนด์เลือกใช้ คือ มาตรการห้ามใช้ (Ban) ถุงพลาสติก รวมไปถึงถุงพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพที่มีความหนาน้อยกว่า 70 ไมครอน โดยแนะนำให้ประชาชนเลือกใช้ถุงหรือกระเป๋าที่สามารถใช้ซ้ำได้เพื่อลดปัญหาปริมาณขยะ มาตรการห้ามใช้ของประเทศนิวซีแลนด์มีประเด็นน่าสนใจ คือ มาตรการห้ามใช้นั้นรวมถึง พลาสติกชีวภาพ (Bioplastics) มีประเภทที่หลากหลาย ทั้งสามารถย่อยสลายได้ ไม่สามารถย่อยสลายได้ แต่กสลายได้แต่แตกสลายเป็นไมโครพลาสติกที่ยังก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอยู่ และรวมถึงถุงพลาสติกที่สามารถย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) ด้วยเหตุผลที่ถุงพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพนั้นต้องการโครงสร้างพื้นฐานในการย่อยสลาย ถึงจะสามารถย่อยสลายได้อย่างสมบูรณ์ไม่ตกค้างในสิ่งแวดล้อม มิเช่นนั้นจะเป็นปัญหาขยะพลาสติกที่ไม่สามารถย่อยสลายได้ไม่ต่างจากขยะพลาสติกโดยทั่วไป เนื่องจากมาตรา 23(3) แห่งพระราชบัญญัติการลดของเสีย ค.ศ.2008 (Waste Minimisation Act 2008) วางหลักว่า หากรัฐมีโครงสร้างพื้นฐานเพียงพอที่จะกำจัดปัญหาของเสีย นั้นได้รัฐไม่จำเป็นต้องออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อจัดการปัญหานั้นก็ได้ อย่างไรก็ตามพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพนั้นต้องการโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อย่อยสลาย (Industrial Composting) แต่ประเทศนิวซีแลนด์นั้นไม่มีโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอ รัฐจึงจำเป็นต้องออกมาตรการห้ามใช้ในผลิตภัณฑ์ที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพร่วมกับพลาสติกทั่วไปด้วย จากเหตุผลดังกล่าวสรุปได้ว่าประเทศนิวซีแลนด์เลือกที่จะห้ามใช้พลาสติกชีวภาพและพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพเนื่องจากผลิตภัณฑ์ดังกล่าวสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่ต่างจากผลิตภัณฑ์พลาสติกทั่วไปในประเทศนิวซีแลนด์

4.2.1 สถานการณ์ขยะพลาสติกของประเทศนิวซีแลนด์

ปัญหาขยะพลาสติกเป็นเรื่องน่ากังวลของโลก ทั้งสัตว์บกและสัตว์น้ำมากกว่า 100,000 ตัวได้รับผลกระทบและตายทุกปีจากการกินเศษขยะพลาสติกและเกิดไมโครพลาสติกตกค้างในห่วงโซ่อาหาร มีการประมาณการขยะพลาสติกจากทั่วโลกมากกว่าร้อยละ 90.5 คิดเป็น 6,300 ล้านเมตริกตัน ไม่ถูกนำกลับมาแปรใช้ใหม่หรือนำกลับมาใช้ใหม่และยังอยู่ในหลุมฝังกลบหรือตกค้างในสิ่งแวดล้อม มากกว่า 80 ประเทศทั่วโลกนั้นได้ออกมาตรการเพื่อจัดการกับถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Single-use Plastics)¹²² เฉพาะในประเทศนิวซีแลนด์ประชากร 1 คนจะสร้างขยะพลาสติก 159 กรัมใน 1 วัน ส่งผลให้นิวซีแลนด์เป็นประเทศที่สร้างขยะพลาสติกต่อคนต่อวันมากที่สุดในโลก¹²³ ประเทศนิวซีแลนด์มีการส่งออกขยะพลาสติกไปต่างประเทศแต่เนื่องจากนโยบายของแต่ละประเทศนั้นเปลี่ยนไปส่งผลให้การส่งออกขยะพลาสติกนั้นมีอุปสรรคมากขึ้นจึงเริ่มมีการหาวิธีนำขยะพลาสติกที่ใช้แล้วนั้นกลับมาแปรใช้ใหม่ในรูปแบบต่าง ๆ แทนที่จะส่งไปฝังกลบโดยรัฐบาลได้มอบเงินสนับสนุนเพื่อการหาวิธีกำจัดขยะพลาสติกนี้ไปกว่า 40 ล้านดอลลาร์นิวซีแลนด์ นิวซีแลนด์เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นและได้ออกมาตรการจัดการปัญหาขยะพลาสติกเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2019 ในการห้ามใช้ห้ามแจกห้ามขายถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง¹²⁴ แต่สิ่งที่น่าสนใจคือ เมื่อมีมาตรการประกาศแบนห้ามใช้ถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวเมื่อเดือนสิงหาคม 2018 เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วก่อนการบังคับใช้ ในเดือนกันยายน 2018 ผู้บริโภคนำเอากระเป๋ามาเองแทนที่จะรับถุงพลาสติกเมื่อไปซื้อสินค้าทั่วไปและซื้อของจากซูเปอร์มาร์เก็ตถึงร้อยละ 50 เพิ่มขึ้นจากเดือนเมษายนในปีเดียวกันถึงร้อยละ 35¹²⁵ ในส่วนของซูเปอร์มาร์เก็ตขนาดใหญ่ก็มีการปรับตัวก่อนที่มาตรการดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้เช่นกัน จะเห็นได้ว่าประชาชนชาวนิวซีแลนด์ตระหนักถึงปัญหาและตอบรับมาตรการของรัฐในการกำจัดขยะพลาสติกเป็นอย่างดี โดยก่อนที่มาตรการจะบังคับ

¹²² PHYS ORG, New Zealand bans single-use plastic bags[online], 1 July 2019. Source <https://phys.org/news/2019-07-zealand-single-use-plastic-bags.html>

¹²³ Beehive.govt.nz, Government takes action on problem plastics[online], 27 June 2021. Source <https://www.beehive.govt.nz/release/government-takes-action-problem-plastics>

¹²⁴ PHYS ORG, New Zealand bans single-use plastic bags,

¹²⁵ Ministry for the Environment of New Zealand, Single-use plastic shopping bag ban: Facts for businesses[online], June 2021. Source <https://environment.govt.nz/what-you-can-do/campaigns/single-use-plastic-bags-banned/facts-for-businesses/>

ใช้ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2019 ผลสำรวจร้อยละ 96 ของประชากรนิวซีแลนด์นำกระเป๋าทิ้งหรือถุงที่สามารถใช้ซ้ำเมื่อไปซื้อของในซูเปอร์มาร์เก็ตหรือที่ต่าง ๆ¹²⁶

รัฐบาลนิวซีแลนด์วางเป้าหมายในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกภายในปี 2025 โดยร่วมมือกับภาคเอกชนในการพัฒนา และจะประกาศห้ามใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกเพิ่มเติม สามารถแบ่งได้ 2 ประเภท ดังนี้

1.) พลาสติกที่ยากต่อการแปรกลับมาใช้ใหม่ (Hard to recycle plastics) เช่น ผลิตภัณฑ์บรรจุอาหารและเครื่องดื่มที่ผลิตจากพลาสติกชนิด PVC, โพลีสไตรีน (Polystyrene, PS) รวมไปถึงพลาสติกที่แตกสลายได้บางชนิด (Degradable Plastic)

2.) พลาสติกชนิดใช้ครั้งเดียวทิ้ง (Single-use Plastic) ได้แก่ หลอดน้ำดื่มพลาสติก ก้านสำลีพลาสติก(Cotton-buds) จานพลาสติกและชามพลาสติก

เนื่องจากชนิดของพลาสติกเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่ถูกนำมาแปรใช้ใหม่ (Recycle) และถูกกำจัดโดยการฝังกลบสร้างมลพิษทางดิน สร้างมลพิษทางน้ำรวมถึงมลพิษทางทะเล การใช้ผลิตภัณฑ์เหล่านี้จึงเป็นทางออกสำหรับสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น จากการคาดการณ์หลังจากบังคับใช้มาตรการเพิ่มเติมจะลดขยะพลาสติกมากกว่า 2 ล้านชิ้น ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลจะส่งเสริมกลุ่มให้ธุรกิจที่เกี่ยวข้องใช้ผลิตภัณฑ์ที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้แทน¹²⁷

4.2.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการปัญหาขยะพลาสติก

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการกำจัดขยะพลาสติกถูกบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งใน Waste Minimisation Act 2008 โดยวัตถุประสงค์ของรัฐบัญญัติดังกล่าวเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วยการจำกัด ลดปริมาณขยะที่เกิดขึ้นในประเทศ และเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของประเทศ ส่งเสริมให้ใช้วัสดุที่สามารถใช้ซ้ำได้หลายครั้ง โดยได้วางแนวทางเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

¹²⁶ 1 News, 'Extraordinary' effort from Kiwis sees plastic bags cut by a billion, one year on from ban – Ministry for the Environment[online], 1 July 2020. Source <https://www.tvnz.co.nz/one-news/new-zealand/extraordinary-effort-kiwis-sees-plastic-bags-cut-billion-one-year-ban-ministry-environment>

¹²⁷ Beehive.govt.nz, Government takes action on problem plastics,

- 1.) กำหนดแนวทางการดำเนินการจัดเก็บของเสียทั้งหมดที่ถูกกำจัดโดยการฝังกลบ เพื่อเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพสำหรับท้องถิ่น ชุมชนและธุรกิจที่เกี่ยวข้องในการลดปริมาณขยะ
- 2.) กำหนดแผนการจัดการกับผลิตภัณฑ์ชนิดต่าง ๆ โดยให้องค์กรธุรกิจตระหนักถึงความรับผิดชอบในการจัดการผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อผลิตภัณฑ์ของตน
- 3.) กำหนดให้มีพัฒนาประเภทผลิตภัณฑ์ที่มีความเสี่ยงสูงที่จะสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเมื่อสิ้นสุดการใช้งาน โดยให้ตระหนักถึงการนำผลิตภัณฑ์กลับมาแปรรูปใหม่เป็นสำคัญ (Recycle)
- 4.) กำหนดให้รัฐสามารถออกกฎระเบียบในการควบคุมกำจัดผลิตภัณฑ์ วัสดุหรือของเสีย โดยให้มีการรับคืน เก็บค่าธรรมเนียมการฝาก หรือการติดฉลากผลิตภัณฑ์
- 5.) กำหนดให้รัฐสามารถออกกฎระเบียบที่กำหนดให้อุตสาหกรรมหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ประกอบการโรงฝังกลบขยะ รายงานข้อมูลเกี่ยวกับของเสีย เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ปรับปรุงและเพื่อเป็นแนวทางการจัดการลดขยะ
- 6.) กำหนดให้มีการชี้แจงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการลดปริมาณขยะ
- 7.) กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมในการลดปริมาณขยะ

จากแนวทางเพื่อบรรลุจุดประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ได้วางหน้าที่ของรัฐในการจัดการปัญหาปริมาณขยะในการกำหนดการดำเนินงานตั้งแต่หน่วยงานท้องถิ่น ชุมชน กำหนดหน้าที่ของการกำจัดปัญหาขยะที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้เป็นของรัฐในการออกกฎระเบียบจำกัดปริมาณขยะ ให้ความข้อมูลข่าวสารไปสู่ชุมชน รวมไปถึงสร้างความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตโดยใช้หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility : EPR) เป็นสำคัญ¹²⁸

อย่างไรก็ดี ด้วยอำนาจของ Waste Minimisation Act 2008 ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการขยะพลาสติก จึงถูกนำมาเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐในการออกมาตรการห้ามใช้ (Ban) โดยออกมาตรการภายใต้อำนาจของมาตรา 23 Waste Minimisation Act 2008 ให้อำนาจหน่วยงานที่

¹²⁸ Ministry for the Environment, Waste Minimisation Act 2008[online], 5 April 2021. Source <https://environment.govt.nz/acts-and-regulations/acts/waste-minimisation-act-2008/>

เกี่ยวข้องในการออกข้อบังคับในการควบคุมผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งภายใต้ความใน มาตรา 23 Waste Minimisation Act 2008ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกมาตรการในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- 1.) ควบคุมหรือห้ามการจำหน่าย ห้ามผลิต ห้ามการขายผลิตภัณฑ์ที่รัฐกำหนดตาม วัตถุประสงค์ในการจัดการของเสีย หรือควบคุมและห้ามผลิตผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนผสมตามที่กำหนด
- 2.) กำหนดให้มีบุคคลที่มีหน้าที่บริการรับคืน (Take-back services) ระบบคืนเงิน ค้ำมัดจำผลิตภัณฑ์ (Refundable Deposits) โดยให้นำกลับมาใช้ใหม่ (Reuse) แปรกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) บำบัด (Treatment) หรือการกำจัดผลิตภัณฑ์ที่ใช้เสร็จแล้วที่นำมาคืน
- 3.) กำหนดค่าธรรมเนียม (Fee) ผลิตภัณฑ์ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ในการเก็บ ค่าธรรมเนียม กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียม ขั้นตอนและเวลาในการชำระค่าธรรมเนียม
- 4.) กำหนดผู้มีหน้าที่เรียกเก็บเงินมัดจำในการขายสินค้าและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง กับการคืนเงินมัดจำ
- 5.) กำหนดให้มีการติดฉลากสินค้า (Labelling of Productions)
- 6.) กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ ที่สามารถกลายเป็นของเสียได้ โดยกำหนดให้ ผลิตภัณฑ์นั้นสามารถใช้ซ้ำ นำกลับมาใช้ใหม่และแปรกลับมาใช้ใหม่ได้ โดยสามารถกำหนดผู้ที่มีหน้าที่ ทำตามข้อกำหนดให้เป็นไปตามมาตรฐาน
- 7.) กำหนดให้ผู้ที่มีหน้าที่รายงานข้อมูลตามข้อกำหนดที่กำหนด¹²⁹

การจัดให้มีกฎระเบียบข้อบังคับดังที่กล่าวมา รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต้องศึกษาข้อมูลเพื่อ พิจารณาจากคำแนะนำของคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการจัดการขยะ รัฐมนตรีต้องมีการรับฟัง ความเห็นอย่างเพียงพอสำหรับบุคคลหรือองค์กรที่ได้รับผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญหากมีการออก มาตรการ และต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่คาดหวังจากการออกกฎระเบียบโดยอำนาจตามมาตรา ดังกล่าวนั้นต้องสูงกว่าต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้นด้วย กล่าวโดยสรุปคือ ผลประโยชน์ที่ได้รับ จากการออกกฎหมายต้องสูงกว่าต้นทุนที่ผู้ประกอบการหรือผู้มีส่วนได้เสียจะต้องปฏิบัติตาม ข้อบังคับ¹³⁰

¹²⁹ Section 23 (1) of Waste Minimisation Act 2008

¹³⁰ Section 23 (2) and (3) of Waste Minimisation Act 2008

อย่างไรก็ดี หากในประเทศนิวซีแลนด์มีโครงสร้างพื้นฐานเพียงพอที่จะจัดการปัญหาขยะชนิดหนึ่งชนิดใดอย่างเพียงพออยู่แล้ว รัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องออกมาตรการเพื่อมากำกับควบคุมก็ได้¹³¹

ในการลดปริมาณขยะพลาสติกรัฐบาลประเทศนิวซีแลนด์ได้ออกคำสั่งของคณะรัฐมนตรีเรื่องข้อบังคับในการลดปริมาณขยะถุงพลาสติก 2018 (Waste Minimisation (Plastic Shopping Bags) Regulations 2018) ภายใต้อำนาจตามมาตรา 23 (1)(ข) แห่งพระราชบัญญัติการลดของเสีย (Waste Minimisation Act 2018) ซึ่งได้กำหนดคำจำกัดความไว้ ดังนี้

พลาสติก (Plastic) หมายถึง “วัตถุพลาสติกทุกชนิด ที่ผลิตไม่ว่าจากแหล่งวัตถุดิบใด ซึ่งรวมถึงพลาสติกที่ผลิตจากแหล่งชีวภาพด้วย ไม่ว่าจะออกแบบให้ย่อยสลายได้ทางชีวภาพหรือไม่ก็ตาม”

ถุงพลาสติก (Plastic Shopping Bag) หมายถึง “ถุงที่ทำด้วยพลาสติกทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ที่มีความหนาน้อยกว่า 70 ไมครอนใช้แล้วหรือยังมิใช่ มีที่จับ แต่ไม่รวมถึงถุงซ้อปปิ้งที่ทำจากเส้นใยสังเคราะห์ที่สามารถใช้ได้หลายครั้ง หรือถุงพลาสติกที่ห่อหุ้มบรรจุผลิตภัณฑ์ก่อนขาย”

ร้านค้าปลีก (Retailer) หมายถึง “บุคคลที่ประกอบกิจการขายสินค้าในนิวซีแลนด์เพื่อการพาณิชย์ รวมถึงการขายสินค้าออนไลน์ในนิวซีแลนด์เพื่อการพาณิชย์และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่ขายสินค้าในนิวซีแลนด์เพื่อการพาณิชย์”¹³²

4.2.2.1 ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรการ

ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรการห้ามใช้ (Ban) ถุงพลาสติก ได้แก่ ผู้ค้าปลีกทั้งหมดในประเทศนิวซีแลนด์ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม รวมถึง

- 1.) ผู้ค้าในตลาดขนาดเล็ก
- 2.) ร้านค้าปลีกขนาดเล็กไปจนถึงห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ รวมถึงซูเปอร์มาร์เก็ต
- 3.) องค์กรที่แสวงหาผลกำไรและไม่แสวงหาผลกำไร
- 4.) ผู้ค้าออนไลน์
- 5.) ผู้ที่ขายสินค้าโดยตรงไปยังผู้บริโภคและการขายระหว่างธุรกิจกับธุรกิจ

¹³¹ Section 23 (3) of Waste Minimisation Act 2008

¹³² Order in Council Waste Minimisation (Plastic Shopping Bags) Regulations 2018

จุดประสงค์ของคำสั่งของคณะรัฐมนตรีเรื่อง ข้อบังคับในการลดปริมาณขยะถุงพลาสติก 2018 ที่ออกภายใต้อำนาจตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการลดของเสีย 2008 นั้นออกมาเพื่อ ห้ามไม่ให้ผู้ค้าปลีกขายหรือแจกถุงพลาสติกในการขายสินค้าในประเทศนิวซีแลนด์ โดยข้อบังคับดังกล่าวรวมถึงวัตถุประสงค์พลาสติกทุกชนิด ที่ผลิตไม่ว่าจากแหล่งวัตถุดิบใด ไม่ว่าจะมีความสมบัติที่ถูก ออกแบบมาให้ย่อยสลายได้ทางชีวภาพหรือไม่ก็ตาม¹³³

4.2.2.2 ประเภทของพลาสติกที่ห้ามใช้ (Ban)

ประเภทของถุงพลาสติกที่ถูกห้ามใช้ตามมาตรการห้ามใช้ถุงพลาสติกของประเทศนิวซีแลนด์ ค.ศ. 2018 นั้นไม่เพียงแต่ห้ามใช้ถุงพลาสติกที่ผลิตมาจากปิโตรเคมี (Petro Based) เท่านั้นยังรวมถึง พลาสติกที่ผลิตมาจากวัตถุดิบชีวภาพ (Bio Based) อีกด้วย และไม่ว่าถุงพลาสติกชนิดนั้นจะถูก ออกแบบมาให้ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable) หรือไม่สามรถย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Non-Biodegradable) ก็ถูกห้ามใช้ตามมาตรการดังกล่าวทั้งสิ้น

ประเภทของถุงพลาสติกที่ผลิตขึ้นใหม่ โดยมีความหนาน้อยกว่า 70 ไมครอนที่ถูกห้ามใช้ มี ดังนี้

- 1.) ถุงพลาสติกที่มีหูหิ้ว
- 2.) ถุงพลาสติกผลิตมาจากปิโตรเคมี (Petro Based bags)
- 3.) ถุงพลาสติกที่ผลิตมาจากวัตถุดิบชีวภาพ (Bio Based bags)
- 4.) ถุงพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastic bags)
- 5.) ถุงพลาสติกที่แตกสลายได้ (Oxo-Degradable Plastic bags)¹³⁴

ถุงพลาสติกที่ผลิตมาจากวัตถุดิบชีวภาพ (Bio Based) และถุงพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) อยู่ภายใต้มาตรการห้ามใช้ดังกล่าวด้วย เนื่องจาก ประเทศนิวซีแลนด์ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานในการกำจัดถุงพลาสติกที่ย่อยสลายได้เพียงพอ ถุงพลาสติกที่ผลิตจากวัตถุดิบชีวภาพหรือผลิตให้มีคุณสมบัติย่อยสลายได้นั้นต้องการเงื่อนไขในการย่อยสลายที่ซับซ้อน โดยใช้การย่อยสลายโดยการหมักในอุตสาหกรรม ถ้าวัตถุดิบประเภทดังกล่าวมิได้ผ่านกระบวนการ

¹³³ Ibid,

¹³⁴ Ministry for the Environment of New Zealand, **Ban on plastic bags from 1 July 2019**[online], Source <https://www.business.govt.nz/news/ban-on-plastic-bags/>

ย่อยสลายที่ถูกต้องจะใช้เวลาย่อยสลายยาวนานมากขึ้นจนทำให้เกิดการตกค้างในสิ่งแวดล้อมเหมือนเดิม อีกทั้งไม่ว่าทุกบ้านของประชาชนจะมีถังปุ๋ยหมักเพื่อย่อยสลาย และถังปุ๋ยหมักในบ้านไม่ได้ถูกตั้งค่าในการย่อยสลายที่เหมาะสมอีกด้วย

อีกเหตุผลหนึ่งที่ถุงพลาสติกที่ผลิตมาจากวัตถุดิบชีวภาพ (Bio Based) และถุงพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) อยู่ภายใต้มาตรการดังกล่าว เนื่องจาก ถุงพลาสติกที่มาจากแหล่งชีวภาพที่ขายหรือใช้ในตลาดวัตถุดิบหลักจะมาจากวัตถุดิบชีวภาพร้อยละ 100 เช่น แป้งข้าวโพดหรือมันสำปะหลัง แต่ถูกผลิตขึ้นโดยการสังเคราะห์ให้เป็นวัสดุที่มีความยืดหยุ่นใหม่ เพื่อตอบสนองการใช้งานเหมือนพลาสติกทั่วไป ถุงพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพเหล่านี้ไม่ได้ย่อยสลายเร็วและง่ายเหมือนแป้งข้าวโพดหรือมันสำปะหลัง และยังเป็นการส่งเสริมให้ใช้ชดเชยกับการส่งเสริมให้ใช้วัสดุที่ซ้ำได้¹³⁵

4.2.2.3 ประเภทของถุงพลาสติกที่ได้รับยกเว้นการห้ามใช้

แม้ว่าถุงพลาสติกส่วนใหญ่จะถูกห้ามใช้จากมาตรการดังกล่าว แต่มีประเภทของพลาสติกที่ได้รับการยกเว้น ประเภทที่มีได้อยู่ในบังคับ ดังนี้

- 1.) ถุงที่ทำมาจากวัตถุดิบชีวภาพที่ไม่ใช่พลาสติก เช่น ผ้าฝ้าย ป่าน กระดาษ
- 2.) ถุงซ้อปปีงเอกประสงค์ที่มีอายุการใช้งานยาวนาน ใช้งานได้หลายครั้ง เช่น ถุงที่ทำจากไนลอนหรือเส้นใยโพลีเอสเตอร์
- 3.) ถุงที่ไม่มีหูหิ้วรวมถึงถุงขนาดเล็กสำหรับใส่เนื้อสัตว์ ผักและผลไม้
- 4.) ถุงสำหรับใส่ขยะ
- 5.) ถุงพลาสติกที่ห่อหุ้มบรรจุผลิตภัณฑ์ก่อนขาย
- 6.) ถุงพลาสติกที่เป็นส่วนประกอบสำคัญของบรรจุภัณฑ์ เช่น ถุงขนมปัง

ถุงที่ได้รับยกเว้นการห้ามใช้ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นถุงที่มีลักษณะเป็นถุงที่มีการใช้งานได้หลายครั้ง ถุงพลาสติกที่จำเป็นในการใช้ชีวิต ถุงที่ทำมาจากวัตถุดิบธรรมชาติ ซึ่งจะแตกต่างกับถุงพลาสติกชนิดใช้ครั้งเดียวที่สามารถใช้ได้ครั้งเดียวและเป็นขยะพลาสติกที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม¹³⁶

¹³⁵ Ministry for the Environment of New Zealand, Single-use plastic shopping bag ban: Facts for businesses,

¹³⁶ Ministry for the Environment of New Zealand, Ban on plastic bags from 1 July 2019,

4.2.2.4 บทลงโทษของมาตรการ

จากมาตรการห้ามใช้ถุงพลาสติกของประเทศนิวซีแลนด์ดังกล่าวได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ในมาตรา 65 (1)(ง) แห่งพระราชบัญญัติการลดของเสีย 2008 (Waste Minimisation Act 2008) วางหลักว่า หากผู้ใดฝ่าฝืนความในมาตรา 23 (1)(ก), (ข), (ค) และ (ช) ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ หรือประมาณ 2,000,000 บาท¹³⁷

มาตรการดังกล่าวมีการอนุมัติและประกาศในเดือนธันวาคม 2018 เพื่อให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามปรับตัวกับมาตรการดังกล่าวเป็นเวลา 6 เดือน หลังจากมาตรการบังคับใช้ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2019 หากมีผู้พบเห็นการฝ่าฝืนมาตรการห้ามใช้ดังกล่าวสามารถแจ้งการกระทำผิดผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ของภาครัฐ

4.2.3 ผลกระทบหลังจากการใช้มาตรการห้ามใช้

หลังจากมาตรการถูกบังคับใช้คาดว่าจะสามารถลดขยะพลาสติกที่คาดว่าจะถูกกำจัดอย่างไม่ถูกต้อง ไม่ถูกฝังกลบ หลุดรอดสู่แหล่งธรรมชาติ ลดลงกว่าปีละ 750 ล้าน – 1,570 ล้านใบ มีประโยชน์ต่อระบบนิเวศและความสวยงามของสถานที่ท่องเที่ยวที่เป็นรายได้หลักของประเทศนิวซีแลนด์ โดยแบ่งออกเป็นประโยชน์จากมาตรการและผลกระทบตามประเภทของผู้ได้รับผลกระทบ ดังนี้

1.) ผลกระทบต่อผู้นำเข้าและผู้ผลิตในท้องถิ่น

ผลกระทบต่อผู้นำเข้าและผู้ผลิตในท้องถิ่นที่จำหน่ายถุงพลาสติกชนิดใช้ครั้งทิ้งที่อยู่ในบังคับมาตรการห้ามใช้ จะได้รับผลประโยชน์จากตลาดสินค้าใหม่หลังจากการบังคับใช้มาตรการ เนื่องจากการตอบสนองของมาตรการห้ามใช้ทำให้เกิดทางเลือกใหม่ของผู้บริโภคในการหันมาใช้ถุงผ้าหรือถุงที่สามารถใช้ได้หลายครั้งแทน ซึ่งราคาถุงผ้าหรือถุงที่สามารถใช้ได้หลายครั้งมีราคาที่สูงกว่า แม้ว่าผู้นำเข้าหรือผู้ผลิตบางรายจะได้รับผลกระทบจากมาตรการห้ามใช้ดังกล่าว แต่ก็เป็นผลกระทบชั่วคราว ในขณะที่เดียวกันผู้นำเข้าและผู้ผลิตก็พบทางเลือกในการขายสินค้าชนิดอื่นเช่นกัน

ผลกระทบอีกด้านหนึ่ง คือ ผลกระทบกรณีที่ผู้นำเข้าหรือผู้ผลิตถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งที่อยู่ในบังคับห้ามใช้นั้น มีสัดส่วนการขายขายถุงพลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวทิ้งที่สำคัญต่อธุรกิจโดยรวม

¹³⁷ Section 65(1)(d) of Waste Minimisation Act 2008

ของกิจการ ส่งผลให้ได้รับผลกระทบในจุดนี้ระหว่างกิจการเปลี่ยนผ่านไปสู่ตลาดใหม่ รวมไปถึงผู้นำเข้าและผู้ผลิตยังต้องแบกรับต้นทุนของถุงพลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวทิ้งที่ไม่สามารถขายได้เนื่องจากมาตรการดังกล่าว ทางภาครัฐได้แนะนำแนวทางการจัดการกับสินค้าที่อยู่ในบังคับห้ามใช้ที่ยังคงเหลือในคลังสินค้า ไม่สามารถจำหน่ายได้ โดยนำไปแปรใช้ใหม่ (Recycle) ที่โรงงานรีไซเคิลท้องถิ่นแทนที่จะส่งไปฝังกลบในหลุมฝังกลบ

2.) ผลกระทบต่อผู้ค้าปลีก

ก่อนมีการบังคับใช้มาตรการห้ามใช้ถุงพลาสติกชนิดใช้ครั้งเดียวทิ้ง ผู้ค้าปลีกมีต้นทุนในการแจกถุงพลาสติกให้ผู้บริโภคเนื่องจากแจกให้ฟรี หลังจากมาตรการดังกล่าวบังคับใช้ส่งผลให้ต้นทุนในการแจกถุงพลาสติกต่อผู้บริโภคลดลง อีกทั้งยังมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการขายกระเป๋าหรือถุงที่สามารถใช้ได้หลายครั้ง แต่ผลกระทบอีกมุมหนึ่ง คือ ลูกค้าอาจไม่ได้รับความสะดวกในการซื้อสินค้า ตัวอย่างเช่น ซูเปอร์มาร์เก็ตรายใหญ่ในท้องถิ่น Countdown ได้ประกาศเลิกการแจกถุงพลาสติกชนิดใช้ครั้งเดียวทิ้งก่อนที่มาตรการจะมีผลบังคับใช้ โดยจะเป็นการจำหน่ายถุงพลาสติกไปก่อนผลกระทบโดยตรง คือ ลูกค้าไม่สะดวกในการซื้อสินค้าซึ่งส่งผลกระทบต่อธุรกิจ แต่ในอีกมุมหนึ่งผู้บริโภคในท้องถิ่นปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยการนำกระเป๋าหรือถุงที่สามารถใช้ซ้ำได้มาเองในการซื้อสินค้า

3.) ผลกระทบต่อผู้บริโภค

มาตรการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความสะดวกสบายในการซื้อสินค้าของผู้บริโภค อีกทั้งยังเพิ่มต้นทุนในการซื้อกระเป๋าหรือถุงที่สามารถใช้ได้หลายครั้งให้กับผู้บริโภค แต่ผลกระทบดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่อผู้บริโภคใช้กระเป๋าหรือถุงที่สามารถใช้ซ้ำได้จนถึงอายุการใช้งานของสิ่งนั้น และอาจถูกผลกระทบต้นทุนของถุงพลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวทิ้งที่คงเหลือในคลังสินค้าของผู้ค้าปลีกซึ่งไม่สามารถขายได้

4.) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ผู้รับผลประโยชน์หลักของนโยบายห้ามใช้ถุงพลาสติกแบบครั้งเดียวทิ้ง คือ สิ่งแวดล้อม เนื่องจากผลกระทบจากการบริโภคถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งลดลงส่งผลในทางที่ดีต่อสิ่งแวดล้อม

ขยะจากการบริโภคน้อยลงทำให้ทะเลหรือแหล่งน้ำสาธารณะสะอาดขึ้น สิ่งมีชีวิตในทะเลเริ่มการเป็นอยู่ที่ดีขึ้น¹³⁸

¹³⁸ The Ministry for the Environment, **Regulatory Impact Assessment Phasing out single-use plastic shopping bags**[online], Source <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-12/ria-mfe-ppsp-dec18.pdf>

บทที่ 5

แนวทางการปรับใช้มาตรการทางภาษีอากร และมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีอากรเพื่อจัดการปัญหาขยะพลาสติก และพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพในประเทศไทย

ในปัจจุบัน นานาประเทศได้มีแนวทางการจัดการขยะพลาสติกโดยใช้เครื่องมือทางกฎหมายหลายวิธี เริ่มตั้งแต่การบัญญัติหลักการพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมไว้เป็นหลักการทางกฎหมาย ใช้มาตรการทางภาษีอากรในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้ของผู้บริโภค อีกทั้งยังใช้ภาษีอากรในการสนับสนุนให้เกิดผลิตภัณฑ์พลาสติกที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น รวมถึงมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีอากรในการห้ามใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยแต่ละประเทศเลือกใช้มาตรการที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับบริบทของประเทศนั้น ๆ ปัจจุบันประเทศไทยมีมาตรการในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกในด้านการสนับสนุนทางภาษีอากรและไม่ใช่ภาษีอากรเพื่อให้เกิดทางเลือกในการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ และแนวทางการจัดการภายใต้ Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573 แต่มาตรการที่ประเทศไทยใช้ในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกเพียงพอ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี มาตรการในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกสากล รวมถึงศึกษามาตรการในการจัดการขยะพลาสติกของสหราชอาณาจักรและประเทศนิวซีแลนด์ เนื่องจากมาตรการของทั้งสองประเทศนั้นแตกต่างกันออกไป สหราชอาณาจักรใช้กลไกการเก็บภาษี เก็บค่าธรรมเนียมและส่งเสริมให้มีการนำวัสดุรีไซเคิลมาเป็นส่วนผสมในผลิตภัณฑ์ใหม่มากขึ้น เพื่อการจัดการลดปัญหาขยะพลาสติกอย่างมีประสิทธิภาพ และประเทศนิวซีแลนด์ใช้มาตรการห้ามใช้ซึ่งมีประสิทธิภาพในการลดขยะพลาสติกสูงหลังบังคับใช้ จึงเป็นประเทศที่ผู้วิจัยนำมาเปรียบเทียบเพื่อวิเคราะห์หามาตรการที่เหมาะสมกับประเทศไทย

5.1 ปัญหามาตรการจัดการปัญหาขยะพลาสติกในประเทศไทย

ในปัจจุบัน ประเทศไทยเป็นประเทศที่สร้างขยะพลาสติกในทะเลมากติดอันดับ 10 ของโลก¹³⁹ ทางภาครัฐจึงมีมาตรการเพื่อจัดการขยะพลาสติกออกมา ทั้งแผน Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573 มาตรการส่งเสริมพลาสติกที่สามารถย่อยสลายได้ทางชีวภาพ

¹³⁹ กรุงเทพมหานคร, ไทยแก้ปัญหามลพิษพลาสติกในทะเล ติดอันดับประเทศจาก 6 เป็น 10 ของโลกสำเร็จ[ออนไลน์], 26 มีนาคม 2564. แหล่งที่มา <https://www.bangkokbiznews.com/news/929497>

(Biodegradable Plastics) เพื่อเป็นทางเลือกในการใช้ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม แต่จากการศึกษาพบว่ามาตรการของภาครัฐที่ออกมานั้นยังปีประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ไม่เหมาะสมกับการจัดการปัญหาขยะพลาสติกของประเทศไทย จึงได้แยกประเด็นปัญหาของมาตรการต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

5.1.1 ปัญหาการกำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ

จากหลักการสิ่งแวดล้อมพื้นฐานสากลที่ถูกวางแนวทางไว้ในความตกลงร่วมมือสากล กฎบัตรรวมไปถึงสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่วางแนวทางกำหนดหลักการและหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมตามที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 ประกอบด้วย 4 หลักการพื้นฐานสิ่งแวดล้อม ได้แก่

- 1.) หลักการป้องกัน (Principle of Prevention)
- 2.) หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)
- 3.) หลักการมีส่วนร่วม (Principle of Participation)
- 4.) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle : PPP)

จากการศึกษาพบว่าหลายประเทศบัญญัติ 4 หลักการพื้นฐานสิ่งแวดล้อมดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อกำหนดให้รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเคยเกิดขึ้นมาแล้วรัฐมีหน้าออกมาตราการมาเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบนั้นเกิดขึ้นอีก หรือหากจำเป็นต้องเกิดขึ้นไม่สามารถเลี่ยงได้ รัฐต้องมีหน้าที่วางมาตรการต่าง ๆ เช่นการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนเปิดโครงการเพื่อลดผลกระทบตามหลักการป้องกัน (Principle of Prevention) หากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมนั้นไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนแต่รัฐสามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของประชาชนขึ้นในอนาคต รัฐก็มีหน้าที่ที่จะออกมาตรการป้องกันล่วงหน้าตามหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) หากจะมีเอกชนรายหนึ่งรายใดหรือรัฐจำเป็นต้องกระทำกิจกรรมใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรัฐมีหน้าที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตามหลักหลักการมีส่วนร่วม (Principle of Participation) รวมไปถึงหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle : PPP) ที่รัฐมีหน้าที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบในผลกระทบที่ตนผ่านมาตรการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น มาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมสำหรับผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบภายนอก (Externalities) ต่อทรัพยากรที่เข้าถึงได้อย่างเสรี (Open Access Resources) คือ สิ่งแวดล้อม เพื่อนำค่าเสียหายเหล่านั้นที่เรียกว่าต้นทุนสิ่งแวดล้อมกลับมาฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้กลับมาคงเดิม

ปัจจุบัน เราจะเห็นกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปนำหลักการสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาใช้ โดยหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) หลักการป้องกัน (Principle of Prevention) รวมไปถึงหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle : PPP) ถูกบัญญัติอยู่ใน มาตรา 191(2) Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)¹⁴⁰ ซึ่งเป็นข้อตกลงทางการค้าในประเด็นต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปที่ต้องให้ความสำคัญ รวมไปถึงการให้ความสำคัญเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วย การบัญญัติหลักการสิ่งแวดล้อมพื้นฐานอยู่ในสนธิสัญญาเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในการดูแลสิ่งแวดล้อมของประเทศในสหภาพยุโรป

กล่าวโดยสรุป ปัจจุบันหลักการพื้นฐานสิ่งแวดล้อม 4P นั้นได้ถูกบัญญัติไว้ในปฏิญญาริโอ รวมไปถึงแนวทางความร่วมมือขององค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ที่วางหลักการพื้นฐานสิ่งแวดล้อมที่สำคัญเอาไว้ให้ประเทศต่าง ๆ นำไปปรับใช้ หากแต่ประเทศไทยมิได้มีการบัญญัติทั้ง 4 หลักการสิ่งแวดล้อมสากลที่กล่าวมาข้างต้นไว้ในกฎหมายเพื่อกำหนดหน้าที่ของรัฐในการจัดการกับสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน ซึ่งหากมีการบัญญัติ 4 หลักการพื้นฐานสิ่งแวดล้อมดังกล่าวไว้ในกฎหมายประเทศไทยแล้ว จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมของภาครัฐที่ต้องปฏิบัติตามหลักการสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดกลไกการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5.1.2 ปัญหามาตรการเชิงนโยบายในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก

แนวคิดในการกำหนดมาตรการในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกตามที่กล่าวในบทที่ 2 ได้กล่าวถึงมาตรการห้ามใช้ (Ban) มาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) รวมถึงมาตรการเชิงผสมผสานระหว่างมาตรการห้ามใช้และมาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม จากการศึกษาพบว่า มาตรการเชิงบังคับในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกที่มีประสิทธิภาพสูงสุด คือ มาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) ณ จุดขาย โดยประสิทธิผลจากมาตรการดังกล่าวส่งผลต่อพฤติกรรมทางเลือกใช้ของผู้บริโภคที่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตนเอง เนื่องจากผู้บริโภคกลัวที่จะสูญเสียเงินของตนเองที่จ่ายสำหรับถุงพลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวทิ้งมากกว่าการนำถุงที่สามารถใช้ซ้ำมาใช้ใหม่ จึงเลือกที่จะนำถุงที่สามารถใช้ซ้ำได้มาใช้แทนที่จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมหรือภาษีเพื่อจะซื้อถุงพลาสติกในการซื้อ

¹⁴⁰ Article 191 (2) of Treaty on the Functioning of the European Union

สินค้า จุดมุ่งหมายของมาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมนั้นมีได้เป็นการบังคับแต่เป็นการปรับพฤติกรรมของผู้บริโภค ซึ่งจะแตกต่างกับมาตรการห้ามใช้ (Ban) ที่พบกว่ามีประสิทธิภาพรองจากมาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) ไม่มากแต่กลไกการจัดการแตกต่างกันออกไป มาตรการห้ามใช้ (Ban) จะเป็นการบังคับที่รุนแรงกว่าส่งผลให้ผู้บริโภคหันไปใช้วัสดุอื่น ทั้งสองมาตรการมีความใกล้เคียงและมีประสิทธิภาพสูงใกล้เคียงกันจึงมีการนำมาใช้ร่วมกันในบางประเทศ

อีกทั้งมาตรการการจัดการปัญหาขยะพลาสติกของประเทศไทยยังขัดกับหลักการภาษีเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ได้แก่ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle : PPP) เนื่องจากมาตรการการจัดการปัญหาขยะพลาสติกของประเทศไทยไม่ได้กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมีเพียงการห้ามใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในบางส่วน และหลักขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) เนื่องจากมาตรการของประเทศไทยมิได้ออกมาตรการมาเพื่อสร้างหน้าที่ความรับผิดชอบเพิ่มเติมของผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศ จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้นมาตรการจัดการปัญหาขยะพลาสติกของประเทศไทยยังขาดแนวทางที่ชัดเจนในการกำหนดมาตรการที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงมาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพอีกด้วย

ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการเชิงลงโทษทางภาษีอากรสำหรับการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีเพียงการห้ามใช้ในบางผลิตภัณฑ์พลาสติกและการส่งเสริมให้ผลิตและใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพเท่านั้น จากการศึกษาพบว่ามาตรการที่ประเทศไทยใช้อยู่ปัจจุบันยังขาดประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก โดยประเทศไทยมิได้นำหลักการภาษีเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ เช่น หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle : PPP) มาเป็นหลักในการออกมาตรการเชิงลงโทษทางภาษีอากรหรือเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อใช้สร้างความรับผิดชอบต่อผู้ก่อมลพิษ และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ก่อมลพิษให้ลดการใช้และจัดการปัญหาขยะพลาสติกอย่างมีประสิทธิภาพสูงแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี ในส่วนของมาตรการเชิงลงโทษที่ไม่ใช่ภาษีอากร เป็นมาตรการเชิงบังคับที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบันตาม Roadmap การจัดการขยะพลาสติก คือ มาตรการห้ามใช้ (Ban) ผลิตภัณฑ์ส่วนหนึ่ง เช่น พลาสติกหุ้มฝาขวดน้ำดื่ม ไมโครบิทในเครื่องสำอาง และพลาสติกชนิดออกโซ และภายในปี 2565 ตั้งเป้าว่าจะห้ามใช้ถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 36 ไมครอน หลอดน้ำดื่มพลาสติก แก้วพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 200 ไมครอน และกล่องโฟมบรรจุอาหาร จาก

มาตรการเชิงบังคับของประเทศไทยที่กล่าวมาข้างต้นพบว่า มาตรการห้ามใช้ (Ban) ที่ประเทศไทยใช้ในปัจจุบันครอบคลุมบรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ก่อให้เกิดปัญหาขยะพลาสติกเป็นส่วนน้อย เนื่องจากผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ก่อให้เกิดปัญหาขยะพลาสติกนั้นไม่ได้มีเพียงชนิดพลาสติกตามมาตรการที่กล่าวมาข้างต้น และการกำหนดห้ามใช้ถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 36 ไมครอนนั้นค่อนข้างต่ำ แตกต่างจากการกำหนดมาตรการห้ามใช้ของประเทศอื่นที่กำหนดไว้ประมาณ 70 ไมครอน เพื่อเป็นการห้ามใช้ถุงพลาสติกชนิดบาง (Light Weight Plastic bags) แต่มาตรการห้ามใช้ของประเทศไทยกำหนดมาตรฐานถุงพลาสติกที่บางกว่าประเทศอื่น และเมื่อบังคับใช้มาตรการดังกล่าวในประเทศไทยอาจเกิดการหลีกเลี่ยงผลิตถุงพลาสติกที่มีความหนามากกว่า 36 ไมครอนเพียงเล็กน้อย ซึ่งจะไม่เป็นการปรับพฤติกรรมผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ผู้บริโภคสามารถใช้ถุงพลาสติกได้เหมือนเดิมเพียงผู้ผลิตผลิตถุงพลาสติกที่มีความหนามากกว่ามาตรฐานเล็กน้อย

5.1.3 ปัญหาแนวทางการจัดการของรัฐ Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ.

2561-2573

แนวทาง Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573 เป็นแนวทางการจัดการปัญหาพลาสติกหลักของประเทศไทย เป็นการวางแผนให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นนโยบายบริหารงานของรัฐในระยะยาว Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573 แต่มาตรการดังกล่าวยังมีปัญหาหลักในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก ดังนี้

1.) ปัญหาการกำหนดหลักการที่ไม่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติก

เนื่องจาก Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573 มีการกำหนดกรอบความร่วมมือร่วมของภาคประชาชนผ่านหลักการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน (Public Private Partnership) ที่ให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมมือกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งเป็นหลักการมีส่วนร่วมในภาพรวมมิได้กำหนดหลักการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับการกำจัดปัญหาดังกล่าวเข้าไป เมื่อพิจารณาจากหลักการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกและควรนำไปเป็นแนวทางใน Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573 เพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด คือ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle : PPP) สร้างความรับผิดชอบผ่านการจ่ายค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภค เนื่องจากผู้ที่ก่อมลพิษขึ้นนั้นควรเป็นผู้มีหน้าที่

รับผิดชอบในต้นทุนสิ่งแวดล้อมจากมลพิษที่ตนก่อขึ้น โดยกำหนดภาระภาษีหรือค่าธรรมเนียมให้ผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้ก่อมลพิษให้เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ

การนำแนวคิดผู้ผลิตมีส่วนร่วมในการกำจัดขยะพลาสติก (Responsible consumption and production) ซึ่งคล้ายคลึงกับหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) มาปฏิบัติในมาตรการดังกล่าวนี้ยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนว่าผู้ผลิตต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก จึงเป็นเพียงการนำแนวคิดดังกล่าวมาเป็นแนวทางแต่ยังไม่มีมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการขยายความรับผิดชอบไปสู่ผู้ผลิตที่ชัดเจน

2.) ปัญหาแนวทางการกำจัดขยะพลาสติกที่ขัดกับแผนนำทางการลดก๊าซเรือนกระจก พ.ศ. 2564-2573 (Thailand's Nationally Determined Contribution Roadmap on Mitigation 2021-2030)

แนวทางการกำจัดขยะพลาสติกส่วนหนึ่งของ Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573 ส่งเสริมให้กำจัดโดยการเผาเป็นพลังงาน ซึ่งการเผาขยะพลาสติก 1 ตัน จะปล่อยก๊าซเรือนกระจกถึง 2,890 กิโลกรัม CO² หากนำขยะพลาสติกตาม Roadmap ดังกล่าวที่คาดการณ์ประมาณ 0.78 ล้านตันไปเผา จะปล่อยก๊าซเรือนกระจกประมาณ 2.26 ล้านตัน ซึ่งจะปล่อยก๊าซเรือนกระจกมหาศาล ดังนั้นแนวทางการจัดการ Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573 ที่สนับสนุนให้เผาขยะเป็นพลังงานจึงเป็นแนวทางที่ขัดแย้งกับแนวทางการลดก๊าซเรือนกระจกที่ต้องการจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งทั้งสองแนวทางนั้นเป็นแนวทางของภาครัฐทั้งสิ้นแต่เป็นมาตรการที่ขัดแย้งกัน

5.2 ปัญหามาตรการส่งเสริมการลงทุนและมาตรการส่งเสริมทางภาษีอากรสำหรับพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics)

มาตรการส่งเสริมเพื่อจัดการปัญหาขยะพลาสติกของประเทศไทยเป็นการส่งเสริมให้ผลิตและใช้ผลิตภัณฑ์ทางเลือกที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ มาตรการส่งเสริมการลงทุนผ่านคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ในการผลิตพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) ที่ให้การสนับสนุนตั้งแต่การผลิตสารตั้งต้นไปจนถึงขั้นตอนผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ และมาตรการส่งเสริม

ให้ผู้ประกอบการเลือกใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ จากการศึกษาพบว่ามาตรการส่งเสริมทางภาษีอากรของประเทศไทยมีประเด็นปัญหา ดังนี้

5.2.1 ปัญหามาตรการส่งเสริมการผลิตและใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) ขัดกับมาตรการที่มีประสิทธิภาพที่ประเทศส่วนใหญ่ถือปฏิบัติ

จากการศึกษามาตรการในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกของทั่วโลกพบว่า มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก คือ มาตรการที่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภคให้ลดการใช้พลาสติกที่ไม่จำเป็น เป็นการจัดการปัญหาที่ต้นเหตุเริ่มจากพฤติกรรมผู้บริโภค เช่น มาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) มาตรการห้ามใช้ (Ban) มาตรการเชิงผสมผสาน รวมถึงมาตรการส่งเสริมสนับสนุนให้ลดการใช้ โดยมาตรการที่กล่าวมาถูกนำไปใช้ในหลายประเทศและพบว่า มีประสิทธิภาพในการลดปัญหาขยะพลาสติกสูง สังเกตได้ว่ามาตรการที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นมาตรการเพื่อลดการบริโภคของมนุษย์ซึ่งเป็นต้นเหตุของปัญหาขยะพลาสติก แต่ในทางกลับกันประเทศไทยมีมาตรการที่ส่งเสริมทางภาษีอากรให้ผู้มีการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติก ถึงแม้ผลิตภัณฑ์ที่ส่งเสริมให้ใช้นั้นจะสามารถย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable) ก็ตาม ซึ่งขัดกับกลไกที่สำคัญของมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก คือ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมโดยการลดการใช้ แต่มาตรการส่งเสริมการลงทุนที่ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรของประเทศไทยนั้นกลับส่งเสริมให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมโดยการเพิ่มการใช้ ซึ่งสวนทางกับแนวทางที่มีประสิทธิภาพของประเทศอื่น ๆ

สหราชอาณาจักรใช้มาตรการเก็บค่าธรรมเนียม (Charge) ณ จุดขาย โดยกำหนดให้ร้านค้าทุกร้านในสหราชอาณาจักรเก็บค่าธรรมเนียมรวมภาษีมูลค่าเพิ่ม 10 pence หากผู้บริโภคต้องการถุงพลาสติกเวลาซื้อสินค้า ซึ่งหลังจากบังคับใช้มาตรการดังกล่าวอัตราการบริโภคถุงพลาสติกชนิดใช้ครั้งเดียวของสหราชอาณาจักรลดลงถึงร้อยละ 95 จึงเป็นผลของมาตรการที่ทำให้เห็นว่าถึงแม้จะมีถุงพลาสติกให้เลือกใช้ในร้านค้า แต่ผู้บริโภคเลือกที่จะนำถุงที่สามารถใช้ซ้ำไปเอง จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการใช้ถุงพลาสติกของผู้บริโภคที่มีประสิทธิภาพ

ประเทศนิวซีแลนด์ใช้มาตรการห้ามใช้ (Ban) เป็นหลักโดยกำหนดให้ถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 70 ไมครอนนั้นห้ามใช้ในประเทศนิวซีแลนด์ หลักจากบังคับใช้มาตรการประชาชนชาวนิวซีแลนด์ได้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยนำถุงที่สามารถใช้ซ้ำได้ติดตัวเวลาไปซื้อสินค้า ส่งผลให้อัตราผู้ที่นำถุงที่ใช้ซ้ำได้ไปซื้อสินค้าเพิ่มถึงขึ้นร้อยละ 96 จึงเป็นประสิทธิผลของมาตรการที่ทำให้เห็นว่า

มาตรการห้ามนั้นเป็นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคที่ครั้งเดียวทิ้ง ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริโภคที่ต้นเหตุ

ปัจจุบัน สถานการณ์ขยะพลาสติกในประเทศไทยยังติดอันดับประเทศที่ปล่อยขยะพลาสติกลงทะเลมากที่สุดเป็นอันดับ 10 ของโลก รวมถึงปริมาณขยะพลาสติก ณ เดือนเมษายน พ.ศ. 2564 เพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2562 กว่าร้อยละ 45 แสดงให้เห็นถึงปัญหาประสิทธิภาพของมาตรการในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกของประเทศไทยอย่างชัดเจน เนื่องจากมาตรการส่งเสริมของประเทศไทยมิได้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ฟุ่มเฟือยในการบริโภคให้ลดลง

กล่าวโดยสรุป มาตรการจัดการปัญหาขยะพลาสติกที่ประเทศส่วนใหญ่ถือปฏิบัติต้องการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้ใช้ของผู้บริโภค โดยการออกมาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมหรือมาตรการห้ามนำมาใช้เพื่อลดพฤติกรรมการใช้ถุงพลาสติก แต่มาตรการของประเทศไทยกลับส่งเสริมให้เพิ่มพฤติกรรมการใช้ถุงพลาสติกมากขึ้น โดยให้สิทธิและประโยชน์ผ่านการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ที่ให้สิทธิพิเศษทางภาษี และมาตรการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) จากปัญหามาตราการส่งเสริมการลงทุนและมาตรการส่งเสริมการใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) ที่กล่าวมาจึงตอบสนองมติฐานของเอกัตศึกษาเล่มนี้ได้ว่า มาตรการส่งเสริมมาตรการส่งเสริมการลงทุนรวมถึงส่งเสริมการใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ (Biodegradable Plastic) ของประเทศไทยไม่เหมาะสมในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก

5.2.2 ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานในการกำจัดขยะจากพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics)

การย่อยสลายของพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) นั้นต้องอาศัยเงื่อนไขในการย่อยสลายที่เหมาะสม กล่าวคือ การย่อยสลายทางชีวภาพของพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพต้องอาศัยปัจจัยในการย่อยสลายครบถ้วนจึงจะสามารถย่อยสลายได้สมบูรณ์ และไม่เหลือเป็นขยะตกค้างในสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยปัจจัยในการย่อยสลาย ได้แก่ (1)อุณหภูมิที่เหมาะสม ประมาณ 55-60 องศาเซลเซียส (2)ความชื้นที่เหมาะสมประมาณร้อยละ 44-55 (3)มีจุลินทรีย์ โดย 3 ปัจจัยในการย่อยสลายนี้นั้นจำเป็นต้องเป็นการย่อยสลายในโรงงานอุตสาหกรรม (Industrial Composting) เท่านั้น โรงงานอุตสาหกรรมสำหรับย่อยสลายพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพนั้น

อาจเรียกได้ว่าเป็นหนึ่งในโครงสร้างพื้นฐานในการกำจัดขยะจากพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ อีกทั้งโครงสร้างพื้นฐานในการกำจัดยังรวมไปถึงถังขยะเฉพาะสำหรับขยะพลาสติกที่สามารถย่อยสลายได้ทางชีวภาพและระบบขนส่งขยะดังกล่าวไปยังโรงงานอีกด้วย โครงสร้างพื้นฐานสำหรับขยะพลาสติกชีวภาพเหล่านี้เป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ที่มีลักษณะเป็นบริการที่รัฐมีหน้าที่จัดหาให้ใช้ร่วมกัน

ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีโรงงานย่อยสลายที่เพียงพอ รวมถึงประเทศไทยยังไม่มีจุดแยกขยะสำหรับการกำจัดขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพโดยเฉพาะ ทั้งโรงงานอุตสาหกรรมสำหรับย่อยสลายโดยตรง รวมถึงถังขยะสาธารณะสำหรับพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพและระบบขนส่งขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ หากรัฐมีมาตรการส่งเสริมให้มีการผลิตและใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพมากขึ้นจะเกิดขยะจากพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพมากขึ้น ดังเช่นมาตรการที่ประเทศไทยกำลังสนับสนุนให้มีการชื้ออยู่ในปัจจุบันจะทำให้ขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่ต่างจากขยะพลาสติกโดยทั่วไป เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานในการกำจัดที่รองรับยังไม่เพียงพอ ไม่สามารถนำไปย่อยสลายอย่างถูกวิธี ปลายทางของขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพนั้นจะถูกกำจัดโดยการฝังกลบ นำไปเผาเป็นพลังงาน ตกค้างในสิ่งแวดล้อม และถูกกำจัดอย่างไม่ถูกต้องเป็นปัญหาขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพใหม่ขึ้นมา

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยยังไม่มีโครงสร้างพื้นฐานในการจัดการขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastic) เพียงพอ หากภาครัฐให้การส่งเสริมการลงทุน (BOI) และการให้สิทธิพิเศษทางภาษีสำหรับผู้ประกอบการที่เลือกใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastic) โดยส่งเสริมในการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี จะก่อให้เกิดปัญหาขยะพลาสติกชีวภาพขยายวงกว้างขึ้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับเจตนารมณ์ของมาตรการจัดการขยะพลาสติกของประเทศนิวซีแลนด์ ที่กฎหมายวางหลักว่า หากประเทศมีโครงสร้างพื้นฐานในการจัดการขยะนั้นไม่เพียงพอให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องออกมาตรการจัดการกับขยะชนิดนั้น ซึ่งรวมถึงถุงพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastic) จากการปัญหาโครงสร้างพื้นฐานในการจัดการขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastic) ที่กล่าวมาข้างต้นจึงตอบสมมติฐานของเอกทัศศึกษาเล่มนี้ได้ว่ามาตรการส่งเสริมการ

ลงทุนรวมไปถึงส่งเสริมการใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ (Biodegradable Plastic) ของประเทศไทยไม่เหมาะสมในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก

5.2.3 ปัญหามาตรการส่งเสริมพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) สร้างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

มาตรการส่งเสริมการลงทุนในกิจการที่ผลิตพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) ผ่านคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) นั้นสร้างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ มาตรการส่งเสริมการลงทุนดังกล่าวให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรและไม่ใช้ภาษีอากรกับกิจการขนาดกลางและขนาดใหญ่ ซึ่งเงื่อนไขในการรับการส่งเสริมการลงทุนมีมาก ทำให้ต้นทุนในการดำเนินการขอรับสิทธิสูงส่งผลให้เกิดปัญหาการเข้าถึงการส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการขนาดเล็กแม้ว่าการส่งเสริมการลงทุนดังกล่าวจะมีกำหนดเพิ่มเติมสำหรับการให้สิทธิประโยชน์ในกิจการ SMEs ก็ตาม อีกทั้งหากกิจการขนาดใหญ่ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนผ่านการวางแผนภาษีเป็นอย่างดีทำให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล¹⁴¹ หรืออาจไม่เสียภาษีเงินได้นิติบุคคลตั้งแต่ขั้นตอนการประกอบกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลรวมไปถึงได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลหากกิจการจ่ายเงินปันผลไปยังผู้ถือหุ้น¹⁴² ในเงื่อนไขที่กำหนด จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสำหรับกิจการขนาดใหญ่ที่มีความสามารถในการขอรับการส่งเสริมการลงทุนที่ผ่านการวางแผนภาษีมาเป็นอย่างดีกับกิจการขนาดเล็กที่มีอุปสรรคในการขอรับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว

มาตรการเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากร ฉบับที่ 388 เป็นมาตรการที่ให้การส่งเสริมสำหรับกิจการที่ใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพตามเงื่อนไขที่กำหนด ได้แก่ (1) ต้องเป็นผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพจากโรงงานที่จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม (2) ต้องมีหนังสือรับรองการผลิตจากสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม โดยให้กิจการที่ปฏิบัติตามเงื่อนไขสามารถหักค่าใช้จ่ายทางภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายที่จ่ายไปเพื่อนซื้อผลิตภัณฑ์ที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพเพิ่มขึ้นร้อยละ 25¹⁴³ โดยมาตรการดังกล่าวผู้ที่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์

¹⁴¹ มาตรา 31 และ 31/1 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

¹⁴² มาตรา 34 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

¹⁴³ ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร ฉบับที่ 388 เรื่อง กำหนดประเภท หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับเงินได้ที่จ่ายไปเป็นค่าซื้อผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ

ได้ต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคลเท่านั้น แต่ในบริบทของประเทศไทยการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกหรือพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพนั้นมีการใช้อย่างแพร่หลายตั้งแต่กิจการขนาดใหญ่ไปจนถึงผู้ประกอบการร้านค้าข้างทาง ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้จดทะเบียนในรูปแบบนิติบุคคล จึงไม่สามารถขอรับสิทธิทางภาษีจากมาตรการของรัฐดังที่กล่าวมาได้

กล่าวโดยสรุป มาตรการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และมาตรการส่งเสริมทางภาษีในการใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) ไม่เหมาะสมกับการจัดการปัญหาขยะพลาสติก เนื่องจากสร้างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคลและร้านค้าข้างทางที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ทางภาษีจากมาตรการของรัฐอย่างทั่วถึง จึงตอบสนองมติฐานของเอกัตศึกษาเล่มนี้ได้ว่ามาตรการทางภาษีส่งเสริมการลงทุนและมาตรการส่งเสริมการใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) ไม่เหมาะสมต่อการจัดการปัญหาพลาสติก

5.2.4 ปัญหาผู้บริโภคเข้าใจผิดในคุณสมบัติของพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ

ปัจจุบันพลาสติกชีวภาพเริ่มมีการใช้อย่างแพร่หลายในประเทศไทยในภาพลักษณะที่เป็นผลิตภัณฑ์พลาสติกทางเลือกสำหรับคนรักโลก เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้นสามารถย่อยสลายได้ตามธรรมชาติ แต่ผู้บริโภคไม่ทราบถึงคุณสมบัติการย่อยสลายของพลาสติกชีวภาพที่มีหลากหลายชนิด และความสามารถในการย่อยสลายแตกต่างกันออกไป พลาสติกชีวภาพบางประเภทย่อยสลายได้บางประเภทไม่สามารถย่อยสลายได้ จึงทำให้ผู้บริโภคเกิดปัญหาความเข้าใจผิดในคุณสมบัติการย่อยสลายของพลาสติกชีวภาพส่งผลให้เกิดการกำจัดอย่างผิดวิธีตั้งแต่ขั้นตอนการคัดแยกขยะ เพราะการกำจัดพลาสติกชีวภาพแต่ละประเภทแตกต่างกันออกไป หากรัฐมีการส่งเสริมให้ใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพมากขึ้น ผู้บริโภค รวมไปถึงผู้เกี่ยวข้องยังไม่มี ความเข้าใจที่ถูกต้องในคุณสมบัติการย่อยสลาย การกำจัดให้ย่อยสลายได้อย่างสมบูรณ์อย่างถูกต้อง จะก่อให้เกิดปัญหาขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพไม่ต่างจากพลาสติกทั่วไป

5.2.5 ปัญหาความคุ้มค่าของงบประมาณภาครัฐในการสนับสนุนพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics)

มาตรการทางภาษีอากรที่สนับสนุนการผลิตและใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) เพื่อเป็นทางเลือกในการลดผลกระทบขยะพลาสติกต่อสิ่งแวดล้อม จากการศึกษาพบว่า การส่งเสริมพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพยังมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาหลายประเด็น ได้แก่ ปัญหามาตรการส่งเสริมมีกลไกที่ขัดกับมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกที่ประเทศส่วนใหญ่ถือปฏิบัติ ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานในการกำจัดขยะจากพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพที่ไม่เพียงพอ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและปัญหาความเข้าใจผิดในคุณสมบัติการย่อยสลายของผู้บริโภค ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเกิดประเด็นความคุ้มค่าของงบประมาณภาครัฐที่สนับสนุนให้ผลิตและใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพในประเทศไทย

กล่าวโดยสรุป มาตรการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และมาตรการส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) ของประเทศไทยมิได้แก้ไขปัญหาขยะพลาสติกอย่างแท้จริง อีกทั้งยังสร้างพฤติกรรมการใช้ของประชาชนเพิ่มขึ้นแทนที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้ลดการใช้ที่เกินความจำเป็น รวมไปถึงโครงสร้างพื้นฐานในการกำจัดขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพยังมีไม่เพียงพอ ไม่สามารถจัดการกับขยะที่เกิดขึ้นจากการสนับสนุนให้ใช้ได้อย่างถูกต้องสร้างผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมใหม่ งบประมาณทางภาษีอากรที่จ่ายไปเพื่อส่งเสริมจึงไม่คุ้มค่าขัดกับหลักภาษีอากรที่ดี คือ หลักประสิทธิภาพ ไม่อำนวยความสะดวกให้รัฐ อีกทั้งเงินภาษีอากรที่จ่ายไปเพื่อสนับสนุนให้ใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ (Biodegradable Plastics) ยังไม่ช่วยลดปัญหาสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังอาจเพิ่มปัญหาสิ่งแวดล้อมในอนาคตอีกด้วย จึงตอบสมมติฐานของเอกัตศึกษาเล่มนี้ได้ว่ามาตรการทางภาษีส่งเสริมการลงทุนและมาตรการส่งเสริมการใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) ไม่เหมาะสมต่อการจัดการปัญหาพลาสติก

5.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา

มาตรการการจัดการปัญหาขยะพลาสติกของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันปฏิบัติตามแนวทางของ Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573 มีทั้งการห้ามใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกประเภทที่กำหนด ได้แก่ ฝาหุ้มขวดน้ำดื่ม ไมโครบีทในเครื่องสำอางและพลาสติกชนิดออกโซ

รวมถึงตั้งเป้าจะห้ามใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกเพิ่มเติม เช่น ถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 36 ไมครอน หลอดพลาสติก แก้วพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 200 ไมครอน ในปี 2565 โดยมาตรการห้ามใช้ดังกล่าวยังใช้ร่วมกับมาตรการการส่งเสริมทางภาษีอากรและไม่ใช้ภาษีอากรให้ผลิตและใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพเพื่อเป็นทางเลือกสำหรับการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่เนื่องด้วยมาตรการจัดการขยะพลาสติกของประเทศไทยในปัจจุบันยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหานี้แต่ละมาตรการโดยวิเคราะห์ตามบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน เพื่อนำเสนอว่าแนวทางไหนเหมาะสมที่สุดในการปรับใช้มาตรการกับประเทศไทย

5.3.1 การปรับใช้มาตรการการเก็บค่าธรรมเนียม (Charge) ณ จุดขาย

มาตรการของสหราชอาณาจักรใช้มาตรการเชิงผสมผสานระหว่างการบังคับให้เก็บค่าธรรมเนียม (Charge) ณ จุดขาย สำหรับถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 70 ไมครอนในร้านค้าทุกประเภทในสหราชอาณาจักร กับมาตรการเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่มีส่วนผสมของวัสดุรีไซเคิลน้อยกว่าร้อยละ 30 เพื่อส่งเสริมให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าหันมาใช้วัสดุรีไซเคิลเป็นส่วนประกอบมากขึ้น เพิ่มมูลค่าให้กับขยะพลาสติกและกิจการรีไซเคิลเพื่อให้เกิดการนำขยะพลาสติกมาแปรใช้ใหม่ให้มากที่สุด เพื่อลดการฝังกลบในดิน (Land Fill) ซึ่งเป็นการกำจัดที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและป้องกันขยะพลาสติกเหล่านี้ตกลงสู่สิ่งแวดล้อม

มาตรการเก็บค่าธรรมเนียม	สหราชอาณาจักร	ประเทศไทย
ถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 70 ไมครอน	10 Pence / หนึ่งถุงพลาสติก	ไม่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม

ตารางที่ 10 มาตรการการเก็บค่าธรรมเนียม (Charge) ณ จุดขายของสหราชอาณาจักรมาปรับใช้ในประเทศไทย

มาตรการเก็บค่าธรรมเนียม (Charge) ณ จุดขายภายใต้ The Single Use Carrier Bags Charges Order 2021 (10P) ของสหราชอาณาจักร หากนำมาตราการดังกล่าวมาเพื่อลดปัญหาขยะพลาสติกมาปรับใช้กับประเทศไทย อาจมีปัญหาในการบังคับใช้มาตรการ เนื่องจากมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมที่สหราชอาณาจักรใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นการให้ร้านค้าปลีกในทุกขนาดเป็นผู้เก็บ

ค่าธรรมเนียมรวมกับภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตรา 10 Pence และให้ร้านค้าขนาดใหญ่จัดทำรายงานส่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ในบริบทของร้านค้าปลีกทั่วไปในประเทศไทยที่มีการแจกถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวให้กับผู้บริโภคนั้นมีหลายระดับ ทั้งร้านค้าขนาดใหญ่ ร้านคนขนาดกลาง ร้านค้าขนาดเล็ก รวมไปถึงร้านค้าข้างทาง อาจมีปัญหาในการปฏิบัติตามมาตรการเก็บค่าธรรมเนียม (Charge) อาจเป็นการเพิ่มภาระให้กับร้านค้าปลีกเกินสมควรขัดกับหลักภาษีอากรที่ดี คือ หลักความสะดวก อีกทั้งการตรวจสอบติดตามผู้ฝ่าฝืนมาตรการยังกระทำได้ลำบาก ขัดกับหลักประสิทธิภาพรวมถึงอาจเกิดการต่อต้านจากภาคเอกชนทั้งผู้ผลิต ผู้ค้าปลีก รวมไปถึงผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบจากการออกมาตรการดังกล่าว แม้ว่ามาตรการเก็บค่าธรรมเนียมถุงพลาสติก ณ จุดขายที่ใช้ในสหราชอาณาจักรจะมีประสิทธิภาพสูงในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคแต่เมื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทยแล้วอาจจะเกิดปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยในปัจจุบันได้

5.3.2 การปรับใช้มาตรการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติก (Plastic Packaging Tax) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ใช้วัสดุรีไซเคิล

มาตรการเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์พลาสติก (Plastic Packaging Tax) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ใช้วัสดุรีไซเคิล เป็นมาตรการเชิงบังคับเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์พลาสติกกับผู้นำเข้าและผู้ผลิต สำหรับบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่มีส่วนผสมของวัสดุรีไซเคิลน้อยกว่าร้อยละ 30 โดยบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีจะถูกเรียกเก็บภาษีในอัตรา 200 ปอนด์ต่อเมตริกตัน (ประมาณ 8.2 บาทต่อกิโลกรัม) ซึ่งเป็นมาตรการที่ส่งผลเป็นการส่งเสริมให้วัสดุรีไซเคิลเป็นที่ต้องการของผู้ผลิตในประเทศมากขึ้น เพิ่มมูลค่าของขยะพลาสติกและยังส่งผลให้เกิดการนำขยะพลาสติกมาแปรใช้ใหม่ ลดการหลุดรอดของขยะพลาสติกลงสู่ธรรมชาติ อีกทั้งยังลดการกำจัดโดยการฝังกลบขยะพลาสติกที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยการนำขยะพลาสติกมาใช้ประโยชน์ใหม่

มาตรการส่งเสริมของสหราชอาณาจักร	อัตราภาษี
เก็บภาษีบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่มีส่วนผสมของ วัตถุดิบรีไซเคิลน้อยกว่าร้อยละ 30	200 ปอนด์ต่อเมตริกตัน (ประมาณ 8.2 บาทต่อ กิโลกรัม)

ตารางที่ 11 มาตรการส่งเสริมในเชิงลงทุนของสหราชอาณาจักร

จากตารางที่ 11 เป็นเป็นมาตรการส่งเสริมในเชิงลงทุน หากเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างมาตรการส่งเสริมของประเทศไทยและสหราชอาณาจักรที่มีมาตรการส่งเสริมในคนละด้าน ประเทศไทยส่งเสริมในการให้เงินสนับสนุนโดยตรงแก่ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมแต่มีปัญหาในการส่งเสริมตามที่กล่าวไว้ในหัวข้อปัญหาของมาตรการส่งเสริมของประเทศไทย ในส่วนของสหราชอาณาจักรส่งเสริมในเชิงลงทุนเก็บภาษีผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าหันมาใช้ส่วนผสมของวัตถุดิบรีไซเคิลมากขึ้นเพื่อจัดการปัญหาขยะพลาสติกที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ข้อดีของมาตรการ หากประเทศไทยนำมาตราการภาษีบรรจุภัณฑ์พลาสติก (Plastic Packaging Tax) ในการสร้างแรงจูงใจให้ใช้วัตถุดิบรีไซเคิล เพื่อลดปัญหาขยะพลาสติกมาปรับใช้กับประเทศไทย อาจใช้ในรูปแบบของภาษีสรรพสามิตที่มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับการเก็บภาษีสำหรับของที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดมาตรฐานบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่นำเข้าและผลิตในประเทศไทย หากมีส่วนผสมของวัตถุดิบรีไซเคิลน้อยกว่าร้อยละ 30 จะอยู่ในข่ายต้องเสียภาษีสรรพสามิต กล่าวคือ บรรจุภัณฑ์พลาสติกทั่วไปเป็นสินค้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่หากกำหนดให้บรรจุภัณฑ์พลาสติกทุกชนิดมีส่วนผสมของวัตถุดิบรีไซเคิลอย่างน้อยร้อยละ 30 ดังเช่นมาตรการของสหราชอาณาจักร จะส่งผลให้พลาสติกที่มีส่วนผสมของวัตถุดิบรีไซเคิลอย่างน้อยร้อยละ 30 เป็นผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการส่งเสริมให้นำขยะพลาสติกมาแปรใช้ใหม่ลดการตกค้างในธรรมชาติ ลดการกำจัดอย่างผิดวิธีที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังส่งเสริมให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าปรับพฤติกรรมที่จะเลือกใช้วัตถุดิบรีไซเคิลมากขึ้นอีกด้วย

ข้อด้อยของมาตรการ เนื่องจากมาตรการดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อผู้นำเข้า ผู้ผลิต ผู้ค้าปลีกและผู้บริโภคในประเด็นที่ต่างจากการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) ณ จุดขาย เนื่องจากมาตรการภาษีสรรพสามิตใช้บังคับกับผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าสินค้าขั้นตอนการบังคับเรียกเก็บภาษีเก็บจากผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าโดยมิได้สร้างภาระในการดำเนินการชำระภาษีเกินสมควร ซึ่งจะต่างกับมาตรการ

เก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) ณ จุดขาย ซึ่งหากบังคับใช้มาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม จะสร้างภาระให้กับผู้ประกอบการร้านค้าปลีกเกินสมควรขัดกับหลักความสะดวกในการจัดเก็บภาษี

ผลกระทบหากนำมาตรการภาษีบรรจุภัณฑ์พลาสติก (Plastic Packaging Tax) เพื่อส่งเสริมให้ใช้วัสดุรีไซเคิลอย่างน้อยร้อยละ 30 เป็นส่วนประกอบของบรรจุภัณฑ์พลาสติกมีดังนี้

1.) ผลกระทบต่อผู้นำเข้าและผู้ผลิต

เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบในการมีหน้าที่ชำระภาษีหากผลิตหรือนำเข้าบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่มีส่วนผสมของวัสดุรีไซเคิลไม่เป็นไปตามมาตรการที่กำหนด ส่งผลให้ผู้นำเข้าและผู้ผลิตจัดหาวัตถุดิบพลาสติกรีไซเคิลเพื่อมาผลิตเป็นบรรจุภัณฑ์พลาสติกเพิ่มมากขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงภาระภาษีที่เพิ่มขึ้นหากไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์ เป็นการนำหลักหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) มาใช้เพิ่มความรับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์ที่ผู้นำเข้าและผู้ผลิตจำหน่ายเพื่อจูงใจให้ปรับเปลี่ยนส่วนผสมในการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

2.) ผลกระทบต่อร้านค้าปลีก

ร้านค้าปลีกที่ต้องการให้ถุงพลาสติกต่อผู้บริโภคอาจแบกรับต้นทุนถุงพลาสติกที่สูงขึ้นหากเลือกบรรจุภัณฑ์ที่มีส่วนผสมของวัสดุรีไซเคิลน้อยกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ส่งผลให้ร้านค้าปลีกเลือกใช้บรรจุภัณฑ์พลาสติกที่มีส่วนผสมของวัสดุรีไซเคิลตามที่กำหนดเพราะมีราคาต่ำกว่า

3.) ผลกระทบต่อผู้บริโภค

ผู้บริโภคที่เป็นผู้ก่อกมลพิษนั้นจะถูกฟ้องถ่ายต้นทุนภาษีจากผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าและผ่านร้านค้าปลีกตามลำดับ แต่เนื่องจากเป็นภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีทางอ้อมผู้บริโภคจึงไม่รู้สึกรถึงภาระภาษีที่ต้องรับภาระเพิ่มดังเช่นภาษีมูลค่าเพิ่มที่เป็นทางตรง มาตรการดังกล่าวอาจไม่สามารถปรับพฤติกรรมผู้บริโภคได้โดยตรง แต่มุ่งประสงค์ไปที่การปรับพฤติกรรมผู้ผลิตและผู้นำเข้า ดังนั้นมาตรการดังกล่าวจึงเป็นอีกแนวทางการส่งเสริมโดยใช้มาตรการภาษีอากรเพื่อการจัดการปัญหาขยะพลาสติก

กล่าวโดยสรุป เนื่องจากมาตรการส่งเสริมผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพที่ต้องการจะส่งเสริมผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่จากข้อเท็จจริงของประเทศไทยยังมีประเด็นปัญหาอยู่หลายประการดังที่กล่าวไปแล้ว หากเปรียบเทียบกับมาตรการส่งเสริมโดยใช้มาตรการภาษีบรรจุภัณฑ์พลาสติก (Plastic Packaging Tax) ของสหราชอาณาจักรแล้ว ผู้เขียนพบว่ามาตรการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมของสหราชอาณาจักรมีกลไกในการจัดการปัญหาพลาสติกที่เหมาะสมกับการจัดการปัญหาขยะพลาสติก และยังเหมาะสมหากนำ

มาตรการส่งเสริมของสหราชอาณาจักรบังคับใช้ในบริบทของประเทศไทย จึงตอบสนองมติฐานของ
 เอกศศึกษาเล่มนี้ได้ว่า การส่งเสริมการลงทุนและให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับผลิตภัณฑ์
 พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพเพื่อจัดการปัญหาขยะพลาสติกของประเทศไทยนั้นไม่
 เหมาะสมกับการจัดการปัญหาขยะพลาสติก อีกทั้งยังส่งผลในทางลบต่อพฤติกรรมผู้บริโภคที่
 เปลี่ยนไปอีกด้วย

5.3.3 บทวิเคราะห์เมื่อมีการปรับใช้มาตรการห้ามใช้ (Ban)

ประเทศนิวซีแลนด์ใช้มาตรการห้ามใช้ (Ban) ถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 70 ไมครอน
 เพียงอย่างเดียว เนื่องจากก่อนมีมาตรการบังคับใช้ประเทศนิวซีแลนด์มีปริมาณการใช้ถุงพลาสติกต่อ
 คนสูงเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก รัฐจึงมีมาตรการห้ามใช้ถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 70 ไมครอน
 ออกมา โดยถุงพลาสติกที่ประเทศนิวซีแลนด์ห้ามนั้นรวมถึงถุงพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ
 (Biodegradable Plastic Bag) ด้วย เนื่องจากการย่อยสลายถุงพลาสติกชนิดดังกล่าวจำเป็นต้องใช้
 โครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอในการจัดการคัดแยกออกจากขยะชนิดอื่น โรงงานอุตสาหกรรมที่ย่อย
 สลายโดยเฉพาะอีกทั้งประเทศนิวซีแลนด์มีโครงสร้างพื้นฐานที่จะนำมากำจัดขยะพลาสติกที่ย่อยสลาย
 ทางชีวภาพไม่เพียงพอ อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและต้นทุนในการจัดการขยะพลาสติกที่ย่อย
 สลายได้ทางชีวภาพดังกล่าวเพิ่มขึ้น รัฐจึงต้องออกมาตรการห้ามใช้ถุงพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทาง
 ชีวภาพที่มีความหนาน้อยกว่า 70 ไมครอนร่วมกับพลาสติกชนิดทั่วไปด้วย

มาตรการห้ามใช้ (Ban)	ประเทศนิวซีแลนด์	ประเทศไทยปี 2565	หากไม่มีมาตรการ
ความหนาของพลาสติกที่ห้ามใช้	น้อยกว่า 70 ไมครอน	น้อยกว่า 36 ไมครอน	-
พลาสติกทั่วไป	บังคับห้ามใช้	บังคับห้ามใช้	-
พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ	บังคับห้ามใช้	-	-

ตารางที่ 12 มาตรการห้ามใช้ (Ban) ของประเทศนิวซีแลนด์มาใช้กับประเทศไทย

หากประเทศไทยนำมาตรการห้ามใช้ (Ban) ถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 70 ไมครอน
 ของประเทศนิวซีแลนด์มาใช้กับประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยมีการวางเป้าหมายภายใน

ปี 2565 ที่จะบังคับใช้มาตรการห้ามใช้ (Ban) ถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 36 ไมครอน และผลิตภัณฑ์พลาสติกอื่น ใกล้เคียงกับมาตรการห้ามใช้ของประเทศนิวซีแลนด์ แต่เงื่อนไขของมาตรการห้ามใช้ของประเทศไทยและประเทศนิวซีแลนด์มีประเด็นสำคัญที่แตกต่างกัน ดังนี้

1.) การกำหนดความหนาของถุงพลาสติกที่ห้ามใช้ (Ban)

ประเทศไทยกำหนดให้ถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 36 ไมครอน ประเทศนิวซีแลนด์กำหนดให้ถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 70 ไมครอน จะเห็นได้ว่าความหนาอย่างน้อยที่ 2 ประเทศกำหนดนั้นแตกต่างกันอย่างมาก ด้วยเจตนารมณ์ของประเทศนิวซีแลนด์ต้องการให้ห้ามใช้ถุงพลาสติกชนิดบาง (Light weight Plastic bags) จึงกำหนดความหนาของถุงพลาสติกขั้นต่ำที่ 70 ไมครอน ซึ่งถุงพลาสติกที่มีความหนาระดับนี้สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำได้นับครั้งไม่ถ้วน แต่ประเทศไทยกำหนดห้ามใช้สำหรับถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 36 ไมครอนเท่านั้น กล่าวคือ ถุงพลาสติกที่มีความหนาระดับ 37 แต่ไม่เกิน 50 ไมครอน ยังเป็นถุงพลาสติกชนิดบางอยู่

2.) ประเภทถุงพลาสติกที่ห้ามใช้ (Ban)

มาตรการของประเทศนิวซีแลนด์กำหนดให้ถุงพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) อยู่ภายใต้มาตรการห้ามใช้ดังกล่าวด้วย เนื่องจากเจตนารมณ์ของมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติการลดของเสีย ค.ศ. 2008 วางหลักว่าหากประเทศนิวซีแลนด์ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานเพียงพอที่จะกำจัดของเสียชนิดหนึ่งชนิดใดให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องออกมาตรการเพื่อจัดการของเสีย จากข้อเท็จจริงที่ประเทศนิวซีแลนด์ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรมสำหรับย่อยสลายพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพจึงมีมาตรการดังกล่าวออกมาบังคับใช้ ในส่วนของประเทศไทยนั้นมิได้มีการห้ามใช้ถุงพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพรวมถึงผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพอื่น ทั้งที่ประเทศไทยยังไม่มีโครงสร้างพื้นฐานในการกำจัดขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพเพียงพอ จึงอาจส่งผลให้มีการกำจัดอย่างผิดวิธีส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมใหม่ขึ้นมา

กล่าวโดยสรุป หากประเทศไทยนำมาตรการห้ามใช้ (Ban) ตามเงื่อนไขของประเทศนิวซีแลนด์มาใช้ อาจส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตในประเทศเป็นหลัก เนื่องจากประเทศไทยมีอุตสาหกรรมพลาสติกที่มีขนาดใหญ่และพฤติกรรมการใช้ของร้านค้าปลีกและผู้บริโภคยังนิยมใช้ถุงพลาสติกชนิดบางอยู่อย่างแพร่หลายเนื่องจากการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว อีกทั้งมาตรการของประเทศไทยยังมีการสนับสนุนทางภาษีอากรสำหรับผู้ผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ ซึ่งเป็นมาตรการที่ย้อนแย้งกับมาตรการของประเทศนิวซีแลนด์ที่กำหนดให้

พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพนั้นอยู่ในบังคับห้ามใช้ด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากประเทศไทยนำมาตรการห้ามใช้ของประเทศนิวซีแลนด์มาปรับใช้เป็นมาตรการของประเทศ ไทย จะได้ประสิทธิผลสูงในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก แต่อาจจะต้องปรับเปลี่ยนเงื่อนไขของ มาตรการเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิผลมากกว่ามาตรการ ที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงตอบสมมติฐานของเอกัตศึกษาเล่มนี้ได้ว่า มาตรการส่งเสริมการ ลงทุนและให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพเพื่อ จัดการปัญหาขยะพลาสติกของประเทศไทยนั้นไม่เหมาะสมกับการจัดการปัญหาขยะพลาสติก

5.3.4 การใช้มาตรการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) ร่วมกับการห้ามใช้ (Ban)

มาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) ณ จุดขาย มีข้อดี คือ เป็นการปรับเปลี่ยน พฤติกรรมให้ผู้บริโภคลดการใช้ลง ซึ่งเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ มีประสิทธิภาพสูงจาก สถิติของสหราชอาณาจักร จึงลดปัญหาขยะพลาสติกได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม มาตรการเก็บ ภาษีหรือค่าธรรมเนียมมีข้อด้อย คือ ขั้นตอนการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่ซับซ้อนหากปรับใช้กับ บริบทของประเทศไทย

มาตรการห้ามใช้ (Ban) มีข้อดี คือ เป็นมาตรการที่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้ของผู้บริโภค ให้ลดลง เป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ ขั้นตอนการปฏิบัติตามไม่ซับซ้อน มีประสิทธิผลสูงจากสถิติ ของประเทศนิวซีแลนด์ จึงลดปัญหาขยะพลาสติกได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม มาตรการห้ามใช้ นั้นมีข้อด้อย คือ อาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง

หากนำสองมาตรการมาใช้ร่วมกันแล้วผู้เขียนเห็นว่า ถึงแม้มาตรการเก็บภาษีหรือ ค่าธรรมเนียม (Charge) ณ จุดขายจะมีประสิทธิภาพสูงในการเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภค หากแต่การ เก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมนั้นผู้มีหน้าที่เก็บภาษีคือร้านค้าทุกร้าน หากปรับใช้กับประเทศไทยจะเป็น การสร้างภาระให้กับร้านค้าทุกขนาดเกินสมควร การบังคับใช้กฎหมายอาจไม่ได้รับความร่วมมือและ เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ หากปรับใช้มาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมร่วมกับมาตรการห้าม ใช้ (Ban) ถึงแม้มาตรการห้ามใช้จะเหมาะสมกับบริบทสังคมไทย แต่มาตรการเก็บภาษีหรือ ค่าธรรมเนียมนั้นมิประเด็นปัญหาดังที่กล่าวมา ดังนั้น การปรับใช้มาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม ร่วมกับมาตรการห้ามใช้จึงยังไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน

5.3.5 การใช้มาตรการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติก (Plastic Packaging Tax) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ใช้วัสดุรีไซเคิลร่วมกับมาตรการห้ามใช้ (Ban)

มาตรการส่งเสริมในปัจจุบันที่ประเทศไทยกำลังบังคับใช้อยู่ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ เนื่องจากประเทศไทยส่งเสริมผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม คือ พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) แต่จากการศึกษาผู้เขียนพบว่าเป็นมาตรการดังกล่าวที่ประเทศไทยส่งเสริมอยู่นั้นไม่เหมาะสมในการจัดการขยะพลาสติกเนื่องจาก การส่งเสริมดังกล่าวส่งผลถึงพฤติกรรมผู้บริโภคให้ใช้พลาสติกเพิ่มมากขึ้นแทนที่จะลดพฤติกรรมการใช้ อีกทั้งประเทศไทยยังมีโครงสร้างพื้นฐานในการกำจัดพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพไม่เพียงพอก่อให้เกิดปัญหาขยะพลาสติกใหม่ขึ้นมา ดังที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 5.1.1

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่ามาตรการส่งเสริมโดยการเก็บภาษี (Plastic Packaging Tax) ของสหราชอาณาจักรเป็นการส่งเสริมให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าหันมาใช้วัสดุที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยลง โดยการเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่มีส่วนผสมของวัสดุรีไซเคิลน้อยกว่าร้อยละ 30 จากการศึกษาพบว่า เป็นมาตรการส่งเสริมที่เหมาะสมมากกว่าในกว่าหากปรับใช้กับประเทศไทย

มาตรการห้ามใช้ตามแนวทางของประเทศนิวซีแลนด์เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับการปรับพฤติกรรมผู้บริโภค แต่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนมาตรฐานความหนาขั้นต่ำให้เหมาะสมกับประเทศไทย โดยผู้เขียนเห็นว่าอาจกำหนดความหนาขั้นต่ำของถุงพลาสติกที่ห้ามใช้ไว้ที่ 50 ไมครอน จึงจะเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ดังตารางที่ 13 เป็นการเปรียบเทียบหากประเทศไทยนำมาตรการทั้ง 2 มาตรการมาปรับใช้ร่วมกัน

มาตรการส่งเสริมเชิงลงโทษ กับมาตรการห้ามใช้	มาตรการส่งเสริมเชิงลงโทษ กับมาตรการห้ามใช้	หากบังคับใช้มาตรการรวมกันใน ประเทศไทย
ส่งเสริมเชิงลงโทษของสหราชอาณาจักร	เก็บภาษีบรรจุก๊าซพลาสติก ที่มีส่วนผสมของวัตถุดิบรีไซเคิลน้อยกว่าร้อยละ 30 จากผู้ผลิตและผู้นำเข้า	เก็บภาษีบรรจุก๊าซพลาสติกที่มี ส่วนผสมของวัตถุดิบรีไซเคิลน้อยกว่าร้อยละ 30 จากผู้ผลิตและผู้ นำเข้า
ห้ามใช้ (Ban) ของประเทศ นิวซีแลนด์	ถุงพลาสติกที่มีความหนา น้อยกว่า 70 ไมครอน	ถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อย กว่า 50 ไมครอน

ตารางที่ 13 มาตรการส่งเสริมร่วมกับมาตรการห้ามใช้ (Ban)

กล่าวโดยสรุป มาตรการห้ามใช้นั้นผู้เขียนเห็นว่าเหมาะกับการปรับใช้กับประเทศไทยเพื่อจัดการปัญหาขยะพลาสติกร่วมกับมาตรการส่งเสริมในเชิงลงโทษของสหราชอาณาจักร เนื่องจากมาตรการห้ามใช้ (Ban) นั้นปรับเปลี่ยนในส่วนของพฤติกรรมผู้บริโภคให้เลิกใช้พลาสติก และมาตรการส่งเสริมในเชิงลงโทษของสหราชอาณาจักรปรับเปลี่ยนในส่วนของพฤติกรรมผู้ผลิตและผู้นำเข้าให้นำส่วนผสมของวัตถุดิบรีไซเคิลมาเป็นส่วนประกอบมากขึ้น กล่าวคือ เป็นการปรับพฤติกรรมทั้งผู้บริโภคที่เป็นต้นเหตุของผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วยมาตรการห้ามใช้ (Ban) ถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 50 ไมครอน รวมไปถึงผู้นำเข้าและผู้ผลิตที่มีหน้าที่รับผิดชอบในผลิตภัณฑ์ของตนโดยส่งเสริมและจูงใจให้ใช้วัสดุรีไซเคิลอย่างน้อยร้อยละ 30 ในการผลิตบรรจุก๊าซพลาสติกตามหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

มาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนเพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ในการผลิตและขายพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) ที่ให้การส่งเสริมทั้งมาตรการทางภาษีอากรสำหรับกิจการที่ประกอบธุรกิจตั้งแต่การส่งเสริมการลงทุน ให้สิทธิพิเศษยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล อกรนำเข้า รวมถึงสนับสนุนมาตรการที่มีใช้ภาษีอากรอีกมากมายผ่านคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และอีกมาตรการที่ให้การส่งเสริมให้สามารถหักค่าใช้จ่ายทางภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มขึ้นสำหรับร้านค้าที่ซื้อผลิตภัณฑ์ที่ทำจากพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) ตามที่กำหนด แต่จากการศึกษาพบว่ามาตรการส่งเสริมทางภาษีอากร 2 มาตรการที่กล่าวมานั้นยังมีประเด็นปัญหาอยู่หลายประการ ดังนี้

มาตรการส่งเสริมทางภาษีอากรสำหรับพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) ในประเทศไทย หากเปรียบเทียบกับมาตรการจัดการปัญหาขยะพลาสติกของประเทศนิวซีแลนด์และสหราชอาณาจักรที่มีประสิทธิภาพสูงในการจัดการขยะพลาสติกจะพบว่า มาตรการส่งเสริมของประเทศไทยนั้นเป็นการส่งเสริมพฤติกรรมการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกให้ผู้บริโภคสามารถใช้ได้โดยเข้าใจว่าผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) ย่อยสลายได้ หากแต่มาตรการของประเทศนิวซีแลนด์และสหราชอาณาจักรที่มีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกสูงนั้น กลไกของมาตรการทั้งมาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม ณ จุดขาย (Charge) ของสหราชอาณาจักรมาตรการห้ามใช้ (Ban) ของนิวซีแลนด์ล้วนแล้วแต่เป็นการปรับพฤติกรรมการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกของผู้บริโภคให้ลดลง และปรับพฤติกรรมของผู้บริโภคให้นำถุงที่สามารถใช้ซ้ำมาใช้แทน เพื่อลดปริมาณขยะพลาสติกจากการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้ให้ลดลง แต่มาตรการของประเทศไทยนั้นกลับสนับสนุนพฤติกรรมการใช้ที่ฟุ่มเฟือยของผู้บริโภค

ถึงแม้ว่าพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) จะเป็นผลิตภัณฑ์พลาสติกทางเลือกที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่าพลาสติกโดยทั่วไป เพราะสามารถย่อยสลายได้ทางธรรมชาติ 100% แต่การย่อยสลายทางธรรมชาติที่กล่าวมานั้นต้องอาศัยปัจจัยในการย่อยสลายให้ครบถ้วน ซึ่งปัจจัยในการย่อยสลายของพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable

Plastics) ในปัจจุบันนั้นมีข้อจำกัด โดยพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพส่วนใหญ่ต้องย่อยสลายในโรงงานอุตสาหกรรม (Industrial Composting) เท่านั้นถึงจะสามารถย่อยสลายได้อย่างสมบูรณ์ หากพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพไม่ได้ถูกกำจัดในโรงงานอุตสาหกรรมด้วยวิธีการที่ถูกต้องแล้ว พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพจะไม่ย่อยสลายและตกค้างในสิ่งแวดล้อมไม่ต่างจากพลาสติกทั่วไป

มาตรการของประเทศนิวซีแลนด์ได้กำหนดให้ถุงพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (Biodegradable Plastics) ทุกชนิดที่มีความหนาน้อยกว่า 70 ไมครอน ถูกห้ามใช้เช่นเดียวกับถุงพลาสติกทั่วไป เนื่องจากประเทศนิวซีแลนด์มีโครงสร้างพื้นฐานในการกำจัดขยะจากผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพไม่เพียงพอ ซึ่งตามเจตนารมณ์ของมาตรา 23 (3) Waste Minimisation Act 2008 หากมีโครงสร้างพื้นฐานในการจัดการขยะชนิดดังกล่าวไม่เพียงพอ นั้นให้รัฐมนตรีสามารถออกมาตรการเพื่อจัดการปัญหานั้นได้ มาตรการของประเทศนิวซีแลนด์จึงห้ามใช้ถุงพลาสติกทั่วไปรวมถึงถุงพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพร่วมด้วย

เนื่องจากประเทศไทยมีมาตรการทางภาษีที่ส่งเสริมผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพตั้งแต่ผู้ผลิตต้นน้ำ ไปจนถึงผู้จำหน่ายให้ใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพแทนพลาสติกทั่วไปโดยใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในการจูงใจให้เลือกใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ แต่ข้อเท็จจริง คือ ประเทศไทยนั้นมีโครงสร้างพื้นฐานในการจัดการพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพไม่เพียงพอ ซึ่งการกำจัดพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพนั้นต้องกำจัดในโรงงานอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ แต่ประเทศไทยขาดแคลนโรงงานอุตสาหกรรมที่สามารถกำจัดขยะจากพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ ทำให้ไม่สามารถกำจัดขยะจากพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพให้ย่อยสลายได้อย่างถูกวิธี มาตรการส่งเสริมดังกล่าวแทนที่จะลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมกลับสร้างประเด็นปัญหาขยะพลาสติกชีวภาพขึ้นมาใหม่เพราะไม่มีโครงสร้างพื้นฐานในการจัดการขยะพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพที่เพียงพอ

ประเด็นปัญหาของมาตรการส่งเสริมการผลิตและการใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพในประเทศไทย เพื่อเป็นผลิตภัณฑ์พลาสติกทางเลือกที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและลดปัญหาขยะพลาสติกนั้น เป็นมาตรการส่งเสริมที่มีได้เป็นการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติกที่ต้นเหตุ คือ การลดพฤติกรรมการใช้พลาสติกที่ฟุ่มเฟือยของผู้บริโภค แต่มาตรการส่งเสริมของประเทศไทยกลับเป็นการส่งเสริมพฤติกรรมการใช้ฟุ่มเฟือยของผู้บริโภค อีกทั้งความสามารถในการกำจัดขยะจากผลิตภัณฑ์ที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพยังไม่เพียงพอ จึงเกิดประเด็นปัญหาในเชิงภาษีอากรที่ควรจะอำนวยความสะดวกให้

รัฐ แต่รัฐเลือกใช้มาตรการที่ไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาขยะพลาสติก อีกทั้งยังเพิ่มปัญหาขยะพลาสติก รวมไปถึงแนวทางของมาตรการยังมีได้แก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ คือ พฤติกรรมผู้บริโภคอีกด้วย จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นจึงตอบสมมติฐานของเอกัตศึกษาเล่มนี้ได้ว่ามาตรการส่งเสริมการผลิตและการใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพเพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบัน ไม่เหมาะสมต่อการจัดการปัญหาขยะพลาสติก

6.2 ข้อเสนอแนะ

มาตรการส่งเสริมให้ผลิตและใช้พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพของประเทศไทยนั้นไม่เหมาะสมในการจัดการปัญหาขยะพลาสติกในปัจจุบัน จากการศึกษาพบว่ายังมีมาตรการจัดการปัญหาขยะพลาสติกที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ มาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Charge) ของสหราชอาณาจักร มาตรการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติก (Plastic Packaging Tax) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ใช้วัสดุรีไซเคิลของสหราชอาณาจักร รวมไปถึงมาตรการห้ามใช้ (Ban) ของประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้ของผู้บริโภค ผู้ผลิตและนำเข้าอย่างแท้จริง

หากพิจารณานำมาตรการที่กล่าวมาข้างต้นมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ผู้เขียนมีความเห็นว่ามาตรการที่เหมาะสมกับการปรับใช้ประเทศไทยควรใช้มาตรการห้ามใช้ (Ban) ร่วมกับมาตรการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติก (Plastic Packaging Tax) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ใช้วัสดุรีไซเคิลโดยการเก็บภาษีบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่มีส่วนผสมของวัสดุรีไซเคิลน้อยกว่าร้อยละ 30 ดังที่กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 5.3.5

เนื่องจาก มาตรการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติก (Plastic Packaging Tax) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ใช้วัสดุรีไซเคิล เป็นมาตรการที่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้ผลิตในประเทศและผู้นำเข้าซึ่งเป็นต้นทางของผลิตภัณฑ์พลาสติกทั้งหมด โดยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้า ใส่ส่วนผสมที่มีส่วนประกอบของพลาสติกรีไซเคิลอย่างน้อยร้อยละ 30 ในบรรจุภัณฑ์พลาสติกชนิดที่กำหนด เพื่อจูงใจให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าไม่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีตามมาตรการ ส่งผลให้พฤติกรรมของผู้ผลิตและผู้นำเข้าซึ่งเป็นต้นทางของบรรจุภัณฑ์พลาสติกนั้นเลือกที่จะผสมพลาสติกรีไซเคิลตามที่กำหนด ทำให้ขยะพลาสติกที่เกิดขึ้นหลังจากการใช้ของผู้บริโภคนั้นเป็นที่ต้องการในนำกลับมารีไซเคิลมากขึ้น สร้างมูลค่าให้ขยะพลาสติก เกิดแรงจูงใจในการเก็บขยะพลาสติกเหล่านั้นมาเข้ากระบวนการรีไซเคิลมาใช้ซ้ำ ส่งผลให้ขยะพลาสติกเป็นที่ต้องการ ขยะพลาสติกที่ตกค้างในสิ่งแวดล้อมลดลง อีกทั้งขยะ

พลาสติกเหล่านั้นยังถูกนำกลับมาแปรใช้ใหม่ได้อีกด้วย เป็นมาตรการที่ปรับเปลี่ยนทั้งพฤติกรรมผู้ผลิต และผู้นำเข้าที่เป็นต้นทางของขยะพลาสติก อีกทั้งมาตรการดังกล่าวยังมีผลกระทบทำให้ขยะพลาสติก เป็นที่ต้องการส่งผลให้ขยะพลาสติกที่ตกค้างในสิ่งแวดล้อมลดลง

การปรับใช้มาตรการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติก (Plastic Packaging Tax) เพื่อสร้าง แรงจูงใจให้ใช้วัสดุรีไซเคิลกับประเทศไทยนั้น สามารถพิจารณาใช้ภาษีสรรพสามิตได้ เนื่องจาก เจตนารมณ์ของการเก็บภาษีสรรพสามิตนั้นเก็บจากการบริโภคสินค้าที่ฟุ่มเฟือย ซึ่งการใช้ถุงพลาสติก เพียงไม่กี่นาที่หากแต่การย่อยสลายนั้นนับ 100 ปีหรืออาจจะถึง 1,000 ปีนั้นเป็นการบริโภคสินค้าที่ ฟุ่มเฟือย อีกทั้งเจตนารมณ์ของภาษีสรรพสามิตยังเก็บจากสินค้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่ง ถุงพลาสติกนั้นเป็นสินค้าที่ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมชัดเจน ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่ามาตรการ ส่งเสริมจูงใจโดยการเก็บภาษีดังกล่าวสามารถใช้เจตนารมณ์ของการเก็บภาษีสรรพสามิตมาบังคับใช้ ในประเทศไทยได้ อีกทั้งการเก็บภาษีสรรพสามิตดังกล่าวยังเป็นการนำหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle) มาใช้ เนื่องจากการเก็บภาษีในผลิตภัณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น เก็บจากผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า หากแต่ต้นทุนภาษีสรรพสามิตเหล่านั้นถูกผ่องถ่ายไปยังผู้บริโภค ดังนั้น ผู้บริโภคจึงเป็นผู้รับภาระภาษีตามหลักการดังกล่าว

มาตรการห้ามใช้ (Ban) นั้นเหมาะสมกับการปรับใช้เป็นมาตรการของประเทศไทย เนื่องจาก ตามแนวทาง Roadmap การจัดการขยะพลาสติกของประเทศไทยนั้นมีแนวทางที่จะใช้มาตรการห้าม ใช้พลาสติกที่กำหนดภายในพ.ศ. 2565 โดยในแผนการดำเนินงานกำหนดให้แบนพลาสติกบางชนิด รวมไปถึงถุงพลาสติกที่มีความหนาน้อยกว่า 36 ไมครอน ซึ่งหากเปรียบเทียบกับมาตรการของ ประเทศนิวซีแลนด์จะกำหนดความหนาของถุงพลาสติกที่ห้ามนั้นน้อยกว่า 70 ไมครอน ซึ่งหากปรับใช้ ในประเทศไทยผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดความหนาขั้นต่ำของถุงพลาสติกที่บังคับห้ามใช้ไว้ที่ 50 ไมครอน มาตรการห้ามใช้ (Ban) นั้นเหมาะสมกับการปรับใช้ในประเทศไทยมากกว่าการเก็บภาษีหรือ ค่าธรรมเนียม (Charge) เนื่องจากมาตรการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมสร้างภาระให้กับร้านค้าที่มี หน้าที่ปฏิบัติตามเกินสมควรจึงไม่เหมาะสมกับการปรับใช้ในบริบทของประเทศไทย

กล่าวโดยสรุป การปรับใช้มาตรการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติก (Plastic Packaging Tax) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ใช้วัสดุรีไซเคิลนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่าควรปรับใช้ร่วมกันมาตรการ ห้ามใช้ (Ban) เนื่องจาก มาตรการห้ามใช้ (Ban) เป็นการปรับพฤติกรรมการใช้ของผู้บริโภค และ มาตรการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติก (Plastic Packaging Tax) เป็นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม

ของผู้ผลิตและผู้นำเข้า หากปรับใช้ทั้งสองมาตรการร่วมกันจะเป็นการปรับพฤติกรรมทั้งผู้บริโภคและผู้ผลิตรวมไปถึงผู้นำเข้าให้มีพฤติกรรมการบริโภคไปในแนวทางที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

รายการอ้างอิง

หนังสือ

- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562.
- ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. กฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563.
- สุเมธ ศิริคุณโชติ, กำธร สิริชูตวิวงศ์, อติศักดิ์ สืบประดิษฐ์ และภิรต์นั เจียรนัย. ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร 2564. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ห.จ.ก.เรือนแก้วการพิมพ์, 2564.
- ดุยลักษณ์ ตราชูธรรม. หลักกฎหมายภาษีอากร(The Principle of Tax Law). พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สถาบัน T.Training Center, 2542.
- ศักดิ์ดา ธนิตกุล. กฎหมายกับธุรกิจ แนวคิด กฎหมายและคำพิพากษา. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2559.

วิทยานิพนธ์

- ชมณัฐรक्षा บุญมี. การย่อยสลายได้ทางชีวภาพภายใต้สภาวะไม่ใช้ออกซิเจนแะสภาวะที่มีออกซิเจนจำกัด. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษบัณฑิต สาขาวิชาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.
- อภิรักษ์ อธิวิธวารณกุล. ปัญหามาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน. เอกดศึกษาปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561.
- สมบัติ พันธวิศิษฐ์. ต้นทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการผลิตสินค้าและบริการตามแนวคิดการบริโภคและผลที่ยั่งยืนเพื่อจัดลำดับความสำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย. ปรัชญาศึกษบัณฑิต พัฒนาสังคมและการจัดการสิ่งแวดล้อม คณะพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555.

นวลนดา สงวนวงศ์ทอง. การศึกษาต้นทุนสิ่งแวดล้อมสำหรับการประเมินคุณค่าของการพัฒนา

อุตสาหกรรมไทย. ปริญญาดุชฎีบัณฑิต พัฒนาสังคมและการจัดการสิ่งแวดล้อม คณะพัฒนา
สิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555.

ชิษณุพงศ์ อารังหวัง. แนวทางการกำหนดมาตรการภาษีอากรเพื่อลดการใช้พลาสติกแบบครั้งเดียว

ทั้งในประเทศไทย. เอกัตศึกษาปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายการเงินและ
ภาษีอากร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562.

นิภาพร สิงห์มณีสกุลชัย. แนวทางการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตถุงพลาสติก. เอกัตศึกษาปริญญาศิลป

ศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2560.

อภิรัตน์ อธิวิธราภรณ์กุล. ปัญหามาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน. เอกัตศึกษา

ปริญญาศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2561.

บทความ

ภาษาไทย

นางสาวภารดี นาคสาย. การศึกษากฎหมายและมาตรการจูงใจทางภาษีเพื่อส่งเสริมธุรกิจสีเขียว.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (พ.ศ. 2560).

นางสาวภารวดี นาคสาย. มาตรการทางภาษีกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม. สำนักงานเศรษฐกิจการ

คลัง (9 มกราคม 2019)

สื่ออิเล็กทรอนิกส์/ระบบออนไลน์

ภาษาไทย

กรมควบคุมมลพิษ. รายงานประจำปี 2563 กองจัดการกากของเสียและสารอันตราย [ออนไลน์]. 4

สิงหาคม 2564. แหล่งที่มา: <https://www.pcd.go.th/publication/14113/> [8 ตุลาคม

2564]

- ไทยรัฐออนไลน์. กรมควบคุมมลพิษเผยขยะมูลฝอยเพิ่มขึ้นถึง 28.7 ล้านตัน [ออนไลน์]. 15 มกราคม 2563. แหล่งที่มา: <https://www.thairath.co.th/news/local/1747693> [8 ตุลาคม 2564]
- สำนักวิชาการ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ขยะพลาสติก ภัยใกล้ตัว. [ออนไลน์]. กุมภาพันธ์ 2559. แหล่งที่มา: https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/feb2559-7.pdf [8 ตุลาคม 2564]
- โพสทูเดย์. พบขยะพลาสติกในท้องวาทยกยต้นที่ฟิลิปปินส์ถึง 40 กก. [ออนไลน์]. 19 มีนาคม 2562. แหล่งที่มา: <https://www.posttoday.com/world/583728> [8 ตุลาคม 2564]
- ไทยรัฐออนไลน์. มาเรียมตายสลด ผ่าเจอพลาสติก อดต้นลำไส้. [ออนไลน์]. 18 สิงหาคม 2562. แหล่งที่มา: <https://www.thairath.co.th/news/local/south/1639971> [8 ตุลาคม 2564]
- กรมควบคุมมลพิษ. (ร่าง) Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ.2561 – 2573. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www2.pcd.go.th/Info_serv/File/Plastic%20Roadmap.pdf [12 ตุลาคม 2564]
- คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. หลักเกณฑ์สิทธิประโยชน์ประเภทกิจการที่สามารถขอรับการส่งเสริม. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [12 ตุลาคม 2564] https://www.boi.go.th/un/criteria_for_project_approval [12 ตุลาคม 2564]
- ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ. ประเภทและการใช้งาน[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.mtec.or.th/bio-plastic/what-is-plastic/whatisplastics.html> [12 ตุลาคม 2564]
- ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ. พลาสติกย่อยสลายได้ทางชีวภาพ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.mtec.or.th/bio-plastic/plastics-degradation/biodegradable-plastic.html> [13 ตุลาคม 2564]
- Chula Zero Waste. ข้อเท็จจริง “พลาสติกย่อยสลายได้ในสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติ” (Environment Degradable Plastics: EDP) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: ข้อเท็จจริง “พลาสติก

ย่อยสลายได้ในสภาวะแวดล้อมธรรมชาติ” (Environmentally Degradable Plastics: EDP) | chulazerowaste [13 ตุลาคม 2564]

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ. รายละเอียดข้อมูลพลาสติกชีวภาพ พอลิแลคติกแอซิด (Poly(Lactic Acid))[ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

http://asp.plastics.or.th:8001/files/article_file/20180624235102u.pdf [13 ตุลาคม 2564]

สมาคมอุตสาหกรรมพลาสติกชีวภาพไทย. Bioplastics : The Choice of Sustainable Life [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://www.stou.ac.th/Schools/sst/main/KM/KM%20Post/57/BioPlastic.pdf> [13 ตุลาคม 2564]

Greenpeace. ความท้าทายและวิกฤตมลพิษพลาสติกของประเทศไทย[ออนไลน์]. 7 พฤศจิกายน 2020. แหล่งที่มา: <https://www.greenpeace.org/thailand/story/18232/plastic-challenge-to-combat-plastic-pollution-in-thailand/> [13 ตุลาคม 2564]

สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ภาพรวมมาตรการลดขยะพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งในต่างประเทศ[ออนไลน์]. 3 พฤษภาคม 2562. แหล่งที่มา:

<http://www.ej.eric.chula.ac.th/content/6114/151> [15 ตุลาคม 2564]

สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ภาพรวมมาตรการลดขยะพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งในต่างประเทศ[ออนไลน์]. 2 เมษายน-มิถุนายน 2562. แหล่งที่มา:

<http://www.ej.eric.chula.ac.th/content/6114/151> [14 ตุลาคม 2564]

กรมสรรพสามิต. การจัดเก็บภาษีคาร์บอนในประเทศไทย[ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://www.excise.go.th/cs/groups/public/documents/document/dwnt/mzm0/~edisp/uatucm334189.pdf> [16 ธันวาคม 2564]

กรมควบคุมมลพิษ. โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม[ออนไลน์]. มิถุนายน 2555. แหล่งที่มา:

http://infofile.pcd.go.th/law/Environmental%20law55_1.pdf [22 ตุลาคม 2564]

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. มีอะไรเปลี่ยนแปลงในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560 [ออนไลน์]. 6 กันยายน 2018. แหล่งที่มา:

<file:///C:/Users/maxth/OneDrive/Desktop/%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%B9%E0%B8%A5%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B8%B3%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%A2/%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%B4%E0%B8%95/Tax-Journal-Edition-2-Vol-6-Sep-2018.pdf> [7 ธันวาคม 2564]

กรมสรรพสามิต. การจัดเก็บภาษีคาร์บอนในประเทศไทย[ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<https://www.excise.go.th/cs/groups/public/documents/document/dwnt/mzm0/~edisp/uatucm334189.pdf> [7 ธันวาคม 2564]

กรมควบคุมมลพิษ. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ร่าง) Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573 [ออนไลน์]. สิงหาคม 2562 แหล่งที่มา:

https://drive.google.com/file/d/1uZQj0vVilvibWD_NQxHdZiYWCjr2qTJR/view
[20 กันยายน 2564]

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. คู่มือการขอรับการส่งเสริมการลงทุน 2564 [ออนไลน์]. กันยายน 2564. แหล่งที่มา:

https://www.boi.go.th/upload/content/BOI_A_Guide_Web_Th.pdf [22 ตุลาคม 2564]

กรุงเทพธุรกิจ. ไทยแก้ปัญหาขยะพลาสติกในทะเล ลดอันดับประเทศจาก 6 เป็น 10 ของโลกสำเร็จ [ออนไลน์]. 26 มีนาคม 2564. แหล่งที่มา:

<https://www.bangkokbiznews.com/news/929497> [7 ธันวาคม 2564]

ภาษาอังกฤษ

Plastics Europe Association of Plastics Manufacturers. Plastics – The Facts 2020

[online]. Source:

https://www.plasticseurope.org/application/files/5716/0752/4286/AF_Plastics_the_facts-WEB-2020-ING_FINAL.pdf [9 October 2021]

- Eartheasy. Plastics by the Number [online]. May 2 2012. Source: <https://learn.eartheasy.com/articles/plastics-by-the-numbers/> [10 October 2021]
- European Bioplastics. What are Bioplastics? [online]. Source: https://docs.european-bioplastics.org/2016/publications/fs/EUBP_fs_what_are_bioplastics.pdf [10 October 2021]
- Plastics Europe Association of Plastics Manufacturers. Biodegradable Plastics [online]. Source: <https://www.plasticseurope.org/en/about-plastics/what-are-plastics/large-family/biodegradable-plastics> [13 October 2021]
- The California Organics Recycling Council. Compostable Plastics 101 [online]. Source: https://cdn.ymaws.com/uscc.site-ym.com/resource/resmgr/images/Compostable_Plastics_101_Pap.pdf [13 October 2021]
- Our World in Data. Plastic Pollution[online]. Source: <https://ourworldindata.org/plastic-pollution> [14 October 2021]
- Forbes. Historic U.S. Bill To Clean Up Recycling At The Bin and Save Billions [online]. Source: <https://www.forbes.com/sites/natalieparletta/2019/05/23/historic-u-s-bill-to-clean-up-recycling-at-the-bin-and-save-billions/?sh=6c03f8ab55a9> [14 October 2021]
- UNEP. UNEP(2018) Single-use Plastics a Roadmap for Sustainability[online]. Source: http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25496/singleUsePlastic_sustainability.pdf?sequence=1&isAllowed=y [15 October 2021]
- Stats NZ. It's in the bag – Kiwis react to banning single-use plastic bags[online]. 29 July 2019. Source: <https://www.stats.govt.nz/news/its-in-the-bag-kiwis-react-to-banning-single-use-plastic-bags> [14 October 2021]

Britannica. Principles of environment law[online]. Source:

<https://www.britannica.com/topic/environmental-law/Principles-of-environmental-law> [22 October 2021]

GOV.UK. Introduction of Plastic Packaging Tax from April 2022[online]. 20 July 2022.

Source: <https://www.gov.uk/government/publications/introduction-of-plastic-packaging-tax-from-april-2022/introduction-of-plastic-packaging-tax-2021> [2 November 2021]

ClientEarth. What is the Climate Change Act?[online]. 7th October 2016. Source:

<https://www.clientearth.org/latest/latest-updates/stories/what-is-the-climate-change-act/> [2 November 2021]

Department for Environment Food & Rural Affairs. Single-use carrier bags[online].

August 2020. Source:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/913093/carrier-bags-consultation-summary-of-responses-government-response.pdf [2 November 2021]

GOV.UK. Carrier bag charges: retailers' responsibilities[online]. 5 July 2021. Source:

<https://www.gov.uk/guidance/carrier-bag-charges-retailers-responsibilities#bags-youre-not-required-to-charge-for> [2 November 2021]

Business Companion. Single-use carrier bags[online]. May 2021. Source:

<https://www.businesscompanion.info/en/quick-guides/goods/single-use-carrier-bags> [4 November 2021]

GOV.UK. Carrier bags: why there's a Charge[online]. 21 May 2021. Source:

<https://www.gov.uk/government/publications/single-use-plastic-carrier-bags-why-were-introducing-the-charge/carrier-bags-why-theres-a-5p-charge> [4 November 2021]

PHYS ORG. New Zealand bans single-use plastic bags[online]. 1 July 2019. Source:

<https://phys.org/news/2019-07-zealand-single-use-plastic-bags.html> [7

November 2021]

Beehive.govt.nz. Government takes action on problem plastics[online]. 27 June 2021.

Source: [https://www.beehive.govt.nz/release/government-takes-action-](https://www.beehive.govt.nz/release/government-takes-action-problem-plastics)

[problem-plastics](https://www.beehive.govt.nz/release/government-takes-action-problem-plastics) [7 November 2021]

Ministry for the Environment of New Zealand. Single-use plastic shopping bag ban:

Facts for businesses[online]. June 2021. Source:

[https://environment.govt.nz/what-you-can-do/campaigns/single-use-plastic-](https://environment.govt.nz/what-you-can-do/campaigns/single-use-plastic-bags-banned/facts-for-businesses/)

[bags-banned/facts-for-businesses/](https://environment.govt.nz/what-you-can-do/campaigns/single-use-plastic-bags-banned/facts-for-businesses/) [7 November 2021]

1 News. 'Extraordinary' effort from Kiwis sees plastic bags cut by a billion. one year on from ban – Ministry for the Environment[online]. 1 July 2020.

Source: [https://www.tvnz.co.nz/one-news/new-zealand/extraordinary-](https://www.tvnz.co.nz/one-news/new-zealand/extraordinary-effort-kiwis-sees-plastic-bags-cut-billion-one-year-ban-ministry-environment)

[effort-kiwis-sees-plastic-bags-cut-billion-one-year-ban-ministry-](https://www.tvnz.co.nz/one-news/new-zealand/extraordinary-effort-kiwis-sees-plastic-bags-cut-billion-one-year-ban-ministry-environment)

[environment](https://www.tvnz.co.nz/one-news/new-zealand/extraordinary-effort-kiwis-sees-plastic-bags-cut-billion-one-year-ban-ministry-environment) [7 November 2021]

Ministry for the Environment. Waste Minimisation Act 2008[online]. 5 April 2021.

Source: [https://environment.govt.nz/acts-and-regulations/acts/waste-](https://environment.govt.nz/acts-and-regulations/acts/waste-minimisation-act-2008/)

[minimisation-act-2008/](https://environment.govt.nz/acts-and-regulations/acts/waste-minimisation-act-2008/) [7 November 2021]

Ministry for the Environment of New Zealand. Ban on plastic bags from 1 July

2019[online]. Source: <https://www.business.govt.nz/news/ban-on-plastic-bags/>

[8 November 2021]

The Ministry for the Environment. Regulatory Impact Assessment Phasing out single-use plastic shopping bags[online]. Source:

<https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-12/ria-mfe-ppsp-dec18.pdf>

[8 November 2021]

กฎหมายไทย

พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

บัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ท้ายพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560

พระราชบัญญัติภาษีศุลกากร พ.ศ.2560

ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ 2/2557 เรื่อง นโยบายและหลักเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุน

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร ฉบับที่ 388 เรื่อง กำหนดประเภท หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับเงินได้ที่ได้จ่ายไปเป็นค่าซื้อผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพ

กฎหมายต่างประเทศ

Climate Change Act 2008

The Single Use Carrier Bag Charges (England) Order 2015

Finance Act 2021

Waste Minimisation Act 2008

Order in Council Waste Minimisation (Plastic Shopping Bags) Regulations 2018

กฎหมายระหว่างประเทศ

ปฎิญญาริโอ เดอ จาเนโร

Section 191 (2) Treaty on the Functioning of the European Union

ประวัติผู้เขียนเอกัตศึกษา

ชื่อ - นามสกุล	นาย ชานน รังสราญนนท์
วัน เดือน ปีเกิด	15 พฤศจิกายน 2535
วุฒิการศึกษา	มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนเทพศิรินทร์ร่มเกล้า (รุ่น26) ปริญญาบัญชีบัณฑิต คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต